

DELIB

Verhandlungsheft

93.128

Zwangsmassnahmen im
Ausländerrecht. Bundesgesetz

**Cahier
des délibérations**

93.128

Droit des étrangers.
Mesures de contrainte. Loi

**Quaderno
delle deliberazioni**

93.128

Misure coercitive nel diritto degli
stranieri. Legge federale

93.128

Parlamentsdienste
Services du Parlement
Servizi del Parlamento

Verantwortlich für diese Ausgabe

Parlamentsdienste
Dokumentationszentrale
Ernst Frischknecht
031/ 322 97 31

Responsable de cette édition

Services du Parlement
Centrale de documentation
Ernst Frischknecht
031/ 322 97 31

Bezug durch:

Parlamentsdienste
Dokumentationszentrale
3003 Bern
Tel. 031/ 322 97 44
Telefax 031/ 322 82 97

S'obtient aux:

Services du Parlement
Centrale de documentation
3003 Berne
Tél. 031/ 322 97 44
Telefax 031/ 322 82 97

Inhaltsverzeichnis

		<u>Seiten</u>	<u>Deckblatt</u>
1	Uebersicht über die Verhandlungen	I	rot
2	Rednerlisten	II	rot
3	<u>Verhandlungen der Räte</u>		
	Nationalrat		grün
	02./03.03.1994	1	
	14.03.1994	70	
	16.03.1994	84	
	18.03.1994	87	
	Ständerat		gelb
	08.03.1994	89	
	15.03.1994	121	
	18.03.1994	123	
4	Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht	125	blau

Table des matières

		<u>Pages</u>	<u>Couverture</u>
1	Résumé des délibérations	I	rouge
2	Listes des orateurs	II	rouge
3	<u>Débats dans les conseils</u>		
	Conseil national		verte
	02./03.03.1994	1	
	14.03.1994	70	
	16.03.1994	84	
	18.03.1994	87	
	Conseil des Etats		jaune
	08.03.1994	89	
	15.03.1994	121	
	18.06.1994	123	
4	Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers	131	bleu

1. Uebersicht über die Verhandlungen

Résumé des délibérations

× 178/93.128 *ns* Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Bundesgesetz

Botschaft und Gesetzesentwurf vom 22. Dezember 1993 (BBl 1994 I, 305) über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht.

N/S Staatspolitische Kommissionen

1994 3. März. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1994 8. März. Beschluss des Ständerates abweichend vom Beschluss des Nationalrates.

1994 14. März. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

1994 15. März. Beschluss des Ständerates abweichend vom Beschluss des Nationalrates.

1994 16. März. Beschluss des Nationalrates: Zustimmung.

1994 18. März. Beschluss des Nationalrates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

1994 18. März. Beschluss des Ständerates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

Bundesblatt II, 279; Ablauf der Referendumsfrist: 4. Juli 1994

× 178/93.128 *né* Droit des étrangers. Mesures de contrainte

Message et projet de loi du 22 décembre 1993 (FF 1994 I, 301) sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers.

N/E Commissions des institutions politiques

1994 3 mars. Décision du Conseil national modifiant le projet du Conseil fédéral.

1994 8 mars. Décision du Conseil des Etats avec des divergences.

1994 14 mars. Décision du Conseil national avec des divergences.

1994 15 mars. Décision du Conseil des Etats avec des divergences.

1994 16 mars. Décision du Conseil national: Adhésion.

1994 18 mars. Décision du Conseil national: La loi est adoptée en votation finale.

1994 18 mars. Décision du Conseil des Etats: La loi est adoptée en votation finale.

Feuille fédérale II, 283; délai référendaire: 4 juillet 1994

2. Rednerliste - Liste des orateurs

2.1 Nationalrat - Conseil national

Aubry (R/BE)	16
Bär (G/BE)	60
Bäumlin (S/BE)	61, 65, 79,80
Bischof (D/ZH)	62
Bodenmann (S/VS)	32, 63
Borel François (S/NE)	5, 61
Borer Roland (A/SO)	32, 33, 37, 52
Borradori (D/TI)	28
Bortoluzzi (V/ZH)	19
Bühmann (G/LU)	10, 27, 38, 43, 50, 62, 67, 72
Carobbio (S/TI)	20, 32
Caspar-Hutter (S/SG)	49
Darbellay (C/VS), rapporteur	4, 21, 26, 30, 36, 39, 42, 45, 46, 49, 52, 53, 59, 61, 74, 77, 78, 79, 80, 82, 85
David (C/SG)	18, 30, 34, 44, 48, 52, 54, 73
Dettling (R/SZ)	26, 38, 63, 71, 78
Diener (G/ZH)	9, 29
Engler (C/AI)	17
Fankhauser (S/BL)	16, 64, 68
Fischer-Seengen (R/AG)	21, 42, 75
Fritschi Oscar (R/ZH)	12, 29, 35, 44, 49, 57, 68, 71, 76
Goll (S/ZH)	15, 46, 57
Grendelmeier (U,ZH)	36
Gross Andreas (S/ZH)	56, 81
Heberlein (R/ZH), Berichterstatterin	3, 21, 25, 36, 39, 42, 45, 46, 49, 52, 53, 58, 60, 61, 66, 73, 77, 78, 80, 81,82, 84, 86
Hubacher (S/BS)	54
Jenni Peter (A/BE)	33, 66
Keller Rudolf (D/BL)	14, 45, 50, 60, 68
Koller (C), Bundesrat	2, 22, 31, 33, 37, 40, 42, 45, 46, 50, 51, 53, 59, 65, 66, 68, 74, 77, 78, 79, 80, 82, 85
Ledergerber (S/ZH)	2
Leu Josef (C/LU)	8, 35, 76

Leuba (L/VD)	11, 28, 35, 38, 44, 48, 58, 72, 82, 85
Leuenberger Ernst (S/SO)	61, 63
Loeb François (R/BE)	48
Maspoli (D/TI)	35, 43
Meier Samuel (U/AG)	13, 76
Poncet (L/GE)	18
Rechsteiner (S/SG)	7
Ruckstuhl (C/SG)	33, 43, 64, 73
Seiler Hanspeter (V/BE)	11, 26, 28, 37, 46, 61, 65, 72, 75
Sieber (U/ZH)	64
Spielmann (-/GE)	15
Stalder (D/BE)	53
Stamm Judith (C/LU)	35, 48, 58, 60, 61
Steinemann (A/SG)	13, 38, 53, 62, 72
Stucky (R/ZG)	32
Thür (G/AG)	63
Tschäppät Alexander (S/BE)	7, 30, 39, 41, 50, 57, 60, 73, 76, 85
Weder Hansjürg (U/BS)	6
Zwahlen (C/BE)	20
Zwygart (U/BE)	6

2.2 Ständerat - Conseil des Etats

Béguin (R/NE)	98
Bisig (R/SZ)	94
Bühler Robert (R/LU)	99
Büttiker (R/SO)	94
Cavelty (C/GR)	105, 106
Flückiger (R/JU)	93
Frick (C/SZ), Berichterstatter	89, 101, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 120, 121, 122
Gadient (V/GR)	95, 114
Iten Andreas (R/ZG)	97
Koller (C), Bundesrat	102, 105, 107, 109, 110, 112, 115, 117, 118, 119, 120, 122
Mornioli (D/TI)	100, 116, 118
Petitpierre (R/GE)	109
Piller (S/FR)	111, 114

Plattner (S/BS)	91, 100, 108, 110, 112
Reymond (L/VD)	96
Rhinow (R/BL)	93, 108, 112
Roth (C/JU)	95, 104
Salvioni (R/TT)	100, 107
Schiesser (R/GL)	117, 118
Schmid Carlo (C/AI)	96, 105, 114
Simmen (C/SO)	99, 118, 119
Weber Monika (U/ZH)	99

93.128

**Zwangsmassnahmen
im Ausländerrecht.
Bundesgesetz**
**Droit des étrangers.
Mesures de contrainte. Loi**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 22. Dezember 1993 (BB1 1994 I 305)
Message et projet de loi du 22 décembre 1993 (FF 1994 I 301)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Eintreten

Minderheit

(Borel François, Fankhauser, Gross Andreas)

Nichteintreten

Antrag Weder Hansjürg

Nichteintreten

Antrag Ledergerber

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag, die zwingenden formellen und inhaltlichen Vorschriften gemäss Artikel 43 Absatz 3 GVG einzuhalten. Gemäss dieser Bestimmung haben Botschaften und Berichte insbesondere darzustellen:

- a. die personellen und finanziellen Auswirkungen der Vorlage auf den Bund, insbesondere die Art und Weise der Kostendeckung und den Einfluss auf die Finanzplanung;
- b. die Folgekosten für die Kantone und Gemeinden;
- c. die Auswirkungen auf die Wirtschaft;
- d. soweit möglich das Verhältnis von Kosten und Nutzen der Vorlage.

Antrag der LdU/EVP-Fraktion

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag,

1. seinen Entwurf im Lichte der Kommissionsberatungen zu überarbeiten, um die Verabschiedung einer kohärenten Vorlage zu erleichtern;
2. dem Problem der gegenseitigen Information der Kantone und der Koordination zwischen dem straf- und dem asylrechtlich zuständigen Kanton die nötige Aufmerksamkeit zu schenken.

Antrag Rechsteiner

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag, den eidgenössischen Räten umgehend den Entwurf eines dringlichen Bundesbeschlusses vorzulegen, der in Abweichung vom Bundesgesetz über die Betäubungsmittel die kontrollierte Drogenabgabe für Drogensüchtige vorsieht.

Proposition de la commission

Majorité

Entrer en matière

Minorité

(Borel François, Fankhauser, Gross Andreas)

Ne pas entrer en matière

Proposition Weder Hansjürg

Ne pas entrer en matière

Proposition Ledergerber

Renvoyer le projet au Conseil fédéral

avec mandat de respecter sur le fond et la forme les dispositions de l'article 43 alinéa 3 de la loi sur les rapports entre les Conseils:

- a. Les conséquences financières et les effets sur l'état du personnel qu'aura pour la Confédération l'application des règles et mesures proposées, en particulier la manière dont les frais

- seront couverts et l'influence qu'ils exerceront sur la planification financière;
- b. Les frais qui s'ensuivront pour les cantons et les communes;
- c. Les conséquences qui en résulteront pour l'économie;
- d. Dans la mesure du possible la relation entre l'utilité des règles et mesures proposées, et les frais causés par leur application.

Proposition du groupe AdI/PEP

Renvoyer le projet au Conseil fédéral avec mandat:

1. de remanier son texte à la lumière des délibérations de la commission, de façon à le rendre plus cohérent et par là à faciliter son adoption;
2. d'accorder l'attention qu'il mérite au problème de l'échange d'informations entre cantons ainsi qu'à la question de la coordination des procédures entre le canton chargé de l'application de la peine et le canton compétent pour la demande d'asile.

Proposition Rechsteiner

Renvoyer le projet au Conseil fédéral

avec mandat de présenter, sans délai, un projet d'arrêté fédéral urgent qui prévoit, en dérogation de la loi fédérale sur les stupéfiants, la remise contrôlée de drogues aux toxicomanes.

Ordnungsantrag – Motion d'ordre

Ledergerber Elmar (S, ZH): Bevor der Rat jetzt für eine wahrscheinlich heftige Auseinandersetzung die Messer wetzt, bitte ich Sie, noch einmal einen Moment zurückzulehnen und zu überlegen, wo wir denn mit dieser Vorlage stehen.

Um es vorwegzunehmen: Ich stelle Ihnen den Antrag, es sei das Geschäft von der Traktandenliste abzusetzen und der Kommission und dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, ihre Aufgaben zu erfüllen und uns Vorschläge vorzulegen, zu denen sie von Gesetzes wegen verpflichtet sind.

Ich möchte das kurz begründen: Es besteht sehr grosse Einigkeit darüber, dass kriminellen Asylbewerbern gegenüber die Gesetze klar und konsequent angewendet werden sollen. Wir haben gegenüber kriminellen Asylbewerbern bereits heute ein ganzes Arsenal von gesetzlichen Vorschriften, die angewendet werden sollten. Es fehlen aber zum Teil die infrastrukturellen Voraussetzungen, das ist richtig; aber damit wird eigentlich dieses Gesetz, über das wir heute beraten sollen, im wesentlichen zu einem Finanzierungsgesetz von Haftplätzen und von Zuschüssen für die Kantone; das die Vorbemerkung. Warum können wir heute nicht über den Gesetzentwurf beraten? In Artikel 43 Absatz 3 Geschäftsverkehrsgesetz steht, dass der Bundesrat in Botschaften und Berichten darzustellen habe:

- a) die personellen und finanziellen Auswirkungen einer Vorlage auf den Bund, insbesondere die Art und Weise der Kostendeckung und den Einfluss auf die Finanzplanung;
- b) die Folgekosten für die Kantone und Gemeinden;
- c) die Auswirkungen auf die Wirtschaft;
- d) soweit möglich das Verhältnis der Vorlage»

Dieser Gesetzentwurf, wie er vorliegt, beinhaltet möglicherweise Kosten von Hunderten von Millionen Franken, und zwar wiederkehrende Kosten. Die Grundlagen, die der Bundesrat in der Botschaft thematisiert, sind absolut nichtssagend. Wir haben zwar gestern noch eine Kurzfassung des Schlussberichtes einer Arbeitsgruppe «Vollzugsunterstützung» auf unsere Pulte gelegt bekommen, aber auch dieses Arbeitspapier lässt uns bezüglich der effektiven Kostenfolgen für Bund, Kantone und Gemeinden völlig im unklaren. Man spricht von möglicherweise 200 bis 300 zusätzlichen Haftplätzen. Der Bundesrat hat uns gestern einen Vorschlag für einen neuen Artikel 14e Anag vorgelegt, der in der Kommission nicht behandelt worden ist.

Ich muss Ihnen schon sagen: Da werden die Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes nun ganz gröblich verletzt, und zwar in einem Ausmass, das auch von diesem Gesetz nicht verantwortet werden kann.

Wir haben diese Woche vom Bundesrat ein Pressecommuniqué darüber erhalten, wie er gedenkt, in diesem Jahr die Budgetposten auszuschöpfen, und wieviel Zuwachs in den einzelnen Budgetposten möglich sein soll. Wir stehen in einer Situation ganz massiven Kostenbewusstseins und -sparens, und nun soll hier plötzlich eine Vorlage mit Folgekosten in der Höhe von möglicherweise hundert Millionen oder Hunderten von Millionen Franken kommen. Das wird sehr davon abhängen, welche Variante bei den Mehrheits-/Minderheitsanträgen jeweils durchkommt.

Ich stelle Ihnen den Antrag – ich wiederhole es –, dass diese grundsätzlichen Fragen, die die Kantone und den Bund Millionen, dreistellige Millionenbeträge, kosten werden, geklärt werden müssen, bevor wir ein solches Gesetz beschliessen; dass die Kommission und der Bundesrat ihre Hausaufgaben zuerst machen sollen und dass wir das nachher im Rat wieder traktandieren.

Ich bitte Sie, meinen Ordnungsantrag zu unterstützen.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte Sie dringend bitten, diesen Ordnungsantrag abzulehnen. Der Bundesrat ist überzeugt, dass diese Vorlage unbedingt notwendig ist, um offensichtliche, gravierende Missstände im Asyl- und Ausländerrecht zeitgerecht zu beseitigen. Im übrigen darf ich Sie daran erinnern, dass auch die Bundesratsparteien im letzten Herbst der gleichen Meinung waren. Aufgrund dieser Lagebeurteilung haben wir diese Vorlage im beschleunigten Verfahren – auch das immer in Übereinstimmung einerseits mit den Bundesratsparteien und andererseits mit den Büros beider Räte – sehr, sehr gründlich erarbeitet.

Was nun die Frage des Vollzugs anbelangt, die Herr Ledergerber aufgreift, ist der Bundesrat mit gutem Recht davon ausgegangen, dass der Vollzug der Aus- und Wegweisungen nach dem geltenden Recht – Sie finden das sowohl im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) als auch im Asylgesetz – Sache der Kantone ist. Daran wollen wir nichts ändern – übrigens in Übereinstimmung mit der überwiegenden Anzahl der Kantone. Weil diese Rechtslage ganz klar war, haben wir schon in der Botschaft gesagt: Wir sind bereit, im Bereich des Asyls, wo die Fürsorgekosten bekanntlich vom Bund zu übernehmen sind, die Kantone mit einer Tagespauschale von 100 Franken für die Kosten der Ausschaffungshaft zu unterstützen.

Dann hat sich im Rahmen der Vernehmlassung gezeigt, dass die Kantone geltend gemacht haben, sie könnten auch die baulichen Infrastrukturaufgaben nicht allein lösen, sie seien dazu innerer nützlicher Zeit nicht in der Lage. Daraufhin habe ich sofort diese Arbeitsgruppe «Vollzugsunterstützung» unter der Leitung von Herrn Direktor Scheidegger eingesetzt, die in Zusammenarbeit mit den Kantonen Lösungen gesucht hat. In der Kommission ging ein Antrag Seiler Hanspeter durch, der die finanzielle Unterstützung der Kantone durch den Bund gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf wesentlich ausdehnen wollte. Es war weitgehend eine Blankonorm; da war es unsere Pflicht und Schuldigkeit, möglichst im Gesetz zu sagen, wie diese zusätzliche finanzielle Unterstützung erfolgen soll. Wir haben das mit diesem neuen Finanzierungsartikel auf den Tisch des Hauses gelegt.

Im übrigen darf ich Sie daran erinnern, dass es verfahrensmässig sogar das verfassungsmässige Recht des Bundesrates ist, bei der Beratung eines Geschäftes – wenn solche neue Vorschläge in einer Kommission durchgehen – selber auch Anträge zu stellen. Wir haben also nichts anderes gemacht, als von unserem verfassungsmässigen Recht Gebrauch zu machen.

Was nun die Gesamtkosten für Bund und Kantone anbelangt, würden wir uns – ausgenommen diese im Zusatzantrag ausgewiesenen Kosten – natürlich vollständig auf das Gebiet der Prophetie begeben, wenn wir nähere Angaben machen würden. Persönlich bin ich davon überzeugt, dass dieses Gesetz eine eminent generalpräventive Wirkung haben wird und daher unsere Asylkosten nicht nur stabilisieren, sondern eher reduzieren wird.

Ich darf Sie daran erinnern, dass wir heute im Asylbereich ein Budget von über 800 Millionen Franken haben. Meinen Sie

denn, Sie können dem Volk «verkaufen», dass wir für derartige Summen einfach administrativen Leerlauf betreiben; statt vorher die Wegweisungen sicherzustellen? Das ist nämlich der Zweck dieses Gesetzes: eindeutig rechtsstaatliche Verfahren auch im Vollzugsbereich sicherzustellen.

Deshalb möchte ich Sie entschieden bitten, diesen Ordnungsantrag abzulehnen.

Präsidentin: Bei der letzten Abstimmung war es unklar, ob die Eingaben von gewissen Plätzen aus richtig an die elektronische Abstimmungsanlage übermittelt wurden. Bis dieses Problem kontrolliert ist, stimmen wir mittels der alten Methode durch Aufstehen ab.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Ledergerber	59 Stimmen
Dagegen	95 Stimmen

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Seit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1981 ist das Asylgesetz bereits dreimal revidiert und durch den dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren ergänzt worden. Dieser gilt noch bis zum Dezember 1995. Die nächste Revision steht also bereits vor der Tür. Dieses ungewöhnliche Revisionstempo ist wesentlich durch die rasche Entwicklung im Asylbereich und die ständige Zunahme von Asylgesuchen in den letzten Jahren geprägt. Ein Einbruch fand nur 1992 statt. 1993 haben wir mit 24 739 Gesuchen wieder steigende Zahlen, ebenso haben wir 1994 eine Zunahme von 38 Prozent, während gesamt europäisch die Zahl 1993 um 100 000 Gesuche zurückging.

Das Budget des Bundesamtes beläuft sich unterdessen – wir haben es von Herrn Bundesrat Koller gehört – auf 800 Millionen Franken. Für seine Aufgabe stehen ihm 450 Personalstellen zur Verfügung. Eine rasche Abwicklung eines rechtsstaatlich einwandfreien Verfahrens und ein Vollzug der einmal gefällten Entscheide sind daher unerlässlich. Für die wechselnde Attraktivität eines Landes als Asylort sind verschiedenste Faktoren massgebend. Einen grossen Einfluss hat unter anderem auch die Gesetzgebung der umliegenden Länder, die in den letzten Jahren überall verschärft wurde.

Beim Vollzug der Wegweisung bestehen erhebliche Mängel. Im wesentlichen sind diese durch die Dauer des Verfahrens bedingt. Je länger das Verfahren dauert, desto problematischer ist der Vollzug der Wegweisung. Probleme bieten auch die schwierige Beschaffung von Ausreisepapieren und der mangelnde Wille vieler Ausreisestaaten, ihre Landsleute wieder aufzunehmen, aber auch die ungenügenden Möglichkeiten der Kontrolle von Asylbewerbern nach einem rechtskräftigen Ausreiseentscheid und die ungenügenden Möglichkeiten des Vorgehens bei Einreichung missbräuchlicher Asylgesuche. Einige dieser Mängel sollen mit dieser Vorlage behoben werden.

Der Geltungsbereich des neuen Gesetzes, in dem Artikel des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) und des Asylgesetzes geändert werden, erstreckt sich auf alle Ausländer, die ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz anwesend sind. Bei den vorgeschlagenen Massnahmen handelt es sich ausschliesslich um verwaltungsrechtliche Sanktionen, die in keiner Art und Weise das Strafrecht ersetzen, sondern dieses allenfalls ergänzen sollen. Die Kommission liess sich zusammen mit der Staatspolitischen Kommission des Ständerates in einem Hearing über die völkerrechtlichen Aspekte des Gesetzes informieren. In diesem Hearing bestätigten Professor Trechsel, der Mitglied der Expertenkommission war, und Professor Malinverni, dass die vorgesehenen Zwangsmassnahmen mit der EMRK vereinbar sind, solange ernsthaft und mit Erfolgsaussichten an einer Vollstreckung gearbeitet wird. Sobald ersichtlich sei, dass eine Ausschaffung nicht erfolgen könne, dürften jedoch weder eine Vorbereitungs- noch eine Ausschaffungshaft weitergeführt werden. Skeptisch äusserten sich die Experten bezüglich der Internierung gemäss Anag.

Bedenken gegenüber der Vorlage äusserte im Hearing Herr Gattiker als Vertreter der Caritas und der in der Schweizerischen Flüchtlingshilfe zusammengeschlossenen Hilfswerke.

Nach seiner Meinung bringt das Gesetz der Verwaltungsbehörde zahlreiche Ermessensspielräume und wirft es im Verhältnis zum Strafrecht bezüglich Legalitätsprinzip, Gleichheitsgrundsatz oder Unschuldsvermutung Fragen auf.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass nach anerkannten völkerrechtlichen Grundsätzen Ausländer keinen Rechtsanspruch haben, sich in der Schweiz aufzuhalten. Ausgehend von dieser Prämisse ist es gemäss Völkerrecht zulässig, Ausländer ohne Aufenthaltsbewilligung anders zu behandeln als Ausländer, die mit Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz sind und damit eine garantierte Rechtsstellung besitzen. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz bildet das Non-refoulement-Prinzip.

Die Glaubwürdigkeit unserer Asylpolitik hängt weitgehend von einem rechtsstaatlich korrekt durchgeführten Verfahren ab und von der Bereitschaft der Schweiz, Flüchtlinge, d. h. Menschen, die in ihrem Heimatland verfolgt und gefährdet sind, aufzunehmen. Die Gefahr besteht durchaus, dass durch eine kleine Minderheit von sich nicht korrekt verhaltenden oder straffälligen Asylbewerbern oder von Ausländern, die sich ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufhalten, unnötig Fremdenfeindlichkeit und Vorurteile genährt werden. Und dies geht allein zu Lasten der grossen Mehrheit von Asylbewerbern oder Ausländern, die sich korrekt verhalten.

Von der Notwendigkeit, Missbräuchen entgegenzutreten, war die Kommissionmehrheit überzeugt. Über Angemessenheit und Verhältnismässigkeit der vorgeschlagenen Sanktionen hingegen bestehen Meinungsverschiedenheiten. Dies sehen Sie aus den knappen Abstimmungsergebnissen der Kommission und den zahlreichen Minderheitsanträgen in der Vorlage.

Mit welchen Mitteln will das Gesetz die Missbräuche angehen? Vorauszuschicken ist die Grundaussage im Gesetz, dass alle Artikel als Kann-Vorschrift formuliert sind, das heisst, dass den Kantonen die Möglichkeit gegeben wird, die vorgeschlagenen Zwangsmassnahmen anzuwenden. Sie sind dazu nicht verpflichtet. Diese Verpflichtung wird in einem Minderheitsantrag vorgeschlagen.

Welches sind nun die neu vorgeschlagenen Massnahmen? Neu geschaffen wird die Möglichkeit der Vorbereitungshaft. Um die Durchführung eines Wegweisungsverfahrens sicherzustellen, kann ein Ausländer bei Vorliegen der in Artikel 13a umschriebenen Voraussetzungen vor dem Vorliegen einer rechtskräftigen Ausweisungsverfügung während höchstens drei Monaten in Haft genommen werden.

In Artikel 13b wird die heute bestehende Ausschaffungshaft neu umschrieben und die zeitliche Dauer verlängert. Über Voraussetzungen und Verlängerungsmöglichkeiten werden wir in der Detailberatung diskutieren.

Für beide Haftarten wird im Artikel 13c die Zuständigkeit zur Anordnung umschrieben. Während der Bundesrat die für den Vollzug der Wegweisung zuständige kantonale Behörde als zuständig erklärt und ein richterliches Überprüfungsrecht nach maximal 96 Stunden festlegt, entschied sich die Kommissionmehrheit für eine mündliche richterliche Verhandlung als Voraussetzung für eine Inhaftierung.

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Verfahren gilt heute für die Ausschaffungshaft. Neu geschaffen werden die Möglichkeiten der Zuweisung eines Aufenthaltsortes oder des Verbotes, ein Gebiet zu betreten, d. h. eine Einengung der Bewegungsfreiheit als mildere Massnahme gegenüber einem Freiheitsentzug. Dieses Mittel soll es den Kantonen erlauben, Ausländer beim Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für den Verdacht, in strafbare Handlungen verwickelt zu sein, von allfälligen Tatorn, z. B. von der Drogenszene in der Stadt Zürich, fernzuhalten.

Probleme zeigen sich – wir haben dies anlässlich der Begründung des Ordnungsantrages gehört, und es ist ebenfalls den Vernehmlassungsantworten zu entnehmen – für die Kantone beim Vollzug der vorgeschlagenen Massnahmen. Trotzdem haben alle Kantone, mit Ausnahme des Kantons Bern, den Gesetzentwurf begrüsst. Eine Arbeitsgruppe der Kantone hat unter der Leitung des Direktors des BFF unterdessen Lösungsvorschläge erarbeitet. Sie haben den Bericht gestern auf dem Tisch gehabt.

Bezüglich der Finanzierung dieser Massnahmen hat die Kommission einen Antrag gutgeheissen, der den Bund verpflichtet, an den Vollzug Beiträge zu leisten. Der Bundesrat hat unterdessen seinerseits Grundlagen für eine Mitfinanzierung der notwendig gewordenen Investitionen beschlossen. Für die nach Asylgesetz zu inhaftierenden Ausländer erhalten die Kantone bereits nach der Asylverordnung 2 eine Tagespauschale von 100 Franken, währenddem sie für die nach Anag anwesenden Ausländer selber aufkommen müssen.

Wir werden in der Detailberatung Gelegenheit haben, über diese beiden Artikel nochmals zu diskutieren.

Die Kommission hat sich an vier Sitzungstagen eingehend mit der Vorlage befasst. Ich möchte Herrn Hadorn und Herrn Arnold, aber auch speziell Frau Theler von den Parlamentsdiensten für ihren ausserordentlichen Einsatz bei der Verarbeitung der zahlreichen Änderungsanträge und für die Gewährleistung einer sorgfältigen Behandlung in der Kommission bestens danken.

Erst nach Abschluss der Kommissionsarbeiten wurde uns eine Petition der Asylkoordination mit 7503 Unterschriften geleitet, die ein Nichteintreten auf die Vorlage vorschlägt. Die Kommission konnte sich nicht mehr mit dieser Petition beschäftigen, doch erhielten auch alle Parlamentsmitglieder persönliche Briefe in dieser Angelegenheit.

Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen – bei einem Stimmenverhältnis von 19 zu 3 –, auf die Vorlage einzutreten. In der Schlussabstimmung hat die Kommission den Gesetzentwurf mit 13 zu 4 Stimmen bei 5 Enthaltungen gutgeheissen.

Darbellay Vital (C, VS), rapporteur: La situation dans le domaine de l'asile s'est détendue après l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral urgent du 22 juin 1990. Grâce à cet arrêté urgent, nous avons pu accélérer la procédure d'une manière importante, et nous avons décrété une interdiction de travail. Si bien que, après le maximum de demandes d'asile de 1991, où celles-ci se sont élevées à 42 000, on a vu une nette diminution, avec 18 000 demandes en 1992, une certaine recrudescence, mais modérée, avec 25 000 demandes environ en 1993; il semble que, pour 1994, les demandes d'asile devraient être du même ordre.

Il y a par contre un certain nombre de problèmes qui se sont posés en été 1993. Plusieurs requérants d'asile ont été impliqués dans le trafic de drogue. Et, selon le message, d'autres étrangers attirent l'attention, soit par des actes criminels, soit par un comportement social inadapté. Divers cercles politiques, les Démocrates suisses et la Ligue des Tessinois en particulier, l'Union démocratique du centre également, ont demandé des mesures rapides, urgentes contre les requérants délinquants. Et là, le message nous dit à la page 5: «souvent, ces exigences reposent sur la conviction que les requérants d'asile en Suisse sont en majorité des criminels ou des individus rétifs. Or, tel n'est pas le cas. Il n'est pas davantage exact d'affirmer que les requérants d'asile dominent le marché de la drogue en Suisse.»

Relevons, d'autre part, que le droit pénal existe pour les requérants d'asile, pour les étrangers, comme pour les Suisses. Par conséquent, lorsque nous avons affaire à des requérants délinquants, ils peuvent déjà être pris en compte par ce droit pénal. Les dispositions particulières qui ont été prises, c'est de traiter ces cas en priorité, aussi bien en ce qui concerne l'Office fédéral des réfugiés que la Commission suisse de recours en matière d'asile, de manière que ces cas puissent être clarifiés le plus rapidement possible.

Ceci dit, il ne faut pas nier que des problèmes existent, des problèmes qui se posent notamment sur les scènes de la drogue, en particulier à Zurich. Des requérants d'asile et d'autres étrangers, de petits trafiquants, qui ne tombent pas directement sous le coup du Code pénal, ont pu provoquer un certain nombre de problèmes. D'autre part, il faut le relever, M. le conseiller fédéral l'a fait en introduction tout à l'heure, que dans le domaine du renvoi des problèmes importants subsistent, c'est-à-dire que, souvent, des personnes qui n'ont pas obtenu le droit d'asile se cachent et, de ce fait, ne peuvent pas être renvoyées.

C'est pourquoi la commission d'experts, qui avait pour tâche essentiellement d'introduire le droit particulier contenu dans l'arrêté urgent dans le droit ordinaire, a été chargée de prévoir des mesures pour les étrangers sans autorisation de séjour ou d'établissement. Donc, ces mesures ne visent pas seulement les requérants d'asile.

Et les mesures proposées sont au nombre de trois principalement. La première est une mesure ancienne, modifiée. Vous savez qu'on peut déjà mettre en détention un requérant d'asile en vue du refoulement, mais aujourd'hui cette détention dure au maximum 30 jours. On avait 3 jours dans le premier droit d'asile, ensuite ça a été porté à 30 jours, et aujourd'hui le Conseil fédéral propose d'étendre cette possibilité à une première intervention de 6 mois qui peut être prolongée de 6 mois. La commission, elle, a été un peu plus modeste, puisqu'elle propose 3 mois et 3 mois; donc une modification sensible de toute façon de l'état actuel, pour tenir compte d'un problème réel.

Les deux autres mesures sont nouvelles. Il s'agit d'abord d'une détention de 3 mois en phase préparatoire, c'est-à-dire au moment où la décision sur l'asile n'a pas encore été prise. Cette disposition est nettement plus délicate, et elle a été très largement discutée dans notre commission.

Ensuite, troisième disposition, pour répondre aux problèmes qui se posent sur les scènes de la drogue, interdiction pour certains requérants d'asile ou autres étrangers suspects ou à caractère asocial de pénétrer dans des régions déterminées ou d'en sortir.

Vous remarquez qu'ici on touche le problème de la liberté des personnes, des personnes qui, d'une manière générale ne sont pas délinquantes, puisque les délinquants ne sont touchés que marginalement par le projet qui vous est soumis. C'est donc un problème très délicat, et on peut dire que nous nous situons toujours sur le fil du rasoir entre, d'un côté, le respect de la dignité des personnes et de la liberté individuelle et, de l'autre côté, le souci des problèmes réels qui se posent et de l'ordre public.

Pour y voir plus clair, avec la commission du Conseil des Etats, nous avons assisté à l'audition de deux professeurs, MM. Trechsel et Malinverni, d'un conseiller d'Etat zurichois, M. Homberger, et de M. Gattiker, chef du service juridique de Caritas.

Les deux professeurs et le conseiller d'Etat se sont exprimés d'une manière très positive, en faisant remarquer que ces mesures étaient de nature à apporter une amélioration sensible et qu'elles étaient en accord avec notre constitution et avec la Convention européenne des droits de l'homme. Une réserve cependant, de la part des deux professeurs, en ce qui concerne l'article 13a lettre e, où il risque d'y avoir – mais nous y reviendrons plus tard – ambiguïté entre le droit pénal et le droit administratif.

La position de M. Gattiker a été nettement plus réticente, craignant qu'avec ce droit les autorités de police aient une marge de manoeuvre trop grande et craignant également l'arbitraire. La commission elle-même – et vous pouvez le voir dans le dépliant et par les mesures qui ont été proposées par certaines minorités ou par la majorité dans certaines circonstances – montre qu'elle a été également critique. Elle a reçu le projet avec une certaine inquiétude. Cet accueil mitigé est dû à divers problèmes: d'une part, certains membres de la commission l'ont soulevé, on a l'impression que l'on résout essentiellement un problème zurichois par une loi applicable sur l'ensemble du territoire de la Confédération; d'autre part, il y a effectivement une large possibilité d'appréciation et nous craignons que cela puisse conduire à l'arbitraire.

Je dois également relever une ambiguïté: dans le message, dans ce qui a été discuté durant l'été, on parle continuellement de requérants d'asile délinquants et comme à ces derniers le droit pénal est applicable, on ne retrouve dans la loi que peu de cas qui touchent les requérants d'asile délinquants. Néanmoins, les problèmes existent et, malgré ces réticences, la majorité de la commission vous propose d'entrer en matière parce qu'il est nécessaire de rechercher des solutions. Cette entrée en matière, après quatre jours de discussion, a été décidée par 19 voix contre 3.

La commission, vous le remarquerez également, a apporté de sensibles modifications. Nous aurons l'occasion d'y revenir. Je cite simplement ici que, selon la majorité de la commission, la détention ne devrait pas être décidée simplement par l'autorité de police des étrangers, mais par un juge.

La commission remercie M. Koller, conseiller fédéral, et M. Hadorn pour l'accompagnement qu'ils ont apporté à ces travaux, l'administration également – spécialement M^{me} Cornelia Theler – pour tous les documents qui nous ont été présentés. La majorité de la commission vous invite à entrer en matière, tout en gardant une position critique et, par le fait même, elle vous demande de rejeter les propositions de renvoi, ainsi que les diverses propositions de non-entrée en matière sur lesquelles nous aurons à revenir. Elle vous invite également à refuser la pétition qui a été présentée par la «Coordination asile» qui demande aussi de ne pas entrer en matière et qui a été appuyée par 7503 signatures.

La commission n'a pas pu se prononcer sur cette pétition puisque cette dernière a été déposée après la fin de ses travaux, mais comme la majorité avait déjà pris la décision d'entrer en matière, je puis vous inviter à la suivre.

Borel François (S, NE), porte-parole de la minorité: En accordant la plus grande urgence aux mesures de contrainte concernant les touristes et les demandeurs d'asile, le Conseil fédéral se trompe de priorité.

Il y a des cantons où le chômage dépasse 7 pour cent, atteignant même 12 à 13 pour cent dans certaines régions, et le gouvernement ne propose que des révisions partielles de la loi sur le chômage. Il laisse mourir l'«arrêté Bonny» et ne fait rien de concret en matière de politique industrielle ou de relance économique. Nous venons même d'apprendre qu'il s'oppose au bonus à l'investissement.

Pour nous faire oublier cette question et son inaction en la matière, pour nous faire oublier la question fondamentale qui se pose à notre pays – y aura-t-il assez de travail pour tous? –, le Conseil fédéral participe à ce que M. Tschopp appelle le «psychodrame zurichois» dans un récent article de presse. Il y a un problème de gestion à Zurich. Pour résoudre ce problème, Zurich a droit à l'appui du canton et de la Confédération, mais ce problème est envenimé par la campagne en vue des élections municipales. Le climat est d'autant plus envenimé que l'UDC participe à cette campagne, avec le style qui est malheureusement désormais le sien. Je refuse que la campagne précédant les élections municipales zurichoises soit prétexte à légiférer sous la Coupole fédérale. Je dis non à cette «lex Zurich» qui nous leurre sur nos priorités.

Le projet du Conseil fédéral a un deuxième grave défaut: il ne fait pas dans la nuance. Certes, les touristes et les demandeurs d'asile sont des étrangers qui – je cite la loi – «ne possèdent pas d'autorisation régulière de séjour». Ils ne sont pas pour autant dans l'illégalité. D'autre part, mettre dans un même sac ceux que l'on pense être des trafiquants de drogue et ceux dont on imagine qu'ils ont trop peur de retourner dans leur pays pour accepter une décision d'expulsion de nos autorités n'est pas admissible. Dans les deux cas, drogue ou refus d'expulsion, ils risquent jusqu'à 15 mois de prison préventive, sans pour autant avoir commis aucun délit. Le Conseil fédéral ne fait pas du touriste ou du demandeur d'asile le bouc émissaire de tous nos maux de société, mais d'autres, dans ce Parlement et ailleurs, ont déjà fait le pas, et c'est une deuxième raison de refuser le projet.

Le problème que rencontrent les Zurichois est en priorité un problème de gestion. Nous avons un droit pénal et un droit administratif qui pourraient être appliqués. Le droit actuel permettrait de résoudre tous les problèmes aigus, mais la capacité et parfois la volonté d'agir manquent. Le Conseil fédéral se trompe en imaginant que changer la loi permettra de sortir de l'ornière. Il ne fera que susciter de faux espoirs parmi les citoyens qu'il souhaite rassurer. Dans une année, les élections municipales, puis cantonales, zurichoises seront derrière nous, mais les élections fédérales seront à l'horizon, et là menace le retour de manivelle, car rien d'important ne se sera passé, notre travail législatif aura servi d'oreiller de paresse et, concrètement, les gestionnaires en seront au même point.

Vous voulez, Monsieur le Conseiller fédéral, mettre en vigueur la nouvelle loi au 1er juillet de cette année. Les cantons vous écrivent et nous écrivent, par la même occasion, qu'ils ne seront pas prêts. Pour les rassurer vous leur annoncez, et par la même occasion vous nous annoncez, dans un communiqué daté d'hier, que vous allez demander l'autorisation au Parlement de les aider financièrement. Mais la préparation des cantons ne sera pas plus avancée pour autant. Cette démarche inhabituelle et qui est contraire à tous les usages, en cherchant à court-circuiter le travail des commissions, ne prouve qu'une chose, c'est que la Confédération, elle non plus, n'était pas prête et ne l'est toujours pas.

Les cantons ne sont pas prêts, la Confédération n'est pas prête, le Parlement devrait légiférer à la hâte, sans respecter le bicamérisme qui permettrait au Conseil des Etats de traiter l'objet dans une prochaine session, en jouant son rôle de deuxième Chambre qui soumettra ce projet à sa réflexion. Le Conseil des Etats tiendra séance à la hâte pendant la session pour traiter de nos décisions. Voilà trois bonnes raisons de ne pas entrer en matière.

Une campagne de la presse de boulevard a suscité l'inquiétude d'une partie de la population. Entrer dans le jeu de cette campagne n'est pas digne du législateur, et c'est politiquement dangereux. C'est pourquoi je refuse cette loi.

Mon opposition à ce projet a des motifs encore plus profonds. Ce projet met directement en cause le respect des droits de l'homme, et je ne citerai que deux exemples tirés d'un document de la Ligue suisse des droits de l'homme.

Premier exemple: le projet prévoit une innovation, le droit pénal préventif. On pourra assigner à résidence, ou bien priver de liberté pour une durée maximale de 15 mois des personnes n'ayant commis aucun délit, mais dont on pourrait seulement supposer qu'elles pourraient avoir l'intention de commettre un tel délit, comme celui, par exemple, de se soustraire à une décision d'expulsion.

Cette innovation, déjà contestable en soi, est accompagnée de deux circonstances aggravantes. Premièrement, ce n'est pas un juge, mais une autorité administrative qui prononce la sanction préventive, le juge n'effectuant qu'un contrôle a posteriori sur dossier; deuxièmement, cette sanction ne s'adresse qu'aux touristes et aux demandeurs d'asile, créant dès lors une inégalité de traitement entre eux et les autres personnes, Suisses ou étrangers.

Deuxième exemple: le projet prévoit la possibilité de détenir des familles, donc aussi des enfants, mais le projet ne prévoit aucune disposition tendant à protéger ces derniers. Dans notre droit pénal, il n'est pas possible de mettre en prison des enfants de moins de 7 ans, et des mesures particulières sont prévues pour ceux de 7 à 15 quinze ans. Le projet d'aujourd'hui instaure allègrement la détention des enfants dans des lieux encore indéterminés. Il offre, qui plus est, moins de garantie que le droit répressif actuel, et ceci pour des enfants de touristes et de demandeurs d'asile qui n'ont encore commis aucun délit.

Je pourrais citer encore bien d'autres exemples, mais ces deux me paraissent suffisants pour justifier de ne pas entrer en matière.

Beaucoup s'imaginent que la loi dont nous parlons ne concerne qu'une minorité d'étrangers. En fait, cette loi touche également de plein fouet la sphère privée de tous les habitants de ce pays, suisses ou étrangers. Je veux parler en particulier du droit de perquisition. Je vais illustrer mon propos par un exemple qui concerne certains d'entre vous, chers collègues zurichois: habitants d'une grande agglomération, vous disposez peut-être d'un logement de vacances ou de week-end quelque part dans nos montagnes. Les autorités de police sont informées d'une rumeur selon laquelle des touristes ou des requérants d'asile logent à l'insu des propriétaires dans un logement de vacances du village X ou, moindre mal, y ont dissimulé des documents. A partir de cette information, tous les logements du village X, dont le vôtre, peuvent être perquisitionnés. La loi ne précise même pas qui peut ordonner la perquisition. Celle-ci peut d'ailleurs se faire en votre absence, contrairement à ce qui est prévu en général dans les codes de procédure pénale.

Enfin, aucune des limites temporelles prévues habituellement dans les codes de procédure pénale n'est prévue ici. Des tiers absolument pas concernés par un délit potentiel d'un touriste ou d'un requérant d'asile sont donc menacés d'une grave violation de leur sphère privée, qui peut être décidée de manière arbitraire par une autorité non déterminée dans la loi, et dans des conditions moins rigoureuses que celles du droit pénal habituel. C'est aussi – et c'est la dernière raison que je citerai – une bonne raison de refuser d'entrer en matière.

Monsieur le Conseiller fédéral, vous vous trompez de priorité en préférant réagir à une campagne de presse de boulevard plutôt que d'agir pour le plein emploi. Monsieur le Conseiller fédéral, vous êtes certainement «ein netter Bundesrat», mais la loi que vous proposez «ist kein nettes Gesetz», ni pour les Suisses, ni pour les étrangers.

Je vous invite à refuser l'entrée en matière.

Weder Hansjürg (U, BS): Ich hätte mir natürlich mehr Zeit gewünscht.

Die bürgerliche Schweiz bangt um die innere Sicherheit. Sie sei in Gefahr. Schuld daran sind die kriminellen – sprich drogendealenden – Asylanten. Das ist die Auffassung mehrerer politischer Parteien aus dem Raume Zürich, die dieses Thema im Hinblick auf die bevorstehenden Wahlen publikumswirksam besetzt halten. Auch der Bundesrat hat sich beeindrucken lassen und unterbreitet uns eine Vorlage, die in dieser Form nicht akzeptiert werden darf.

An einem Ort muss ich den Panikverbreitenden allerdings Recht geben. Die Menschen in unserem Land haben tatsächlich Angst. Die Ursachen aber – das haben Sie kürzlich in einer offiziell durchgeführten Untersuchung lesen können – sind in erster Linie die Arbeitslosigkeit, die wachsende Armut, die Umweltzerstörung und – jetzt passen Sie gut auf! – das «Geldwaschen» und die dubiosen Machenschaften der Waffen- und Uranmafia. Das sind die Hauptgründe der Panik, die in der Schweiz herrscht. In einem Land, das den Fremden schon von Haus aus kritisch entgegentritt, sind die Schuldigen rasch gefunden.

Es sind aber nicht etwa diejenigen, die die erwähnten Missstände zu verantworten haben, z. B. die bei uns Macht ausübenden politischen Parteien, sondern vielmehr sind es «die kriminellen Asylanten», die sich nicht nur als Sündenböcke eignen, sondern auch noch von den Ursachen der Misere ablenken. Die ganze Sache wird zusätzlich angeheizt vom «Blick», dem «Blick», der sich seit Jahren im «gesunden Volksempfinden» suht. Und die FDP krönt diese Entwicklung mit dem Wort «humanitärer Kitsch». Dazu sage ich kein Wort mehr.

Aber es gibt noch Verstösse in diesem Gesetz, die bis jetzt nicht erwähnt worden sind, die auch in den Berichten und – soweit ich weiss – in der Kommission nicht erwähnt worden sind. Nach Auffassung namhafter Juristen verstösst diese Vorlage gegen die Europäische Menschenrechtskonvention, gegen die Antirassismuskonvention, gegen die Uno-Kinderkonvention und gegen die Genfer Flüchtlingskonvention.

Wir haben allen Grund – nachdem wir auch den finanziellen Teil von Herrn Ledergerber gehört haben –, auf dieses Geschäft nicht einzutreten oder es allenfalls wenigstens an den Bundesrat zurückzuweisen.

Zwygart Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion anerkennt den guten Willen, in einer unerfreulichen Lage Verbesserungen zu erreichen. Gerade weil wir dieser Meinung sind, beantragt Ihnen unsere Fraktion, das Geschäft an den Bundesrat zurückzuweisen.

Die Frage der Kriminalität von Ausländern ohne Bleiberecht steht im Schnittpunkt dreier heikler, sogar sehr heikler Problemkreise, nämlich der Asylpolitik, der Politik der inneren Sicherheit und der Drogenpolitik. Eine Polarisierung auf diesen Gebieten mit nachfolgenden polemischen Anwürfen hilft uns nicht weiter, das wissen wir, und ist darum zu vermeiden.

Die Kriminalität von Ausländern belastet die asylpolitische Diskussion im Moment übermässig. Eine relativ kleine kriminelle Minderheit bringt alle Asylbewerber und dazu die Gastarbeiter und ihre Familien in Verruf. Es entstand der Eindruck, dass der

Staat – da sind vor allem Gemeinde- und Kantonsbehörden gemeint – solchen Zuständen gegenüber hilflos sei. Wenn aber langfristig eine humane Asylpolitik und eine glaubwürdige Polizei und Gerichtsbarkeit aufrechterhalten werden sollen, ist es wichtig, dass die Behörden die nötigen gesetzlichen Grundlagen haben, um der Bevölkerung zu zeigen, dass man die Sache im Griff behält.

Die asylpolitische Diskussion darf nicht von einem Teilbereich der Kriminalität überschattet werden; sie muss dringend davon entlastet werden. Aber wegen eines Randproblems dürfen wir nicht die Grenzen der Rechtsstaatlichkeit beliebig verschieben und Individualrechte und Menschenrechte, aber auch internationale Verpflichtungen wie die Antirassismuskonvention oder das Non-refoulement-Prinzip verletzen. Weiter besteht durchaus die Gefahr, dass der Vollzug durch die Kantone nicht im gewünschten Masse übernommen werden kann, auch wenn jetzt hier kräftig Gegensteuer gegeben werden soll.

Wir brauchen eine dieser Situation angemessene und vor allem durchdachte Lösung. Offensichtlich war die vom Bundesrat ausgearbeitete Vorlage zu wenig überlegt. All die Flicker, die in der Kommissionsarbeit hinzugefügt worden sind, zeigen dies. In einem «Expressverfahren» soll diese Vorlage im National- und Ständerat durchgejagt werden. Dem Zweitrat erlaubt dieses Vorgehen nicht, den noch offenen Fragen genügend auf den Grund zu gehen. Zudem wird das Differenzbereinigungsverfahren im Schnellzugstempo abgewickelt; damit ist die Sorgfaltspflicht nicht gewährt.

Was ist denn nun nicht gut? werden Sie fragen. Ich will einzig auf ein Problem hinweisen, das mit dieser Vorlage noch immer nicht gelöst ist:

Wir werden am Schluss enttäuscht sein, wenn etwas nicht funktioniert. Massnahmen und Strafen im Asylwesen werden auf Kantons- oder Gemeindeebene abgehandelt. Um aber ein ganzes System von Massnahmen und Strafen handhaben zu können, braucht es Information. Dies betrifft vor allem den Informationsfluss zwischen Strafjustiz und Polizei einerseits und den Ausländerbehörden andererseits. Die Frage der gegenseitigen Information stellt sich eben auf verschiedenen Ebenen, so etwa auch beim vorgesehenen beschleunigten Asylverfahren bei Kriminalität oder Verdacht auf Kriminalität. Oft sind dabei zwei oder mehrere Kantone beteiligt. Die Frage der Information stellt sich damit auf der faktischen und dazu auf der rechtlichen Seite.

Die kantonalen Datenschutzgesetze bestehen. Wie kann jetzt diese Information ohne Verletzung von Datenschutzgesetzen gewährleistet werden? In der Vorlage ist keine Kompetenznorm – auch nicht eine minimale – eingefügt, mit der diesem Problem begegnet werden könnte, geschweige denn, dass die übrigen Kanäle festgelegt sind.

Nur so nebenbei: Auch bei der Titelgebung müssen wir Fragezeichen setzen. Ist es geschickt, einen solchen Titel zu setzen? Da wir uns aber in einem «politischen Minenfeld» bewegen, ist es verantwortungslos, einen Gesetzesentwurf zu kreieren, der juristisch nicht durchdacht ist. Der Handlungsbedarf besteht klar. Es gibt Lücken in der Gesetzgebung, die einige wenige Asylbewerber schamlos ausnützen. Es sind Ausländer, die mit der Absicht zu uns kommen; auf kriminelle Art Geld zu verdienen, und sich dann hinter dem Flüchtlingsstatus verstecken. Das ist von den Zehntausenden von Flüchtlingen; den Hunderttausenden von Arbeitern und ihren Angehörigen mit einem ausländischen Pass eine kleine Minderheit. Es kommen aber alle in Verruf.

Ja, es ist noch schlimmer: Solche Personen schüren den Rassismus. Dem gilt es klar den Riegel vorzuschieben. Der Umgang mit Ausländern, die wir gewollt oder ungewollt bei uns in der Schweiz haben, ist immer wieder Belastungen ausgesetzt. Diese wenigen «Missbraucher», die ich genannt habe, dürfen nicht zur Schürung des Rassenhasses dienen. Momentan werden diese noch durch die Massierung im Raume Zürich und die Überlastung der Behörden, welche für Ruhe und Ordnung verantwortlich sind, begünstigt. Schon seit längerer Zeit, nämlich spätestens seit 1990, musste man erkennen, dass im vorliegenden Bereich Handlungsbedarf besteht. Aber der Bund hat leider zugewartet, bis er durch Vorstösse zum Handeln gezwungen wurde.

Unsere Fraktion ist durchaus auch für eine zügige Behandlung. Aber jetzt laufen wir mit einem «Ruck-Zuck-Verfahren» Gefahr, einen Scherbenhaufen anzurichten. Weisen wir das Gesetz zur Überarbeitung an den Bundesrat zurück! So können wir dann in der nächsten Session eine besser durchdachte Vorlage beraten, die auch gewissen Ängsten vor rassistischen Tendenzen Rechnung trägt.

Vermutlich geht es vielen wie mir. Das vorliegende Geschäft wird mit einem gewissen Widerwillen behandelt oder mit einer «Frustrationsfreude». Wir spüren, dass hier eine unbefriedigende Angelegenheit mit einer noch unbefriedigenderen Lösung angegangen werden soll. Mit «Gummiparagrafen» streuen der Bevölkerung wir Sand in die Augen und öffnen weiter ein Tor zur Willkür. Die Rückweisung ist besser als eine Zwängerei mit unsicherem Ausgang. Die Behandlung in der gleichen Session in beiden Räten mitsamt den Differenzbereinigungen ist an sich schon heikel. Wenn aber schon von vornherein so viele und grundsätzliche Unterschiede festzustellen sind, ist es besser, dass alle Beteiligten, also auch der Bundesrat, das ganze Problem noch einmal überdenken.

Wir wollen mit rechtsstaatlichen Mitteln neue Formen der Kriminalität bekämpfen, die unsere Ausländer- und Asylpolitik belasten, und nicht dem unterschweligen Rassismus Vorschub leisten. Darum ist es auch für unseren Justizminister einfacher, die gesetzliche Grundlage in eine Form zu giessen, die den Normen entspricht, die die innere Sicherheit fördert und gewissen Teilen der Drogenkriminalität die Grundlage entzieht.

Leisten Sie einen Beitrag zur Versachlichung, und stimmen Sie dem Rückweisungsantrag der LdU/EVP-Fraktion zu!

Rechsteiner Paul (S, SG): Das Zwangsgesetz gegen Ausländerinnen und Ausländer ist ein besonders übles Beispiel dafür, wie in diesem Land nun plötzlich neue Gesetze gemacht werden sollen: Am Anfang steht eine monatelange Kampagne der auflagestärksten Deutschschweizer Zeitung – die *Roman* – die ist in solchen Fällen sowieso nicht gefragt –, in der Politikerinnen und Politiker von der Auto-Partei oder die Präsidentin des Landesrings zum Sprachrohr werden. Zum Glück haben wir heute vom Landesring Herrn Weder Hansjürg hören können!

Der politische Fieberschub führt zu einem Gesetzesentwurf, der die Rechte der Menschen ausländischer Staatsangehörigkeit in diesem Land massiv einschränkt. Das Zwangsgesetz tut als exaktes Abbild der Kampagne vom letzten Sommer und Frühherbst so, als ob die bösen Ausländer am Zürcher Drogenelend schuld wären. Kaum jemandem interessiert es ernsthaft, dass das Zwangsgesetz nicht Drogendelinquenten, sondern Ausländerinnen und Ausländer ohne rechtsgültige Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung unterschiedslos – und ohne dass sie ein Delikt begangen hätten – trifft: den Saisonier, das versteckte Ausländerkind, die Familie aus Kosovo im Kirchenasyl wie die junge Angehörige der zweiten Generation, die es verpasst hat, die Niederlassungsbewilligung rechtzeitig zu verlängern. Die Frage, ob das Zwangsgesetz nicht dem Rassismus, dem behördlich verordneten Rassismus, Vorschub leistet, ist kein Thema, mindestens kein offizielles Thema.

Die Protagonisten des Zwangsgesetzes betonen, dass wegen der schlimmen Situation am Zürcher Letten Handlungsbedarf bestehe. Handlungsbedarf besteht, dem ist zuzustimmen – aber nicht Handlungsbedarf in dem Sinne, dass den Abschreckungsgesetzen im Ausländerbereich ein weiteres hinzugefügt werden muss. Dringender Handlungsbedarf besteht in der Drogenpolitik.

Worum geht es Ihnen, meine Damen und Herren Rechtspopulisten? Worum geht es Ihnen, Herr Bundesrat Koller? Geht es Ihnen um die Drogensüchtigen am Letten oder anderswo? Geht es Ihnen um den Kampf gegen den Drogenhandel? Oder geht es Ihnen ausschliesslich um ein neues Gesetz gegen Ausländerinnen und Ausländer?

Herr Bundesrat Koller, ich würde ganz gerne auch zu Ihnen sprechen. Ich stelle Ihnen auch Fragen. Ich wäre Ihnen verbunden, wenn Sie zuhören würden.

Geht es Ihnen um die drogensüchtigen Menschen? Diesen

wird mit dem Zwangsgesetz gegen Ausländerinnen und Ausländer nicht geholfen, denn sie brauchen, wenn etwas, dann doch dringend die Möglichkeit, legal zu ihren Drogen zu kommen – so, wie wir legal zu unseren legalen Drogen kommen! Diese Drogenabgabe löst zwar nicht die Suchtproblematik, aber das Problem der Beschaffungskriminalität, der Verelendung und der Ausstossung dieser Menschen aus der Gesellschaft.

Oder geht es Ihnen um die Bekämpfung des Drogenhandels? Denken Sie doch einmal nach, was nach Annahme dieses Zwangsgesetzes gegen Ausländerinnen und Ausländer im Drogenbereich passieren wird: Die Nachfrage nach illegalen Drogen und damit der Drogenhandel und die wegen der Illegalität, der Prohibitionspolitik mit diesem Handel verbundene Gewinnchancen werden nach Annahme des Zwangsgesetzes genauso wenig abnehmen, wie sie in der Vergangenheit mit allen Repressions- und Prohibitions Gesetzen seit den siebziger Jahren nicht abgenommen, sondern immer noch zugenommen haben.

Verkleinern sich aber die Nachfrage nach illegalen Drogen und damit das Volumen des Drogenmarktes durch das neue Gesetz nicht, dann muss die Frage nach den konkreten Auswirkungen des neuen Gesetzes im Drogenbereich präziser gefasst werden. Selbst wenn das Gesetz nämlich sein deklariertes Ziel erreichen würde – was allen bisherigen Erfahrungen im Drogenbereich widerspräche –, dass damit alle Ausländerinnen und Ausländer ohne rechtsgültige Aufenthaltsbewilligung aus dem Drogenmarkt verdrängt werden könnten, würde doch nichts anderes bleiben als eine wirtschaftspolitische Massnahme. Der illegale Drogenmarkt und die enormen Gewinne daraus sollten wieder in die Hand von Schweizern kommen – selbstverständlich steuerfrei, ohne dass sich am Elend am Letten, an der Beschaffungskriminalität der Süchtigen und den damit verbundenen Sicherheitsproblemen für die Anwohnerinnen und Anwohner auch nur das Geringste verbessern würde!

Wenn es Ihnen aber bloss um diese Form von wirtschaftspolischem Interventionismus oder Protektionismus geht, dann sagen Sie es auch offen! Sagen Sie offen, dass Sie für diese neue wirtschaftspolitische Regulierung und Kartellierung Hunderte von Gefängnisplätzen bauen und füllen wollen, dass Ihnen dafür auch Hunderte von Millionen Franken aus dem bereits strapazierten Bundesbudget nicht zuviel sind!

Die Prohibitions- und Repressionspolitik in der Drogenfrage ist kapital gescheitert. Dagegen hilft keine Symptomtherapie, auch keine, die den bösen Ausländerinnen und Ausländern die Schuld am Drogenelend gibt. Wenn Sie wirklich an den Ursachen etwas verändern wollen, dürfen Sie nicht weiter an der Repressionsschraube drehen, sondern im Sinne der Vorschläge von Emilie Lieberherr, die sehr wohl weiss, was sie sagt, und auch von Bundespräsident Otto Stich die kontrollierte Drogenabgabe im breiten Stil für die Süchtigen ermöglichen!

Damit treffen Sie gleich drei Fliegen auf einen Schlag: Sie machen nicht nur ein Zwangsgesetz gegen Ausländerinnen und Ausländer, das rechtsstaatlich fragwürdig und kein Ruhmesblatt für die Schweiz sein wird, überflüssig. Sie beseitigen damit nicht nur die Voraussetzungen für die enormen Gewinne im illegalen Drogenhandel und die Attraktivität für Drogenhändler, sondern tun ganz konkret etwas gegen die Kriminalisierung, Verelendung und Ausstossung der drogensüchtigen Menschen aus der Gesellschaft und gleichzeitig – das ist wichtig – etwas Wirksames gegen die Kriminalität und zur Lösung der damit verbundenen Sicherheitsprobleme in den Städten.

Und noch etwas: Mit der Zustimmung zum Rückweisungsantrag wird Ihnen der «Blick» keinen Beifall klatschen. Sie können und könnten aber zeigen, dass in diesem Land noch nicht die Rechtspopulisten und die rechtspopulistischen Kampagnen den Ton angeben und absolut unvernünftige Gesetze diktieren können.

Tschäppät Alexander (S, BE): Wir tun uns schwer im Umgang mit Ausländern. Dabei vergessen wir schnell, dass von den meisten Punkten der Schweiz aus eine Autofahrt von einer

Stunde genügt, um uns Schweizerinnen und Schweizer selber zu Ausländern zu machen.

Die Skepsis gegenüber Fremden ist nicht neu. Neu dagegen ist – mindestens in diesem Ausmasse und mit dieser Publizität –, dass damit derart beherrschend Innenpolitik gemacht wird. Der Ausländer als Objekt dient einzelnen politischen Gruppierungen dazu, die Gegner zu verunglimpfen, ihn als «Linken» und «Netten» in die Nähe der Verdächtigen oder gar Kriminellen zu stellen, um ihn so zu diskreditieren. So wird nicht nur die Bevölkerung verunsichert, gleichzeitig gelingt es auch, von den tatsächlich bestehenden sozialen Problemen abzulenken. Dass dabei alle – ich betone ausdrücklich: alle – Ausländer letztlich zu Opfern und Sündern werden, wird als unvermeidliche Nebenerscheinung mit Bedauern in Kauf genommen. Der Zweck heiligt eben die Mittel. Und die Strategie scheint aufzugehen: Nicht Arbeitslosigkeit, Abbau von Sozialleistungen, Rekordgewinne von Banken bei gleichzeitigem Stellenabbau oder die höchste Selbstmordrate in Europa bei unseren Jugendlichen beherrschen die Medien – mindestens in der Deutschschweiz nicht –, nein, es ist die innere Sicherheit, und diese wird ausschliesslich anhand der Frage des Drogenhandels, der Konsum- und Beschaffungskriminalität diskutiert.

Inmitten dieser fremdenfeindlichen Grundstimmung legt der Bundesrat nun sein Gesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vor. Vor einem solchem Hintergrund kommt dem bundesrätlichen Entwurf und der Arbeit des Parlaments besondere, ja wegweisende Bedeutung zu. Wir beschliessen heute ein Gesetz in einem sehr sensiblen und problematischen Bereich; es geht hier und heute immerhin um Freiheitsentzug, zu einem grossen Teil ohne vorgängiges deliktisches Handeln. Das Ergebnis unserer Beratungen wird zudem nach aussen, im Volk, am Stammtisch, wie das Bundesrat Koller in der Kommission immer wieder betont hat, sehr stark die Thematik Ausländer, Ausländerhass und Rassismus beeinflussen, sei dies durch Anheizen oder Beruhigen.

Ich denke, der moderne Rechtsstaat misst sich nicht zuletzt an seinem Umgang mit der Freiheit und dem Freiheitsentzug. Das Mass aller Dinge ist dabei für mich nicht einfach die Europäische Menschenrechtskonvention. Nicht alles, was EMRK-konform ist, ist nämlich rechtsstaatlich auch unbedenklich. Rechtsempfinden, Moral und Ethik bestimmen bezüglich der Akzeptanz einer Rechtsnorm mindestens ebenso sehr wie die Erwägungen aus Strassburg mit.

Der humanitäre Staat sodann wird unter anderem an seinem Umgang mit Minderheiten gemessen. Die Schweiz will und soll beides sein: Rechtsstaat und humanitärer Staat. Um den hohen Ansprüchen zu genügen, die damit verbunden sind, trägt dieses Parlament hier und heute eine grosse Verantwortung. Es geht nicht nur darum, ein weiteres Anheizen der fremdenfeindlichen Stimmung zu vermeiden, es geht vor allem auch darum, Rechtsstaatlichkeit und humanitäres Gedankengut zu erhalten.

Der Vorschlag des Bundesrates vermag diesen Vorgaben nicht zu genügen. Man kann zwar, wie das der Bundesrat tut, einen Handlungsbedarf bejahen, etwa beim Missbrauch des Gastrechts oder bezüglich der Problematik von Asylbewerbern in der Drogenszene, und man kann, mit Einschränkungen, diesen Handlungsbedarf als derart vordringlich ansehen, dass sich sogar ein beschleunigtes, ordentliches Gesetzgebungsverfahren vertreten lässt. Das legitimiert es dann allerdings noch lange nicht, eine Vorlage zu unterbreiten, die weit über das Ziel hinausschiesst.

Die SP-Fraktion ist über den bundesrätlichen Entwurf enttäuscht. Wir sind uns bewusst, dass im Bereiche der Asylgesuche ein gewisser Missbrauch stattfindet, der nicht akzeptiert werden kann. Und wir sehen Handlungsbedarf, was das Auftauchen von Asylbewerbern in der Drogenszene betrifft, obwohl der richtige Lösungsansatz hier wohl eher in einer neuen Drogenpolitik liegt. Es ist uns auch klar, dass die bisherige, dreissigtägige Ausschaffungshaft oft zu kurz war. Wir sind daher bereit, nach Lösungen zu suchen, welche diese Missbräuche künftig verhindern helfen.

Die SP-Fraktion wird aber nicht bereit sein, die bestehenden Missbräuche als Vorwand zu nehmen, um beschleunigt eine

Gesetzgebung zu verabschieden, die weit über das hinausgeht, was nötig ist, um vorhandene Mängel zu beheben.

Es ist, um hier ein Beispiel zu nennen, für unsere Fraktion inakzeptabel, wenn gemäss Entwurf des Bundesrates die Verwaltung freiheitsentziehende Massnahmen anordnen kann. Die nachträgliche Überprüfung durch den Richter heilt diesen äusserst gravierenden Mangel nicht. Wenn schon eine neue Haftart, die sogenannte Vorbereitungshaft, eingeführt werden soll, so ist dies sicher nur in einem sehr engen, ganz genau umschriebenen Rahmen vertretbar. Wiederholt einer Vorladung keine Folge zu leisten, darf doch sicher noch kein Haftgrund sein. Der blosse Verdacht, einen erstinstanzlich abgewiesenen Ausländer oder dessen Papiere zu verstecken, kann künftig genügen, um eine Haussuchung durchzuführen. Seien Sie sich bewusst: Diese Massnahme ist nicht gegen die Ausländer gerichtet, diese Massnahme trifft die Schweizer Haushalte, die Kirchen und die Pfarrhäuser – das ist schwer vorstellbar.

Wie bereits ausgeführt, sind wir bereit, Hand zu bieten für eine Verlängerung der Ausschaffungshaft auf drei Monate, mit der Möglichkeit einer weiteren Verlängerung. Der Bundesrat geht aber auch hier weit über das Notwendige und Angemessene hinaus. Seien Sie sich bewusst, wenn Sie dann abstimmen, dass künftig alle abgewiesenen Asylbewerber, bei denen der Verdacht besteht, sie würden untertauchen, in Ausschaffungshaft von bis zu zwölf Monaten genommen werden können. In der Regel haben sich diese Leute in der Schweiz nichts, gar nichts, zuschulden kommen lassen. Sie haben kein Delikt begangen, sie haben sich nicht in der Drogenszene aufgehalten; ihr einziger Fehler besteht darin, dass sie nicht Schweizer sind und Angst haben, in ihre Heimat zurückzukehren – wahrlich ein fragwürdiger Haftgrund!

Verantwortungsvolle Gesetzgebung bedeutet für uns, nur so weit zu legiferieren, wie es zur Erreichung des effektiven Zieles – hier der Missbrauchsbekämpfung und der Einschränkung des Drogenhandels – absolut notwendig ist. Zur unmittelbaren und sofortigen Bekämpfung des Drogenelends kann der Staat Zwangsmittel ergreifen und muss es tun können. Das Gastrecht zu missbrauchen darf mit Sanktionen geahndet werden.

Der bundesrätliche Entwurf geht aber darüber hinaus, er will eine präventive, abschreckende Wirkung für künftige Asylbewerber schaffen. Die Tatsache, dass bei einem abgelehnten Asylgesuch Haft droht, ohne dass man sich irgendwie strafrechtlich vergangen hat, wird künftig auch verfolgte Leute aus Angst vor Zwangsmassnahmen davon abhalten, überhaupt noch ein Asylgesuch zu stellen. Eine Tatsache, die ich mit meinem Gewissen und meinem Rechtsempfinden nicht mehr vereinbaren kann.

Ein Teil der SP-Fraktion wird für Eintreten stimmen. Wir sind also bereit, heute eine Lösung zu erarbeiten, die den Missbräuchen einen Riegel vorschiebt. Dieses Ja zum Eintreten – das sei ganz klar festgehalten – ist aber keine Zustimmung zum Gesetz, es ist insbesondere auch keine Zustimmung zum bundesrätlichen Vorschlag. Wir werden nicht akzeptieren, dass eine unnötige Härte und Verschärfung des Ausländerrechts beschlossen wird, nur um den bestehenden, gefährlichen populistischen Strömungen nachzuleben. Das Ergebnis der Beratungen im Rat wird unseren Entscheid prägen.

Leu Josef (C, LU): Das vorliegende Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht ist Teil des dringlichen Bundesbeschlusses über das Asylverfahren (AVB) von 1990, das auf den 1. Januar 1996 ins ordentliche Recht übergeführt werden soll. Im Vorfeld dieser Überführung sollten noch einige ungelöste oder nicht befriedigend gelöste Probleme angegangen werden. Hierzu gehört das Problem der Zwangsmassnahmen gegen Ausländer ohne geregelten Aufenthalt. Deshalb wurde am 1. Juni 1993 eine Expertenkommission beauftragt, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten.

Was wir nun heute zu beraten haben, ist demnach nicht das Produkt der Asyldiskussion des letzten Sommers, sondern das Produkt einer grossen zeit- und sachgerechten Arbeit, die von unserem Justizminister und seinen Mitarbeiterinnen und

Mitarbeitern geleistet wurde. Die CVP-Fraktion wird daher auf die Vorlage eintreten und grossmehrheitlich der bundesrätlichen Linie folgen.

Grundlage für die Beratung und Beschlussfassung unserer Fraktion waren folgende Überlegungen:

1. Das Gesetz richtet sich ausschliesslich gegen Ausländer, die keine Anwesenheitsberechtigung haben. Es betrifft also nicht Ausländer, die eine Jahresaufenthalts-, eine Niederlassungs- oder eine Saisonierbewilligung haben. Das vorliegende Gesetz dient somit lediglich dem konsequenten Vollzug von Wegweisungen derjenigen Ausländer, die keine Berechtigung haben, in unserem Land zu bleiben. In diesem Bereich haben wir heute Probleme. Daher muss das Gesetz vor diesem Hintergrund beurteilt werden. Im Bereich der illegalen Immigration stehen wir vor Herausforderungen, bei denen wir mit dem Strafrecht nicht zum Ziel kommen. Die vorgeschlagenen verwaltungsrechtlichen Zwangsmassnahmen sollen das Strafrecht nicht ersetzen, sondern lediglich ergänzen.

Welche Tatbestandsgruppen werden nun erfasst? Es geht um Ausländer, die sich trotz verfügbarer Einreisesperre frei in unserem Land bewegen und so die Gastfreundschaft der Schweiz missbrauchen. Es geht um Ausländer, die zwar in unserem Land einen Aufenthalt suchen, aber trotzdem alles tun, um ein normales Asylverfahren zu verhindern. Es geht auch um jene Ausländer, die als drogendealende Asylbewerber mit so kleinen Mengen Drogen handeln oder in diesem Umfeld kriminelle Taten begehen, dass sie strafrechtlich nicht entsprechend erfasst werden können. Gegenüber solchen Missständen haben wir heute kein rechtliches Mittel. Deshalb braucht es dieses Gesetz, und zwar in der vorliegenden und nicht in einer verwässerten Form. Freilich lösen wir damit z. B. das Drogenproblem nicht, aber wir können zumindest erreichen, dass die doch grosse Zahl von drogendealenden Ausländern ohne Aufenthaltsberechtigung gesenkt werden kann.

2. Unsere humanitäre Asylpolitik bleibt im Volk nur dann abgestützt, wenn wir offensichtliche Missstände mutig und wirksam bekämpfen. Um das – nur um das, um nichts anderes – geht es in diesem Gesetz. Die Missbrauchsbekämpfung steht in einem direkten Zusammenhang mit der Aufnahmebereitschaft der Schweiz. Wenn in einer Sonderaktion über 13 000 Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien anerkannt oder vorläufig aufgenommen werden, wenn im letzten Jahr eine über 20prozentige Anerkennung von Kurden erreicht wurde, ist das Ausdruck unserer humanitären Tradition. Es ist Ausdruck unserer Bereitschaft, Menschen in Not gegenüber wirklich offen zu sein. Es gilt, dieser Tradition Sorge zu tragen.

Wenn wir aber Missbräuche tolerieren oder solchen nur zögernd begegnen, nehmen wir in Kauf, dass Fremdenfeindlichkeit und Rassismus an Boden gewinnen: Wir nehmen in Kauf, dass auf der politischen Bühne weit radikalere Lösungen auftrieb erhalten. In der Folge würde vor vielen Verfolgten und Schutzsuchenden, die tatsächlich auf unsere Gunst angewiesen sind, die Tür zugeschlagen. Das kann und darf nicht unsere Absicht sein; das kann und darf erst recht nicht die Absicht verschiedener Exponenten von Kirchenkreisen und Hilfswerken sein, welche dieser Gesetzesvorlage kritisch bis ablehnend gegenüberstehen. Sie helfen so gegebenenfalls mit, den Fortbestand unserer humanitären Tradition zu gefährden.

3. Die Mehrheit der CVP-Fraktion kann auch deshalb zum bundesrätlichen Entwurf stehen, weil diese Vorlage mit unserer Verfassung, mit der Genfer Flüchtlingskonvention und mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) übereinstimmt. Unsere Fraktion fühlt sich in ihrer diesbezüglichen Haltung durch das klare und eindeutige Urteil der Herren Professoren Kälin, Trechsel und Heilbronner bestärkt, welche als Mitglieder der Expertenkommission an der Ausarbeitung dieser Vorlage massgebend beteiligt waren.

4. Im Vernehmlassungsverfahren haben die Kantone diese Vorlage grossmehrheitlich befürwortet. Allerdings sind Befürchtungen und Bedenken im Bereich des Vollzugs geäussert worden. So fordern die Kantone eine bessere finanzielle Unterstützung durch den Bund. Die Mehrheit der CVP-Fraktion teilt die Bedenken der Kantone und anerkennt die Berechtigung ihrer Begehren für Bundeshilfe.

Der Bundesrat hat uns nun gestern einen entsprechenden Antrag unterbreitet, der den Anliegen der Kantone Rechnung trägt und daher unsere Unterstützung verdient. Kernpunkt dieses bundesrätlichen Vorschlages ist die vollständige oder teilweise Finanzierung durch den Bund, was den Bau und die Einrichtung kantonaler Haftanstalten betrifft. Diese Haftanstalten haben ausschliesslich dem Vollzug, der Vorbereitungs- und der Ausschaffungshaft zu dienen. Im übrigen ist der Bundesrat bereit, sich mit einer Tagespauschale an den Betriebskosten der Kantone für den Vollzug der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft zu beteiligen.

Die Mehrheit der CVP-Fraktion wird aus den genannten Gründen den bundesrätlichen Entwurf zu diesem Gesetz unterstützen. Wir behalten uns vor, in einzelnen Bereichen Zugeständnisse zu machen, soweit damit der Kerngehalt der Vorlage nicht tangiert wird.

Diener Verena (G, ZH): Herr Bundesrat, Sie haben das «Jahr der inneren Sicherheit» ausgerufen. Damit anerkennen Sie eigentlich, dass das Schaffen von Sicherheit auf persönlicher und öffentlicher Ebene zur Grundaufgabe des Staates und damit unserer Gesellschaft gehört. Dieser Meinung sind wir Grünen auch. Angst, Opfer eines Gewaltaktes zu werden, Angst, ungeschützt zu sein, muss ernst genommen werden, von den Mitmenschen ebenso wie von den Parteien und vom Staat. Dazu gehört, das ist uns auch klar, die Bekämpfung der Kriminalität und der Gewalt.

Um den wachsenden Ängsten, den Unsicherheitsgefühlen und der Gewaltbereitschaft in unserem Land begegnen zu können, braucht es jedoch – entgegen den rechtspopulistischen plakativen Slogans – ein breitgefächertes Konzept, das die vielfältigen Ursachen, die zu dieser Verunsicherung führen, angeht. Wer hingegen diese wichtige Diskussion zur inneren Sicherheit auf polizeirechtliche Sicherheits- und Zwangsmassnahmen für Ausländer ohne Aufenthaltsbewilligungen reduziert, hat entweder die Komplexität dieses Themas nicht begriffen oder missbraucht es mutwillig zu billiger politischer Propaganda. Wachsende Erwerbsarbeitslosigkeit, die Zerstörung der Lebensgrundlagen, die wirtschaftliche Unsicherheit, wachsende soziale Not, Ängste in unbegleiteten Zügen und in öffentlichen Räumen, sexuelle Gewalt an Frauen und Kindern usw. gehören ebenso zu dieser tiefen Verunsicherung und harren nach wie vor einer Antwort des Bundesrates.

Als Grüne und als Vertreterin des Kantons Zürich halte ich fest: ja, es besteht ein politischer Handlungsbedarf zum Thema innere Sicherheit. Doch der vorliegende Gesetzentwurf wird diesem legitimen Bedürfnis weitgehend nicht gerecht, weder vom Sinn noch von seinen Auswirkungen her. Der vorliegende Gesetzentwurf – «Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht», der Titel sagt es schon – reduziert das Thema innere Sicherheit auf die mögliche Kriminalität von Ausländerinnen und Ausländern ohne Aufenthaltsbewilligung und nimmt die unwürdige Drogenszene am Lettenweg zum Mass der Rechtsetzung. Das ist eindeutig zu kurz gegriffen. Mit dieser unverständlichen Verkürzung legitimiert der Bundesrat indirekt auch die widerliche Hetzkampagne der SVP Zürich und verstärkt damit deren Sündenbockpolitik.

Ich habe festgehalten, dass diese Gesetzesvorlage nicht hält, was sie vordergründig verspricht. Weder die Drogenproblematik noch das Problem der Drogenkriminalität in Zürich und anderen Städten kann mit dieser Vorlage gelöst werden. Das bestätigen auch die Experten. Eine wirklich wirksame Verbesserung in der offenen Drogenszene brauchte einerseits eine Verbesserung im Strafrecht und im Strafvollzug und andererseits eine andere Drogenpolitik. Aber vor dieser «Hausaufgabe» haben sich der Bundesrat und die Parlamentsmehrheit bis heute leider gedrückt.

Ein dringlicher Bundesbeschluss zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes mit dem Ziel, den Schwersttätigen in einem grösseren Rahmen eine kontrollierte Drogenabgabe zu ermöglichen, wäre wesentlich effizienter für die Wiederherstellung der sogenannten inneren Sicherheit in Zürich. Sicherheit und Ruhe werden mit diesem Gesetz weder in Zürich noch in anderen Städten in der Schweiz wieder einkehren. Wohl aber zementiert dieses Gesetz das «Feindbild Ausländer» in der

Verknüpfung mit Kriminalität, Drogen, Asylmissbrauch und gibt damit der wachsenden Fremdenfeindlichkeit in unserem Land weitere Nahrung.

Ich habe festgehalten, dass diese Gesetzesvorlage nicht hält, was sie verspricht. Ich möchte noch kurz auf die Kantone und den 1. Juli 1994 zu sprechen kommen. Den Kantonen obliegt der Vollzug dieses Gesetzes, und die Kantone sind schlicht nicht in der Lage, dieses Gesetz auf den 1. Juli 1994 umzusetzen. Ich erinnere an den Kanton Zürich, an die Notentlassungen, weil wir zu wenige Plätze in den Gefängnissen haben. Selbst wenn wir auf dem Flughafenareal ein Ausschaffungsgefängnis bauen, in dem 108 Personen Platz haben, selbst wenn wir das Bezirksgefängnis Dielsdorf ausbauen und dort 23 neue Plätze schaffen – diese Plätze werden im Kanton Zürich für den jetzigen Notstand gebraucht –, haben wir im Kanton Zürich keinen Platz für die Inhaftierung so vieler Menschen.

Die Realität ist doch, dass praktisch in allen Kantonen die Gefängnisse bereits übervoll sind. Das Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz hat per 31. Januar 1994 eine Zählung durchgeführt. Die Auslastung betrug 97 Prozent, beim Ostschweizer Konkordat 95 Prozent. Eine Anstalt gilt eigentlich schon bei einer Belegung von 85 Prozent als voll ausgelastet. Es gibt keine freien Kapazitäten.

Das zweite Problem ist der Vollzug der Haftmassnahmen. Beim Vollzug der Haftmassnahmen ist mit einem grossen Betreuungsaufwand zu rechnen, personell und finanziell – kein gelöstes Problem für die Kantone. Letztlich braucht die Gesetzesanpassung in den Kantonen Zeit; denn der Gesetzentwurf verlangt, dass die richterlichen Behörden im Kanton bestimmt werden. Die Kantone werden nicht in der Lage sein, dieses Gesetz auf den 1. Juli 1994 zu vollziehen; damit ist auch das dringliche Verfahren völlig obsolet geworden.

Die weiteren Gedanken der grünen Fraktion zu diesem Gesetzentwurf wird Ihnen jetzt Cécile Bühlmann als zweite Fraktionssprecherin darlegen.

Bühlmann Cécile (G, LU): Schon in der Vernehmlassung hat die Grüne Partei diese Vorlage abgelehnt, weil sie ihr als ungeeignet erscheint, die tatsächlich bestehenden Probleme im Bereich der Drogenkriminalität und des Strafvollzugs in den Kantonen zu lösen. Das hat meine Kollegin Verena Diener bereits ausgeführt.

In der Kommission haben wir uns unter grössten Vorbehalten bei der Eintretensfrage noch der Stimme enthalten, weil Kompromissvorschläge auf dem Tisch lagen, die winzige Hoffnungen auf Verbesserung zuliesse. Aber diese Hoffnungen haben sich zerschlagen, nachdem die vorbereitende Kommission des Ständerates und die Fraktionen der bürgerlichen Parteien bereits verlauten liessen, dass sie diesen Verbesserungsvorschlägen nicht zustimmen und die harte Linie des Bundesrates unterstützen würden.

Nachdem ich nun noch das Votum, das im Namen der CVP-Fraktion abgegeben worden ist, gehört habe, ist diese Hoffnung völlig geschwunden. Die Stellungnahme von Herrn Leu Josef widerspiegelt in keiner Art und Weise das engagierte Kämpfen der Mitglieder der CVP-Fraktion in der Staatspolitischen Kommission (SPK) gegen diese Vorlage. Diese Stellungnahme, die vorhin im Namen der CVP-Fraktion abgegeben wurde, ist mir völlig unverständlich. Für uns Grünen gibt es folglich keinen Grund mehr, auf diese Vorlage einzutreten. Lassen Sie mich einige grundsätzliche Überlegungen anstellen, weshalb diese Vorlage nicht nur untauglich, sondern im höchsten Mass bedenklich und gefährlich ist. Was wir auf dem Tisch haben, ist nichts anderes als die überhitzte Reaktion auf die in Teilen der Medien und der Politik geführte Kampagne des letzten Sommers unter dem Stichwort «Innere Sicherheit», welche angeblich von den kriminellen «Asylanten» bedroht sein soll. Ich habe den Begriff «Asylant» nur als Zitat gebraucht. Er gehört nicht zu meinem Vokabular, weil er einen abschätzigen Unterton enthält und wie die Begriffe Simulant, Querulant, Spekulant lauter nicht sehr nette Leute bezeichnet, wobei ich «nett» im ursprünglichen und nicht im neuzürcherischen Sinne verstanden haben möchte! Mit anderen Worten: Leute, die als Asylsuchende zu uns kommen, werden mit dem Begriff «Asylant» geistig abgewertet – das macht dann ihre

Ausschaffung und Freiheitsberaubung etwas einfacher. Mit Sprache drücken Mann und Frau ihre Haltungen aus. Das sollten sich vor allem auch Politikerinnen und Politiker merken.

Wenn wir die Diskussion über «innere Sicherheit» genauer anschauen und was an bundesrätlichen Vorschlägen dabei herausgekommen ist, so fällt auf, dass die einschneidendsten Massnahmen des von Herrn Bundesrat Koller vorgelegten Aktionsprogramms die in der besagten Kampagne anvisierten Fremden treffen. Das kommt schon im Titel, unter welchem wir jetzt im Schnellzugtempo das Ganze abhandeln – obwohl kein nationaler Notstand herrscht – ziemlich unverblümt zum Ausdruck: «Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht».

Für den Beitritt zum internationalen Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung (92.029) hat sich die Schweiz 30 Jahre Zeit gelassen.

Da sollen jetzt Menschen, die keine Straftat begangen haben, zur Sicherstellung ihrer Wegweisung bis zu drei Monaten zwangsweise der Freiheit beraubt werden können, z. B. weil sie sich nicht ausweisen können, weil sie ein ihnen verbotenes Gebiet betreten oder eine Einreiseperrre missachten. Um weitere 6 bzw. 12 Monate soll ihnen laut bundesrätlicher Vorlage die Freiheit entzogen werden können, wenn ein negativer erstinstanzlicher Entscheid vorliegt und die Betroffenen zum Beispiel vor Schreck sagen, dass sie nicht nach Kosovo zurückgehen werden.

Dabei gehen die Vorschläge des CVP-Bundesrates sogar so weit, dass ganze Familien in Haft genommen werden sollen, deren einziges «Vergehen» es ist, ein Asylgesuch in der Schweiz gestellt zu haben, dem nicht entsprochen worden ist. Das dünkt mich im «Jahr der Familie» ein seltsamer Zynismus, und erst noch von einem Bundesrat, dessen Partei das C im Kürzel aufgenommen hat. Ich vertrete keine Partei, die das C im Titel trägt, und Stichworte wie «Familie» und «christlich» sind in diesem Zusammenhang mit dieser Partei wichtige Stichworte. Ich finde es auch interessant, dass wir Luzerner Parlamentarierinnen und Parlamentarier von der Kirche eindringlich gebeten werden, dieses Gesetz nicht zu verabschieden, dieser Vorlage nicht zuzustimmen.

Wie konnte es so weit kommen, dass sich das Koordinatensystem, was Fremde betrifft, so weit nach rechts verschoben hat? Nachdem in einigen Medien und über präsidiale Äusserungen bürgerlicher Vordenker monatelang der Konnex zwischen Kriminalität, Ausländern und Ausländerinnen hergestellt worden war, ist jetzt das innenpolitische Feindbild Nummer eins gesetzt: eben die Fremden im Land. Dies ist für die verantwortlichen Politikerinnen und Politiker praktisch, weil so vom grössten Problem für weite Bevölkerungsschichten abgelenkt werden kann, nämlich vom drohenden Sozialabbau infolge Arbeitslosigkeit und von der ebenso verfehten Drogenpolitik. Dazu möchte ich keine Ausführungen mehr machen, sie wurden bereits gemacht.

Aber weniger praktisch ist diese Politik für die Betroffenen selbst. Sie erleben die Auswirkungen täglich in den verschiedensten offenen und versteckten Formen von zunehmendem Rassismus. Wer im Zusammenhang von Ausländern ständig von Kriminalität, Missbrauch und Belastung redet – vier Tage lang haben Sie, Herr Bundesrat, während der Kommissionsitzungen nur dieses Bild gezeichnet –, darf sich nicht wundern, wenn ein Teil der Bevölkerung in jedem Fremden eine Gefahr und eine Belastung wittert und mit Abwehr und Ausgrenzung zu reagieren beginnt.

Herr Bundesrat, statt Zwangsmassnahmen einzuführen, könnten Sie – warum nicht in Form einer breiten Kampagne? – der einheimischen Bevölkerung einmal erklären, dass eine Kriminalstatistik, die die Staatsangehörigkeit als einziges Unterscheidungskriterium nimmt und weitere Kriterien wie Geschlecht, Schichtzugehörigkeit, Alter, Wohnort nicht ebenso berücksichtigt, rassistisch ist. Das Bundesamt für Statistik hat eine wunderbare Grundlage geliefert, um dies zu beweisen und zu belegen. Man sollte dies nur mit gleich viel oder mit mehr Vehemenz vertreten wie jetzt diese Zwangsmassnahmen.

Oder Sie könnten erklären, warum Millionen Menschen auf der ganzen Welt ihre Heimat verlassen müssen, dass nur ein kleiner Teil davon nach Europa und in die Schweiz kommt,

statt nur von Missbrauch unserer Gastfreundschaft und unseres Asylrechts und vom Migrationsdruck, der auf uns lastet, zu reden. Warum öffnen Sie nicht grosszügig die Südgrenze unseres Landes für bosnische Kriegsflüchtlinge und investieren Ihre Kraft und Phantasie darin, mit einer Solidaritätskampagne die einheimische Bevölkerung für ein vermehrtes Engagement zu gewinnen, statt Leute wegen fehlender Visa zurückzuschicken und für kosovo-albanische Asylsuchende neue Rückschaffungsmöglichkeiten auszukundschaften? Ein solches Handeln des Bundesrates wäre eben im Hinblick auf den schweizerischen Beitritt zum internationalen Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung die beste Antirassismuskampagne.

Was für uns Frauen gilt, nämlich dass diejenigen, die wirklich gleichberechtigt, unabhängig und selbstbewusst leben, weniger gefährdet sind, Opfer männlicher Gewalt zu werden, gilt auch für Fremde in unserem Land: je besser ihre rechtliche und soziale Stellung, um so weniger sind sie gefährdet, Opfer fremdenfeindlicher Gewalt zu werden.

Mit den vorliegenden Zwangsmassnahmen bewegen wir uns in die falsche Richtung. Indem wir Ausländerinnen und Ausländer ohne geregelten Aufenthalt härteren Sanktionen unterwerfen, als sie für uns gelten, suggerieren wir, dass diese gefährlicher und krimineller sind. Mit diesem rassistischen Kurzschluss wird die ganze soziale Dimension der Migration ausgeblendet, und Fremde werden quasi genetisch zu Sündenböcken gemacht.

Die Würde des Menschen ist unteilbar. Das ist einer meiner politischen Leitsätze. Das gilt punkto Herkunft, Geschlecht und soziale Schicht. Diesen Grundsatz treten wir, was Fremde betrifft, mit Füßen.

Deshalb bitte ich Sie ganz eindringlich, auf diese Vorlage nicht einzutreten.

Seiler Hanspeter (V, BE): Wenn in einer Zeit gesetzgeberischer Hochkonjunktur neue Gesetze geschaffen werden sollen, so hat sich der Gesetzgeber kritische Fragen zu stellen:

1. Ist das Gesetz überhaupt notwendig? Besteht Handlungsbedarf?
2. Sind die zu beschliessenden Regelungen verfassungs- und in diesem speziellen Bereich auch EMRK-konform?
3. Ist das Gesetz – sofern die Kantone, wie es hier der Fall ist, vom Vollzug sehr stark betroffen sind – föderalismusverträglich. Oder – im Klartext –: Ist es durchführbar, praktikabel? Wir wollen ja schliesslich nicht gesetzgeberische Arbeit tun, die zum Papiertiger verkümmert.
4. Erreichen wir mit der Vorlage das gesteckte Ziel? Ist das Gesetz tatsächlich wirksam?

1. Zur Frage der Notwendigkeit: Wir alle wissen, dass im Bereich des Vollzugs der Wegweisungen im Asylwesen und insbesondere im Bereich der straffälligen und drogendealenden Asylbewerber offensichtliche Missstände herrschen. Wir alle wissen ebensogut, dass sich das Problem tendenziell verschärft hat und verschärfen wird, wenn auch regional und örtlich in unterschiedlichem Ausmass. Man erwartet, dass etwas getan wird. Das Unbehagen wächst. Die Hände in den Schoss zu legen und nichts zu unternehmen würde man vielerorts als Kapitulation des Staates auffassen. Kein Staatswesen kann es sich leisten, bei Missbräuchen – und solchen Missständen! – einfach bloss Zuschauer zu sein!

Wenn der Staat und seine Institutionen vor dem Volk glaubwürdig bleiben wollen, ist es wirklich an der Zeit zu handeln. Die aus einem Nichtstun entstehenden indirekten Auswirkungen würden mir ebenso grosse Sorgen bereiten wie die Missstände und die Missbräuche selber. Nicht zu handeln schüfe nämlich einen Nährboden für eine wachsende Asylbewerber- und generelle Fremdenfeindlichkeit. Den Preis dafür – das müssen wir ganz klar feststellen – müssten alle die Asylbewerber zahlen, denen wir berechtigterweise Asyl oder einen vorübergehenden Aufenthalt in unserm Land gewähren oder gewähren möchten. Die Erfüllung unseres humanitären Auftrages würde mit einem Nichteintreten auf diese Vorlage – indirekt und langfristig gesehen – eher gefährdet als gefördert; wir würden jedenfalls zu einer Verschlechterung der Akzeptanz gegenüber der Asylpolitik in unserem Volk beitragen. Ich

nehme an, das wollen auch die Antragsteller für Nichteintreten und Rückweisung nicht. So gesehen bejahen wir also ganz klar den Handlungsbedarf.

2. Zur Frage der Verfassungskonformität: Auch diese Voraussetzung ist unseres Erachtens erfüllt, nicht zuletzt deshalb, weil anerkannte Staatsrechtler und Rechtsprofessoren – sie wurden bereits genannt, und dazu zählen wir auch Sie, Herr Bundesrat – Bedenken in dieser Richtung ausräumen konnten.

3. Zur Frage der Praktikabilität: Bekanntlich ist es immer einfach, etwas zu beschliessen, das andere – in diesem Fall die Kantone – auszuführen haben: Eine Suppe einzubrocken soll ja stets einfacher sein, als sie auszulöffeln. Das stimmt. Wir erachten es aber als eindeutig, dass das Gesetz vollziehbar ist, nachdem auch die finanzielle Mitbeteiligung des Bundes, eine berechnete Forderung der Kantone, sichergestellt scheint.

Zum ersten werden wir uns in der Detailberatung noch äussern können. Die Finanzhilfe des Bundes ist unseres Erachtens in einer Art geregelt, die ein Anpassen an spezielle Situationen möglich macht. Die Lösung, wie sie der Bundesrat in der Kommission kurz skizziert hat, liegt ja nun auf dem Tisch. Es ist also nicht so, dass das etwas absolut Neues wäre, was uns gestern zugegangen ist.

4. Zur Frage der Wirksamkeit: Wir zweifeln nicht daran, dass die neuen, verschärften Bestimmungen direkt zu einem Beseitigen der Missstände beitragen und indirekt, im Sinne einer Prävention, zu einer Verbesserung der Situation verhelfen. Zudem verhindert die neue Gesetzgebung unseres Erachtens zumindest teilweise die Ausbreitung dieser Missbräuche. Der Mensch ist halt so: Wenn er weiss, welche Folgen sein Handeln für ihn haben kann, tut er vieles auf andere Art, oder er verzichtet. Denken Sie einmal an das Strassenverkehrsgesetz! Ohne dieses Gesetz würde der Strassenverkehr wohl auch ganz anders stattfinden.

Zusammenfassend bitte ich Sie im Namen der SVP-Fraktion, auf diesen Gesetzentwurf einzutreten. Das Gesetz ist unseres Erachtens nötig. Es ist durchführbar, und es wird zweifelsohne zu einer Verbesserung beitragen, nicht zuletzt im Interesse des Asylwesens und der schweizerischen Asylpolitik selber. Es kann auch zu mehr asylpolitischer Akzeptanz beitragen.

Die Anträge auf Nichteintreten gehören eher in den Bereich der Verzögerungstaktik, und eine Rückweisung bringt überhaupt nichts. Ein anderes Ergebnis aus der Kommission wäre wohl nur dann zu erwarten, wenn etwa die halbe Mannschaft ausgewechselt würde. Sie, das Plenum, Sie haben zu entscheiden! Machen wir uns ans Werk! Wer trotz Handlungsbedarf nichts unternimmt, der bewegt sich in Richtung staatspolitische Fahrlässigkeit.

Leuba Jean-François (L, VD): Le groupe libéral a pris connaissance sans enthousiasme, mais sans surprise non plus, du projet de loi fédérale qui nous est soumis. Bien qu'il consiste essentiellement en une modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, ce projet vise naturellement en premier lieu les requérants d'asile.

Or, faut-il le rappeler, dès le début de la discussion de la loi du 5 octobre 1979 sur l'asile, les libéraux ont affirmé qu'on faisait fausse route. Les faits – nous en sommes désolés, parce que quand il y va de l'intérêt de la Suisse nous sommes désolés que nos prédictions pessimistes se réalisent – nous ont, hélas, donné raison. La position libérale à l'égard des étrangers est très claire. Nous affirmons que c'est l'affaire de la Suisse et des Suisses, en fonction de leur conscience et des intérêts du pays, d'admettre des étrangers sur leur sol, étrangers qui ne sauraient invoquer d'autres droits pour y pénétrer. En revanche, si nous acceptons des étrangers, nous devons les traiter sans discrimination, les droits politiques mis à part, en vertu du principe humanitaire fondamental de l'égalité entre les hommes. C'est ainsi que nous concilions la liberté dans l'ordre et l'humanisme qui sont les deux piliers de la pensée libérale.

De quoi s'agit-il ici? Au lieu d'affirmer que le droit d'asile est le droit d'un pays, la Suisse, d'accorder l'asile à des gens persécutés en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité ou de leurs opinions politiques, on a institué un véritable droit du requérant d'obtenir l'asile à certaines conditions, mais on

s'est très vite aperçu de l'impossibilité de procéder à l'adéquation entre ce prétendu droit et les possibilités réelles du pays, entre ce droit et les flux migratoires qui n'ont rien à voir avec l'asile.

On a donc cessé, depuis lors, de chercher à limiter ce prétendu droit en transformant ce qui devrait être un devoir dicté par de seules préoccupations humanitaires et par les mailles très larges des conventions internationales, en une course d'obstacles juridiques qui a pour résultat déplorable, premièrement, de faire naître de faux espoirs d'accueil chez nombre de requérants et d'organisations humanitaires; secondement, de donner l'impression au peuple – la polémique très alémanique de l'été dernier l'a bien montré – que les autorités ne dominent pas la situation et que seuls les plus habiles, pour ne pas dire les moins recommandables, des requérants bénéficient, grâce à la longueur des procédures, de privilèges exorbitants.

Notre loi lance ainsi au monde un faux message: «Venez toujours en Suisse! Si vous n'êtes pas reconnus comme réfugiés, vous pourrez, grâce à la procédure, y demeurer de nombreux mois et bénéficier de conditions d'existence favorables.» Il eût fallu envoyer le message inverse: «La Suisse n'est pas un pays d'immigration et seuls ceux qui sont vraiment persécutés ont des chances d'y être accueillis, les autres sont renvoyés rapidement.» Qu'on veuille par des mesures dont on attend guère de succès réels, mais qui doivent, espère-t-on, avoir surtout un effet dissuasif, résoudre des problèmes qui sont nés essentiellement dans des villes qui ont mené de fausses politiques en matière de stupéfiants nous montre combien la voie envisagée est mauvaise.

Enfin, nous faisons les plus extrêmes réserves sur la procédure. Nous avons reçu hier l'article 14e de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers sans que la commission ait eu l'occasion de se prononcer sur ce texte. Même si nous sommes plutôt favorables au texte, ou du moins à son idée, nous n'aimons pas que l'on viole des dispositions de notre règlement, en l'espèce l'article 29. Toutefois, aussi longtemps que nous ne réformons pas notre système d'asile en profondeur, nous devons vivre avec lui. Les libéraux pragmatiques acceptent certaines des dispositions proposées qui atténuent quelque peu les inconvénients d'un mauvais système – comme ils admettent qu'en mathématique moins par moins égal plus –, mais ils en refuseront d'autres qui portent à leurs yeux une atteinte inadmissible aux libertés fondamentales.

Nous entrerons donc en matière, mais nous nous montrerons critiques sur les différentes dispositions.

Fritschi Oscar (R, ZH): Es steht nicht zu befürchten, dass Herr Bundesrat Koller die darbene Bundeskasse mit einer Honorarzählung für einen politischen PR-Berater belastet hat, der ihm bei der Wahl des Titels der zu behandelnden Vorlage Beistand geleistet hätte. «Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht» – das tönt wenig einladend, insofern bin ich mit Herrn Zwygart durchaus einverstanden.

Aber der Titel hat auch seine Vorteile: erstens, dass er reinen Wein einschenkt; und zweitens, dass er jedermann darauf stösst, dass es hier um ein Abwägen geht – um ein Abwägen zwischen den zu bekämpfenden Missständen und der Angemessenheit der vorgeschlagenen Massnahmen.

Heikel sind nämlich die vorgeschlagenen Massnahmen ohne Zweifel, weil sie in ein politisches Grundrecht, nämlich in die persönliche Freiheit, eingreifen und damit ein Gebiet beschlagen, auf dem es seit der Habeas-Corpus-Akte ältester liberaler Tradition entspricht, dem Staat klare Grenzen zu setzen und auf Verhältnismässigkeit zu achten.

Allerdings: Sorge um den Rechtsstaat darf uns nicht nur bei der Beurteilung der Massnahmen, sondern muss uns auch bei der Beurteilung der Missstände umtreiben. Schon beim Ärgernis der mit Drogen dealenden oder sonstwie straffälligen Asylbewerber geht es um mehr als Bagatellen. Wenn nach der einzigen kantonalen Kriminalstatistik, welche so detailliert aufschlüsselt, gegen 30 Prozent der wegen Handels mit Betäubungsmitteln verhafteten Personen Asylbewerber sind, ist das ein Umstand, der nicht nur geeignet ist, ein beträchtliches

populistisches Unmutspotential zu aktivieren. Es geht um mehr. Es geht darum, dass unsere gesamte humanitäre Asylpolitik in Frage gestellt werden könnte, wenn sie den Rückhalt in der Bevölkerung verliert.

Dieser Satz ist keine blosses Floskel. Wir haben uns vielleicht schon etwas lange in Sicherheit gewiegt, weil die letzte Volksinitiative zum Thema Überfremdung schon einige Zeit zurückliegt. Das könnte, wie es den Anschein macht, ändern. Dann würden wir indessen rasch zur Einsicht gelangen, dass die Ausländerfrage ein heissgebliebenes Eisen ist, bei dem es sich nicht empfiehlt, mit offenen Flanken – lies: der Tolerierung unbestreitbarer Missstände – in den Abstimmungskampf zu ziehen.

Wenn ich vorhin ausgeführt habe, es gebe Missstände, welche den Rechtsstaat tangieren, so gilt das vor allem auch für einen zweiten Bereich, nämlich jenen des Vollzugs der asylrechtlichen Entscheide. Hier stehen wir zurzeit vor der Situation, dass wir ein Gesuchsbewilligungsverfahren kennen, mit feinmaschigen Sicherungen, Beschwerden und Rekursmöglichkeiten perfektioniert wie kaum irgendwo im Ausland, dass dieses Verfahren aber wie eine Tinguely-Maschine zum Selbstzweck verkommt, weil ein erheblicher Teil der Resultate dieses Verfahrens, nämlich der Wegweisungsentscheide, wegen Untertauchens gar nicht vollzogen werden kann.

Ein Rechtsstaat, dessen Maschinerie gewissermassen leerläuft, der sich nicht durchsetzt, wird aber fragwürdig. An diese Gefährdung des Rechtsstaates müssten jene auch denken, die bei diesem Gesetz den Rechtsstaat nur auf der Seite der Massnahmen in Gefahr sehen wollen.

Von den Gegnern der Vorlage – oder zumindest ihrer hauptsächlichlichen Stossrichtung – werden im wesentlichen drei Gegenargumente ins Feld geführt:

Zum ersten heisst es, statt neue Zwangsmassnahmen zu kreieren, würde die Anwendung bisheriger Instrumente, insbesondere aus dem Strafrecht, genügen. Genau das stimmt aber nicht, wenn man weiss, dass in Zürich Kleindealer innert kurzer Zeit bis zu zwei Dutzend mal verhaftet wurden und immer wieder laufengelassen werden mussten. Wenn das Gericht dann einmal eine bedingte Gefängnisstrafe ausspricht, macht das einem auf seine Wegweisung wartenden Wirtschaftsflüchtling naturgemäss wenig Eindruck.

Zum zweiten wird von den Opponenten – Herr Borel François hat vor allem auf diesem Klavier gespielt – ins Feld geführt, diese Zwangsmassnahmen seien allein auf die Zürcher Drogensituation zugeschnitten. Das Argument, etwas nütze nur den Zürchern, hat in Bern – das habe ich mittlerweile gelernt – zumeist die Wirkung eines vernichtenden Blattschusses. Aber es trifft nicht zu, sonst hätten im Vernehmlassungsverfahren nicht alle Kantonsregierungen mit nur gerade einer Ausnahme den Handlungsbedarf bejaht.

Zum dritten wird vorgebracht, das Massnahmenpaket – zitiert wird meistens die maximale Dauer der Ausschaffungshaft – sei unverhältnismässig. Herr Weder Hansjürg ist noch weiter gegangen und hat einen Widerspruch zur Europäischen Menschenrechtskonvention, zur Flüchtlingskonvention usw. konstruiert, und zwar – Herr Weder, nehmen Sie es mir nicht übel – aus dem hohlen Bauch.

Es ist eine Behauptung, welche der Meinung der Experten in der Kommission und der Meinung des schweizerischen Mitglieds in der Menschenrechtskommission entgegensteht, und sie wird mit keinem einzigen Beispiel belegt. Aber selbst jenen, die «bloss» von Unverhältnismässigkeit sprechen, ist zu entgegnen, dass ja auch unser übriges Recht dem Richter einen weitgespannten Rahmen überlässt. Es ist bei diesen Zwangsmassnahmen ebenfalls nicht die Meinung, dass dieses Ermessen stets voll ausgeschöpft wird, ja gerade hier dürfte die präventive Wirkung letztlich stärker ins Gewicht fallen als die repressive.

Überhaupt scheint es mir falsch – diese Gefahr besteht in der Diskussion – im Zusammenhang mit diesen Massnahmen die Behörden zu «dämonisieren» und ihnen zu unterstellen, dass von ihnen eine Anwendung der Massnahmen nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit von vornherein nicht erwartet werden könne. Genauso falsch wäre es auf der anderen Seite, alle Asylgesuchsteller als reine Engel zu sehen.

Um das an einem Beispiel aufzuzeigen: Vor einigen Monaten hat das Bundesamt für Flüchtlinge eine interne Weisung erlassen, nach welcher in den Empfangsstellen als erstes die Identitätspapiere zu verlangen respektive Gesuchsteller ohne Papiere aufzufordern sind, diese zu holen. Seither ist die Zahl der Gesuchsteller mit Identitätspapieren von 20 auf 80 Prozent gestiegen. Was mit anderen Worten nichts anderes heisst, als dass vorher gut die Hälfte zu schummeln versucht hatte und, umgekehrt, dass mit straffen Massnahmen sehr wohl etwas erreicht werden kann.

Angesichts dieser Fakten kommt die FDP-Fraktion, in deren Namen ich spreche, zu folgenden Schlüssen:

1. Schon der Bundesrat – das möchte ich deutlich betonen – hat keine Eisenfresser-Vorlage vorgeschlagen, die erst gewissermassen rechtsstaatsverträglich hätte umgemodelt werden müssen.

2. Dennoch hat die Kommission die Vorlage geradezu pingelig auf ihre Angemessenheit überprüft, wobei die Mitglieder der FDP-Fraktion sehr wohl kooperiert und nicht einfach nur blockiert haben.

3. Die FDP-Fraktion, welche im vergangenen Spätsommer als erste ein solches Massnahmenpaket gefordert hat, steht deshalb aus nüchterner Einsicht in ihre Notwendigkeit überzeugt hinter dieser Vorlage.

4. Die FDP-Fraktion wehrt sich gegen eine grundsätzliche Verwässerung der vorgeschlagenen Massnahmen, und zwar aus der Überzeugung, dass eine nochmalige Revision der asylrechtlichen Grundlagen wirklich dazu führen muss, dass die Missstände erfasst und nicht abermals nur Illusionen geweckt werden.

Die einstimmige FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen deshalb, den Nichteintretensantrag sowie die Rückweisungsanträge abzulehnen und auf die Vorlage einzutreten.

Meier Samuel (U, AG): Wie Sie dem bisherigen Verlauf der Debatte unschwer entnehmen können, fiel es unserer Fraktion nicht ganz leicht, alle Meinungen auf einen Nenner zu bringen. Wir haben uns mit der Materie im allgemeinen und mit der Problematik des sogenannten Kriminaltourismus im besonderen eingehend auseinandergesetzt. Die Gesamtschau aller Aspekte, nicht zuletzt die erheblichen Differenzen zwischen dem bundesrätlichen Entwurf und der aus den Kommissionsverhandlungen hervorgegangenen Gesetzesrevision, bewog unsere Fraktion denn auch, die Vorlage zurückzuweisen.

Allerdings ist sich unsere Fraktion darin einig, dass ein gewisser Handlungsbedarf in dieser Richtung gegeben ist. Dass ein Handlungsbedarf gegeben ist, beweist nicht zuletzt die Tatsache, dass wir dem Problem der wachsenden Kriminalität nicht mehr Herr zu werden vermögen. Ich sage «Kriminalität» und meine damit insbesondere den sogenannten «Kriminaltourismus». Hierbei handelt es sich um Ausländer, die allein zum Zweck einer kriminellen Handlung in die Schweiz einreisen, ihre verbotenen deliktischen Geschäfte bewerkstelligen, um anschliessend ungeschoren die Schweiz wieder zu verlassen. Dieses Problem des Kriminaltourismus stellt sich uns darum mit ganz besonderer Ausprägung, weil vor allem die grössten Zentren, beispielsweise die Stadt Zürich, davon betroffen sind. Die Problematik wäre weit weniger aktuell und würde uns weit weniger beschäftigen, wenn sich die Delinquenz nicht regional konzentriert, sondern über die ganze Schweiz verteilt würde.

Den Befürwortern einer gesetzlichen Regelung aus unserer Fraktion geht es nicht zuletzt darum, die delinquierenden Kriminaltouristen eindeutig von allen anderen klaglosen Ausländern in unserem Land zu unterscheiden. Es geht auch darum, die sogenannten normalen Ausländer, die in unserem Land niedergelassenen Ausländer, vom Nimbus zu befreien, dass a priori alle Ausländer kriminell seien. Es geht nicht zuletzt darum, mit dem Instrument dieses Gesetzes der wachsenden Fremdenfeindlichkeit in unserem Land entschieden entgegenzutreten.

Die Gegner dieses Gesetzes aus unserer Fraktion sagen zu Recht, dass wir uns hier auf eine Gratwanderung begeben. Es ist das Dilemma zwischen der moralischen Auffassung jedes einzelnen und der völkerrechtlichen und verfassungsrecht-

lichen Verantwortbarkeit beziehungsweise der Rechtsstaatlichkeit der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen. Der vorliegende Gesetzentwurf ist sicher kein Meisterwerk. Allein schon die erheblichen Differenzen zwischen Bundesrat und Kommission beweisen das.

Gestatten Sie mir noch eine persönliche Anmerkung: Meine täglichen Erlebnisse im Umgang mit meinen drogenabhängigen Patienten sowie meine persönlichen Augenscheine in der einschlägigen Drogenszene haben auch mich vollends von einem gewissen Handlungsbedarf in dieser Beziehung überzeugt. Die Drogenbeschaffung ist für Schwerabhängige heute mit grossen Gefahren an Leib und Leben und schwerer Bedrohung durch Dealer und andere Kriminelle verbunden, worüber sich der Laie gar keine Vorstellungen macht. Ich bin mir vollständig bewusst, dass gerade dieses Problem nicht allein mit einem derartigen Gesetz zu lösen ist, sondern dass nur mit einer Kursänderung in unserer Drogenpolitik eine Lösung herbeigeführt werden kann.

Falls Sie Eintreten beschliessen, wird es unser Bestreben sein, Verbesserungen am bundesrätlichen Gesetzesentwurf vorzunehmen. Insbesondere werden wir für die Kann-Formulierung im ganzen Gesetzentwurf eintreten: für die Anordnung der Haft durch den Richter, für die Höchstdauer der Haft von 3 Monaten mit Verlängerungsmöglichkeit um 3 Monate.

Gestatten Sie mir noch einen Kommentar zum Rückweisungsantrag Rechsteiner: Wir betrachten diesen Rückweisungsantrag als echte Bemühung, auf den Kernpunkt unseres zur Diskussion stehenden Problems zu kommen. Der Antrag Rechsteiner hat eindeutig und zielstrebig die Bekämpfung der Drogenkriminalität zum Gegenstand.

Grundsätzlich gehen wir mit dem Antragsteller einig, dass mit seinem Problemlösungsansatz, nämlich mit der kontrollierten Drogenabgabe an Schwerstsuchtliche, die Drogenkriminalität und damit ein ganz grosser Teil des Kriminaltourismus eliminiert werden können. Der Rückweisungsantrag Rechsteiner, auch wenn er anders begründet ist als der Rückweisungsantrag unserer Fraktion, deckt sich in diesem Sinn mit unserem Vorhaben: Rückweisung des Geschäftes an den Bundesrat.

Steinemann Walter (A, SG): Die Fraktion der Auto-Partei befürwortet die Schaffung von Massnahmen, die geeignet sind, dem Missbrauch des Asylgastrechts wirksam entgegenzutreten. An dieser Stelle danken wir Herrn Bundesrat Koller, dass diesbezüglich etwas läuft. Es war uns unverständlich, dass sich der Bundesrat monate-, ja jahrelang weigerte, schärfere Sanktionen gegen kriminelle Ausländer in Betracht zu ziehen. Spät, aber immerhin hat er jetzt erkannt, dass Handeln not tut. Die Vorlage beinhaltet taugliche Massnahmen, die den offensichtlichen und gravierenden Missbrauch stoppen können. Wir bitten Sie, sehr geehrte Ratsmitglieder, eindringlich, das Gesetz gemäss Botschaft zu verabschieden und es nicht zu verwässern. Es geht darum, in unserem Land die Welle von Gewaltverbrechen einzudämmen, bewaffnete Raubüberfälle und den Drogenhandel durch Ausländer zu reduzieren. Ebenso müssen die Wegweisung von Ausländern ohne Niederlassungsbewilligung durchgesetzt sowie die Missbräuche des Asylrechts verhindert werden. Dies verlangt berechtigterweise die verängstigte Schweizer Bevölkerung. Insbesondere muss die Lebensqualität für unsere Kinder und für die alten Leute massiv verbessert werden.

Ich erinnere Sie an die Demonstration am Schluss der Winter-session, als uns Kinder aus dem Kreis 5 der Stadt Zürich um Hilfe anfielten. «Wir schreien um Hilfe», haben sie gesagt, «wir haben genug von der elenden Situation in unserem Quartier, wo unser Schulweg zum täglichen Spiessrutenlaufen durch vorwiegend ausländische Dealer und Kriminelle wird!» Der Hilferuf hat mich tief beeindruckt.

Jahrelang, zu lange, hat man seitens der Behörden zugesehen, wie sich in der Schweiz die von Ausländern begangenen kriminellen Handlungen (*Unruhe*) besonders im Drogenhandel ausbreiten.

Gemäss Statistik waren beispielsweise vom 1. Januar 1993 bis 1. Juli 1993 bei Verhaftungen wegen Verstoß gegen das Betäubungsmittelgesetz in der Stadt Zürich von 963 Verhafteten 866 Ausländer; davon fast die Hälfte Asylbewerber. Wenn

das keine klaren Zahlen sind, nützt alles Pfeifen nichts, es nützt auch allen Verharmlosern nichts, wenn sie mit manipulierten Zahlen üble politische Spiele treiben!

Was schlussendlich zählt, ist die Antwort auf die Frage, ob sich die arbeitenden und steuerzahlenden Mitmenschen in ihrem Heimatland Schweiz noch sicher fühlen oder ob die Angst vor Gewaltkriminalität zum Verlust der Lebensfreude und der Lebensqualität geführt hat.

Es geht bei diesen Massnahmen im Ausländerrecht nicht darum, der Bevölkerung vorzugaukeln, am 2. Juli 1994 seien die Erwartungen erfüllt, ab sofort sei alles gut. Das nicht; aber je länger wir der skandalösen Entwicklung zuschauen und nichts tun, um so länger muss sich das Schweizervolk von den Politikern betrogen vorkommen. Das Boot für ausländische Schwerverbrecher in der Schweiz ist schon längst übervoll! Wir sind verpflichtet, konkret Abhilfe zu schaffen, damit unsere Bevölkerung nicht in dauernder Angst leben muss.

Deshalb begrüssen wir die Änderung der bestehenden Gesetze gemäss Botschaft, da sie auch eine gewisse Abschreckung beinhaltet. Es muss einmal klar gesagt werden, dass kein Ausländer Anspruch darauf erheben kann, sich in der Schweiz aufzuhalten.

Auch unsere Nachbarländer wehren sich mit unzimperlichen Mitteln gegen die asylopolitischen Auswüchse. Das löst auf unser Land wiederum mehr Druck aus. Keineswegs würde ich mich, wenn die Landesgrenze nicht wirksam geschützt werden kann, daran stören, den Vollzug der geplanten Bestimmungen, insbesondere der Inhaftierungen, vorübergehend in irgendeiner vernünftigen Form mit Hilfe der Armee zu gewährleisten. Bundesrat und Parlamentsmehrheit sind ja anscheinend bereit, Teile unserer Armee in aller Herren Länder zur Aufrechterhaltung der dortigen inneren Sicherheit und Ordnung einzusetzen. Könnten diese statt dessen nicht in unserem eigenen Land für Ordnung, Sicherheit und Lebensqualität sorgen?

Der Umstand, dass sich Gewaltverbrecher nicht um die Rechte ihrer Opfer kümmern, sollte es der Politik und der Justiz erlauben, Täter härter anzufassen, d. h., dass es bis zur Erstellung neuer Gefängnisse oder einer Abnahme der Kriminalitätswelle zu unkomfortablen Zuständen kommen darf. Einzig zählt, ob sich unsere Bürger sicher fühlen. Wenn wir die berechtigten Erwartungen der Schweizer Bevölkerung nicht erfüllen, dann, Frau Diener – sie hört leider nicht zu –, entsteht Fremdenhass, der von der Politik zu verantworten wäre.

Es ist wichtig, die negative Entwicklung mit rechtlichen und polizeilichen Mitteln zu bremsen. Andernfalls wächst die Gefahr von unverhältnismässigen Reaktionen seitens der betroffenen Bevölkerung. Wenn sich die Bürger nur noch mit Gewaltaktionen selber wehren können, weil sie sich von der Regierung respektive von den Politikern allein gelassen und verraten fühlen, dann sind eben diese an den Folgen mitschuldig. Ein Staat, der seine Bürger nicht genügend schützt, verliert deren Loyalität. Der Ruf nach Massnahmen gegen kriminelle Ausländer kommt nicht, wie behauptet, von einer lautstarken Minderheit. Es sind auch keine – wie schon bezeichnet – «heulenden Wölfe», ganz im Gegenteil: Es sind verängstigte Mitbürgerinnen und Mitbürger, und diese verlangen jetzt von den Politikern endlich Massnahmen gegen die unzumutbaren Zustände. Die Zustimmung zu dieser Gesetzesvorlage ist dabei ein erster Schritt in die richtige Richtung.

Die APS-Fraktion steht aus voller Überzeugung hinter diesen vorgesehenen und dringend nötigen gesetzlichen Änderungen, in der berechtigten Hoffnung, wieder mehr Sicherheit für unser Land erreichen zu können. Bundesrat und Parlament können sich bei diesen brennenden Fragen nicht länger mit scheinheiligen Argumenten aus der Mitverantwortung ziehen. Die massiven Klagen müssen Anlass genug sein, dass jetzt gehandelt wird!

Wir unterstützen Eintreten, stellen verschärfende Minderheitsanträge und stellen uns gegen Rückweisung und Nichteintreten sowie gegen alle Verwässerungsanträge.

Keller Rudolf (D, BL): Irgendwann einmal musste der Bundesrat ja die Notbremse ziehen, denn die Zustände im Asylwesen, im Bereich der organisierten Kriminalität und des Drogenhan-

dels haben dermassen weitreichende Auswirkungen angenommen, dass dringlich gehandelt werden musste.

Der Bundesrat hat diese Notmassnahmen eindeutig und vor allem aufgrund der eingereichten Asyl-Initiativen der Schweizer Demokraten und der Schweizerischen Volkspartei auf den Tisch gebracht, denn die Regierenden haben Angst davor, dass unsere Asyl-Initiativen, die sich sehr direkt gegen die illegale Einwanderung und Missbräuche richten, vor dem Volk eine Mehrheit bekommen könnten.

Es ist unbestritten, dass in den Augen weitester Volkskreise ein dringlicher Handlungsbedarf besteht. Es ist äusserst bedauerlich, aber typisch für unsere Regierenden, dass sie immer erst dann handeln, wenn sie den Druck des Volkes und den Druck von Volksinitiativen spüren. Frühes Handeln hätte gerade im Bereich der kriminellen Asylbewerber die Situation entschieden entschärft. Und das wäre zu einem guten Teil auch beim bisherigen Recht möglich gewesen. Es hätte auch viele Schweizer Jugendliche vor dem Abgleiten in die Drogenwelt bewahrt.

Dass die Lage nach wie vor explosiv ist, haben sich die Regierungsparteien also selbst zuzuschreiben, weil sie das Problem «verschlafen» haben. Jetzt kommen sie wie die alte Fasnacht hinterher. Verzweifelt versuchen sie, mit ihren Zwangsmassnahmen den Problemaufdeckern Schweizer Demokraten und Auto-Partei hinterherzurennen. Regierungsparteien, die es unterlassen, in so entscheidenden Problemfeldern rechtzeitig zu handeln, werden bei den nächsten Nationalratswahlen mit Bestimmtheit die entsprechende Quittung erhalten.

Leidtragende dieser verschlammten Drogen-, Asyl- und Kriminalitätsbekämpfungspolitik sind viele tausend junge Leute in unserem Lande. Aber das scheint all den Kritikern – der SP, den Grünen, dem LdU, gewissen Hilfswerken und anderen Organisationen – egal zu sein. Diese Kreise haben – das zeigen die Reaktionen auf die Vernehmlassung zu den Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht – vor allem das Wohl der Ausländer im Kopf; dementsprechend handeln sie auch ganz offensichtlich.

Meine Damen und Herren der Linken, erzählen Sie einmal den vielen Schulkindern in den betroffenen Stadtkreisen Zürichs, dass es hier bei diesen paar hundert kriminellen Ausländern um Fragen der Menschenrechte gehe, Menschenrechte, die laut Ihren Aussagen diesen kriminellen Typen offenbar zustehen! Die sogenannte Menschenrechtskonvention gelte es für diese Leute einzuhalten. Da kommen mir die Tränen!

Unsere betroffenen jungen Leute, ihre Eltern und die meisten, die in diesen Quartieren wohnen, werden Sie nur ungläubig ansehen, sind doch der Grossteil der Drogenhändler illegal eingereiste Asylanten und Ausländer ohne Aufenthaltsrecht in unserem Lande. In diesem Fall gilt für mich diese Auslegung der sogenannten Menschenrechte nicht. Sie gilt für mich nicht, wenn es um Drogenhändler und «Mörder auf Raten» geht, die mit ihrem Handeln obendrein noch das ganz grosse Geschäft machen. Da geht es in den Augen der Schweizer Demokraten einzig und allein noch darum, diese Leute ihrer gerechten Strafe zuzuführen und staatspolitisch korrekt – das möchte ich betonen –, aber konsequent zu handeln. Für mich stellt sich im Gegensatz zu dieser linken Auslegung die Frage, ob eigentlich wir Einheimischen kein Recht auf ein menschenwürdiges Leben haben!

Die Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi unterstützt die vorliegenden Zwangsmassnahmen im Ausländer- und im Asylrecht. Sie sind ein Schritt in Richtung Parteiprogramm der Schweizer Demokraten. Das freut mich als Parteipräsident. Diese Massnahmen bestätigen die Richtigkeit unserer jahrelangen Warnungen, die wir immer wieder – auch in diesem Parlament – ausgesprochen haben. Die vorliegenden Zwangsmassnahmen sind allerdings in verschiedenen Detailpunkten noch viel zuwenig griffig, zu schwammig und damit zu löcherig. Deshalb haben wir von der SD/Lega-Fraktion eigene Präzisierungs- und Verschärfungsanträge eingereicht; wir werden selbstverständlich auch die entsprechenden Anträge anderer unterstützen. Das Ziel all dieser Massnahmen muss es sein, dass sich unsere Bürgerinnen und Bürger wieder sicher fühlen, wenn sie auf die Strassen gehen – auch nachts, wo insbesondere immer mehr

Frauen schlicht und einfach Angst haben, was leider, leider, sehr verständlich ist.

Wir müssen weitgehend drogenfreie Schulen anstreben, und es muss aufhören damit, dass eine grosse Ladenkette im sogenannten Zürcher Gefahrenbereich auf eigene Kosten millionenschwere Sicherheitsmassnahmen bezahlen muss. Wenn in einem ganz speziellen Fall vor dem Eingang eines Einkaufszentrums Wachpersonal mit Hunden postiert werden muss, ist wirklich äusserster Handlungsbedarf gegeben!

Unsere weitere ganz klare Forderung ist die, dass alle illegal anwesenden Asylbewerber und Asylanten, die sich krimineller Vergehen schuldig gemacht haben, umgehend ausser Landes zu schaffen sind. Umgehend heisst nach unserer Meinung sofort, postwendend, ohne noch lange herumzudiskutieren.

Straffällige Asylbewerber sind des Asyls unwürdig. Wir dürfen es nicht zulassen, dass unser ohnehin schon sehr grosszügiges Gastrecht noch zusätzlich missbraucht wird. Das dient aber auch – das möchte ich betonen – den echt an Leib und Leben Verfolgten, die bei uns Unterschlupf finden.

Ich bitte Sie, auf diese Vorlage einzutreten, das Bundesgesetz nicht aufzuweichen, wie es verschiedene Anträge leider wollen. Wenn diese Zwangsmassnahmen entschärft und aufgeleicht werden, wird man sich sehr ernsthaft überlegen müssen, ob sie überhaupt noch Wirkung zeigen. Schon so wird – das sollten wir der Ehrlichkeit halber zugestehen – deren Wirkung nicht allzu gross sein. Auch wenn einige von Ihnen meine Ausführungen nicht verstehen können – draussen im Volk wird das schon verstanden. Es geht einigen hier im Saal wahrscheinlich vornehmlich um den bestmöglichen Schutz krimineller Leute. Uns geht es vorrangig um das Wohlergehen unserer einheimischen Bevölkerung und aller schon lange hier lebenden Mitmenschen.

Hätte man übrigens 1978 bei der Konzipierung des Asylgesetzes auch nur einen Teil unserer damaligen Verschärfungsanträge angenommen, hätten wir uns heute viel ersparen können. Dann wäre das Asylgesetz viel griffiger, als es heute effektiv leider ist.

Spielmann Jean (–, GE): Le débat que nous avons aujourd'hui a une signification particulièrement importante puisqu'il traite d'un problème de fond, celui de nos relations, celui des discriminations par rapport aux étrangers. Il faut bien dire que sur ce terrain-là, la loi qui nous est proposée pose un certain nombre de problèmes de conscience, de fond qui ne peuvent pas être évacués ainsi sans quelques débats et quelques éclaircissements.

Tout d'abord, au sujet de ce projet, il est bien clair qu'au moment où le nombre de requérants d'asile a diminué – c'est le message qui le dit à la page 3 – de 42 000 à quelque 18 000, donc de manière spectaculaire, qu'au moment même où, contrairement à toutes les idées reçues, la crise ne profite pas au crime, mais qu'au contraire la délinquance marque un recul, qu'au moment même où l'on sait, statistiquement, que les requérants d'asile, ceux à qui s'adresse cette loi aujourd'hui, sont une réelle minorité délinquante et que les pourcentages sont encore plus faibles que chez ceux des élus de vos différents partis, et que vous ne faites pas de loi spécifique pour combattre ces derniers, il y a donc bien là une discrimination nettement marquée contre le requérant d'asile, contre l'étranger.

Concernant cette loi-là, on peut même se poser la question de savoir – et nous la poserons – si le Conseil fédéral, en déposant un tel message, ne tombe sous le coup des nouvelles dispositions pénales en matière de racisme. Lui qui s'appête à signer une convention qui l'oblige à empêcher ou à limiter les discriminations raciales de toute nature! Il y a là une contradiction évidente. Cette loi vise des gens d'une manière précise et contredit toute une série de dispositions non seulement légales, mais aussi morales qui heurtent la conscience des gens.

Un examen attentif des dispositions légales et une comparaison avec les dispositions prises sous le «gouvernement de Vichy» permettent de mettre en évidence un certain nombre d'éléments contenus dans cette loi. Par exemple, celui de la détention préventive; celui du non-respect des dispositions pénales en permettant des détentions administratives; celui

des circonstances aggravantes: la discrimination qui est faite aux étrangers est en contradiction avec l'article 4 de notre constitution qui garantit l'égalité de traitement; celui des Conventions de Genève où la Suisse s'est engagée sur le principe du non-refoulement; celui des conventions internationales des droits de l'homme, sur le principe de la présomption d'innocence; celui qui permet la mise en prison d'enfants de moins de 7 ans, ou entre 7 et 15 ans, qui fait l'objet de dispositions spéciales et qui introduit une discrimination nette entre Suisses et étrangers ou entre étrangers résidents dans le pays; celui des projets concernant la protection de la famille. Curieusement, ce projet est présenté par le conseiller fédéral qui lui-même, dans son parti et dans ses déclarations politiques, défend le plus la famille! Toutes ces dispositions-là sont contraires à toute réglementation simplement humaine des problèmes et sont loin de tout ce qui concerne directement la criminalité.

Si l'on examine aussi le message tel qu'il est présenté et qu'on nous dit dans ce message que la simple présence sur une «scène ouverte» de la drogue, comme on dit, est un délit, alors pourquoi ne pas s'attaquer plus fermement au trafic de drogue? Comment se fait-il que dans ce pays les derniers scandales soient remontés jusqu'au Conseil fédéral où quelqu'un a été devant les tribunaux à cause de ce problème-là et qu'on ne s'en prenne pas directement au fait que notre pays est une des plaques tournantes et une des places financières de la drogue? On l'a vu ce matin encore dans la bataille politique à propos du traitement de l'argent sale, il y a là une réalité qui fait que notre pays est une vitrine qui cache en définitive toute une série de problèmes dans le domaine de la drogue, qui doivent trouver une solution au niveau politique.

Rien de tout cela dans cette loi. C'est véritablement une loi de discrimination qui s'attaque à la vie privée des étrangers et qui accrédite, ainsi, la politique conduite par certains qui cherchent à faire des étrangers, et du réfugié plus particulièrement, un bouc émissaire de la crise et un bouc émissaire de la criminalité. En fait, leur seul tort, c'est d'être étrangers, c'est de ne pas avoir la même couleur de peau pour certains, et surtout leur grande faute, c'est la peur du retour dans leur pays. Quand on voit l'état du monde d'aujourd'hui, on doit bien se poser un certain nombre de questions sur notre réalité et notre nécessaire droit humanitaire. L'image de la Suisse dans le monde, à cet égard, devrait être totalement différente.

Donc, je conclurai en disant que ce projet est contraire à toutes les dispositions légales en vigueur – ce qui est déjà grave –, mais, de plus, heurte notre conscience et viole le principe de l'égalité de traitement, qu'il introduit une grave discrimination et alimente ainsi une politique de discrimination raciale et de xénophobie qui doit aujourd'hui être combattue avec virulence dans notre pays.

Président: M. Aguet et M. Oehler fêtent aujourd'hui leur anniversaire. Je leur souhaite un heureux anniversaire. (*Applaudissements*)

Goll Christine (S, ZH): Die Schweiz macht keine Aussenpolitik, sie hat ein Ausländerrecht, das eigentlich ein Inländerrecht und ein Ausländerunrecht ist. Die sogenannte Ausländerfrage ist eine zentrale Staatsfrage, weil das Nebeneinander von mehr und von weniger berechtigten Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern die Demokratie aushöhlt. Diese Frage ist die gefährlichste innen- und aussenpolitische Zeitbombe, die tickt. Wo der Staat unter dem Vorwand der Demokratie ausländerfeindliche Programme zum Gesetz erhebt, fördert er die Diskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern und trägt zum fremdenfeindlichen Klima in diesem Lande massgeblich bei. Die Verfassung bildet den Rahmen der demokratischen Gesetzgebung. Im Falle der Zwangsmassnahmen aber, Herr Koller, handelt es sich um einen Verfassungsverstoss.

Wenn der freisinnige Parteipräsident, der gerade lacht, von «humanitärem Kitsch» spricht, der CVP-Chef die Armee bemühen will und die oberste Landesringfrau Internierungslager verlangt, dann gibt es eine Gemeinsamkeit: Politikerinnen und Politiker vermischen Drogen-, Flüchtlings- und Sicherheitspolitik und schüren damit bewusst rassistische Tendenzen.

Die «innere Sicherheit», die Sie, Herr Koller, zur bedeutendsten Frage der schweizerischen Politik emporstilisiert haben, meint nichts anderes als die Verteidigung von Privilegien. Diese werden aufgrund eines ausbeuterischen Weltwirtschaftssystems für einige wenige gesichert und tragen massgebend zu den weltweiten Flüchtlingsbewegungen bei, von denen nur ein winziger Bruchteil bis vor unsere Grenz-tore gelangt.

Herr Koller, Ihre Vorlage ist eine Mogelpackung. Ihre Zwangsmassnahmen werden nur neue Probleme schaffen, statt die alten und angezielten Probleme zu lösen. Hören Sie doch mit dieser dauernden Problemverschiebung und -abschiebung auf, die nur zur Eskalation an allen Fronten führt!

Das kennen wir in Zürich zur Genüge. Spätestens seit der Platzspitzschliessung ist allen klar, dass die Drogenszene nicht einfach zum Verschwinden gebracht werden kann. Der Staat kann und darf nicht so tun, als könne er alles repressiv in den Griff bekommen.

Sie versprechen uns in Zürich eine «Entlastung», Herr Koller. Ihre Zwangsmassnahmen werden aber nicht so wirken, wie Sie uns weismachen wollen, dass sie wirken sollen. Die Sogwirkung wird nicht ab-, sondern zunehmen, weil sich die Menschen, gegen die diese Massnahmen gerichtet sind, durch rechtsstaatliche Mittel nicht einfach abschrecken lassen.

Ihre Massnahmen gaukeln uns die Utopie einer schweizerischen Inselpolitik vor. Eine solche ist nicht möglich. Wir können nicht kulturell, wirtschaftlich und politisch in eine gemeinsame Welt hochverflochten sein und dann an der Grenze all das, was uns nicht in den Kram passt, zurückweisen, einsperren, absperren, aussperren, ausschaffen und wegweisen.

Solange die Doktrin der souveränen Ausschaffung von Ausländerinnen und Ausländern unser Ausländerrecht beherrscht, kommen wir nicht vom Fleck. Es kann im 21. Jahrhundert keinen souveränen bzw. allmächtigen Umgang mit ausländischen Menschen mehr geben. Völkerrechtliche Integration heisst heute: Kooperation im Sinne transnationaler Lösungen.

Ich weise diese Vorlage zurück, weil die Massnahmen nicht nur einen Teil, sondern alle Ausländerinnen und Ausländer betreffen. Sie alle stehen strafrechtlich gesehen unter einem Sonderstatus. Die Zwangsmassnahmen lehnen jeden Begriff von Grundrecht ab. Sie stellen damit auch das Grundrecht auf Asyl in Frage, und damit ist die Grenze definitiv überschritten.

Offenbar, Herr Koller, sind Menschenrechte in der Schweiz etwas, das man je nach Bedarf öffentlicher Interessen irgendwelcher Mehrheiten demontieren darf. Zudem wird eine adäquate Sozialpolitik durch eine polizeiliche Abwehrpolitik abgelöst. Wenn schon quasi-notrechtliche Sondermassnahmen, dann deklarieren Sie diese doch bitte offen als Polizeirecht gegen in- und Ausländer und In- und Ausländerinnen! Als Zürcher Vertreterin, die im Kreis 5 arbeitet und beim Letten wohnt, unterstütze ich den Rückweisungsantrag Rechsteiner, denn angesagt sind drogenpolitische Lösungen mit einer kontrollierten Drogenabgabe und keine Gesetze mit Sperrbezirkparagrafen.

Frauen und Kinder werden von den vorgeschlagenen Massnahmen besonders stark betroffen. Es ist deshalb kein Zufall, dass sich im Rahmen des zeitlich undemokratisch anberaumten Vernehmlassungsverfahrens zahlreiche Frauenorganisationen gegen die Aushöhlung von Menschenrechten eingesetzt haben.

Eine ausländerfeindliche Stimmung ist heute in bestimmten Bevölkerungskreisen Realität. Mit dem Anheizen dieser Stimmung auf Stimmenfang zu gehen ist verantwortungslos. So waren und sind die Vorschläge des Bundesrates bisher nur ein willkommener Wahlpropagandabeitrag – und das nicht zu fällig für die Drogenmetropole Zürich.

Aubry Geneviève (R, BE): Le groupe radical est d'avis que nous ne devons pas remettre en cause notre politique d'asile humanitaire. C'est la raison pour laquelle il appuie la révision de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. C'est une décision politique, comme le relève le Conseil fédéral, et nous la comprenons. La politique d'asile est un thème brûlant, délicat, sensible, et nous l'avons entendu à cette tri-

bune, pas tellement à cause du nombre des demandes mais bien, actuellement, en raison des abus en matière d'asile. C'est même pour venir en aide à Zurich, qui ne vient plus à bout de ses demandeurs d'asile trafiquants de drogue, que nous devons appliquer des mesures plus contraignantes. Mais je m'étonne ici que beaucoup de Zurichois ne veulent pas de mesures plus contraignantes qui pourraient les aider. Une exception ne devrait pas faire la règle, car, disons-le, toute la Suisse n'est pas encore à l'heure zurichoise, mais il est nécessaire d'empêcher qu'une mafia s'intitulant requérants d'asile, alors qu'ils ne sont que d'ignobles trafiquants de drogue, ne condamne toute demande justifiée à être écartée.

Ce n'est pas une campagne raciste, comme le prétend M^{me} Bühlmann, mais une responsabilité envers les vrais réfugiés, et j'insiste là-dessus, en même temps qu'un combat contre la criminalité. Ce n'est pas non plus, Monsieur Spielmann, une discrimination envers les étrangers, c'est une protection du peuple suisse. Nous voyons donc, dans cette modification apportée à la loi, un instrument permettant de trier beaucoup mieux l'ivraie du bon grain, et ce n'est pas sans d'interminables discussions et améliorations ou modifications que notre commission est arrivée à cette actuelle mouture qui est restée dans la ligne de ce que demandait le message du Conseil fédéral. Ce n'est pas jeter de la poudre aux yeux, ni même être populiste, que de prendre des mesures plus sévères, c'est surtout permettre à l'appareil judiciaire d'avoir les moyens de mieux fonctionner. Ceci est capital si nous voulons que régressent les abus des demandeurs d'asile trafiquants de drogue et qu'un certain ordre règne afin de garantir la sécurité de la population. Nous devons agir rapidement, et nous avons entendu ici combien c'est la population qui demande de telles mesures. C'est une préoccupation populaire et non pas populiste.

Le commerce des stupéfiants profite, hélas! de toutes les possibilités qui lui sont données d'écouler sa came mortelle. Le groupe radical est conscient qu'en renforçant la loi par des mesures plus contraignantes il donne l'instrument indispensable à la police des étrangers pour sévir contre les abus, mais une loi, même bien pensée, n'est rien sans son application. Et c'est sur ce point capital que l'on doit insister, soit donner les moyens à la justice de poursuivre les auteurs d'actes répréhensibles. Encore faudrait-il avoir les moyens d'appliquer les peines, les cantons, et c'est bien là leurs doléances compréhensibles, manquant de prisons. Il nous semble qu'une solidarité entre les cantons devrait exister, et c'est avec plaisir que nous avons lu que le Conseil fédéral l'a compris puisque, dans sa séance de lundi, il a décidé d'apporter son soutien aux cantons pour l'installation et la construction d'établissements cantonaux spécialisés. Il a compris aussi qu'il devait aider les cantons sur le plan financier. Il en va de l'application d'une loi que nous sommes appelés à renforcer.

En conclusion, le groupe radical entrera en matière, car il juge cette modification de loi indispensable, mais il vous demande de refuser les propositions de non-entrée en matière. Ce n'est pas, comme on l'écrit trop facilement, du populisme, c'est, de la part du groupe radical, de la responsabilité.

Fankhauser Angeline (S, BL): Die heutige Debatte weist erstaunliche Parallelen mit der Asyldebatte von 1942 auf, als Bundesrat von Steiger die Das-Boot-ist-voll-Theorie aufstellte. Damals waren einige «Faule, Arbeitsscheue und Arrogante» Anlass für grosse Aufregung und den Erlass von restriktiven Bestimmungen. Als Beispiel wurden zwei Insassen eines Arbeitslagers angeführt, die scheinbar zu faul waren, um am Morgen zu arbeiten. Ich zitiere Bundesrat von Steiger. Er sagte: «Wenn nun der Kommandant dieses Rettungsboots auslesen muss, wen er aufnehmen soll, ...» So begründete Bundesrat von Steiger seine restriktive und immer restriktivere Asylpolitik.

Heute benützt man werden die straffälligen unter den Ausländern und Asylbewerbern, um die ausländerrechtlichen und asylgesetzlichen Bestimmungen generell massiv zu verschärfen. Die Zwangsmassnahmen wollen u. a. eine Antwort auf die Zürcher Problematik der Drogenszene sein. Sie lösen aber die Drogenprobleme nicht. Das hat Bundesrat Koller selber in der

Kommissionsberatung deutlich zugegeben. Diese Zwangsmassnahmen treffen die Falschen.

Damals, 1942, hat man die Asylsuchenden mit der ihnen zugeschriebenen Arbeitsscheu diffamiert. In den letzten Jahren rückte man sie in den Bereich von Wirtschaftsflüchtlingen und jetzt in den Kreis von «Kriminellen». Die «Kriminellen» müssen in Anführungszeichen stehen, weil es genügt, verdächtigt zu werden, untertauchen zu wollen, um wegen fehlender Ausreisepapiere bis zu einem Jahr eingesperrt zu werden. Ein Sonderstrafrecht für Ausländerinnen und Ausländer wird eingeführt. Gemessen an den Strafen für vergleichbare Delikte, die Schweizerinnen und Schweizer begehen können, ist die Anordnung einer Inhaftierung wegen der im Gesetz aufgezählten Gründe unverhältnismässig. Der Ermessensspielraum ist weit, die Türe für Willkür weit offen. Die vorgesehenen freiheitsentziehenden Massnahmen – Administrativhaft – sind weit rigoroser als die Untersuchungshaft. Dieses Sonderstrafrecht ist höchst problematisch.

Wir werden voraussichtlich im September über die Antirassismuskonvention abstimmen. Diese Konvention verbietet jegliche Form von Rassendiskriminierung. Im Widerspruch dazu steht das neue Bundesgesetz deshalb, weil es Ausländer, die sich keiner Straftat schuldig machen, auf die Stufe von Delinquenten setzt und sie wie solche behandelt und stigmatisiert. Wenn einzig auf die neuen Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht verwiesen wird, wenn man nach Beispielen für die bundesrätlichen Taten zur inneren Sicherheit fragt – so geschehen am Kontaktelefon des EJP, das zur Beruhigung der Bürgerinnen und Bürger eingerichtet worden ist –, grenzt das an Ausländerhetze. Es ist auch eine gefährliche einseitige Schuldzuweisung, wenn man – wie das in Zürich beim bundesrätlichen Besuch der Drogenszene erfolgt ist – glauben lässt, die geplanten Massnahmen gegen die Ausländer würden die Situation sofort beruhigen.

Dass etwas gemacht werden muss, ist unbestritten. Eine andere Drogenpolitik ist nötig, eine kontrollierte Drogenabgabe, sofort – aber keine Aushöhlung des Schutzes des Asylsuchenden durch die Hintertür!

Ausgerechnet im Uno-Familienjahr will der Bundesrat die Sippenhaft einführen und ganze Familien in Haft nehmen lassen, nur um den Vollzug eines allfälligen Wegweisungsentscheides sicherzustellen. Davon können beispielsweise versteckte Frauen und Kinder von Saisoniers – das ist hier schon mehrmals diskutiert worden, das Thema der versteckten Kinder – betroffen sein. Wenn schuldlose Kinder hinter Gitter kommen, wird Artikel 37 der Kinderkonvention klar missachtet. Will die Schweiz tatsächlich noch einen Vorbehalt mehr bei der in nächster Zeit vorgesehenen Ratifikation der Kinderschutzkonvention anmelden? Oder will man die Familien auseinanderreißen und den Vater oder die Mutter quasi als Pfand in Haft nehmen?

Bei der Verabschiedung der letzten Asylgesetzrevision hat man uns einiges versprochen. Wenig davon wurde eingehalten. Der Vollzug macht Probleme, und schon schafft man neue Voraussetzungen für neue Auseinandersetzungen im Vollzugsbereich. Die Kantone werden die Folgen eines unausgereiften Gesetzes «ausbaden» müssen und sich weiter über «Bern» aufregen. Der Schaden ist bereits angerichtet. Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus werden zum Nichtmenschen degradiert!

Weil dieses Gesetz die Falschen trifft und die anvisierten Drogenprobleme nicht löst, unterstützt eine Mehrheit der SP-Fraktion den Nichteintretensantrag. Falls Sie trotzdem Eintreten beschliessen, gibt es nur noch Schadenbegrenzung, indem Sie entweder einen Rückweisungsantrag unterstützen oder das Konzept David/Tschäppät Alexander, wie es teilweise mit Erfolg in der Kommission beraten worden ist.

Eine letzte Bemerkung an die Adresse von Herrn Keller Rudolf: Die Hilfswerke schützen die Menschen und machen keinen Unterschied zwischen Schweizerinnen/Schweizern und Ausländerinnen/Ausländern – und sie denken nicht daran, Kriminelle zu schonen!

halten. Zur Feststellung der Gründe ist eine individuelle Prüfung notwendig, und die CVP-Fraktion steht hinter diesem Asylrecht. Für uns ist diese individuelle Prüfung unabdingbar und notwendig. Die Häufigkeit des Missbrauches schürt aber den Fremdenhass, und ich bin überrascht, dass das von jenen, die auf die Vorlage nicht eintreten wollen, nicht zur Kenntnis genommen wird.

Dieser Fremdenhass, der durch die Missbräuche geschürt wird, bedroht letztlich das Asylrecht selbst. Die Folge davon sind Initiativen wie diejenige der SVP, von der wir uns distanzieren, weil sie zum Ziel hat, diese einzelne, individuelle Prüfung nicht mehr vorzunehmen, die Grenzen wirklich an den Grenzen zu ziehen und den Flüchtlingsstrom auf andere Staaten umzulenken. So trifft man letztlich den echten Flüchtling, dem keine Bleibe mehr ermöglicht wird, auch wo dies notwendig ist.

Frau Bühlmann, wir stimmen in dieser Zielrichtung überein, und wir rennen nicht einfach hinter der SVP her. Aber beim Weg, wie wir diesen Fremdenhass bekämpfen wollen, da gehen wir auseinander. Wir sind der Meinung, dass wir diese Missbräuche zu bekämpfen haben und nicht einfach darüber hinwegsehen können. Wer einem echten Flüchtling helfen will; hat gegen die Missbräuche anzutreten und nicht einfach so zu tun, wie wenn sie nicht vorhanden wären.

Vor etwas über zwei Jahren hat eine Arbeitsgruppe der Bundesratsparteien dem Bundesrat 13 Vorschläge gemacht. Von diesen 13 Vorschlägen sind alle akzeptiert worden. Ein Teil dieser Vorschläge wurde auch realisiert, aber leider nur ein Teil. So haben wir verlangt, dass ein zweitinstanzlicher Entscheid innert sechs Monaten vorliegt. Heute liegen 96 Prozent der erstinstanzlichen Entscheide nach neun Monaten vor. Das ist immer noch wesentlich zu lange. Wir verlangen auch hier, dass das Verfahren weiter gestrafft wird.

Obwohl der Wille bei allen Bundesratsparteien inklusive der SP besteht, straffällige Asylbewerber bis zur Rechtskraft des Strafurteiles oder bis zum Entscheid zentral zu separieren, unterzubringen – das ergibt sich aus dem Arbeitspapier –, fehlen hier immer noch die Kapazitäten; das ist zuzugeben. Man sollte in diesem Bereich ein Weiteres tun.

Administrative Unzulänglichkeiten, die es wirklich zu bedauern gilt, haben dazu geführt, dass die Asylgesuche dieser straffälligen Asylbewerber nicht oder nur teilweise prioritär behandelt wurden. Das grösste Problem sind und bleiben aber die Frage nach der Identität, die Frage nach den Papieren, und der gesamte Vollzug. Vieles ist hier geschehen, aber weit mehr ist noch zu tun. Es sind keine Missbräuche von seiten der Behörden, es sind zum Teil Missbräuche der Gesuchsteller, die hier ein Handeln nötig machen!

Ich möchte noch etwas sagen: Das Asylrecht ist zwar unantastbar, aber das Gegenstück des Asylrechtes sind eben auch gewisse Pflichten. Auf deren Erfüllung muss der Hausherr – der Schweizer – bestehen können. Rund 90 Prozent der Asylgesuchsteller kommen illegal über die grüne Grenze, der Grund ist kein lauterer, es geht darum, die Anreise zu vertuschen, die Identität zu vertuschen. Wer im Keller einsteigt, statt an die Türe zu klopfen, darf sich nicht wundern, wenn der Hausherr etwas unwirsch, ungehalten und etwas weniger freundlich reagiert. Wir müssen darauf bestehen, dass jeder Asylgesuchsteller seiner Pflicht nachkommt, seine Identität offenlegt und behördlichen Aufrufen nachkommt und Vorladungen befolgt. Wer das nicht tut, hat doch etwas zu verbergen, der macht etwas, was wir nicht tolerieren können.

Am blauäugigsten war übrigens die Arbeitsgruppe der Bundesratsparteien im Bereiche des Vollzuges. Wir gingen damals davon aus, dass jene, die untergetaucht sind, aus der Schweiz ausreisen, weil sie nicht mehr unterstützt werden. Das hat sich aber im nachhinein als Fehlbeurteilung erwiesen. Heute stellen wir fest, dass 1993 von den Weggewiesenen 3600 Asylgesuchsteller selbst ausreisen, 2900 ins Heimatland zurückgeführt wurden, 300 in einen anderen Staat zurückgeführt wurden und 10 700 untergetaucht, verschwunden sind. Es ist anzunehmen, dass ein grosserer Teil dieser 10 700 Leute – wahrscheinlich nicht die Mehrheit, aber ein grosserer Teil – in der Schweiz geblieben ist. Dieser Teil muss doch seinen Lebensunterhalt in der Schweiz verdienen. Entweder ge-

schiebt dies durch Schwarzarbeit, wofür auch der Arbeitgeber bestraft werden sollte und wofür auch er ins Recht gefasst werden muss. Aber zum Teil geschieht es eben auch durch illegale Tätigkeit. Hier haben wir einzuschreiten, hier müssen wir etwas tun, damit die Stimmung in der Schweiz besser wird. Ich möchte Sie deshalb bitten, auf die Vorlage einzutreten. Diese Vorlage ist adäquat, massgeschneidert und wird sicherlich auch in verhältnismässiger Art angewendet werden.

Poncet Charles (L, GE): S'il est bien connu que lorsque Paris éternue, la France attrape la grippe, faut-il conclure du projet dont nous débattons que lorsque Zurich se met à renifler, la Suisse entière aurait le rhume?

Il est vrai que la problématique de ce qu'il est convenu d'appeler «la scène de la drogue» concerne a priori la ville et le canton de Zurich. On ne saurait cependant faire abstraction du fait que la ville de Zurich hérite en quelque sorte d'une partie des problèmes de drogue des autres cantons, y compris d'ailleurs des cantons romands. Si la situation genevoise, par exemple, est considérablement moins tendue dans ce domaine, c'est en partie parce que bon nombre de consommateurs et de dealers préfèrent exercer leurs talents sur les bords de la Limmat plutôt que sur ceux du Rhône. Dans cette mesure-là, par conséquent, le problème dont nous discutons ne peut pas être réduit à la dimension d'une pure question locale avec laquelle le canton de Zurich n'aurait en quelque sorte qu'à se débrouiller.

Le groupe libéral votera donc l'entrée en matière tout à l'heure, mon collègue Leuba l'a rappelé, mais il le fera en invitant ce Parlement à ne pas céder à la tentation de la panique ou à celle de la précipitation. La solidité d'un Etat se mesure à notre avis aussi à sa capacité de faire face sereinement à des situations complexes, voire même inquiétantes. De ce point de vue, on doit rappeler tout d'abord – et c'est pourquoi nous rejeterons les propositions qui vont dans ce sens – que le but de ce projet n'est pas et ne saurait être de résoudre les problèmes liés à la drogue. Le droit pénal actuel réprime la consommation et le trafic de stupéfiants. Tel n'est donc pas notre débat d'aujourd'hui. Il s'agit ici de prendre des mesures à l'égard d'étrangers en situation irrégulière et que certains d'entre eux soient en outre des trafiquants de drogue ne saurait justifier des mesures exorbitantes ou qui dérogeraient aux principes d'un Etat libéral.

Il nous paraît particulièrement important à cet égard que deux principes fondamentaux soient maintenus: en premier lieu, dans un Etat régi par le droit, c'est le juge, et lui seul, qui doit prononcer une mise en détention. La privation de liberté est une atteinte grave aux droits fondamentaux, et la liberté individuelle d'un requérant d'asile, fût-il délinquant, a la même valeur et mérite la même protection que s'il s'agissait d'un de nos concitoyens. A la formulation du projet qui parlait des autorités cantonales, nous préférons donc la mention spécifique du juge, qui sera seul compétent pour la privation de liberté.

En second lieu – et j'en aurai terminé –, la détention, car c'est bien de cela qu'il s'agit, doit être aussi brève que possible et ne jamais excéder ce qui est absolument indispensable pour atteindre le but recherché. Aux 6 mois que le Conseil fédéral propose à l'alinéa 2 de l'article 13b, nous préférons donc une durée de 3 mois au maximum.

En conclusion, le groupe libéral entrera en matière et il votera en faveur des solutions qui permettent de ménager au mieux les libertés individuelles dans ce domaine délicat.

David Eugen (C, SG): Mit dieser Vorlage, die Ihnen der Bundesrat unterbreitet, sollen Ausländer, die sich in unserem Land aufhalten, in Haft gesetzt werden können, und zwar nicht deswegen, weil sie sich strafbar gemacht hätten, sondern – das ist der Zweck dieses Gesetzes – um unser Ausländerrecht durchzusetzen. Für ausländische Straftäter brauchen wir dieses Gesetz nicht, auch nicht für Drogenkriminelle, allenfalls in sehr reduziertem Mass, denn dafür haben wir das Strafgesetzbuch, das Bundesgesetz über die Betäubungsmittel, die Strafprozessordnungen. Hierfür wären wir ausgerüstet. Es ist allenfalls eine Frage, ob diese Gesetze richtig und genügend, beispielsweise im Kanton Zürich, vollzogen werden; da habe ich

auch meine Zweifel. Wir als Gesetzgeber wären an sich nicht gefordert, wenn es um ausländische Straftäter ginge; aber es geht eben in diesem Gesetz nicht um die Straftäter, sondern darum, unser Ausländerrecht durchzusetzen.

Diese Feststellung muss an den Anfang gestellt werden, weil in vielen Köpfen die irrige Meinung herrscht, es gehe hier um die Bekämpfung der Ausländerkriminalität. Weil wir hier eben nicht die Kriminalität bekämpfen, sondern unser Ausländerrecht durchsetzen wollen, müssen wir diese Vorlage besonders sorgfältig prüfen, denn sie tangiert in ganz wesentlichen Punkten Grundrechte und Rechtsstaatsprinzipien unseres Landes.

Ich habe daher grösste Bedenken – ich sage Ihnen das hier offen –, ob die notwendige Sorgfalt wirklich möglich ist, wenn wir dieses Gesetz im Eilzugstempo in den Kommissionen und in den Räten durchberaten. Ich glaube, hier wird der Ausnahmefall, der hier im Gesetz vorgesehen ist, strapaziert. Wenn uns die kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren am 21. Januar 1994 geschrieben haben: «Wir möchten Ihnen mit aller Deutlichkeit zu bedenken geben, dass die Kantone nicht in der Lage sein werden, den Vollzug der vorgeschlagenen Massnahmen sicherzustellen», dann bedeutet das für mich jedenfalls, dass wir nicht überstürzt handeln müssen, sondern dass wir den normalen gesetzgeberischen Gang beschreiten können. Ich bedauere sehr, dass sich das Büro zu diesem Eiltempo entschieden hat.

Zwei Bereiche sind von diesem Gesetz betroffen: Einmal geht es im Grundrechtsbereich um den Grundsatz, das Prinzip der Unantastbarkeit der Menschenwürde, und um das Grundrecht der persönlichen Freiheit; das ist der angesprochene Grundrechtsbereich. Der zweite Bereich betrifft das Rechtsstaatsprinzip, nämlich insofern, als es bei Verhaftung von Personen um die Einhaltung der notwendigen Verfahrensgarantien zur Vermeidung staatlicher Willkür geht.

Beides sind grundlegende Prinzipien unserer Rechts tradition – das möchte ich hier in aller Form betonen –, die wir, seit dieser Bundesstaat besteht, gewahrt haben, unabhängig davon, ob es um Schweizer oder Ausländer ging. Auch das muss einmal gesagt werden: Die Schweiz hat gegenüber Ausländern eine Rechts tradition zu wahren!

Ich bin nicht bereit, diese Tradition der Tagesstimmung, den Zürcher Verhältnissen oder ähnlichen Dingen zu opfern. Aber, und das gestehe ich ein, es gibt ein legitimes öffentliches Interesse, um die Durchsetzung unseres Ausländerrechts zu verbessern, um allfällige Missbräuche zu verhindern. Doch wir dürfen das Augenmass nicht verlieren, und wir sind im Begriff, mit dieser Vorlage das Augenmass zu verlieren, wenn wir sie unverändert so beschliessen. Wir ziehen nämlich mit diesem Gesetz die grösste Kanone hervor, die der Staat zur Verfügung hat, wenn er gegen Individuen vorgehen will. Die grösste Kanone ist der unbedingte Freiheitsentzug. Diese Kanone ziehen wir hier hervor und bringen sie im Ausländerrecht in Stellung.

Normalerweise wird dieses Instrument in unserem Staat eingesetzt, wenn es darum geht, Kriminalität zu bekämpfen. Das ist auch richtig so. Aber denken Sie daran: Unsere Straf- und Kriminalrichter sprechen 18 Monate bedingt bei Straftätern aus, bei denen man darüber diskutieren kann, ob sie nicht unbedingt in Haft gesetzt werden müssten.

Im vorgelegten Gesetzentwurf wird nun diese grosse Kanone, diese Hauptzwangsmassnahme des Staates, bereits bei blossen Übertretungen von Verwaltungsanordnungen in Gang gesetzt. Bis heute haben wir dieses Zwangsinstrument den Strafbehörden vorbehalten, ausgenommen bei Geisteskrankheit, wo wir es auch den Fürsorgebehörden eingeräumt haben. Hier machen wir nun einen grossen Schritt, indem wir es in ausgedehntem Masse den Verwaltungsbehörden im Ausländerbereich zuerkennen, der Fremdenpolizei. Dieser Sprung hat qualitative Bedeutung; das mahnt zur Vorsicht.

Wenn ich jetzt trotzdem für Eintreten stimme, will ich damit zum Ausdruck bringen, dass ich akzeptiere, dass wir etwas machen müssen. Aber ich bitte Sie, bei der Detailberatung vorsichtig zu sein, Augenmass zu bewahren und Unnötiges wegzulassen; es sind gesetzliche Vorschriften zu treffen, die wir nach unserer Rechts tradition hier auch vertreten können.

Vier Punkte möchte ich noch erwähnen, welche besonders wichtig sind: erstens die Haftgründe, die wir setzen; zweitens die Haftbehörde, die wir einsetzen – Polizei oder Richter –; drittens die Haftdauer und viertens die Art und Weise des Vollzugs dieser Ausschaffungs- und Wegweisungshaft.

Bortoluzzi Toni (V, ZH): Ich habe vor knapp zwei Jahren eine Motion eingereicht, die in der Stossrichtung dem vorliegenden Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht entspricht. Ich habe weiter im gleichen Zeitraum eine Interpellation mit verschiedenen Fragen, die straffällige Asylbewerber betreffen, eingereicht. Sie, Herr Bundesrat, haben im Herbst 1992 meine Vorstösse, die das Ziel hatten, dem Problem der straffälligen Asylbewerber Herr zu werden, vernichtend beurteilt und mit rechtlichen Bedenken als nicht durchführbar bezeichnet; Sie haben sie also klar abgelehnt, und das vor gut einem Jahr.

Wenn ich mir nun die Vorschläge in dieser Vorlage zu Gemüte führe, stelle ich mit Genugtuung fest, dass mit den vorgesehenen Massnahmen meine Motion erfüllt ist. Sie gehen – soweit ich das beurteilen kann – noch etwas über das hinaus, was ich einmal wollte. Herr Bundesrat, Sie erlauben, dass ich diesem Gesinnungswandel doch etwas konsterniert gegenüberstehe und mein Erstaunen darüber zum Ausdruck bringe.

Es ist an sich bedauerlich, dass Zwangsmassnahmen und «Schnellschüsse», wie dieser Gesetzentwurf sie darstellt, überhaupt nötig sind. Aber es zeigt, dass die üblichen rechtlichen Grundlagen nicht zu genügen vermögen. Ich bin natürlich froh, wenn das der Bundesrat und unterdessen auch die anderen bürgerlichen Parteien gemerkt haben. Die Probleme sind nicht zu lösen oder einer Besserung näherzubringen, wenn man – wie Herr Rechsteiner das tut – der Vorlage die Drogenfreigabe als Alternative gegenüberstellt. Sie verkennen, dass damit Drogenkonsumenten nicht gesellschaftsfähiger gemacht werden. Sie werden ausgegrenzt bleiben. Ihrem Antrag ist aber auch zu entnehmen, dass Sie die Leute, um die es hier geht, gewaltig unterschätzen. Das sind keine Pflegeleichten; sie haben wenig zu verlieren. Ihnen ist mit den uns vertrauten Mitteln nicht beizukommen.

Es geht darum, die Rechtsordnung wiederherzustellen, das heisst für mich gleichzeitig, gegenüber rassistischen Auswüchsen vorbeugend zu handeln; das ist nämlich auch eine wichtige Aufgabe. Nicht nur die Mitglieder der SVP-Fraktion aus dem Kanton Zürich unterstützen diese Vorlage, sondern die gesamte Fraktion der SVP.

Nun etwas, das sich unsere Verantwortlichen im Asylbereich, vor allem in der Verwaltung, merken müssten: Ich stelle nach wie vor fest, dass ein grosser Mangel an Entscheidungswille herrscht. Es fehlt nach wie vor an einer sach- und zeitgerechten Bearbeitung und Durchsetzung unserer Gesetze. Statt sich Lösungen zu widmen, werden immer noch seitenweise juristische Abhandlungen über mögliche Zuständigkeiten und andere Probleme formuliert. Die vorgesehenen Zwangsmassnahmen sind nur wirksam, wenn damit eine praxisgerechte Anwendung verbunden ist.

Ich möchte Sie bitten, Herr Bundesrat, auch diesem Teil die nötige Beachtung zu schenken und Ihre Mitarbeiter aufzufordern, Entscheide zu fällen und die rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, so dass wir endlich zu einer für die Bevölkerung akzeptablen Asylpolitik kommen.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr
La séance est levée à 13 h 00*

Vierte Sitzung – Quatrième séance**Mittwoch, 2. März 1994, Nachmittag**
Mercredi 2 mars 1994, après-midi

15,00 h

Vorsitz – Présidence: Haller Gret (S, BE)

93.128

**Zwangsmassnahmen
im Ausländerrecht.
Bundesgesetz****Droit des étrangers.
Mesures de contrainte. Loi**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 74 hiervor – Voir page 74 ci-devant

Carobbio Werner (S, TI): Lo scopo dichiarato del progetto in discussione, se ci si attiene al messaggio del Consiglio federale, è di combattere eventuali abusi del diritto d'asilo da parte di asilanti legati al traffico di droga.

Non sarò io a contestare l'importanza della lotta contro ogni abuso, e soprattutto non sarò io a contestare l'importanza di combattere il traffico di droga, indipendentemente dalla nazionalità e dal passaporto. Ciò che contesto, insieme ad altri, sono le priorità e i mezzi scelti, nella direzione di un rafforzamento delle misure di polizia nel quadro della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri.

A ce propos, je me permets de m'adresser au Conseiller fédéral pour lui poser deux questions: Etes-vous vraiment convaincu que pour faire face à ces problèmes, vous avez choisi la juste priorité en proposant cette modification de la loi? Si je pense aux problèmes que vous posent la réorganisation et le renforcement du ministère public pour la lutte contre la drogue, ne pensez-vous pas que l'argent et les énergies que vous allez dépenser dans ce domaine, auraient été mieux employés dans cette direction-là?

Comunque sia, i motivi che mi portano ad oppormi a questo progetto, quindi a proporvi la non-entrata in materia, sono almeno tre. Ritengo che lo sforzo fatto dalla commissione di migliorarlo sia discutibile.

Anzitutto contesto che queste proposte, anche se saranno attenuate secondo le indicazioni della commissione, permetteranno realmente di affrontare, di risolvere i problemi nel campo della lotta alla droga che sono stati indicati. Penso che ci vogliono ben altri mezzi per affrontare quel problema.

Il progetto presentato è un tentativo maldestro e pericoloso di far fronte a una campagna e a pressioni degli ambienti nazionalisti e xenofobi con il «brillante» e pericoloso risultato di legittimarli nella loro stessa campagna.

Ma – e si tratta del motivo fondamentale – non posso accettare una impostazione che costituisce una messa in discussione dei principi stessi dello Stato di diritto. Ciò nella misura in cui si dà la competenza a delle autorità amministrative di prendere delle misure private della libertà per un lungo periodo, e nella misura in cui si propongono disposizioni a mio parere discriminatorie fra persone residenti sullo stesso territorio. Infatti certi reati commessi da residenti domiciliati in Svizzera, non sono considerati punibili, mentre gli stessi reati, commessi da stranieri, sono considerati punibili. Questo, nell'attuale situazione, mi sembra grave e pericoloso.

Infine sono contro l'entrata in materia perché mi sembra che questo progetto è veramente improvvisato e manca di coerenza. Porto tre prove a conferma di questa mia affermazione. La commissione ha cercato, con uno sforzo discutibile, di migliorare questo progetto con una serie di modifiche che oggi saranno oggetto di discussione.

Il Consiglio federale, probabilmente per evitare il pericolo di un appoggio degli ambienti cantonali ad un eventuale referendum, ha proposto, con una modifica dell'ultimo momento, un nuovo articolo. E come se non bastasse – et ici je m'adresse au Président et au rapporteur de la commission – je trouve vraiment discutable que dans une matière si délicate, où sont en jeu des questions qui concernent les droits de liberté des personnes, on convoque – j'ai là convocation sous mes yeux – la Commission des institutions politiques de ce Conseil, le 10 mars 1994, à 07 h 00 pour liquider en deux heures des divergences éventuelles sur un argument comme celui-là.

Chers camarades, (Hilarité) chers collègues, je m'excuse: il me semble qu'il y a ici vraiment de l'improvisation. Et dans une telle matière je ne peux pas donner mon accord à l'improvisation. Je vous invite donc à voter la non-entrée en matière ou au moins le renvoi du projet au Conseil fédéral.

Zwahlen Jean-Claude (C, BE): A la lecture du message sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, sans avoir du tout l'oeil d'un juriste, j'ai été d'abord surpris, puis préoccupé, par les mesures envisagées, et ma surprise fut d'autant plus grande que je fais partie de celles et ceux qui souhaitent une accélération des procédures et des interventions plus énergiques, mais pas à n'importe quel prix tout de même.

Les problèmes des scènes de la drogue, la part importante prise par les étrangers dans les infractions à la loi sur les stupéfiants, les problèmes de disparition de certains demandeurs d'asile au moment du renvoi sont autant de questions de sécurité, ou plutôt d'insécurité, qui justifient l'entrée en matière sur la révision de la loi. Mais attention aux abus vis-à-vis d'étrangers demandeurs d'asile qui ne sont ni délinquants ni trafiquants de drogue.

Ma première surprise est venue de l'amalgame que laisse transparaitre le message du Conseil fédéral entre délinquance et demandeurs d'asile. A ce stade du débat, il est évident que la scène ouverte de la drogue à Zurich, ville et canton où l'on maîtrise le plus mal les difficiles problèmes de drogue et où des demandeurs d'asile ont été impliqués, il est évident que cet exemple déplorable a joué un rôle déterminant dans la procédure d'urgence mise en place par le Conseil fédéral. On peut d'ailleurs parier que si ce problème s'était présenté à Lausanne ou à Genève, on aurait mis moins d'empressement à voler à leur secours.

Mais en pareil cas la précipitation n'est pas bonne conseillère. Il suffit en fait que Zurich ait le rhume pour que toute la Suisse doive se mettre au lit et prendre un remède de cheval, probablement disproportionné par rapport aux causes du mal. Il y a lieu de dénoncer ici les excès des propos simplificateurs et simplistes tenus par certains partis en mal d'une propagande facile et populiste, propos qui non seulement accusent d'autres partis d'être responsables de tous les maux, mais qui en plus nous éloignent d'une solution mesurée et humanitaire à ce problème.

La deuxième raison de notre retenue provient du climat de suspicion qui constitue le trait majeur, à notre avis, du projet de loi. Non seulement cela n'est pas respectueux des personnes qui cherchent asile et refuge dans notre pays, mais surtout l'effet de criminalisation des étrangers qui en découle risque fort d'attiser la xénophobie et le racisme que le Parlement et le gouvernement veulent pourtant combattre, avec, il est vrai, assez peu d'engagement personnel.

Enfin, la troisième raison de mon étonnement se situe dans l'inégalité de traitement introduite entre les étrangers sans permis d'établissement et les autres habitants du pays. Celle-ci se concrétise par des possibilités de sanction et de détention données aux autorités administratives. Une partie du PDC en tout cas émet de sérieuses réserves quant à ces nouvelles

compétences données à la police, et nous estimons que seul le juge doit être habilité à ordonner la détention. Sinon, nous courons le risque de fragiliser les fondements de notre Etat de droit auxquels, dois-je vous le rappeler, nous autres, Jura-siens, avons si souvent été confrontés.

En conclusion, je me suis demandé si, avec une loi aussi rigoureuse que celle qui nous est proposée par le Conseil fédéral, nous pourrions encore prétendre être une terre d'accueil, un pays hospitalier capable de solidarité, même dans une période d'insécurité et de difficultés économiques. Toutes ces mesures musclées ont un arrière-goût de précipitation, qui jette un certain doute sur leur acceptabilité et sur leur efficacité.

Pour toutes ces raisons, et avec une partie du PDC, nous soutiendrons les propositions nuancées et plus modérées de la commission, qui rejoignent souvent nos préoccupations.

Fischer-Seengen Ulrich (R, AG): Es ist keine neue Erkenntnis, dass nicht die materiellen Bestimmungen unseres Ausländer- und Asylrechts ungenügend sind; vielmehr haben die Anpassungen in den letzten Jahren einiges gebracht. Heute liegt ganz eindeutig der Vollzug im argen. In einem Vorstoss vom 16. September 1991 – also noch vor Herrn Bortoluzzi – habe ich verschiedene Massnahmen gefordert, z. B. die Ausschaffungshaft und die Internierung illegal eingereister Asylbewerber. Mit den heute zur Diskussion stehenden Änderungen des Anag und des Asylgesetzes wird einigen meiner Anliegen Rechnung getragen. Ich stehe deshalb voll hinter der Revision. Diese darf nicht verwässert und damit unwirksam gemacht werden.

Der Hauptzweck der Vorlage ist nicht, wie von den Gegnern suggeriert oder gar behauptet wird, möglichst viele Asylbewerber hinter Schloss und Riegel zu bringen. Daran hat niemand Interesse, speziell die Kantone nicht, denn für sie sind solche Massnahmen stets mit grossem Aufwand und finanziellen Opfern verbunden. Die Kantone werden deshalb dafür sorgen, dass die Zahl der Häftlinge möglichst klein ist; ein Missbrauch dieser neuen Bestimmungen zu Lasten der Asylbewerber ist deshalb nicht zu befürchten.

Neben der Verhinderung des Missbrauchs des Asylrechts steht für mich vor allem die Präventivwirkung im Vordergrund. Dass die Schweiz über ein wirksames Vollzugsrecht verfügen wird, wird sich herumsprechen. Dadurch werden viele davon abgehalten, unser Asylrecht zu missbrauchen; die Zahl «unechter» Asylbewerber wird damit reduziert.

Ich gestatte mir noch, zwei Punkte aus der Diskussion aufzugreifen: Herr Ledergerber hat behauptet, die finanziellen Folgen dieser Revision seien nicht geklärt. Tatsächlich sind zusätzliche Haftplätze nötig. Der Bundesrat hat sich mit Artikel 14e bereit erklärt, an die Finanzierung wesentlich beizutragen. Eine Kostenfolge ist dadurch nicht zu umgehen. Diese Kosten sind aber abschätzbar. Wir wissen, was in finanzieller Hinsicht auf uns zukommt. Ich schätze, dass die Errichtung der Haftanstalt, die notwendig sein wird, etwa 20 Millionen Franken kosten wird und dass die Tagespauschalen auch etwa zwischen 3 Millionen und 4 Millionen Franken kosten werden. Dieser Betrag ist nicht unbedeutend, aber wenn man ihn in Relation zu den Einsparungen setzt, welche durch die konsequente Durchsetzung des Asylrechts erzielt werden können, so meine ich, dass dieser Betrag auf jeden Fall vertretbar ist. Der Vorwurf von Herrn Ledergerber stösst damit ins Leere.

Herr Rechsteiner hat einen besonders schwerwiegenden Vorwurf erhoben, nämlich, dass es sich hier um behördlich verordneten Rassismus handle. Die Gefahr des Rassismus und der Ausschreitungen in rassistischer Hinsicht besteht vor allem dann, wenn unser Asylrecht missbraucht werden kann. Wenn unser Asylrecht nicht vollzogen wird, sind fremdenfeindliche Ausschreitungen zu befürchten. Mit dem geordneten Verfahren, das wir nun anstreben, wird diesem Missbrauch entgegengewirkt, werden Emotionen abgebaut und wird die Gefahr rassistischer Ausschreitungen bedeutend geringer.

Ich bitte Sie, auf diese Revision einzutreten und die entsprechenden Bestimmungen ohne Abstriche gemäss bundesrätlicher Fassung zu genehmigen.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichtersterlerin: Die Kommission war sich bewusst, dass wir mit diesem Gesetz eine Grätwanderung zwischen der Bekämpfung von Missbräuchen, zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht und zwischen der Beschränkung der persönlichen Freiheit von Asylbewerbern und Ausländern ohne behördliche Aufenthaltserlaubnis zu bewältigen haben. Die Kommission war jedoch mit dem Bundesrat der Meinung, dass die Missstände bestehen und jetzt bekämpft werden müssen. Die vorgeschlagenen Mittel sind rechtsstaatlich zulässig – ich sage dies entgegen allen Be-teuerungen, z. B. auch denen von Herrn Weder Hansjürg –, sie sind in Übereinstimmung mit der EMRK, der Rassistuskonvention und dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. Dies haben sämtliche Völkerrechtsprofessoren bestätigt. – Sie müssten zuerst noch andere Experten nennen! – Nur bezüglich der Internierung und gegenüber Artikel 13a Buchstabe e, auf die wir in der Diskussion noch zu sprechen kommen werden, bestanden von seiten der Experten gewisse Bedenken.

Die Kommission gab sich nicht der Illusion hin, dass mit dieser Vorlage das Drogenproblem gelöst werden könnte, auch nicht in Ansätzen. Sie war auch nicht der Meinung, dass dadurch ein Migrationsgesetz überflüssig gemacht werde oder die Ausländerpolitik ersetzt werden könnte. Aber diese Diskussionen dürfen nicht bei der Behandlung dieses Gesetzes geführt werden; das gehört in die entsprechenden Vorlagen.

Wir haben uns in der Kommission auch nicht über die Prioritäten der Politik zu unterhalten oder über die Themen und Ängste, welche die Bevölkerung beschäftigen. Dies gilt vor allem für die Rückweisungsanträge der LdU/EVP-Fraktion und von Herrn Rechsteiner, aber auch für die Argumentation von Herrn Borel François, der das Problem, das wir hier behandeln, gegen jenes der Arbeitslosigkeit ausgespielt hat.

Kohärente Vorlagen zu liefern, wie das im Zusammenhang mit dem Nichteintretensantrag der Minderheit Borel François gewünscht wird, ist wahrscheinlich in politisch brisanten Fragen, wie wir sie hier diskutieren, kaum je möglich. Wenn wir nur politisch kohärente Vorlagen – mit einer Fahne ohne allzu viele Minderheitsanträge – bringen würden, dürften wir nächste Woche auch das Gleichstellungsgesetz nicht behandeln.

Es geht bei dieser Vorlage um die Behebung von Missständen. Mit abschliessend und präzise umschriebenen Haftgründen, über die man politisch geteilter Meinung sein kann, sollen diese Missstände angegangen werden. Freiheitsbeschränkende und freiheitsentziehende Massnahmen auferlegen uns aber eine besondere Verantwortung. Die Kommission hat die rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien sorgfältig überprüft und auch die Gleichbehandlung von Schweizern und Ausländern – ich habe dies im ersten Votum ausgewertet – nachgeprüft.

Wir verabschieden kein Sonderstrafrecht, wie dies Frau Fankhauser gesagt hat. Dass im Vollzug Probleme gelöst werden müssen, wurde auch von der Kommission erkannt. Wir haben den Bericht der Arbeitsgruppe vor der Behandlung im Plenum erhalten, wie dies von der Kommission gewünscht wurde. Die Zusammenarbeit mit den Kantonen ist beim Bund gewährleistet. Das hat vielleicht früher nicht so gut funktioniert, aber heute sind die Kanäle dort institutionalisiert, und über die Form und die Höhe der Beiträge können wir hier entscheiden.

Wir haben in der Kommission vier Tage beraten – und Experten angehört. Das ist sicherlich kein Schnellzugstempo, wie es gesagt wurde, sondern wir hatten genügend Zeit, sämtliche Anträge zu diskutieren und sie eingehend zu begründen; es konnten auch sämtliche zusätzlichen Papiere, Zahlen und Gutachten, die Herr David gewünscht hatte, eingeholt werden.

Ich ersuche Sie daher im Namen der klaren Kommissionsmehrheit, auf die Vorlage einzutreten und die Rückweisungsanträge abzulehnen.

Darbellay Vital (C, VS), rapporteur: Après la diversité des opinions exprimées dans la commission, on pouvait effectivement s'attendre à retrouver ici la même diversité qui va, bien sûr, du refus total jusqu'à l'accueil enthousiaste.

Nous avons entendu des propos modérés et nous avons aussi entendu des propos qu'on ne devrait pas entendre sous cette coupole, par exemple, quand on se permet, Monsieur Spielmann, de traiter le Conseil fédéral de raciste ou quand on rappelle, Monsieur Keller Rudolf, que la plupart des trafiquants de drogue sont des requérants d'asile.

Je me permets maintenant quelques remarques à propos des problèmes qui ont été soulevés. D'abord le titre. Il est évident que, dans un titre, on ne peut pas tout mettre. Si ce titre dit «Mesures de contrainte dans le droit des étrangers», ça ne comprend pas tous les étrangers. Mais c'est précisé à l'article 13a, cela concerne les étrangers qui ne sont pas en possession d'une autorisation de séjour ou d'établissement régulière.

Ensuite, il est bien clair, et plusieurs orateurs l'ont relevé, que nous ne pouvons pas, par cette loi, régler les problèmes de la drogue. Cette loi est faite pour régler un certain nombre de problèmes qui se posent, mais pas pour régler tous les problèmes. On a soulevé la question, et ça a été proposé dans le cadre des propositions de renvoi, de lier ce problème à la lutte contre la drogue. Nous ne pouvons pas faire ici la politique complète de la drogue. Il y a d'autres moments pour le faire, mais ça n'est pas le sujet qui nous occupe aujourd'hui, comme ce n'est pas l'heure non plus de relever toutes les autres priorités que nous pourrions rencontrer dans les problèmes législatifs d'aujourd'hui.

On a soulevé également le problème de l'exécution pour les cantons. Ceci n'a pas échappé à la commission, et la commission, elle-même, a proposé que la Confédération intervienne pour chercher des solutions avec les cantons. La Confédération avait, d'ailleurs, déjà pris des dispositions en créant ce groupe de travail présidé par M. Scheidegger.

On nous a reproché de ne pas avoir étudié sérieusement tous les problèmes. Je crois qu'il faut relever que même si on a souhaité une procédure accélérée, la commission a pris la peine d'étudier les problèmes à fond puisque nous avons consacré pas moins de quatre jours à l'étude de ces problèmes. Nous avons été spécialement sensibles au problème de la liberté individuelle et au problème de la Convention européenne des droits de l'homme. Je l'ai dit ce matin en introduction: nous avons trouvé sur certains points que le projet du Conseil fédéral allait vraiment à la limite, et peut-être même la dépassait, de ce qui était possible, et c'est pourquoi la commission, sur un certain nombre de points, a restreint un peu ce que le Conseil fédéral avait proposé.

Ainsi, pour répondre à M. Borel François suite à son développement de la proposition de minorité demandant la non-entrée en matière, en ce qui concerne la possibilité de mettre en détention, la commission souhaite que ceci soit fait par le juge, et non pas par la police des étrangers.

Ensuite, nous avons pris des dispositions différentes en ce qui concerne la protection de la famille et, en particulier, la protection des enfants.

Nous souhaitons pouvoir aborder la discussion. Nous vous invitons donc à rejeter les propositions de renvoi, à rejeter également les propositions de non-entrée en matière et à traiter le problème dans le sens où la commission ou sa majorité l'a traité.

Koller Arnold, Bundesrat: Erlauben Sie mir, zunächst doch ganz offen meiner Verwunderung ob der äusserst kontroversen, zum Teil geradezu gehässigen Aufnahme dieser Vorlage des Bundesrates Ausdruck zu geben. Einige der Interventionen – beispielsweise von Ihnen, Herr Spielmann, aber auch von anderen – waren eindeutig Schläge unter die Gürtellinie; ich finde, es ist nicht wert, darauf näher einzugehen.

Warum meine Verwunderung? Alle, die ehrlich sind – glücklicherweise hat es auch im gegnerischen Lager Leute, die ehrlich sind, wie Herrn Tschäppät, aber auch Herrn David –, geben zu, dass wir auf dem Gebiete des Asyl- und Ausländerrechts in unserem Land offensichtlich schwere Missstände haben, die wir beseitigen müssen. Weil dem so ist, habe ich – übrigens schon vor den letzten Sommerferien – einer äusserst qualifizierten Expertenkommission den Auftrag gegeben, mir auch zur Frage von Zwangsmassnahmen zur Beseitigung die-

ser offensichtlichen Missstände Lösungsvorschläge zu unterbreiten.

Alle Behauptungen, die da aufgestellt worden sind – diese Gesetzesvorschläge seien mit der Verfassung oder mit internationalen Verpflichtungen nicht vereinbar –, muss ich daher auch zum Schutze dieser Experten hier kategorisch zurückweisen. Glauben Sie denn wirklich, dass unser eminentes Mitglied in der Europäischen Menschenrechtskommission und ein derart qualifizierter Professor und Kenner der Materie wie Professor Kälin, sich zur Verfügung gestellt hätten, Ihnen eine Vorlage zu präsentieren, die im Widerspruch zu unserer Verfassung und den völkerrechtlichen Verpflichtungen steht?

Ich muss Ihnen ehrlich sagen: Ich gebe auf den Sachverstand dieser Leute diesbezüglich viel mehr als auf Ihre gehässigen Schläge. Das muss ich Ihnen in aller Offenheit sagen. Aber ich bin der Meinung, wir sollten dieses ideologische Schattenboxen endlich beilegen und wieder zu den Sachproblemen zurückkommen.

Was will denn der Bundesrat mit dieser Vorlage? Er will mit diesen neuen Gesetzesbestimmungen offensichtliche und im Gesetz klar abschliessend aufgezählte Missbräuche des Asyl- und Ausländerrechts wirksam bekämpfen, und er will, dass Wegweisungen, die aufgrund eines rechtsstaatlich hochentwickelten Verfahrens gegenüber Ausländern ergangen sind, nachher tatsächlich vollzogen werden und nicht immer wieder allzu leicht durch Untertauchen schlicht umgangen werden können. Aus dieser Zielsetzung ersehen Sie auch, dass das Gesetz natürlich viel, viel mehr ist als eine «Lex Letten». Das Problem der mit Drogen, vor allem mit diesen kleinen Drogenmengen dealenden Asylbewerber, wie das heute in Zürich organisiert ist, ist zwar ein Teilproblem, aber das Ziel das Gesetzes reicht weit darüber hinaus.

Ich habe im übrigen, Herr Rechsteiner, von Anfang an mit ganz offenen Karten gespielt. Ich habe von Anfang an gesagt: Mit diesem Gesetz lösen wir das Drogenproblem nicht. Sie kennen die Drogenpolitik des Bundesrates, die auf drei Pfeilern beruht: Prävention, Therapie und Repression. Diese Politik, die ich Ihnen hier nicht weiter erklären muss, wird der Bundesrat weiter betreiben.

Ich persönlich bin zutiefst davon überzeugt, dass wir auf allen drei Gebieten mehr machen können und mehr machen müssen. Aber es gibt keine Patentrezepte, mit denen man das Drogenproblem allein lösen könnte. Wer das sagt, weckt leider Illusionen.

Welches sind nun die Missbräuche, die wir bekämpfen und möglichst beseitigen wollen? Nach Auffassung des Bundesrates ist es ein krasser Missbrauch, wenn beispielsweise Personen, die in unserem Land angeblich Schutz vor politischer Verfolgung suchen, unter dem Deckmantel eines Asylverfahrens wiederholt in der Drogenszene tätig sind und das vom organisierten Verbrechen so raffiniert gehandhabt wird, dass diese Leute in ihrer fremdenrechtlichen Situation von unserem Strafrecht schlicht nichts zu befürchten haben.

Ebensostossend ist es, wenn Ausländer durch ihr Verhalten quasi versuchen, ihren Verbleib in der Schweiz zu erzwingen: sei es, dass sie im Asyl- oder Wegweisungsverfahren in ganz qualifizierter Weise nicht mitwirken, ihre Identität verweigern, sei es, dass sie vorsätzlich Einreisesperren missachten, oder sei es, dass sie nach einer rechtskräftigen Ausweisung oder Landesverweisung nachträglich – um eben das Verbleiben in unserem Land möglichst lange hinauszuziehen – ein missbräuchliches Asylgesuch stellen. Nicht akzeptabel ist schliesslich auch, wenn ein Schutzsuchender seine Mitbewohner in einer Asylunterkunft ernsthaft bedroht oder an Leib und Leben erheblich gefährdet.

Das ist der Hintergrund, weshalb wir Ihnen vorschlagen, für diese abschliessend aufgezählten Tatbestände eine Möglichkeit der Festnahme und der Haft – immer mit dem Ziel der Sicherstellung der Wegweisung – in unser Gesetz aufzunehmen.

Die neuen Zwangsmassnahmen, die wir Ihnen hier vorschlagen, richten sich daher in keiner Art und Weise – aber das wird immer wieder behauptet – flächendeckend gegen alle Ausländer, die sich irgendwie nicht korrekt verhalten würden. Für die 1,263 Millionen Ausländer, die zur ständigen ausländischen

Wohnbevölkerung gehören, gilt dieses Gesetz überhaupt nicht. Es gilt nur für Ausländer, die kein Bleiberecht, keinerlei Bewilligung auf Aufenthalt, in unserem Land haben. Auch bei den Asylbewerbern – das habe ich immer wieder gesagt – gilt es nur für eine ganz kleine Minderheit: eben für jene, welche diese Missbrauchstatbestände erfüllt.

Ich muss Ihnen ehrlich sagen: Diese Vorlage wird in der öffentlichen Diskussion einfach diffamiert. Das trifft etwa zu, wenn ich in einem sonst respektablen Blatt folgendes lese: «Sobald die Fremdenpolizei vermutet, ein weggewiesener Ausländer werde nicht freiwillig ausreisen, kann sie ihn in Haft nehmen. Es genügt, wenn erstinstanzlich abgewiesene Asylsuchende zu erkennen geben, dass sie Angst vor einer Rückschaffung in die Heimat haben.» Das ist einfach schlicht nicht wahr, was hier geschrieben wird; denn wahr ist – und das haben alle Leute in der Kommission von mir gehört –, dass das, was das Bundesgericht sagt, weiter gelten wird. Es handelt sich um einen Bundesgerichtsentscheid vom letzten März. Dort sagt das Bundesgericht ganz klar: «Die blosse Vermutung, dass der Ausländer sich der Wegweisung entziehen könnte, genügt angesichts der Schwere des Eingriffs – die Ausschaffungshaft ist gemeint – nicht.» Die Ausschaffungshaft kann nur dann angeordnet werden, wenn ganz konkrete Anzeichen für das Untertauchen bestehen. Das Bundesgericht fährt weiter: «Die Ausschaffungshaft erscheint namentlich dann gerechtfertigt, wenn aus dem bisherigen Verhalten des Ausländers zu schliessen ist, dass er sich auch künftigen behördlichen Anordnungen nicht unterziehen wird.» Wenn Sie das aufmerksam mitgehört haben, erkennen Sie, dass das natürlich zwei Welten sind. Aber wenn man derartiges in Umlauf bringt, kann man natürlich jede Vorlage – entschuldigen Sie – zur Sau machen.

Die Notwendigkeit solcher Massnahmen hat sich übrigens nicht erst im letzten Sommer ergeben, sondern wir haben dieses Problem schon vor einiger Zeit erkannt. Wir haben dann mehrere Sofortmassnahmen – so die prioritäre Behandlung von Asylgesuchen, deren Gesuchsteller straffällig werden – im Rahmen des geltenden Rechts verfügt, aber wir mussten feststellen, dass das geltende Recht zur wirksamen Bekämpfung dieser Missstände einfach nicht ausreicht. Deshalb habe ich der Expertenkommission schon vor den Sommerferien den Auftrag gegeben, zusätzliche Zwangsmassnahmen vorzuschlagen. Das vorgeschlagene Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht ist daher nichts mehr und nichts weniger als ein Gesetz zur wirksamen Bekämpfung abschliessend umschriebener Missbräuche im Asyl- und Ausländerrecht.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass wir unsere humanitäre Asylpolitik nur weiterführen können, wenn es uns gelingt, die genannten Missstände zu beheben. Dabei waren wir uns – selbstverständlich hat auch die Expertenkommission dies schon bedacht – von Anfang an bewusst, dass freiheitsentziehende Massnahmen einem delikaten staatlichen Handlungsbereich angehören. Deshalb haben wir uns auch von Anfang an bemüht, wirklich alle völker- und landesrechtlich gebotenen rechtsstaatlichen Garantien einzubauen. In der Europäischen Menschenrechtskonvention gibt es ja den Artikel 5, der bekanntlich eine abschliessende Liste jener Tatbestände enthält, wo überhaupt Freiheitsentzug möglich ist; in diesem Zusammenhang ist Artikel 5 Ziffer 1 Litera f entscheidend. Diese besagt, dass jemand festgenommen werden darf, «um ihn daran zu hindern, unberechtigt in das Staatsgebiet einzudringen, oder weil er von einem gegen ihn schwebenden Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren betroffen ist».

Die Zulässigkeit einer solchen Massnahme ergibt sich aus dem Grundsatz, dass Ausländer prinzipiell keinen Anspruch auf eine Aufenthaltbewilligung in unserem Land haben. Das sagt Artikel 12 Absatz 1 des Anag ganz klar: «Der Ausländer, der keine Bewilligung besitzt, kann jederzeit zur Ausreise aus der Schweiz verhalten werden.» Der personelle Geltungsbereich der Vorlage betrifft demnach ausschliesslich Ausländer ohne Anwesenheitsberechtigung, und alle anderen, also die über 1,2 Millionen Ausländer, die zur ausländischen Wohnbevölkerung gehören, werden nicht davon betroffen.

Weil eine Festnahme auch zum Zwecke der Ausweisung eine bedeutende Einschränkung der persönlichen Freiheit bleibt,

sieht die EMRK als Korrelat die notwendigen rechtsstaatlichen Garantien vor. Das sind ein Gesetzesvorbehalt und das Recht auf richterliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Haft und im Falle der Widerrechtlichkeit die Entlassung und den Anspruch auf Schadenersatz. Genau auf dieses Modell der Europäischen Menschenrechtskonvention haben wir dieses Gesetz ausgerichtet. Es ruht bekanntlich auf vier Pfeilern: neu die maximal dreimonatige Vorbereitungsphase, dann die Verlängerung der Ausschaffungshaft, das Mittel der Ein- und Ausgrenzung und schliesslich das Mittel der Durchsuchung, vor allem zur Papierbeschaffung. Schliesslich möchten wir, dass Nichteintretensentscheide sofort vollzogen werden können.

Angesichts dieser vier Grundpfeiler, so hat Herr David gesagt, würden wir hier grosse Kanonen auffahren. An sich liebe ich solche kriegerischen Bilder nicht. Ich möchte ihn darauf hinweisen, dass es sich überall um Kann-Bestimmungen handelt. Das heisst, wir wollten den rechtsanwendenden Behörden immer die nötige Flexibilität und auch die Möglichkeit der Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips geben. Dass ich nicht stur bin, habe ich in der Kommission auch damit gezeigt, dass wir bereit sind, wenn diese Vorlage so durchgeht, auf die grösste «Kanone», Herr David, die Internierung, zu verzichten. Diese weitaus grösste «Kanone», die wir heute schon haben, kann gesamtthaft bis zu 2 Jahren Dauer verfügt werden, und zwar nicht von einem Richter, sondern von einer Verwaltungsbehörde. Aber ich habe nach Analyse der jüngsten Bundesgerichtsentscheide gesehen, dass wir, wenn diese Vorlage durchgeht, mit gutem Grund auf die Internierung verzichten können, weil sie vor allem dann, wenn eine Rückführung gar nicht mehr möglich ist, ein rechtlich problematisches Mittel ist und wir dann den Mut zu einer vorläufigen Aufnahme haben müssen.

Im übrigen kam ich bei der Eintretensdebatte einfach nicht um den Eindruck herum, als ob die Gegner unter dem Eindruck stünden, Bund und Kantone hätten ein Interesse daran, diese Leute möglichst lange in Haft zu halten. Davon kann doch wirklich nicht die Rede sein! Schon aus rein finanziellen Gründen haben Bund und Kantone ein eminentes Interesse daran, dass die negativen Entscheide, die Wegweisungen, möglichst rasch realisiert werden können; wir haben doch keinerlei Interesse, diese Leute möglichst lange in Haft zu behalten! Hinzu kommt noch ein ganz zentraler Unterschied zum Strafrecht: Wie lange diese Leute in Haft sein werden, haben die Betroffenen weitestgehend in ihrer eigenen Hand. Wenn sich jemand beispielsweise weigert, seine Identität offenzulegen, und deshalb in Vorbereitungsphase kommt, dann hat er jederzeit die Möglichkeit, seine Identität offenzulegen, uns bei der Papierbeschaffung zu helfen, und dann wird er möglichst rasch wieder frei – wenn allerdings ein negativer Entscheid vorliegt, muss er in Kauf nehmen, weggewiesen zu werden.

Das zeigt übrigens, dass die ganze Vorlage wirklich dem einzigen Ziel dient, die Wegweisungen tatsächlich zu gewährleisten und durchzuführen. Diese Massnahmen sind deshalb auch reine Administrativmassnahmen und sind keinerlei Substitution unseres Strafrechtes. Ich werde Ihnen das nachher, bei den einzelnen Bestimmungen, noch näher darlegen können. Selbstverständlich gilt auch für diese Kategorie von Ausländern und Asylbewerbern: Wenn sie zu Freiheitsstrafen verurteilt werden, werden diese Freiheitsstrafen vollzogen, und erst nachher ist eine Weg- oder Ausweisung möglich. Wenn Sie Tatbestände setzen, die Untersuchungshaft verlangen, dann gehen auch diese Personen in Untersuchungshaft. Aber in verschiedenen Fällen kommt das alles nicht zum Zug, dann stehen wir strafrechtlich ohne Mittel da, und einzig bei dieser Kategorie von Leuten muss das Verwaltungsrecht greifen.

Ich kann also noch einmal sagen: Wir haben uns wirklich bemüht, diese, ich gebe zu, heiklen Eingriffe in die persönliche Freiheit mit allen gebotenen rechtsstaatlichen Garantien auszustatten. Wenn wir nicht den Mut haben, gegen solche offensichtliche Missstände effizient vorzugehen, dann, ist der Bundesrat überzeugt, wird es uns nicht gelingen, unsere humanitäre Asylpolitik auch in der Zukunft sicherzustellen.

Wenn wir im Jahre 1990 nicht den dringlichen Asylbeschluss erlassen und in der Folge die Zahl der Asylgesuche von 42 000 auf 18 000 heruntergebracht hätten, dann hätten wir in den letzten beiden Jahren nicht die Möglichkeit gehabt, im Jugo-

slawienkonflikt derart grosszügig zu sein und rund 14 000 Leute in Sonderaktionen aufzunehmen. Wir hätten das Geld nicht gehabt, um weit über 200 Millionen Franken für diese Leute auszugeben. Die Handlungsfreiheit hätte uns gefehlt. Ich bin überzeugt, dass wir uns heute wieder in einer ganz ähnlichen Lage befinden.

Ich muss Ihnen, vor allem den Damen und Herren Gegnern, noch folgendes sagen. Ich habe gesagt, ich komme auf diese Schläge unter die Gürtellinie nicht zurück, aber ich war doch etwas betroffen. Sie können in den Akten nachschauen: Seit ich dieses Departement führe, habe ich entschieden alle völkerrechtswidrigen Vorstösse bekämpft. Es gab respektable Standesinitiativen, die gegen das humanitäre Völkerrecht verstossen. Ich habe die Standesinitiative Aargau und die Standesinitiative Thurgau abgelehnt.

Herr Bortoluzzi, ich muss Ihnen leider sagen, ich würde Ihre Motion auch heute wieder ablehnen müssen, weil ich mich auch als Garant des humanitären Völkerrechts fühle, und das wird der Bundesrat weiter so halten.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie dringend bitten, alle Nichteintretens- und Rückweisungsanträge abzulehnen und auf die Vorlage einzutreten.

Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten) stimmen:

Votent pour la proposition de la majorité (entrer en matière):

Aguet, Allenspach, Aregger, Aubry, Baumberger, Berger, Bezola, Binder, Bircher Peter, Bischof, Blatter, Bonny, Borer Roland, Borradori, Bortoluzzi, Bühler Simeon, Bühler Gerold, Bundi, Bürgi, Camponovo, Caspar-Hutter, Cavadini Adriano, Chevallaz, Cincera, Columberg, Comby, Couchepin, Daepf, Danuser, Darbellay, David, Deiss, Dettling, Dormann, Dreher, Ducret, Dünki, Eggenberger, Eggly, Engler, Epiney, Eymann Christoph, Fasel, Fehr, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Frey Claude, Frey Walter, Friderici Charles, Fritschi Oscar, Früh, Gardiol, Giezendanner, Giger, Gobet, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Gysin, Hari, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Hildbrand, Hubacher, Jaeger, Jäggi Paul, Jenni Peter, Jöri, Keller Anton, Keller Rudolf, Kern, Kühne, Ledergerber, Lepori Bonetti, Leu Josef, Leuba, Leuenberger Ernst, Leuenberger Moritz, Loeb François, Maeder, Mamie, Marti Werner, Maspoli, Mauch Ursula, Maurer, Meier Samuel, Meyer Theo, Miesch, Moser, Müller, Nabholz, Nebiker, Neuenschwander, Oehler, Perey, Philippina, Pini, Poncet, Raggenbass, Reimann Maximilian, Ruckstuhl, Rutishauser, Rychen, Sandoz, Savary, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Scheurer Rémy, Schmidhalter, Schmied Walter, Schnider, Schwab, Schweingruber, Seiler Hanspeter, Sella Rolf, Sieber, Spoerry, Stalder, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner Rudolf, Strahm Rudolf, Stucky, Suter, Theubet, Tschäppät Alexander, Tschuppert Karl, Vetterli, Wannier, Wick, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss William, Zölch, Züger, Zwahlen, Zwygart (143)

Für den Antrag der Minderheit/Weder Hansjürg (Nichteintreten) stimmen:

Votent pour la proposition de la minorité/Weder Hansjürg (ne pas entrer en matière):

Bär, Baumann, Bäumlín, Béguelin, Bodenmann, Borel François, Brunner Christiane, Bühlmann, Carobbio, de Dardel, Diener, Fankhauser, von Felten, Goll, Gonseth, Gross Andreas, Hafner Rudolf, Hafner Ursula, Hollenstein, Jeanprêtre, Leemann, Matthey, Meier Hans, Misteli, Rechsteiner, Robert, Ruffy, Schmid Peter, Spielmann, Steiger Hans, Thür, Vollmer, Weder Hansjürg, Zbinden (34)

Abwesend sind – Sont absents:

Blocher, Brügger Cyrill, Caccia, Duvoisin, Graber, Haering Binder, Hämmerle, Herczog, Iten Joseph, Maitre, Mauch Rolf, Mühlmann, Narbel, Pidoux, Rebeaud, Rohrbasser, Ruf, Segmüller, Tschopp, Wyss Paul, Ziegler Jean, Zisyadis (22)

Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:

Haller

(1)

Präsidentin: Wir stimmen nun über die Rückweisungsanträge ab. Der Antrag Ledergerber ist zurückgezogen worden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der EVP/LdU-Fraktion 45 Stimmen
Dagegen 83 Stimmen

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Rechsteiner 45 Stimmen
Dagegen 109 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I Introduction

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 13a

Antrag der Kommission

Abs. 1 Einleitung

Mehrheit

.... sicherzustellen, kann der Richter gegenüber einem Ausländer, der keine drei Monate Haft anordnen, wenn er:

Minderheit I

(Dettling, Aubry, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Keller Rudolf, Leu Josef, Ruckstuhl, Seiler Hanspeter)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit II

(Borer Roland, Aubry, Keller Rudolf)

.... sicherzustellen, hat die zuständige in Haft zu nehmen, wenn er:

Minderheit III

(Bühlmann, Borel François, Diener, Fankhauser, Gross Andreas)

Streichen

Abs. 1 Bst. a

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit I

(David, Borel François, Bühlmann, Caspar-Hutter, Darbellay, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas, Meier Samuel, Stamm Judith, Tschäppät Alexander)

Streichen

Minderheit II

(Stamm Judith, Bühlmann, David, Diener, Fankhauser, Tschäppät Alexander)

a oder wenn er im Weg- oder Ausweisungsverfahren wiederholt einer Vorladung ohne genügende Entschuldigung ferngeblieben ist.

Minderheit III

(Bühlmann, Borel François, Diener, Fankhauser, Gross Andreas)

Streichen

Abs. 1 Bst. b, c

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit III

(Bühlmann, Borel François, Diener, Fankhauser, Gross Andreas)

Streichen

Abs. 1 Bst. d

Mehrheit

d Ausweisung gemäss Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a oder b oder einer unbedingten Landesverweisung ein Asylgesuch einreicht;

Minderheit III

(Bühlmann, Borel François, Diener, Fankhauser, Gross Andreas)
Streichen

Abs. 1 Bst. e**Mehrheit**

Streichen

Minderheit I

(Seiler Hanspeter, Aubry, Borer Roland, Dettling, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Keller Rudolf, Leu Josef, Nebiker, Ruckstuhl, Zösch)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit II

(Borer Roland, Aubry, Keller Rudolf)

e. die öffentliche Sicherheit und/oder Ordnung stört oder gefährdet, mit Drogen handelt, mehrfach Taten begeht, die mit Freiheitsstrafe bedroht sind, Personen ernsthaft bedroht oder an Leib

Minderheit III

(Bühlmann, Borel François, Diener, Fankhauser, Gross Andreas)

Streichen

Abs. 2 (neu)**Mehrheit**

Ablehnung des Antrages der Minderheit II

Minderheit II

(Borer Roland, Aubry, Keller Rudolf)

Sollte innerhalb von 3 Monaten kein Entscheid ergehen, kann die Haft mit Zustimmung der kantonalen richterlichen Behörde um höchstens sechs Monate verlängert werden.

Art. 13a**Proposition de la commission****Al. 1 introduction****Majorité**

.... procédure de renvoi, le juge peut ordonner la détention d'un étranger qui ne possède pas d'établissement pour une durée de trois mois

Minorité I

(Dettling, Aubry, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Keller Rudolf, Leu Josef, Ruckstuhl, Seiler Hanspeter)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité II

(Borer Roland, Aubry, Keller Rudolf)

.... l'autorité cantonale compétente est tenue de mettre un étranger

Minorité III

(Bühlmann, Borel François, Diener, Fankhauser, Gross Andreas)

Biffer

Al. 1 let. a**Majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité I

(David, Borel François, Bühlmann, Caspar-Hutter, Darbellay, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas, Meier Samuel, Stamm Judith, Tschäppät Alexander)

Biffer

Minorité II

(Stamm Judith, Bühlmann, David, Diener, Fankhauser, Tschäppät Alexander)

a. ou lorsqu'il ne donne pas suite, lors d'une procédure de renvoi ou d'expulsion, à plusieurs reprises et sans motif valable, à une convention.

Minorité III

(Bühlmann, Borel François, Diener, Fankhauser, Gross Andreas)

Biffer

Al. 1 let. b, c**Majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité III:

(Bühlmann, Borel François, Diener, Fankhauser, Gross Andreas)
Biffer

Al. 1 let. d:**Majorité:**

d. administrative entrée en force en vertu de l'article 10 alinéa 1er lettres a ou b ou d'une expulsion judiciaire inconditionnelle;

Minorité III:

(Bühlmann, Borel François, Diener, Fankhauser, Gross Andreas)
Biffer

Al. 1 let. e:**Majorité:**

Biffer

Minorité I:

(Seiler Hanspeter, Aubry, Borer Roland, Dettling, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Keller Rudolf, Leu Josef, Nebiker, Ruckstuhl, Zösch)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité II:

(Borer Roland, Aubry, Keller Rudolf)

e. trouble ou menace la sécurité et/ou l'ordre publics, se livre au trafic de stupéfiants, commet à répétées reprises des actes passibles de peines privatives de liberté, menace sérieusement d'autres personnes

Minorité III:

(Bühlmann, Borel François, Diener, Fankhauser, Gross Andreas)
Biffer

Al. 2 (nouveau)**Majorité**

Rejeter la proposition de la minorité II

Minorité II

(Borer Roland, Aubry, Keller Rudolf)

A défaut de décision dans un délai de trois mois, la détention peut, avec l'accord de l'autorité judiciaire cantonale, être prolongée de six mois au plus.

Präsidentin: Ich schlage Ihnen vor, die Diskussion über Artikel 13a gesamthaft zu führen.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Nachdem Sie jetzt beschlossen haben, Artikel 13a gesamthaft zu behandeln, wird es etwas kompliziert, wenn man alle Probleme gemeinsam behandeln muss. Fahne und Anträge sind sehr kompliziert, und Sie sehen daraus, dass es sich um ganz verschiedene Fragen handelt.

Es handelt sich erstens – beim Antrag der Minderheit I (Dettling) – um die Frage, wer für die Anordnung der Haft zuständig ist. Wenn diese Frage einmal entschieden ist, so sind auch die Artikel 13a Absatz 1, 13b Absätze 1 und 2 und 13c Absätze 1 und 2 diesbezüglich entschieden, da die Anträge mehr oder weniger zusammengehören.

Ich weiss nicht, ob Sie mich generell jetzt zum Artikel sprechen lassen oder ob Sie zuerst die Anträge begründen möchten. – In diesem Fall möchte ich jetzt zum ganzen Artikel 13a sprechen: Das neue Instrument der Vorbereitungshaft soll den Vollzug der Wegweisung erleichtern. Die Haftgründe sind abschliessend und präzise umschrieben und umfassen im wesentlichen jene Lücken, die heute bei der Erfassung von Asylbewerbern und Ausländern bestehen, die z. B. mit kleinen Mengen von Drogen handeln oder sonst kriminell tätig sind. Die Voraussetzungen einer Untersuchungshaft sind in diesen Fällen meist nicht gegeben, und Strafen werden bedingt ausgesprochen. Diesem Artikel wird, wie später auch der Ein- und Ausgrenzung, eine präventive Wirkung zugesprochen.

Ich möchte mich jetzt zur Frage der Zuständigkeit für die Ansetzung dieser Massnahmen äussern. Gemäss Antrag der Mehrheit der Kommission soll nicht, wie dies laut heutigem Gesetz der Fall ist, die für die Wegweisung zuständige Be-

hörde die Haft anordnen können, sondern der Richter in einem mündlichen Verfahren. Der Entscheid in Artikel 13a Absatz 1 – ich habe dies ausgeführt – hat Konsequenzen für Artikel 13b Absatz 1. Die Zuständigkeit ist erst in Artikel 13c Absatz 1 generell geregelt.

Ein Entscheid über eine Inhaftierung ist schwerwiegend und ein entsprechend grosser Eingriff in die persönliche Freiheit. Bei der Anordnung durch den Richter nach einer mündlichen Verhandlung sind nach Ansicht der Kommissionsmehrheit, die mit 13 zu 9 Stimmen zustande kam, Unabhängigkeit und Rechtsstaatlichkeit besser gewahrt. Die Minderheit Dettling ist mit dem Bundesrat der Meinung, dass eine richterliche Überprüfung der Haft nach spätestens 96 Stunden – gemäss Antrag der Minderheit II (Borer Roland) ist zu bemerken, dass sich dieser ebenfalls auf verschiedene Artikel bezieht. Die Minderheit II (Borer Roland) möchte mit ihrem Antrag eine Verpflichtung der Kantone einführen, diese Haft anzuordnen. Die Kommission hat diese verpflichtende Formulierung mit klarer Mehrheit abgelehnt, denn eine solche wäre praktisch überhaupt nicht realisierbar. Wir haben diese verpflichtende Formulierung auch in den Anträgen der Minderheit II (Borer Roland) zu Artikel 13b Absatz 1 Literae a, b und c. Also wird auch dieser Entscheid generell für verschiedene Artikel gefällt. Einige Bemerkungen noch zu den in Artikel 13a abschliessend aufgezählten Haftgründen. Bundesrat und Kommissionsmehrheit erachten die Weigerung, die Identität offenzulegen was die Durchführung des Verfahrens erheblich erschwert; den Tatbestand der Einreichung mehrerer Asylgesuche unter verschiedenen Identitäten oder das wiederholte Nichterscheinen bei einer behördlichen Vorladung als mögliche Haftgründe für eine Vorbereitungschaft. Diese soll die Möglichkeit des Nichteintretensentscheides, der nach Artikel 16 gegeben ist, bei Verletzung der Mitwirkungspflicht ergänzen. Dieser Nichteintretensentscheid erfordert jedoch eine Anhörung vor dem Vollzug der Ausweisung, und hier ist auch ein Entzug der aufschiebenden Wirkung möglich. Geprüft werden muss vor dem Vollzug selbstverständlich das Non-refoulement-Prinzip. Um die Durchführung des Asylverfahrens zu gewährleisten, muss eine Mitwirkung des Gesuchstellers gewährleistet sein. Missbräuche dürfen nicht so «belohnt» werden.

Die Minderheit I (David) möchte die Haftgründe gemäss Litera a streichen. Die Minderheit II (Stamm Judith) möchte die Möglichkeit nur vorsehen, wenn im Weg- oder Ausweisungsverfahren einer Vorladung wiederholt keine Folge geleistet wird.

Die in Literae b und c genannten Haftgründe sind unbestritten. In Litera d wiederum bestehen Differenzen zwischen dem bundesrätlichen Entwurf und dem Antrag der Kommission. Es handelt sich nicht um eine strafrechtliche, sondern um eine fremdenpolizeiliche Landesverweisung. Die Kommission entschied sich nach Abklärung durch die Verwaltung und in Übereinstimmung mit dem Bundesrat für die Präzisierung der Voraussetzung einer unbedingten Landesverweisung als Voraussetzung für einen Haftgrund.

Ich komme zu Litera e: In Artikel 13a Litera e beantragen der Bundesrat und eine Kommissionsminderheit I (Seiler Hanspeter), dass Ausländer, welche Personen ernsthaft bedrohen oder an Leib und Leben erheblich gefährden und deswegen strafrechtlich verfolgt werden oder verurteilt worden sind, in Vorbereitungschaft genommen werden können. Eine Minderheit II (Borer Roland) möchte ausdrücklich den Drogenhandel aufnehmen, ebenso die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Die Kommissionsmehrheit war (mit 12 zu 11 Stimmen) der Ansicht und fand dies auch in den Aussagen der Experten bestätigt, dass mit der erst nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens angefügten problematischen Formulierung, die die strafrechtliche Verfolgung oder Verurteilung mit einem anderen Element verbindet, nicht eine Eingrenzung des Tatbe-

standes erfolge, wie dies vom Bundesrat eigentlich beabsichtigt war, sondern eine Vermischung von strafrechtlichen Voraussetzungen und verwaltungsrechtlichen Massnahmen.

Die ständerätliche Kommission will den bundesrätlichen Entwurf bekanntlich insofern korrigieren, als sie den Bezug zum Strafrecht weglässt. Damit ist es möglich, Ausländer auch ohne Vorliegen eines eigentlichen Straftatbestandes, z. B. beim Randalieren in der Unterkunft, in Vorbereitungschaft zu nehmen. Diese Vorbereitungschaft soll nach Meinung der Kommissionsmehrheit nicht über drei Monate hinaus verlängert werden können, wie dies im Antrag der Minderheit II (Borer Roland) verlangt wird, der eine Verlängerungsmöglichkeit um höchstens sechs Monate wünscht. Diese Verlängerung wäre unverhältnismässig, denn das Verfahren muss innerhalb dieser sechs Monate wirklich entschieden sein.

Ich hoffe, dass Sie den Erläuterungen zu den verschiedenen Anträgen folgen konnten, und wäre froh, wenn bei den Abstimmungen zumindest im Detail über die einzelnen Abschnitte und über die einzelnen Themen abgestimmt würde, damit Sie Klarheit haben, wie die Artikel letztlich dann aussehen werden.

Ordnungsantrag – Motion d'ordre

Seiler Hanspeter (V, BE): Ich habe den Eindruck, wenn wir diese Artikel so diskutieren, wird das so verwirrt, dass lauter Zufallsentscheide entstehen könnten. Es ist auch unübersichtlich. Es sind so verschiedene Aspekte innerhalb dieser Artikel erfasst, dass man sie nicht so beraten kann.

Ich beantrage Ihnen, dass man die Beratung nach gewissen Gesichtspunkten aufteilt. Zum Beispiel ist bei Artikel 13a die Zuständigkeit eine Frage (Richter oder Behörde?). Die Kann- oder Mussformel und auch die Haftgründe sind besondere Aspekte.

Ich beantrage Ihnen, die Artikel so zu beraten, sonst kommen wir in eine unmögliche Situation.

Präsidentin: Herr Seiler beantragt, Artikel 13a blockweise zu behandeln: erstens die Kompetenzfrage, zweitens die Frage der Kann- oder Muss-Formulierung, drittens die Frage der Haftgründe. – Sie sind damit einverstanden.

Abs. 1 Einleitung, Bst. a – Al. 1 introduction, let. a

Darbellay Vital (C, VS), rapporteur: Nous traitons donc le problème de la responsabilité de mise en détention qui intervient par le juge ou par la police des étrangers ou l'autorité cantonale compétente. Ce problème que nous allons traiter concerne l'article 13a alinéa 1er, l'article 13b alinéa 1er et l'article 13c alinéas 1er et 2. Les propositions de minorité vont être maintenant défendues et les deux rapporteurs s'exprimeront après les intervenants de chaque groupe.

Dettling Toni (R, SZ), Sprecher der Minderheit I: Ich begründe hier den Minderheitsantrag über die Zuständigkeit, und zwar zu den Artikeln 13a Absatz 1, 13b Absatz 1, 13c Absätze 1 und 2. Ich behalte mir aber vor, zu Artikel 13c Absatz 2 später noch eine separate Begründung nachzuliefern.

Was steht materiell zur Diskussion? Es geht um die grundsätzliche Frage, ob der Richter für die Haftanordnung zuständig sein oder ob die Haftanordnung der kantonalen Behörde obliegen soll, mit nachträglicher Überprüfung durch den Richter. Die Kommissionsmehrheit will – wie Sie der Fahne entnehmen können – für die Anordnung sowohl der Vorbereitungs- als auch der Ausschaffungschaft den Richter als zuständig erklären, und zwar in einer mündlichen Verhandlung. Allerdings kommt auch die Mehrheit nicht umhin, aus Praktikabilitätsgründen einen Einbruch in das System der richterlichen Haftanordnung festzuschreiben. In Artikel 13c Absatz 2 sieht der Mehrheitsantrag nämlich vor, dass die zuständige Behörde, sprich Fremdenpolizei, den Ausländer bis zum Entscheid des Richters oder während höchstens 72 Stunden einstweilen festhalten kann.

Die Minderheit I und der Bundesrat wollen demgegenüber die bewährte und notabene bei der Ausschaffungschaft heute bereits übliche Praxis beibehalten. Danach ordnet die zustän-

dige kantonale Behörde – in der Regel die Fremdenpolizei – die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft an. Der Richter hat diese innert 96 Stunden zu überprüfen, wobei er nicht nur die «Rechtmässigkeit» der Verfügung, sondern nach unserem Antrag zu Artikel 13c Absatz 2 auch die «Angemessenheit» derselben zu überprüfen hat. Es versteht sich dabei von selbst – weil sich dies aus den allgemeinen Prozessgrundsätzen ergibt –, dass der Richter bei seiner Überprüfung sowohl das mündliche wie das blosse Aktenverfahren wählen kann, je nach Lage und Anforderung des konkreten Falles. Diese Verfahrensregeln können die Kantone – wenn sie wollen – in ihren Ausführungsbestimmungen zum Anag ausdrücklich vorsehen, soweit sich das nicht schon aus den allgemeinen Prozessregeln ergibt. In jedem Fall ist aber von Bundesrechts wegen das rechtliche Gehör des oder der Betroffenen zu wahren, und/oder diese sind über ihre rechtlichen Möglichkeiten von allem Anfang an aufzuklären. Im übrigen können die Kantone gestützt auf Artikel 15 Anag auf dem Weg der kantonalen Gesetzgebung die Haftanordnung schon von allem Anfang an dem Richter übertragen. Wir sehen also, dass der kantonale Gesetzgeber befugt wäre, das System der Kommissionsmehrheit für sein Hoheitsgebiet zu übernehmen, was wahrscheinlich in der Praxis nicht der Fall sein wird, weil die Nachteile doch sehr überwiegen.

Worin liegen nun die entscheidenden Vorteile des Vorschlages der Kommissionsminderheit I und des Bundesrates? Im Vordergrund stehen eindeutig Praktikabilitätsüberlegungen. Die grosse Schwäche des Verfahrens gemäss Kommissionsmehrheit, wonach der Richter die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft anzuordnen hat, besteht darin, dass dieses Verfahren im Falle des Zeitdruckes – diesen haben wir gerade hier sehr oft – nicht taugt und jedenfalls kaum praktikabel ist. Der Mehrheitsantrag sieht daher in Artikel 13c Absatz 2 seinerseits vor, dass eine provisorische Festnahme auf 72 Stunden durch die Verwaltungsbehörde erfolgen kann. Wenn nämlich beispielsweise eine Einreisesperre verletzt wird, ist ein sofortiges Handeln unerlässlich. Richterliche Verfahren haben demgegenüber bekanntlich den Nachteil, dass sie sehr zeitaufwendig sind, weil der Richter nicht so nah am Sachverhalt ist wie die zuständige Verwaltungsbehörde.

Nach dem Minderheitsantrag ist demgegenüber die Verwaltungsbehörde gehalten, das Dossier für ihre eigene Verfügung und vor allem auch – das ist hier sehr wichtig – zuhanden des Richters mit der erforderlichen Sachkompetenz aufzuarbeiten und damit die nachfolgende richterliche Überprüfung wesentlich zu erleichtern. Ein System über den Richter wäre demgegenüber zumindest in vielen Fällen sehr umständlich, wenig praktikabel und würde vorab in Situationen, wo rasch gehandelt werden muss, nicht taugen. Die Folge wäre dann, dass viele Leute untertauchten und dass damit Sinn und Zweck der Gesetzgebung unterlaufen würden. Auch ist mit dem Antrag der Kommissionsmehrheit – das schleckt keine Geiss weg – eine Aufblähung des kantonalen Justizapparates verbunden, zumal die Fälle der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft aufgrund der neuen Gesetzgebung zunehmen werden.

Übrigens wird selbst im Strafrecht die Untersuchungshaft, die notabene möglicherweise noch viel länger andauern kann, vielfach durch einen Untersuchungsbeamten angeordnet, der bekanntlich ebenfalls nicht unabhängig, sondern weisungsgebunden ist. Es ist daher nicht einzusehen, warum man gerade hier im Ausländerrecht, wo ein rasches Handeln häufig dringend angesagt ist, von der bewährten Regelung abweichen will und soll. Bloss ideologische Beweggründe genügen jedenfalls nicht, das Erfordernis der Praktikabilität kurzerhand über Bord zu werfen, zumal mit der nachfolgenden Überprüfung durch den Richter, und zwar mit voller Überprüfungsbefugnis, die Rechtsschutzinteressen der Betroffenen einwandfrei gewahrt werden. Zudem entspricht der Minderheitsantrag unbestrittenmassen auch vollumfänglich dem Artikel 5 EMRK, nach dem davon auszugehen ist, dass die Administrativbehörden Haft anordnen können, wenn dies innert bestimmter Frist von einer unabhängigen richterlichen Behörde überprüft wird. Gerade in diesem Bereich unterscheidet sich denn auch der Antrag der Kommissionsminderheit vom Entwurf des Bundes-

rates, indem diese Behörde zwecks Wahrung eines möglichst optimalen Rechtsschutzes der Betroffenen und zur Verhinderung von sogenannten «Tischentscheiden» die ergangene Haftanordnung der Verwaltungsbehörde vollumfänglich auf ihre Rechtmässigkeit und Angemessenheit hin überprüfen muss. Nebenbei sei hier noch darauf hingewiesen, dass auch die vorberatende Kommission des Ständerates in einer ersten Lesung den Antrag der Kommissionsminderheit in allen Teilen übernommen hat.

Ich empfehle Ihnen, dem Antrag der Kommissionsminderheit zuzustimmen, denn dieses in der Praxis bewährte System soll nicht durch ein kompliziertes Verfahren à la Mehrheitsantrag ersetzt werden. Es ist praktikabel und trägt dem Gebot eines raschen Handelns – im Gegensatz zum Antrag der Kommissionsmehrheit – in allen Teilen Rechnung. Der Minderheitsantrag ist vollumfänglich rechtskonform, entspricht der EMRK und wahrt damit die Rechtsschutzinteressen der Betroffenen hinreichend. Schliesslich soll damit einer kostspieligen Aufblähung der kantonalen Justizapparate vorgebeugt werden. Aus all diesen Gründen empfehle ich Ihnen, in Artikel 13a Absatz 1, in Artikel 13b Absatz 1 und Artikel 13c Absätze 1 und 2 der Kommissionsminderheit I zuzustimmen und den Mehrheitsantrag insgesamt wie auch die Fassung des Bundesrates betreffend Artikel 13c Absatz 2 abzulehnen.

Präsidentin: Ausserhalb des blockweisen Vorgehens möchte ich den generellen Streichungsantrag der Minderheit III begründen lassen. Über diesen Antrag wird ganz am Schluss abgestimmt.

Bühlmann Cécile (G, LU), Sprecherin der Minderheit III: Bei diesem Artikel geht es um eine Ergänzung des Anag im Sinne der Einführung einer Bestimmung, die es bisher nicht gegeben hat. Heute können Leute, bei denen der letztinstanzliche negative Asylentscheid vorliegt und bei denen die Gefahr des Untertauchens besteht, in eine Ausschaffungshaft von maximal 30 Tagen genommen werden, welche, wenn sie länger als 48 Stunden dauert, nur von einer richterlichen Behörde angeordnet werden kann.

Mit Artikel 13a aber führen wir neu eine Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft von 3 Monaten respektive 90 Tagen ein, die nachher nahtlos in eine von 30 auf 180 respektive 360 Tage massiv verlängerte Ausschaffungshaft übergehen soll. Zusammengefasst ergibt das die Frist von bis zu 15 Monaten: So lange soll Menschen, die, wohlverstanden, kein Verbrechen im Sinne unseres Strafrechts begangen haben, die Freiheit entzogen werden können! Freiheitsentzug ist einer der drastischen Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte eines Menschen, deshalb soll man damit äusserst sorgsam umgehen.

Weiter ist es stossend, dass über diese Haft von den Fremdenpolizeibehörden entschieden werden kann – darüber wird Frau Diener nachher Erläuterungen machen – und dass diese von einer richterlichen Behörde lediglich überprüft werden muss. Das ist der Vorschlag des Bundesrates und der Antrag der Minderheit I (Dettling).

Das allein wären Gründe genug, diesen Artikel 13a abzulehnen, denn gemäss ihm soll nun also die Freiheit für 3 Monate Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft entzogen werden können, und zwar allen Menschen ausländischer Staatsangehörigkeit ohne gegelten Aufenthalt im Sinne eines gültigen A-, B- oder C-Ausweises – d. h. Leuten im laufenden Asylverfahren, vorläufig aufgenommenen Leuten, Leuten mit humanitären Bewilligungen und mit abgelaufenen Saisonierbewilligungen, illegal anwesenden Familienangehörigen von Personen mit Arbeits- und Niederlassungsbewilligungen, denen z. B. aufgrund des Fehlens von genügend grossem Wohnraum die Bewilligung für den Familiennachzug verweigert worden ist, und Leuten mit einem Touristenvisum. Die Gründe für die Haft sind in den Buchstaben a bis e von Artikel 13a aufgeführt.

Unter Buchstabe a geht es um die Weigerung, die Identität offenzulegen. Dabei wird aber vergessen, dass es Verfolgte gibt, die ihre Identität mangels gültiger Papiere gar nicht im Sinne von Beweisen offenlegen können. Das ergibt für Beamte, die möglicherweise aufgrund schlechter Erfahrungen misstrauisch geworden sind, einen sehr grossen Ermessensspielraum

oder gar die Möglichkeit der Willkür. Es muss nicht immer schlechter Wille sein, wenn Leute sich nicht ausweisen wollen, es gibt sehr wohl plausible, handfeste Gründe, weshalb sie das tatsächlich nicht können.

Wenn einer Vorladung wiederholt nicht Folge geleistet wird, muss dies auch nicht nur aus schlechtem Willen geschehen, sondern es kann dafür auch plausible Gründe geben. Dafür eine Haftstrafe anzuordnen ist eine unverhältnismässig scharfe Sanktion.

Zudem gibt es – wie Frau Heberlein schon gesagt hat – das, was mit Buchstabe a geregelt werden soll, schon heute mit Nichteintretensentscheiden nach Artikel 16 Absatz 1 Asylgesetz. Dort heisst es nämlich: «Auf ein Gesuch wird nicht eingetreten, wenn der Gesuchsteller: b. seine Identität verheimlicht und dies aufgrund des Ergebnisses der erkennungsdienstlichen Behandlung feststeht» und wenn er «.... e. seine Mitwirkungspflicht vorsätzlich in grober Weise verletzt». Wer also wesentlich und willentlich seine Identität nicht preisgeben will, kann nach geltendem Recht mit einem Nichteintretensentscheid sanktioniert werden.

Buchstabe b von Artikel 13a soll für Leute gelten, die ein ihnen zugewiesenes Gebiet verlassen oder ihnen verbotenes Gebiet betreten. Dieses «Vergehen» kann mit Artikel 23a (neu) Anag besser geregelt werden: Deshalb ist Artikel 13a Buchstabe b überflüssig.

Vergehen nach Buchstabe c und Buchstabe d können mit Wegweisungsverfügungen und via Ausschaffungshaft geregelt werden; diese beiden Buchstaben sind deshalb ebenfalls überflüssig.

Buchstabe e gilt für Personen, die wegen einer Straftat strafrechtlich verfolgt werden oder verurteilt worden sind. Dieser letzte Grund ist der stossendste, soll doch mit dem bestehenden Mittel des Strafrechts gegen Leute, die straffällig geworden sind, eingeschritten werden können – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit! Es ist nicht einzusehen, weshalb eine Sonderjustiz für Ausländer und Ausländerinnen geschaffen werden soll. Ich werde noch einmal darauf zurückkommen. Die Streichung dieses Buchstabens e fand auch in der Kommission eine Mehrheit; der Entwurf des Bundesrates wird aber von der Minderheit I (Seiler Hanspeter) wiederaufgenommen. Sollte der Minderheitsantrag auf Streichung (Minderheit III) des ganzen Artikels 13a nicht durchkommen, so bitte ich Sie, nur den Antrag der Minderheit I (David) bzw. den Antrag der Minderheit II (Stamm Judith) zu unterstützen und die übrigen Anträge alle abzulehnen.

Leuba Jean-François (L, VD): Pour les libéraux, nous l'avons dit lors du débat d'entrée en matière, la privation de liberté est une mesure grave qui peut être justifiée dans certains cas, mais qui ne peut l'être qu'à des conditions extrêmement précises. La décision de privation doit être appliquée individuellement et de manière générale. La privation de liberté justifie une pesée des intérêts en cause qui doit être faite très soigneusement. Elle nécessite aussi une mesure des circonstances dans lesquelles elle doit intervenir.

Le groupe libéral souhaite que soit pris ici le maximum de précautions pour que cette appréciation délicate de privation de liberté soit faite. Il nous paraît tout à fait clair, dans notre système, dans notre organisation générale de l'Etat, que seul un juge – comme le propose la majorité de la commission – peut prendre cette décision. Celui-ci peut d'ailleurs être un juge pénal, qui a l'habitude de se prononcer sur les privations de liberté, ou même un juge administratif. L'important, c'est qu'il soit absolument indépendant de l'autorité exécutive.

A première vue il semble qu'il y ait peu de différences entre les deux systèmes. Si vous prenez celui de la majorité de la commission, le juge décide, mais l'autorité peut garder à vue la personne pendant 72 heures au maximum. Dans celui de la minorité de la commission, l'autorité prend la décision et la fait contrôler ensuite par un juge. Si, en pratique, il semble y avoir peu de différence, dans le principe elle est fondamentale. Si on décide que c'est le juge qui est compétent, cela signifie que l'autorité administrative ne prend qu'une mesure très provisoire pour s'assurer de la personne que l'on souhaite mettre en détention, et que la vraie décision à l'égard de cette per-

sonne – et c'est très important – sera prise par le juge seul. Dans le système de la minorité de la commission, il y a une sorte de prédécision qui est prise, il y a une supposition que cette décision est juste, et simplement un contrôle a posteriori par le juge. Selon nous, psychologiquement, la différence sera énorme aux yeux de la personne qui est mise en détention.

C'est la raison pour laquelle nous vous demandons de vous en tenir à la proposition de la majorité de votre commission qui diffère du projet du Conseil fédéral. C'est cette solution qui doit être retenue parce que c'est celle qui offre le plus de garanties dans les cas où il faut absolument priver quelqu'un de sa liberté pour les motifs qui sont indiqués.

Puisque nous ne discutons maintenant que de la compétence je m'arrête ici. Je reviendrai lorsqu'il s'agira de discuter et de se prononcer sur la proposition de minorité III (Bühlmann).

Seiler Hanspeter (V, BE): Ich äussere mich auch zur Grundsatfrage «Richter oder Administrativbehörde?»

Es stimmt, dass Freiheitsentzug ein schwerwiegender Eingriff in die persönlichen Rechte ist. Das kommt auch darin zum Ausdruck, dass innerhalb dieser Vorlage die Rechtmässigkeit dieses Entscheides innert 72 Stunden von einem Richter überprüft werden muss. Die rechtsstaatliche Garantie wird nicht verletzt, das ist festzustellen, und die Formulierung der Minderheit I (Dettling) ist auch EMRK-konform – Herr Dettling hat Sie vorhin auf Artikel 5 EMRK hingewiesen.

Ich bin nicht Jurist, ich bin Pragmatiker und bemühe mich je-weilen, eine gewisse Dosis gesunden Menschenverstandes mit nach Bern zu nehmen. Aus der Sicht des Pragmatikers frage ich mich, was passiert, wenn wir dem Antrag der Mehrheit zustimmen und damit die Kompetenz zur Haftanordnung dem Richter zuordnen:

1. Ein Richter wird die Richtigkeit der Massnahme seines Berufskollegen innert 72 Stunden zu überprüfen haben. Ich frage mich: Urteilen denn unsere Richter so schlecht, dass sie ein Richterkollege überprüfen muss? Oder entspringt diese Forderung einem rechtsstaatlichen Überperfektionismus? Oder vertraut man den entsprechenden Administrativbehörden nicht?

2. Herr Dettling hat es bereits erwähnt: Das richterliche Verfahren wird mit Bestimmtheit mehr Zeit in Anspruch nehmen. Sehr oft muss man aber sofort handeln können. Wenn man nun das von Gesetzes wegen nicht zulässt oder verhindert, ermöglicht der Gesetzgeber regelrecht und halboffiziell z. B. ein Untertauchen, also einen Missbrauch.

Ich habe manchmal Verständnis dafür, wenn grosse Teile unseres Volkes über gewisse Bestimmungen in unseren Gesetzen den Kopf schütteln – das wäre eine solche Bestimmung.

3. Der Bedarf an Richtern würde vorübergehend natürlich massiv wachsen, oder die amtierenden Richter würden noch mehr überlastet. Ich glaube, mich daran erinnern zu können, dass man heute morgen beim Eintreten und bei den Rückweissungsanträgen sehr oft die Kostenfrage ins Feld geführt hat. Es ist doch gerade eine Frage der Kosten, die da mitspielt.

4. Wenn wir die Fassung der Mehrheit wählen, schwächt das die Wirksamkeit der beschlossenen Gesetzgebung ab; wir wollen aber an und für sich kein Gesetz verwässern und ihm jene Zähne ziehen, die es braucht, um «bissig» sein zu können.

Nachdem die Rechtsstaatlichkeit gewahrt bleibt und die bundesrätliche Fassung EMRK-konform ist, bitte ich Sie im Interesse der Wirksamkeit und aus pragmatischen Gründen, der Minderheit I (Dettling), d. h. also der bundesrätlichen Fassung, zuzustimmen und die Kompetenz bei einer zuständigen kantonalen Behörde zu belassen.

Borradori Marco (D, TI): In discussione è qui la questione a sapere chi è competente a decidere sulla carcerazione preliminare, se un giudice o un'autorità cantonale amministrativa. La privazione della libertà personale rappresenta sempre una limitazione dell'individuo estremamente incisiva e dolorosa, che presuppone a monte il rispetto di tutte le garanzie proprie di uno Stato di diritto. In questo senso va vista la disposizione, presente nella legge secondo cui la legalità della carcerazione

deve essere esaminata da un'autorità giudiziaria, quindi indipendente, il più tardi entro 96 ore.

Se inoltre il diritto cantonale prevede un termine ancora più breve – spesso sono 72 ore – sarà quest'ultimo diritto ad essere determinante.

Ragioni di tempo connesse alla necessità di agire in modo rapido rendono difficilmente praticabile e applicabile, secondo il nostro gruppo, la proposta della maggioranza commissionale. Vi sono infatti delle situazioni in cui è indispensabile poter procedere immediatamente. In caso contrario, il rischio reale e concreto è che lo straniero semplicemente prenda la fuga e sparisca.

Le procedure giudiziarie, al di là dei loro innegabili pregi, presentano il grosso inconveniente di essere lente. Un giudice non sarà infatti mai così addentro nella fattispecie come invece lo può essere l'autorità amministrativa competente. Qui è richiesta invece la massima tempestività di azione.

In merito a questa legge si parla spesso della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dei chiari limiti che essa stabilisce. Ricordiamoci dunque che il tenore dell'articolo 5 capoverso 4 di tale convenzione consente tranquillamente di ritenere che le autorità amministrative possono decretare l'arresto, purché questo arresto venga esaminato, entro un lasso di tempo breve e ben definito, da un'autorità giudiziaria indipendente. Vale la pena sottolineare che il requisito è, nel caso concreto, perfettamente adempiuto.

Quanto al rimprovero secondo cui l'autorità cantonale di polizia degli stranieri non sarebbe sufficientemente imparziale, non va dimenticato che, anche nell'ambito del diritto penale, il giudice istruttore e il procuratore pubblico hanno generalmente la facoltà di ordinare l'arresto in primissima istanza. Entrambi – procuratore pubblico e giudice istruttore – impersonano evidentemente delle figure che non si possono certo considerare del tutto imparziali all'interno di un procedimento penale.

Il nostro gruppo è convinto che la soluzione prospettata dal Consiglio federale e dalla minoranza commissionale I contenga una procedura molto più semplice, in quanto a decidere in prima battuta sarà l'autorità che meglio conosce la situazione, che è più vicina alla problematica concreta.

Il sistema proposto dalla maggioranza implica invece necessariamente che la polizia degli stranieri richieda al giudice di decretare l'incarcerazione. Già il fatto di coinvolgerlo nella primissima fase – sottolineo primissima fase – della procedura, due differenti istanze per un'unica decisione, preliminarmente per giunta, rende automaticamente più complicato, più lento e più macchinoso il procedimento.

Per non parlare poi del fatto che, contemporaneamente alle formalità e alle conseguenti perdite di tempo, aumenta anche il pericolo – e questo l'ho detto prima – che nel frattempo lo straniero prenda il volo, sparisca. Un sistema che si basasse sulla decisione del giudice mostrerebbe dunque tutte le sue pecche, tutte le sue lacune, proprio nei momenti in cui sono invece richieste urgenza e tempestività di intervento. Si tratta pertanto principalmente di una questione di praticabilità e di efficienza, criteri questi che sono essenziali e che devono sempre governare l'azione dell'ente pubblico, in particolare quando, come nel caso concreto, tutte le garanzie tipiche di uno Stato di diritto rimangono intatte. Lo ripeto: il susseguente controllo obbligatorio della decisione da parte del giudice ne è la piena conferma.

Al nome del gruppo Democratici svizzeri/Lega dei Ticinesi vi invito pertanto a sostenere la soluzione proposta in origine dal Consiglio federale e ripresa poi in un secondo tempo dalla minoranza I (Dettling) della nostra commissione.

Diener Verena (G, ZH): Ich spreche zum Antrag der Minderheit I (Dettling). Es geht um die Frage, ob die Verwaltung, sprich die Fremdenpolizei, oder ein Richter für die Sprechung der Haft zuständig sein soll.

Wir sind der Meinung, dass eine Administrativhaft, wie sie der Bundesrat vorschlägt, grundsätzlich eine besondere Rechtfertigung braucht, auch wenn es um Asylsuchende oder um Menschen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung geht. Mit dieser administrativen Vorbereitungschaft und mit der Haft über-

haupt in diesem Gesetz schafft der Bundesrat ein neues Instrument, ohne Garantien und Mindestgrundsätze der strafrechtlichen Vollzugsmassnahmen einzuhalten. Dies scheint uns äusserst bedenklich.

Erschwert wird die Situation noch dadurch, dass uns der Bundesrat vorschlägt, dass die Verwaltung, d. h. hier die Fremdenpolizei, diese Haftentscheide zu fällen hat. Ein weiterer Punkt, der hier zur Erschwerung beiträgt, ist Artikel 13a Literae a bis d, die eigentliche «Gummiparagraphen» sind und für die Haft einen sehr grossen Ermessensspielraum offenlassen. Es ist möglich, Menschen schon in Haft zu nehmen, selbst wenn man nur die Gefährdung der öffentlichen Ordnung annehmen kann, d. h. also, ohne dass sie eine Straftat auf dem Gewissen hätten.

In diesem sehr delikaten, eben von Ermessensspielräumen geprägten Bereich soll unserer Meinung nach, wenn schon, ein Richter und nicht die Verwaltung die Haft verfügen. Die Fremdenpolizei, das Organ, das im Bereich der Ausländerrechte oft als Vollzugsbehörde gegen die Ausländer auftreten muss, ist aus unserer Optik nicht die geeignete Instanz für die Haftspaltung.

Wir haben heute morgen sehr viel von Misstrauen gehört – von Misstrauen gegenüber Fremden, die unser Land missbrauchten. Was mir ein bisschen gefehlt hat, auch heute beim Votum von Herrn Dettling, ist ein gewisses Misstrauen gegenüber der Fremdenpolizei. Ich denke, auch bei der Fremdenpolizei gibt es Menschen, die mit Gefühlen behaftet sind. Ich kenne einige Beispiele, wo die Fremdenpolizei aus meiner Optik überhaupt nicht geeignet ist, richterliche Instanz zu sein.

Wir sind der Meinung, dass ein Richter die Haft erlassen soll. Denn ein Freiheitsentzug ist etwas sehr Gravierendes, speziell in diesem Gesetz, schliesst doch an die Vorbereitungschaft auch die Möglichkeit der Ausschaffungshaft an, was insgesamt ohne weiteres zu einer Haftzeit von 15 Monaten führen kann. Wenn die Ratsmehrheit den Anträgen von Herrn Maspoli folgt, wird das noch länger dauern; dies, wohlverstanden, auch für Menschen, die keine kriminellen Handlungen, kein Verbrechen, begangen haben. Die EMRK garantiert die Unschuldsvermutung. Aber auch unter diesem Gesichtspunkt ist die Fremdenpolizei bei diesen Tatbeständen mit grossem Ermessensspielraum die falsche Behörde.

Nach Ansicht des Bundesrates soll der Richter erst später, mit einer Frist von bis zu 96 Stunden, eingeschaltet werden – dann allerdings nur noch zu einer sogenannten Überprüfung.

Wir verlangen eine richterliche Prüfung respektive einen richterlichen Entscheid von Anfang an, dann trägt auch der Richter die Verantwortung. Der Richter ist gerade im heiklen Bereich des Ausländerrechts sicher die objektivere und distanziertere Figur als die Verwaltung. Vergessen wir nicht: Es geht letztlich um die persönliche Freiheit, um ein Recht, mit dem man nicht fahrlässig umgehen kann!

Aus diesem Grunde bittet Sie die grüne Fraktion, der Mehrheit zu folgen und den Antrag der Minderheit I (Dettling) abzulehnen.

Fritschl Oscar (R, ZH): Um ganz offen zu sein: Als der Antrag in der Kommission eingebracht wurde, den Richter statt der Administrativbehörde für die Anordnung der Haft zuständig zu erklären, habe ich mit diesem Antrag sympathisiert, weil ich mich von der rechtsstaatlichen Absicherung her wohler fühlte. Ich habe mich aber im Laufe der Kommissionsberatungen vom Bundesrat überzeugen lassen.

Die bundesrätliche Lösung hat einen unbestreitbaren sachlichen Vorteil, nämlich dass sie in der Praxis besser funktioniert. In aller Regel wird bei der Anordnung der Vorbereitungschaft Zeitdruck respektive es wird die Gefahr des Untertauchens bestehen. Man kann das am besten anhand eines konkreten Beispiels sehen. Tauchen beispielsweise PKK-Mitglieder auf, gegen die eine Einreisesperre verhängt wurde, dann ist das ein Anwendungsfall für die Vorbereitungschaft. Aber diese Vorbereitungschaft wird nur dann Realität, wenn die Fremdenpolizei direkt handeln kann. Wenn sie Antrag an den Richter stellen muss, ist in einem solchen Fall das Abtauchen geradezu wahrscheinlich.

Der sachliche Vorteil der bundesrätlichen Vorlage kann nun aber unseres Erachtens mit allen rechtlichen Sicherungen verbunden werden, wenn man der von der Minderheit Dettling in Artikel 13c Absatz 2 vorgeschlagenen Ergänzung zustimmt, die besagt, dass der Richter nicht nur die «Rechtmässigkeit», sondern auch die «Angemessenheit» der Haft zu überprüfen hat, dass also der Richter über das volle Ermessen verfügt, ob die Vorbereitungshaft am Platz ist. Damit glauben wir, dass in bezug auf die Rechtsstaatlichkeit kein grosser Unterschied zur Lösung der Mehrheit besteht und auch kein Anlass besteht, hier einen «Glaubenskrieg» zu entfachen.

Erstens einmal entspricht die Lösung, die so zustande käme, dem bisherigen System. Bei der Ausschaffungshaft, die wir bereits kennen, war es schon bisher so, dass nachträglich eine richterliche Überprüfung stattfindet. Es gibt keinen Grund, einen Wechsel des Systems zu verlangen, nur weil die Ausschaffungshaft, die bisher für maximal 30 Tage gültig war, nun länger möglich sein sollte. Dafür hat man zusätzlich das Instrument des Haftentlassungsgesuches zur Verfügung.

Zweitens entspricht diese Lösung auch unserem System im Strafrecht. Sie wissen, dass nach einem Strassburger Urteil gegen den Kanton Zürich der Untersuchungsrichter nicht als selbständiger Richter anerkannt wird. Aber er ordnet in den meisten Kantonen die Haft an, und der Haftrichter muss nachher innerhalb gesetzter Frist diese Haft überprüfen.

Damit ergibt sich für uns etwa die Bilanz, dass in bezug auf Praktikabilität der Entwurf des Bundesrates, ergänzt durch den Antrag der Minderheit Dettling (Art. 13c Abs. 2), besser abschneidet und dass in bezug auf die rechtsstaatliche Absicherung kein Unterschied festzustellen ist. Deshalb empfehle ich Ihnen im Namen der FDP-Fraktion, hier der Minderheit I (Dettling) zuzustimmen.

David Eugen (C, SG): Es ist wichtig, dass wir diesen Tatbestand genau analysieren, bevor wir das Urteil fällen. Wenn ich jetzt Kollege Fritschi Oscar zugehört habe, muss ich sagen: Was er jetzt beispielsweise ganz am Schluss betreffend das Strafverfahren im Kanton Zürich vorgetragen hat, stimmt nicht. Im Kanton Zürich ist genau die Lösung gewählt worden, die hier die Mehrheit beantragt, und nicht jene der Minderheit. Der Polizeibeamte oder der Untersuchungsbeamte muss im Kanton Zürich dem Haftrichter Antrag stellen, und dann entscheidet der Haftrichter. Es ist nicht so, dass die Polizei entscheidet, sondern der Haftrichter entscheidet. Wenn wir die Sache diskutieren, darin müssen wir sicher von den Fakten ausgehen.

Ebensowenig kann ich den Ausführungen von Kollege Dettling folgen, wenn er geltend macht, dass mit seinem Vorschlag administrativ rascher gehandelt werden könne und dass sonst die Gefahr bestehe, dass Leute untertauchten. Das stimmt überhaupt nicht. Die Polizei hat – das hat sie auch im Strafverfahren, das muss sie haben; zu dem stehe ich voll und ganz – die Kompetenz der vorläufigen Festnahme. Jeder Polizist kann jemanden vorläufig festnehmen, ob es sich nun um einen PKK-Angehörigen oder sonst jemanden handelt, der untertauchen will. Das finden Sie in Artikel 13c Absatz 2 des Gesetzentwurfes. Hingegen hat hier Kollege Leuba das Problem ganz gut erläutert und dargelegt. Es freut mich, dass er als ehemaliger Polizei- und Justizdirektor die Situation genau analysiert und gesagt hat, worum es geht. Es geht darum, ob man der Polizei die Verantwortung für Haftentscheide in dieser Grössenordnung von vielen Monaten zuschiebt oder diese Verantwortung am richtigen Ort lokalisiert, nämlich beim Richter. Diese Frage müssen wir entscheiden: Wer soll letztlich hier die verantwortende Behörde sein? Wir überfordern Polizisten, wenn wir ihnen Haftentscheide über mehrere Monate anvertrauen. Polizeibeamte sind nicht geeignet, solche Entscheide zu fällen. Es braucht eine distanzierte Position, um hier entscheiden zu können, und dafür ist der Richter da.

In der CVP-Fraktion hat der Entwurf des Bundesrates bzw. die Minderheit I (Dettling) knapp mehrheitlich obsiegt. Die Analyse und Wertung, die ich Ihnen eben vorgetragen habe, ist also mein persönliches Urteil und nicht die Meinung der Fraktionsmehrheit. Nach meiner Überzeugung muss hier letztlich jeder persönlich entscheiden, wem er die Verantwortung für

solche Haftentscheide übertragen will, ob dem Richter oder dem Polizeibeamten. In der Administration und in der Durchführung sind beide Verfahren gleichwertig, auch bezüglich der Sicherheit, dass die Leute verhaftet werden. Der Entscheid bezieht sich nur auf die Frage, welche Person letztlich besser geeignet ist, die Verantwortung zu tragen.

Wenn ich sage, dass es der Richter sein sollte, dann noch aus einem ganz spezifischen Grund: Anders als bei den Haftatbeständen der Strafprozessordnung ist es hier so, dass dem Polizisten ein sehr grosses Rechtsfolgeermessen eingeräumt wird. Es sind x Kann-Bestimmungen: Die Fremdenpolizei «kann» verhaften, sie «kann» jemanden für x Monate verhaften, sie «kann» die Haftdauer wählen; sie ist viel weniger eingeschränkt als in den Strafprozessordnungen für die Straftaft. Wegen des sehr grossen Ermessensspielraums ist es also doppelt wichtig, dass man hier den Richter als zuständige Person einsetzt und nicht Polizeibeamte mit solchen Entscheiden belastet, die sie nicht treffen können und – so behaupte ich – im Prinzip auch nicht treffen wollen.

Tschäppät Alexander (S, BE): Das meiste ist schon gesagt; ich will da nicht alles wiederholen. Aber ich möchte Sie doch dringend bitten, mir aufgrund meiner Kenntnisse aus der Praxis zu glauben, dass es einen Unterschied macht, ob Sie die Verantwortung allein in die Hand eines Richters geben oder ob Sie die Verantwortung quasi zweiteilen, indem Sie sie zuerst einmal der Verwaltung übertragen und dann dem Richter quasi nur die Überprüfung aufbürden.

Ich kann Ihnen aus der Praxis sagen, wir kennen diese Art der nachträglichen Überprüfung von Verwaltungsentscheiden; das macht nicht das gleiche aus: Der Richter ist in jedem Falle in eine andere Verantwortung eingebunden, wenn er von allem Anfang an die alleinige Verantwortung dafür zu tragen hat, ob jemand inhaftiert werden soll oder nicht. Das schleckt keine Geiss weg; hier ist jedes andere System weniger griffig.

Wir beschliessen hier Haftdauern und Haftarten, die es «in sich» haben. Ausschaffungshaft wird künftig auch für Leute verfügt, die sich nichts zuschulden kommen lassen, die nicht kriminell geworden sind – sie lösen bloss den Verdacht aus, dass sie «abtauchen»; wenn Ihnen das genügt, ist das Ihre Sache –, sie haben sich nicht kriminell strafbar gemacht.

Wenn Sie schon solche schwerwiegenden und langen Haftdauern verfügen, dann bitte ich Sie, überlassen Sie es dem Richter, zu entscheiden, ob eine solche Massnahme angemessen ist oder nicht. Der Richter wird vom Volk gewählt. Er ist es sich gewöhnt, mit dem Instrument des Freiheitsentzuges umzugehen, er hat Rechenschaft über das, was er tut, abzulegen; er kann sich nicht irgendwo in der Anonymität verstecken.

Ich bitte Sie dringend, wenn Sie das mit der Vorbereitungshaft, mit der Ausschaffungshaft schon beschliessen, dass Sie es wenigstens der richterlichen Instanz überlassen; hier die Verantwortung zu tragen. Es ist so, dass der Polizist – auch wegen der fehlenden Distanz – in der Regel überfordert ist. Er hat sich tagtäglich mit diesen Leuten auseinanderzusetzen, sich mit ihnen auch im negativen Bereich herumzuschlagen; es fehlt ihm die nötige Distanz, um hier nüchtern, sachlich, eine Haft zu verfügen, die immerhin bis zu zwölf Monaten dauern kann.

Der Minderheitsantrag Dettling ist zwar ein bisschen besser als derjenige des Bundesrates, aber es ist auch hier so, dass die Verantwortung zweigeteilt wird. Es gibt keinen Grund, dem Richter hier nicht die Verantwortung zu übertragen. Im Strafrecht ist es völlig klar, dort ist es nicht die Polizei, die verhaftet. Wieso soll bei der minderen Haft, nämlich bei der Administrativhaft, bei der keine kriminelle Vortat, zum Teil mindestens, vorausgesetzt ist, nicht der Richter die Verantwortung übernehmen?

Ich bitte Sie dringend – es ist mir ein echtes Anliegen, auch aus der Praxis –, dass man hier die Verantwortung nicht der Verwaltung übergibt, sondern den Richter zum Zuge kommen lässt.

Darbellay Vital (C, VS), rapporteur: Effectivement, comme M. Fritschi Oscar l'a rappelé tout à l'heure, actuellement l'autorité compétente pour la détention en vue du refolement est la

police des étrangers dans chaque canton. Mais il faut reconnaître qu'entre ce qui existe aujourd'hui et ce qui est proposé par cette loi, il y a une différence considérable. Ici, nous avons d'abord la détention préparatoire qui peut durer 3 mois et ensuite la détention en vue du refoulement qui peut durer jusqu'à 12 mois. Par conséquent, il s'agit d'une mesure très grave en ce qui concerne la perte de liberté des individus. Il faut donc bien choisir l'autorité habilitée à prononcer cette peine.

La minorité nous dit: «Il n'y a pas tellement de différence entre ce qui est proposé par la majorité et ce qui est proposé par la minorité Dettling puisque, selon la majorité, c'est le juge qui devrait décider et selon la minorité, c'est le juge qui devrait approuver après 96 heures.» Mais la différence fondamentale vient que dans ce problème – et on l'a déjà dit – la marge de manoeuvre est considérable. Qui est-ce qui dispose de cette marge de manoeuvre? C'est celui qui prend la décision. Si c'est l'autorité administrative, la police des étrangers, qui prend la décision, elle dispose, elle, d'une marge de manoeuvre; c'est ensuite le juge qui vient approuver ou ne pas approuver ce qui a été décidé, mais il doit tenir compte de cette marge de manoeuvre qui était à disposition de l'autorité compétente. Alors que si nous confions la décision au juge, c'est lui qui dispose de cette marge de manoeuvre. Et pourquoi est-ce important qu'il le fasse? Parce qu'il n'est pas, comme la police des étrangers peut l'être, à la fois juge et partie. En effet, c'est la police des étrangers qui est chaque jour confrontée à ces problèmes et qui, de ce fait-là, est en quelque sorte partie.

Il faut relever en outre, après ce qu'ont dit MM. Borradori et Fritschi, que le processus peut aller aussi rapidement avec la proposition de la majorité. Il n'est pas vrai que les personnes ont la possibilité de se soustraire puisqu'avant que décision soit prise, la police des étrangers a de toute façon la possibilité de tenir à vue, de procéder à la détention sans qu'une décision ait été prise pendant 72 ou 96 heures, selon le résultat de notre vote.

Dans une loi où il y a autant de possibilités de manoeuvre, dans une loi à l'appui de laquelle le message nous parle, par exemple, de requérants rétifs, de requérants associés, de requérants qui ont enfreint grossièrement les règles tacites de la cohabitation, des abus en matière de droit d'asile, il est important que la marge de manoeuvre qui est conférée à l'autorité soit en main du juge plutôt qu'en main de la police des étrangers.

C'est pourquoi, je vous invite à voter la proposition de la majorité.

Koller Arnold, Bundesrat: Sie haben bei Artikel 13a zunächst über die haftanordnende Behörde zu entscheiden. Die Frage ist: Soll von Anfang an der Richter diese Haft auf Antrag der Verwaltung anordnen, oder soll zunächst die Verwaltung handeln, mit einer nachträglichen richterlichen Kontrolle? Die beiden Systeme kommen einander sehr nahe, weil auch die Mehrheit Ihrer Kommission aus Praktikabilitätsgründen eingesehen hat, dass es ohne vorsorgliche Massnahmen der Verwaltung nicht geht. Auch die Mehrheit der Kommission gewährt der Verwaltung, also der Fremdenpolizei, ausdrücklich die Möglichkeit der vorsorglichen Festnahme.

Welche Gedanken liegen dem Antrag des Bundesrates und der Minderheit I der Kommission (Dettling) zugrunde? Ich habe Ihnen schon beim Eintreten gesagt, dass wir unser Modell ganz bewusst nach der Europäischen Menschenrechtskonvention ausgefichtet haben. Sie sagt in Artikel 5 Ziffer 1 Buchstabe f, dass man gegen illegale Einwanderung und im Rahmen schwebender Ausweisungs- und Auslieferungsverfahren Haft anordnen kann. Das ist die materiellrechtliche Grundlage. In Ziffer 4 des gleichen Artikels sagt die Europäische Menschenrechtskonvention, als rechtsstaatliche Garantie brauche es dann – Herr Borradori hat das durchaus zutreffend ausgeführt – eine richterliche Kontrolle. Es ist das System der Europäischen Menschenrechtskonvention, das die Expertenkommission und den Bundesrat geleitet hat.

Wir haben Ihnen aber dieses System auch noch aus zwei, drei anderen Gründen vorgeschlagen: Einmal kennen wir dieses System bereits im geltenden Anag; denn bereits dort kennen

wir die Ausschaffungshaft. Dort ist es auch die Verwaltungsbehörde, die anordnet, und erst bei der Verlängerung ist es der Richter; es verhält sich also genau gleich, wie Ihnen der Bundesrat das vorschlägt. Wenn wir natürlich nun hier, bei einer Teilrevision des Gesetzes, einen Systemwechsel vornehmen, scheint mir das auch gesetzestechisch nicht unproblematisch. Mit der Zustimmung zum Antrag der Mehrheit würden wir einen Systemwechsel gegenüber dem System des heute geltenden Anag vornehmen. Ich glaube auch nicht, dass man den Systemwechsel allein mit der Haftdauer begründen kann. Die Internierung, die das heutige Anag kennt, auf die wir aber verzichten wollen, kann auch von Anfang an sechs Monate dauern. Auch dort ist es ganz klar die Verwaltungsbehörde, also das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), die dies anordnet, mit der nachträglichen richterlichen Kontrolle. Aber wenn Sie sich für den Antrag der Mehrheit entscheiden, dann nehmen Sie einen Systemwechsel vor.

Die dritte Überlegung für den Antrag des Bundesrates war eine föderalistische. Wir werden darauf noch zurückkommen. Für den Vollzug der Wegweisungen und der Ausweisungen, also sowohl im Asylgesetz als auch im Anag, sind die Kantone zuständig. Ich glaube, es ist eine gute Sache, wenn der Bund – wenn schon die Kantone für den Vollzug zuständig sind – den Kantonen nicht mehr hineinredet und vorschreibt, als unbedingt nötig ist. Das würden wir hier natürlich tun, wenn wir jetzt diesen Systemwechsel vornehmen würden.

Schliesslich waren es – wie gesagt – vor allem Gründe der Praktikabilität. Man muss schnell handeln, beispielsweise bei der Verletzung einer Einreisesperre. Das hat übrigens auch die Mehrheit Ihrer Kommission eingesehen, indem sie ja dann diese vorsorgliche Festnahme ermöglichen will. Aber wir sind der Überzeugung, dass das geltende System eindeutig das praktikablere ist. Ich habe doch etwas Mühe, dass man dem auf Antrag der Verwaltung anordnenden Richter hundertprozentig vertraut, dem nachträglich kontrollierenden Richter aber total misstraut. Das scheint mir wirklich nicht gerechtfertigt. Deshalb möchte ich Sie bitten, der Minderheit I der Kommission (Dettling) und dem Bundesrat zuzustimmen.

Präsidentin: Der Fehler im elektronischen Abstimmungssystem ist behoben. Wir nehmen es also versuchsweise wieder in Betrieb. Wir stellen nun den Antrag der Minderheit I (Dettling) demjenigen der Mehrheit gegenüber. Die Abstimmung bezieht sich gleichzeitig auf die Anträge der Minderheit I (Dettling) bzw. der Minderheit Dettling zu Artikel 13a Absatz 1, Artikel 13b Absatz 1 und Artikel 13c Absatz 1.

*Namentliche Abstimmung über die Kompetenzfrage
Vote par appel nominal concernant la question de compétence*

Für den Antrag der Mehrheit stimmen:

Votent pour la proposition de la majorité:

Aguet, Bär, Bäurli, Béguelin, Bodenmann, Borel François, Brügger Cyrill, Brunner Christiane, Bühlmann, Bundi, Carobbio, Caspar-Hutter, Comby, Danuser, Darbellay, de Dardel, David, Deiss, Diener, Dormann, Dünki, Eggenberger, Eggly, Epiney, Eymann Christoph, Fankhäuser, Fasel, von Felten, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Hafner Rudolf, Hafner Ursula, Hollenstein, Hubacher, Jaeger, Jeanprêtre, Jöri, Kern, Ledergerber, Leemann, Lepori Bonetti, Leuba, Leuenberger Ernst, Leuenberger Moritz, Maeder, Matthey, Mauch Ursula, Meier Hans, Meier Samuel, Misteli, Nabholz, Nebiker, Philipona, Poncet, Rechsteiner, Robert, Ruffy, Sandoz, Scheurer Rémy, Schmid Peter, Schweingruber, Seiler Rolf, Sieber, Spielmann, Stamm Judith, Steiger Hans, Strahm Rudolf, Suter, Theubet, Thür, Tschäppät Alexander, Vollmer, Wanner, Weder Hansjürg, Wiederkehr, Zbinden, Zölch, Züger, Zwahlen, Zwygart (83)

Für den Antrag der Minderheit I stimmen:

Votent pour la proposition de la minorité I:

Allenspach, Aregger, Aubry, Baumberger, Berger, Bezzola, Binder, Bircher Peter, Bischof, Blatter, Bonny, Borer Roland, Borradori, Bortoluzzi, Bühler Simeon, Bühler Gerold, Bürgli, Camponovo, Cavadini Adriano, Chevallaz, Cincera, Colum-

berg, Daepf, Dettling, Dreher, Engler, Fehr, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Frey Claude, Frey Walter, Fritschi Oscar, Giger, Gobet, Grossenbacher, Gysin, Hari, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Peter, Hildbrand, Jäggi Paul, Jenni Peter, Keller Anton, Keller Rudolf, Kühne, Leu Josef, Loeb François, Mamie, Maspoli, Maurer, Miesch, Neuenchwander, Oehler, Perey, Pini, Raggenbass, Reimann Maximilian, Ruckstuhl, Ruf, Rutishauser, Rychen, Savary, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Schmidhalter, Schmied Walter, Schneider, Schwab, Segmüller, Seiler Hanspeter, Spoerry, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner Rudolf, Stucky, Tschuppert Karl, Vetterli, Wick, Wyss William (83)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Meyer Theo (1)

Abwesend sind – Sort absents:

Baumann, Blocher, Caccia, Couchepin, Ducret, Duvoisin, Federici Charles, Früh, Gardiol, Giezendanner, Graber, Haering Binder, Hämmerle, Herczog, Hess Otto, Iten Joseph, Maitre, Marti Werner, Mauch Rolf, Moser, Mühlemann, Müller, Narbel, Pidoux, Rebeaud, Rohrbasser, Stalder, Tschopp, Wittenwiler, Wyss Paul, Ziegler Jean, Zisyadis (32)

Mit Stichentscheid der Präsidentin wird der Antrag der Mehrheit angenommen. Avec la voix prépondérante de la présidente la proposition de la majorité est adoptée

Stucky Georg (R, ZG): Ich behaupte, dass die elektronische Abstimmungsanlage nicht funktioniert. Wenn Sie nämlich die Leuchtpunkte auf der Anzeigetafel rein vom Blick her sektorenweise überprüft haben, haben Sie festgestellt, dass hier eindeutig mehr rote Punkte, mehr Nein, zu sehen gewesen sind. Ich bitte die Präsidentin, diese Abstimmung noch einmal nach der alten Methode, mittels Aufstehen, durchzuführen, und wir werden das Resultat sehen.

Präsidentin: Herr Stucky, ich möchte Sie darauf hinweisen, dass Ihr Ordnungsantrag an sich dem Reglement widerspricht. Weil wir uns aber noch in einer «Versuchssession» befinden, würde ich einen entsprechenden Entscheid akzeptieren, falls Ihr Antrag eine Mehrheit findet.

Bodenmann Peter (S, VS): Herr Stucky, Sie haben gesagt, das Resultat auf der Anzeigetafel habe nicht der Tatsache entsprochen. Es hat ihr aber entsprochen, weil erfreulicherweise die Liberalen in guter liberaler Tradition, diesmal nicht mit Ihnen gestimmt haben.

Aber was jetzt geschehen ist, geht nicht: dass wir nämlich Vertreter der Auto-Partei haben, die an einer Abstimmung nicht teilgenommen haben und jetzt hereinstürmen und darüber entscheiden, ob vorher richtig gezählt worden ist. Nach meiner Meinung kann man so nicht Demokratie veranstalten!

Präsidentin: Wir stimmen über den Ordnungsantrag Stucky ab und benutzen, wie reglementarisch vorgesehen, das elektronische Abstimmungssystem.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Stucky	82 Stimmen
Dagegen	86 Stimmen

Ordnungsantrag – Motion d'ordre

Präsidentin: Das Büro hat über die Dringlichkeit der unzähligen eingereichten dringlichen Interpellationen entschieden, und zwar ist beschlossen worden, die Interpellationen betreffend die Eidgenössische Versicherungskasse dringlich zu erklären. Weiter ist beschlossen worden, die Vorstösse betreffend die Annahme der Alpen-Initiative dringlich zu erklären. Drittens wurde beschlossen, die Interpellation der sozialdemokratischen Fraktion betreffend Hilfe an wirtschaftlich bedrohte Regionen dringlich zu erklären. Die übrigen Interpellationen sind nicht dringlich erklärt worden.

Carobbio Werner (S, TI): Je m'excuse de proposer, moi aussi, une motion d'ordre, mais je suis obligé de le faire.

Je viens d'apprendre que la majorité du Bureau a décidé de ne pas reconnaître comme urgentes les trois interpellations urgentes sur la fermeture de l'établissement de Monteforno. Il s'agit de l'interpellation du groupe socialiste, ayant comme porte-parole M^{me} Brunner Christiane, de l'interpellation Lepori Bonetti, PDC, et de mon interpellation. Je trouve cette décision vraiment inacceptable et cela pour deux raisons. La première, et c'est la raison fondamentale, il y a en jeu 400 places de travail, dans une région déjà très touchée par le chômage et ses conséquences. Toute la Suisse italienne demande que les autorités politiques fédérales examinent la possibilité de faire quelque chose pour éviter que 400 personnes avec leurs familles viennent à la charge de l'assurance-chômage, et pour éviter qu'une région ne tombe encore plus dans une situation sociale inacceptable.

Le Bureau a aussi accepté – je suis d'accord avec ça – de déclarer urgente l'interpellation Matthey concernant la prolongation de l'«arrêté Bonny». Je pense que le cas de Monteforno est un cas concret lié à cette question et je ne comprends pas pourquoi on n'a pas accepté de mettre également à l'ordre du jour un thème aussi important comme celui de la fermeture de Monteforno.

Je demande donc à ce Conseil de se prononcer dans le sens d'inclure également dans les interpellations urgentes les trois interpellations concernant la situation de Monteforno à Bodio.

Präsidentin: Artikel 36 Absatz 1 unseres Reglementes sieht vor, dass das Büro «auf Antrag des Urhebers» eine Interpellation dringlich erklären kann. Im gleichen Absatz ist geregelt, dass der Präsident oder die Präsidentin eine Einfache Anfrage dringlich erklären kann. Wenn der Präsident oder die Präsidentin die Dringlichkeit ablehnt, kann der Urheber an das Büro gelangen. Aus dieser Formulierung ergibt sich, dass die Kompetenz des Büros betreffend Dringlicherklärung von Interpellationen abschliessend ist und dass keine Weiterzugsmöglichkeit an das Plenum besteht.

Diesen Ordnungsantrag kann ich leider nicht zulassen, weil er reglementswidrig ist.

Carobbio Werner (S, TI): Je prends acte que des raisons formelles s'opposent à ma motion d'ordre. Néanmoins, je proteste contre cette situation.

Evidemment, on ne peut pas formellement demander à ce Conseil de se prononcer, mais j'invite le Bureau à réexaminer sa décision. La question devrait être discutée la troisième semaine.

Je pense que la logique, le bon sens et surtout les intérêts de 400 familles qui risquent de rester sans travail dans quelques mois demandent que le Bureau revienne sur sa décision et admette la discussion devant ce Parlement au sujet de ces trois interpellations.

Präsidentin: Wir kommen zur Frage der Kann- oder Muss-Formel.

Borer Roland (A, SO), Sprecher der Minderheit II: Ich möchte Ihnen kurz begründen, warum wir diesen Antrag zu Artikel 13a gestellt haben. Die Begründung gilt gleichzeitig für Artikel 13b und für Artikel 14 Absatz 1.

Wir haben es in der Eintretensdiskussion gehört, wir haben es in der bisherigen Diskussion zu Artikel 13a gehört, und sogar Herr David stellt fest, dass in diesem Gesetz sehr viele Kann-Vorschriften auftauchen. Ich möchte alle daran erinnern, dass vorhin sogar die Kommissionssprecherin gesagt hat: «Wenn wir eine verpflichtende Formulierung in diesem Gesetz haben, ist es nicht realisierbar.»

Ja, was wollen wir denn? Wollen wir tatsächlich hier legiferieren, wollen wir ein Gesetz machen, von dem wir von vornherein wissen, dass es aus den verschiedensten Gründen nicht vollziehbar sein wird, sei es, dass wir den Kantonen zu viele Auflagen machen, sei es, dass wir selber nicht Verantwortung übernehmen wollen? Mit der Art Gesetz, die wir hier vorlegen,

verhalten wir uns – so kommt es mir ein wenig vor – wie Pontius Pilatus. Wir schreiben zwar vor, dass wir etwas machen wollen; wir empfehlen den Kantonen, «vielleicht» etwas zu tun. Aber wir sagen gleichzeitig: Wenn Ihr nicht wollt, müsst Ihr nicht.

Machen Sie sich doch keine Illusionen! Mit den Auflagen, die den Kantonen in diesem Gesetz gemacht werden, sei es die Vorschrift bezüglich der Gebäulichkeiten, sei es die Art der Kostenverteilung – hinzu kommt, dass Anfechtungen von diversen linken Organisationen zu erwarten sind, wenn die Kantone das Gesetz vollziehen wollen –, unter diesem Gesichtspunkt wird kein Kanton irgend etwas tun, wenn er die Möglichkeit hat, nichts zu tun!

Sie können am Schluss der Öffentlichkeit sagen: Ja, wir haben ein Gesetz gemacht, wir sind dafür, dass etwas getan werden muss. Aber getan wird nichts!

Ich möchte Sie an den Entscheid von vorhin erinnern, der mit dem Stichentscheid der Präsidentin gefallen ist. Wir haben jetzt die Situation, dass ein Richter entscheiden muss, ob jemand in Haft gesetzt wird oder nicht. Nicht mehr die Grenzpolizei allein kann in einem Verwaltungsakt entscheiden, ob eine Haft angetreten werden muss. Ich glaube, mit diesen Korrekturen ist es absolut möglich und auch zwingend, der Minderheit II zuzustimmen und für die Kantone eine verpflichtende Formulierung vorzulegen.

Ich bitte Sie: Machen Sie ein Gesetz, das wenigstens noch «Milchzähne» hat! Schaffen Sie ein Gesetz, das den Bürgerinnen und Bürgern zeigt, dass sie wieder Vertrauen in die gesetzgebenden Instanzen haben können. Stimmen Sie der Minderheit II zu, welche die zwingende Formulierung für die Realisierung des Gesetzes haben will.

Ruckstuhl Hans (C, SG): Die Vernehmlassung zu diesem Gesetz hat unter anderem ergeben, dass die Kantone ihre Aufgaben ernst nehmen. Sie sind gewillt, die Probleme, die sich in diesem Zusammenhang stellen, zu lösen. Sie erwarten aber vom Bund, dass er ihnen die Mittel und die Kompetenzen zur Verfügung stellt, um diese Aufgaben zu lösen.

Mit Artikel 13a und den folgenden kommen wir dieser Forderung nach. Wir geben den Kantonen und ihren Vollzugsorganen die Mittel, «um die Durchführung eines Wegweisungsverfahrens sicherzustellen» (Art. 13a). Dabei haben der Bundesrat und die Mehrheit Ihrer Kommission darauf geachtet, dass die Kantone die Freiheit haben, je nach ihrem Bedarf von den einzelnen Zwangsmassnahmen Gebrauch zu machen oder eben nicht. Die Kann-Formulierung gibt also den Vollzugsorganen die Möglichkeit, ihre Selbständigkeit zu wahren und selbst zu erwägen, wieweit sie davon Gebrauch machen wollen.

Wenn nun der Vertreter der Auto-Partei sowie andere Kommissionsmitglieder mit ihren Minderheitsanträgen die zwingende Formulierung festschreiben wollen, müssen wir sie fragen, ob sie sich tatsächlich überlegt haben, was das heisst. Denn das würde natürlich auch bedeuten, dass wir eine Bundespolizei schaffen müssten und dass alles vom Bund aus geregelt würde. Wir können den Kantonen das nicht zumuten: Einerseits schränken wir sie in ihren Möglichkeiten ein, andererseits verlangen wir von ihnen, dass sie dann alles rechtmässig durchziehen.

Es ist von der CVP-Fraktion aus gesehen weder zweckmässig noch vernünftig, auf die Kann-Formulierung zu verzichten. Ich bitte Sie deshalb im Namen unserer Fraktion, bei der Kann-Formulierung, also bei der bundesrätlichen Fassung zu bleiben, sowohl bei Artikel 13a als auch bei den folgenden, bei denen gemäss Antrag der Minderheit II (Borer Roland) die Kann-Formulierung durch die verpflichtende Formulierung ersetzt werden soll.

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

Borer Roland (A, SO): Ich möchte festhalten, dass es nicht nur die Mitglieder der APS-Fraktion sind, die in der Kommission die Minderheitsanträge gestellt haben; es waren auch ein Mitglied der FDP-Fraktion und ein Mitglied der Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi dabei.

Im übrigen eine Bemerkung an den Sprecher der CVP-Fraktion: Es wird den kantonalen Behörden zugemutet, ohne Bundespolizei Tempo 120 auf den Autobahnen durchzusetzen. Auch das ist zwingend vorgeschrieben. Warum soll es nicht gehen, auch im vorliegenden Gesetz eine zwingende Vorschrift zu haben?

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

Ruckstuhl Hans (C, SG): Der Vergleich mit den Tempolimiten hinkt natürlich. Den Satz bezüglich der Auto-Partei habe ich nur geäussert, weil einmal das eine Mitglied der Fraktion und ein anderes Mal sein Stellvertreter in der Kommission war, und es waren die Antragsteller gemeint, nicht die Unterzeichner des Minderheitsantrages.

Jenni Peter (A, BE): Herr Ruckstuhl, dieser Vergleich hinkt in keiner Weise; es geht hier um ein Gesetz und um die Frage, ob es ausgeführt wird oder nicht. Dieser Vergleich ist absolut angebracht.

Herr Bundesrat Koller, ich möchte Ihnen zuerst danken, dass Sie mit diesem Gesetz Ansätze zeigen, um in unserem Land wieder einmal Recht und Ordnung zu schaffen. Sie wissen, dass ich während zwei Jahren Mitglied der Geschäftsprüfungskommission war, wo wir die Gelegenheit hatten, uns über den Asylbereich zu informieren. Ich bin heute von der seriösen Arbeit des Bundesamts für Flüchtlinge überzeugt.

Zum Artikel 13a, Kann- oder Muss-Formel: Der Bund finanziert, also hat auch er zu sagen, wie es läuft. Wie es mit der Kann-Formel herauskommt, können Sie am Beispiel des Kantons Bern sehen.

An Herrn Dettling und Frau Heberlein: Gerade ein Vertreter Ihrer Partei, der Freisinnig-demokratischen Partei, der Polizeidirektor des Kantons Bern, missachtet die Gesetze des Bundes mit der Kann-Formulierung. Heute haben wir das Paradebeispiel, dass sich diese ganze Angelegenheit wiederholt; genau dieser Angelegenheit wollen wir jetzt mit dem neuen Gesetz einen Riegel vorschieben, damit das nicht wieder vorkommt. Wenn Sie die Kann-Formulierung belassen, dann passiert das immer wieder. Das Beispiel des Kantons Bern, mit dem Polizeidirektor, der das ganze vom Bundesamt für Flüchtlinge getätigte Abklärungsprozedere hinterfragt hat, zeigt dies. Sie kennen die Problematik, die durch diese Abklärung im Kanton Bern entstanden ist. Dieses Problem ist genau wegen dieses Artikels entstanden.

Ich bitte Sie, zu bedenken, dass es bei diesem Antrag nicht einfach um die Frage «Kann oder muss?» geht, sondern es geht darum, dass das ganze Gesetz mit der Kann-Formulierung in Frage gestellt wird. Denken Sie auch an die Mitarbeiter des Bundesamts für Flüchtlinge: Sie machen eine seriöse Arbeit, dann bestimmen sie, der Vollzug müsse jetzt vollbracht werden, und am Schluss, wenn der Vollzug gemacht werden sollte, steht jemand da, der das Ganze in Frage stellt. Das ganze Gesetz funktioniert nicht, wenn wir hier die Kann-Formel belassen.

Ich bitte Sie, die Minderheit II zu unterstützen, damit das Gesetz realisierbar ist. Ich bitte Sie, Herr Bundesrat Koller, mir zu sagen, wie Sie Vorfälle, wie sie jetzt im Kanton Bern passiert sind, vermeiden wollen, wenn wir die Kann-Formel belassen und nicht die Muss-Formel beschliessen.

Bitte beschliessen Sie hier die Muss-Formel. Ich finde das für das ganze Gesetz wichtig – nur so besteht Gewähr, dass das Gesetz einen Sinn hat.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte Ihnen auch empfehlen, dem Bundesrat und der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und den Antrag der Minderheit II (Borer Roland) abzulehnen. Wir sind der Meinung, dass es bei diesen Tatbeständen eine gewisse Flexibilität und vor allem die Möglichkeit der Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips unbedingt braucht. Wenn wir hier nicht eine Kann-, sondern eine Muss-Vorschrift hineinnehmen, dann haben wir diese Gewähr der Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht mehr – es ist heute auch schon zu Recht gesagt worden, es müsse auch eine gewisse Güterabwägung erfolgen –; dann haben wir diese Möglichkeit nicht mehr.

Nun hat mir Herr Jenni eine ganz konkrete Frage gestellt. Ich will ihr nicht ausweichen. Herr Jenni, Sie wissen, ich habe auch der Berner Regierung erklärt, dass ich mit dem Verhalten der Berner Regierung im letzten Jahr in keiner Weise einverstanden war. Wir haben das Problem unterdessen miteinander bereinigt. Zurzeit sind leider keine technischen Rückschaffungsmöglichkeiten gegeben. Aber die Regierung und auch der Herr Polizeidirektor anerkennen, dass Rückschaffungen nach Kosovo zulässig und zumutbar sind, sie sind im Moment nur technisch nicht möglich.

Diesbezüglich darf ich Ihnen auch ehrlich sagen: Wir haben in den vier oder fünf Jahren, seit ich in diesem Departement tätig bin; in der Zusammenarbeit mit den Kantonen grosse Fortschritte gemacht. Am Anfang gab es tatsächlich Kantone, die überhaupt nicht ausgeschafft haben, die also insofern das geltende Recht wirklich nicht angewendet haben. Heute ist das glücklicherweise nicht mehr der Fall, sondern gesamthaft kann ich sagen, dass die Kantone durchaus hinter meiner Politik stehen. Wenn Probleme entstehen, wie das im letzten Jahr mit Bern der Fall war, dann bin ich überzeugt, dass man diese Probleme heute ausräumen kann. Ich glaube, gerade der Fall von Bern war für die anderen Kantone sehr lehrreich. Denn wenn man solche falschen Signale gibt, ist das für die Betroffenen eine Aufforderung zum Tanz! Ich glaube, heute haben das alle verantwortlichen Behörden eingesehen.

Präsidentin: Wir stellen nun den Antrag der Minderheit II (Borer Roland) gegen jenen der Mehrheit, wobei sich diese Abstimmung auch auf Artikel 13b Absatz 1 Buchstaben a, b und c sowie auf Artikel 14 Absatz 1 bezieht.

*Abstimmung über die Kann- oder Muss-Formel
Vote concernant la formule de pouvoir ou de devoir*

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	118 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	37 Stimmen

Präsidentin: Wir kommen zur Frage der Haftgründe.

David Eugen (C, SG), Sprecher der Minderheit I: Der Haftgrund nach Artikel 13a Absatz 1 Buchstabe a wird von der Minderheit I als nicht notwendig betrachtet. Wir beantragen Ihnen, diesen Haftgrund zu streichen.

Ich habe heute morgen versucht, im Eintretensreferat darzulegen, dass die Haftgründe mit dem eingesetzten staatlichen Instrument des unbedingten Freiheitsentzugs – letztlich bis zu 15 Monaten – korrespondieren müssen. Ich habe auch darzulegen versucht, dass bis jetzt in unserer Rechtsordnung und Rechtstradition der unbedingte Freiheitsentzug gravierenden Verstössen gegen die Rechtsordnung vorbehalten war, dass dieser Eingriff des Staates insbesondere da Platz greift, wo Kriminalität vorkommt. Das ist auch richtig so.

Hier hingegen geht es um Übertretungen von Verwaltungsanordnungen oder um noch weniger: Das Nichtbefolgen einer Vorladung ist aus meiner Sicht nicht einmal die Übertretung eines Verwaltungsanordnung. Und schon hier möchte der Entwurf das ganz grosse Instrument der unbedingten Haft anwenden.

Hier wird nun effektiv mit der «grössten Kanone» geschossen, die wir haben, in einer Situation, in der dies nicht angezeigt ist. Es ist nicht richtig, wenn wir so weit kommen – und sei dies auch nur gegenüber einer Kategorie von Personen, nämlich gegenüber Ausländern –, dass wir ein Verhalten, das als blosser Übertretung einer Verwaltungsanordnung oder Nichtbefolgung einer Vorladung zu werten ist, bereits mit der unbedingten Haft ahnden.

Herr Bundesrat Koller hat ausgeführt, dieser Haftgrund habe noch eine weitere Bedeutung, man wolle nämlich die Leute, die sich im Asylverfahren weigern, ihre Identität bekanntzugeben, sanktionieren oder zwingen, ihre Identität bekanntzugeben.

Wir haben bis jetzt in unserem Rechtsstaat dieses Instrument nie so eingesetzt, wir haben nie Haft angeordnet, um Aussagen zu erzwingen. Es ist nicht einmal im Strafrecht zulässig,

Haft anzuordnen, um jemanden zu zwingen, zu nötigen, Aussagen zu machen, sei es über seine Identität oder sei es über andere Dinge.

Wir sind auch weit davon entfernt, im Strafrecht Nichtbefolgung von Vorladungen eines Untersuchungsrichters mit monatelanger Haft zu sanktionieren. Was wir anordnen können und was auch in diesem Fall möglich ist, ist die polizeiliche Vorführung eines jeden, der sich einer Einvernahme nicht stellen will, ob er Ausländer oder Inländer sei. Da ist die Behörde berechtigt, die Person persönlich vorführen zu lassen, wenn sie der Vorladung nicht Folge leistet, sie für diesen Tag anzubinden und zu sagen: «Jetzt hast du zu sagen, was du zu sagen hast.» Aber dass jemand nachher einen oder zwei Monate in Haft verbringen muss, weil er einer Vorladung nicht Folge geleistet hat, geht zu weit. Ich bitte Sie, von dieser zu weitgehenden Lösung Abstand zu nehmen.

Wir haben Möglichkeiten, um wirksam gegen Leute vorzugehen, die ihre Identität nicht bekanntgeben, die sich im Asylverfahren ihrer Mitwirkungspflicht entziehen. Wenn wir solche Mittel nicht hätten, hätte ich Verständnis dafür, dass man auf die Idee kommen könnte, einen Haftgrund schaffen zu müssen. Aber wir haben Möglichkeiten, wir haben sie bei der letzten Asylgesetzrevision eingefügt, und zwar recht drastisch – damals unter grossen Diskussionen.

Das sind die Nichteintretensgründe gemäss Artikel 16 Asylgesetz: Wer im Asylverfahren seine Mitwirkungspflichten vorsätzlich in grober Weise verletzt (Abs. 1 Bst. e), muss einen sofortigen Nichteintretensentscheid gewärtigen. In der Regel muss dieser Entscheid innert sechs Wochen gefällt werden, und der Betroffene kann ausgeschafft werden. Heute sind die Fristen bei diesen Entscheiden zurückgegangen. Die Behörden haben von diesem Mittel, Nichteintretensentscheide zu fällen, sehr starken Gebrauch gemacht – ich finde das auch richtig. Ich habe mich extra während den Kommissionsberatungen an die Asylrekurskommission gewandt und mich erkundigt, ob das aus ihrer Sicht jetzt gut, schnell und praktikabel funktioniert, ob diese Nichteintretensentscheide effizient und schnell gefällt werden können. Der Präsident hat das bestätigt.

Ich hatte nämlich die Meinung: Wenn es am Personal liegt, ist es mir lieber, in der Asylrekurskommission einige Leute mehr einzustellen, anstatt hier einen Haftgrund zu schaffen. Mir wurde schriftlich bestätigt, dass das nicht notwendig sei. Wir verfügen über die personellen und materiellen Mittel, um auch die prioritären Fälle jetzt sehr schnell abzuhandeln.

Wir haben also das Instrument. Jene Leute, die einen sofortigen Nichteintretensentscheid erhalten, weil sie nicht mitgewirkt haben, können ja dann in Ausschaffungshaft gesetzt werden, wenn sie untertauchen wollen; diese Möglichkeit haben wir ja. Von mir ist auch nicht bestritten, dass man diese Leute nach Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe c in Haft nehmen kann, wenn konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass sie sich der Ausschaffung entziehen wollen. Wir haben also die Möglichkeit zum sofortigen Nichteintretensentscheid; wenn man dann von einem Betroffenen den Eindruck hat, dass er sich entziehen will, kann man ihn in Ausschaffungshaft setzen.

Aber wenn man für Personen, welche Vorladungen nicht Folge leisten oder ihre Identität nicht richtig bekanntgeben, einen Haftgrund eröffnet, schießt man nach meinem Gefühl weit über das Ziel hinaus.

Ich muss Ihnen auch sagen: Für mich ist das Gesetz unvollständig, insbesondere im Tatbestand der Vorladung. Welche Vorladung ist gemeint, welche Vorladung von welcher Behörde? Betrifft das die Polizei, betrifft es die Gerichte? Fallen darunter auch Gemeindevorladungen, wird das in der Vorladung angedroht? Ich habe mich ausdrücklich erkundigt; ob denn dem Betroffenen überhaupt vorher mitgeteilt wird, womit er rechnen muss, wenn er dieser Vorladung nicht Folge leistet. Es ist mir gesagt worden, man könne das allenfalls ins Merkblatt aufnehmen, das an der Grenze abgegeben werde. Ich habe mir dieses Merkblatt angesehen, das sind zwei, drei oder vier dicht beschriebene A4-Seiten. Nach meiner Meinung müsste dann mindestens in der Vorladung die Haft angedroht werden: «Wenn du nicht kommst, wirst du verhaftet.» Ich habe das in der Kommission noch vorgetragen; leider hat man die Notwendigkeit nicht eingesehen, mindestens die Haft anzudrohen.

Ich bitte Sie, bewahren Sie in diesem Punkt Augenmass. Ich bin vollends der Überzeugung, dass wir diese Problematik voll in den Griff bekommen können, mit den Mitteln, die dieses Gesetz sonst zur Verfügung stellt, und mit den Mitteln, die wir für diese Fälle schon haben.

Schiessen Sie nicht übers Ziel hinaus, und folgen Sie hier bitte der grossen Minderheit I, die Ihnen Streichung beantragt. Die Differenz in der Kommission betrug eine Stimme.

Stamm Judith (C, LU), Sprecherin der Minderheit II: Wie Sie aus meiner Unterschrift bei der Minderheit I (David) ersehen, bin ich im Prinzip für Streichung von Artikel 13a Absatz 1 Buchstabe a. Für den Fall, dass sich die Meinung der Mehrheit und des Bundesrates durchsetzt, möchte die Minderheit II mit ihrem Antrag den Umstand im Gesetz präzise umschrieben haben, dass man jemanden, der einer Vorladung wiederholt keine Folge leistet, in Vorbereitungshaft nehmen kann.

Herr David hat Ihnen schon gesagt, dass es unklar ist, um welche Vorladungen es eigentlich geht. Wir haben diese Fragen in der Kommission gestellt und vom Bundesamt für Flüchtlinge eine Stellungnahme bekommen, in der es klar und deutlich heisst: «Artikel 13a Buchstabe a Anag-Entwurf bezieht sich vor allem auf Vorladungen zu Anhörungen und behördlichen Terminen, die immer im Zusammenhang mit dem Weg- oder Ausweisungsverfahren stehen müssen.» Das möchte ich im Gesetz festgehalten haben: «... oder wenn er im Weg- oder Ausweisungsverfahren wiederholt einer Vorladung ... ferngeblieben ist ...»; dann habe ich noch beigefügt: «... Vorladung ohne genügende Entschuldigung ferngeblieben ist». Das ist an sich selbstverständlich; wenn eine genügende Entschuldigung vorliegt, darf man das jemandem nicht anlasten, das steht auch in den Strafprozessordnungen: «... wenn der Angeschuldigte ohne genügende Entschuldigung ferngeblieben ist.» Es geht hier ja nicht um Diebe, Totschläger und Betrüger, sondern auch um harmlose Menschen. Darum ist es korrekt, präzise zu umschreiben – wenn wir schon die Folge der Vorbereitungshaft von drei Monaten an diesen Tatbestand knüpfen –, in welchem Fall diese Vorbereitungshaft riskiert wird.

Deshalb bitte ich Sie, falls sich Mehrheit und Bundesrat gegenüber der Minderheit I (David) durchsetzen sollten, den Buchstaben a im Sinne des Antrages der Minderheit II zu präzisieren.

Leu Josef (C, LU): Es geht nicht nur darum, dass straffällige Asylbewerber in Haft genommen werden können, sondern es soll mit diesem Gesetz die Realisierung des Wegweisungsentscheidendes durchgesetzt werden können. Wenn nun ein Asylgesuchsteller ständig in Obstruktion macht, sind das hinreichende Gründe für seine Inhaftierung. Sie werden übrigens unter Buchstabe a auch einzeln aufgeführt. Im übrigen wird die Haft angemessen angesetzt, sie dauert nicht in jedem Fall drei Monate.

Im Namen der Mehrheit der CVP-Fraktion bitte ich Sie, die Mehrheit und den Bundesrat zu unterstützen und beide Minderheitsvorschläge abzulehnen.

Maspoli Flavio (D, TI): Es sei mir erlaubt, eine kurze Vorbemerkung anzubringen: Wir sprechen zwar bei dieser Vorlage von Ausländern, aber nicht von allen Ausländern, sondern lediglich von jenen, die in unserem Land ein Verbrechen begangen haben, von jenen also, die gegen unsere Gesetze verstossen haben, und zwar meist in grober und grösster Art und Weise. Es handelt sich hier also um Menschen, die die humanitäre Haltung unseres Landes schamlos ausnützen. Es ist daher, Frau Bär, unsere und auch Ihre Pflicht, gegen diese Menschen etwas zu unternehmen. Es geht darum, Verbrechen das Handwerk zu legen. Es geht um nichts anderes, Frau Bühlmann. Gefühlsduselei ist hier fehl am Platze. Gefühlsduselei beleidigt in diesem Zusammenhang die Opfer der begangenen Verbrechen – all jene, die unter den Folgen dieser Verbrechen zu leiden haben. Aber Gefühlsduselei verletzt auch die Integrität rechtschaffener Ausländer, Asylanten und Asylbewerber und schafft zusätzlich Hass.

Warum – um auf das eigentliche Thema einzugehen – sollte sich ein Ausländer weigern, seine Identität offenzulegen? Er

tut das einfach nur darum – es gibt keinen anderen Grund –, weil er etwas zu verbergen hat. Und warum sollten wir Asylbewerber, die verschiedene Gesuche unter verschiedenen Identitäten einreichen, mit Samthandschuhen anfassen? Keine Frage! Wir dürfen unser Land generell nicht Verbrechern zur Verfügung stellen. Deshalb unterstützen wir bei Artikel 13a die Mehrheit und bei Artikel 13b die Minderheit II, eventuell die Minderheit I.

Die Vorlage sieht nicht vor, dass der Bund die Kantone bei der Ausschaffung von Ausländern unterstützen muss. Deshalb sollte man eine Änderung von Artikel 18c Absatz 1 des Asylgesetzes in Erwägung ziehen. Eine solche Hilfe, Herr Bundesrat, seitens des Bundes würde dieser Vorlage bestimmt das nötige Rückgrat verschaffen und die Durchführung dieser Zwangsmassnahmen erheblich erleichtern.

Leuba Jean-François (L, VD): Le groupe libéral vous demande ici de soutenir la majorité de la commission. De quoi s'agit-il? C'est la question que l'on doit toujours se poser. Plus la question est compliquée, plus on doit se poser cette question fondamentale. Nous avons affaire ici à un étranger qui est entré en Suisse – régulièrement ou irrégulièrement, ce n'est pas la question, nous savons que beaucoup de requérants d'asile entrent irrégulièrement en Suisse. Ce qui est décisif, c'est qu'il est en Suisse sans autorisation de séjour, sans aucune autorisation. Il l'est soit comme un requérant en puissance, soit comme un touriste. Mais il n'est pas innocent, c'est un étranger qui refuse de donner son identité. Pour quel motif refuse-t-il de donner son identité? M. Maspoli a émis des hypothèses selon lesquelles il refuserait de donner son identité. Ou bien il dépose simultanément plusieurs demandes d'asile. Ou bien cet étranger, qui est toujours sans autorisation en Suisse, ne donne pas suite à de répétées reprises – et naturellement, Madame Stamm Judith, sans excuse valable, ça va de soi, c'est implicite – à plusieurs convocations.

Si c'est un requérant d'asile, je dirais qu'on devrait faire le raisonnement suivant, et c'est tout à fait conforme à ce que nous avons dit ce matin: personne ne peut exiger d'être admis en Suisse si la Suisse ne le tolère pas. Si c'est un requérant d'asile, il est dans notre pays à l'abri de la persécution. Ce que nous pouvons demander de lui pour lui offrir cette protection, c'est qu'il ait un comportement correct à l'égard de notre pays et à l'égard des procédures administratives qui sont engagées. Ce comportement correct consiste notamment à déclarer son identité, c'est tout de même une formule élémentaire. Cela consiste évidemment aussi à ne pas déposer plusieurs demandes d'asile. Cela consiste enfin à donner suite aux convocations – il peut y avoir plusieurs convocations qui doivent être envoyées parce qu'il ne donne jamais suite – qui lui sont adressées pour venir donner des explications.

J'ai vécu cette situation où nous avons un requérant d'asile qui vient d'un pays éloigné, qui ne parle que sa langue maternelle. Il faut faire venir un interprète – de fort loin souvent, pour trouver un interprète compétent – pour l'entendre et, à plusieurs reprises, il ne donne simplement pas suite à la convocation. Alors véritablement, si on ne peut pas arrêter une bonne fois la personne pour la tenir à disposition pour pouvoir l'entendre, il faut renoncer à toute procédure d'asile et lui donner immédiatement l'asile. C'est véritablement élémentaire, me semble-t-il. Il y aurait une autre solution: c'est de ne pas entrer en matière et l'expulser immédiatement. Mais c'est justement là qu'il y a le hic. Aussi longtemps qu'on ne connaît pas son identité ou qu'on ne peut pas établir sa nationalité, on ne peut pas le renvoyer parce qu'on ne sait pas dans quel pays on doit le renvoyer. Par conséquent, là il y a évidemment une lacune. Il faut pouvoir s'assurer de la personne pour pouvoir procéder correctement aux démarches nécessaires pour déterminer qui il est, de quel pays il vient et où on peut le renvoyer. C'est une mesure plus légère que celle consistant à le renvoyer immédiatement n'importe où.

C'est cette mesure qu'il faut absolument accorder et nous vous prions de suivre ici la majorité et le Conseil fédéral.

Fritschl Oscar (R, ZH): Ich äussere mich zuerst zum Antrag der Minderheit I (David), Litera a von Artikel 13a Absatz 1 zu

streichen. Kollege David hat darauf verwiesen, dass man auch mit Artikel 16 des Asylgesetzes Missbräuche im Asylwesen bekämpfen könne, weil damit Nichteintretensentscheide möglich seien. Dieser Artikel macht die Vorbereitungshaft indessen aus zwei Gründen nicht obsolet.

Estens: Ein Nichteintretensentscheid bedeutet nicht, dass die sofortige Wegweisung möglich ist, weil ja noch die Frage des Non-refoulement zu prüfen ist. Das heisst, es besteht doch die Gefahr, dass jemand in der Zwischenzeit untertauchen könnte.

Zweitens: Wenn man sich auf Artikel 16 des Asylgesetzes beruft und sagt, die Vorbereitungshaft sei nicht nötig, dünkt mich das etwas blauäugig, denn die sofortige Wegweisung ist wahrscheinlich für die meisten Asylbewerber die härtere Massnahme, als wenn sie in Vorbereitungshaft genommen würden. Worum geht es aber nun bei dieser Litera a? Es geht darum, dass man Leuten beikommen kann, die systematisch Obstruktion gegen den Fortgang des Verfahrens betreiben. In dieser Litera a werden drei Tatbestände aufgelistet. Der erste ist die vorsätzliche Weigerung der Offenlegung der Identität. Ich habe Ihnen in der Eintretensdebatte gesagt, dass sich bis zu einer internen Änderung beim Bundesamt für Flüchtlinge etwa 80 Prozent der Gesuchsteller als ohne Identitätspapiere erklärten. Diese Verheimlichung der Identität ist aber das sicherste Mittel, länger im Lande verweilen zu können, weil ohne rechtsgültige Papiere keine Ausweisung möglich ist.

Da muss ich mich nochmals an Herrn David wenden: Sein Vergleich, dass auch ein Bürger nicht durch Beugehaft zu einer Aussage gezwungen werden kann, scheint mir zu hinken. Ein Ausländer ohne Aufenthaltsberechtigung, der ein Gesuch stellt, um ein Recht – das Asylrecht – zu erhalten (wobei die Voraussetzung, um dieses Gesuch überhaupt zu prüfen, die Bekanntgabe der Identität ist), und sich dann weigert, seine Identität offenzulegen, begeht doch eine sehr qualifizierte Aussageverweigerung.

Gleiches gilt für die beiden anderen Tatbestände: d. h., wenn jemand vorsätzlich ein Asylgesuch unter verschiedenen Identitäten einreicht oder wenn jemand vorsätzlich wiederholt Vorladungen keine Folge leistet. Im Klartext – wenn ich das etwas burschikos formulieren darf – heisst das im Sportlerjargon: Es geht um Leute, die absichtlich «Zeit schinden» wollen, bis sie die Schweiz wieder verlassen müssen.

Gerade gegen Wirtschaftsflüchtlinge, die einfach ihre Aufenthaltsdauer missbräuchlich maximieren wollen, die an einem sich lange hinziehenden Verfahren interessiert sind, ist die Vorbereitungshaft wirklich ein geeignetes Mittel. Sie wird häufig nicht bis zu ihrer maximalen Dauer von drei Monaten ausgeschöpft werden müssen, weil der Wirtschaftsflüchtling von selbst bereit sein wird, die Schweiz wieder zu verlassen. Umgekehrt aber – das scheint mir entscheidend zu sein – ist nicht einzusehen, wie diese Bestimmung einen echten Flüchtling, der bei unserer Empfangsstelle anklopft, irgendwie belasten könnte.

Im Namen der FDP-Fraktion ersuche ich Sie deshalb, den Antrag der Minderheit I (David), Litera a zu streichen, und selbstverständlich auch den Tabula-rasa-Antrag der Minderheit III (Bühlmann), gerade den ganzen Artikel 13a zu streichen, abzulehnen.

Ich glaube, wenn man den ganzen Artikel zusammenfasst, dann sind – im Klartext formuliert – jene Leute gemeint, die Obstruktion betreiben, jene Leute, die eine Einreiseperrre haben, jene Leute, die nach einer Landesverweisung ein missbräuchliches Asylgesuch stellen, und jene Leute, die bei uns randalieren, die sich nicht ordentlich verhalten. Wenn diese ganze Vorbereitungshaft wegfällt, ist wirklich ein «Zahn» aus den Massnahmen herausgebrochen. Man kann sich dann fragen, ob der Rest des Massnahmenpaketes überhaupt noch sinnvoll sei.

Grendelmeier Verena (U, ZH): Sie können der Fahne entnehmen, dass wir den Antrag der Minderheit I unterstützen, und eine bessere Begründung, als sie vorhin Herr David gegeben hat, können wir nicht geben.

Herr David hat hingegen auf einen Mangel hingewiesen, der mir wichtig scheint: In der Fassung der Minderheit II (Stamm

Judith) wäre zu korrigieren, dass der Betreffende nicht vorher wissen kann, was ihm blüht, wenn er den Anweisungen nicht Folge leistet. Also müsste ergänzt werden: «nach vorheriger Androhung dieser Massnahmen», Wegweisungsverfahren, Vorladung usw., wie sie im Antrag der Minderheit II (Stamm Judith) enthalten sind. Wir müssen das unbedingt ergänzen: «... oder wenn er nach vorheriger Androhung der Haft im Weg- oder Ausweisungsverfahren wiederholt einer Vorladung ohne genügende Entschuldigung ferngeblieben ist.» Das ist ein Mindestgebot der Fairness, das wir unbedingt noch einfügen müssten. Selbst Schweizer Bürger, selbst jene, die ab und zu vielleicht mit Juristerei in Kontakt kommen, wissen nicht unbedingt, was nötig, was zwingend, was dringend ist. So muss es um so klarer formuliert sein, wenn es Ausländer betrifft, die der deutschen Sprache nicht mächtig sind.

Da dieser Hinweis für die Einreichung eines Antrages zu spät erfolgt – Herr David hat den Antrag vor 10 Minuten begründet –, werde ich diesen Antrag an die Kommission des Ständerates weitergeben. Wir hoffen, dass dort eine Korrektur erfolgen wird, falls Sie der Minderheit II (Stamm Judith) zustimmen.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Im wesentlichen habe ich die Gründe, welche zum Antrag der Kommissionsmehrheit führten, bereits ausgeführt. Ich bin aber froh, dass wir jetzt Gelegenheit haben, einzeln über die verschiedenen Buchstaben abzustimmen und auch die verschiedenen Haftgründe nochmals einzeln zu erläutern.

Bundesrat und Kommissionsmehrheit erachten die Weigerung, die Identität offenzulegen, und damit die Möglichkeit, die Durchführung des Verfahrens erheblich zu erschweren, sowie den Tatbestand der Einreichung mehrerer Asylgesuche unter verschiedenen Identitäten und das wiederholte Nichterscheinen bei einer behördlichen Vorladung als mögliche Haftgründe. Wenn Herr David Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe e des Asylgesetzes erwähnt und einen Nichteintretensentscheid als Alternative vorsieht, so scheint mir dieser Entscheid für den Asylbewerber doch sehr viel einschneidender zu sein als die Möglichkeit, ein Verfahren allenfalls auch mit der Androhung oder mit der Durchführung der Vorbereitungshaft durchzuführen. Wir können – das haben Herr Leuba und Herr Fritsch bereits erwähnt – den Ausweisungsgrund und die Frage des Non-refoulement gar nicht überprüfen, wenn wir keine Gelegenheit haben, den Asylbewerber zu kontaktieren, ihn darüber zu befragen. Darum scheint mir diese Begründung nicht sehr glaubhaft zu sein.

Die Kommissionsminderheit I (David) möchte den Haftgrund – wie wir es gehört haben – streichen. Die Kommissionsminderheit II (Stamm Judith) möchte – wie Frau Stamm jetzt erst ausgeführt hat – als Alternative, wenn dem Streichungsantrag keine Folge geleistet wird, den Grund ergänzen.

Ich beantrage Ihnen, der Kommissionsmehrheit – auch wenn sie knapp war – zuzustimmen. Wir haben klar gehört, welches die Gründe waren, welche die Kommissionsmehrheit dazu geführt haben, beim bundesrätlichen Entwurf zu verbleiben.

Darbellay Vital (C, VS), rapporteur: La lettre a de l'article 13a alinéa 1er prévoit la détention pour des personnes qui manquent gravement à l'obligation de coopérer. Tout le monde est d'accord que ces personnes méritent une sanction. La différence essentielle entre la minorité I (David) et la majorité, c'est que la minorité pense que les sanctions prévues à l'article 16 de la loi sur l'asile – non-entrée en matière – sont suffisantes, complétées qu'elles sont par l'article 13b de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers sur lequel nous allons voter tout à l'heure.

La majorité pense, cependant, qu'il y a lieu d'ajouter cette possibilité, ici, à cet article, spécialement pour s'assurer de la personne en question et pour savoir si elle peut ou non être refoulée. De ce fait-là, elle pense qu'il n'y a pas double emploi, mais qu'il se justifie d'avoir l'article 16 de la loi sur l'asile et l'article 13a lettre a.

Je vous invite à suivre la proposition de la majorité de la commission.

Koller Arnold, Bundesrat: Worum es hier geht, hat Herr Leuba sehr, sehr plastisch dargestellt. Es geht hier um Fälle, wo jemand in unserem Land Asyl sucht, also Schutz vor politischer Verfolgung, aber nicht bereit ist, im Asylverfahren tatsächlich mitzuwirken, sondern in grober Weise die Mitwirkungspflicht verletzt, und zwar mit jenen Tatbeständen, die wir auch hier wieder ohne Generalklausel, enumerativ, aufzählen: Der Ausländer weigert sich, seine Identität offenzulegen; er reicht unter verschiedenen Namen mehrere Asylgesuche ein, oder er leistet einer Vorladung wiederholt keine Folge.

Glauben Sie wirklich, dass wir es uns leisten können, Leute, die Gastrecht und Schutz in unserem Lande suchen, die aber nachher hingehen und wirklich – wie zu Recht gesagt worden ist – «Zeit schinden», die alles tun, um möglichst lange ein Bleiberecht in diesem Lande zu erzwingen, auf Monate hinaus zu unterstützen, ohne einen Entscheid fällen zu können? Das wird doch niemand akzeptieren können. Das ist ein derartig klarer Missbrauch, dass wir ihn nicht dulden können; denn sonst geht das auf Kosten der wirklich Schutzbedürftigen.

Nun hat Herr David gesagt, man habe ja Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe e Asylgesetz, wo ein Nichteintretensentscheid bei grober Verletzung der Mitwirkungspflichten ergehen könnte. Aber dieser Artikel reicht natürlich – wenn überhaupt – nur dann aus, wenn man die Identität kennt, wenn der entsprechende Mann oder die Frau Papiere hat, damit man sie dann auch tatsächlich wegweisen kann. Was macht man aber mit Leuten, bei denen irgendein technisches oder rechtliches Hindernis der Wegweisung besteht, weil die Identität nicht bekannt ist oder weil keine Papiere bestehen und daher eine Wegweisung gar nicht möglich ist? Für solche Personen – das wurde zu Recht gesagt – ist die Massnahme in Artikel 13a Absatz 1 Buchstabe a Anag-Entwurf sogar milder als diejenige, die aus Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe e Asylgesetz folgt.

Es kann ja jemand – das würde ich ihm noch zubilligen – am Anfang vielleicht verstockt sein, weil er aus einem fernen Lande kommt und ihm Schlepper gesagt haben, er dürfe ja nicht seine Identität offenlegen oder seine Reisedokumente herausrücken. Aber wenn er sich so obstruktiv verhält, müssen wir eben die Wegweisung sichern können. Wenn er sich dann eines Besseren belehren lässt, mit den Papieren herausrückt und vielleicht sogar Asylgründe vorbringt, hat er ja die Gewähr eines Verfahrens, eines rechtsstaatlich einwandfreien Verfahrens.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, unbedingt am Buchstaben a festzuhalten.

Noch ein Wort zum Antrag der Minderheit II (Stamm Judith). Ich glaube, Frau Stamm – Sie haben es selber gesagt –, wir sollten nicht Selbstverständlichkeiten ins Gesetz schreiben, zumal ja auch diese Vorbereitungshaft durch den Richter überprüft wird. Für jeden überprüfenden Richter ist es natürlich vollständig klar, dass dieser Haftgrund nicht gegeben ist, wenn jemand mit ausreichender Entschuldigung Vorladungen nicht folgt. Dafür haben wir ja die obligatorische richterliche Kontrolle, oder jetzt ist es sogar – nach dem Stichentscheid der Präsidentin – von Anfang an der Richter, der entscheidet. Aber für den Richter sollten wir im Gesetz wirklich nicht Selbstverständlichkeiten hineinschreiben. Ihre Fassung ist auch deshalb zu eng, weil natürlich Vorladungen im Asylverfahren, also schon zur Anhörung zu den Asylgründen, mitbetroffen sein müssen. Die Vorladungen in diesem Verfahren müssen hier mitgedeckt sein.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, dem Entwurf des Bundesrates bzw. dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen.

Präsidentin: Wir stellen nun den Antrag der Minderheit I (David) jenem der Mehrheit gegenüber. Falls die Mehrheit obsiegt, würde noch über die Minderheit II (Stamm Judith) abgestimmt. Dieser Antrag ist von Frau Stamm ausdrücklich als Eventualantrag bezeichnet worden.

Abstimmung über die Haftgründe Vote concernant la raison de détention

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	101 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	63 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	99 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	64 Stimmen

Abs. 1 Bst. b–d – Al. 1 let. b–d

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité

Abs. 1 Bst. e, 2 – Al. 1 let. e, 2

Präsidentin: Buchstabe e beinhaltet einen weiteren Haftgrund. Die Mehrheit beantragt Streichung.

Seiler Hanspeter (V, BE), Sprecher der Minderheit I: Bei Buchstabe e ist grundsätzlich festzuhalten, dass es bei der Vorbereitungshaft nicht generell um eine Strafe geht, also nicht um Strafrecht, sondern um ein Inhaftnehmen zur Sicherung der Abwicklung des Asylverfahrens. Deshalb wird die Vorbereitungshaft auch getrennt von Untersuchungs- und Strafnah vollzogen.

Wir wissen, dass viele Kleindealer heute nur bedingt bestraft werden. Dazu gehören aber auch Leute – ausschliesslich um diese geht es hier –, die man aufgrund des Ausländerrechts anders als im Strafrecht zu beurteilen hat.

Selbstverständlich soll und darf im Strafrecht kein Unterschied zwischen Ausländern und Schweizern gemacht werden. Hier diskutieren wir aber Ausländerrecht, und da ist diese Unterscheidung generell möglich oder sogar nötig. Gerade für den Fall, dass eine Person wiederholt mit Drogen handelt, dagegen aber nur ungenügende strafrechtliche Rechtsmittel zur Verfügung stehen, muss man einen Handlungsspielraum schaffen.

Man versteht doch draussen an der «Front», im Volk, wirklich nicht, wenn eine Person mehrmals im gleichen Jahr wegen Drogenhandels zu einer bedingten Strafe verurteilt wird und diese gleiche Person am nächsten Morgen frisch und fröhlich, den Staat und seine Organe verspottend, schon wieder in der «Szene» auftaucht!

Wer als Asylbewerber in unser Land kommt, sucht und beansprucht Schutz. Man darf von ihm erwarten, dass er diesen Schutz nicht missbraucht. Ich mute den für die Haftanordnung zuständigen Behörden zu – Sie haben ja nun beschlossen, dass es Richter sein sollten –, dass sie den Wortlaut von Buchstabe e angemessen interpretieren und relativ hohe Hürden setzen. Wir müssen auch bedenken, dass zu erwartende Gerichtsentseide bald einmal die Massstäbe dieses Interpretationsspielraums regeln beziehungsweise einengen.

Aus all diesen Überlegungen glaube ich, dass es zumutbar ist, dass man auch Buchstabe e als Haftgrund übernimmt. Das ist ja gerade dieser Tatbestand, den auch das Volk feststellen kann.

Ich bitte Sie deshalb, der Minderheit I, d. h. der bundesrätlichen Fassung, zuzustimmen.

Borer Roland (A, SO), Sprecher der Minderheit II: Herr Seiler Hanspeter hat schon einiges gesagt. Wir möchten mit unserem Antrag eigentlich nur noch, dass der ganze Bereich der Drogenkriminalität in diesem Gesetz konkret angesprochen wird.

Warum machen wir überhaupt ein solches Gesetz? Warum meinen wir eigentlich, hier etwas machen zu müssen? Es ist die Überzeugung vieler Leute, dass sich gerade in der offenen Drogenszene ausländische Dealer aufhalten und dass gegen diese Personenkreise etwas getan werden muss. Seitens der Öffentlichkeit ist ein Druck entstanden, welcher dazu führt, dass wir ein konkretes Bundesgesetz erarbeiten.

Wie wollen wir unterscheiden, ob im Bereich der Drogenkriminalität mit Kleinstmengen gehandelt wird oder ob diese

Kleinstmengen für den Eigengebrauch auf sich getragen werden? Das ist das konkrete Problem! Einen Straftatbestand nur nachzuweisen, nachdem Personen ernsthaft bedroht oder an Leib und Leben erheblich gefährdet sind, ist relativ schwierig. Ich würde sogar sagen: Es ist an den Haaren herbeigezogen, wenn man jemanden mit einem Gramm Heroin auf sich erwischt und behauptet, konkret habe eine ernsthafte Bedrohung gegen das Leben von Personen bestanden. Wir schaffen in diesem Gesetz wieder unnötige Freiräume und Rechtsunsicherheiten, die durch intelligente Dealer und die Kreise, die dahinterstehen, genützt werden.

Wenn man in diesem Gesetz generell die Formulierung «es ist strafbar, mit Drogen zu handeln» einfügte, wäre das Problem gelöst. Es entstünde dann nicht die Diskussion, ob man die Drogen als nicht erhebliche Gefährdung von Personen beurteilen könne oder als erhebliche.

Wir haben dieses Gesetz bis jetzt schon in vielen Bereichen aufgeweicht. Ich bitte Sie, nun wenigstens in diesem Artikel Massnahmen zu treffen; es ist der Bereich, der eigentlich der Hauptgrund ist, warum wir dieses Gesetz schaffen müssen.

Im weiteren möchten wir mit Artikel 13a Absatz 2 (neu) die Bearbeitungs- und Beurteilungsfrist, sofern nötig, auf richterliche Anordnung verlängern können.

Ich bitte Sie, der Minderheit II zuzustimmen.

Steinemann Walter (A, SG): Wir unterstützen den Antrag der Minderheit II (Borer Roland), auch wenn behauptet wird, dieser sei gegenüber der EMRK problematisch. Wir sehen nämlich keine Probleme und wollen jene Ausländer einbezogen wissen, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährden. Dabei ist natürlich auch an den Drogenhandel mit Kleinstmengen gedacht.

Diese Erweiterung des Artikels ist bestimmt im Sinne vieler Bürgerinnen und Bürger, die täglich mit der Realität und mit dem Verlust ihrer Lebensqualität in diesem Lande infolge dieser Problematik konfrontiert sind. Was nützen den Betroffenen die filigranen Begründungen gewisser Politiker, die kein oder nur ein «zahnloses Gesetz» einem griffigen vorziehen?

Wir wollen, dass die Hilferufe aus der Bevölkerung gehört werden und unsere Bürger vor kriminellen Ausländern einen besseren Schutz erhalten. Wir wollen nicht weiter tatenlos zusehen, wie Menschen in unserem Land bedroht werden, wie kriminelle Ausländer in Unterkünften randalieren und wie sie sich insbesondere als Asylbewerber in der Drogenszene herumtreiben. Leider hilft das Strafrecht bei diesen Tatbeständen nicht, darum nämlich nicht, weil die gleiche Person mehrmals im gleichen Jahr beispielsweise wegen Drogenhandels zu einer bestimmten Strafe verurteilt wird und am nächsten Tag schon wieder in der «Szene» auftaucht. Bei den anderen erwähnten Delikten wird die Rechtsfolge höchstens eine Busse oder auch eine bedingte Strafe sein. Die Bussen werden nicht bezahlt. Die Vorfälle wiederholen sich ständig, so dass es sich um klare Missbrauchstatbestände handelt.

Die Haftnahme ist auch deshalb berechtigt, weil für einen Asylbewerber eine bedingte Freiheitsstrafe völlig unbeeindruckend, ja völlig irrelevant ist. Ebenso erachten wir es als notwendig, die Möglichkeit einer Verlängerung der Vorbereitungshaft vorzusehen.

Wir bitten Sie, die Minderheit II (Borer Roland) zu unterstützen.

Bühlmann Cécile (G, LU), Sprecherin der Minderheit III: Buchstabe e sieht vor, dass ausländische Staatsangehörige ohne geregelten Aufenthaltsstatus, die strafrechtlich verfolgt oder verurteilt worden sind, in eine dreimonatige Vorbereitungshaft genommen werden können. Ich habe in der Begründung zum Antrag der Minderheit III Streichung für den ganzen Artikel 13a bereits auf die Fragwürdigkeit der Einführung von Sonderjustizmassnahmen aufgrund der Staatsangehörigkeit hingewiesen und damit argumentiert, dass, wer straffällig geworden sei, mit den Mitteln des Strafrechtes bestraft werden soll, ob er oder sie nun die schweizerische oder eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt. Wenn wir das nicht tun, schaffen wir eine Zweiklassenjustiz, daran gibt es nichts zu beschönigen. Dieser Buchstabe ist denn auch am deutlichsten nicht EMRK-kompatibel.

In den Kommissionsberatungen haben Sie, Herr Bundesrat, sehr viel Wert auf diese EMRK-Kompatibilität gelegt. Denn nachdem Ihnen die Herren Staatsrechtler den juristischen EMRK-Segen erteilt hatten, gab es ja für Sie für die Einführung dieser Zwangsmassnahmen keine Bedenken mehr.

Aber das Ganze ist doch nicht nur eine Frage des Rechtes! Es gibt auch die Frage, ob das, was wir tun, Menschen- und Ethik-kompatibel sei! Die Beantwortung dieser Frage kann uns kein Staatsrechtler abnehmen, auch wenn die Staatsrechtler die EMRK bis zum äussersten ausdehnen und deren offensichtliche Lücken benutzen, um das, was wir hier legislieren, haarscharf gerade noch zu rechtfertigen.

Diese Frage ist eine Frage der Politik und der Ethik, und die müssen wir Politiker und Politikerinnen beantworten. Das gilt ja für die ganze Vorlage, deshalb sagen wir auch nein dazu. Aber am deutlichsten gilt es für diesen Buchstaben e, wenn sogar die Staatsrechtler hier Bedenken haben wegen der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit I (Seiler Hanspeter) nicht zu unterstützen und der Mehrheit der Kommission zu folgen.

Leuba Jean-François (L, VD): Nous avons ici exactement la «lex turicensis». On nous a dit qu'on arrête les dealers, on les relâche immédiatement et on les retrouve le lendemain de nouveau sur la scène ouverte de la drogue. Comme à Zurich, on a cessé depuis longtemps d'appliquer la loi fédérale sur les stupéfiants, on appelle la Confédération à l'aide pour résoudre ce problème. Mais nous avons un arsenal pénal parfaitement suffisant. Nous avons l'article 180 du Code pénal sur la menace, l'article 181 du Code pénal sur la contrainte, nous avons les dispositions sur les infractions à la vie, sur les infractions à l'intégrité corporelle, sur les infractions à la liberté personnelle. Mais si ce n'était que ça, ce ne serait rien. Or, la disposition qu'on nous propose est surtout parfaitement inefficace pour résoudre le problème posé. On nous a expliqué – plutôt, on a été incapable de nous expliquer – à quoi servait finalement cette disposition. Relisez la lettre e de l'article 13a. Pour qu'on puisse appliquer cette disposition, il faut que l'étranger, sans autorisation de séjour, menace sérieusement d'autres personnes ou mette gravement en danger leur vie ou leur intégrité corporelle et que, pour ce motif, il ait fait l'objet d'une poursuite pénale ou ait été condamné. Quand toutes ces conditions sont remplies, j'espère bien que le juge pénal intervient! Si quelqu'un menace gravement la vie ou l'intégrité corporelle d'une personne, c'est le juge pénal qui intervient. Ce n'est pas la procédure administrative ni le juge des étrangers.

Véritablement ici, on se demande bien à quoi sert cette disposition puisqu'on ne pourra l'appliquer que dans des cas limités d'intervention – on a voulu volontairement limiter ces cas –, où, précisément de toute évidence, le juge pénal doit intervenir. J'ai plutôt l'impression qu'on cherche un alibi. Le juge pénal hésite à intervenir, alors il «refile le bébé» – si vous me passez cette expression – au juge administratif, en disant: «Lui, il interviendra peut-être plus facilement et plus volontiers.» Je crois que là, c'est véritablement la confusion entre la responsabilité du juge pénal et la responsabilité du juge administratif. On ne doit pas confondre ces deux responsabilités. On crée la confusion complète et même l'un des experts a bien voulu admettre lors de la séance de la commission que cette disposition posait effectivement des problèmes parce qu'elle créait cette confusion.

On serait tout à fait sage de suivre la majorité et de ne pas suivre ici la minorité I (Seiler Hanspeter) qui reprend le projet du Conseil fédéral. On serait sage également, bien sûr, de ne pas suivre la minorité II (Borer Roland) dont on pourrait compléter par 25 autres l'énumération des délits. On montre bien là que c'est des délits qu'on veut poursuivre. Les délits font l'objet de poursuites selon le droit pénal, mais pas si l'on appliquait cette loi.

Detting Toni (R, SZ): Die FDP-Fraktion unterstützt den Antrag der Minderheit I (Seiler Hanspeter) und damit auch den Entwurf des Bundesrates. Sie will demzufolge Buchstabe e in der ursprünglich vorgeschlagenen Fassung beibehalten.

Unsere Haltung basiert im wesentlichen auf drei Gründen:

1. Es handelt sich hier um eine typische Kann-Vorschrift im Bereich der Vorbereitungshaft. Die verfügende Behörde bzw. – nach dem Stichentscheid der Frau Präsidentin – der Richter hat demnach in jedem Fall die Voraussetzungen für diesen Haftgrund im einzelnen zu hinterfragen und dann einen Entscheid nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen.

2. Zur Anwendung dieses Haftgrundes ist eine ernsthafte Bedrohung von Personen oder eine erhebliche Gefährdung derselben an Leib und Leben erforderlich. Wie in der Botschaft, Seite 19, ausgeführt, verstehen wir darunter etwa eine massive Drohung gegen andere Asylbewerber bzw. gegen die Heimleitung in Kollektivunterkünften oder ein wiederholtes Randalieren in diesen Unterkünften. Nicht darunter zu subsumieren ist jedoch das blosse Auftauchen oder das Verweilen in der Drogenszene. Dafür ist nach unserem Dafürhalten Buchstabe b anwendbar. Weil sich aber notorische Randalierer kaum für die Durchführung eines Ausschaffungsverfahrens zur Verfügung stellen, sondern sich in der Regel verweigern, kann in Einzelfällen – ich betone hier: in Einzelfällen – eine Vorbereitungshaft sinnvoll und zweckmässig sein und auch angeordnet werden.

3. Es kommt hinzu, dass die betreffende Person wegen solcher Bedrohungen oder Gefährdungen strafrechtlich verfolgt oder bereits verurteilt worden sein muss. Es geht also bei diesem Instrument um eine verwaltungsrechtliche Massnahme und nicht um ein Sonderstrafrecht für Ausländer. Sie soll bei schwerwiegenden notorischen Randalierern zur Vorbereitung eines konkreten Ausschaffungsverfahrens in Frage kommen, während das Strafrecht die Bestrafung des Fehlbaren zum Ziel hat. Damit die verwaltungsrechtliche Massnahme überhaupt ergriffen werden kann, muss eine strafrechtliche Verfolgung bereits eingeleitet worden sein, oder es muss eine Verurteilung bereits vorliegen; eine blosse Anzeige genügt nicht. Hierin sehen wir den Konnex zum Strafrecht, ohne dass aber das Strafrecht, weil es eine andere Zielsetzung verfolgt, in der Praxis ausreichend ist.

In diesem relativ engen Rahmen unterstützt die FDP-Fraktion den Antrag der Minderheit I (Seiler Hanspeter) und befürwortet die Aufnahme von Buchstabe e gemäss Entwurf des Bundesrates.

Gleichzeitig darf ich hier kurz die Stellungnahme der FDP-Fraktion zum Antrag der Minderheit II (Borer Roland) abgeben. Die FDP-Fraktion lehnt den Antrag der Minderheit II ab, einmal, weil er nicht EMRK-konform ist, und zum anderen, weil gerade in diesen Fällen nach unserer Meinung das Institut der Ein- und Ausgrenzung, das wir später noch behandeln werden, zum Zuge kommen soll.

Wir beantragen und empfehlen Ihnen deshalb, den Antrag der Minderheit I (Seiler Hanspeter) zu unterstützen, den Antrag der Minderheit II (Borer Roland) aber abzulehnen.

Tschäppät Alexander (S, BE): Zynischerweise könnte man sagen, es sei völlig egal, ob wir diesen Artikel annehmen oder nicht. Wenn wir ihn annehmen, ist das Bundesgericht das erste Mal ernsthaft aufgefordert einzugreifen. Denn das kann ich Ihnen versprechen: Dieser Artikel ist klar EMRK-widrig. Er ist EMRK-widrig, und das wurde in der Kommission auch von dieser hochwohlloblichen Expertenkommission von Professor Malinverni – wenn ich mich recht erinnere – ganz klar festgehalten. Hier findet eine Vermischung zwischen Strafrecht und administrativem Verfahren in einer Art und Weise statt, wie es nicht einmal die EMRK, die nicht überall so streng ist, zulässt. Ich garantiere Ihnen: Dieser Artikel wird nicht Bestand haben. Wenn wir – wie das schon Kollega Leuba völlig richtig gesagt hat – schon klar sagen, wo der Strafrichter ein Verfahren eröffnen soll, wo der Strafrichter das Verfahren durchführen und beurteilen soll, wo der Strafrichter die Möglichkeiten hat, Zwangsmassnahmen zu ergreifen, dann darf dort nicht anstelle dieses Strafrichters einfach das Administrativverfahren quasi die Rolle des Richters übernehmen, der entschieden hat.

Es ist falsch, wenn behauptet wird, dieser Artikel trage etwas zu einer Änderung in der Drogenszene Zürich bei. Wenn Sie das wollen: Dafür gibt es ein Rayonverbot in diesen Zwangs-

massnahmen. Wer diese Rayonaufgaben verletzt, kommt in Vorbereitungshaft. Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe e ist dafür nicht notwendig.

Wenn wir schon Zwangsmassnahmen beschliessen, dann bitte ich Sie dringend, darin zumindest nicht EMRK-widrige Artikel aufzunehmen.

Von einem bin ich überzeugt: Wenn Sie Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe e so verabschieden, ist das Bundesgericht das erste Mal aufgefordert, hier einzugreifen. Ich kann auch nur an das rechtliche Gewissen von Bundesrat Koller appellieren, dem es als Rechtsprofessor eigentlich nicht gleichgültig sein sollte, dass wir hier eine Bestimmung verabschieden, die klar EMRK-widrig ist.

Präsidentin: Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie den Antrag der Minderheit I (Seiler Hanspeter) unterstützt.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Wir haben gehört, dass in Artikel 13a Absatz 1 Buchstabe e Bundesrat und eine Kommissionsminderheit I (Seiler Hanspeter) beantragen, dass Ausländer, welche Personen ernsthaft bedrohen oder an Leib und Leben erheblich gefährden und deshalb strafrechtlich verfolgt werden oder verurteilt worden sind, in Vorbereitungshaft genommen werden können.

Die Minderheit II (Borer Roland) möchte ausdrücklich noch den Drogenhandel in diese Bestimmung aufnehmen. Wir schaffen dabei aber eine Parallelität zu den Möglichkeiten der Ein- und Ausgrenzung. Denn wenn wiederholt gegen diese Verfügung verstossen wird, ist gemäss Buchstabe b, den wir bereits beschlossen haben, der Haftgrund ebenfalls gegeben.

Die Kommissionsmehrheit war (mit 12 zu 11 Stimmen) der Ansicht, dass mit der erst nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens angefügten und eher problematischen Verbindung mit einer strafrechtlichen Verfolgung oder Verurteilung nicht die Eingrenzung des Tatbestandes erfolgt – wie dies vom Bundesrat beabsichtigt war –, sondern dass es zur erwähnten EMRK-widrigen Verbindung von strafrechtlichem Tatbestand und verwaltungsrechtlichen Massnahmen kommt.

Die ständerätliche Kommission will den bundesrätlichen Antrag insofern korrigieren, als sie gerade diesen Bezug zum Strafrecht weglässt, aber gleichzeitig den Haftgrund stehen lässt.

Die Vorbereitungshaft soll nach Meinung der Kommissionsmehrheit – hier waren die Mehrheiten klarer als beim anderen Entscheid – nicht über drei Monate hinaus verlängert werden können, wie dies im Antrag der Minderheit II (Borer Roland) gemäss Artikel 13a Absatz 2 (neu) verlangt wird. Die Verhältnismässigkeit einer Verlängerung von sechs Monaten ist beim vorliegenden Tatbestand klar nicht gegeben.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Darbellay Vital (C, VS), rapporteur: Le professeur Malinverni a exprimé de sérieuses réserves par rapport à cet article 13a alinéa 1er lettre e, et ceci pour deux raisons: d'abord, cette lettre implique un très sérieux danger de confusion entre le droit administratif et le droit pénal.

Ensuite, elle créerait un droit spécial pour une certaine catégorie d'étrangers puisque c'est clair, d'après ce qui est écrit dans cette lettre, sont concernées les personnes qui, en fonction d'un délit, ont fait l'objet d'une poursuite pénale ou ont été condamnées.

En l'occurrence, notre arsenal judiciaire est suffisant pour prendre en charge ces cas-là et il ne s'agit pas de déplacer le problème ou de créer la confusion entre le droit pénal et le droit administratif.

La commission, par conséquent, par 12 voix contre 11 – une toute petite majorité –, vous propose de biffer cette lettre. Au nom de la commission, je vous propose également de ne pas donner suite à la proposition de minorité II (Borer Roland) puisque, dans le cas particulier, il est question de préciser encore un certain nombre de délits, et de porter l'éventuelle détention de 3 à 6 mois. D'après les renseignements que nous avons, 3 mois suffiraient pour régler les problèmes.

Koller Arnold, Bundesrat: Es ist zuzugeben, dass bei Buchstabe e ein gewisser Berührungspunkt des Verwaltungsrechts mit dem Strafrecht besteht. Es ist daher gut, wenn ich Ihnen einleitend klarmachen kann, wann Buchstabe e überhaupt zum Zug kommen soll.

Dieser Buchstabe e ist kein Strafrechtsersatz, und er kommt natürlich ganz klar nicht zum Zug, wenn ein Ausländer oder ein Asylbewerber zu einer unbedingten Freiheitsstrafe verurteilt wird. Entgegen Forderungen, die auch im letzten Sommer geltend gemacht wurden, ist es ganz klar, dass das über das Strafrecht und den Strafvollzug abläuft.

Diese Bestimmung kommt auch nicht zum Zuge, wenn aufgrund des Strafrechts Untersuchungshaft verfügt wird. Aber wir haben nun festgestellt, dass es in der Praxis neben diesen Fällen, die wir eindeutig über das Strafrecht abwickeln können, Fälle gibt, wo das Strafrecht keine Hilfe bietet. Beispielsweise dort, wo eine Untersuchungshaft nicht angeordnet werden kann, weil keine Kollusionsgefahr und gewöhnlich auch keine Fluchtgefahr besteht. Die Möglichkeiten der strafrichterlichen Untersuchungshaft sind also beschränkt.

Oder ein anderer Fall: Der Ausländer wird aufgrund einer leichten Verletzung des Betäubungsmittelgesetzes nur zu einer bedingten Strafe verurteilt. Nun könnte er zwar wegweisen werden, aber wenn ein Asylverfahren noch hängig ist oder wenn er keine Papiere hat, kann man ihn natürlich nicht sofort wegweisen. Dann stellt sich die Frage: Was machen wir mit Leuten, die eigentlich wegweisen werden müssten, die wir aber noch nicht wegweisen können, wegen eines rechtlichen Grundes, – wegen eines in Gang befindlichen Asylverfahrens – oder wegen eines faktischen Grundes, weil wir noch keine Papiere für die Wegweisung haben.

Die Europäische Kommission für Menschenrechte – der Europäische Gerichtshof hat noch nie entschieden – hat selber gesagt, dass es zulässig sei, in einer solchen Situation jemanden, der delinquent hat, in Ausschaffungshaft zu nehmen, aus der Erfahrung heraus, dass solche Personen, die an sich nicht mehr hier sein dürften, weitere Delikte begehen könnten, was der Allgemeinheit nicht zumutbar sei. Auch hier besteht natürlich das Problem des Untertauchens, und wegen der Gefahr des Untertauchens besteht wiederum dieser wenn auch weniger direkte Bezug zur Sicherstellung der Wegweisung. Das ist eine andere Situation als bei Leuten, die hier eine Anwesenheitsberechtigung haben, weshalb man keine präventive Sicherstellungshaft verordnen kann.

Aus diesen Gründen sind wir – auch Herr Leuba – überzeugt, dass es hier doch eine gewichtige Lücke gibt. Das ist keineswegs nur ein Problem der Drogenszene Letten, sondern das trifft auf alle Fälle zu, die ich Ihnen eingangs geschildert habe. Wenn Sie dieses Mittel herausbrechen, können wir gegenüber diesen Leuten zunächst nicht handeln. Wir könnten dann höchstens in einer späteren Phase über Ein- und Ausgrenzung irgend etwas unternehmen.

Das sind die Gründe, weshalb ich Sie bitten möchte, diesem Buchstaben e gemäss Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

Dagegen möchte ich Sie bitten, den weiter gehenden Antrag der Minderheit II (Borer Roland) abzulehnen. Dort ist dann wirklich die Vermengung von Strafrecht und Verwaltungsrecht zu gross. Dafür ist meines Erachtens kein Bedarf.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit I 111 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II 24 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit I 84 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 71 Stimmen

Präsidentin: Wir kommen nun noch zur Abstimmung über den Antrag der Minderheit III (Bühlmann), die den ganzen Artikel 13a streichen will.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 101 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III 48 Stimmen

Art. 13b

Antrag der Kommission

Abs. 1 Einleitung, Bst. a Mehrheit

Wurde ein erstinstanzlicher Weg- oder Ausweisungsentscheid eröffnet, kann der Richter den Ausländer zur Sicherstellung des

a.

Minderheit I

(Dettling, Aubry, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Keller Rudolf, Leu Josef, Ruckstuhl, Seiler Hanspeter)

Wurde ein erstinstanzlicher Weg- oder Ausweisungsentscheid eröffnet, kann die zuständige kantonale Behörde den Ausländer zur Sicherstellung des

a.

Minderheit II

(Borer Roland, Aubry, Keller Rudolf)

Wurde ein erstinstanzlicher Weg- oder Ausweisungsentscheid eröffnet, hat die zuständige kantonale Behörde den Ausländer zur Sicherstellung des

a. in Haft zu belassen,

Abs. 1 Bst. b

Mehrheit

... nach Artikel 13a Buchstabe b oder c vorliegen;

Minderheit I

(Seiler Hanspeter, Aubry, Borer Roland, Dettling, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Keller Rudolf, Leu Josef, Nebiker, Ruckstuhl, Zölich)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit II

(Borer Roland, Aubry, Keller Rudolf)

b. in Haft zu nehmen,

Abs. 1 Bst. c

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit I

(Tschäppät Alexander, Borel François, Bühlmann, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas)

Streichen

Minderheit II

(Borer Roland, Aubry, Keller Rudolf)

c. in Haft zu nehmen,

Abs. 1bis (neu)

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit I

Minderheit I

(Tschäppät Alexander, Borel François, Bühlmann, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas)

Ausserdem kann der Richter den Ausländer zur Sicherstellung der Ausschaffung in Haft nehmen, wenn die Weg- oder Ausweisung vollziehbar ist und gewichtige Anhaltspunkte vorliegen, dass er sich der Ausschaffung entziehen will.

Abs. 2

Mehrheit

Die Haft darf höchstens drei Monate dauern; Hindernisse entgegen und hat sich die zuständige Behörde um den Vollzug bemüht, kann der Richter die Haft um höchstens drei Monate verlängern.

Minderheit

(Fischer-Seengen, Aubry, Borer Roland, Dettling, Fritschi Oscar, Heberlein, Keller Rudolf, Leu Josef, Seiler Hanspeter, Zölich)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Keller Rudolf, Aubry, Borer Roland, Dettling, Fischer-Seengen, Leuba, Seiler Hanspeter)
.... vorzukehren. Der Bund unterstützt die Kantone beim Wegweisungsvollzug.

Antrag Maspoli**Abs. 2**

Die Haft darf höchstens neun Monate dauern; um höchstens neun Monate verlängert werden.

Antrag Ruckstuhl**Abs. 2**

Die Haft darf höchstens sechs Monate dauern;
(Rest gemäss Antrag der Mehrheit)

Art. 13b**Proposition de la commission****Al. 1 introduction, let. a****Majorité**

Si une décision de renvoi ou d'expulsion de première instance a été notifiée, le juge peut, aux fins d'en assurer

a.**Minorité I**

(Dettling, Aubry, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Keller Rudolf, Leu Josef, Ruckstuhl, Seiler Hanspeter)

Si une décision de renvoi ou d'expulsion de première instance a été notifiée, l'autorité cantonale compétente peut, aux fins d'en assurer

a.**Minorité II**

(Borer Roland, Aubry, Keller Rudolf)

Si une décision de renvoi ou d'expulsion l'autorité cantonale compétente est tenue, aux fins d'en assurer l'exécution, de prendre les mesures

a.

(la modification ne concerne que le texte allemand)

Al. 1 let. b**Majorité**

.... l'article 13a lettres b ou c;

Minorité I

(Seiler Hanspeter, Aubry, Borer Roland, Dettling, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Keller Rudolf, Leu Josef, Nebiker, Ruckstuhl, Zölch)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité II

(Borer Roland, Aubry, Keller Rudolf)

(la modification ne concerne que le texte allemand)

Al. 1 let. c**Majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité I

(Tschäppät Alexander, Borel François, Bühlmann, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas)

Biffer**Minorité II**

(Borer Roland, Aubry, Keller Rudolf)

(la modification ne concerne que le texte allemand)

Al. 1bis (nouveau)**Majorité**

Rejeter la proposition de la minorité I

Minorité I

(Tschäppät Alexander, Borel François, Bühlmann, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas)

Le juge peut en outre mettre en détention l'étranger aux fins d'assurer l'exécution du refoulement si le renvoi ou l'expulsion est exécutoire et s'il y a de fortes présomptions qu'il entend se soustraire au refoulement.

Al. 2**Majorité**

.... excéder trois mois; du renvoi ou de l'expulsion et que l'autorité compétente a accompli toutes les demandes néces-

saires à l'exécution, le juge peut prolonger la détention de trois mois au maximum.

Minorité

(Fischer-Seengen, Aubry, Borer Roland, Dettling, Fritschi Oscar, Heberlein, Keller Rudolf, Leu Josef, Seiler Hanspeter, Zölch)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3**Majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Keller Rudolf, Aubry, Borer Roland, Dettling, Fischer-Seengen, Leuba, Seiler Hanspeter)

.... sans tarder. La Confédération soutient les cantons dans l'exécution du renvoi.

Proposition Maspoli**Al. 2**

.... ne peut excéder neuf mois; être prolongée de neuf mois au maximum.

Proposition Ruckstuhl**Al. 2**

.... ne peut excéder de six mois;

(reste selon la proposition de la majorité)

Abs. 1 Einleitung, Bst. a

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

(siehe Entscheid bei Art. 13a)

Al. 1 introduction, let. a

Adopté selon la proposition de la majorité

(voir décision à l'art. 13a)

Abs. 1 Bst. b – Al. 1.let. b

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit I

Adopté selon la proposition de la minorité I

Abs. 1 Bst. c, 1bis – Al. 1 let. c, 1bis

Tschäppät Alexander (S, BE), Sprecher der Minderheit I: Hier geht es um die Ausschaffungshaft, und da muss ich Ihnen zuerst einmal erklären, was die Ausschaffungshaft eigentlich ist. Die Ausschaffungshaft, die wir heute kennen, beinhaltet zwei Punkte: Es braucht erstens ein rechtskräftiges, abschliessendes Urteil, dass der Ausländer das Land verlassen muss und dass er abtauchen will, und es braucht zweitens die dreissigtägige Frist.

Der Bundesrat will etwas anderes, er will zwei Punkte ändern:

1. Er will den Zeitpunkt verlegen, wann man einen Ausländer bereits in Ausschaffungshaft nehmen kann. Es braucht künftig nicht mehr einen endgültigen Entscheid, sondern es genügt ein erstinstanzlicher Entscheid; d. h., der Ausländer hat zwar die Möglichkeit, ein Rekursgesuch einzureichen, und kann in einer nächsten Instanz Asyl bekommen, aber trotzdem besteht ohne weiteres die Möglichkeit, ihn zu inhaftieren. Wenn Sie sich vorstellen, dass man das mit Ihnen als Schweizerinnen und Schweizern machen würde: Sie würden doch nie akzeptieren, dass man Sie quasi inhaftiert, bevor Sie ein Urteil haben. Bei einem Ausländer genügt künftig das erstinstanzliche Urteil, die erstinstanzliche Verfügung, um ihn in Haft setzen zu können – es ist klar: immer unter der Bedingung, dass er Zeichen setzt, abzutauchen.

Jetzt sagen Sie mir einmal, was das ist, Zeichen zu setzen, dass er sich verstecken könnte. Das ist ein Begriff, der so weit ausgedehnt werden kann, wie Sie das jeweils wünschen.

2. Der Bundesrat will gegenüber der gültigen Gesetzgebung die Frist von einem Monat verzweifachen. Auch das ist eine absolute Ungeheuerlichkeit und absolut unverständlich.

Vergleichen Sie das mit dem Ausland. Ich bin froh, wenn Herr Bundesrat Koller mir dann all die Länder nennt, wo längere Fristen gelten als in der Schweiz. Diese 12 Monate sind eine Frist, die Sie in den Nachbarländern nicht finden.

Das sind die beiden Elemente, die der Bundesrat abändern will. Mir sind beide Elemente sehr unheimlich. Eine Haft vorzulegen, bevor ein rechtskräftiges Urteil da ist, hat natürlich eine sehr klare prophylaktische Bedeutung. Herr Bundesrat Koller hat ja gesagt, das wolle man damit erreichen. Man will damit Leute davon abhalten, überhaupt noch ein Asylgesuch zu stellen; man kann mit dieser abschreckenden Wirkung natürlich einen Teil der administrativen Arbeit erledigen. Aber was ist das für ein Rechtsstaat, der das Asylproblem so löst, dass er den Leuten den Mut nimmt, überhaupt noch ein Gesuch zu stellen? Seien wir doch ehrlich, behandeln wir das Gesuch, seien wir streng, da kann jeder seine eigene Meinung haben, aber geben wir den Leuten eine Chance. Und wenn das Gesuch entschieden und der Entscheid rechtskräftig ist, dann kann man vor mir aus mit der Ausschaffungshaft operieren, aber doch nicht vorher.

Zum zweiten Element, dieser Frist von 12 Monaten: Ich sage jetzt einfach einmal, wie es im Moment ist: Ausschaffungshaft bedeutet im Moment im Kanton Bern Untersuchungshaft; es ist das strengste Regime, das es überhaupt gibt. Da gibt es kein Wenn und Aber. Klar, man wird mit der Zeit Anstalten schaffen, und dann wird es sicher viel, viel schöner. Aber 12 Monate sind eine Ungeheuerlichkeit.

30 Tage mögen nicht genügen, das akzeptiere ich. Ich bin bereit, drei Monate zu akzeptieren, bei einer allfälligen Verlängerung um weitere drei Monate. Es gibt gewisse praktische Überlegungen, die das rechtfertigen. Aber was wir heute wollen, ist die Verzweiflung!

Ich behaupte – die Fremdenpolizei sei mir nicht böse –: Je mehr Zeit Sie der Fremdenpolizei geben, desto mehr Zeit wird sie sich für die Behandlung nehmen. Wenn Sie nicht mittels kurzen Fristen Druck aufsetzen, wird der bekannte Verwaltungsmechanismus ablaufen: Nur was vordringlich ist, wird auch vordringlich behandelt. Diese Verlängerung auf 12 Monate ist inakzeptabel.

An alle, die jetzt die Ausschaffungshaft verlängern und die Frist vorverlegen helfen: Seien Sie sich bewusst, hier geht es nicht um die Drogenszene Zürich, nicht um Missbräuche beim Einreisen von Asylgesuchen, nicht um Verletzungen von Einreisepässen oder gar Landesverweisung; hier geht es primär darum, dass wir Leute, die überhaupt nichts falsch gemacht haben – ausser dass sie vielleicht Angst haben, in ihr Heimatland zurückkehren zu müssen –, künftig bis zu 12 Monate einsperren können, nur weil wir den Verdacht haben, sie könnten untertauchen. Das ist in dieser exzessiven Art und Weise eines Rechtsstaates nicht würdig.

Ich helfe mit, eine Lösung zu finden, helfe mit, die Frist zu verlängern, aber ich helfe nicht mit, die Frist vorzulegen und sie dann so exzessiv zu verlängern, dass man sagen muss: Das ist rechtsstaatlich kaum mehr zu vertreten.

Ich möchte Sie bitten, einer mässigen, einer vernünftigen Lösung, so, wie sie in der Kommission angestrebt wurde, zuzustimmen.

Präsidentin: Die liberale Fraktion und die SVP-Fraktion lassen mitteilen, dass sie die Mehrheit unterstützen.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Nach geltendem Recht – wir haben es gehört – kann eine Ausschaffungshaft von maximal 30 Tagen angeordnet werden, wenn ein letztinstanzlicher Entscheid eröffnet wurde und gewichtige Anhaltspunkte vorliegen, dass sich der Ausländer der Ausschaffung entziehen will. Um aber, wenn notwendig, diese Haft auch während der Dauer des Rekursverfahrens oder während der langwierigen Beschaffung von Ausreisepapieren weiterführen zu können, beantragen Bundesrat und Kommissionsminderheit – auch hier waren die Abstimmungsergebnisse mit 13 zu 12 Stimmen wieder knapp – eine Verlängerung der Dauer auf sechs Monate und, sollte dies nötig sein, eine Verlängerung um weitere sechs Monate (Art. 13b Abs. 2).

Wir haben verschiedene weitere Anträge bezüglich der Fristen erhalten: Einmal den Antrag von Herrn Maspoli – er setzt eine Frist von neun Monaten an und eine weitere Verlängerung um neun Monate; dann den Antrag Ruckstuhl, sechs Monate und

drei Monate Verlängerungsmöglichkeit. Der Antrag Ruckstuhl entspricht dem Antrag der ständerätlichen Kommission. Die Minderheit I (Tschäppät Alexander) möchte den Buchstaben c in Absatz 1 ganz streichen und demgegenüber einen neuen Absatz 1bis anfügen. Die Kommissionsmehrheit hat entschieden, dass sie den Buchstaben c beibehalten möchte. Ich möchte die anderen Absätze nachher behandeln, weil die anderen Anträge auch noch nicht begründet wurden.

Darbellay Vital (C, VS), rapporteur: La différence essentielle entre la proposition de minorité I (Tschäppät Alexander) et la proposition de la majorité de la commission est la suivante.

La majorité de la commission maintient la lettre c. M. Tschäppät Alexander la trace et la remplace par l'alinéa 1bis. La lettre c se rapporte à l'alinéa 1er et prévoit que le juge peut mettre en détention l'étranger lorsque le renvoi est exécutable ou si la décision de première instance a été notifiée. Par contre, la proposition de minorité I (Tschäppät Alexander) prévoit la mise en détention seulement si le renvoi ou l'expulsion est exécutoire.

La commission, à la majorité, vous demande de maintenir la lettre c.

Koller Arnold, Bundesrat: Es ist tatsächlich der Wille des Bundesrates, den Zeitpunkt der Anordnung einer Ausschaffungshaft nach vorne zu verschieben, denn nach dem heutigen Recht ist das erst möglich, nachdem ein rechtskräftiger Entscheid ergangen ist. Wir haben aber die Erfahrung gemacht, dass zwischen dem erstinstanzlichen und dem zweitinstanzlichen Entscheid sehr viele dieser Ausländer untertauchen. Gegenüber dem, was Herr Tschäppät Alexander gesagt hat, möchte ich aber doch festhalten: Das ist nun nicht eine generelle Vorverschiebung, sondern eine Vorverschiebung in abschliessend aufgezählten Kategorien, nämlich bei all jenen Fällen, in denen aufgrund des bisherigen Verhaltens oder aufgrund des Vorliegens von Tatbeständen gemäss Artikel 13a und der anderen, hier abschliessend aufgezählten, davon ausgegangen werden muss, dass die Betroffenen sich durch Untertauchen der Wegweisung entziehen werden.

Heute müssen wir feststellen, dass wahrscheinlich etwa 60 Prozent aller Weggewiesenen nach wie vor untertauchen. Glauben Sie wirklich, dass wir einen Asylapparat von heute etwa 600 Leuten unterhalten und dem Volk sagen können: Wir machen zwar ein wunderbares rechtsstaatliches Verfahren, aber am Schluss tauchen die Leute dann mehrheitlich unter? Das lässt sich doch nicht durchhalten!

Ich bitte Sie, hier dem Bundesrat zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

95 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I

49 Stimmen

Präsidentin: Über den Antrag der Minderheit II (Borer Roland) wurde bereits entschieden.

Abs. 2 – Al. 2

Fischer-Seengen Ulrich (R, AG), Sprecher der Minderheit: Der Bundesrat beantragt Ihnen eine Dauer der Ausschaffungshaft von sechs Monaten mit Möglichkeit der Verlängerung durch den Richter. Im Gegensatz zur Kommissionsmehrheit erachtet eine starke Kommissionsminderheit den Antrag des Bundesrates als zweckmässig und angemessen. Die Frist wird vom Bundesrat so vorgeschlagen, weil die Erfahrung zeigt, dass diese Zeit für die Beschaffung der Ausreisepapiere eben notwendig ist.

Eine Reduktion auf drei Monate, wie dies die Kommissionsmehrheit will, würde dieses Instrument in sehr vielen Fällen wirkungslos machen. Die Revision würde in diesem Punkt illusorisch.

Was die Verlängerung betrifft, war die Kommissionsminderheit der ursprünglichen Meinung des Bundesrates, man müsse auch hier auf sechs Monate gehen, nachdem ja die Verlänge-

43

nung nur beim Vorliegen besonderer Hindernisse beim Vollzug der Ausweisung und auch nur mit Zustimmung des Richters angeordnet werden darf.

In der ständerätlichen Kommission hat nun der Bundesrat auf drei Monate eingeschwenkt. Er erachtet offensichtlich drei Monate für die Verlängerung als genügend. Unter diesen Umständen sieht sich die Kommissionsminderheit – in Übereinstimmung mit dem Antrag Ruckstuhl – veranlasst, hier einzuschwenken und auch auf drei Monate zu gehen. Die Differenz zwischen Mehrheit und Minderheit betrifft also nicht mehr die Verlängerung, sondern nur noch die Anordnung der Ausschaffungshaft, wo wir bei sechs Monaten bleiben wollen.

Nun, die Möglichkeit einer sechsmonatigen Ausschaffungshaft heisst ja keineswegs, dass diese Frist in jedem Fall ausgeschöpft werden soll. Die Befürchtungen von Herrn Tschäppät Alexander scheinen hier unbegründet zu sein. Auch wenn der Bund an die Kosten der Haft beiträgt, bringt jede Haft für den anordnenden und vollziehenden Kanton einen administrativen Aufwand und Kosten. Die Kantone haben deshalb überhaupt kein Interesse, eine solche Haft länger andauern zu lassen, als dies unbedingt nötig ist. Eine extensive Auslegung dieser Bestimmung zu Lasten der Asylbewerber muss nicht befürchtet werden.

Ich bitte Sie deshalb, dem modifizierten Antrag der Kommissionsminderheit, der identisch mit dem Antrag Ruckstuhl ist, zuzustimmen.

Maspoli Flavio (D, TI): In fondo potrei limitarmi a ripetere quanto ha detto il nostro collega Fischer-Seengen poc'anzi, aggiungendo però che l'esperienza insegna che il termine di tre mesi è assolutamente insufficiente, quello di sei mesi può essere sufficiente, ma non lo è necessariamente.

Ecco perché io vorrei prolungare questo periodo di carcerazione in attesa di essere espulsi a nove mesi. Perché? Nove mesi in fondo sono il tempo massimo consentito per tenere in prigione una persona che attende di essere espulsa.

Come ha detto bene il collega Fischer – e mi vedo costretto a ripeterlo –, non è detto che questo termine debba essere esaurito, anzi sarebbe auspicabile che la carcerazione durasse molto meno, addirittura meno di tre mesi.

Ma cosa succede? Proviamo a chiederci cosa accade quando chi è stato sei mesi in prigione in attesa di essere espulso non viene espulso, perché le pratiche non sono concluse. Dunque deve essere rilasciato a piede libero e ha tutte le possibilità di questo mondo di rendersi «uccello di bosco» e di sfuggire alla giustizia, ai provvedimenti che nel frattempo verranno o verrebbero presi nei suoi confronti.

Questi tre mesi in più che io chiedo con la mia proposta, in fondo non fanno altro che dare un margine di sicurezza a chi, forse oberato da lavoro, è costretto a sbrigare le pratiche. Un margine di sicurezza, credetemi, che sarebbe molto ben visto da parte dell'amministrazione, da parte soprattutto della polizia degli stranieri.

Ancora una volta: non si tratta qui di fare i grandi discorsi umanitari, non si tratta di fare dei discorsi che vanno nel senso di un protezionismo spinto all'eccesso. Si tratta di creare delle leggi, di creare delle misure che permettano una volta per tutte e in modo chiaro, in modo inequivocabile di proteggere la nostra popolazione da determinati individui. Si tratta di permettere alla giustizia di fare il suo corso, anche se questo non piace a tutti.

Se no, c'è un'altra possibilità che è molto semplice. E' già stata evocata in questa sala: non facciamo niente, lasciamo le cose come stanno. Ma questo – ne sono convinto – non piacerebbe alle cittadine e ai cittadini del nostro Paese.

Dunque io vi invito a seguire la mia proposta di aumentare questo termine da sei a nove mesi con la certezza assoluta che saranno solo casi isolati, casi singoli, neppure auspicabili, in cui questo termine verrà esaurito, in cui si avrà bisogno di questi nove mesi.

Sarebbe interessante poter sbrigare queste pratiche nel minor tempo possibile. Purtroppo sappiamo che non è sempre possibile. Diamo dunque a chi deve lavorare sul campo la possibilità di applicare in modo serio le leggi e soprattutto la legge che noi oggi stiamo varando.

Ruckstuhl Hans (C, SG): Ich bedaure, dass mein Antrag relativ spät ausgeteilt worden ist und zu Missverständnissen geführt hat. Aber ich glaube, dass wir damit trotzdem Zeit sparen können, weil wir hier ein Verfahren haben, das zum Teil fast gleichzeitig im National- und Ständerat behandelt wird und beim Ständerat gemäss meinem Antrag durchzugehen scheint. Jedenfalls ist das der Wille der Kommission des Ständerates. Auch der Bundesrat hat sich bereit erklärt, diese Fassung zu akzeptieren.

Es geht darum, dass wir Haftstrafen von möglichst kurzer Dauer haben müssen und das im Gesetz auch so vorsehen, dass wir aber andererseits das Verfahren nicht blockieren oder behindern, indem wir eine zu kurze Haftdauer festsetzen. Wir haben beim Asylverfahren verschiedene Stufen, die nicht gleichzeitig abgewickelt werden können, sondern das muss nacheinander erfolgen; also die Beschaffung von Papieren kann nicht zu früh erfolgen, und die Fälle, bei denen auf die Maximallänge der Haft gegangen werden muss, stellen nur Ausnahmen dar. Wir können nicht davon sprechen, dass die Maximalhaft die Regel darstellt.

Ich stelle Ihnen deshalb den Antrag, dass der Text gemäss Mehrheit übernommen wird, dass aber die Haftdauer erstmals 6 Monate betragen kann (gemäss Bundesrat) und die Verlängerung noch maximal 3 Monate. Nach Rücksprache mit der Verwaltung scheint dies so möglich zu sein. Wir sind dann in der Lage, die Haftdauer so kurz wie möglich zu halten.

Ich und auch die CVP-Fraktion bitten Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

Bühlmann Cécile (G, LU): Bei diesem Artikel geht es um die Frage, wie lange Menschen mit dem Ziel, sie auszuschaffen, die Freiheit entzogen werden kann; auch das ist wiederum nicht primär eine rechtliche, sondern eine ethische und menschliche Frage. Wenn die bisherige Dauer der Ausschaffungshaft, welche maximal 30 Tage möglich ist, wegen der Schwierigkeiten bei der Beschaffung der Papiere generell zu kurz ist, soll die Frist verlängert werden können. Aber gleich mit einer Versechsfachung darauf zu reagieren ist doch unverhältnismässig.

Ich habe mich erkundigt und die Zahlen des Kantons Luzern erhalten: Von 121 Personen, die im Jahre 1991 in Ausschaffungshaft waren, dauerte bei 79 die Haft ein bis drei Tage, und nur bei 3 Personen genügten die 30 Tage nicht. Im Jahre 1992 waren es 154 Personen, 96 davon waren ein bis drei Tage in Ausschaffungshaft und nur 1 Person mehr als 30 Tage. Im letzten Jahr waren von 98 Personen 51 ein bis drei Tage in Haft und keine länger als 30 Tage. Das sind die Fakten!

Aufgrund der Luzerner Zahlen drängt sich überhaupt keine Verlängerung auf. Auf jeden Fall ist eine solche auf 6 respektive 12 Monate völlig übertrieben; es wird die zuständigen Fremdenpolizeibehörden nicht zu schnellerem Handeln animieren, wenn das Gesetz ihnen einen so grossen Spielraum gibt. Das ist aus ihrer Sicht nichts als verständlich.

Aus diesem Grunde bitte ich Sie, die Minderheit Fischer-Seengen abzulehnen und der Kommissionsmehrheit zu folgen, welche eine immerhin noch 3fache Verlängerung der Frist für die Ausschaffungshaft mit der Möglichkeit der Verdoppelung auf 6 Monate vorsieht, also gegenüber dem Status quo für die Betroffenen eine massive Verschärfung. Herr Maspoli geht sogar noch weiter. Er will von 9 auf 18 Monate verdoppeln können.

Herr Koller, das sind die Geister, die Sie riefen, Sie werden sie natürlich nicht mehr los. Das ist ein Beispiel, wie sich das Koordinatensystem nach rechts verschiebt. Wenn nämlich jemand vor fünf Jahren von einer Ausschaffungshaft von 12 Monaten gesprochen hätte, hätte das einen Aufschrei der Empörung gegeben; heute müssen wir Gegnerinnen und Gegner dieser Vorlage dafür kämpfen, dass statt einer 12fachen nur noch eine 6fache Haftdauer herauskommt. Das habe ich heute morgen gemeint, als ich von der Verschiebung des Koordinatensystems gesprochen habe. Das fällt mir bei der ganzen Vorlage generell auf.

Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag und die Einzelanträge abzulehnen.

Fritschi Oscar (R, ZH): Eine Verlängerung der Ausschaffungshaft von bisher einem Monat auf sechs Monate mit Verlängerungsmöglichkeit um weitere drei mag happig erscheinen. Es gibt aber Gründe, die, so glaube ich, belegen, dass diese Verlängerung sachlich vernünftig und notwendig ist.

1. Es ist bereits mehrmals angesprochen worden, dass die Ausschaffungshaft zeitlich vorgezogen wird. Die dahinterliegende Absicht steht im Gegensatz zu dem, was Herr Tschäpät Alexander vorher zum von ihm vertretenen Minderheitsantrag ausgeführt hat. Es liegt ja eigentlich auf der Hand, dass nach einem negativen erstinstanzlichen Entscheid die Gefahr des Untertauchens am grössten ist, und zwar bevor dieser – wenn Beschwerde ergriffen wird – rechtskräftig wird. Also muss die Ausschaffungshaft nahtlos an die Vorbereitungshaft anschliessen.

Man muss sich das einmal vorstellen: Bei einem Asylgesuchsteller sind die Gründe vorhanden, um Vorbereitungshaft zuzuordnen. Der Richter ist also der Meinung, die Vorbereitungshaft müsse angeordnet werden; kommt nach etwa drei Monaten ein erstinstanzlicher ablehnender Entscheid. Falls man glaubt, eine Ausschaffungshaft dürfe erst wieder angeordnet werden, wenn der letztinstanzliche Entscheid vorliege – dann sind wirklich das Untertauchen und damit eben die Nutzlosigkeit dieser Ausschaffungshaft vorprogrammiert.

2. In aller Regel ist ja die Papierbeschaffung für die Verzögerung verantwortlich. Da muss man eben sehen, dass mit dieser Beschaffung erst begonnen werden kann, wenn ein rechtskräftiger negativer Entscheid vorliegt. Würde das vorher gemacht, bestünde sogar das Risiko, sogenannte Nachfluchtgründe zu schaffen, weil die diplomatischen Vertretungen des Asylgesuchstellers dann mitbekommen, dass jemand ein Asylgesuch eingereicht hat. Und diese Papierbeschaffung ist nun einmal recht aufwendig. Sie ist zum Teil mit persönlichem Erscheinen bei den diplomatischen Vertretungen verbunden, so dass es keine Hypothese, sondern schlicht eine Erfahrung ist, dass die Grundfrist von drei Monaten in immerhin mehr als nur einzelnen Fällen offenbar nicht genügt.

Was nun die Verlängerungsmöglichkeit anbetrifft, kommt sie nur in ausserordentlichen Fällen zum Zuge: Es müssen spezifische Gründe vorliegen, die den Vollzug bisher unmöglich gemacht haben. Bei dieser Verlängerungsmöglichkeit sind wir allerdings der Meinung von Herrn Ruckstuhl, dass es mit drei Monaten sein Bewenden haben muss.

Noch ein Wort zum Antrag von Herrn Maspoli: Ich glaube, dass man sich da wirklich an die praktischen Erfahrungen halten und nicht hypothetisch darüber hinausgehen sollte.

3. Vor allem aber ist zu bedenken: Wir fixieren im Gesetz den maximalen Rahmen. Es soll nicht die Regel werden, dass er ausgeschöpft wird. Insofern war die Statistik von Frau Bühlmann sehr instruktiv, allerdings schien sie mir nicht für ihre Argumentation, sondern für die Gegenargumentation geeignet: Wenn derzeit, bei einem Rahmen von 30 Tagen, in Luzern meistens nur zwei oder drei Tage gebraucht werden, belegt das ja, dass die Fremdenpolizei die maximale Frist der Inhaftierung nicht willkürlich ausgenützt hat.

Zudem muss man sich bewusst sein, dass bei einer Neubemessung der Frist für die Ausschaffungshaft natürlich andere Fälle anfallen. Und darum sind Fragezeichen hinter diese Luzerner Statistik zu setzen.

Auch hier haben wir den Richter, der die Haftentlassungssuche prüft. Wenn man bedenkt, dass derjenige, der aus dem erstinstanzlichen Entscheid die Konsequenzen zieht und freiwillig ausreist, selbstverständlich nicht zurückgehalten wird, dann konzentriert sich das Problem noch auf jene wenigen, die den Rechtsmittelweg voll ausschöpfen wollen und bei denen der Richter zur Auffassung gelangt, dass ein erhebliches Risiko besteht, dass der Gesuchsteller die Konsequenzen eines letztinstanzlichen negativen Entscheides umgehen will.

Wir von der FDP-Fraktion sind deshalb der Meinung, man könne guten Gewissens der Minderheit Fischer-Seengen, modifiziert gemäss Antrag Ruckstuhl, zustimmen, was der Meinung entspricht, die jetzt auch der Bundesrat vertritt.

Leuba Jean-François (L, VD): Le groupe libéral vous invite à voter la majorité, c'est-à-dire la possibilité de mise en détention pour 3 mois, avec un complément possible de 3 mois.

J'aimerais vous rappeler que nous avons affaire ici à des gens qui n'ont pas commis de délit ou en tout cas – d'après les explications que nous avons entendues tout à l'heure de la part du chef du département – pour lesquels il n'y a aucune autre raison d'ordonner une détention, si ce n'est dans un seul but: s'assurer de leur personne pour qu'on puisse les renvoyer le moment venu. Le seul but de la détention, c'est donc d'avoir les gens sous la main jusqu'au moment du renvoi.

C'est un motif qui peut se justifier par des considérations pratiques, mais alors il faut être extrêmement strict quant à la durée. Il faut être strict parce que nous ne souhaitons pas que la Suisse devienne un pays où l'on interne, comme ça, pour des périodes indéterminées ou relativement longues, 6 mois, des gens qui n'ont commis aucun délit. Six mois, soit deux fois 3 mois, c'est la proposition de la majorité de la commission, c'est déjà un délai extrêmement long pour cette catégorie de personnes.

A mes yeux, il est inimaginable, dans un Etat de droit, de garder 12 mois, comme le proposait d'abord le Conseil fédéral, ou 9 mois avec la réduction de M. Ruckstuhl, ce sont des délais manifestement trop longs, surtout que les 6 premiers mois, au fond, pourraient être ordonnés d'emblée sans nouvelle décision du juge.

A part ces raisons, qui sont d'ordre humanitaire – et auxquelles je serais heureux que vous soyez sensibles –, il y a aussi un autre motif: lorsqu'on a privé quelqu'un de liberté, il appartient à l'administration de faire diligence. Et l'administration doit alors tout mettre en oeuvre pour que le renvoi ou l'expulsion puisse intervenir dans les meilleurs délais possibles de manière que cette mesure de privation de liberté soit réduite au strict minimum.

Je crois pouvoir dire, avec l'expérience que j'ai acquise dans ce domaine, que je n'imagine pas des cas où en 6 mois on n'arrive pas à résoudre les problèmes de renvoi ou d'expulsion. Véritablement, je ne peux pas m'imaginer de tels cas parce que si en 6 mois on n'y arrive pas, alors on n'y arrivera jamais. Cela ne sert donc à rien de prolonger la détention au-delà, nous serons obligés de conserver sur notre territoire la personne qu'on voulait renvoyer. C'est d'autant plus vrai que, contrairement à la situation actuelle, nous aurons, avec la détention en vue de renvoi ou d'expulsion, la personne sous la main, de telle sorte que tous les renseignements que nous devrions obtenir, nous les aurons.

C'est la raison pour laquelle, pour la dignité de notre pays, je vous prie de voter avec la majorité et de limiter à 3 mois, avec possibilité extrême de prolonger de 3 mois encore, cette détention qui est une mesure grave, qui est une mesure que l'on est contraint de prendre – nous l'avons dit, dans un certain nombre de cas –, mais qu'il ne faut pas étendre au-delà du strict nécessaire sans quoi le principe fondamental de liberté est mis en cause.

David Eugen (C, SG): Das, was Herr Leuba ausgeführt hat, entspricht genau meinen Überlegungen. Wir stehen bei der Haftdauer wieder an einem Punkt, wo es darum geht, das absolut Notwendige von dem abzugrenzen, was über das Ziel hinaus schießt, was zu weit geht, was die Tendenz in sich trägt, der Verwaltung Möglichkeiten zu eröffnen, ihre Fälle zu verschleppen und die Leute während dieser Zeit in Haft zu belassen. Es wäre unseres Landes unwürdig, wegen bürokratischer Probleme Leute in Haft zu belassen. Das verträgt sich nach meinem Rechtsgefühl nicht mit der Würde eines Landes wie der Schweiz. Darum müssen wir bei der Haftdauer die grösste Vorsicht walten lassen.

Wir haben jetzt in der Ausschaffungshaft eine Haftdauer von 30 Tagen. Ich habe beispielsweise zur Kenntnis nehmen können – darüber gibt es eine Statistik –, dass im Kanton Luzern 99 Prozent aller Ausschaffungshaftfälle in diesen 30 Tagen abgewickelt werden konnten, weil sich die Behörden in Kenntnis dieser 30-Tage-Regel bemüht haben, diese Fälle rasch vom Tisch zu bringen. Es ist klar: Wenn wir Monate zur Verfügung haben, werden die entsprechenden Behandlungen wesentlich mehr Zeit in Anspruch nehmen.

Die Kommissionsmehrheit hat Ihnen drei plus drei Monate vorgeschlagen. Das ist nach meiner Meinung bereits die Grenze, innert der die Verwaltung in der Lage sein muss, ihre Bürokratie so auf Trab zu halten, dass sie die Papiere, die notwendig sind, beibringt. Herr Leuba hat mit Recht gesagt: Wenn es länger geht, dann ist das ein Fall, wo die Ausschaffung nicht nötig ist. Wie Sie genau wissen und wie wir von der Bundesgerichtspraxis her wissen, muss in diesem Fall der Betreffende entlassen werden. Die Europäische Menschenrechtskonvention verpflichtet uns dazu. Wir dürfen Leute nicht wegen Bürokratie in Haft halten; an diesem Gedanken müssen wir festhalten. Wenn Sie aber weiter gehen wollen, stimmen Sie mindestens dem Antrag Ruckstuhl zu. Der Antrag Ruckstuhl stellt der Verwaltung sechs und drei Monate, also neun Monate, zur Verfügung, um ihre bürokratischen Ausschaffungsprobleme zu lösen, die sie heute in 30 Tagen löst – und gut löst, das möchte ich betonen.

Auch in diesem Fall hat die Asylrekurskommission bestätigt, dass sie mit ihrem Personal und mit ihrer Ausstattung heute in der Lage ist, die prioritären Fälle, um die es hier geht, innert nützlicher Frist abzuwickeln.

Unsere Fraktion empfiehlt Ihnen mindestens Zustimmung zum Antrag Ruckstuhl. Meine persönliche Meinung – ich habe Ihnen das gesagt – ist, dass der Antrag der Mehrheit (drei plus drei Monate) genügen würde, um unsere Ausschaffung verwaltungsmässig ordnungsgemäss abzuwickeln. Wenn wir darüber hinausgehen, besteht die Gefahr, die Grundsätze der EMRK zu verletzen.

Präsidentin: Die SVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie den Antrag Ruckstuhl unterstützt, der dem modifizierten Antrag der Minderheit entspricht.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Der Kommission lagen weder die Anträge Ruckstuhl und Maspoli vor, noch war ihr das Einschwenken des Bundesrates auf den ständerätlichen Kommissionsantrag bekannt. Ich kann daher zu diesen Anträgen nicht im Namen der Kommission Stellung nehmen. Die Mehrheit entschied sich (mit 13 zu 12 Stimmen) für eine Haftdauer von drei Monaten und eine Verlängerungsmöglichkeit von maximal weiteren drei Monaten; das immer unter der Bedingung, dass dem Vollzug der Weg- und Ausweisung besondere Hindernisse entgegenstehen. In diesen sechs Monaten sollte es nach Meinung der Kommissionsmehrheit möglich sein, die notwendigen Papiere zu beschaffen. Auch dann, wenn mit der Beschaffung der Papiere erst begonnen werden kann, wenn ein rechtskräftiger, endgültiger Entscheid gefasst ist.

Darbellay Vital (C, VS), rapporteur: La possibilité de l'exécution des renvois est un des buts importants de cette loi. La commission, à l'unanimité, estime que le mois qui est prévu maintenant, le mois de détention pour le refoulement, est insuffisant. La majorité de la commission propose de passer à deux fois 3 mois: 3 mois pour la première détention et une prolongation possible de 3 mois.

Je ne reviendrai pas sur ces problèmes parce que M. Leuba vous a dit exactement ce qu'il en était. J'ajouterai simplement une considération: ces 6 mois que nous autorisons peuvent venir s'ajouter aux 3 mois de détention en phase préparatoire. Cela veut dire que pour des personnes qui n'ont pas commis de délit, on pourrait aller jusqu'à un maximum de 9 mois avec la proposition qui est présentée par la majorité de la commission.

Avec la proposition présentée par M. Ruckstuhl, on pourrait avoir 3, 6 et 3, donc un maximum de 12 mois.

Je vous invite, par conséquent, à admettre la solution raisonnable des 3 plus 3, ce qui nous fait, avec les 3 mois préalables, une possibilité d'aller jusqu'à 9 mois. C'est un maximum, me semble-t-il. La commission a voté cette proposition par 13 voix contre 12.

Koiler Arnold, Bundesrat: Jetzt muss ich einmal die Verwaltung in Schutz nehmen. Wenn der Eindruck erweckt wird, als ob die Verwaltung kein anderes Interesse hätte, als die Leute

möglichst lange in Ausschaffungshaft zu behalten, widerspricht dies den Fakten. Nicht nur in Zürich ist es heute so, dass Leute nicht in Ausschaffungshaft genommen werden – selbst wenn sie dorthin genommen werden könnten –, weil man keinen Platz hat. Ich habe Besuche bei der Polizei gemacht: Man setzt alles in Bewegung, um Zellen freizubekommen, um wirklich wenigstens die grössten und schwierigsten Fälle tatsächlich in Ausschaffungshaft nehmen zu können. Es ist schon etwas weiltfremd, wenn man hier tut, als ob die Verwaltung – nach Ihrem Entscheid ist es jetzt der Richter, der die Dauer der Ausschaffungshaft bestimmt – kein anderes Ziel hätte, als eine möglichst lange Ausschaffungshaft anzuordnen. Es ist doch so, dass sowohl die Verwaltung als auch der Richter mit diesen Massnahmen nur ein Ziel haben: möglichst rasch die Wegweisung realisieren zu können.

Wieso sind wir auf diese sechs Monate gekommen? Selbstverständlich soll die Dauer so kurz wie möglich sein, aber wir müssen als Realisten einfach feststellen, dass wir mit der Papierbeschaffung – das ist bei jenen, die nicht mitwirken, das weitaus schwierigste Problem – erst beginnen können, wenn ein rechtskräftiger Entscheid vorliegt.

Nun zeigt aber die Statistik, dass die Beschwerdeverfahren bei der Asylrekurskommission heute im Durchschnitt etwa siebzig Tage dauern. Wir können also normalerweise mit der Papierbeschaffung erst nach etwa siebzig Tagen beginnen, wenn die Papiere nicht schon vorher vorliegen. Wenn wir in diesen Fällen mit der Papierbeschaffung vorher beginnen würden, würden wir subjektive Nachfluchtgründe im Sinne von Artikel 8a des Asylgesetzes schaffen; das kann nicht der Zweck der Übung sein. Wir müssen in diesen Fällen, wo der Betroffene wirklich nicht mitwirkungsbereit ist, am Anfang als maximal mögliche Frist diese sechs Monate haben.

Ich habe aber erklärt – nachdem ich mit der Verwaltung alles nochmals durchgecheckt habe –: Nachher sollte eigentlich eine Verlängerungsmöglichkeit von drei Monaten ausreichen. Ich bin deshalb bereit, dem Antrag Ruckstuhl zuzustimmen. Bedenken Sie noch eines: Ich habe Ihnen wiederholt gesagt – aber das muss man im Gesamtzusammenhang sehen –: Wir verzichten auf die Internierung – die Internierung konnte bis auf zwei Jahre gehen. Leider machen wir die Erfahrung, dass sich gewisse Leute nur zur Kooperation bereit erklären, wenn die Haft eine gewisse Dauer hat. Das sind zwar wenige Fälle, aber wir müssen auch für diese, wenn wir, Realisten sind, eine gesetzliche Handhabe haben.

Deshalb bitte ich Sie, dem modifizierten Antrag der Minderheit Ruckstuhl zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den modifizierten Antrag
der Minderheit/Ruckstuhl

118 Stimmen

Für den Antrag Maspoli

20 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit
Für den modifizierten Antrag
der Minderheit/Ruckstuhl

78 Stimmen

70 Stimmen

Abs. 3 – Art. 3

Keller Rudolf (D, BL), Sprecher der Minderheit: Der Bund soll die Kantone beim Wegweisungsvollzug unterstützen. Das ist die Forderung vieler Kantone, die die Minderheit hier aufnimmt.

Wir sind einmal mehr, diesmal bei den Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, daran, über den Kopf der Kantone Massnahmen zu beschliessen. Die Kantone wollen aber erstens mitreden, zweitens soweit möglich mitentscheiden und drittens, wenn sie schon vom Bund zu Massnahmen verknurrt werden, entsprechende Hilfestellung. Die Kantone sollen also mit ihrer Problemen nicht allein gelassen werden.

Man kann immer wieder hören, der Vollzug sei Sache der Kantone. Natürlich besteht die Tendenz zum Abwälzen der Probleme, vor allem, wenn einem bewusst ist, dass es immer wie-

der findige Leute gibt, welche versuchen, sich vor «heissen» Entscheiden und den entsprechenden Konsequenzen zu drücken. Die Kantone müssen aber wissen, dass ihnen der Bund den Rücken stärkt und sie nicht im Regen stehen lässt. Wir machen hier ein neues Gesetz, und da sollte diese Unterstützung schon explizit erwähnt werden.

Für den Kanton Zürich wird der Vollzug dieses Gesetzes zu einer eigentlichen Straffaktion. Nur weil Zürich eine grosse Stadt mit Zentrumsfunktion ist, die für bestimmte Leute entsprechend anziehend wirkt, wird Zürich dermassen belastet. Es ist darum unsere Schuldigkeit, mit dem Kanton Zürich solidarisch und freundeidgenössisch umzugehen. Ja, ich möchte eigentlich sagen: Die Zürcher können ja nichts dafür, dass sie Zürcher sind und sich deswegen mit dieser speziellen Asylanten- und Ausländerkriminalität herumschlagen müssen.

Unterstützung und Hilfe beim Vollzug, der nach wie vor in den Händen der Kantone liegt, ist darum unbedingt angezeigt. Ich meine, dass dies als Grundsatz in diesem Gesetz festgeschrieben werden soll; es ist dann Sache des Bundesrates, aufgrund der schon vorhandenen Erfahrungen beim Wegweisungsvollzug auf dem Verordnungsweg diese Unterstützung zu umschreiben und für deren Durchführung dann zu sorgen. Wenn wir dies nicht tun, werden auch verschiedene andere Kantone – es geht hier nicht nur um den Kanton Zürich – mit dem Bund unzufrieden sein, und das wäre in diesem Fall auch verständlich. Insbesondere der Kanton, der in dieser Frage im Brennpunkt liegt, ist auf diese Unterstützung aber direkt angewiesen.

Es wäre verheerend, einfach alle Probleme bei der Ausführung der Sondermassnahmen im Asyl- und Ausländerrecht auf die Kantone abzuwälzen, aber für den Bund wäre dies der Weg des geringsten Widerstands – das ist auch klar und deutlich zu sagen.

Wir alle wissen, dass in der Vernehmlassung diese Forderung von den Kantonen sehr deutlich manifestiert worden ist. Ich zitiere aus der bundesrätlichen Zusammenstellung der Vernehmlassungsantworten: «Auch mehrere Parteien stellen fest, dass der Bund die Kantone wird unterstützen müssen.» Darum appelliere ich sehr eindringlich an Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen. Wir würdigen es uns zu billig machen, einfach alle Probleme auf die Kantone abzuschieben. Die Frage hat in meinen Augen auch etwas mit Verantwortungsgefühl unsererseits zu tun.

Seiler Hanspeter (V, BE): Es geht im Grunde genommen hier um die Kompatibilität zwischen Asylgesetz und Anag. Wir behandeln hier Leute aus beiden Bereichen, und deshalb sollten die Gesetze auch gleich sein. Es ist also nichts anderes als ein Ergänzen des Anag im Sinne des Asylgesetzes, eine an und für sich absolut selbstverständliche Sache. Ich bitte Sie, die Minderheit zu unterstützen.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Materiell bestehen zwar kaum grosse Differenzen in der Anwendung des Gesetzes. Die Minderheit Keller Rudolf möchte nur ausdrücklich im Gesetz festhalten, dass der Bund die Kantone beim Vollzug der Wegweisung unterstützt.

Gerade diese Aus- und Wegweisungen sind nun Aufgabe der kantonalen Behörden. Sie setzen die Rahmenbedingungen dafür fest; sie sind auch zuständig dafür, dass der Vollzug effektiv funktioniert. Der Bund ist bei der Beschaffung der Ausreisepapiere unterstützend tätig, und er wird – wir diskutieren das nachher in den Schlussbestimmungen und beim Antrag des Bundesrates – nach seinem letzten Entscheid auch finanziell unterstützend tätig sein. Dafür muss kein zusätzlicher Gesetzesartikel aufgenommen werden.

Aus diesen Gründen hat die Kommissionmehrheit beschlossen, zwar die Zusammenarbeit mit den Kantonen zu fördern – die Verpflichtung ist bereits durch die Arbeitsgruppe Scheidegger übernommen worden. Der entsprechende Schlussbericht ist verabschiedet. Die Kommissionmehrheit will daher nur im finanziellen Bereich einen Kompetenzartikel für den Bund schaffen, nicht aber eine gesetzliche Verpflichtung zur Unterstützung des Vollzugs der Wegweisung.

Darbellay Vital (C, VS), rapporteur: En ce qui concerne l'exécution du renvoi, la collaboration entre la Confédération et les cantons existe déjà. Les normes actuelles sont suffisantes. C'est pourquoi la commission, par 12 voix contre 7, vous invite à refuser cette proposition de minorité.

Koller Arnold, Bundesrat: Der Inhalt dieser Beifügung ist tatsächlich nicht ganz klar. Möchte die Minderheit mit diesem Nachsatz das im Anag festgehalten haben, was im Asylgesetz, in Artikel 18c, schon ausdrücklich festgehalten ist: nämlich dass der Bund die Kantone bei der Beschaffung von Reisepapieren, der Organisation von Reismöglichkeiten, der Koordination von mehreren betroffenen Kantonen unter Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten unterstützt? Das steht alles schon im Asylgesetz. Das Ausländerrecht ist natürlich noch vermehrt Sache der Kantone, aber es ist selbstverständlich, dass wir beispielsweise bei der Papierbeschaffung und bei der Zusammenarbeit mit dem EDA auch mitwirken würden.

Im übrigen muss, wenn Sie diesem Antrag der Minderheit zustimmen würden, auch klargestellt werden, dass damit natürlich nicht die finanzielle Unterstützung gemeint ist, weil diese nachher noch in einem eigenen Artikel zu behandeln sein wird.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	82 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	41 Stimmen

Ordnungsantrag – Motion d'ordre

Goll Christine (S, ZH): Ich möchte Ihnen an dieser Stelle beantragen, die Sitzung abzubrechen.

Wir haben im Saal gelichtete Reihen; vor allem die Debatten, die Diskussionen finden vor noch gelichteteren Reihen statt. Die meisten von uns sind seit morgens acht Uhr hier im Saal. Wir haben eine über zehnstündige Debatte hinter uns. Es ist allen absolut klar, dass die Konzentration nach einer solchen Zeit nicht mehr möglich ist. Ich halte das, was wir hier machen, für eine unseriöse Arbeit.

Es ist auch klar, dass sich der Inhalt dieser Vorlage noch mehr verschlechtert. Ich bin gegen dieses unverantwortliche Vorgehen – vor allem auch bei einem Geschäft, das ich persönlich als politisch verantwortungslos taxiere. Das Eilzugstempo, in dem der Bundesrat diese Vorlage durchpeitschen will, ist an dieser Stelle und in diesem Bereich angesichts der Problematik nicht geboten.

Ich habe grundsätzlich nichts dagegen, wenn die politischen Mühlen schneller mahlen sollen, aber angesichts der politischen Kontroversen, die hier auch zum Ausdruck kommen, gehe ich davon aus, dass wir für eine seriöse Beratung und für eine vertretbare Arbeit im Bereich des Ausländerrechts Zeit brauchen.

Präsidentin: Die Büros beider Räte haben die dringliche Behandlung dieser Vorlage beschlossen. Das heisst, die Vorlage soll in derselben Session in beide Räte kommen. Wir haben frühestens am Donnerstag der zweiten Sessionswoche die Möglichkeit, mit den Beratungen weiterzufahren.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Goll	48 Stimmen
Dagegen	65 Stimmen

Art. 13c

Antrag der Kommission

Abs. 1

Mehrheit

Die Haft wird nach mündlicher Verhandlung vom Richter des Kantons angeordnet, dessen Behörde für den Vollzug der Weg- oder

Minderheit

(Dettling, Aubry, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Keller Rudolf, Leu Josef, Ruckstuhl, Seiler Hanspeter)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2**Mehrheit**

Der Ausländer kann bis zum Entscheid des Richters von der für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung zuständigen kantonalen Behörde während höchstens 72 Stunden festgehalten werden.

Minderheit

(Dettling, Aubry, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Keller Rudolf, Leu Josef, Ruckstuhl, Seiler Hanspeter)

Die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft sind spätestens nach

Abs. 2bis (neu)**Mehrheit**

Der Richter berücksichtigt beim Entscheid über Anordnung, Fortsetzung und Aufhebung der Haft neben den Haftgründen insbesondere die familiären Verhältnisse der inhaftierten Person und die Umstände des Haftvollzugs. Die Anordnung einer Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft gegenüber Kindern und Jugendlichen, die das sechzehnte Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, ist ausgeschlossen.

Minderheit

(Leuba, Aubry, Borer Roland, Dettling, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Keller Rudolf)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4 Bst. a1 (neu)

a1. sich bei fortbestehendem Haftgrund die Fortsetzung der Haft als unverhältnismässig erweist;

Abs. 4 Bst. a**Mehrheit**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Keller Rudolf, Aubry, Borer Roland)

a. aus rechtlichen Gründen undurchführbar ist;

Abs. 4 Bst. b, c

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4bis (neu)**Mehrheit**

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Tschäppät Alexander, Borel François, Bühlmann, Darbellay, David, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas, Meier Samuel, Stamm Judith)

Dauert die Haft länger als 30 Tage oder steht eine Haftdauer von mehr als dreissig Tagen in Aussicht, muss die inhaftierte Person durch einen Rechtsbeistand vertreten sein. Bestellt die inhaftierte Person selbst keinen Beistand, so wird ihr vom Richter ein amtlicher Rechtsbeistand nach ihrer Wahl aus den im zuständigen Kanton zugelassenen Anwälten beigegeben, der vom Bund entschädigt wird.

Abs. 5

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag David**Abs. 2**

Die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft sind spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde in mündlicher Verhandlung zu überprüfen.

Eventualantrag Loeb François

(falls der Antrag der Minderheit Leuba angenommen wird)

Abs. 2bis (neu)

Die Anordnung einer Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft gegenüber Kindern und Jugendlichen, die das vierzehnte Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, ist ausgeschlossen.

Eventualantrag Seiler Hanspeter

(falls der Antrag der Minderheit Leuba angenommen wird)

Abs. 2bis (neu)

Die Anordnung einer Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft gegenüber Kindern und Jugendlichen, die das sechzehnte Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, ist ausgeschlossen.

Antrag Stamm Judith**Abs. 2bis (neu)**

Der Richter die das fünfzehnte Altersjahr

Art. 13c**Proposition de la commission****Al. 1****Majorité**

La détention est ordonnée après une procédure orale par le juge du canton dont l'autorité est compétente pour l'exécution

Minorité

(Dettling, Aubry, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Keller Rudolf, Leu Josef, Ruckstuhl, Seiler Hanspeter)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2**Majorité**

Jusqu'à la décision du juge, l'étranger peut être mis en détention pendant 72 heures au maximum par l'autorité cantonale compétente pour l'exécution du renvoi ou de l'expulsion.

Minorité

(Dettling, Aubry, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Keller Rudolf, Leu Josef, Ruckstuhl, Seiler Hanspeter)

La légalité et l'adéquation de la détention doivent être examinées dans

Al. 2bis (nouveau)**Majorité**

Lors de sa décision ordonnant la détention, le maintien ou la levée de cette dernière, le juge tient compte, outre des motifs de détention, en particulier de la situation familiale de la personne détenue et des conditions de l'exécution de la détention. Il est exclu d'ordonner la mise en détention de phase préparatoire ou en vue du refoulement à l'encontre d'enfants et d'adolescents de moins de seize ans révolus.

Minorité

(Leuba, Aubry, Borer Roland, Dettling, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Keller Rudolf)

Rejeter la proposition de la majorité

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4 let. a1 (nouvelle)

a1. La détention s'avère disproportionnée, bien que le motif de la détention subsiste;

Al. 4 let. a**Majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Keller Rudolf, Aubry, Borer Roland)

a. pour des raisons juridiques;

Al. 4 let. b, c

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4bis (nouveau)**Majorité**

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Tschäppät Alexander, Borel François, Bühlmann, Darbellay, David, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas, Meier Samuel, Stamm Judith)

Si la détention dure plus de trente jours ou excédera probablement cette durée, la personne en détention doit se faire représenter par un mandataire. Si la personne en détention ne dési-

gne pas elle-même un tel représentant, le juge lui en attribuera un, qu'il choisira parmi les avocats inscrits au barreau du canton compétent. Ce mandataire sera indemnisé par la Confédération.

Al. 5
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition David

Al. 2
La légalité et l'adéquation de la détention doivent être examinées judiciaire dans le cadre d'une procédure orale.

Proposition subsidiaire Loeb François
(en cas d'acceptation de la proposition de minorité Leuba)

Al. 2bis (nouveau)
Il est exclu d'ordonner une mise en détention de phase préparatoire et celle en vue du refoulement est exclue à l'encontre d'enfants et d'adolescents de moins de 14 ans révolus.

Proposition subsidiaire Seiler Hanspeter
(en cas d'acceptation de la proposition de minorité Leuba)

Al. 2bis (nouveau)
Il est exclu d'ordonner une mise en détention de phase préparatoire et celle en vue du refoulement est exclue à l'encontre d'enfants et d'adolescents de moins de 16 ans révolus.

Proposition Stamm Judith
Al. 2bis (nouveau)
Lors de sa décision de moins de 15 ans révolus.

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
(siehe Entscheidung bei Art. 13a)
Adopté selon la proposition de la majorité
(voir décision à l'art. 13a)

Abs. 2bis – Al. 2bis

Leuba Jean-François (L, VD), porte-parole de la minorité: Comme vous pouvez le constater sur le dépliant, c'est la majorité de la commission qui a introduit, lors des délibérations, l'alinéa 2bis dont nous parlons maintenant. Dans cet alinéa 2bis, on dit que le juge – puisque nous savons maintenant que c'est le juge qui se prononce –, lorsqu'il prend sa décision, doit tenir compte des motifs de détention, en particulier de la situation familiale de la personne détenue et des conditions de l'exécution de la détention. Je n'ai évidemment absolument rien contre la prise en compte de ces éléments. Mais nous nous engageons dans une voie extrêmement dangereuse si nous commençons à dire au juge quels sont les éléments dont il doit tenir compte et que nous n'énumérons évidemment pas tous les éléments dont il doit tenir compte. Or, il est tout à fait évident que, par exemple, l'état de santé de la personne que l'on doit mettre en détention en vue d'un renvoi est tout aussi important que ses conditions familiales. Il est évident que la difficulté du renvoi, la difficulté de se procurer les papiers est un élément encore plus important que les conditions familiales. Par conséquent, nous avons ici une vue tout à fait faussée si on introduit tout d'un coup des éléments dont le juge devrait tenir compte.

M. Loeb François m'a fait justement remarquer que la proposition d'amendement de la majorité de la commission ne se limitait pas à la première phrase, mais qu'il y avait aussi la deuxième phrase: «Il est exclu d'ordonner la mise en détention de phase préparatoire ou en vue du refoulement à l'encontre d'enfants et d'adolescents de moins de 16 ans révolus.» M. Loeb a déposé une proposition qui permet de reprendre ce texte sans la première phrase. Je me rallie tout à fait à la proposition Loeb François. Il propose la limite d'âge à 14 ans, ce qui est raisonnable parce que le Conseil des Etats a également fixé cette limite.

Ma proposition ne tend pas, au fond, à supprimer la dernière phrase, mais elle tend à supprimer la première. On l'a dit ce

matin, Monsieur Koller, vous l'avez dit vous-même ce matin: il faut laisser au juge une certaine liberté d'appréciation. Le juge doit avoir cette liberté d'appréciation. Il doit naturellement tenir compte aussi des conditions familiales, mais il ne doit pas tenir compte que des conditions familiales. Là, on lui donne un faux signal en lui disant: «Vous devez tenir compte des conditions familiales ou des conditions de détention», sans lui donner d'autres éléments. C'est une mauvaise technique législative d'ailleurs qu'on applique ici et je vous propose de biffer cette disposition de l'article 2bis.

Je propose, Madame la Présidente, si j'ose suggérer ça, que M. Loeb François développe sa proposition subsidiaire immédiatement puisque ces deux propositions sont liées.

Loeb François (R, BE): Herr Leuba hat den Minderheitsantrag bereits begründet. Er ist damit einverstanden, dass dieser zweite Teil, auch wenn sein Streichungsantrag angenommen werden sollte, aufgenommen wird. Bei meinem Eventualantrag habe ich mich bei der Altersgrenze an die Kommission des Ständerates gehalten. Sie hat sich für 14 Jahre entschieden. Wir haben einen Antrag Seiler Hanspeter auf 16 Jahre, und Frau Stamm Judith schlägt 15 Jahre vor. Frau Stamm hat dies damit begründet, dass das auch die Altersgrenze für das Jugendstrafrecht sei.

In diesem Sinne finde ich es besser, wenn wir die Grenze von 15 Jahren nehmen, damit wir innerhalb des Rechtes nicht verschiedene Grenzen haben. Ich kann mir auch vorstellen, dass der Ständerat dort mitmachen würde.

Ich möchte also meinen Antrag auf 15 Jahre abändern, mich dort Frau Stamm anschliessen, weil ich glaube, dass es vernünftig ist, dass wir nicht verschiedene Kategorien haben.

Stamm Judith (C, LU): Herr Loeb François hat es schon gesagt: Ich habe die Grenze des Jugendstrafrechts übernommen. Im Jugendstrafrecht werden die Sieben- bis Fünfzehnjährigen Kinder genannt, die Fünfzehn- bis Achtzehnjährigen werden Jugendliche genannt. Für die Gruppe der Kinder gibt es die Weisung,

a) dass man ausserordentlich zurückhaltend ist mit Untersuchungshaft;

b) wenn in einem Fall Untersuchungshaft ausgesprochen werden muss, dass das wenn immer möglich nicht in einem Untersuchungsgefängnis für Erwachsene vollzogen werden soll.

Bei den Jugendlichen ist man da grosszügiger, sie sind ja auch älter, haben mehr Verstand. Bei den Jugendlichen ist sogar Einschliessungsstrafe möglich. Auch wenn das ein Administrativverfahren ist, bin ich der Meinung, es wäre sinnvoll, dieselbe Altersgrenze von 15 Jahren zu übernehmen.

David Eugen (C, SG): In diesem Artikel geht es darum, wie über die Haft entschieden wird, wie der Richter von dem ihm zustehenden Ermessen Gebrauch machen soll. Es ist so, dass der Richter bereits bei der Anordnung von Untersuchungshaft gewisse Punkte zu berücksichtigen hat, die – da möchte ich Herrn Leuba recht geben – selbstverständlich sind; z. B. die Gesundheit des Betroffenen. Wenn einer wegen gesundheitlicher Gründe nicht hafterstellungsfähig ist, dann wird er nicht in Haft gesetzt. Dieser Grund ist in Absatz 2bis deswegen nicht erwähnt, weil er selbstverständlich ist; es ergibt sich aus der üblichen Haftpraxis, dass das so ist. Hingegen trifft das für die zwei hier erwähnten, weiter zu berücksichtigenden Kriterien nicht zu. Der Richter soll bei der Frage, ob im Einzelfall Haft ausgesprochen werden soll, insbesondere natürlich bei Familien, die familiären Verhältnisse berücksichtigen. Es ist für mich nicht identisch, ob hier ein einzelner zur Diskussion steht oder eine ganze Familie mit Mann, Frau und Kindern.

Ich erinnere Sie: Wir befinden uns hier nicht im Bereich einer Strafhaft, sondern im Bereich einer Administrativhaft zur Erleichterung der Ausschaffung; das ist der Gegenstand. Da spielt es sehr wohl eine Rolle, ob wir diesen Eingriff bei einer Familie machen oder allenfalls bei einem einzelnen, jungen Mann. Das sind für mich zwei paar Schuhe, und daher müssen wir dem Richter diese Leitplanke vorgeben.

49

Die zweite Leitplanke, die wir dem Richter vorgeben, ist die Berücksichtigung des Haftvollzugs. Ich verstehe es überhaupt nicht, wenn heute im Kanton Zürich – weil die Haftanstalten voll sind – Leute entlassen werden, die sich krimineller Vergehen schuldig gemacht haben; das verstehe ich nicht. Der Kanton Zürich soll für Abhilfe sorgen und das so organisieren, dass es funktioniert. Hingegen muss der Richter in jenen Fällen, wo die Anstalten voll sind oder wenn es nicht mehr zumutbar ist, eine Familie in eine Anstalt zu stecken – weil wir keine genügenden Zellen, keine genügenden Toilettenräume usw. zur Verfügung haben –, in der Lage sein, die Umstände des Haftvollzugs zu berücksichtigen; das kann er im Strafbereich nicht. Darum werden diese beiden Kriterien ausdrücklich erwähnt.

Ich bitte Sie dringend, aus rechtsstaatlichen Überlegungen – die bei dieser Art Haftvollzug, die wir bis jetzt nicht gekannt haben, eine besondere Rolle spielen –, diese beiden Kriterien ins Gesetz aufzunehmen. Sie helfen damit eindeutig dem Richter, mit diesem neuen Instrument den Weg zu finden; er weiss, welche Kriterien der Gesetzgeber vorgibt, welche Kriterien zu berücksichtigen sind.

Im zweiten Teil von Absatz 2bis (neu) geht es um die Frage, wie weit man bei Kindern und Jugendlichen gehen soll. Ich schliesse mich hier dem Antrag Stamm Judith an; das fünfzehnte Altersjahr ist vernünftig, weil es mit dem Strafrecht identisch ist.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Mehrheit in dieser Fassung – fünfzehntes anstatt sechzehntes Altersjahr gemäss Antrag Stamm Judith – zuzustimmen. Ich darf das auch im Namen der CVP-Fraktion tun.

Fritschl Oscar (R, ZH): Bei der Einfügung von Absatz 2bis (neu) durch die Mehrheit scheint es mir weniger darum zu gehen, ob man sachlich einverstanden ist. Ich bin sehr der Meinung, dass der Richter u. a. bei den Kriterien auch mit zu berücksichtigen hat, ob der Vater einer vierköpfigen Familie oder eine Einzelperson inhaftiert werden soll. Ich bin auch nicht der Meinung, dass Kinder eingesperrt werden sollen. Doch es geht hier, glaube ich, vielmehr darum, dass wir uns die Frage stellen, wieviel Regelungsdichte es braucht und was man alles dem Richter vorschreiben muss.

Zum ersten Teil des Absatzes, zur Berücksichtigung der familiären Verhältnisse, gibt es allerdings auch noch den sachlichen Einwand, den Herr Leuba vorgetragen hat: nämlich dass dies eine einseitige Hervorhebung eines Kriteriums ist, während es bei der Haftanordnung – das ist jedem Richter geläufig – eine ganze Reihe von Kriterien gibt: Alter, Gesundheitszustand, Haftersstellungsfähigkeit. Wenn wir nun also schon den Richter bestimme haben, dann sollen wir eigentlich auch anerkennen, dass er sein Ermessen walten lässt. Namens der FDP-Fraktion bitte ich Sie deshalb, der Minderheit Leuba zuzustimmen.

Bei den Eventualanträgen Loeb François und Seiler Hanspeter, die unterdessen integriert sind, entfällt der Einwand, dass ein Kriterium unter anderen hervorgehoben wird. Die Frage der Gesetzeswürdigkeit, also ob wirklich zu befürchten ist, dass ein Richter vierzehnjährige Mädchen und Knaben einsperrt, stellt sich wahrscheinlich trotzdem.

Ich denke etwas pragmatisch: Wenn es uns bei einem allfälligen Referendum im Abstimmungskampf hilft, dass wir nicht ein Plakat mit einem Kindergesicht hinter Gittern und der Nein-Parole sehen, würde ich sagen – da kann ich allerdings nicht im Namen der Fraktion sprechen, weil die Anträge ja erst eingereicht worden sind –, dass man auch hier zustimmen kann.

Also insgesamt Zustimmung zum Minderheitsantrag Leuba.

Caspar-Hutter Elisabeth (S, SG): Kollege David hat in seinen Ausführungen die rechtlichen Probleme vorweggenommen. Die SP-Fraktion unterstützt diese Überlegungen.

Wir bitten Sie, dem Antrag der Mehrheit, Artikel 13c Absatz 2bis ungekürzt – also in vollem Umfang, wie Sie ihn auf der Fahne finden – zuzustimmen. Die Familie der Inhaftierten soll ein Kriterium sein. Es soll nicht davon ausgegangen werden, dass der Richter sie berücksichtigen kann, wenn er will, son-

dern er soll die Pflicht haben, die familiären Umstände zu berücksichtigen.

Wir gehen davon aus, dass das 16. Altersjahr als Limite besser ist als das 15. Altersjahr, und möchten, dass Absatz 2bis so zur Abstimmung kommt, wie er vorliegt. Als Kompromiss stimmen wir auch dem Alter 15 zu.

Trotzdem: Inhaftierte Jugendliche zwischen 15 und 20 sind nicht einfach Menschen, die man in Haft nehmen kann wie Erwachsene. Wir haben nämlich in unserem Land das Problem, dass Schweizer Jugendliche zwischen 15 und 18 bzw. zwischen 15 und 20, die straffällig werden, jetzt schon Krisenintervention brauchen. Und in allen Kantonen herrscht ein akuter Mangel an geeigneten Unterbringungsmöglichkeiten für solche Jugendliche.

Im Hearing wurde von Professor Trechsel bestätigt, dass es durchaus vorkommen kann, dass ganze Familien oder eben auch Jugendliche in Haft genommen werden müssen, zumal immer mehr Jugendliche als Drogenkuriere eingesetzt werden. Wenn aber dieses Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht die gewünschte Wirkung erzielen soll, dann muss eine entsprechende Anzahl an geeigneten Haftplätzen zur Verfügung stehen. Geeignet heisst getrennt von den Untersuchungshäftlingen und den übrigen Strafgefangenen, und zwar muss der speziellen Situation von Jugendlichen, Frauen und Kindern Rechnung getragen werden. Wir brauchen für Jugendliche spezielle Einrichtungen, die für Kriseninterventionen eingerichtet und vorbereitet sind. Da herrscht ein akuter Notstand.

Wenn Sie also diesem Absatz 2bis von Artikel 13c nach der Vorgabe von Herrn Loeb François (15. Altersjahr) zustimmen, dann haben Sie der ganzen familiären Einbettung dieser Jugendlichen noch nicht Rechnung getragen. Ich möchte Sie bitten, sich an die Ethik der Familie zu erinnern, die Sie sonst immer hochhalten und von der gerade im Jahr der Familie von allen Seiten zu hören ist, und bei dieser Regelung eine Mindestethik einzuhalten und der Mehrheit zuzustimmen.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Die Kommissionmehrheit beschloss (mit 11 zu 7 Stimmen), diesen neuen Absatz 2bis beizufügen und damit noch weitere Gesichtspunkte mit einzubeziehen, die der Richter bei seiner Entscheidung über die Haft mit berücksichtigen muss – wir haben es gehört: insbesondere die familiären Verhältnisse und die Umstände des Haftvollzugs.

Weiter soll festgelegt werden, dass Kinder bis zum 16. Altersjahr nicht in Ausschaffungshaft genommen werden dürfen. Nach dem Pöker 14, 15, 16 Jahre möchte ich vorschlagen – ohne dass ich meine Kompetenzen als Kommissionsprecherin verletzen möchte, aber nachdem der Vorschlag doch von Kommissionsmitgliedern kam –, dass wir uns auf das 15. Altersjahr einigen. Ich möchte also vorschlagen, dass sich die Kommissionmehrheit im Sinne der Vereinfachung bei Absatz 2bis auch auf das 15. Altersjahr festlegen könnte und wir diesem Absatz im Sinne der Kommissionmehrheit zustimmen würden.

Die Minderheit ist zusammen mit dem Bundesrat der Ansicht, dass es nicht am Gesetzgeber liegt, formell auf diese Weise zu legiferieren, weil damit ein erheblicher Eingriff in die Beweiswürdigung des Richters erfolgt.

Ich möchte Ihnen im Namen der Kommissionmehrheit empfehlen, diesem Absatz 2bis zuzustimmen.

Darbellay Vital (C, VS), rapporteur: Après ce qu'a dit la présidente de la commission, j'aurais mauvaise grâce de ne pas me rallier également à la proposition de M^{me} Stamm Judith, c'est-à-dire d'accepter les 15 ans.

Donc, la discussion ne porte plus que sur la première phrase de cet alinéa 2bis. On nous a dit que le juge tenait normalement compte des circonstances particulières. Je crois qu'on peut dire que dans un cas de détention normale, le juge tient compte des circonstances personnelles, de la présence des papiers, de la santé de la personne en question, mais ici ce n'est pas un cas pénal, c'est un cas de détention d'une personne qui ne tombe pas sous le coup du Code pénal et il semble qu'il soit juste de préciser que dans ce cas-là, on doit tenir

compte d'autres circonstances, et en particulier des circonstances familiales.

Je vous demande donc de refuser la proposition de minorité Leuba et d'accepter également cette première phrase de l'alinéa 2bis.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte einleitend noch klarstellen: Es ist uns heute unterstellt worden, wir würden mit diesem Gesetz gleichsam grünes Licht geben, um ganze Familien zu verhaften. Davon kann keine Rede sein. In der Kommission hat Ihnen Regierungsrat Homberger ganz klar dargelegt, dass es schon heute Praxis ist, dass zwar der Familienvater in Ausschaffungshaft genommen wird, wenn er den Haftgrund setzt, die Familie aber in der Asylunterkunft bleibt. In einem solchen Fall wäre die Verhaftung der ganzen Familie ein klarer Verstoss gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip. Das sage ich nur, damit das von Anfang an klargestellt ist.

Ich glaube auch nicht, dass der erste Satz wirklich eine Notwendigkeit ist, das ergibt sich aus der Natur der Sache. Dagegen habe ich ein gewisses Verständnis dafür, dass man klarstellen will, dass Jugendliche nicht in Vorbergitungs- und Ausschaffungshaft genommen werden können. Von daher könnte ich mich mit dem offenbar jetzt bezüglich Altersgrenze verbundenen Antrag Loeb François/Stamm Judith einverstanden erklären.

Präsidentin: Der Antrag Seiler Hanspeter ist zurückgezogen worden. Der Antrag Stamm Judith wird in den Antrag der Mehrheit integriert, und der modifizierte Antrag der Minderheit seinerseits enthält den Antrag Loeb François.

Abstimmung – Vote

Für den modifizierten Antrag der Mehrheit/Stamm Judith	69 Stimmen
Für den modifizierten Antrag der Minderheit/Loeb François	58 Stimmen

Bühmann Cécile (G, LU): Frau Heberlein hat als Kommissionssprecherin gesagt, dass die Kommission auf Wunsch der Präsidentin mit der Aufnahme des 15. Altersjahrs einverstanden sei. Ich beantrage eine Abstimmung darüber. Ich bin Mitglied der Kommission, wir sind nicht gefragt worden. Ich möchte gerne, dass wir über den ursprünglichen Antrag der Mehrheit, wie er auf der Fahne steht, abstimmen.

Präsidentin: Ich glaube, es ist korrekt, dass wir den ursprünglichen Antrag der Mehrheit (16 Jahre) noch dem modifizierten Antrag der Mehrheit (15 Jahre) gegenüberstellen.

Abstimmung – Vote

Für den modifizierten Antrag der Mehrheit/Stamm Judith	87 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	38 Stimmen

Abs. 3, 4 Bst. a1 – Al. 3, 4 let. a1
Angenommen – Adopté

Abs. 4 Bst. a – Al. 4 let. a

Keller Rudolf (D, BL), Sprecher der Minderheit: «Die Haft wird beendet, wenn: a. der Haftgrund entfällt oder sich erweist, dass der Vollzug der Weg- oder Ausweisung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen undurchführbar ist;» Dies ist wieder einmal eine Formulierung, die für alles Mögliche und eben auch Unmögliche Interpretationsspielraum lässt; die Juristen haben das auch bestätigt.

Es geht für uns doch darum, ein Gesetz zu formulieren, das in seinen Aussagen klar und unmissverständlich ist. Im Asylgesetz, den dazugehörigen Verordnungen, im Anag und gemäss geltender Praxis sind all jene Gründe klar umschrieben, die den Vollzug der Ausweisung verunmöglichen. Es sind alles rechtliche Gründe, die gegen eine Ausweisung sprechen können. Rechtliche Gründe sind in diesem Sinne auch tatsächliche Gründe.

Man muss davon ausgehen, dass die Lücke «tatsächliche Gründe» bewusst so formuliert worden ist, um auch weiterhin einen möglichst grossen Spielraum für möglichst breite Auslegungen zu haben. Das finde ich nicht in Ordnung. Damit schwächen Sie die Wirkung dieses Gesetzes. Die Staatenlosigkeit eines Ausländers kann auch unter die rechtlichen Gründe fallen. Die Erklärung in der Botschaft ist hierzu doch sehr mager; dort wird unter den tatsächlichen Gründen der Status der Staatenlosen aufgeführt.

Man müsste mir schon detaillierter erklären, was effektiv unter tatsächlichen Gründen ausser den Staatenlosen noch gemeint sein könnte. Auch wenn Sie das heute nicht wahrhaben wollen: Mit dieser weiten bundesrätlichen Formulierung schaffen Sie ein Schlupfloch, ja gar eine ganze Hintertüre! Zum Beispiel die Angelegenheit der Tamilen, die Sie grösstenteils nicht ausschaffen: Das Vorgehen in diesem Fall basiert ja auf dem Asylgesetz und auf den entsprechenden Verordnungen. Es ist also rechtlich klar abgesichert, wenn ein entsprechender politischer Entscheid gefällt wird. Man kann nicht im luftleeren Raum beschliessen, z. B. Tamilen nicht auszuschaffen. Wir haben nur rechtliche Gründe vor uns; die sogenannten tatsächlichen Gründe können Sie vergessen, ausser Sie wollen gelegentlich unter dem Druck der Asylantenlobby noch solch neue Nichtausschaffungsgründe in Serie kreieren, wie Sie ja auch verschiedene Ausländerkategorien im Ausländergesetz in den letzten Jahren geschaffen haben.

Ich beantrage Ihnen deshalb namens der Minderheit, auch namens der SD/Lega-Fraktion, zur besseren Klarheit die «tatsächlichen Gründe» zu streichen. Wir sollten nicht unnötig zusätzliches Juristenfutter schaffen. Wenn wir diese tatsächlichen Gründe drinlassen, kommt so oder so der Tag, wo das Bundesgericht entscheiden muss, was diese Formulierung «tatsächliche Gründe» im Endeffekt bedeutet; dieser Folge sollten wir schon via Gesetz ausweichen.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich bitte Sie, bei der bundesrätlichen Fassung zu bleiben. Wir haben neben den rechtlichen die «tatsächlichen Gründe» bewusst aufgenommen. Die rechtlichen Gründe sind klar. Hier handelt es sich vor allem um das Non-refoulement-Gebot. Aber die Staatenlosigkeit ist ein tatsächlicher, nicht ein rechtlicher Grund, weshalb eine weitere Aufrechterhaltung der Haft nicht möglich ist.

Es gibt auch noch weitere mögliche «tatsächliche Gründe»: Wenn beispielsweise feststeht, dass nicht nur kurzfristig, sondern sehr langfristig eine Ausschaffung technisch nicht möglich ist, dann müsste die Haft ebenfalls aufgehoben werden. Aus diesen Gründen bitte ich Sie, dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	89 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	17 Stimmen

Abs. 4 Bst. b, c – Al. 4 let. b, c
Angenommen – Adopté

Abs. 4 bis – Al. 4 bis

Tschäppät Alexander (S, BE), Sprecher der Minderheit: Ich werde es ganz kurz machen. An und für sich ist es klar, dass das Recht auf Verteidigung ein Recht nach EMRK ist. Der Antrag ist nichts anderes als quasi die Übernahme der allgemeinen Regel des Strafrechtes, dass man eben verbeiständet werden soll, wenn man über eine gewisse Dauer in Haft gesetzt wird. Das ist hier um so wichtiger, als es sich um Ausländer handelt, die in der Regel weder die Gesetze, die Gepflogenheiten noch die Sprache kennen, und als es eben häufig auch eine Haft ist, die mit deliktischem Handeln als Vortat nichts zu tun hat.

Umstritten ist eigentlich die Frage – das ist das Interessante –: Ist es Aufgabe des Bundes, zu legiferieren, oder der Kantone? Die Minderheit denkt, dass es der Bundesgesetzgeber ist, der hier das Recht auf die Verteidigung konkretisieren sollte. Wir machen hier Bundesrecht, Ausländerrecht, und nicht Strafprozessrecht. Daher scheint es uns richtig, wenn der Bund min-

destens eine Grundregel setzt. Der Kanton hat dann noch genügend anderes zu vollziehen.

Wie gesagt, es ist kein «Schicksalsartikel», aber ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie mir ein Erfolgserlebnis gönnen würden.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte Sie bitten, hier der Mehrheit und dem Bundesrat zuzustimmen.

Die Gerichtsorganisation liegt ganz klar in der Kompetenz der Kantone. Auch für den Vollzug der Wegweisung nach Anag und Asylgesetz sind die Kantone zuständig. Wir sollten den Kantonen wirklich nicht mehr als unbedingt nötig hineinregieren. Die nötigen Garantien sind im Text der Mehrheit enthalten; sie ergeben sich aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 78 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 50 Stimmen

Abs. 5 – Al. 5

Angenommen – Adopté

Art. 13d

Antrag der Kommission

Abs. 1

Mehrheit

.... benachrichtigt wird. (Rest streichen)

Minderheit I

(Borer Roland, Aubry, Fritschi Oscar, Keller Rudolf)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Mehrheit

.... oder im Strafvollzug ist zu vermeiden. (Rest streichen)

Minderheit I

(Borer Roland, Keller Rudolf)

Die Haft ist in geeigneten Räumlichkeiten zu vollziehen. (Rest streichen)

Minderheit II

(David, Borel François, Bühlmann, Caspar-Hutter, Darbellay, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas, Stamm Judith, Tschäppät Alexander)

Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft werden von den Kantonen in dazu geeigneten Einrichtungen, getrennt von Untersuchungshaft und Strafvollzug, als Gemeinschaftshaft vollzogen.

Abs. 3 (neu)

Mehrheit

Die inhaftierte Person darf in ihrer persönlichen Freiheit nicht mehr eingeschränkt werden, als es bei der Vorbereitungshaft die Sicherstellung der Durchführung des Wegweisungsverfahrens und bei der Ausschaffungshaft die Sicherstellung des Vollzugs der Ausschaffung erfordern.

Minderheit I

(Borer Roland, Keller Rudolf)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Abs. 4 (neu)

Mehrheit

Einer inhaftierten Person darf der mündliche und schriftliche Verkehr mit ihren Familienangehörigen, ihrem Rechtsbeistand und mit Vertretern von Hilfswerken und Ausländerdienststellen nicht untersagt werden. Vorbehalten bleiben Disziplinarmaßnahmen.

Minderheit I

(Borer Roland, Keller Rudolf)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Abs. 5 (neu)

Mehrheit

Inhaftierte Personen können über die ihnen persönlich gehörenden Sachen sowie über Geldgeschenke und Naturalgaben von Dritten verfügen, soweit der Haftzweck nicht gefährdet wird.

Minderheit I

(Borer Roland, Keller Rudolf)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Abs. 6 (neu)

Mehrheit

Den inhaftierten Personen sind, soweit möglich, geeignete Beschäftigung und tägliche Bewegungsmöglichkeit im Freien anzubieten.

Minderheit I

(Borer Roland, Keller Rudolf)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Abs. 7 (neu)

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(David, Borel François, Bühlmann, Caspar-Hutter, Darbellay, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas, Stamm Judith, Tschäppät Alexander)

Der Bundesrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen, insbesondere über die Stellung der inhaftierten Person, ihr Beschwerderecht und die zulässigen Disziplinarmaßnahmen. Der Bundesrat hat die Oberaufsicht über den Vollzug der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft.

Art. 13d

Proposition de la commission

Al. 1

Majorité

.... en Suisse soit prévenue. (Biffer le reste)

Minorité I

(Borer Roland, Aubry, Fritschi Oscar, Keller Rudolf)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Majorité

.... préventive ou purgeant une peine. (Biffer le reste)

Minorité I

(Borer Roland, Keller Rudolf)

.... des locaux adéquats. (Biffer le reste)

Minorité II

(David, Borel François, Bühlmann, Caspar-Hutter, Darbellay, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas, Stamm Judith, Tschäppät Alexander)

Les cantons exécutent la détention de phase préparatoire et celle en vue du refoulement sous forme de détention communautaire dans des installations adéquates, séparées de celles servant à la détention préventive et à l'exécution des peines.

Al. 3 (nouveau)

Majorité

Pendant la détention de phase préparatoire, la liberté personnelle de la personne arrêtée ne peut pas être restreinte au-delà de ce qu'exige l'exécution de la décision de renvoi ni, pendant la détention en vue du refoulement, au-delà de ce qu'impose l'exécution du refoulement.

Minorité I

(Borer Roland, Keller Rudolf)

Rejeter la proposition de la majorité

Al. 4 (nouveau)

Majorité

La personne en détention peut s'entretenir et correspondre avec les membres de sa famille, son mandataire ou des représentants d'oeuvres d'entraide et de services d'aide aux étrangers. Sont réservées les mesures disciplinaires.

Minorité I

(Borer Roland, Keller Rudolf)

Rejeter la proposition de la majorité

Al. 5 (nouveau)

Majorité

Les personnes en détention peuvent disposer de leurs biens personnels ainsi que des dons en espèces ou en nature que

leur font parvenir des tiers, sous réserve que le but de la détention ne soit pas compromis.

Minorité I

(Borer Roland, Keller Rudolf)
Rejeter la proposition de la majorité

Al. 6 (nouveau)

Majorité

Les personnes arrêtées doivent pouvoir, autant que faire se peut, s'occuper de manière appropriée et prendre quotidiennement de l'exercice en plein air.

Minorité I

(Borer Roland, Keller Rudolf)
Rejeter la proposition de la majorité

Al. 7 (nouveau)

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(David, Borel François, Bühlmann, Caspar-Hutter, Darbellay, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas, Stamm Judith, Tschäppät Alexander)

Le Conseil fédéral promulgue les prescriptions d'exécution nécessaires, notamment en ce qui concerne la situation de la personne en détention, son droit de recours et les mesures disciplinaires admises. Il exerce la haute surveillance en matière d'exécution de la détention de phase préparatoire et de celle en vue du refoulement.

Borer Roland (A, SO), Sprecher der Minderheit I: Wir möchten die Sache ein wenig vereinfachen und dem Gesetz nicht mehr Text aufladen als unbedingt notwendig. Wir meinen damit, dass Artikel 13d Absatz 1 so, wie er vom Bundesrat formuliert ist, absolut genügend ist und dass man demzufolge nachher die ganzen Umschreibungen, die gemäss Mehrheit in den Absätzen 3 bis 6 formuliert worden sind, weglassen könnte; das würde der Vereinfachung dienen. Es würden damit aber trotzdem die Rechte des Inhaftierten sichergestellt.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Wir haben hier, wieder ein recht kompliziertes Abstimmungsverfahren. Ich schlage vor, dass wir absatzweise vorgehen.

In Absatz 1 entschied sich die Kommissionsmehrheit, den ersten Satz des Absatzes 1 gemäss Antrag Bundesrat stehenzulassen, nimmt aber dann in Absatz 2 und 3 detaillierte Vorschriften über den Vollzug auf.

Der zweite Satz des Absatzes 1 ist weiter unten im Antrag der Mehrheit wieder enthalten. Ich denke, dass wir absatzweise abstimmen müssen, um Klarheit darüber zu schaffen, welchen Inhalt wir letztlich beschliessen.

Darbellay Vital (C, VS), rapporteur: La proposition de minorité I (Borer Roland), à l'alinéa 1er, est liée à la proposition de la majorité de la commission à l'alinéa 4. Il s'agit ici de préciser les personnes avec qui l'intéressé peut prendre contact.

Je vous invite à voter la proposition de la majorité de la commission qui a été acceptée par 14 voix contre 6.

Borer Roland (A, SO), Sprecher der Minderheit I: Es ist ein wenig kompliziert, wenn man in der Behandlung Absatz 1 von den Absätzen 3, 4, 5 und 6 abkoppelt; das funktioniert einfach nicht. Ich möchte nochmals darauf hinweisen: Im Bereich von Absatz 2 wird etwas ganz Spezielles für sich allein behandelt; aber die Absätze 1, 3, 4, 5 und 6 gehören zusammen.

Wenn Sie wollen, dass jedermann mit den Inhaftierten Kontakt aufnehmen kann, dann müssen Sie in Gottes Namen der Kommissionsmehrheit zustimmen.

Zu Absatz 2: Wir haben auch hier wieder Bedingungen, die es den Kantonen unendlich schwermachen werden, das Gesetz zu realisieren. Sie klammern gewisse Räumlichkeiten aus, die die notwendige Sicherheit garantieren. Es wird explizit gesagt, die Haft dürfe nicht mit Personen in Untersuchungshaft oder in Strafvollzug zusammen vollzogen werden. Dürften dann zum Beispiel Personen in Ausschaffungshaft in Gefängnisanlagen

im weitesten Sinn untergebracht werden, wo sich in einem anderen Gebäude auch Untersuchungsgefängene befänden? Das ist ein Problem, das man auf jede Art und Weise auslegen kann und das zu unendlichen Diskussionen führt.

Wir haben auf anderen Gebieten alle Massnahmen, die die Kantone einschränken oder den Kantonen zwingende Vorschriften machen, im Verlaufe der Bearbeitung dieses Gesetzentwurfes abgelehnt – absolut alles. Den Kantonen wurden nirgendwo explizit Auflagen gemacht. Wir haben ein grenzenloses, absolutes Vertrauen in die Zuständigkeit, die Souveränität und die richtige Ausführung der Kantone dokumentiert. Jetzt aber wollen wir plötzlich Vorschriften machen; da stimmt doch etwas nicht. Bis anhin war das Vertrauen da; und nun, wo es darum geht, dass die Kantone selber wählen können, jetzt, wo es darum geht, den Wahrheitsbeweis betreffend Vertrauen in die Kantone anzutreten, dass diese auch tatsächlich inhaftierungsfreundlich handeln, jetzt ist man hier im Rat plötzlich nicht mehr sicher und sagt: Genau hier müssen wir den Kantonen vorschreiben, dass sie etwas nicht tun dürfen.

Also: Was wir heute gemacht haben, strotzt doch nur so vor Inkonsequenz. Einmal so; einmal so. Wenn es uns passt, dann sagen wir, das sei eine Sache, wo die Kantone souverän entscheiden können, wir hätten Vertrauen, dass sie das schon richtig machen würden. Wenn es der Ausländerlobby aber nicht passt, dann machen wir Vorschriften und sagen, die Kantone dürften dieses und jenes nicht tun.

Seien Sie doch heute bitte in Gottes Namen beim Legiferieren nur ein einziges Mal konsequent: Ziehen Sie jetzt die eingeschlagene Linie durch! Wir haben Vertrauen zu den Kantonen, zu den Regierungen in den Kantonen und zu den Behörden, die das Gesetz zu vollziehen haben. Geben wir auch hier den Kantonen Souveränität, sagen wir den Kantonen nur, dass sie geeignete Räumlichkeiten zur Verfügung stellen müssen. Ich bin überzeugt, dass die Kantone richtig handeln werden!

David Eugen (C, SG), Sprecher der Minderheit II: Absatz 2 befasst sich mit dem Vollzug der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft. Dass Leute, die keine Straftat begangen haben und in Ausschaffungs- und Vorbereitungshaft gesetzt werden, nicht mit kriminellen Tätern zusammen in einer Haftanstalt untergebracht werden, das ist ein Aspekt der Menschenwürde. Hier müssen wir eine saubere Grenze ziehen.

Wenn wir diese Leute in der administrativen Haft zusammen mit kriminellen Tätern einsperren, dann tangieren wir ihre Menschenwürde. Also müssen wir ganz klar festhalten, dass hier eine Grenze zu ziehen ist; das müssen wir als Gesetzgeber tun. Wir ordnen ja diese Haft an und schaffen die gesetzlichen Grundlagen. Deshalb müssen wir auch die Randbedingungen beim Vollzug dieser Haft festlegen. Darum ist es wichtig, dass in diesem Gesetz steht, dass hier der Vollzug vom Strafvollzug und von der Untersuchungshaft getrennt werden muss.

Herrn Borer muss ich sagen, dass das in keiner Weise eine Schikane gegen die Kantone ist, sondern das ist die Klarstellung, dass es sich hier um eine andere Haft als die Untersuchungshaft unter Strafvollzug handelt; das ist notwendig.

In diesem Punkt unterscheiden sich im übrigen der Bundesrat, die Mehrheit und die Minderheit II nur wenig. Deswegen könnte ich auf den Antrag der Minderheit II verzichten. Was in der Minderheit II noch zusätzlich eingebracht ist, ist die Bestimmung, dass hier die Gemeinschaftshaft gilt und nicht die Einzelhaft.

Nach Auffassung der Minderheit II ist es notwendig, dass das gesagt wird, weil viele, vor allem auch ältere Haftanstalten, die Untersuchungsgefängnisse sind, die man für diese Zwecke vielleicht benutzen wollte, für den Vollzug der Gemeinschaftshaft nicht geeignet sind. Gemeinschaftshaft heisst, dass die Häftlinge zwar in der Nacht in einer Einzelzelle untergebracht werden können, aber untertags in Gruppen irgendwo beschäftigt werden und nicht, was für Einzelhaft gilt, Tag und Nacht in eine Zelle eingesperrt sind. Mit dem Ausschluss der Einzelhaft wird ausgeschlossen, dass für diese Tatbestände Leute Tag und Nacht während Monaten in eine Zelle eingesperrt werden können. Nach meiner Meinung ist es wichtig, dass wir das hier klar sagen. Vorbehalten bleibt – das sehen

Sie in diesem Artikel –, dass es als Disziplinarmassnahme möglich ist, auch in solchen Haftanstalten Personen in Einzelhaft zu versetzen. Darum steht hier das Wort «Gemeinschaftshaft», damit die Kantone wissen: Die Leute sind untertags in Gruppen zu beschäftigen, auch die Familien sind zusammenzuführen, sofern Familien inhaftiert sind; es ist nicht zulässig, die Leute Tag und Nacht in der Zelle eingesperrt zu halten. Aus diesem Grunde bitte ich Sie, der Minderheit II zu folgen.

Steinemann Walter (A, SG): Die Fraktion der Auto-Partei unterstützt die Minderheit I (Borer Roland). Wir können nicht einsehen, weshalb von den Kantonen verlangt wird, dass die Inhaftierten eine Vorzugsbehandlung und auch zwingend eine geeignete Beschäftigung erhalten sollen. Diese Verpflichtung ist völlig unangenehm und in der gegenwärtigen Wirtschaftslage absolut illusorisch. Das Gesetz soll diesbezüglich mindestens flexibel sein, da der Vollzug auf die verschiedenen Gegebenheiten in den Kantonen Rücksicht nehmen muss. Daher ist auf zu enge Formulierungen zu verzichten, deren Durchführung nicht gesichert ist, ja nicht gesichert sein kann. Bitte unterstützen Sie die Minderheit I (Borer Roland), welche nur den ersten Satz in Absatz 2 stehen lassen will.

Stalder Fritz (D, BE): Zu Absatz 7: Im Namen der SD/Lega-Fraktion möchte ich Ihnen kurz darlegen, warum wir hier die Auffassung der Kommissionsmehrheit unterstützen. Artikel 13d Absatz 7, wie ihn die Minderheit David vorschlägt, stellt eine Luxusvariante dar. Dass hier der Bundesrat nochmals Ausführungsbestimmungen mit all den aufgeführten Punkten erlassen soll, erscheint uns nicht sinnvoll, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Die Ausschaffungshaft ist in der Regel nicht von langer Dauer;
2. der Vollzug der Ausschaffung darf nicht durch zusätzlich vom Bundesrat zu erlassende Ausführungsbestimmungen erschwert werden;
3. die Zusammenlegung dieser Häftlinge muss nach Möglichkeit vermieden werden – dies wird in den meisten Fällen wegen den fehlenden Räumlichkeiten sowieso nicht möglich sein;
4. die geforderte Beschäftigungsart wurde nicht definiert: Wie hätte diese auszusehen? Arbeit, Freizeitbeschäftigung, Sport? Aus den dargelegten Gründen lehnt die SD/Lega-Fraktion den von der Minderheit David beantragten Absatz 7 ab und empfiehlt Ihnen, dasselbe zu tun.

Präsidentin: Die SP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei Absatz 2 die Minderheit II (David) unterstützt.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Die Kommissionsmehrheit war der Meinung – Sie sehen es auf der Fahne – und hat mit 15 zu 0 Stimmen dem Entscheid zugestimmt, dass detaillierte Regelungen aufgenommen werden sollen, wie sich der Vollzug der Haft abwickeln soll. Teilweise wurden Sätze übernommen, die im bundesrätlichen Entwurf enthalten sind, z. B. in Absatz 4 wird der zweite Satz von Absatz 1 des bundesrätlichen Entwurfes übernommen, in Absatz 6 wird auch der dritte Satz aus Absatz 2 des bundesrätlichen Entwurfes übernommen.

Sie sehen, wie komplex die Gegenüberstellungen sind. Im wesentlichen sind es zwei Konzepte, Sie haben es gehört. Die Minderheit I (Borer Roland) möchte nur die geeigneten Räumlichkeiten vorschreiben, während die Kommissionsmehrheit der Meinung war, dass hier einige Vorschriften gemacht werden müssen, dass insbesondere eine klare Trennung von Untersuchungshaft und Strafvollzug erfolgen müsse. Die Minderheit II ist der Ansicht – wir haben es von Herrn David gehört –, dass speziell vorgeschrieben werden muss, dass eine Gemeinschaftshaft vollzogen werden muss.

Darbella Vital (C, VS), rapporteur: En ce qui concerne l'alinéa 2 de l'article 13d, la proposition de la majorité de la commission est plus détaillée. Elle relève d'une manière plus précise ce qui doit être fait. C'est ainsi que la troisième phrase

du projet du Conseil fédéral est supprimée et vous la retrouvez sous la forme de l'alinéa 6: «Les personnes arrêtées doivent pouvoir, autant que faire se peut, s'occuper de manière appropriée et prendre quotidiennement de l'exercice en plein air.»

En ce qui concerne la proposition de la minorité I (Borer Roland), elle dit simplement que «la détention doit avoir lieu dans des locaux adéquats» sans donner la moindre précision. Ceci nous paraît nettement trop rudimentaire.

En ce qui concerne la proposition de la minorité II (David), la différence avec la proposition de la majorité, c'est qu'on dit que la détention en phase préparatoire et celle en vue du refoulement doit se faire «sous forme de détention communautaire».

Je vous invite à voter les propositions de majorité qui ont été acceptées respectivement par 15 voix sans opposition et par 14 voix contre 6.

Koller Arnold, Bundesrat: Leider war ich nicht dabei, als dieser Artikel in der Kommission formuliert wurde. Ich bin aber überzeugt, dass die Lösung des Bundesrates hier die richtige ist. Wir beschränken uns nämlich auf jene unbedingt notwendigen Vorschriften, die sich auch zum Teil aus dem Völkerrecht ergeben. Beispielsweise ergibt sich aus dem Völkerrecht, dass es nicht angeht, Leute im Strafvollzug mit Leuten zu vermischen, die in der Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft sind. Diesen Grundsatz haben wir hier aufgenommen. Ich möchte aber auch hier klarstellen, dass das nicht heisst, dass von den Kantonen unbedingt getrennte Anstalten gebaut werden müssen, sondern es ist nur nötig, dass diese beiden Kategorien von Häftlingen auf jeden Fall räumlich und regime-mässig klar getrennt werden. Das ist die wesentliche Aussage des Bundesrates.

Obwohl ich glaube, dass jetzt niemand mehr den Entwurf des Bundesrates aufnimmt, möchte ich hier doch sagen, dass der Bundesrat ganz klar daran festhält.

Was die Mehrheit in den Absätzen 3ff. beantragt, finde ich – ich muss da offen reden – eine föderalistische Ungeheuerlichkeit. Wir wollen doch wirklich keine Bundesanstalten. Wir halten ausdrücklich am Prinzip fest, dass die Kantone für den Vollzug dieses Gesetzes verantwortlich sind. Natürlich braucht es ein anderes Regime und ein anderes Konzept. Meine Spezialisten haben mit den Kantonen zusammen bereits ein solches Anstaltskonzept entworfen. Insofern können wir den Kantonen sicher Unterstützung bieten, aber ich würde mich, falls ich die verantwortliche kantonale Regierung wäre, wirklich bedanken, wenn der Bund hingeht und sagt: «Ihr seid verantwortlich für den Vollzug», und er den Kantonen aber – Entschuldigung – fast wie kleinen Kindern vorschreibt, wie sie das Anstaltsreglement ausgestalten müssen.

Ich muss Ihnen ganz klar sagen, ich finde das eine föderalistische Ungeheuerlichkeit, und ich bin auch überzeugt, dass spätestens der Ständerat das wieder ändern wird. Ich halte ganz klar am Entwurf des Bundesrates fest.

Abs. 2 – Al. 2

Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire

Für den Antrag der Minderheit II	62 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	61 Stimmen

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire

Für den Antrag des Bundesrates	82 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	49 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag des Bundesrates	72 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	62 Stimmen

Abs. 1, 3–6 – Al. 1, 3–6

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit I	77 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	55 Stimmen

Abs. 7 – Al. 7

David Eugen (C, SG), Sprecher der Minderheit: Von mir aus gesehen macht der Absatz 7 für sich allein keinen Sinn mehr, weil Sie als Gesetzgeber offenbar dem Bundesrat folgen und sagen: Das sollen alles die Kantone machen. Absatz 7 war eine Ergänzung zum Antrag der Mehrheit. Deshalb müsste ich diesen Antrag eigentlich zurückziehen. Wenn die Kolleginnen und Kollegen der Minderheit dem nicht widersprechen, nehme ich an, sie seien mit diesem Rückzug einverstanden.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité*

Ordnungsantrag – Motion d'ordre

Hubacher Helmut (S, BS): Wir sind jetzt in der zwölften Sitzungsstunde. Ich würde Ihnen beantragen, jetzt aber wirklich die Sitzung abubrechen, sonst müssten wir punkto Menschenrechte langsam Strassburg anrufen. Ich bin der Meinung, mehr als fast zwölf Stunden seien einfach nicht zumutbar.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Hubacher	67 Stimmen
Dagegen	58 Stimmen

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 21.25 Uhr
La séance est levée à 21 h 25*

93.128

**Zwangsmassnahmen
im Ausländerrecht.
Bundesgesetz
Droit des étrangers.
Mesures de contrainte. Loi**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 93 hiervor. – Voir page 93 ci-devant

Art. 13e

Antrag der Kommission

Abs. 1

Mehrheit

.... oder gefährdet, insbesondere zur Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels, die Auflage machen,

Minderheit I

(Tschäppät Alexander, Borel François, Bühmann, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas)

.... und Ordnung ernsthaft gefährdet, insbesondere zur Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels, verbieten, ein bestimmtes Gebiet zu betreten oder zu verlassen.

Minderheit II

(Gross Andreas, Borel François, Bühmann, Fankhauser)

Streichen

Abs. 2

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit II

(Gross Andreas, Borel François, Bühmann, Fankhauser)

Streichen

Abs. 3

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit I

(Keller Rudolf, Aubry, Borer Roland)

.... keine aufschiebende Wirkung. Der Beschwerdeentscheid ist nicht anfechtbar.

Minderheit II

(Gross Andreas, Borel François, Bühmann, Fankhauser)

Streichen

Abs. 4 (neu)

Mehrheit

Liegt über die Aufenthaltsberechtigung des Ausländers noch kein Entscheid vor, so hat die zuständige Behörde ohne Verzug den Entscheid zu treffen.

Minderheit II

(Gross Andreas, Borel François, Bühmann, Fankhauser)

Streichen

Art. 13e

Proposition de la commission

Al. 1

Majorité

.... l'ordre publics, notamment en vue de lutter contre le trafic illégal de stupéfiants, de ne pas quitter

Minorité I

(Tschäppät Alexander, Borel François, Bühmann, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas)

.... d'établissement et qui menace sérieusement la sécurité et l'ordre publics, notamment en vue de lutter contre le trafic illégal de stupéfiants, de pénétrer dans une région déterminée ou de la quitter.

Minorité II

(Gross Andreas, Borel François, Bühlmann, Fankhauser)
Biffer

Al. 2**Majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Minorité II

(Gross Andreas, Borel François, Bühlmann, Fankhauser)
Biffer

Al. 3**Majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité I

(Keller Rudolf, Aubry, Borer Roland)

.... d'effet suspensif. La décision rendue sur recours n'est pas
attaquable.

Minorité II

(Gross Andreas, Borel François, Bühlmann, Fankhauser)
Biffer

Al. 4 (nouveau)**Majorité**

Si aucune décision n'a encore été rendue au sujet du droit de
séjour de l'étranger, l'autorité compétente doit rendre sa déci-
sion dans les meilleurs délais.

Minorité II

(Gross Andreas, Borel François, Bühlmann, Fankhauser)
Biffer

Abs. 1 – Al. 1

Gross Andreas (S, ZH), Sprecher der Minderheit II: Ich
möchte mich unter anderem an Bundesrat Koller wenden,
doch er ist noch nicht da.

Ich glaube, es ist sinnvoll, mit diesem Artikel die Debatte neu
aufzunehmen, denn viele empfinden diesen als Schlüsselarti-
kel. Einige nennen ihn den Kern, die «Lex Letten».

Für mich ist es ein wichtiger Artikel, weil man an ihm exem-
plarisch die Problematik dieses Gesetzes illustrieren kann:
Problematik dieses Gesetzes, weil dieser Artikel gesetzgebe-
risch nicht nötig, sozial falsch und politisch opportunistisch
ist; weil er meiner Meinung nach Erwartungen folgt, Erwar-
tungen zu erfüllen vorgibt, die sich so nicht erfüllen lassen.
Man könnte auch von einer emotionalen Gesetzgebung spre-
chen. Man schürt Emotionen, versucht, ihnen zu entspre-
chen, löst aber keine Probleme und schafft neue, noch ge-
fährlichere Emotionen.

Es fängt schon bei der Sprache an. Der Titel dieses Artikels
heisst Ein- und Ausgrenzen. Sprache bildet so etwas wie die
Gene der Politik. Die Sprache ist entlarvend. Sie weist auf den
Stoff hin, aus dem jeweils die Politik gemacht wird. Wer ein-
und ausgrenzt, hat eine diffuse Angst. Er projiziert eigentlich
die Angst auf jene, die er ausgrenzt, ohne die Ursachen seiner
Angst abzubauen, denn ausgrenzen heisst auch abweisen.
Ängste abbauen erfordert aber ein Eingehen auf das, was
Angst macht. Ein- und Ausgrenzen ist also typisch für eine
emotionale, von Emotionen geleitete, vielleicht sogar sich hin-
reissen lassende Politik.

Ich möchte betonen, dass Asylbewerber, welche kriminell
handeln, strafrechtlich geahndet gehören. Sie wirken in der
Regel ihr Asylrecht. Ihr Gesuch kann beschleunigt erledigt
werden, und so lange können sie interniert werden. Genau
das hat das Bundesgericht gestattet. Herr Bundesrat Koller
hat das gestern auch nicht anders berichtet. Ausländerpoli-
tisch braucht es also diesen Artikel nicht.

Drogenpolitisch schüren Sie damit einmal mehr Hoffnungen,
die Sie nicht erfüllen können. Es wird mit diesem Artikel vorge-
geben, die «Szene» in Zürich könne aufgelöst werden. Mit die-
ser so unerfüllbaren Hoffnung folgen Sie einer ungu-
ten zürcherischen Tradition – ich würde glauben, dass Sie einer un-
guten zürcherischen Tradition nicht folgen möchten, da Sie
eher skeptisch sind, wenn man Ihnen zürcherische Traditio-
nen vorschlägt –: Seit über zehn Jahren versucht man, sol-

chen ungeliebten Szenen in Zürich polizeilich Herr zu werden,
indem man sie vergeblich aufzulösen versucht. Die Szene
wandert immer an einen anderen Ort, wo die Polizei noch nicht
ist, und wenn diese dann kommt, geht die Szene weiter.

Sie können diese Szene nur auflösen – im Letten z. B. –, wenn
Sie die Drogenpolitik entkriminalisieren, den Schwarzmarkt
austrocknen, die Drogenpolitik liberalisieren.

Mit diesem Ein- und Ausgrenzensartikel führen Sie unredli-
cherweise Sündenböcke vor, denn Ausländer sind nicht öfter
Dealer als Schweizer. Sie stigmatisieren ein Bevölkerungsseg-
ment, Sie hetzen Menschen aufeinander los, die alle in einer
Misere stecken. Das kann man sehr schön im Kreis 5 sehen,
wo diese Szene beheimatet ist, weil dort einerseits die eher be-
nachteiligten Schweizerinnen und Schweizer und gleichzeitig
etwa 40 bis 50 Prozent Ausländerinnen und Ausländer wohn-
en. Wenn Sie Asylbewerber wirklich als Kleindealer ausgren-
zen, wird die Funktion der Kleindealerei einfach von anderen,
von Schweizerinnen und Schweizern übernommen, solange
Sie drogenpolitisch nicht das Gebotene tun und verhindern,
dass man Kleindealer für solche Zwecke braucht und Men-
schen für solche Zwecke missbraucht.

Auf die Unpraktikabilität des Ein- und Ausgrenzens müssen
wir hier gar nicht genau eingehen. Sie könnten den Beweis
nicht erbringen, dass Artikel 13e praktikabel wäre, denn jene,
die diesen Artikel unterstützen, wollen gar nicht neue Grenz-
häuschen – z. B. beim Letten, um den ganzen Kreis 5, um die
ganze Stadt Zürich oder gar den ganzen Kanton Zürich – auf-
stellen, sondern einen Vergehenstatbestand schaffen, der ih-
nen dann fremdenpolizeilich die Verhaftung gestattet, für den
Fall, dass das zweite Mal Leute dort sind, denen sie beim er-
sten Mal gesagt haben, sie dürften nicht mehr kommen.

Weil sie das bestehende, ausreichende Recht eigentlich nicht
vollziehen wollen, schaffen sie ein zweifelhaftes neues, das die
vorgeschobenen Ziele verfehlt, der Willkür Tür und Tor öffnet
und die Menschen- und Freiheitsrechte in Frage stellt.

Ich wollte mich eigentlich jetzt direkt an Herrn Bundesrat Koller
wenden. Diejenigen unter Ihnen, die bisher gemeint haben,
dieses Gesetz bzw. dieser Artikel sei so gut, ersetzen jetzt halt
Herrn Bundesrat Koller. Ich habe Herrn Bundesrat Koller vier
Tage lang zugehört, und manchmal habe ich ein bisschen ge-
litten dabei. Seither habe ich mich immer wieder gefragt, wes-
halb er dies eigentlich tut, weshalb er sich eigentlich kaum von
einem Argument beirren lässt.

Präsidentin: Jetzt kommt Herr Bundesrat Koller. Ich begrüsse
ihn und bin froh, dass er bei uns eintrifft.

Gross Andreas (S, ZH) Sprecher der Minderheit II: Es tut mir
leid, Herr Bundesrat Koller, aber ich kann Sie nicht schonen,
obwohl Sie sicher erholungsbedürftig sind. (*Heiterkeit*)

Ich habe Ihnen tagelang zugehört und habe mich dabei immer
gefragt, weshalb Sie sich so wenig von Argumenten beirren
lassen, beispielsweise bei diesem Artikel. Ich habe vorhin auf-
zuzeigen versucht, dass dieser Artikel 13e – Ein- und Ausgren-
zen – schon in der Sprache zeigt, dass er falsch liegt, dass Sie
damit nicht realisieren können, was Sie wollen. Trotzdem lies-
sen Sie sich überhaupt nicht beirren.

Ist es die Sicherheit, die Sie haben, jeden Referendumskampf
trotz allem Fragwürdigen gewinnen zu können? Sind es die
«Persilscheine» einiger Professoren, die Sie veranlassen, sich
nicht beirren zu lassen?

Ich möchte eine andere Antwort vorschlagen. Ich habe eine
mögliche Antwort auf die Frage gefunden, weshalb Sie sich
nicht beirren lassen, und zwar bei einem Mann, dessen
525. Geburtstag wir in diesem Jahr feiern können, der als ein
Denker gilt, der die Moderne in der politischen Philosophie er-
öffnet hat, Niccolò Machiavelli. Machiavelli steht ja nicht für
das Denken, das man heute als machiavellistisch bezeichnet.
Insofern möchte ich also nicht falsch verstanden werden. Herr
Bundesrat Koller ist nicht ein Machiavellist. Machiavelli be-
schrieb in seinem Hauptwerk «Der Fürst» nur die Herrschafts-
techniken, die man heute als machiavellistisch bezeichnen
kann. Er beschrieb sie, um die Florentiner – es ging ihm da-
mals um die Republik in Florenz – in die Lage zu versetzen,
diese Herrschaft zu überwinden. Er hat geschrieben, dass für

eine politische Herrschaft – und es ist egal, ob es ein «Fürst» oder eine Republik oder eine Demokratie wie die Schweiz ist – das wichtiger ist, was sich die Leute unter einer Sache vorstellen, als das, was wirklich Sache ist. Machiavelli schrieb im 18. Kapitel – ich kann Ihnen das nachher sogar auf italienisch geben, wenn Sie das im Original lesen möchten –: «Alle sehen, was du scheinst, aber nur wenige erfassen, was du bist. Und diese wenigen» – auch hier im Saal vielleicht – «wagen nicht, der Meinung der vielen zu widersprechen, welche auf ihrer Seite die Majestät des Staates haben.»

Ich wage nicht zu behaupten, Herr Bundesrat, Sie wirklich erfasst zu haben, deshalb suche ich immer noch nach Antworten. Ich wage nur – obwohl Sie die Majestät des Staates für sich reklamieren können –, die Sache, um die es hier geht, und nicht nur die Vorstellung davon, zu erfassen und Ihnen deshalb zu widersprechen. Ich sage Ihnen, dass Sie mit diesem Artikel 13e nicht leisten können, was Sie vorgeben, dass wir die Sache und nicht nur den Schein, die Vorstellung dieses Gesetzes, beurteilen müssen. Es genügt also nicht, wenn die Leute meinen, sie könnten damit etwas erreichen, was von der Sache her nicht möglich ist.

Deshalb bitte ich Sie, auf diesen Artikel zu verzichten, zumal er Tür und Tor öffnet für Sachen, deren Problematik wir uns offenbar hier gar nicht vorstellen können.

Tschäppät Alexander (S, BE), Sprecher der Minderheit I: Wenn Sie sich den Text vor Augen halten, werden Sie sehen, dass der Bundesrat seinen Vorschlag, nämlich das Gebiet nicht zu verlassen oder nicht betreten zu dürfen, dann anwenden will, wenn zwei Elemente erfüllt sind. Das erste Element ist die Störung der öffentlichen Ordnung, das zweite die Gefährdung. Meine Kritik ist die, dass die erste Formulierung, die Störung der öffentlichen Ordnung, viel zu offen, viel zu ungenau und viel zu unpräzise ist. Sie geht meiner Meinung nach – das die gleiche Kritik wie gestern – auch wieder über das Ziel hinaus. Was heisst denn schon «die öffentliche Ordnung stören»? Heisst das laut singen an einem Fest, heisst das ein bisschen betrunken nach Hause kommen? Oder heisst das effektiv erst das, worauf offenbar Herr Bundesrat Koller abzielt, nämlich eine Störung im Bereiche der Betäubungsmittel?

Die Formulierung mit der Störung, wie sie hier beantragt wird, ist eine äusserst unpräzise, für Juristen in der Auslegung sicher nicht sehr einfache. Kommt hinzu, dass die Ein- und Ausgrenzung nicht vom Richter verfügt wird, sondern im konkreten Fall von der Verwaltung – wie Sie im Text sehen –, mit der Möglichkeit eines Weiterzuges an den Richter.

Von daher scheint es mir dringend notwendig, dass wir eine Formulierung wählen, die so präzise, so klar ist, dass sie zu keinerlei Problemen in der Auslegung führt: Die «Gefährdung der öffentlichen Ordnung» ist bedeutend einfacher, ist zwar auch nicht präzise umschrieben, aber da kennen wir in der juristischen Praxis genügend Beispiele, die dafür sprechen, dass wir mit diesem Element leben können.

Ich muss sagen, die Kommissionmehrheit hat mit ihrem Antrag diese Gefährdung konkretisiert, sie hat den klaren Hinweis auf die Betäubungsmittel gemacht. Es ist eigentlich die sinnvollste Ergänzung, gerade wenn man sagt, der Zweck dieses Gesetzes sei zu einem schönen Teil auch die Bekämpfung des Drogenhandels vor allem im Raume Zürich. Was die Kommissionmehrheit beschlossen hat, ist bedeutend präziser als das, was der Bundesrat will, aber es hat eben immer noch den Schönheitsfehler, dass auch die «Störung» nach wie vor im Text ist. Ich denke, wir wollen den Zürchern helfen; hier einen Beitrag zu leisten. Ob das gelingt oder nicht, das haben Sie von Herrn Gross Andreas anders gehört, da kann jeder seine eigene Meinung haben. Aber wir wollen nicht noch mehr; wir wollen insbesondere nicht eine Formulierung ins Gesetz aufnehmen, die sehr fragwürdig ist, die in der Auslegung völlig unklar ist. Die Störung wird noch zu definieren sein.

Ich möchte Sie dringend bitten, diesen Aspekt zu berücksichtigen und die Variante zu wählen, die einen Beitrag an die Lösung des Problems leistet – mindestens einmal gesetzestech-nisch einen Beitrag leisten könnte –, die aber nicht mit einer Formulierung operiert, die in der Praxis schwer zu handhaben sein wird.

Auch hier müssten wir uns ganz ehrlich überlegen, was der Artikel bringt und wie weit wir ihn formulieren müssen, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Die Störung der öffentlichen Ordnung als Kriterium ist sicher nicht das richtige Instrument, um Ordnung zu schaffen, ausser man wolle hier auch wieder strenger gegen Ausländer vorgehen und einen härteren Massstab anlegen als bei Schweizerinnen und Schweizern.

Ich möchte Sie daher bitten, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen. Er verhindert nicht, dass in der Drogenszene etwas gemacht werden kann. Er beinhaltet genau diese Konkretisierung, wie sie auch die Kommissionmehrheit vorgesehen hat, aber er hat nicht den Nachteil in sich, dass die unklare Formulierung der Störung beibehalten wird.

Ich möchte Sie bitten, diesem Antrag zuzustimmen. Ich selber werde dem Rayonverbot zustimmen, weil ich glaube, dass es gegenüber diesen Delinquenten eine mildere Massnahme ist als der gestern leider beschlossene Artikel 13a Buchstabe e.

Fritschi Oscar (R, ZH): Wir haben im Laufe der gestrigen Debatte sehr oft das Wort «Verhältnismässigkeit» gehört. Dabei liegt es doch auf der Hand, dass von den vier Pfeilern der Vorlage – nämlich den Massnahmen: Vorbereitungshaft, Ausschaffungshaft, erweiterte Durchsuchungsmöglichkeit und Zuweisung eines Rayons, d. h. Ein- und Ausgrenzung – dieser letztere der mildeste von allen ist. Deshalb würde ich meinen, daraus sei abzuleiten, dass es gerade im Sinne der Verhältnismässigkeit ist, wenn jene Kreise hier im Rat, die gegenüber der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft skeptisch sind, dafür sorgen, dass dort, wo die Voraussetzungen dazu erfüllt sind, zuerst diese mildeste Massnahme der Ein- und Ausgrenzung zum Tragen kommt.

Wenn Herr Gross Andreas sagt, die Ein- und Ausgrenzung sei nicht nötig, mag das sein, wenn man Buchstabe e von Artikel 13a, also die Vorbereitungshaft, extensiver zum Zuge kommen lassen will. Aber ich kann mir nicht vorstellen, dass das die Meinung von Herrn Gross ist.

Das gleiche gilt für Herrn Tschäppät Alexander, der an sich dieser Massnahme ja zustimmt. Deshalb dünkt mich, wir sollten hier nicht besondere Hürden aufstellen. Mir scheint folgerichtig die Differenzierung unnötig, dass die Rayonzuweisung nur dann erfolgen kann, wenn die Ordnung «ernsthaft gefährdet» ist und nicht schon, wenn sie nur «gefährdet» ist. Dass man hier einen qualifizierten Begriff einführt, scheint mir unnötig. Die Frage, ob jemand «ernsthaft gefährdet» ist oder nur «gefährdet», gibt wieder Juristenfutter. Das ist bei dieser mildesten Massnahme eigentlich nicht nötig.

Vollends schwer fällt es mir, den Antrag der Minderheit II (Gross Andreas) zu begreifen. Ich kann mir nicht helfen, da sehe ich zu einem schönen Teil die Taktik der Fundamentalopposition gegen dieses Gesetz am Werk, die darin besteht, an die vorgeschlagenen Massnahmen einen superperfektionistischen Anspruch zu stellen. Herr Gross hat an die Massnahmen den Anspruch gestellt, dass die Drogenszene in Zürich aufgelöst werden soll, und dann ausgeführt: Dieses Ziel wird nicht zu 100 Prozent erreicht, also müssen wir von der Massnahme absehen.

Ich bin mit ihm überzeugt, dass wir das Phänomen der drogendealenden Asylbewerber mit der Ein- und Ausgrenzung nicht einfach völlig zum Verschwinden bringen. Aber auch wenn der Ertrag nur 50 statt 100 Prozent betragen sollte, ist doch hier das Verhältnis von Aufwand und Ertrag besonders gut, weil nämlich der Aufwand – das wäre der Grad der Einschränkung der persönlichen Freiheit – hier besonders gering ausfällt.

Darum bitte ich Sie im Namen der FDP-Fraktion, sowohl den Streichungsantrag der Minderheit II (Gross Andreas) als auch den Antrag der Minderheit I (Tschäppät Alexander), hier eine verschärfte Formulierung vorzusehen, abzulehnen.

Goll Christine (S, ZH): Im Namen eines Teils der SP-Fraktion bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit II (Gross Andreas) auf Streichung von Artikel 13e zuzustimmen.

Ich habe mich bei dieser Vorlage grundsätzlich gefragt, warum sie nicht dem Departement Villiger überlassen wurde, da sie ja nichts anderes als Abschreckungsmassnahmen ent-

hält. Die unzumutbare Verschärfung des Anag wird von der Geschichte eingeholt und läuft meiner Meinung nach Gefahr, zum eigentlichen Kriegsrecht zu werden.

Ich erinnere an die Geschichte: Gestützt auf seine Kriegsvollmachten hat der Bundesrat schon während des Ersten Weltkrieges in der Verordnung über die Grenzpolizei und die Kontrolle der Ausländer Ausweisungsvorschriften erlassen.

Mit Artikel 13e sollen eigentliche Sperrbezirke für Ausländerinnen und Ausländer geschaffen werden. Bei näherem Hinsehen entpuppt sich der neugeschaffene Artikel jedoch nicht einfach als Verbot gegenüber Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern, bestimmte Gebiete zu verlassen oder zu betreten, sondern damit wird einzig und allein ein Vorwand geschaffen, Aus- und Wegweisungen ohne Respektierung der verfassungsrechtlich garantierten Grundrechte vornehmen zu können.

Wenn Sie nämlich den Sperrbezirkparagrafen konsequent umsetzen wollen, Herr Bundesrat Koller, kommen Sie nicht um die Frage der Kontrolle und um die Frage des Vollzugs herum. Wollen Sie Ausweiskontrollen, Kontrollen von Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen, in Grenzhäuschen am Bahnhof Letten, an der Kornhausbrücke und an allen Strassenkreuzungen entlang der Langstrasse einrichten? Das müssten Sie nämlich tun, wenn Sie Ihren Antrag, der sich in einer verwaltungsrechtlichen Grauzone bewegt, in allen Konsequenzen zu Ende denken.

Mit dem Artikel 13e wird der Willkürbereich in einer ohnehin längst von den Behörden verschärften Internierungspraxis ausgedehnt. Die vorgeschlagene Ein- und Ausgrenzung aufgrund blosser Verdächtigungen trägt zu einer unverantwortbaren Kriminalisierung einer Bevölkerungsgruppe bei.

Die neugeschaffenen regionalen Ein- und Ausgrenzungsmöglichkeiten sind politisch unsauber und menschenunwürdig. Genau mit solchen Abschreckungsaktionen in pseudojuristischer Verpackung wecken Sie falsche Erwartungen in der Bevölkerung. Und wenn die Bevölkerung dann feststellt, dass die Sache doch nicht so wirkt, wie diese Vorlage und insbesondere dieser Artikel es weismachen wollen, wird die Schraube einfach weiter in der falschen Richtung gedreht.

Grundrechte, namentlich das Grundrecht auf Asyl, dürfen nicht in Frage gestellt werden. Deshalb lehnen wir die Schaffung jeder Form von Sonderrecht vehement ab.

Ich frage Sie, Herr Koller, ob Sie in der gestrigen Debatte nicht ab und zu auch den Eindruck hatten, dass Sie diejenigen Claqueure auf Ihrer Seite hatten, die Sie eigentlich gar nicht wollten.

Zwangsmassnahmen sind immer ein Zeichen politischer Hilflosigkeit und kennzeichnen auch die gegenwärtige Krise. Innere Sicherheit ohne soziale Sicherheit und vor allem ohne soziale Gerechtigkeit ist für Menschen, die in diesem Land als Randgruppen ausgegrenzt werden und durch diesen Artikel 13e noch schamloser abgeschoben werden sollen, nicht möglich. Konfliktlösungen werden nicht in Sperrbezirken entwickelt.

Setzen Sie sich bitte für Konfliktlösungen ein, in denen Transparenz und Fairness oberstes Gebot sind! Nur so ist es möglich, die zivilen und politischen Menschenrechte zu wahren. Stimmen Sie deshalb für die ersatzlose Streichung von Artikel 13el

Stamm Judith (C, LU): Ich muss Ihnen sagen, dass ich das vehemente Anrennen gegen diesen Artikel nicht verstehe. Wir haben in der CVP-Fraktion auch verschiedene Angehörige, die der ganzen Vorlage recht skeptisch gegenüberstehen, aber ich meine, dass wir diesem Artikel nun in der Formulierung, wie sie die Mehrheit gefunden hat, wirklich zustimmen können.

Erstens dürfen wir ja nicht vergessen: Es geht hier um Personen, deren Aufenthalts- oder Niederlassungsverhältnisse nicht geregelt sind.

Zweitens dürfen wir nicht vergessen, dass es hier um die mildeste der möglichen Massnahmen geht. Die nächste Massnahme ist ja Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft.

Drittens dürfen wir nicht vergessen, dass wir genau diese Massnahme auch in Strafprozessordnungen kennen.

In der Luzerner Strafrechtsprozessordnung heisst es im Zusammenhang mit Untersuchungshaft: «Untersuchungshaft darf nicht angeordnet werden, wenn der Zweck durch mildere Massnahmen erreicht werden kann; sei das Schriftensperre, sei das sich regelmässig melden, sei das Nichtverlassen eines bestimmten Gebietes.» Und das trifft dann «Gerechte» und «Ungerechte», also Schweizerinnen, Schweizer, Ausländerinnen, Ausländer.

Was hier zur Diskussion steht, ist also nicht ein ganz unbekanntes Institut. Wir möchten es deshalb, weil es die mildere Massnahme und auch nicht so extrem einschränkend ist. Es ist einfach angenehmer, sich in Freiheit bewegen zu können, als irgendwo in einer Zelle sitzen zu müssen. Wir legen beim Vorschlag der Mehrheit aber sehr viel Wert darauf, dass nun der Zweck der Massnahme, insbesondere die Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels, hier aufgenommen wird, dass es auch bei der Auslegung einen Anhaltspunkt gibt, wofür man das eigentlich will.

Kein Mensch, kein vernünftiger Mensch, behauptet, mit dieser Vorlage sei das Drogenproblem zu lösen. Diese Vorlage wurde geschaffen, um Missbräuche im Asylverfahren bekämpfen zu können. Ich meine, dass es das Problem entschärft, wenn man dafür sorgen kann, dass die Leute zum Beispiel am Letten nicht mehr erscheinen. Man kann das Problem – nicht den Drogenhandel, aber die Aversion, die sich in unserer Bevölkerung breitmacht – damit entschärfen. Ich empfehle Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen.

Leuba Jean-François (L, VD): Nous sommes ici je crois sur la pointe de la «lex Letten» parce que manifestement cette disposition est faite pour résoudre les problèmes du Letten.

Les libéraux – je le crois – ont su démontrer hier qu'ils savaient être critiques à l'égard des dispositions de cette loi quand celles-ci touchaient véritablement à l'essence même de la liberté individuelle. Mais, ils ont aussi montré qu'ils tenaient compte des nécessités et des réalités, de manière à assurer l'ordre public. Nous ne nous dégagerons pas de cette voie.

La mesure qui vous est proposée est plus douce que la privation de liberté puisque assigner quelqu'un à résidence ou lui interdire de pénétrer dans un certain quartier est une mesure raisonnable lorsque cette personne trouble sérieusement l'ordre public ou menace la sécurité publique. C'est véritablement la mesure la plus douce que l'on peut prendre. Par conséquent, comme M^{me} Stamm Judith, nous ne comprenons pas très bien pourquoi on s'oppose à cette mesure qui est manifestement plus douce que la privation de liberté.

C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de rejeter la proposition de minorité II (Gross Andreas). Il faut absolument maintenir la mesure qui est probablement la plus intelligente de toutes celles qui nous sont proposées dans cet arsenal.

En ce qui concerne la proposition de minorité I (Tschäppät Alexander), il nous semble qu'il faut également la rejeter parce que l'exemple qu'on nous a toujours donné est celui du petit trafiquant qu'on arrête, qui revient le lendemain et qu'on retrouve sur le marché de la drogue. Or, c'est probablement ce petit trafiquant qu'il est utile d'éloigner du marché de la drogue, alors qu'on ne peut pas toujours dire qu'il menace «sérieusement» la sécurité publique parce qu'il fait du petit trafic. Par conséquent, l'introduction du mot «sérieusement» nous paraît excessive.

La proposition de la majorité de la commission est bien préférable et nous vous engageons à la soutenir.

Präsidentin: Die SVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Mehrheit unterstützt.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Die Kommissionen hat den Antrag der Minderheit II (Gross Andreas) zu diesem Artikel mit 15 zu 4 Stimmen abgelehnt. Im übrigen ist die Bezeichnung «Ein- und Ausgrenzung», die in der Diskussion immer wieder aufgenommen wird, in keinem Artikel und auch in keinem Titel des Gesetzes vorhanden.

Die Möglichkeit, Ausländern ohne Aufenthaltsbewilligung bei Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit – und nach dem Willen der Kommissionenmehrheit insbesondere

zur Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels – die Auflage zu machen, ein bestimmtes Gebiet nicht mehr zu betreten oder ein zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen, bedeutet zwar eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit. Sie ist aber, wir haben es gehört, ein eindeutig milderes Mittel als die anderen Massnahmen, die wir beschlossen haben.

Im Kampf gegen die Drogenszene, insbesondere in der Region Zürich – es gibt aber auch andere Zentren, ich möchte hier z. B. Bern, auch Chur oder Biel erwähnen –, ist diese Auflage ein taugliches Mittel, Ausländer ohne Aufenthaltsbewilligung von dieser Szene fernzuhalten. Wenn man etwas erreichen will, muss man es ja zuerst einmal ausprobieren können. Die Wirksamkeit einer Massnahme kann nicht von vornherein einfach als negativ beurteilt werden, wenn man sie gar nicht anordnen kann.

Die Kommission war sich einig – Frau Stamm Judith hat es ausgeführt –, dass dies sicher keine Lösung des Drogenproblems bietet und dass auch der Handel dadurch kaum eingedämmt werden kann. Dazu wären eine Änderung des Betäubungsmittelgesetzes und eine Bekämpfung des Handels mit ganz anderen Mitteln notwendig. Diese Regelung hier kann eine Trennung der Asylbewerber von der Drogenszene bewirken, nicht aber eine Auflösung der Szene.

Den Kantonen soll damit die Möglichkeit gegeben werden, Ausländer beim Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für den Verdacht, dass sie in strafbare Handlungen verwickelt sind, von allfälligen Tatorten fernzuhalten – sei dies während des laufenden Verfahrens oder auch im Falle eines abgewiesenen Gesuchstellers, wenn die Wegweisung nicht vollzogen werden kann. Die Minderheit I (Tschäppät Alexander) will diese Möglichkeit nur bei ernsthafter Gefährdung zulassen.

Die Kommissionsmehrheit hat sich mit 15 zu 8 Stimmen für die von ihr beantragte Regelung entschieden.

Darbellay Vital (C, VS), rapporteur: Les dispositions que nous vous présentons ici, c'est-à-dire l'interdiction d'entrer dans certains territoires donnés ou celle de quitter un territoire assigné, n'ont aucune commune mesure, en ce qui concerne la privation de liberté, avec celles que nous avons prises hier aux articles 13a, détention en phase préparatoire, et 13b, détention en vue du refoulement.

Il est de bon ton aujourd'hui de parler de relation coût/efficacité. Si nous nous posons la question au sujet de cette relation, je crois que, de toutes les mesures prises, celle-ci est à cet égard certainement la meilleure. Au point de vue du coût, en ce qui concerne les personnes, la perte de liberté est ici nettement moins grave et, par conséquent, nettement moins douloureuse; le coût pour la société est nettement moindre également. En ce qui concerne l'efficacité, nous pouvons penser qu'il est possible d'éloigner ainsi des scènes de la drogue, particulièrement, un certain nombre de petits trafiquants.

Nous avons voulu marquer ce problème d'une manière particulière. Pour démontrer que cette mesure ne devait pas toucher n'importe quelle personne qui aurait un comportement quelque peu asocial, par suite, par exemple, d'un traumatisme vécu au moment du départ de son pays, mais bien des personnes qui sont en relation avec le domaine de la drogue. Dans le projet du Conseil fédéral, la majorité de la commission a ajouté «... notamment en vue de lutter contre le trafic illégal de stupéfiants...». La majorité de la commission (15 voix contre 4) estime – en ce qui concerne la proposition de minorité II (Gross Andreas) – que cet article est nécessaire.

La proposition de minorité I (Tschäppät Alexander) est plus restrictive que la proposition de la majorité, puisqu'elle supprime la notion de trouble et qu'elle introduit celle de «sérieusement». Il faut qu'il y ait une menace sérieuse. On peut alors discuter de savoir où se place la limite du sérieux. Plusieurs membres de la commission avaient quelques craintes concernant la phrase figurant à la page 25 du message: «... ou que, de manière générale, l'étranger enfreint grossièrement les règles tacites de la cohabitation sociale». M. le conseiller fédéral nous a rassurés en nous disant qu'il ne s'agissait pas d'un

simple comportement asocial, mais qu'il fallait que quelque chose de grave se passe en relation avec les territoires qui seraient interdits.

Je lui demanderai de préciser cette idée et, compte tenu de cette restriction, je vous invite à accepter la proposition de la majorité de la commission qui a été adoptée par 15 voix contre 8:

Koller Arnold, Bundesrat: Zunächst zu Frau Goll: Wenn Sie sagen, diese Bestimmung über die Ein- und Ausgrenzung verstosse gegen ein Grundrecht, muss ich dem widersprechen und hier noch einmal die ganze Konzeption des Gesetzes wiederholen. Das Gesetz ist nur anwendbar auf Ausländer, die keine Anwesenheitsberechtigung haben. Und bei Ausländern, die keine Anwesenheitsberechtigung haben, steht klar und eindeutig fest, dass sie sich nicht auf ein Grundrecht, auf volle Bewegungsfreiheit, berufen können, wie Schweizer und hier Niedergelassene oder unter einem anderen fremdenrechtlichen Titel sich hier befindende Ausländer das für sich in Anspruch nehmen können.

Es ist verschiedentlich wiederholt worden, dass es sich hier gegenüber der Haft um eine milde freiheitsbeschränkende Massnahme handelt. Ich möchte in diesem Zusammenhang anhand der Botschaft noch einmal aufzeigen, wie das Zusammenspiel zwischen Artikel 13a Litera e und dieser weniger weit gehenden Massnahme ist. Bei Artikel 13a Litera e haben wir ausdrücklich festgehalten, dass das blosses Verweilen einer Person in einem deliktischen Umfeld, beispielsweise in der Drogenszene, nicht zur Vorbereitungshaft führen kann. Dagegen soll in solchen Fällen eine Ein- oder Ausgrenzung möglich sein. Sie sehen also auch hier die Subsidiarität jener Massnahme.

Gegenüber den Bedenken, die vor allem von Herrn Tschäppät Alexander geäussert worden sind, verweise ich auf den Text der Botschaft (Ziff. 215). Wir haben klar festgehalten: «Eine Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegt auch vor, wenn konkrete Anhaltspunkte für den Verdacht der Begehung strafbarer Handlungen – etwa im Drogenmilieu – vorliegen, wenn Kontakte zu extremistischen Kreisen bestehen, oder wenn der Ausländer» – das möchte ich hier auch gegenüber Herrn Darbellay wiederholt haben – «ganz allgemein» – nicht in leichter, sondern – «in grober Weise gegen ungeschriebene Regeln des sozialen Zusammenlebens verstösst.»

Im übrigen ist die Ein- und Ausgrenzung – auch Frau Heberlein hat darauf hingewiesen – eine wichtige subsidiäre Massnahme. Wenn wir Ausländer aus irgendeinem Grund nicht aus- oder wegweisen können, haben wir wenigstens die Möglichkeit, solche Leute ein- oder auszugrenzen.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, hier der Mehrheit der Kommission zuzustimmen. Dagegen, dass man als Beispiel für eine mögliche Gefährdung oder Störung der öffentlichen Ordnung «insbesondere zur Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels» aufnimmt, habe ich nichts einzuwenden.

Noch eine Antwort an Herrn Gross Andreas: Herr Gross, Sie haben selber gesagt, Sie würden mich nicht kennen. Dieses Zitat von Machiavelli ist der beste Beweis dafür. Denn ich kann Ihnen sagen: Ich bin viel zu sehr Appenzeller, um je etwas mit der Majestät des Staates erreicht zu haben! Aber eine gewisse Prinzipientreue nehme ich für mich in Anspruch. Im übrigen hatte ich gestern und heute eigentlich nie den Eindruck, dass Sie es nicht gewagt hätten, mir zu widersprechen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit 111 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I 48 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit 121 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II 39 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité

Abs. 3 – Al. 3

Keller Rudolf (D, BL), Sprecher der Minderheit I: Nachfolgend begründe ich die beiden von mir vertretenen Minderheitsanträge, den einen zu Artikel 13e Absatz 3 Anag und den anderen – der in der Grundhaltung identisch ist – zu Artikel 47 Absatz 2 Asylgesetz.

Die Stossrichtung der beiden Minderheitsanträge ist klar. In Artikel 13e Anag geht es darum, dass jemand ein bestimmtes Gebiet nicht betreten darf. Dagegen kann Beschwerde geführt werden. Wir müssen aber aus Effizienzgründen dafür sorgen, dass der Beschwerdeweg nicht unendlich lang sein kann. Es ist Sache des Gesetzgebers zu umschreiben, wo die Einsprachemöglichkeit aufhört.

Ich bestreite nicht, dass gegen die Anordnung Beschwerde geführt werden kann. Aber einmal genügt; dann entscheidet gemäss unserem gestrigen Entscheid die zuständige richterliche Behörde letztinstanzlich. Wenn wir das Ende dieses Beschwerdewegs nicht festschreiben, werden wir sehr schnell erleben, dass der Versuch gemacht wird, abgewiesene Beschwerden weiterzuziehen.

Grundsätzlich möchte ich bei der Begründung dieser beiden Minderheitsanträge doch einmal in Erinnerung rufen, dass unsere Gerichtsbehörden schon heute sehr stark überlastet sind und deswegen auch häufig jammern. Es wäre eine Zumutung, wenn wir diesen Instanzen noch mehr Gerichtsfälle – mehr als nötig! – zumuten würden.

Beim zweiten von mir vertretenen Minderheitsantrag – zu Artikel 47 Absatz 2 Asylgesetz – geht es ebenfalls darum, nicht einen zu langen Beschwerdeweg, diesmal bei offensichtlich unbegründeten Aufenthaltsgesuchen, zuzulassen. In eine ähnliche Richtung geht ja auch die Asyl-Initiative von uns Schweizer Demokraten. Es ist letztendlich unser Bestreben, die Gesuche rechtsstaatlich korrekt, aber möglichst schnell zu behandeln. Gerade bei den Asylfällen, die unter dieses Gesetz fallen, muss diese Grundhaltung Vorrang haben. Wir sollten bei allem Respekt vor den Rechtsmitteln der betroffenen Personen auch an unsere extrem belasteten und bereits heute mit vielen Fällen überhäufteten richterlichen Behörden denken.

Die Annahme der beiden von mir vertretenen Minderheitsanträge wäre ein sehr, sehr kleiner, aber immerhin ein Beitrag zum effizienteren Vollzug dieses Gesetzes.

Ich beantrage daher im Namen der Minderheit I sowie in jenem der Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi, diesen beiden Minderheitsanträgen zuzustimmen.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Wir haben gehört, dass Herr Keller Rudolf die Möglichkeit, gegen den Entscheid des Richters betreffend Anordnung von Massnahmen Beschwerde zu führen, einengen will. Die Kommissionsmehrheit war sich klar darüber, dass wir die üblichen Rechtsmittel nicht einengen sollen. Der Entscheid in der Kommission wurde mit 12 zu 1 Stimmen bei 5 Enthaltungen getroffen.

Präsidentin: Der Antrag der Minderheit II ist bereits erledigt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	111 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	21 Stimmen

Abs. 4 – Al. 4

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité

Präsidentin: Wir müssen hier die Behandlung dieses Geschäftes unterbrechen, weil Herr Bundesrat Koller in den Ständerat zurückkehren muss.

Art. 14e**Ordnungsantrag Bäumlin**

Aussetzung der Beschlussfassung des Artikels 14e Anag bis nach Erscheinen der Botschaft und Verabschiedung des Verpflichtungskredits für die Finanzierung der interkantonalen Haftanstalten.

Motion d'ordre Bäumlin

La décision concernant l'article 14e de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers doit être reportée jusqu'à la publication du message et l'octroi du crédit d'engagement pour les maisons d'arrêts intercantionales.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Herr Bundesrat Koller hat uns ausdrücklich erlaubt, mit den Verhandlungen weiterzufahren und sie auch in seiner Abwesenheit abzuschliessen. Er hat uns erklärt, dass er den Finanzierungsantrag des Bundesrates nicht jetzt vertreten will, sondern dass die Kommission und nächste Woche das Plenum des Ständerates zuerst darüber befinden sollen.

Wir haben die Vertreter der Verwaltung hier, und ich erachte es deshalb als sinnvoll, die Beratung des Geschäftes abzuschliessen.

Bär Rosmarie (G, BE): Wir machen hier ganz wichtige Gesetzgebung auf einem ganz heiklen Gebiet, das hier im Saal, das in der Bevölkerung sehr umstritten ist. Ich kann mir nicht vorstellen, dass wir diese Beratung ohne den zuständigen Justizminister seriös über die Bühne bringen können.

Ich bitte Sie, den Ordnungsantrag abzulehnen. Es war schon an der Grenze, zwei Artikel zu beraten und dann wieder zu unterbrechen. Schon diese «zerhackte» Gesetzgebungsarbeit scheint mir fragwürdig. Aber dann noch ohne Stellungnahme des Bundesrates – das können wir uns schlicht nicht erlauben. Ich bitte Sie, den Antrag abzulehnen.

Stamm Judith (C, LU): Ich spreche in meinem eigenen Namen, weil ich keine Umfrage in der Fraktion machen konnte. Sie wissen, dass ich dieser Vorlage ausserordentlich skeptisch gegenüberstehe. Trotzdem bin ich der Meinung, dass wir den Rest jetzt noch durchberaten, denn soweit ich das überblicke, haben wir viele der ganz schwierigen Probleme bereits hinter uns.

Ich bin der Meinung, wir sind das Parlament, wir sind die Gesetzgeber, wir werden doch noch in der Lage sein, einen Gesetzentwurf, den wir in der Kommission so ausserordentlich detailliert behandelt haben, jetzt ohne Anwesenheit des zuständigen Bundesrates durchzuberaten.

Tschäppät Alexander (S, BE): Es ist ja schön, wenn uns Herr Bundesrat Koller erlaubt, weiterzuverhandeln. Aber hier handelt es sich ein bisschen um die Frage, was für ein Selbstverständnis dieses Parlament noch hat.

Ich muss Ihnen sagen: So geht es nun einfach nicht mehr. Wir haben in der Kommission mit Stichentscheid bei 11 zu 11, bei 12 zu 12 Stimmen abgestimmt. So ging es hin und her. Wenn jetzt Frau Stamm Judith kommt und sagt, wir hätten das Wichtigste schon behandelt, dann muss ich Ihnen sagen: Schauen Sie doch diesen Artikel mit der Hausdurchsuchung an – der geht dann noch unter die Haut! Hier muss ich Ihnen sagen: So schnell wollen wir doch nicht durchberaten, wenn ein solcher Artikel zur Diskussion steht. Da geht es dann nicht mehr um die Ausländer, da geht es um die Schweizer Haushalte, da geht es um die Schweizer Kirchen, um die Schweizer Pfarrhäuser. Und da muss ich Ihnen sagen: Da will ich, dass der zuständige Bundesrat hier ist und auch die nötige Verantwortung übernimmt! Ich hoffe, dieses Parlament versteht sich noch so, dass man hier nicht einfach hin- und herpalavert, und dann gibt uns der Bundesrat noch die Ermächtigung, ein bisschen weiterzuverhandeln. Soviel Stolz sollten wir noch haben und von diesem Geschäft – sei es am Montag oder an einem anderen Tag – halt das in die Traktandenliste aufnehmen, was noch nötig ist. Aber wir dürfen doch nicht in dieser Art und Weise das Problem vom Tisch zu wischen versuchen!

61

Stamm Judith (C, LU): 1. Es hat mich schon geärgert, dass Frau Heberlein gesagt hat, der Bundesrat habe uns erlaubt, weiterzuverhandeln. Er hat uns überhaupt nichts zu erlauben; wir verhandeln hier!

2. Ich meine, wir sind wirklich fähig, ein Problem wie jenes der Hausdurchsuchung zu lösen. Da brauchen wir den bundesrätlichen Segen wirklich nicht, um zu wissen, ob wir zustimmen oder dagegen sein wollen, dass man – Sie werden es dann sehen – einfach so Hausdurchsuchungen machen kann.

Borel François (S, NE): Il y a l'article que nous allons traiter maintenant et l'article qui vient juste après. L'article qui vient juste après concerne l'aide financière à apporter aux cantons. De ce point de vue-là, la présence du Conseil fédéral me paraît indispensable, étant donné On n'en discutera pas, me dit la présidente de la commission. Dans ce cas-là, l'argument tombe.

Seiler Hanspeter (V, BE): In der Kommission war ich mit Frau Stamm Judith nicht immer derselben Meinung, aber hier bin ich es ausnahmsweise.

Ich möchte darauf hinweisen, dass die Beratung eine Erstberatung ist. Das Geschäft wird nachher an den Ständeräte gehen; wir haben dann Gelegenheit, noch einmal zu diesen Artikeln Stellung zu nehmen. Das ist ein Gesichtspunkt.

Ein zweiter Gesichtspunkt: Wenn wir diese Beratung wieder abbrechen, dokumentieren wir vor dem Volk, dass wir nicht in der Lage sind, ein so schwieriges Gesetz auch ohne Bundesrat durchzubearbeiten. Es gibt doch genügend Parlamentarier mit genügend fundierten Meinungen, die in der Lage sind, auch zu diesem einen Artikel der Hausdurchsuchung Stellung zu nehmen. In der Kommission wurde ja eingehend darüber beraten.

Zum letzten vermute ich, dass es sich auch ein wenig um ein politisches Manöver handeln könnte, wenn wir weiter verzögern. Jetzt wollen wir das durchziehen und dem Volk beweisen, dass wir in der Lage sind, auch ein schwieriges Gesetz durchzubearbeiten. Was ist denn das für ein Parlament, das ein Gesetz nur dann beraten kann, wenn ein Bundesrat anwesend ist?

Bäumlin Ursula (S, BE): In die Beratung fällt auch ein Antrag des Bundesrates zu einem neuen Artikel 14e im Anag. Dort geht es um die Finanzierung von interkantonalen Haftanstalten. Viele von Ihnen haben vielleicht noch gar nicht gemerkt, dass dieser Antrag des Bundesrates auf Ihren Tischen liegt. Er wurde in der Kommission nicht beraten; es ist ein Quereinsteigerantrag. Ich habe dazu einen Ordnungsantrag gestellt, der die Beratung dieses bundesrätlichen Antrages verschieben will, bis finanzpolitisch geklärt worden ist, ob das überhaupt geht. Zu diesem Geschäft und zu diesem Artikel des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer muss ein Bundesrat da sein. Insofern kann ich nicht akzeptieren, dass wir hier jetzt einfach weiterfahren.

Ich bitte Sie sehr, meinem Ordnungsantrag zuzustimmen, damit wir wenigstens diesen Antrag des Bundesrates gebührend und in der Ordnung behandeln können. Dazu braucht es Herrn Bundesrat Koller hier im Saal.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Nochmals zu meinem Ordnungsantrag: Ich habe mich wahrscheinlich, Frau Stamm Judith, unklar ausgedrückt, indem ich gesagt habe, der Bundesrat habe mir erlaubt, zu sagen, dass er seinen Antrag zur Finanzierung – den jetzt Frau Bäumlin erwähnt hat – vorläufig zurückziehe, dass er diesen zuerst in der ständerätlichen Staatspolitischen Kommission (SPK), die heute nachmittag tagt, und nächste Woche im Plenum behandeln möchte und dass wir diesen Antrag dann in der SPK des Nationalrates beraten.

Wir können also die Vorlage ohne Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Artikel, den er jetzt vorläufig zurückgezogen hat, fertig beraten. Wir haben einen Finanzierungsartikel in unserem Gesetz drin, den Antrag Seiler, und können über die Vorlage beraten.

Sie können den Bundesrat vielleicht nochmals holen, damit er Ihnen persönlich erklären kann, dass sein Antrag vorläufig zurückgezogen ist.

Darbellay Vital (C, VS), rapporteur: Simplement pour préciser en français que M. Koller, conseiller fédéral, a retiré la proposition concernant l'article 14e concernant le financement. Du fait que la commission n'a pas eu le temps de s'en occuper, il ne lui a pas été présenté. Cet article sera traité à la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats puis au Conseil des Etats, et s'il nous vient ensuite, nous le traiterons lors de la procédure d'élimination des divergences.

Leuenberger Ernst (S, SO): 1. Eigenartige Bräuche und Sitten reissen hier ein. Frau Heberlein, die ich sehr schätze, die meinen Respekt genießt und verdient, gibt hier Erklärungen namens des Bundesrates ab. Was soll denn das, meine Damen und Herren? Wir haben einen Bundesrat, eine Regierung, die von der Bundesversammlung gewählt ist, die allein uns Anträge stellt, Anträge zurückzieht, und sonst niemand.

2. Wir sind doch nicht süchtig nach Bundesräten, das ist nicht das Problem. Das Problem, sagen die Juristinnen und Juristen, sei ein juristisches; weil man nämlich bei der Interpretation schwieriger Gesetzesmaterien die Materialien beizieht. Und da werden plötzlich die Erklärungen des Vertreters des Bundesrates anlässlich des Erlasses von Gesetzesbestimmungen ganz, ganz wichtig – weil der auslegende Richter die grösste Mühe bekunden wird, aus unseren bisweilen sehr kontroversen Äusserungen jene Interpretationen herauszulesen, die tatsächlich gemeint sind.

Wir müssen im Interesse seriöser Gesetzgebung – ohne dass wir vom Bundesrat abhängig oder süchtig nach bundesrätlichem Ruhm oder nach Redeschwällen sind – vor allem auf heiklen, schwierigen Gebieten darauf bestehen, dass die authentische Interpretation des Bundesrates, bei den strittigen Punkten hier vorgetragen, im Amtlichen Bulletin aufgenommen wird, damit bei den Materialien liegt und dann, wenn es um die Interpretation geht, auch beigezogen werden kann. Ich nehme an, dass Frau Heberlein als eminente Juristin dieser Argumentation etwas abgewinnen kann und aus Gewaltentrennungsgründen darauf verzichten wird, hier weiterhin die Stellungnahme des Bundesrates abgeben zu wollen – das kann ja noch werden, Frau Heberlein!

Präsidentin: Der Ordnungsantrag Bäumlin entfällt.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Heberlein	97 Stimmen
Dagegen	61 Stimmen

Art. 14

Antrag der Kommission

Abs. 1

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Borer Roland, Aubry, Keller Rudolf)

Die zuständige kantonale Behörde hat einen Ausländer in einen von ihr bezeichneten Staat auszuschieben, wenn:

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Die nach kantonalem Recht zuständige Behörde kann

Abs. 4

Mehrheit

.... Ausländer darin verborgen hält. (Rest streichen)

Minderheit I

(Bühlmann, Borel François, Darbellay, David, Eggenberger, Fankhauser, Tschäppät Alexander)

Streichen

Minderheit II

(Steinemann, Keller Rudolf)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 14*Proposition de la commission***Al. 1***Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Borer Roland, Aubry, Keller-Rudolf)

L'autorité cantonale compétente est tenue de refouler dans un Etat

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

.... d'expulsion, l'autorité compétente d'après le droit cantonal peut soumettre

Al. 4*Majorité*

.... s'y trouve caché. (Biffer le reste)

Minorité I

(Bühlmann, Borel François, Darbellay, David, Eggenberger, Fankhauser, Tschäppät Alexander)

*Biffer**Minorité II*

(Steinemann, Keller Rudolf)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Abs. 1 – Al. 1**Präsidentin:** Zur Minderheit Borer Roland zu Absatz 1 ist bei Artikel 13a abgestimmt worden.*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité***Abs. 2, 3 – Al. 2, 3***Angenommen – Adopté***Abs. 4 – Al. 4****Bühlmann Cécile** (G, LU), Sprecherin der Minderheit I: Frau Präsidentin – «Herr Bundesrat» kann ich ja nicht sagen –, Kolleginnen und Kollegen: Artikel 14 Absatz 4 wurde – nachdem der Antrag auf Streichung in der Kommission ursprünglich eine Mehrheit gefunden hatte – durch einen Rückkommensantrag in der Kommission, wenn auch in Form einer Kompromissvariante, wiederaufgenommen.

Worum geht es? Es geht darum, dass die Unterkunft von Asylsuchenden, bei denen erst ein erstinstanzlicher negativer Entscheid vorliegt, oder die Wohnung Dritter, die solche Asylsuchende beherbergen, durchsucht werden können, wenn der Verdacht besteht, dass sich abgewiesene Ausländer oder Ausländerinnen darin verborgen halten. An und für sich kann das Durchsuchen von Wohnungen mit den heutigen gesetzlichen Mitteln bereits angeordnet werden, denn laut Artikel 23 Absatz 1 Anag macht sich strafbar, wer das rechtswidrige Verweilen eines Ausländers oder einer Ausländerin im Lande erleichtert. Dafür kann man mit Gefängnis bis zu sechs Monaten bestraft werden. Die Polizei kann einen Hausdurchsuchungsbefehl beim Untersuchungsrichter erwirken. Das ist laut kantonalen Strafprozessordnung so.

Ganz neu soll dies aber jetzt laut Bundesrat schon möglich werden, wenn erst ein erstinstanzlicher Entscheid ergangen ist, also in einem Moment, in dem das Verweilen im Land noch keineswegs rechtswidrig ist, weil das Ergreifen eines Rekursverfahrens absolut legal ist. Insofern kann man in dieser Situation gar nicht von «Verborgenhalten» sprechen, weil es eine ganz legale Sache ist, einem Menschen in seiner Wohnung Unterkunft zu geben. Dass da ein neuer Straftatbestand konstruiert werden soll, der mit einer so einschneidenden Konsequenz wie der Durchsuchung der Wohnung geahndet werden kann, ist eine weitere der masslosen Übertreibungen dieser Gesetzesvorlage.

Zudem zeigt gerade dieses Beispiel, wie unausgegoren das Ganze ist. Faktisch will man mit dieser Neuerung doch ganz

einfach einschüchtern und der Entsolidarisierung zwischen Asylsuchenden und Einheimischen Vorschub leisten. Ob da wohl das Kirchenasyl, bei dem immer mehr Kirchengemeinden – es sind über 20 im Kanton Bern – mitmachen, den Autoren dieses Gesetzesparagrafen «der Dorn» im Auge gewesen ist? Aber im Kirchenasyl sind ausschliesslich Menschen mit letztinstanzlich abgewiesenen Asylgesuchen, so dass dieser neue Absatz 4 da – wenn schon – auch ein untaugliches Mittel dagegen wäre.

Gegen das Kirchenasyl könnte man schon heute, mit den heutigen Rechtsgrundlagen, vorgehen. Ob das politisch und ethisch richtig ist, gehört wieder zu jener Kategorie von Fragen, die nicht einfach juristisch zu beantworten sind.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen und den Antrag der Minderheit II (Steinemann), der schon den Verdacht, dass jemand Identitätspapiere versteckt halten könnte, als Anlass für eine Hausdurchsuchung gelten lassen will, deutlich abzulehnen.

Steinemann Walter (A, SG), Sprecher der Minderheit II: Wenn der Bundesrat, was ich als richtig erachte, durch die richterliche Behörde Hausdurchsuchungen anordnen lassen will, dann ist nicht einzusehen, weshalb eine Durchsuchung von Räumen Dritter nicht möglich sein soll, wenn der Verdacht besteht, dass darin für das Verfahren benötigte Reise- oder Identitätspapiere versteckt werden.

Ich verstehe natürlich, dass sich Hilfswerke und Asylberatungsstellen gegen dieses Hausdurchsuchungsrecht im Ausländerrecht wehren, besteht doch gerade damit die Möglichkeit von Durchsuchungen von Büros und allfällig auch von Kirchenräumen. Ich darf hier einmal sagen, dass Kirchenasyl in unserem Rechtsstaat keinen Platz findet.

Übrigens haben die Kantone Zürich und Genf sogar verlangt, dass Durchsuchungen von Räumen bereits möglich sein sollen, bevor ein erstinstanzlicher Entscheid ergangen ist. Der Kanton St. Gallen wünscht, dass die Durchsuchung nach Reise- und Identitätspapieren sowie nach gefährlichen Gegenständen auch dann möglich sein soll, wenn der Asylbewerber privat untergebracht ist, was dem Antrag der Minderheit II, die ich hier vertrete, entspricht.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit II zu unterstützen, der gar nichts anderes will als den Entwurf des Bundesrates übernehmen.

Bischof Hardi (D, ZH): Bei diesem Absatz 4 ist unsere Fraktion der Meinung, dass dieser unbedingt so, wie ihn der Bundesrat in seinem Entwurf formuliert hat, im Anag aufzunehmen ist. Wenn ein erstinstanzlicher Entscheid ergangen ist und die richterliche Behörde die Wohnung eines ausländischen Straftäters nicht durchsuchen kann und darf, dann ist es doch so, dass kriminelle Ausländer und Asylanten von unserem Gesetz noch geschützt werden.

Es wird von linker und von grüner Seite argumentiert, dass die Möglichkeiten der Polizei unhaltbar seien, wenn zum Beispiel angeordnet wird, dass in einer Wohnung oder in anderen Räumen Durchsuchungen stattfinden, nur um Ausweis- und Reisepapiere sicherzustellen. Man findet das sogar rechtsstaatlich inakzeptabel.

Es ist doch ganz klar: Wenn sich in Wohnungen, Räumen usw. kriminelle Ausländer aufhalten, die nur eines bezwecken – nämlich: ihre Identität nicht preiszugeben –, dann muss hier die zuständige kantonale Behörde eingreifen können.

Wir von der SD/Lega-Fraktion verstehen sowieso nicht, weshalb sich Asylanten in den genannten Räumen illegal aufhalten sollen, denn unsere Landeskirchen gewähren ihnen ja mit unseren Steuergeldern finanzierte Kuraufenthalte, obwohl die Kirche an sich kein Asylantenheim sein sollte.

Zu einem späteren Zeitpunkt wird von den Rechtsgelehrten auf Seiten der Sozialdemokraten noch verlangt werden, dass bei Raubüberfällen, Totschlag usw. die Wohnungen auch nicht mehr durchsucht werden dürfen. Wir Schweizer werden dann keine Handhabe mehr haben, um restriktive Schritte zu unternehmen um diese ausländischen – ich sage das einmal so – «Glüggis» einzusperren oder – noch besser – auszu-schaffen.

Dass Hausdurchsuchungen auch bei Schweizern vorgenommen werden sollen – wie Kollege Tschäppät Alexander im vorherigen Fall argumentierte –, stört uns überhaupt nicht, denn jeder ehrliche und redliche Schweizer wird jeden Polizisten in seine Wohnung lassen und ihm eventuell sogar noch einen Kaffee offerieren. Hier «klemmt» es ordentlich, Herr Tschäppät! Ich bitte Sie namens unserer Fraktion, den Antrag der Minderheit I (Bühlmann) auf Streichung abzulehnen und den Antrag der Minderheit II (Steinemann), Annahme gemäss Entwurf des Bundesrates, zu unterstützen.

Ordnungsantrag – Motion d'ordre

Bodenmann Peter (S, VS): Ich bitte Sie, das «Handbuch der schweizerischen Bundesversammlung» in die Hand zu nehmen, Seite 129 aufzuschlagen und dabei Artikel 65ter Absatz 1 (des Geschäftsverkehrsgesetzes) zu beachten. Dieser Absatz hält fest: «An den Verhandlungen der beiden Räte nimmt der Vorsteher desjenigen Departementes teil, in dessen Geschäftsbereich der Verhandlungsgegenstand gehört. In Ausnahmefällen legt der Bundesrat die Vertretung fest.» Der jeweilige Bundesrat muss da sein, und es gibt nur den Ausnahmefall, wo er eine Vertretung bestimmt. Was wir hier mehrheitlich beschlossen haben, widerspricht schlicht und einfach den einschlägigen Bestimmungen.

Von daher möchte ich die Präsidentin bitten, diese Verhandlung hier zu unterbrechen und endlich Herrn Bundesrat Delamuraz zu Wort kommen lassen. – Der sei wieder nach Hause gegangen, höre ich. – Er kommt sicher wieder, denn es geht um ein wichtiges Problem, nämlich um die Arbeitsplätze, und da können wir wirklich etwas machen.

Dieses Geschäft 93.128 dürfen wir gar nicht weiter beraten, sonst sind unsere Beratungen schlicht und einfach, Frau Heberlein, gesetzwidrig. (*Zwischenruf Oehler: Das ist Filibuster!*) Nein, nein, das ist nicht Filibuster, das haben wir beschlossen! Sonst, Herr Oehler, ändern Sie noch im Schnellverfahren das entsprechende Gesetz ab. Irgendwo, finde ich, bei aller Eile, die Sie in dieser Frage haben, müssen Sie einfach die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen beachten. Etwas anderes gibt es hier nicht.

Präsidentin: Herr Bodenmann hat Ihnen beantragt, dass wir die Weiterbehandlung des Geschäftes 93.128 «Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Bundesgesetz» einstellen. Wir stimmen über diesen Ordnungsantrag ab.

Leuenberger Ernst (S, SO): Ja, vielleicht müssen wir doch versuchen, der Rechtsstaatlichkeit auch in unseren Verhandlungen Nachachtung zu verschaffen. Wir sind ja nicht ein Parlament, das in laufender Verhandlung Gesetze abändern will. Wenn ich richtig gehört habe, hat Herr Bodenmann keinen Ordnungsantrag gestellt, über den jetzt abzustimmen ist. Er hat – so ist das an mein Ohr gedungen – die Präsidentin, auch eine eminente Juristin, gebeten, von Amtes wegen festzustellen, dass nach Artikel 65ter Geschäftsverkehrsgesetz die Verhandlung in der jetzt gewählten Form über den jetzt vorliegenden Gegenstand schlicht und einfach nicht möglich ist und dass sie deshalb die Verhandlungen vertagen muss, bis der ordnungsgemässe Zustand hergestellt ist. Darum hat er die Präsidentin gebeten.

Ich wiederhole die Bitte in aller Demut. Ich nehme an, es gibt in diesem Saal auch einen bürgerlichen Juristen oder eine bürgerliche Juristin, die vielleicht dieses Gesetz, das Geschäftsverkehrsgesetz, noch einmal aufschlägt. Wir wollen uns in dieser Frage doch nicht die Köpfe blutig schlagen, sondern jetzt einmal Recht und Gesetz walten lassen! Das sollte gar nicht so schwierig sein.

Präsidentin: Herr Leuenberger Ernst, ich möchte mir die Mühe nehmen, Ihnen darzulegen, was an diesem Pult gesagt und gedacht worden ist, seit sich das Problem gestellt hat. Herr Bundesrat Koller unterbreitete mir seinen Vorschlag, wonach wir das Geschäft ohne ihn weiterbehandeln sollten. Ich habe sein Ansinnen mit dem Argument abgelehnt, der Rat habe ein anderes Vorgehen zur Kenntnis genommen und damit genehmigt.

Nach dem Weggang von Herrn Bundesrat Koller in den Ständerat hat Frau Heberlein den Ihnen bekannten Ordnungsantrag gestellt und Ihnen damit den Wunsch des Bundesrates direkt zur Kenntnis gebracht, den ich im erwähnten Gespräch abgelehnt hatte. Sie haben diesen Ordnungsantrag angenommen.

Inzwischen wird auf Artikel 65ter des Geschäftsverkehrsgesetzes verwiesen, und ich werde gebeten, die Behandlung dieses Geschäftes von Amtes wegen zu unterbrechen.

Ich bin bereit, über den Ordnungsantrag Bodenmann abstimmen zu lassen, weil eine neue Begründung für die Einstellung der Beratungen geltend gemacht wird. Hingegen bin ich nicht bereit, von mir aus und ohne Abstimmung den erwähnten GVG-Artikel zur Anwendung zu bringen, weil relativ viele Präjudizien vorliegen, in denen wir anders verfahren sind. Wer den Ordnungsantrag Bodenmann ablehnt, trägt selber die Verantwortung für eine allfällige Verletzung von Artikel 65ter GVG und die sich daraus ergebenden rechtlichen Konsequenzen.

Thür Hanspeter (G, AG): Es gibt eine einfache Lösung, wie wir den Anforderungen des Geschäftsverkehrsgesetzes genügen können, ohne dass wir den Ordnungsantrag Bodenmann ablehnen oder annehmen müssen. Wir können nämlich, ebenfalls gestützt auf Artikel 65ter, den Bundesrat bitten, einen Vertreter zu stellen.

Ich würde Ihnen den Vorschlag machen, dass wir jetzt die Verhandlung zu diesem Geschäft kurz unterbrechen. Herr Koller ist ja im Haus. Die Verwaltung ist da, und Herr Koller soll, gestützt auf Artikel 65ter, einen Vertreter bestimmen, weil er selber an diesen Verhandlungen nicht teilnehmen kann.

Ich stelle Ihnen also den Antrag, die Verhandlung kurz zu unterbrechen und Herrn Koller aufzufordern, einen Vertreter zu bestimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Thür	117 Stimmen
Dagegen	32 Stimmen

Präsidentin: Damit entfällt die Abstimmung über den Ordnungsantrag Bodenmann, insbesondere auch deshalb, weil Herr Bodenmann feststellt, er habe gar keinen Ordnungsantrag gestellt, ich hätte das bloss so interpretiert. (*Heiterkeit*)

*Die Sitzung wird von 11.30 Uhr bis 11.40 Uhr unterbrochen
La séance est interrompue de 11 h 30 à 11 h 40*

Präsidentin: Ich begrüsse unter uns wieder Herrn Bundesrat Koller. Die Situation ist nun so, dass das Geschäft ohne Zweifel weiterbehandelt werden kann.

Bevor wir die Beratungen fortsetzen, habe ich Ihnen eine Mitteilung zu machen, die das gegenwärtige Geschäft an Wichtigkeit wohl aufwiegen dürfte. Es liegt mir eine Erklärung vor, die von über hundert Mitgliedern des Nationalrates und des Ständerates unterzeichnet worden ist. Sie lautet wie folgt:

«Wir, Mitglieder des schweizerischen Parlamentes, sind entsetzt über die Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Leyla Zana, Ahmet Türk, Cedrek Zadek, Mahmut Alenat, Hatipe Dicle und Onan Dogan und über die Verhaftung von Hatipe Dicle und Onan Dogan, Abgeordnete der DEP-Partei im türkischen Parlament.

Wir bitten das türkische Parlament und die türkische Regierung inständig,

– die Rechte der vom Volk gewählten Parlamentarier und Parlamentarierinnen zu wahren;
– die Menschenrechte zu respektieren; und
– Hand zu bieten für eine politische Lösung der kurdischen Frage.»

Detting Toni (R, SZ): Die Stellungnahme der FDP-Fraktion zu Artikel 14 Absatz 4: Sie lehnt die beiden Minderheitsanträge ab und ersucht Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Bei Absatz 3, den wir hier keiner näheren Beratung unterzogen haben, sondern der widerspruchsfrei angenommen wurde, ging es um die Durchsuchung eines Ausländers als Person oder seiner Sachen. Das blieb unbestritten.

Nun wenden wir uns in Absatz 4 aber einem weiteren Thema zu; hier geht es nämlich nicht um die Durchsuchung des Ausländers als Person, sondern um die Durchsuchung der Räume von Dritten. Hier sind natürlich auch die Grundrechtspositionen dieser Dritten in Frage gestellt. Es müssen deshalb nach unserer Auffassung verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein, damit ein solcher Eingriff in die Grundrechtspositionen Dritter möglich wird. Es muss – wie es im Gesetzentwurf formuliert ist – bereits ein erstinstanzlicher Entscheid vorliegen; es muss aber auch ein konkreter Verdacht bestehen, und die Anordnung muss ausschliesslich durch eine richterliche Behörde erfolgen. Unter diesen klaren Voraussetzungen ist die FDP bereit, diesem Instrument, das sehr weit geht, zuzustimmen. Wir erachten auch die Notwendigkeit der gesetzlichen Regelung als gegeben:

Ich möchte Frau Bühlmann entgegen, dass das Strafrecht in diesem Bereich nicht greift, wie vor allem auch Herr Professor Trechsel in seinem Gutachten klar dargelegt hat: Beim Strafrecht geht es darum, das fehlbare Verhalten des Angeschuldigten zu verfolgen, während hier eine Durchsuchung zum Zwecke des Vollzuges der Verwaltungsmassnahme vorgenommen werden kann.

Wir sind deshalb mit dem Vorschlag des Bundesrates einverstanden, allerdings nur wenn der letzte Halbsatz gestrichen wird. Hier geht der bundesrätliche Antrag nach unserer Meinung entschieden zu weit; im letzten Halbsatz dieses Absatzes sieht nämlich der Bundesrat vor, dass die Durchsuchung auch zum Zwecke erfolgen kann, Identitätspapiere oder andere Ausweise ausfindig zu machen. Es scheint uns, dass man hier übers Ziel hinauschiess. Damit würden nämlich die Grundrechtspositionen Dritter unverhältnismässig eingeschränkt.

Wir empfehlen Ihnen deshalb auch aus liberaler Tradition, den letzten Halbsatz von Absatz 4 zu streichen und damit der Mehrheit zuzustimmen.

Sieber Ernst (U, ZH): Nachdem die Juristen nun einige Zeit das Wort gehabt haben, denke ich, dass das Wort eines Theologen gar nicht so neben der Sache sein dürfte. Es ist einige Male das Wort Kirchenasyl gefallen. Sie verstehen natürlich, dass mich das gereizt hat.

Nun muss ich Ihnen folgendes sagen, das werden Sie gar nie vermuten: Es gibt hier Parteien, die ein C in der Abkürzung ihres Parteina mens haben, andere haben ein E.

Wenn wir vom Kirchenasyl reden, dann möchte ich Ihnen einmal einen Text aus der Bibel lesen – sachbezogen –, der lautet: «Sammelt Rat» – also Nationalrat –, «haltet Gericht, machet einen Schatten des Mittags wie die Nacht, verbergt die Verjagten und meldet die Flüchtigen nicht.» (Jesaja 16,3)

Ich bin nun nicht der Meinung, dass dieser Text exegetisch in die heutige Realität umgesetzt werden müsste – nein, so nicht. Auch die Kirche soll sich bewusst sein, dass sie in einem freiheitlichen Rechtsstaat lebt und dass hier ein Gespräch stattfinden muss. Aber es ist und bleibt Aufgabe der Kirche in diesem Staat, sich für Menschenwürde einzusetzen. Solange es in einem Staat eine Kirche gibt, die sich um die Schwächsten bemüht, kann dieser Staat auch stark sein.

Ruckstuhl Hans (C, SG): Im Namen der CVP-Fraktion empfehle ich Ihnen Ablehnung der Minderheitsanträge I und II und Zustimmung zur Fassung der Mehrheit der Kommission.

Wenn wir hier darüber diskutieren, ob Räume durchsucht werden dürfen oder nicht, so müssen wir feststellen, dass dies nach Absatz 4 aufgrund einer richterlichen Anordnung zu geschehen hat, und zwar dann, wenn weg- oder auszuweisende Ausländer gesucht werden sollen, also wenn Verdacht besteht, dass sie sich in diesen Räumen aufhalten. Es geht aber nicht nur darum, die Räume zu durchsuchen, die von diesen Leuten gemietet oder bewohnt werden, sondern es geht generell um geschäftliche, um öffentliche oder private Räume – auch von Schweizer Bürgern, bei denen ein Verdacht besteht.

Es scheint uns angemessen zu sein, dass zur Auffindung dieser Personen, die so untergetaucht sind, die Durchsuchung von Räumen angeordnet werden kann.

Wir sind aber der Meinung, dass es nicht angehen kann, dass man auch eine derart detaillierte Durchsuchung anordnen kann, dass sogar Reisepapiere, Identitätspapiere in privaten Räumen gesucht werden dürfen, nur weil ein gewisser Verdacht besteht oder weil vielleicht gewisse Personen darauf hingewiesen haben, es könnte sich um ein Versteck von solchen Papieren handeln. Sie haben gerade in jüngster Vergangenheit in den Medien von Fällen gehört, da Hausdurchsuchungen überraschend vorgenommen wurden, ungerechtfertigterweise, und ich glaube, dass wir im Bereich der Dokumentensuche hier nicht so weit gehen dürfen.

Herr Bischof hat geschildert, dass sich hier Straftäter verstecken können und dass auch in einem solchen Fall die Papiere gesucht werden dürfen. Herr Bischof hat offensichtlich übersehen, dass es sich hier nicht um Straftäter oder um «Gangster», wie er sich ausgedrückt hat, handelt, sondern um Personen, die sich der Ausweisung entziehen wollen. Die Straftäter werden ja ohnehin in der Strafprozessordnung erreicht, und wir haben hier nicht die Strafprozessordnung mit dem Ausländerrecht zu vermischen. Ich glaube, sein Anliegen ist bereits abgedeckt. Er könnte sich deshalb auch der Mehrheit anschliessen!

Fankhauser Angeline (S, BL): Die Zwangsmassnahmen sind vom Bundesrat immer wieder damit begründet worden, dass im Bereich des Asylwesens sehr viele Missbräuche vorkommen, insbesondere aber auch damit, dass die Drogenszene in unverantwortlicher und schamloser Art und Weise von einzelnen Asylbewerbern ausgenützt werde.

Die Gesetzgebung wird also aufgrund der Verunsicherung in der Öffentlichkeit und mit Hinweis auf Missbräuche verschärft. Demzufolge wurde in einer Form legiferiert, die nicht gutgeheissen werden kann. Artikel 14 Absatz 4 zeigt mit aller Deutlichkeit, dass weit über das Ziel hinausgeschossen wird. Absatz 4 richtet sich nicht etwa gegen Ausländer, sondern ist eindeutig und in erster Linie gegen Schweizerinnen und Schweizer gerichtet, die im Verdacht stehen, Personen oder Reisepapiere von erstinstanzlich abgewiesenen Asylbewerbern versteckt zu halten.

Gemäss Artikel 14 Absatz 4 wird es also künftig möglich sein, nach einem erstinstanzlichen Entscheid – nicht etwa nach der definitiven, rechtskräftigen Entscheidung! – die Wohnung, das Pfarrhaus, die Kirche oder Räumlichkeiten irgendeines Bürgers, einer Bürgerin oder eines Hilfswerkes in diesem Land zu durchsuchen aufgrund des Verdachts, es könnten eine Person oder deren Ausweispapiere in solchen Räumlichkeiten versteckt werden. Allein die Vorstellung, dass das Verstecken von Ausweis- und Reisepapieren genügen würde, um eine Hausdurchsuchung über sich ergehen lassen zu müssen, ist ungeheuerlich.

Wer weiss, was eine Hausdurchsuchung für Betroffene bedeutet, kann verstehen, wenn gefordert wird, dass dieses Instrument nur als letzte Möglichkeit, als Ultima ratio, eingesetzt werden darf. Im Strafrecht wird denn auch sehr zurückhaltend mit Hausdurchsuchungen umgegangen, gerade weil dieses Instrument einen sehr weitgehenden Eingriff in die Persönlichkeits- und Intimsphäre der betroffenen Person bedeutet.

Mit der gewählten Formulierung des Bundesrates wird es künftig möglich sein – ich wiederhole es –, bereits nach einem erstinstanzlichen Entscheid Hausdurchsuchungen vorzunehmen. Da bereits der Verdacht des Versteckens von Ausweispapieren genügt, ist damit künftig nichts mehr, auch nicht kleinste Behältnisse oder Kuverts – ich denke an ein Testament, an ein Tagebuch, an Briefe –, vor Hausdurchsuchungen sicher. Wenn ich mir gezielte Denunziationen vorstelle, und nicht etwa für einen Asylbewerber, der das Land endgültig verlassen muss – es genügt ja bereits der erste Entscheid –, die genügen können, um eine Hausdurchsuchung zu veranlassen, kommen mir Erinnerungen an eine Zeit, an die ich mich lieber nicht mehr erinnern möchte.

Diese Bestimmung im neuen Gesetz ist absolut unverhältnismässig und unverantwortlich. Der Rechtsstaat Schweiz, der

Schutz jedes Bürgers vor unnötigen staatlichen Eingriffen darf nicht derart leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden. Im Rahmen des Strafverfahrens ist im Zusammenhang mit Asylbewerbern die Hausdurchsuchung bereits heute möglich. Diese Bestimmung auszudehnen, wie der Bundesrat das will, hat nichts mit Missbrauchsbekämpfung im engeren Sinn zu tun, sondern zielt weit über das angestrebte Ziel hinaus.

Wir sind schon einverstanden, wenn es darum geht, Missbräuche im Asylwesen zu bekämpfen. Aber diese Regelung wollen wir nicht, Herr Bundesrat! Wenn Sie daran denken – und Sie wissen das so gut wie ich –, wie oft dank dem Einsatz von Schweizerinnen und Schweizern Leute vor dem Tod oder vor der ungerechten Rückschaffung verschont werden konnten, dürfen Sie diesen Artikel nicht annehmen!

Ich erinnere daran, dass die Schweiz parallel zu diesen vom Bundesrat erwähnten Missständen vergessen hatte, das Rechtshilfeabkommen mit einem Verfolgerstaat zu kündigen, und diesem Staat systematisch Namen von Asylsuchenden geliefert hat!

Seller Hanspeter (V, BE): Ich bitte Sie im Auftrag der SVP-Fraktion, der Mehrheit zuzustimmen und jedenfalls Absatz 4 nicht zu streichen (Antrag der Minderheit I [Bühlmann]). Hätten wir eine solche Bestimmung schon vor etwa fünf Jahren gekannt, dann hätten sich vermutlich viele Gemüter im Volk bedeutend weniger erhitzt, und die Fremdenfeindlichkeit hätte weniger Nährboden bekommen können. Wenn man das bewusst weglässt, nehmen wir einen wichtigen Pfeiler dieser Gesetzgebung weg und machen sie indirekt zu einer Einladung, weiterhin unterzutauchen, wenn ein rechtsstaatlich gefällter Entscheid getroffen worden ist.

Es geht ein wenig auch um die Frage der Wirksamkeit, um die Frage, ob wir mit den Bestimmungen das gesteckte Ziel der Vorlage erreichen können oder nicht. Gesetze sind nicht um der Gesetze willen zu schaffen. Sie sollen Bestimmungen enthalten, die es ermöglichen, dieser Zielsetzung – da gehört dieses Durchsuchungsrecht dazu – gerecht zu werden.

Auch ein erstinstanzlicher Entscheid ist ein rechtsstaatlich gefällter Entscheid, und wer diesen wissentlich nicht beachtet oder verhindert will, dass er ausgeführt werden kann, der soll auch die Konsequenzen für sein Handeln tragen müssen.

Bezüglich des letzten Halbsatzes von Absatz 4 verweise ich auf die Ausführungen des Kollegen Dettling. Wir halten es mit ihm.

Zur Frage der Handhabung, Frau Fankhauser: Sie haben auf die strafrechtliche Handhabung hingewiesen. Es werden mehr oder weniger dieselben Leute, dieselben Richter, diese Bestimmungen handhaben müssen. Ich könnte mir nicht vorstellen, dass man hier eine andere Handhabung vornehmen wird, als es im Strafrecht der Fall ist. Also wären Ihre Bedenken damit ausgeräumt.

Ich bitte Sie, unbedingt der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich muss einleitend daran erinnern, wozu diese Durchsuchungsrechte dienen. Es geht hier, wie beim ganzen Gesetz, nicht um Strafrecht, sondern um Massnahmen zur Sicherstellung von Weg- und Ausweisungen. Weil es eben nicht um Strafrecht und nicht um strafbare Handlungen geht, brauchen wir hier neben dem Strafprozessrecht im Anag eine spezielle Ermächtigungsnorm. Wie Sie gesehen haben, ist diese Ermächtigungsnorm in zwei Stufen aufgebaut, und deren Rechtsstaatlichkeit wird durch die richterliche Anordnung in Absatz 4 garantiert.

Man kann auch nicht sagen, man habe ja schon den Artikel 23 Anag, wo tatsächlich festgehalten ist, dass bestraft werden kann, wer sich rechtswidrig in der Schweiz aufhält oder die Schweiz betritt oder wer Hilfe dazu leistet. Denn Artikel 23 Anag setzt rechtskräftige Entscheide voraus, und das ist nach dem erstinstanzlichen Asylentscheid beispielsweise noch nicht der Fall. Die Erfahrung zeigt, dass das Untertauchen und das Verstecken von Asylbewerbern regelmässig nach einem negativen erstinstanzlichen Entscheid erfolgen. Wenn man ein Rechtsmittel ergreift, ist man sich offenbar über die Chancen im klaren, und deshalb taucht man bereits in dieser Phase

unter. Diese Lücke soll mit diesem Artikel geschlossen werden.

Nach nochmaliger Güterabwägung bin ich bereit, auf den letzten Halbsatz von Absatz 4 zu verzichten; dies, obwohl ich weiss, dass die Unmöglichkeit Papiere zu beschaffen, einer der Haupthinderungsgründe für die Weg- und Ausweisungen ist. Aber ich gebe zu, diesem legitimen Ziel ist die Privatsphäre der betroffenen Personen gegenüberzustellen.

Demgegenüber möchte ich mit aller Klarheit festhalten: Es geht nicht an, dass ein demokratischer Rechtsstaat akzeptiert, dass rechtsstaatlich einwandfrei durchgeführte Asylverfahren von Privaten nicht anerkannt werden und Asylbewerber, für die klare negative Entscheide vorliegen, irgendwie versteckt oder sonstwie vor der Wegweisung bewahrt werden.

Ich halte das auch als C-Politiker an diesem Pult bewusst fest: Für Kirchenasyl in diesem Sinne ist – bei aller Berufung, die die Kirche hat – in einem demokratischen Rechtsstaat kein Raum. Das Kirchenasyl hat historisch eine ganz andere Funktion gehabt. Ich glaube, jene Leute, die sich solchen klaren rechtsstaatlichen Entscheiden widersetzen, nehmen nicht nur für sich selber eine grosse Verantwortung auf sich, sondern auch für jene Leute, die sie verstecken; sie wissen ja genau, dass es unsere Pflicht ist, solche Entscheide zu vollziehen.

Herr Sieber, ich anerkenne die hohe ethische Berufung der Kirche. Ich bin der Kirche auch sehr dankbar, wenn sie dem Bundesrat hilft, beispielsweise im Falle von Ex-Jugoslawien oder im Bereich der Kurden, von denen wir ja letztes Jahr etwa 25 Prozent als Flüchtlinge anerkannt haben. Aber ich glaube nicht, dass es die Berufung der Kirche ist, sich offen gegen den demokratischen Rechtsstaat aufzulehnen. Das möchte ich hier doch festgehalten haben.

Ich bitte Sie, stimmen Sie der Mehrheit Ihrer Kommission zu.

Bäumlin Ursula (S, BE): Herr Bundesrat Koller, ich habe heute morgen einen Brief erhalten. Darin steht: «Sehr geehrte Damen des Nationalrates» – das sind vier –, «Sie haben bereits am Ende der letzten Session einige Akten zu der Frauenfluchtgeschichte Fatma von mir erhalten. Auf Anraten von Frau Zölich hat der Anwalt das Wiedererwägungsgesuch eingereicht und ist damit nicht durchgekommen. Die betroffene Frau irrt seither, rechtlich Freiwillig, in der Schweiz, versuchsweise in Frankreich herum.»

Herr Bundesrat, was raten Sie mir, wie soll ich abstimmen? Soll ich Ihrem Vorschlag, auch Ihrem abgeänderten Vorschlag, zustimmen und in Kauf nehmen, dass die Polizei ins Haus kommt und diese Frau sucht, falls sie bei mir auftaucht?

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit

124 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II

25 Stimmen

Definitive, namentliche Abstimmung

Vote définitif, par appel nominal

Für den Antrag der Mehrheit stimmen:

Votant pour la proposition de la majorité:

Allenspach, Aubry, Baumberger, Berger, Bezzola, Binder, Bischof, Blatter, Blocher, Bonny, Borer Roland, Bühler Simeon, Bühler Gerold, Bürgi, Chevallaz, Cincera, Comby, Deiss, Dettling, Dreher, Dünki, Eggly, Engler, Epiney, Eymann Christoph, Fischer-Häggingen, Fischer-Seengen, Frey Walter, Friderici Charles, Fritschi Oscar, Früh, Giezendanner, Giger, Gobet, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gysin, Hari, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Jäggi Paul, Jenni Peter, Keller Rudolf, Kern, Kühne, Leu Josef, Leuba, Maitre, Mamie, Maurer, Meier Samuel, Miesch, Moser, Mühlemann, Müller, Narbel, Nebiker, Oehler, Perey, Philipona, Poncet, Raggenbass, Reimann Maximilian, Ruckstuhl, Ruf, Rutishauser, Sandoz, Scherrer Jürg, Scheurer Rémy, Schmidhalter, Schmied Walter, Schnider, Schwab, Schweingruber, Segmüller, Seiler Hanspeter, Spoerri, Stalder Stamm Judith, Stamm Luzi, Stefan, Steinemann, Steiner Rudolf, Stucky, Theubet, Tschopp, Tschuppert Karl, Vetterli, Wanner, Wick, Wittenwiler, Wyss Paul, Wyss William, Zölich, Zwahlen

Für den Antrag der Minderheit I stimmen:

Votent pour la proposition de la minorité I:

Bär, Baumann, Bäumlín, Béguelin, Bodenmann, Borel François, Brunner Christiane, Bühlmann, Bundi, Caccia, Carobbio, Caspar-Hutter, Danuser, Darbellay, de Dardel, David, Diener, Duvoisin, Eggenberger, Fankhauser, Fasel, von Felten, Goll, Gonseth, Gross Andreas, Hafner Rudolf, Hafner Ursula, Herczog, Hollenstein, Hubacher, Jeanprêtre, Jöri, Ledergerber, Leemann, Leuenberger Ernst, Maeder, Marti Werner, Matthey, Mauch Ursula, Meier Hans, Meyer Theo, Misteli, Rebeaud, Rechsteiner, Ruffy, Schmid Peter, Seiler Rolf, Sieber, Spielmann, Steiger Hans, Strahm Rudolf, Thür, Tschäppät Alexander, Vollmer, Weder Hansjürg, Wiederkehr, Zisyadis, Züger (58)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Dormann, Graber, Grossenbacher, Loeb François, Suter (5)

Abwesend sind – Sont absents:

Aguet, Aregger, Bircher Peter, Borradori, Bortoluzzi, Brügger Cyrill, Camponovo, Cavadini Adriano, Columberg, Couchepin, Daepf, Ducret, Fehr, Fischer-Sursee, Gardiol, Haering Binder, Haller, Hämmerle, Hess Peter, Hildbrand, Iten Joseph, Jaeger, Keller Anton, Lepori Bonetti, Leuenberger Moritz, Maspoli, Mauch Rolf, Nabholz, Neuenschwander, Pidoux, Pini, Robert, Rohrbasser, Rychen, Savary, Scherrer Werner, Steinegger, Zbinden, Ziegler Jean, Zwygart (40)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:

Frey Claude (1)

Art. 14d

Antrag der Kommission

Streichen

(Die Streichung hat zur Folge, dass folgende Artikel angepasst werden müssen:

Anag: Art. 14a Abs. 1: streichen von: «oder die Internierung»; Art. 14b Abs. 1 erster Satz: streichen von: «oder die Internierung»; Art. 14b Abs. 1 zweiter Satz: streichen; Art. 14b Abs. 2: «Die vorläufige Aufnahme ist aufzuheben, wenn wohnte. Sie erlischt, wenn»; Art. 15 Abs. 4: «Das Bundesamt für Flüchtlinge ist für die Anordnung der vorläufigen Aufnahme zuständig,»; Art. 20 Abs. 1 bis: streichen
Asylgesetz: Art. 17a Bst. b: streichen von: «oder Internierung»; Art. 18 Abs. 1: streichen von: «und Internierung»; Art. 18 Abs. 3: streichen von: «oder Internierung».)

Antrag Jenni Peter

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 14d

Proposition de la commission

Biffer

(En raison du biffage de l'article, les articles suivants doivent être adaptés:

Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers: Art. 14a al. 1: biffer «ou de l'interner»; Art. 14b al. 1er première phrase: «L'admission provisoire peut être proposée par»; Art. 14b al. 1er deuxième phrase: biffer; Art. 14b al. 2: «L'admission provisoire doit être levée lorsque l'exiger de lui. Cette mesure prend fin»; Art. 15 al. 4: «L'Office fédéral des réfugiés est compétent pour ordonner des mesures d'admission provisoire, à moins que»; Art. 20 al. 1 bis: biffer
Loi sur l'asile: Art. 17a let. b: biffer «ou l'internement»; Art. 18 1er al.: biffer «et l'internement»; Art. 18 al. 3: biffer «ou l'internement».)

Proposition Jenni Peter

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Jenni Peter (A, BE): Ich kann mich kurz fassen. Herr Bundesrat, Sie haben gesagt, wenn Ihre Fassung nicht abgeändert würde, könnten Sie der Kommission zustimmen. Wir haben nun aber Abänderungen vorgenommen. Ich frage Sie jetzt: Genügt dieses Gesetz in der vorliegenden Fassung Ihren Anforderungen – mit den vorgenommenen Änderungen?

Sie haben dann die seltene Möglichkeit, selber über meinen Antrag «abzustimmen», indem Sie Artikel 14d in Ihrer Fassung zurückziehen und der Kommission zustimmen. Dann entfällt mein Antrag.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Artikel 14d nach heutigem Recht regelt die Internierung. Sie kann vom Bundesamt für Flüchtlinge unter bestimmten Voraussetzungen für sechs Monate verfügt werden, mit einer Verlängerungsmöglichkeit auf maximal zwei Jahre.

Die Kommission ist einstimmig der Meinung, dass mit der neu geschaffenen Möglichkeit der Vorbereitungshaft und der Verlängerung der Ausschaffungshaft die notwendigen rechtlichen Instrumente geschaffen sind, welche als Ersatz diese Internierung ablösen werden. Dies vor allem auch, nachdem ein Gutachten von Herrn Professor Trechsel, entgegen den beiden letzten bundesgerichtlichen Entscheiden, die rechtliche Fragwürdigkeit dieses Instrumentes aufzeigte.

In diesem Sinne stellte dann auch der Bundesrat den Antrag, diesen Artikel 14d aufzuheben, und die Kommission folgte ihm.

Koller Arnold, Bundesrat: Vielleicht doch noch kurz zur Vorgeschichte. Als wir dieses Bundesgesetz über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht erlassen haben, hat Herr Professor Trechsel gewisse Bedenken bezüglich der EMRK-Kompatibilität des bestehenden Instituts der Internierung geäussert. Gleichzeitig waren etwa 50 Internierungsverfahren im Gang, wovon einige ans Bundesgericht gingen. Unterdessen hat uns das Bundesgericht an sich gestützt, hat aber doch auf die Grenzen des Instituts der Internierung hingewiesen. Es hat in Erwägungen geltend gemacht, dass die Internierungen im Hinblick auf die Europäische Menschenrechtskonvention dann problematisch seien, wenn feststehe, dass der Vollzug der Weg- oder Ausweisung in absehbarer Zeit nicht durchführbar sei.

Aufgrund dieser Ausgangslage habe ich mich dann in der Kommission bereit erklärt, auf das Institut der Internierung künftig zu verzichten, wenn diese Vorlage durchgehe. Nun frage mich Herr Jenni, ob ich daran festhalte. Ich halte daran fest. Ich mache allerdings einen Vorbehalt: In bezug auf die Ausschaffungshaft werden wir die Frage der Dauer im Zweitrat noch einmal sorgfältig überprüfen müssen. Denn internieren hätten wir, wie gesagt, zwei Jahre lang können. Das wurde vom Bundesgericht ja mit der Schranke, die ich vorhin genannt habe, geschützt; dagegen ist die Ausschaffungshaft nach Ihrem gestrigen Entscheid ja auf sechs Monate beschränkt.

Ich werde das auch mit meinen Praktikern noch einmal durchgehen müssen. Meine Praktiker sagten mir nach einer ersten Anfrage, dass es Leute gebe, die sich eigentlich nur bei einer relativ langen Haft dazu bequemem, bei der Ausschaffung tatsächlich zu kooperieren.

Das ist die Ausgangslage. Aber grundsätzlich halte ich an meinem Entscheid fest, auf die Internierung zu verzichten.

Präsidentin: Der Antrag Jenni Peter ist zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

Art. 20 Abs. 1ter (neu)

Antrag der Kommission

Gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide betreffend die Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig.

Art. 20 al. 1ter (nouveau)

Proposition de la commission

Le recours de droit administratif devant le tribunal fédéral est recevable contre les décisions cantonales de dernière instance concernant la détention en phase préparatoire ou la détention en vue du refoulement.

Angenommen – Adopté

Art. 23a*Antrag der Kommission*

Wer Massnahmen nach Artikel 13e missachtet, wird mit Haft oder Gefängnis bis

Art. 23a*Proposition de la commission*

Quiconque viole les mesures ordonnées en vertu de l'article 13e sera puni de détention ou d'une peine

*Angenommen – Adopté***Art. 24 Abs. 1 erster Satz; Ziff. II Art. 12b Sachüberschrift, Abs. 1 Bst. b, 5***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 24 al. 1 première phrase; ch. II art. 12b titre médian, al. 1 let. b, 5*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 17a Abs. 1 Bst. b, d, 2***Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 1 Bst. b*

b. einer vorläufigen Aufnahme wird eine Frist im

Abs. 1 Bst. d, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Bühlmann, Borel François, Diener, Eggenberger, Fankhauser)

*Abs. 1 Bst. b, d**Unverändert**Abs. 2*

Streichen

Art. 17a al. 1 let. b, d, 2*Proposition de la commission**Majorité**Al. 1 let. b*

b. l'admission provisoire, la date est fixée

Al. 1 let. d, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Bühlmann, Borel François, Diener, Eggenberger, Fankhauser)

*Al. 1 let. b, d**Inchangé**Al. 2*

Biffer

Bühlmann Cécile (G, LU), Sprecherin der Minderheit: Diesen Minderheitsantrag habe ich aus Sorge darum eingereicht, dass Leuten bei der Wegweisung eine Frist von 24 Stunden eingeräumt wird. Das war nicht ganz klar. Ich habe mich inzwischen auch bei Leuten aus der Praxis erkundigt. Mein Bedenken konnte insofern gemindert werden, als Artikel 47 Absatz 1 eine Garantie enthält. Wenn dieser Absatz drinbleibt, was ich hoffe, weil er nicht bestritten ist, ziehe ich meinen Minderheitsantrag zurück.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité*

Art. 47 Sachüberschrift, Abs. 1, 2, 2bis*Antrag der Kommission**Sachüberschrift, Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Keller Rudolf, Aubry, Borer Roland)

.... zu entscheiden. Der Beschwerdeentscheid ist nicht anfechtbar.

Abs. 2bis

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 47 titre médian, al. 1, 2, 2bis*Proposition de la commission**Titre médian, al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Keller Rudolf, Aubry, Borer Roland)

.... de l'effet suspensif. La décision rendue sur recours n'est pas attaquable.

Al. 2bis

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Sachüberschrift, Abs. 1 – Titre médian, al. 1

Angenommen – Adopté

*Abs. 2 – Al. 2**Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

(Siehe Abstimmung zu Art. 13e Abs. 3)

Adopté selon la proposition de la majorité

(Voir décision à l'art. 13e al. 3)

Abs. 2bis – Al. 2bis

Angenommen – Adopté

Ziff. III*Antrag der Kommission**Abs. 1*

.... gilt das neue Recht. Die Anordnung einer Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft oder einer Durchsuchung aufgrund von Tatsachen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes eingetreten sind, ist jedoch ausgeschlossen.

Abs. 1bis (neu)

Der Bund sichert den Kantonen an die ihnen aus diesem Gesetz entstehenden Kosten Beiträge zu. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

*Abs. 1ter (neu)**Mehrheit*

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Fankhauser, Borel François, Bühlmann, Diener, Eggenberger, Tschäppät Alexander)

Die Geltung der Artikel 13a bis 13e sowie 14 Absatz 1 Buchstabe c und 23a ist befristet bis am 31. Dezember 1998.

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. III*Proposition de la commission**Al. 1*

.... régies par le nouveau droit. Est toutefois exclue toute décision prévoyant une détention en phase préparatoire, une détention en vue du refoulement ou une fouille sur la base de faits intervenus avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Al. 1bis (nouveau)

La Confédération garantit aux cantons le versement de contributions aux frais découlant de l'application de la présente loi. Le Conseil fédéral règle les détails.

Al. 1ter (nouveau)**Majorité**

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Fankhauser, Borel François, Bühlmann, Diener, Eggenberger, Tschäppät Alexander)

La validité des articles 13a à 13e ainsi que des articles 14 alinéa 1er lettre c et 23a est limitée jusqu'au 31 décembre 1998.

Al. 2, 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Abs. 1, 1bis – Al. 1, 1bis

Angenommen – Adopté

Abs. 1ter – Al. 1ter

Fankhauser Angeline (S, BL), Sprecherin der Minderheit: Es gibt zwei Gründe für eine Befristung dieser Gesetzgebung als Schadensbegrenzung:

1. Die Hast, in der dieses Gesetz beraten wurde: Ich glaube, dass niemand mit gutem Gewissen behaupten kann, wir hätten alle Konsequenzen sehr genau analysiert und überprüft.
2. Die Tiefe der Eingriffe in das Zusammenleben der Menschen in diesem Land. Ich weiss nicht, ob allen bewusst ist, wie sehr diese vorgesehenen Eingriffe das Zusammenleben von Menschen verändern werden. Ich denke u. a. an Artikel 14 Absatz 4 mit der Hausdurchsuchungsmöglichkeit.

Das Parlament sollte sich die Möglichkeit vorbehalten, in absehbarer Zeit noch einmal über die Bücher zu gehen. Die Frist bis 1998 ist eine gute Frist, um Erfahrungen sammeln zu können und allenfalls noch etwas zu korrigieren. Das ist der Sinn dieses Antrages der Minderheit.

Bitte stimmen Sie dieser Befristung zu, im Sinne einer Schadensbegrenzung, wenn schon solche Massnahmen beschlossen werden.

Le président: Le groupe socialiste communique qu'il soutiendra la proposition de minorité Fankhauser.

Keller Rudolf (D, BL): Die bisherigen Debatten haben gezeigt, dass nicht wenige in diesem Rat von den dringlichen Massnahmen im Ausländerrecht gar nichts wissen wollen. Es erstaunt uns von der SD/Lega-Fraktion darum nicht, dass nun der Versuch gemacht wird, diese Vorlage in ihrer zeitlichen Dauer zu begrenzen. Fünf Jahre sollen diese Massnahmen in Kraft bleiben, wenn es nach dem Willen der Antragstellerin, Frau Fankhauser, geht.

Nicht genug damit, dass man diese Massnahmen gegen kriminelle Ausländer ohne Aufenthaltsberechtigung im Vergleich zur ursprünglichen bundesrätlichen Vorlage schon so stark verwässert hat, dass ihr Erfolg ernsthaft in Frage gestellt werden muss: Jetzt wollen Sie mit dem Hammer gar noch einen draufgeben! Bis dieses Gesetz nur einigermaßen richtig greifen kann, braucht es mehr als ein Jahr. Wenn Sie nun die Sache befristet, dann können wir diese Massnahmen geadesogut vergessen. Das ist ja wohl das Ziel von manchen, die hinter diesem Antrag stehen; sicher nicht von allen, aber von sehr vielen.

Wenn man sich Ihre Äusserungen angehört hat, Frau Fankhauser, dann hat man das Gefühl, dieses Gesetz würde nur wegen der Asylanten und Ausländer gemacht. Nichts hört man von Ihnen über die vielen Schweizerinnen und Schweizer, welche unter den Taten der illegal anwesenden kriminellen Ausländer zu leiden haben. Wo bleibt eigentlich Ihr Verständnis für die einheimische Bevölkerung mit ihren Problemen? Glauben Sie wirklich, dass wir bis 1998 das Problem soweit im Griff haben, dass wir solche Abwehrmassnahmen gar nicht mehr brauchen? Dies wäre nur der Fall, wenn unser Volk den Volksinitiativen der Schweizer Demokraten und der Schweizerischen Volkspartei zustimmen würde. Noch ist es aber nicht soweit, und genau deshalb sind diese Massnahmen unbefristet in Kraft zu setzen.

Setzen wir gegenüber unserem Volk klare Zeichen! Die Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi lehnt diesen unsinnigen und deplazierten, aber die Gegnerinnen und Gegner der Vorlage entlarvenden Antrag ab. Es gibt nämlich zwei Möglichkeiten, weshalb sie diesen Antrag stellen: Entweder ist es Gutgläubigkeit, verbunden mit einem gehörigen Schuss Naivität, oder dann ist es ein bewusstes politisches Kalkül. Ich lasse die Antwort auf diese Frage offen.

Erlauben Sie mir noch eine Schlussbemerkung zuhanden des Bundesrates: Trotz allen Verwässerungen in diesem Gesetz danke ich Ihnen, Herr Bundesrat, dass Sie unter anderem auch auf jahrelangen Druck der Schweizer Demokraten hin dieses Gesetz so vorgelegt haben.

Fritsch Oscar (R, ZH): Nach diesem weltanschaulichen Plädoyer möchte ich noch sachlich begründen, warum ich glaube, dass eine Befristung nicht am Platze ist.

Ich muss Sie daran erinnern, dass wir in der Asylpolitik ohnehin gewissermassen in rollender Planung revidieren, und zwar deswegen, weil das erst 16 Jahre alte Gesetz in seinem Konzept eben auf den Flüchtling des Zweiten Weltkrieges zugeschnitten ist und nicht auf die Wanderbewegungen von heute. Wir haben 1984 eine erste Revision durchgeführt, 1987 eine Abstimmung über die per Referendum angefochtene zweite Revision durchgeführt, 1988 das «Verfahren 88» und 1990 den dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren beschlossen.

Wenn wir bisher durchschnittlich in einem Vierjahresrhythmus revidierten, nun aber plötzlich eine Revision von uns aus freiwillig befristet, dokumentieren wir doch, dass wir selber der Meinung sind, wir hätten einen Schnellschuss abgefeuert, von dem wir nicht überzeugt sind, das sei ein Experiment; da habe man kein ganz gutes Gewissen, man sei der Sache nicht sicher. Und diesen Eindruck sollten wir vermeiden.

Ich gebe durchaus zu, dass sich vielleicht bis ins Jahr 2000 die Situation etwas ändern kann und dass wir im Jahr 2000 vielleicht sagen, das sei wirklich nicht in allen Punkten der Weisheit letzter Schluss gewesen. Aber wenn wir schon jetzt im Vierjahresrhythmus revidiert haben, kann man auch später wieder im ordentlichen Revisionsverfahren hinter die Sache gehen. Jetzt gilt es zu zeigen, dass wir zu diesen Massnahmen stehen.

Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Koller Arnold, Bundesrat: Zunächst eine formelle Bemerkung: Wenn Sie dem Antrag der Minderheit Fankhauser zustimmen würden, müsste der ganze Beschluss in zwei Teilschlüsse aufgeteilt werden, weil es rechtlich nicht möglich ist, in einem einzigen Gesetz befristete und unbefristete Normen aufzunehmen. Aber ich empfehle Ihnen auch materiell die Ablehnung des Antrages der Minderheit Fankhauser.

Angesichts des riesigen Wohlstandsgefälles, das wir auf dieser Welt haben, und angesichts der Menschenrechtssituation in vielen Ländern, werden wir davon ausgehen müssen, dass wir dieses Gesetz weit über das Jahr 2000 hinaus brauchen werden. Es wäre deshalb kurzsichtig, wenn man mit einer Befristung den Eindruck erwecken würde, als bräuchten wir dieses Gesetz nur bis zum Jahre 1998.

Den Schweizer Demokraten darf ich noch sagen: Ich bin von diesem Gesetz überzeugt. Ich bin der Meinung, dass es unbedingt nötig ist, um unsere humanitäre Asylpolitik weiterzutragen. Aber ich muss Ihnen heute leider auch schon ankündigen, dass Ihre Freude wahrscheinlich eine zeitlich beschränkte ist, da Sie nämlich demnächst die Botschaft zu Ihrer Initiative erhalten werden.

Le président: Le groupe démocrate-chrétien communique qu'il soutiendra la version de la majorité.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit
Für den Antrag der Minderheit

100 Stimmen
52 Stimmen

Abs. 2, 3 – Al. 2, 3

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung

Vote sur l'ensemble, par appel nominal

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Allenspach, Aubry, Baumberger, Berger, Bezzola, Binder, Bischof, Blocher, Bonny, Borer Roland, Bühler Gerold, Bürgi, Caccia, Chevallaz, Cincera, Comby, David, Deiss, Dettling, Dormann, Dreher, Dünki, Engler, Epiney, Eymann-Christoph, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Frey Walter, Friderici Charles, Fritschi Oscar, Früh, Giezendanner, Giger, Gobet, Graber, Grossenbacher, Gysin, Hari, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hildbrand, Jäggi Paul, Jenni Peter, Keller Rudolf, Kern, Kühne, Leu Josef, Leuba, Loeb François, Maitre, Mamie, Maurer, Meyer Theo, Miesch, Moser, Mühlemann, Müller, Narbel, Nebiker, Oehler, Perey, Philippona, Raggenbass, Reimann Maximilian, Rohrbasser, Ruckstuhl, Ruf, Rutishauser, Sandoz, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Scheurer Rémy, Schmidhalter, Schmied Walter, Schnider, Schwab, Schweingruber, Segmüller, Seiler Hanspeter, Spoerry, Stalder, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner Rudolf, Stucky, Suter, Theubet, Tschopp, Tschuppert Karl, Vetterli, Wanner, Wick, Witterwiler, Wyss Paul, Wyss William, Zwahlen, Zwygart (101)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Bär, Baumann, Bäumlín, Bodenmann, Borel François, Brunner Christiane, Bühlmann, Carobbio, Caspar-Hutter, de Dardel, Diener, Duvoisin, Fankhauser, von Felten, Goll, Gonseth, Gross Andreas, Hafner Rudolf, Hafner Ursula, Herczog, Hollenstein, Hubacher, Jeanprêtre, Jöri, Leemann, Maeder, Meier Hans, Misteli, Rebeaud, Rechsteiner, Ruffy, Schmid Peter, Spielmann, Steiger Hans, Vollmer, Weder Hansjürg, Zisyadis (37)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Aguet, Béguelin, Bundi, Danuser, Darbellay, Eggenberger, Fasel, Grendelmeier, Leuenberger Ernst, Matthey, Meier Samuel, Strahm Rudolf, Tschäppät Alexander, Wiederkehr, Züger (15)

Abwesend sind – Sont absents:

Aregger, Bircher Peter, Blatter, Borradori, Bortoluzzi, Brügger Cyrill, Bühler Simeon, Camponovo, Cavadini Adriano, Columberg, Couchepin, Daepf, Ducret, Eggly, Fehr, Gardiol, Gros Jean-Michel, Haering Binder, Haller, Hämmerle, Hess Peter, Iten Joseph, Jaeger, Keller Anton, Ledergerber, Lepori Bonetti, Leuenberger Moritz, Marti Werner, Maspoli, Mauch Rolf, Mauch Ursula, Nabholz, Neuenschwander, Pidoux, Pini, Poncet, Robert, Rychen, Savary, Seiler Rolf, Sieber, Steinegger, Thür, Zbinden, Ziegler Jean, Zölch (46)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:

Frey Claude (1)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Schluss der Sitzung um 12.30 Uhr

La séance est levée à 12 h 30

93.128

**Zwangsmassnahmen
im Ausländerrecht.
Bundesgesetz
Droit des étrangers.
Mesures de contrainte. Loi**

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 140 hiervor – Voir page 140 ci-devant
Beschluss des Ständerates vom 8. März 1994
Décision du Conseil des Etats du 8 mars 1994

*Antrag der Kommission**Einleitung**Mehrheit**Festhalten**Minderheit*

(Dettling, Borer Roland, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu

Josef, Ruckstuhl, Ruf, Seiler Hanspeter)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Bst. a**Zustimmung zum Beschluss des Ständerates***Art. 13a***Proposition de la commission**Introduction**Majorité**Maintenir**Minorité*

(Dettling, Borer Roland, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu

Josef, Ruckstuhl, Ruf, Seiler Hanspeter)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Let. a

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Einleitung – Introduction

Dettling Toni (R, SZ), Sprecher der Minderheit: Ich begründe hier gleich die Minderheitsanträge zu Artikel 13a Einleitung, Artikel 13b Absatz 1 und Artikel 13c Absätze 1 und 2, weil diese Bestimmungen in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen. Worum geht es?

Es geht um die Frage, ob, gemäss Mehrheit der Kommission, der Richter die Vorbereitungs- bzw. die Ausschaffungshaft von allem Anfang an anordnen soll oder ob, gemäss Minderheit, zunächst die zuständige Verwaltungsbehörde des Kantons, in der Regel die Fremdenpolizei, vorläufig die Haft anordnen und eine obligatorische Überprüfung durch den zuständigen Richter im Nachgang erfolgen soll. Dabei hätte dieser Richter – das möchte ich gleich einleitend betonen – nicht nur die Rechtmässigkeit der verwaltungsbehördlichen Anordnung zu überprüfen, sondern auch deren Angemessenheit. Nach Fassung des Ständerates kann dieser Entscheid erst nach mündlicher Anhörung des Betroffenen erfolgen.

In erster Lesung hat der Nationalrat bekanntlich mit dem Stichtentscheid der Frau Präsidentin zugunsten der «Richtervariante» entschieden, d. h., dass von allem Anfang an der Richter tätig sein muss. Der Ständerat als Zweitrat hat sich dagegen mit einem ganz klaren Mehr von 33 zu 7 Stimmen für die Lösung, die Ihnen jetzt die Minderheit beantragt, ausgesprochen.

Ich empfehle Ihnen aufgrund dieses Vergleiches der Stimmenverhältnisse zwischen Erst- und Zweitrat nachdrücklich, dem Ständerat zuzustimmen. Dies aus fünf Gründen:

1. Das System der Minderheit ist wesentlich praktikabler als dasjenige der Mehrheit, bei deren Lösung der Richter von allem Anfang an tätig sein soll. Gerade in diesem Rechtsbereich, wo es vielfach um rasche Entscheidungen geht, ist es vernünftig, eine mit der Sache betraute Verwaltungsbehörde, also die Fremdenpolizei, vorzuschalten, weil bekanntlich der Richter nicht so nahe am Sachverhalt ist. Er hat daher zwangsläufig mehr Mühe, die Grundlagen innert nützlicher Frist zu erarbeiten und den erforderlichen Entscheid zu fällen.

Die Mehrheit kommt notabene selbst nicht umhin, die Fremdenpolizei einzusetzen, welche bekanntlich den zu Verhaftenden zunächst für 72 Stunden festhalten kann. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf Artikel 13c Absatz 2 gemäss Beschluss des Nationalrates, an dem die Mehrheit festhalten will.

2. Das System der Minderheit hat sich im Rahmen der bisherigen Ausschaffungshaft bestens bewährt, indem auch hier eine Verwaltungsbehörde vorgeschaltet ist und der Richter innert 48 Stunden die verwaltungsbehördliche Verfügung zu überprüfen hat. Es besteht denn auch kein einziger Grund, von diesem bewährten System abzurücken. Ich verweise im übrigen auf das Institut der Internierung, das wir gemäss Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) heute noch kennen, wobei auch hier die Verwaltungsbehörde die notwendige Haftanordnung oder Internierung beschliesst und diese Verfügung erst im nachhinein durch das Bundesgericht überprüft werden kann.

3. Das System der Mehrheit wird zu einer Aufblähung der kantonalen Justizapparate führen. Der Richter könnte sich nämlich nicht mehr auf die vorprüfende Verwaltungsbehörde stützen, sondern müsste die Akten und Fakten selber aufarbeiten. Dies ist gerade bei der leider zu erwartenden Zunahme der Fälle und unter Würdigung der leeren Kasse der öffentlichen Hand, also auch der kantonalen Kassen, alles andere als erwünscht.

4. Das von der Minderheit gewählte System der nachträglichen Überprüfung ist in allen Teilen – ich betone dies hier ausdrücklich – rechtskonform und entspricht insbesondere auch der EMRK. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf das Gutachten von Professor Trechsel. Es bestehen denn in der Tat keinerlei juristische Bedenken dagegen, zumal der Rechtsschutz der Betroffenen vollumfänglich gewährleistet ist. Es darf in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass im heutigen Strafrecht, d. h. bei der Anordnung der Untersuchungshaft, dieses System ebenfalls praktiziert wird. Danach wird die Haft häufig von einem weisungsgebundenen Untersuchungsbeamten angeordnet und nachträglich durch den Richter überprüft.

Was im Strafrecht recht ist, soll im Ausländerrecht billig sein, zumal ja der Richter die ergangene Verfügung der Verwaltungsbehörde nach Recht und Angemessenheit zu überprüfen hat, und dies erst noch nach mündlicher Anhörung des Betroffenen.

5. Zu guter Letzt ist noch darauf hinzuweisen, dass nach Artikel 15 Anag die Kantone befugt sind, von allem Anfang an mittels gesetzlicher Bestimmung den Richter als Haftbehörde einzusetzen. Es versteht sich von selbst, dass in diesem Fall die nachträgliche Überprüfung durch den Richter wegfällt. Ich richte diesen Hinweis besonders an unsere Kollegin und Kollegen aus der liberalen Fraktion und möchte diese föderalistische Möglichkeit hier mit Nachdruck in Erinnerung rufen. Es ist also durchaus möglich, dass einzelne Kantone durch Gesetz, gemäss Artikel 15 Anag, den Richter von allem Anfang an als Haftbehörde einsetzen.

Aus all diesen Gründen – weil die Lösung der Minderheit praktikabler ist, weil sie dem heutigen System entspricht, weil sie einer Aufblähung des kantonalen Justizapparates vorbeugen hilft, weil sie in allen Teilen rechts- und EMRK-konform ist und weil sie den Kantonen hinreichend Spielraum für andere Lösungen belässt – empfehle ich Ihnen dringend Zustimmung zum Antrag der Minderheit. Dieser entspricht dem Beschluss des Ständerates – ich betone nochmals: Stimmenverhältnis 33 zu 7 Stimmen – und der Haltung des Bundesrates.

Fritschi Oscar (R, ZH): Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, der Minderheit und damit dem Ständerat zuzustimmen.

Mir scheint, der Begriff «Fremdenpolizei» als anordnende Instanz für die Inhaftierung sei in unserem Rat zu einem Reizwort geworden. Bei nüchterner Betrachtungsweise ist demgegenüber festzustellen, dass in bezug auf die rechtsstaatlichen Sicherungen kaum Unterschiede zwischen der nationalrätlichen und der ständerätlichen Lösung auszumachen sind, dass aber unbestritten die Version des Bundesrates und des Ständerates praktikabler ist. Im Ständerat ist von «Semantik» gesprochen worden, als diese Paragraphen zur Diskussion standen!

Was die rechtsstaatlichen Sicherungen anbetrifft, hat der Ständerat das vorgeschlagene Verfahren zudem weiter optimiert. Schon bei der ersten Beratung in unserem Rat hat der Minderheitsantrag die richterliche Überprüfung so gestaltet, dass der Richter nicht eingeengt wird, sondern völlig frei entscheiden kann. Der Ständerat hat nun noch präzisiert, dass kein Aktenentscheid möglich ist, sondern dass eine mündliche Anhörung erfolgen muss.

Insbesondere an die Adresse von Herrn Bundesrat Koller möchte ich hier in Klammern anmerken, dass es der Redaktionskommission, die die Vorlage bereits beraten hat, aufgefallen ist, dass es in Artikel 13c Absatz 2 heisst «nach mündlicher Anhörung», während in Absatz 3 die Rede von einer «mündlichen Verhandlung» ist.

Nachdem die Sperrfrist von einem Monat, bis wieder ein Haftentlassungsgesuch gestellt werden kann, damit begründet worden ist, man wolle verhindern, dass der Richter kurz hintereinander zweimal über das gleiche zu entscheiden habe, würde die Redaktionskommission gerne zweimal die gleiche Formulierung, nämlich «mündliche Verhandlung» einsetzen. Sie möchte das aber angemeldet haben, weil das Anliegen über eine rein redaktionelle Änderung hinausgeht.

Mit dieser Optimierung sind nicht nur die notwendigen Sicherungen eingebaut, sondern man kann darüber hinaus sagen, dass das zweistufige System, das so entstanden ist, auch einmal einen zusätzlichen Schutz bieten kann, nämlich insofern als vier Augen mehr sehen als zwei.

Über diese Überlegungen hinaus ist schliesslich der Stand des Verfahrens zu berücksichtigen. Unser Rat hat sich im ersten Umgang sehr knapp, nämlich mit Stichtentscheid der Ratspräsidentin, für die Lösung mit dem Richter entschieden, während sich der Ständerat umgekehrt deutlich, nämlich mit 33 zu 7 Stimmen, auf die Anordnung der Haft durch die Behörde festgelegt hat. Wenn es also zumindest der Mehrheit dieses Rates ein Anliegen ist, dass das Massnahmenpaket noch in dieser Session verabschiedet werden kann, empfiehlt es sich, diese Differenz durch Zustimmung zum Ständerat zu bereinigen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Le groupe libéral vous recommande de maintenir la solution du juge, c'est-à-dire la solution de la majorité de votre commission. J'aimerais relever ici que la majorité s'est exprimée cette fois par 14 voix contre 9, c'est-à-dire qu'elle était encore plus nette que lors de la première discussion.

Quelle est la question qui se pose? C'est celle de savoir qui doit envoyer un requérant, même fautif, même avec tous les reproches qu'on peut lui adresser, en détention ou en internement pour trois, six ou neuf mois? J'ai personnellement l'impression que, dans tous les Etats qui prétendent avoir quelques notions juridiques, une telle détention ne peut être ordonnée que par un juge et non pas par l'administration. Je ne vois pas que la Suisse doive, à cet égard, avoir une autre position. Mais on vous dira – comme l'a d'ailleurs déjà dit M. Fritschi Oscar: «Ah, oui, mais après quatre jours au maximum, le juge contrôlera non seulement la légalité, mais aussi l'opportunité de cette mise en détention.» Toute la différence est effectivement là.

Dans le système que vous propose la minorité, le juge aura à dire si oui ou non l'administration s'est trompée. Dans le système de la majorité, le juge décide librement. Il n'a pas à critiquer l'administration ou au contraire à lui donner raison. Il est absolument libre, et ça correspond parfaitement à l'image que nous nous faisons d'un juge qui n'a pas à donner tort ou raison à l'administration, mais qui a à décider librement si l'on prive quelqu'un de sa liberté.

En ce qui concerne l'interné lui-même, le problème est pratiquement le même. Si on lui dit qu'une décision d'internement pour trois mois a été rendue, mais qu'un juge va peut-être contrôler si cette décision est conforme au droit et aux nécessités, sa situation est beaucoup plus précaire que si on le place en détention préventive et que le juge décide trois ou quatre jours plus tard s'il va être détenu ou non: il n'y a alors aucun préjudice. Dans ces conditions, il est tout à fait évident que la solution du juge est bien préférable à la solution de l'administration. Je ne comprends pas encore comment on peut concevoir que l'administration prenne une décision d'internement, qui pourra durer trois, six ou neuf mois. C'est complètement contraire à ma conception du droit.

Je pourrais tout au plus me rallier, à condition toutefois que vous mainteniez la divergence, à une solution qu'on avait un tout petit peu esquissée et qui permettrait aux cantons de choisir s'ils veulent confier la décision à l'autorité administrative – bien entendu avec contrôle ultérieur du juge – ou directement au juge. Mais pour que cette solution puisse, le cas échéant, aboutir, il faut que la divergence soit maintenue ici de manière que le Conseil des Etats puisse, peut-être, élaborer une solution transactionnelle dans ce sens. Si on vote simplement pour choisir entre le juge et l'administration, j'en appelle alors à la conscience juridique de ce Parlement: c'est véritablement le juge qui doit prononcer une mesure aussi grave, et en toute liberté, sans qu'il soit soupçonné ou bien d'être à la botte de l'administration parce qu'il confirme la décision administrative, ou bien d'être un opposant à l'administration parce qu'il lui donnerait tort.

Steinemann Walter (A, SG): Die Fremdenpolizei des Kantons St. Gallen hat an die St. Galler Mitglieder des Nationalrates zu diesem Geschäft einen Brief geschrieben, aus welchem ich folgendes wiedergeben möchte:

«Sie haben bei der ersten Beratung des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht bekanntlich drei wesentliche Änderungen gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates vorgenommen. So soll neu der Richter und nicht mehr die Fremdenpolizei zur Anordnung der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft zuständig sein. Weiter ist die Dauer der Ausschaffungshaft auf maximal 6 statt 12 Monate verkürzt worden, und schliesslich ist die Möglichkeit zur Hausdurchsuchung nach Reisepapieren ersatzlos gestrichen worden.» Bemerkung meinerseits: In diesem Artikel habe ich vergeblich versucht, mit meinem Antrag der Minderheit: In dieser Fassung des Bundesrates zu unterstützen.

Ich zitiere weiter: «Als Vollzugsbeamter an der Front unterstütze ich die Vorschläge des Bundesrates vollumfänglich. Vor-

allem die Änderung der Zuständigkeit zur Anordnung der Ausschaffungshaft ist unverständlich. Es ist eine eindeutige Verschlechterung des bisherigen bewährten Rechts. Gestützt auf Artikel 14 Anag kann die Fremdenpolizei heute die Ausschaffungshaft für längstens 48 Stunden anordnen. Dies gewährleistet einen raschen, effizienten Vollzug des Anag. Es ist zu berücksichtigen, dass allein in unserem Kanton, also im Kanton St. Gallen, jährlich mehrere hundert Ausländer, nicht Asylbewerber, gestützt auf das Schubabkommen ausgeschafft werden müssen oder einem Nachbarstaat zurücküberstellt werden können. Dabei genügt in der Regel eine kurze Ausschaffungshaft. Wenn in jedem Fall – und jetzt kommt das Wesentliche – «der Richter angerufen werden muss, wird die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit zweifellos erheblich beeinträchtigt und erfordert ein aufwendiges Verfahren. Es liegt sicher im öffentlichen Interesse, dass die Fremdenpolizei zur Anordnung einer kurzen Ausschaffungshaft zuständig bleibt. Ich appelliere deshalb an Sie, bei der Differenzberatung einen entsprechenden Beschluss zu fassen, oder dem Antrag des Ständerates zu folgen.»

Soweit die Ausführungen eines prominenten Mannes aus der Praxis, nämlich des Vorstehers der kantonalen Fremdenpolizei. Seine Meinung ist identisch mit unserer.

Die Fraktion der Auto-Partei bittet Sie nochmals, auch in Berücksichtigung dieses Briefes eines Mannes aus der Praxis, bei Artikel 13a und 13b Absatz 1 die Minderheit Dettling zu unterstützen und bei Artikel 13b Absatz 2 die Minderheit I (Seller Hanspeter) oder, sollte diese unterliegen, die Minderheit II (Fischer-Seengen).

Seller Hanspeter (V, BE): Anlässlich der Beratungen der letzten Woche haben wir die materiellen Aspekte zu dieser Grundsatfrage reichlich diskutiert. Ich möchte nichts wiederholen.

Bei der Beurteilung dieser Frage ist meines Erachtens der Gesichtspunkt recht gewichtig, ob wir mit der einen oder der anderen Fassung gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstossen. Wir wissen ja nun zur Genüge, dass dies auch bei der Lösung, wo man die zuständige kantonale Behörde mit der Haftanordnung beauftragt, nicht der Fall ist. Es ist also kein Verstoß gegen die EMRK. Da diese Voraussetzung in beiden Fällen erfüllt ist, dünkt mich, dass Sie der Frage der Praktikabilität erhöhtes Gewicht beimessen müssen.

Ich habe mich deshalb übers Wochenende noch mit Praktikern in Verbindung gesetzt; einmal mit einem Richter, aber auch mit einem Mitglied einer sogenannten kantonalen Behörde, also der Fremdenpolizei. Beide haben übereinstimmend und unabhängig voneinander die gleiche Ansicht geäußert, nämlich die: Wenn wir dieses Gesetz wirklich anwendbar, praktikabel machen wollen, ist das nur möglich, wenn wir diesen Auftrag der zuständigen kantonalen Behörde belassen.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, der Minderheit Dettling zuzustimmen.

Bühlmann Cécile (G, LU): Wenn auch die Fahne nach dieser Differenzvereinbarung mit dem Ständerat sehr verwirrt aussieht, so geht es im wesentlichen um zwei wichtige Punkte, die wir heute zu bereinigen haben: um den Systemwechsel von der Fremdenpolizei zum Richter und um die Frist bei der Ausschaffungshaft.

Sie sehen, dass die Mehrheit der Staatspolitischen Kommission am Einsetzen des Richters festhalten will; die Minderheit Dettling will, wie Ständerat und Bundesrat, der kantonalen Fremdenpolizei die Kompetenz geben, Ausländerinnen und Ausländer in Ausschaffungs- und Vorbereitungshaft zu nehmen. Das ist geregelt in den Artikeln 13a, 13b und 13c. Es geht also bei allen drei Artikeln um diesen Systemwechsel.

Im Namen der grünen Fraktion bitte ich Sie eindringlich, der Kommissionsmehrheit zu folgen. Wenn wir schon so umstrittene und fragwürdige Schritte wie eine neue Vorbereitungs- und eine massiv verlängerte Ausschaffungshaft – und das bereits nach einem erstinstanzlichen negativen Asylentscheid – einführen wollen, sollen wenigstens die rechtsstaatlichen Sicherungen eingebaut werden. Da sind wir der Meinung, dass die Haft nicht von der Fremdenpolizei, sondern

von einem neutralen Richter angeordnet werden muss. Für uns haben weder die Beratung im Ständerat noch diejenige in der Kommission neue Aspekte gebracht, die unsere grundsätzliche Skepsis gegenüber dem System, wonach die Fremdenpolizei Leute in Ausschaffungshaft respektive Vorbereitungs- haft nehmen kann, vermindern können.

Ich möchte auch noch eine Anmerkung zur Frist in Artikel 13b Absätze 2 und 2bis machen: Ich möchte daran erinnern, dass die Ausschaffungshaft im Jahre 1990 von drei auf 30 Tage verlängert worden ist. In erster Lesung haben wir im Nationalrat die Frist auf drei plus drei gleich sechs Monate verlängert, und der Ständerat will sechs plus drei Monate. Da bitte ich Sie, dem Kompromiss «3 plus 3 plus 3» zuzustimmen; die Regelung gemäss Absatz 2bis ist für all jene Fälle gedacht, die wirklich mit bestem Willen nicht in sechs Monaten zu erledigen sind. Ich denke, diesem Kompromiss können wir zustimmen.

Ich bitte Sie auch, den Teilrückweisungsantrag Bäumlin zu unterstützen. Wir machen eine Gesetzgebung ohne genaue Angaben über die finanziellen Konsequenzen; dabei geht es immerhin um zweistellige Millionenbeträge. Das halten wir für eine Gesetzgebung jenseits von Gut und Böse. Es müsste eigentlich alle alarmieren, die immer vom Sparen reden.

Beim Antrag Leuba zu den Schlussbestimmungen möchten wir Sie bitten, diesen Antrag zu unterstützen, falls die Minderheit Gross Andreas nicht durchkommen sollte.

Tschäppät Alexander (S, BE): Vorerst möchte ich den Liberalen danken. Sie haben in dieser Sache eine ganz saubere, rechtsstaatlich völlig undiskutable Argumentation, der wir uns nur anschliessen können.

Das Kernstück der Vorlage ist und bleibt die Frage, wer die Haft zu verfügen hat. Ich sage es noch einmal: Wir beschliessen strenge gesetzliche Massnahmen, die zum Teil unproblematisch sind. Ich denke da zum Beispiel an die Vorbereitungs- haft bei krassen Missbräuchen. In andern Fällen gehen diese Massnahmen dann aber so weit, bis sie EMRK-widrig sind. Ich behaupte das, auch wenn es Herr Bundesrat Koller nicht gerne hört. Das wird Artikel 13a Buchstabe e sein. Dort wird sich das Bundesgericht sicher noch mit der Frage der Rechtsstaatlichkeit auseinanderzusetzen haben, da Straf- und Administrativverfahren vermischt werden.

Gerade wenn wir die breite Palette zwischen «unproblematisch» bis «rechtsstaatlich höchst problematisch» anschauen, ist es entscheidend, welche Instanz die Verantwortung bei der Verfügung von Haft zu übernehmen hat. Die Herren Steinemann und Seiler Hanspeter haben sich vorhin auf die Praktiker gestützt und gesagt, gerade die Praktiker hätten ihnen gesagt, es brauche nicht den Haftrichter, es brauche die Fremdenpolizei.

Ich sage Ihnen als Praktiker genau das Gegenteil: Es braucht nicht die Fremdenpolizei, weil die Fremdenpolizei viel zu nahe am Geschehen, viel zu stark emotionell engagiert ist. Sie hat Gesicht zu verlieren; sie hat ganz klar die Optik einer betroffenen Partei. Sie hat keine leichte Aufgabe, denn sie hat sich mit vielen schwierigen Personen herumzuschlagen. Sie hat viel Unangenehmes zu erleben. Daher ist es völlig verständlich, dass die Fremdenpolizei in einer solchen Frage nicht völlig unabhängig und neutral entscheiden kann. Und genau das macht es aus, weshalb wir so stark darauf drängen, dass die Zuständigkeit und die Verantwortlichkeit beim Haftrichter bleiben.

Es werden zwei Argumente ins Feld geführt, wieso es nicht der Haftrichter sein soll, sondern die Fremdenpolizei. Zum ersten habe der Ständerat das Verfahren modifiziert, indem er die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit nach mündlichem Verfahren durch den Richter überprüfen lasse – die Minderheit Dettling hat diesen Antrag zu ihrem gemacht, weshalb wir jetzt darüber zu diskutieren haben –, und damit sei man jetzt auch quasi beim Haftrichter angelangt. Das «quasi beim Haftrichter» stimmt: In bezug auf den Arbeitsaufwand, auf den Mechanismus, den wir mit diesem Verfahren gemäss Ständerat auslösen würden, sind wir jetzt quasi beim Haftrichter; wir sparen im Verwaltungsablauf zeitlich und administrativ nicht mehr ein. Wir sind aber in der politischen Verantwortung, wer die problematische Haft zu verfügen hat, nicht beim Haftrichter, sondern

bleiben bei der Verwaltung, die Partei ist. Der Haftrichter hat nur zu überprüfen. Glauben, Sie mir, ich weiss das aus der Praxis – das wird Ihnen jeder praktisch tätige Richter und wahrscheinlich auch jeder praktisch tätige Anwalt bestätigen –: Es macht einen Unterschied, ob die Haft bereits verfügt wurde und nur noch zu überprüfen ist oder ob die Haft für das erste Mal in der Verantwortung des Richters zu verfügen sein wird.

Das zweite Argument, das ins Feld geführt wird, ist die Arbeitsbelastung der Richter. Wir schlagen uns täglich mit Ladendiebstählen, mit Kleinstvergehen im Bereich Strassenverkehr herum. Wir können dann doch nicht argumentieren, der Richter sei sich zu schade und seine Arbeitszeit sei zu wertvoll, wenn es darum geht, Haft zu verfügen, deren Zeitspanne drei, sechs, neun, zwölf oder fünfzehn Monate beträgt, je nachdem, welches System wir wählen. Das ist doch hier keine akzeptable Argumentation, der Richter sei überfordert!

Hören wir doch auf! Wir haben in diesem Rat vor nicht langer Zeit das Opportunitätsprinzip abgelehnt, wo es darum ging, Kleinstdelinquenten allenfalls straflos ausgehen zu lassen, wenn kein Schaden entstanden ist. Jetzt kommt der gleiche Rat und argumentiert, der Richter sei überlastet, wenn er in der problematischen Art der Haftverfügung tätig sein muss! Was nützen dann alle Freiheiten am Arbeitsplatz, wenn ich mich mit Verkehrsbussen herumschlagen darf und dafür die Verantwortung zu übernehmen habe – aber dann, wenn es darum geht, Leute in Ausschaffungshaft zu nehmen, die zu einem grossen Teil nicht delinquent haben, als Haftrichter nur noch zu überprüfen habe, was die Verwaltung anordnet? Ein solches System ist es nicht würdig, dass wir es beschliessen.

Ich bitte Sie dringend, der Kommissionsmehrheit, die zum zweiten Mal mit ihrem Antrag richtig liegt, zu folgen und nicht dem Ständerat nachzugeben.

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

David Eugen (C, SG): Ich mache eine persönliche Bemerkung zu den Ausführungen von Herrn Steinemann, die meiner Meinung nach berichtigt werden müssen.

Herr Steinemann hat eine Stellungnahme der kantonalen Fremdenpolizei St. Gallen vorgelesen. Der Beamte, der diese Stellungnahme verfasst hat, hat übersehen, dass das Gesetz der Polizei ein vorläufiges Festnahmerecht für 72 Stunden einräumt. Es ist nicht so, dass die Polizei – gerade in den kurzen, schnell zu erledigenden Fällen – nicht handeln kann.

Das muss ausdrücklich berichtigt werden. So, wie die Stellungnahme hier vorgetragen worden ist, stimmt sie nicht bzw. liegt ein Versehen vor.

Letztlich geht es, wie Herr Kollege Tschäppät Alexander gesagt hat, um die Frage, wer für die monatelang dauernden Inhaftierungen die Verantwortung tragen muss. Soll das ein Polizeiorgan oder der Richter sein? Da muss sich jeder selbst sein Urteil bilden.

Ruckstuhl Hans (C, SG): Ich will unterstreichen, dass Herr David eine persönliche Erklärung abgegeben hat.

Die CVP-Fraktion wird dem Minderheitsantrag Dettling und dem Beschluss des Ständerates zustimmen.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Nach dem wortgewaltigen Plädoyer von Herrn Leuba für die Lösung der Kommissionsmehrheit müsste inhaltlich nichts mehr beigefügt werden. Die Kommission hat – Sie haben es gehört – mit 14 zu 9 Stimmen beschlossen, am früheren Beschluss unseres Rates festzuhalten, der mit Stichentscheid der Präsidentin zustande gekommen war.

Trotz teilweisem Entgegenkommen des Ständerates erachtet es die Kommission als einen Unterschied, ob die Haft erstinstanzlich durch ein Organ der Fremdenpolizei oder durch einen Richter angeordnet wird, der im mündlichen Verfahren die Haftgründe überprüft.

Die Minderheit hält daran fest – Sie haben es ebenfalls gehört –, dass eine verfügende und eine richterliche Behörde mit umfassendem Prüfungsrecht Artikel 5 Ziffer 4 der EMRK vollumfänglich entspricht. Die Kantone haben dieses System bei der Ausschaffungshaft bereits seit einigen Jahren angewendet. Es

sollte nicht zusätzlich in deren Organisationsautonomie eingegriffen werden; dies die Meinung der Kommissionsminderheit und der Mehrheit des Ständerates.

Darbellay Vital (C, VS), rapporteur: En ce qui concerne les articles 13a alinéa 1er, 13b alinéa 1er, 13c alinéas 1er et 2, il s'agit de nous prononcer sur la question de savoir si la décision doit être prise par le juge ou par la police cantonale des étrangers.

La commission vous propose, par 14 voix contre 9, de maintenir la décision antérieure du Conseil national et donc de faire intervenir le juge, alors que la proposition de minorité Dettling va en sens contraire, c'est-à-dire la police des étrangers. M. Dettling nous dit que cette solution s'est avérée payante jusqu'à maintenant, mais il faut bien voir de quoi il s'agit. Jusqu'à maintenant, la détention en vue du refoulement pouvait durer au maximum un mois. Or, aujourd'hui, il s'agit de deux détentions différentes: d'abord la détention en phase préparatoire qui peut durer trois mois, ensuite la détention en vue du refoulement, qui peut aller jusqu'à neuf mois, ce qui fait, au total, douze mois. La portée de la décision n'est pas du tout la même.

M. Dettling nous dit également que la police des étrangers est mieux à même de juger du problème. Je reprendrai ici les arguments de M. Tschäppät Alexander en disant: au fait, la police des étrangers, qui est confrontée chaque jour directement au problème, est en quelque sorte juge et partie, et il est important d'avoir ici affaire à un juge neutre. La solution ne sera pas plus praticable, comme on l'a dit, puisque, dans tous les cas, la mise en détention peut intervenir directement.

Mais avec la solution proposée par la majorité de la commission, la mise en détention se fait sous forme préventive, tant que le juge ne s'est pas exprimé, alors que, dans le deuxième cas, c'est la police des étrangers qui prend sa décision, et le juge ne peut intervenir que pour dire ensuite si la décision est juste et adéquate ou non. On comprend ici toute la différence. Dans le cas où c'est le juge qui intervient, c'est lui qui a la marge de manoeuvre, tandis que si c'est la police des étrangers, c'est elle qui dispose de cette marge de manoeuvre. Dans un Etat de droit, il est indispensable que ce soit le juge qui puisse intervenir rapidement. C'est pourquoi, avec la majorité de la commission, je vous propose de maintenir notre décision antérieure.

Je dirai encore un mot à l'adresse de MM. Steinemann et Seiler Hanspeter, qui ont fait intervenir des témoignages de personnes impliquées dans les services de police des étrangers. On pourrait aussi citer plusieurs témoignages de personnes impliquées dans différents services cantonaux qui nous ont dit: «S'il vous plaît, ne nous donnez pas cette responsabilité, ce n'est pas notre rôle de juger, c'est celui du juge.»

Koller Arnold, Bundesrat: Der Ständerat ist Ihnen in dieser Frage in Artikel 13c in zwei Punkten entgegengekommen – ich werde nachher noch darauf zurückkommen –, hat aber mit 33 zu 7 Stimmen am Modell des Bundesrates festgehalten.

Warum empfehlen wir Ihnen, hier am Modell des Bundesrates und des Ständerates festzuhalten? Die Anordnung sowohl der Vorbereitungs- als auch der Ausschaffungshaft durch den Richter wäre ein klarer Systembruch im Rahmen des geltenden Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Bereits im geltenden Gesetz haben wir die Anordnung der Ausschaffungshaft durch die Verwaltungsbehörde – übrigens ist es sogar bei der Internierung, die ja bis zu zwei Jahre dauert, gemäss geltendem Gesetz die Verwaltungsbehörde, die zunächst anordnet, und der Richter, der nachträglich überprüft. Deshalb scheint es uns nicht richtig, wenn wir jetzt im Rahmen einer Teilrevision des Gesetzes eine Systemänderung vornehmen. Sie würden, wenn Sie der Mehrheit Ihrer Kommission zustimmen, sogar über das Strafrecht hinausgehen.

Ich habe mich über das Wochenende bei einem Strafprozessualisten noch vergewissert, und er hat mir gesagt, dass mit Ausnahme des Kantons Zürich, wo die Untersuchungschaft direkt durch den Haftrichter angeordnet wird, praktisch alle Kantone die Kompetenz beim Untersuchungsrichter haben. Der Untersuchungsrichter ist aber kein unabhängiger Richter im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Herr Leuba und Herr Tschäppät Alexander, Sie können noch so lange beschwören, dass in einem Rechtsstaat der Richter das tun müsste: Die Europäische Menschenrechtskommission ist auch eine rechtsstaatliche Organisation, und die Europäische Menschenrechtskonvention geht in Artikel 5 Absatz 4 ganz klar davon aus, dass der Freiheitsentzug zunächst durch eine Verwaltungsbehörde angeordnet und nachträglich richterlich überprüft wird.

Ich möchte übrigens all jenen, die Bedenken haben, dass irgendein Fremdenpolizist die freiheitsentziehenden Anordnungen verfügen könnte, noch folgendes zu bedenken geben: Ich habe nachgeschaut, wer in den Kantonen heute dafür zuständig ist: Im Kanton Graubünden ist es etwa der Chef der kantonalen Polizeiabteilung, im Kanton Schwyz ist es das Militär- oder Polizeidepartement – in der Regel der Departementssekretär. Es ist also keineswegs so, dass irgendein Fremdenpolizist gleichsam auf dem Felde die Leute zu einer Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft verurteilen könnte.

Schliesslich möchte ich Ihnen, wie bereits gesagt, zu bedenken geben, dass Ihnen der Ständerat in zwei wichtigen Punkten entgegengekommen ist. Ich stimme dem zu: Erstens soll der Richter nachträglich nicht nur die Rechtmässigkeit, sondern auch die Angemessenheit der Haft überprüfen können, und zweitens soll das aufgrund einer mündlichen Verhandlung und nicht bloss aufgrund eines Aktenentscheides erfolgen.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie dringend, hier dem Bundesrat und dem Ständerat zuzustimmen.

Präsidentin: Die folgende Abstimmung über den Antrag der Minderheit Dettling gilt gleichzeitig für Artikel 13b Absatz 1 sowie Artikel 13c Absätze 1 und 2.

Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal

Für den Antrag der Mehrheit stimmen:

Votent pour la proposition de la majorité:

Aguet, Aubry, Bär, Baumann, Bäumlín, Bodenmann, Borel François, Brügger Cyrill, Brunner Christiane, Bühlmann, Bundi, Caccia, Carobbio, Caspar-Hutter, Cavadini Adriano, Couchepin, Danuser, Darbellay, de Dardel, David, Diener, Dormann, Ducret, Dünki, Duvoisin, Eggenberger, Eggly, Epiney, Eymann Christoph, Fankhauser, Fasel, von Felten, Friderici Charles, Goll, Gonseth, Graber, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Haering Binder, Hafner Rudolf, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubacher, Jaeger, Jeanprêtre, Jöri, Ledergerber, Leemann, Lepori Bonetti, Leuba, Leuenberger Ernst, Leuenberger Moritz, Loeb François, Maeder, Marti Werner, Matthey, Mauch Ursula, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Misteli, Nábholz, Narbel, Nebiker, Philipona, Poncet, Rebeaud, Rechsteiner, Robert, Ruffy, Sandoz, Scheurer Rémy, Schmid Peter, Seiler Rolf, Sieber, Spielmann, Steiger Hans, Strahm Rudolf, Suter, Theubet, Thür, Tschäppät Alexander, Tschopp, Vollmer, Weder Hansjürg, Wiederkehr, Zbinden, Züger (91)

Für den Antrag der Minderheit stimmen:

Votent pour la proposition de la minorité:

Allenspach, Aregger, Baumberger, Berger, Bezzola, Bircher Peter, Bischof, Blatter, Blocher, Bonny, Borer Roland, Borradori, Bortoluzzi, Bühler Simeon, Bühler Gerold, Bürgi, Campovino, Chevallaz, Cincera, Columberg, Daepf, Deiss, Dettling, Dreher, Engler, Fehr, Fischer-Hägglín, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Frey Walter, Fritschi Oscar, Früh, Giezendanner, Giger, Gobet, Grossenbacher, Gysin, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Hildbrand, Iten Joseph, Jäggi Paul, Jenni Peter, Keller Anton, Keller Rudolf, Kern, Kühne, Leu Josef, Marnie, Maurer, Miesch, Moser, Mühlemann, Müller, Neuenschwander, Oehler, Perey, Raggenbass, Reimann Maximilian, Ruckstuhl, Ruf, Rutishauser, Savary, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Schmidhalter, Schmied Walter, Schneider, Segmüller, Seller Hanspeter, Spoerry, Staider, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner Rudolf, Stucky, Tschuppert Karl, Vetterli, Wanner, Wick, Wittenwiler, Wyss Paul, Wyss William (86)

Abwesend sind – Sont absents:

Béguelin, Binder, Comby, Frey Claude, Gardiol, Hari, Maitre, Maspoli, Mauch Rolf, Pidoux, Pini, Rohrbasser, Rychen, Schwab, Schweingruber, Stamm Judith, Steinegger, Ziegler Jean, Zisyadis, Zölch, Zwahlen, Zwygart (22)

Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:

Haller

Bst. a – Let. a

Angenommen – Adopté**Art. 13b Abs. 1****Antrag der Kommission****Mehrheit****Festhalten****Minderheit**

(Dettling, Borer Roland, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Ruckstuhl, Ruf, Seiler Hanspeter)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 13b al. 1**Proposition de la commission****Majorité****Maintenir****Minorité**

(Dettling, Borer Roland, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Ruckstuhl, Ruf, Seiler Hanspeter)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

(Siehe Abstimmung zu Art. 13a)

Adopté selon la proposition de la majorité

(Voir décision à l'art. 13a)

Art. 13b Abs. 2, 2bis (neu)**Mehrheit****Abs. 2****Festhalten****Abs. 2bis (neu)**

Kann die Ausschaffung wegen grober Verletzung der Mitwirkungspflichten des Inhaftierten innert 6 Monaten nicht vollzogen werden, kann die Haft um weitere 3 Monate verlängert werden.

Minderheit I

(Seiler Hanspeter, Borer Roland, Dettling, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Nebiker, Ruf, Schmied Walter)

Abs. 2

Die Haft darf höchstens drei Monate um höchstens sechs Monate verlängert werden.

Abs. 2bis (neu)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Minderheit II

(Fischer-Seengen, Borer Roland, Dettling, Fritschi Oscar, Leu Josef, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Steiner Rudolf)

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2bis (neu)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Art. 13b al. 2, 2bis (nouveau)**Al. 2****Majorité****Maintenir****Al. 2bis (nouveau)**

Si le refoulement ne peut être exécuté dans les six mois en raison d'une violation grossière par la personne détenue de l'obligation de collaborer, la détention peut être prolongée de trois mois supplémentaires.

Minorité I

(Seiler Hanspeter, Borer Roland, Dettling, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Nebiker, Ruf, Schmied Walter)

Al. 2

La durée de la détention ne peut excéder trois mois; être prolongée de six mois au maximum.

Al. 2bis (nouveau)

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité II

(Fischer-Seengen, Borer Roland, Dettling, Fritschi Oscar, Leu Josef, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Steiner Rudolf)

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2bis (nouveau)

Rejeter la proposition de la minorité

Seiler Hanspeter (V, BE), Sprecher der Minderheit I: Es handelt sich hier um die Frage der Haftdauer. Sie erinnern sich, dass unser Rat letzte Woche beschlossen hat, diese Dauer auf drei plus drei (als Verlängerung) Monate festzusetzen, also total sechs Monate. Ursprünglich waren, im Entwurf des Bundesrates, zwölf Monate vorgesehen. Der Ständerat hat dann teilweise eingelenkt, indem er diese Frist auf total neun Monate verkürzte – oder verlängerte, je nachdem, aus welcher Optik man das betrachtet.

Die Kommissionsmehrheit, die Minderheit I und die Minderheit II haben sich generell auch auf total 9 Monate eingependelt. So könnte man den Eindruck bekommen, da sei gar kein Unterschied. Es gibt aber Unterschiede: Die Mehrheit will eine Grundfrist von drei Monaten mit je zwei Verlängerungsmöglichkeiten von je drei Monaten, total also neun Monate. Was heisst das nun in der Praxis?

Wenn innerhalb der ersten Frist das Urteil nicht erfolgen kann, muss eine Verlängerung stattfinden. Wenn das in den zweiten drei Monaten auch nicht möglich ist, muss noch einmal eine Verlängerung bewilligt werden. Wir erschweren also damit den Administrativaufwand der Behörden ganz gewaltig, weil nach der Erfahrung verhältnismässig viele Fälle innerhalb von total sechs Monaten nicht erledigt werden können.

In der Begründung der Mehrheit wird gesagt – und ich finde das richtig –, man möchte die erste Frist auf drei Monate ansetzen. Das will auch die Minderheit I, damit man den Kantonen, den entsprechenden Behörden gegenüber zum Ausdruck bringt, dass die Fälle möglichst rasch erledigt sein müssen. Das möchte die Minderheit I auch. Nun ist es in der Praxis so, dass innerhalb der sechs Monate dann nicht alles möglich ist und dass man noch einmal verlängern muss. Wir haben uns deshalb als Minderheit I entschlossen, den praktikableren Vorschlag zu unterbreiten: Wir schlagen eine Verlängerungsfrist von sechs Monaten anstatt zweimal drei Monaten vor, um unnötige administrative Arbeit und unnötigen Administrativaufwand zu vermeiden.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, der Minderheit I zuzustimmen oder, wenn Sie dies nicht tun könnten, mindestens der Minderheit II. Ich bitte die Präsidentin, beim Abstimmungsverfahren so vorzugehen, dass man nicht Minderheit I und Minderheit II einander gegenüberstellt, sondern dass man die Mehrheit der Minderheit I gegenüberstellt und den obsiegenden Antrag der Minderheit II.

Fischer-Seengen Ulrich (R, AG), Sprecher der Minderheit II: Die Fassung des Ständerates entspricht derjenigen der ehemaligen Minderheit der nationalrätlichen Kommission. Diese Fassung des Ständerates, lautend auf sechs und drei Monate, ist gegenüber dem Bundesrat bereits ein Kompromiss, der ja ursprünglich sechs und sechs Monate vorgeschlagen hat.

Die Erfahrung zeigt, dass die Beschaffung der Ausweispapiere in der Regel mehr als drei Monate in Anspruch nimmt, das ist ja der Hauptgrund, warum Ausschaffungshaft angeordnet werden muss; sechs Monate Ausschaffungshaft indessen genügen in aller Regel. Sollten diese sechs Monate einmal nicht genügen, dann besteht die Möglichkeit, dass in Ausnahmefällen diese Haft um drei Monate verlängert wird, allerdings nur mit Zustimmung des Richters. Das ist eine angemessene Lösung.

Wenn man, wie es die Mehrheit und die Minderheit I wollen, die Sache umkehrt und nur drei Monate reguläre Haft möglich macht, so ist das in aller Regel ungenügend, d. h., allzu oft wird dann die Verlängerung beansprucht werden müssen, was an und für sich nicht erwünscht ist.

Es wird befürchtet, dass das Instrument dieser Haft missbraucht werde. Eine solche Befürchtung ist allerdings unbegründet. Jede Haftanordnung bringt für den anordnenden Kanton administrative Umtriebe und Kosten; Kosten auch dann, wenn sich der Bund an diesen beteiligt. Die Kantone werden deshalb auf alle Fälle ein grosses Interesse daran haben, die Haft nur so lange andauern zu lassen, wie sie unbedingt nötig ist.

Ich bin der Meinung, dass die Lösung des Ständerates angemessen, zweckmässig und rechtsstaatlich einwandfrei ist, und bitte Sie, diese Differenz im Sinne des Ständerates zu bereinigen und der Minderheit II zuzustimmen.

Fritschl Oscar (R, ZH): Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, der Minderheit II und damit dem Ständerat zuzustimmen – Ausschaffungshaft von sechs Monaten Dauer und drei Monate Verlängerungsmöglichkeit. Im Falle der Ablehnung des Antrages der Minderheit II bitte ich Sie, für die Minderheit I – Ausschaffungshaft von drei Monaten Dauer und sechs Monate Verlängerungsmöglichkeit – zu votieren.

Nachdem eine klare Mehrheit auch dieses Rates den Handlungsbedarf und damit die Notwendigkeit der Vorlage über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht bejaht hat, sollten wir dafür sorgen, dass diese Massnahmen – immer im Rahmen des rechtsstaatlich Erlaubten und Möglichen – auch Wirkung zeitigen. Im konkreten Fall der Haftdauer der Ausschaffungshaft präsentiert sich die Lage nach den Ausführungen von Herrn Bundesrat Koller im Ständerat aber so, dass für einen Viertel der in letzter Zeit Internierten die Dauer von sechs Monaten nicht gereicht hätte, um die Papiere zu beschaffen und die Wegweisung zu vollziehen.

Man wird darum ganz schlicht aufgrund der Erfahrung feststellen müssen – die Internierung wird jetzt ersetzt durch die Ausschaffungshaft –: Es braucht den Maximalrahmen von sechs Monaten, und es braucht eine Verlängerungsmöglichkeit für spezielle Fälle.

Ein Missbrauchsrisiko etwa im dem Sinne, dass die Fremdenpolizei die Inhaftierten zuerst einige Zeit schmoren lässt, bis sie sich an die Aufgabe der Papierbeschaffung macht, kann man sich theoretisch, wenn man den Behörden misstraut, natürlich vorstellen. Aber ich glaube, dass es in der Praxis nicht so ist. Ich erinnere Sie an die Statistiken über die Dauer der Ausschaffungshaft im Kanton Luzern, die uns Frau Bühlmann während der ersten Beratung vorgelegt hat und die zeigen, dass es auch jetzt, wo die maximale Ausschaffungshaft 30 Tage beträgt, nicht so ist, dass diese Frist ausgeschöpft würde. Im übrigen verfügen wir jetzt über eine Internierungsmöglichkeit von 2 Jahren: Da wäre ja viel mehr Spielraum vorhanden, um einzelne Fälle wirklich zu verbummeln und Missbrauch zu betreiben.

Darum bitte ich Sie, die Differenz durch Zustimmung zum Ständerat, d. h. durch Zustimmung zum Antrag der Minderheit II, zu beseitigen.

Meier Samuel (U, AG): Ich äussere mich namens der LdU/EVP-Fraktion zu Artikel 13b Absatz 2, zur Haftdauer.

Ich beantrage Ihnen Zustimmung zum Antrag der Mehrheit der Kommission. Schon bei der ersten Behandlung dieses Artikels hat sich unsere Fraktion für diese Variante der Ratsmehrheit – drei Monate Hafthöchstdauer und drei Monate als Verlängerungsmöglichkeit beim Auftreten von besonderen Hindernissen – eingesetzt.

Der neu von der Kommissionmehrheit eingebrachte Absatz 2bis kommt auch unserer Fraktion entgegen bzw. wird auch von uns unterstützt. Damit bekommen wir ein taugliches Instrument in die Hände, welches gegen unkooperatives Verhalten des Inhaftierten eingesetzt werden kann und womit die Haft bei ausgesprochenem Selbstverschulden des Inhaftierten um drei Monate verlängert werden kann.

Unser grundsätzliches Anliegen war es immer, dass ein Inhaftierter nicht für eine Verzögerung des Verfahrens durch die Behörde zu büssen und darum eine Haftverlängerung hinzunehmen hat.

Unsere Fraktion beantragt Ihnen bei Absatz 2 Zustimmung zur Kommissionmehrheit, d. h. Festhalten, und gleichzeitig Zustimmung zum neuen Absatz 2bis.

Leu Josef (C, LU): Im Namen der Mehrheit der CVP-Fraktion bitte ich Sie, der Minderheit I (Seiler Hanspeter) zu folgen.

Es kann ja nicht die Absicht sein, die gesetzten Fristen aus Prinzip voll auszuschöpfen. Damit den Vollzugsbehörden doch signalisiert wird, dass rasches Handeln erforderlich ist, aber bei Bedarf – z. B. bei Verletzung der Mitwirkungspflichten – genügend Zeit zur Verfügung steht, scheint der Antrag der Minderheit I ein vernünftiger Kompromiss zu sein. Ich bitte Sie, diesem Kompromiss zum Durchbruch zu verhelfen.

Tschäppät Alexander (S, BE): Die Kommissionmehrheit unterbreitet Ihnen hier einen Kompromiss, den ich vernünftig finde, denn er geht von einer Dreiteilung aus: drei Monate und Verlängerung um zweimal drei Monate. Ich kann mit dem leben, obschon ich Ihnen sagen muss: Diese neun Monate, die wir hier zur Verfügung haben, sind schon ein happiger Brocken, wenn Sie sich bewusst sind, dass wir die Frist jetzt um das Neunfache verlängern: Wir hatten bis jetzt 30 Tage. Wir verlegen schon die Möglichkeit der Verhaftung zeitlich vor – auch das ist ein nicht unproblematischer Schritt – und dann, wie gesagt, erhöhen wir die mögliche Haftdauer auf neun Monate: Auch das ist ein sehr weitgehender, tiefgreifender Schnitt in Rechte.

Ich denke mir, als Kompromiss könnte ich noch damit leben, aber ich höre aus den Voten, dass offenbar auch dieser Kompromiss schon wieder als inakzeptabel zu gelten hat. Und ich muss Ihnen sagen: Das verstehe ich nun eben nicht. Wir sprechen hier von Ausschaffungshaft! Ich sage es noch einmal: Ausschaffungshaft wird das Instrument sein, das primär die Leute trifft, die sich nicht strafbar gemacht haben, die einzig und allein die Gefahr oder das Risiko in sich bergen, sich zu verstecken, weil sie Angst haben, in ihr Heimatland zurückkehren zu müssen!

Wir können sagen, das sei halt schon nicht gut. Da habe ich ein gewisses Verständnis, wenn man so argumentiert. Aber wenn man dann noch sagt, nun spielt's auch keine Rolle, wie lange wir die ins Gefängnis stecken, dann muss ich Ihnen sagen: Da habe ich als Richter mit meinem Gewissen schon arg Probleme.

Der Antrag der Minderheit I (Seiler Hanspeter) will jetzt so etwas dazwischen, drei Monate und sechs Monate, das sei jetzt der Kompromiss dieser Minderheit. Ich gebe zu, das ist alles noch besser als das, was der Bundesrat wollte: Er wollte sechs und sechs Monate. Drei und sechs ist ein bisschen besser. Dieser Antrag der Minderheit I ist ein bisschen besser, aber er ist meiner Ansicht nach nicht gut genug, um über die Problematik der Haft, um die es eben in diesem Falle geht, hinwegzugehen und zu sagen: Jetzt werden wir da wie auf dem Teppichmarkt mit den Monaten ein bisschen hin- und herjonglieren.

Herr Seiler Hanspeter argumentiert damit, es sei unnötiger administrativer Aufwand. Ich frage Sie: Wenn Sie im Gefängnis sind, finden Sie das unnötigen administrativen Aufwand, wenn man alle drei Monate überprüft, ob Sie zu Recht in Haft sind oder nicht? Ich kann jedem von Ihnen nur wünschen, 24 Stunden ins Arthaus zu kommen, und ich garantiere Ihnen, Sie hätten eine andere Meinung! Aber zu behaupten, alle drei Monate die Haft zu überprüfen, sei unnötiger administrativer Aufwand, das heisst von etwas zu sprechen und mit Leuten zu spielen, die das dann körperlich zu erleben haben; so etwas kann man nicht unterstützen!

Ich bitte Sie dringend: Diese 9 Monate, die die Kommissionmehrheit vorschlägt, die sind kein Pappenstiel, sondern ein massiver Eingriff; überdrehen Sie nicht ein weiteres Mal, sondern seien Sie einmal zufrieden und akzeptieren Sie das! Ich kann Ihnen sagen: Wen es dann trifft, den trifft's immer noch

hart genug! Wir brauchen die Leute nicht noch mehr zu strafen, als wir jetzt schon drauf und dran sind, es zu tun! Ich bitte Sie dringend, der Mehrheit zuzustimmen und die beiden Minderheitsanträge abzulehnen.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Wir haben es gehört: In diesem Artikel geht es um die Haftdauer. Insgesamt stehen gemäss dem zusätzlichen Absatz 2bis, den die Mehrheit eingefügt hat, neun Monate auf dem Spiel. Ob Sie nach drei Monaten oder nach sechs Monaten oder nach drei plus drei plus drei Monaten den Richter entscheiden lassen sollten, darüber bestehen verschiedene Meinungen. Entsprechend dem Entwurf des Bundesrates hat der Ständerat beschlossen, die erstmalige Überprüfung erst nach sechs Monaten vorzunehmen, um dann erneut auf drei Monate verlängern zu können. Die Mehrheit der SPK des Nationalrates möchte mit 13 zu 10 Stimmen am ursprünglichen Entscheid des Nationalrates – drei Monate erste Haftansetzung plus drei Monate Verlängerung – festhalten. Sie möchte jetzt, gemäss Zusatz der Mehrheit in Absatz 2bis, nochmals drei Monate verlängern, wenn das Verschulden beim Inhaftierten liegt.

Unterdessen haben wir entschieden, dass der Richter zuständig ist. Die Anträge der Kommissionsmehrheit ersehen Sie aus der Fahne; Absatz 2bis gehört zum Antrag der Mehrheit. Ich möchte daher unterstützen, dass wir nach dem Vorschlag von Herrn Seiler Hanspeter abstimmen und den Antrag der Kommissionsmehrheit dem Antrag der Minderheit II gegenüberstellen. Dann sehen wir klar in der Frage, ob wir nach drei Monaten oder nach sechs Monaten erstmals eine Haftüberprüfung vornehmen.

Darbellay Vital (C, VS), rapporteur: En ce qui concerne la détention en vue du renvoi, vous avez trois propositions qui ont un point commun. En effet, dans les trois cas, la détention en vue du renvoi peut durer neuf mois. Je vous rappelle qu'elle peut venir s'ajouter à la détention en phase préparatoire qui, elle, dure trois mois, ce qui pourrait faire douze mois au total.

Voici les différences entre les trois solutions. Le Conseil des Etats et la minorité II (Fischer-Seengen) proposent qu'il puisse y avoir une première détention de six mois et, si les problèmes n'ont pas été réglés, qu'on puisse y ajouter trois mois. La minorité I (Seiler Hanspeter) propose au contraire que la première détention ne dépasse pas trois mois, mais qu'en cas de difficultés on puisse la prolonger de six mois. La proposition de la majorité, qui va à la rencontre du voeu de la minorité I, prévoit également, tout comme la minorité I, une première détention de trois mois; ensuite une prolongation, s'il y a eu des difficultés, de trois mois et on admet une deuxième prolongation de trois mois: cela ferait trois mois plus trois mois plus trois mois; la deuxième prolongation ayant ceci de particulier qu'elle ne peut avoir lieu que dans les cas où les papiers n'ont pas été obtenus par suite d'une mauvaise collaboration de la personne concernée.

Nous nous sommes rendus à l'argument qu'après six mois il était des cas où les papiers n'avaient pas été obtenus parce que la personne concernée n'avait pas fait preuve de bonne volonté. Nous estimons que, dans ces cas-là, la détention peut être prolongée une deuxième fois de trois mois. Je vous invite donc à soutenir la proposition de la majorité de la commission.

Koller Arnold, Bundesrat: Beim Artikel über die Dauer der Ausschaffungshaft müssen Sie vor allem bedenken, dass wir die Internierung aufheben. Diè Internierung war bisher das eindeutig einschneidendste Mittel; sie konnte bekanntlich bis zu zwei Jahre dauern. Weil wir schon in der Expertenkommission Bedenken wegen der Vereinbarkeit mit der Europäischen Menschenrechtskonvention hatten und weil es auch bundesgerichtliche Entscheide gibt, die diese Bedenken verstärkt haben, sind wir bereit, auf die Internierung zu verzichten.

Ich habe angesichts der Differenz zwischen den beiden Räten die Internierungsfälle noch einmal analysieren lassen, und dabei zeigt sich folgendes Bild: Im Kanton Zürich sind in letzter Zeit total 53 Internierungen verfügt worden, 23 betreffend Asylbewerber, 30 betreffend Ausländer gemäss Anag. Davon

konnten 35 ausgeschafft werden. Man war aber in 13 der 53 Fälle – also in rund einem Viertel – auf eine Verlängerung über sechs Monate hinaus angewiesen. Deshalb muss ich Sie dringend bitten, unbedingt eine maximale Haftdauer von neun Monaten vorzusehen. Das ist der eine Gesichtspunkt.

Nun, welches Modell ist zu bevorzugen? Bei allen rechtsstaatlichen Garantien, die wir bewusst eingebaut haben, müssen wir darauf bedacht sein, dass es letztlich ein praktikables Gesetz bleibt. Jetzt kann – nach Ihrem Entscheid – der Richter über die Haft entscheiden. Nachher kann jederzeit ein Haftentlassungsgesuch gestellt werden. Nach einem Monat kann bereits wieder ein solches Gesuch gestellt werden. Nach drei Monaten müsste jedesmal der Richter die Haft verlängern. Das ist übertriebener rechtsstaatlicher Perfektionismus. Deshalb wäre ich Ihnen wirklich dankbar, wenn Sie entweder der Minderheit II oder der Minderheit I zustimmen würden, damit dieses Gesetz auch mit einem vernünftigen Aufwand in den Kantonen gehandhabt werden kann.

Ich bitte Sie, entweder Minderheit II (Fischer-Seengen), also der Fassung Ständerat, oder – im Sinne eines Kompromisses – der Minderheit I (Seiler Hanspeter) zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit I
Für den Antrag der Mehrheit

91 Stimmen
78 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit I
Für den Antrag der Minderheit II

115 Stimmen
54 Stimmen

Art. 13c

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Dettling, Borer Roland, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Ruckstuhl, Ruf, Seiler Hanspeter)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2bis

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Dettling, Borer Roland, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Nebiker, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Steiner Rudolf)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 4 Bst. a1

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Dettling, Borer Roland, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Nebiker, Ruckstuhl, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Steiner Rudolf)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 13c

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Majorité

Maintenir

Minorité

(Dettling, Borer Roland, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Ruckstuhl, Ruf, Seiler Hanspeter)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2bis

Majorité

Maintenir

Minorité

(Dettling, Borer Roland, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Nebiker, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Steiner Rudolf)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 4 let. a1**Majorité**

Maintenir

Minorité

(Dettling, Borer Roland, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Nebiker, Ruckstuhl, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Steiner Rudolf)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
(Siehe Abstimmung zu Art. 13a)

Adopté selon la proposition de la majorité
(Voir décision à l'art. 13a)

Abs. 2bis – Al. 2bis

Dettling Toni (R, SZ), Sprecher der Minderheit: Ich möchte mich bei dieser Frage zu Absatz 2bis sehr kurz fassen, obwohl wir in der ersten Lesung um diese Bestimmung sehr hart gefeilscht haben. Es geht einzig und allein darum, ob der erste Satz, welchen der Ständerat gestrichen hat, in der Vorlage bleiben soll oder nicht.

Ich schicke voraus, dass es sich bei dieser Frage nicht um eine Schicksalsfrage des Gesetzes handelt, sondern eher um eine Randfrage. Unbestritten ist, dass der zweite Satz dieses Absatzes 2bis in der Vorlage bleibt, nämlich dass die Ausschaffungs- und Vorbereitungsphase gegenüber Kindern, die das fünfzehnte Altersjahr noch nicht erreicht haben, ausgeschlossen ist.

Dagegen geht es beim ersten Satz dieses Absatzes 2bis um eine allgemeine Anweisung an den Richter.

Aus der Sicht der Minderheit sind wir der Auffassung, dass diese allgemeine Anweisung aus drei Gründen überflüssig ist:

1. Es handelt sich um eine Selbstverständlichkeit. Der Richter hat diese allgemeine Anweisung, die Sie im ersten Satz haben – die familiären Verhältnisse des Betroffenen sowie die Umstände des Haftvollzuges – in seiner Entscheidung in jedem Falle zu berücksichtigen.

2. Wenn wir dieses Kriterium hineinschreiben, dann geben wir ihm ein Übergewicht; die anderen Kriterien, die ebenso wichtig sind, treten dann etwas in den Hintergrund. Es ist deshalb nicht richtig, wenn wir diese genannten Kriterien besonders hervorheben.

3. Wir sind der Meinung, dass wir damit eine Differenz zum Ständerat beheben können, ohne an der Substanz der Vorlage zu rütteln.

Ich empfehle Ihnen daher, der Minderheit zuzustimmen.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Die Kommission hat mit 13 zu 9 Stimmen – Sie haben es gehört – beschlossen, an diesem Antrag festzuhalten und diese Präzisierung anzubringen. Herr Leuba hat in der Kommission mit Vehemenz die Meinung vertreten, dass hier ein Eingriff in die richterliche Überprüfungscompetenz vorliege, während Vertreter der Kommissionmehrheit, z. B. Herr David, erklärten, falls der Lösung mit dem Haftrichter zugestimmt werde, seien sie bereit, auf diese Bestimmung zu verzichten.

Die Kommission hat mit 13 zu 9 Stimmen beschlossen, am früheren Beschluss festzuhalten.

Präsidentin: Die CVP Fraktion lässt mitteilen, dass sie mit der Mehrheit stimmt.

Darbella Vital (C, VS), rapporteur: La majorité de la commission veut faire ici la distinction entre une condamnation pénale et une disposition administrative.

Il est évident que dans une condamnation pénale on ne peut pas tenir compte de la situation familiale ou des conditions de l'exécution. Par contre, comme il s'agit ici d'une disposition administrative, il est judicieux de pouvoir tenir compte de la situation familiale.

Je vous invite par conséquent à suivre la majorité de la commission.

Koller Arnold, Bundesrat: Der Ständerat hat dem zweiten Satz zugestimmt – das heisst also, dass die Anordnung einer Vorbereitungs- oder Ausschaffungsphase gegenüber Kindern und Jugendlichen nicht möglich sein wird –, möchte aber den ersten Satz streichen.

Warum? Es ist auch für den Ständerat vollständig klar, dass nur in Haft genommen werden kann, wer selber einen Haftgrund setzt. Selbstverständlich kann, wenn der Vater einer Familie den Haftgrund setzt, nicht die ganze Familie in Haft genommen werden. Das ist eine Selbstverständlichkeit. Wenn man aber von dieser Selbstverständlichkeit ausgeht, meint der Ständerat zu Recht, dass die Formulierung mehr Fragen aufwirft, als sie löst.

Bedeutet beispielsweise eine Berücksichtigung der Familienverhältnisse, dass der Familienvater, der den Haftgrund setzt, überhaupt nicht in Haft genommen werden kann, weil er eine Familie hat? Deshalb war der Ständerat der Meinung, dass dieser erste Satz wirklich nur zur Verwirrung beiträgt und besser gestrichen wird.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

83 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

80 Stimmen

Abs. 3 – Al. 3

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Herr Oscar Fritschi hat bereits im Namen der Redaktionskommission angetönt, dass wir in Artikel 13c eine Differenz haben. Im Namen der Kommission möchte ich präzisieren, dass hier keine materielle Differenz zwischen «mündlicher Anhörung» und «mündlichem Verfahren» gemeint war, sondern dass dasselbe gemeint ist: Wir möchten im Sinne einer Vereinheitlichung den Begriff «mündliches Verfahren» und im französischen Text «procédure orale» wählen.

Angenommen – Adopté**Abs. 4 Bst. a1 – Al. 4 let. a1**

Dettling Toni (R, SZ), Sprecher der Minderheit: Auch hier eine kurze Begründung, weil es ebensowenig um das Schicksal des ganzen Gesetzes geht. Ich bin der Meinung, dass wir der Minderheit und dem Ständerat zustimmen sollten, und zwar im wesentlichen wiederum aus drei Gründen:

1. Der von der Mehrheit verlangte Zusatz in Absatz 4 Buchstabe a1 ist im nachfolgenden Buchstaben a weitgehend eingeschlossen. Denn beim Haftrecht ist es selbstverständlich, dass der Richter den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten hat.

2. Der Betroffene kann stets ein Haftentlassungsgesuch stellen. In der Folge hat dann der Richter wiederum die Frage der Verhältnismässigkeit zu überprüfen.

3. Dadurch könnten wir eine Differenz zum Ständerat bereinigen – ich betone hier: könnten, weil es uns ja bis jetzt nicht gelungen ist, die bestehenden Differenzen auszuräumen.

Ich empfehle Ihnen daher Zustimmung zur Minderheit und damit zum Ständerat.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Die Kommission hat mit 12 zu 11 Stimmen entschieden, am früheren Beschluss des Nationalrates festzuhalten und den Buchstaben a1 einzufügen, wonach die Haft dann beendet werden muss, wenn sie sich als unverhältnismässig erweist. Die Minderheit erachtet in

Übereinstimmung mit Bundesrat und Ständerat diesen Zusatz für überflüssig und für einen unnötigen Eingriff in das richterliche Ermessen.

Darbellay Vital (C, VS), rapporteur: La commission a décidé, par 12 voix contre 11, de maintenir que, si la détention s'avère disproportionnée, bien que le motif de la détention subsiste, la détention doit être levée. M. Dettling nous dit que cela va de soi. Eh bien, je pense que ce n'est pas très grave si cela est stipulé: certaines choses vont encore mieux du moment qu'on les exprime.

Je vous invite à suivre la majorité de la commission.

Koller Arnold, Bundesrat: Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist im Verwaltungsrecht neben dem Legalitätsprinzip das wichtigste Prinzip. Wenn wir beginnen, diese Prinzipien nach reiner Willkür einmal zu nennen und einmal nicht, machen wir in legislativer Willkür. Das ist der wichtigste Grund, weshalb der Ständerat hier diese Selbstverständlichkeit nicht im Gesetz haben wollte.

Ich bitte Sie, dem Beschluss des Ständerates aus diesen prinzipiellen Überlegungen heraus zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit
Für den Antrag der Mehrheit

93 Stimmen
70 Stimmen

Art. 13d Abs. 2, 13e Abs. 1, 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 13d al. 2, 13e al. 1, 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 14e (neu)

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Bäumlin

Teilrückweisung an den Bundesrat

Artikel 14e Anag ist an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, im ordentlichen Verfahren eine Botschaft und einen Verpflichtungskredit für die Finanzierung der interkantonalen Haftanstalten vorzulegen.

Art. 14e (nouveau)

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Bäumlin

Renvoi partiel au Conseil fédéral

L'article 14e de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers doit être renvoyé au Conseil fédéral avec mandat de présenter, selon la procédure ordinaire, un message et un crédit d'engagement pour le financement des maisons d'arrêts intercantionales.

Bäumlin Ursula (S, BE): Mein Teilrückweisungsantrag stützt sich auf das Geschäftsreglement des Nationalrates, Artikel 74 Absatz 1. Sie können dort nachlesen, worum es geht.

Mein Antrag hat folgenden Inhalt: Artikel 14e ist an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, im ordentlichen Verfahren eine Botschaft und einen Verpflichtungskredit für die Finanzierung der interkantonalen Haftanstalten vorzulegen.

Wenn Sie diesen bundesrätlichen «Quereinsteigerantrag» lesen, merken Sie, um welche Ausländer es bei dieser Rechtsetzung in erster Linie geht: um Asylbewerber, Flüchtlinge und Ausländer mit prekärem Status, an welchen die Ausschaffung vollzogen werden soll.

Herr Bundesrat Koller, Sie haben sich letzte Woche dagegen verwahrt, dass dieses Gesetz Menschen kriminalisieren würde. Wofür aber werden sie in Haft genommen, unter Um-

ständen schon mitten im erstinstanzlichen Verfahren? Tatsächlich nicht für irgendeine Straftat, sondern es genügt, dass sie in den Befragungen ihrer Angst vor der Rückkehr ins Herkunftsland so Ausdruck gegeben haben, dass man sie des Untertauchens verdächtigen wird. Das steht in Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe c geschrieben. Es könnte also passieren, dass bei den betroffenen Asylbewerbern statt dem Postboten die Polizei mit dem negativen BFF-Entscheid und auch gleich mit den Handschellen erscheint.

Herr Bundesrat Koller, vor bald vier Jahren bin ich hier im Namen meiner Fraktion auf den dringlichen Bundesbeschluss eingetreten und habe ihn mitgetragen unter der Voraussetzung, dass er ein faires und rasches Verfahren festlege, notabene in dieser Reihenfolge.

Mit den Zwangsmassnahmen im Anag geht nun aber die letzte Fairness des Asylverfahrens flöten, und übrig bleibt eine Beschleunigung, die den Asylsuchenden wenig Chance lässt. Herr Bundesrat, Sie beharren ständig darauf, das Verfahren sei auch mit diesen Zwangsmassnahmen als rechtsstaatlich zu qualifizieren. Mein Verständnis vom Rechtsstaat beinhaltet jedoch vor allem den Schutz der Rechtsuchenden vor der Staatsmacht und -räson. Jedenfalls funktioniert diese beschleunigte Sicherstellung der Vollzugsmassnahmen natürlich nur, wenn es genügend Haftanstalten dafür gibt.

Das Bundesgesetz, das hier beschlossen werden wird, erfordert eine rasche Umsetzung in Beton und Betrieb. Die Kantone sind damit überfordert und haben den Bund zu Hilfe gerufen. Der Ständerat reagiert mit diesem Artikel 14e: «Der Bund kann den Bau und die Einrichtung kantonaler Haftanstalten, die ausschliesslich dem Vollzug der Vorbereitungs- und der Ausschaffungshaft dienen, ganz oder teilweise finanzieren.»

Kann er wirklich? Wie steht es mit der angegebenen gesetzlichen Grundlage für diese Finanzierung? Welche Kommission hat sich angemessen damit befasst? Fällt der Vollzug der Wegweisung gerade von abgewiesenen Asylbewerbern nicht in die alleinige Kompetenz der Kantone? Setzt das Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug nicht gewichtigere Sanktionstatbestände voraus?

Vor einer Woche hat ein «NZZ»-Journalist zur Sache recherchiert und auf die beiden Posten Bau- und Betriebsbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten im Budget 1994 verwiesen. Es handelt sich dort um rund 100 Millionen. Auch wenn die Beträge für das Jahr 1994 besonders für den Betrieb massiv aufgestockt wurden, so kann das nicht für diese interkantonalen Haftanstalten mit ihren «neuen Straffälligen» gemeint gewesen sein, denn in der Budgetbotschaft und bei der Beratung des Budgets war davon noch keine Rede.

Herr Bundesrat, was wurde in dieser so ungewöhnlich präsenten Angelegenheit den Kantonen für 1994 versprochen? Ist der Botschaft, die Sie im Juni zur Finanzierung der Zwangsmassnahmen vorlegen wollen, vielleicht auch gerade noch ein Nachtragskreditbegehren angehängt? Ich könnte mir denken, die Finanzdelegation wird sich ebenso geradeheraus dagegen vernehmen lassen, wie sie das z. B. bei der Aufbauhilfe für Palästina getan hat, und sie wird auch hier bei den Subventionen im Hinblick auf Zwangsmassnahmen verlangen, dass sie an einem sinnigen Ort kompensiert werden. Wie wäre es zum Beispiel bei den Ausgaben für die politische Polizei?

Ich habe den Teilrückweisungsantrag auch als Mitglied der Finanzkommission eingereicht. Ich werde den Verdacht nicht los, dass die Finanzkommission vom Bundesratsantrag übergangen zu werden droht. Deswegen schlage ich vor, dass der Bundesrat im ordentlichen Verfahren eine Botschaft und insbesondere einen Verpflichtungskredit für die Finanzierung der intendierten Haftanstalten vorlegt. Dass es einen Verpflichtungskredit im Budget braucht, steht im Finanzhaushaltgesetz geschrieben. Das ist so, wenn es sich um Bau- oder jährlich wiederkehrende Kredite handelt. Beides ist hier der Fall. Auch die Finanzhaushaltsverordnung des Bundesrates lässt da keinen Spielraum.

Ich finde es stossend, dass der Bundesrat zum Beispiel den Verpflichtungskredit der Weiterbildungsoffensive hinterrücks zusammengespart und um 3 Millionen Franken an Zahlungskrediten gefeilscht hat, während er hier überstürzt mit der gros-

sen Kelle anrichten will, bevor überhaupt ein Verpflichtungskredit vorgestellt und beschlossen worden ist.

Sollen die -zig Millionen, um die es sich da handelt – niemand weiss bisher genau, um wieviel es geht – vielleicht an den Weisungen zum Budget 95, zum Vollzug des Voranschlags 94 und am Finanzplan 1995–1997 vorbeigelost werden?

Schade auch, kommt meine Motion für ein Rückkehrhilfeprojekt für eritreische und äthiopische Asylbewerber jetzt nicht wie ursprünglich traktandiert zur Behandlung. Der Bundesrat lehnt sie ab, weil sie sich im delegierten Rechtsetzungsbereich bewege. Herr Bundesrat Koller, ich möchte Ihnen einfach sagen: Wenn Sie mit Ihren Zwangsmassnahmen wirklich sparen wollen, wie Sie das letzte Woche Herrn Ledergerber angekündigt haben, so könnten Sie das mit einem Rückkehrprojekt für etwa 1000 Leute, die mit einer Starthilfe heimgehen könnten, auch tun, besser tun, sinnvoller tun! Aber es scheint, dass Sie lieber Geld für Gefängnisse ausgeben.

Herr Bundesrat Koller, Sie haben letzte Woche beim Gleichstellungsgesetz zweimal Dürrenmatt zitiert. Ich bin nun wirklich versucht, ihn ein drittes Mal zu zitieren: «Die Schweiz – ein Gefängnis» so hat er seine Rede in Rüschiikon zum Empfang von Präsident Havel überschrieben. Bitte lassen Sie das nicht Tatsache werden! Nehmen Sie doch wenigstens diesen Artikel 14e zurück in die ordentliche Verabschiedung. Er genügt meiner Ansicht nach als gesetzliche Grundlage nämlich nicht. Und den Kantonen ist bezüglich der finanziellen Konsequenzen ganz reiner Wein einzuschenken.

Wer diese Ansicht mit mir teilt, möge bitte meinem Antrag zustimmen.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: In der bundesrätlichen Botschaft war bekanntlich kein Artikel vorgesehen, der eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den neu zu errichtenden Anstalten festlegen sollte. Es war auch kein Beitrag vorgesehen für den Unterhalt. Aufgrund der Vernehmlassungen wurde dann eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die Bedürfnisse abklärte und feststellte, dass es notwendig sei, den Kantonen finanzielle Beiträge auszurichten. Wir haben in der ersten Lesung in unserer SPK einem Antrag Seiler Hanspeter oppositionslos zugestimmt, der in dieser Hinsicht einen Beitrag an die Kosten der Kantone vorsah.

Unterdessen hat der Bundesrat selber einen Artikel ausgearbeitet, den wir hier in der ersten Lesung behandeln und dem der Ständerat oppositionslos zustimmte. Ich beantrage Ihnen daher, diesem Artikel auch zuzustimmen. Die Kommission hat mit 15 zu 0 Stimmen – allerdings bei 10 Enthaltungen – diesen Artikel unterstützt, auch aufgrund der Erklärungen, dass ein Verpflichtungskredit in der Sommersession dem Parlament vorgelegt werde.

Darbellay Vital (C, VS), rapporteur: Les cantons ont indiqué l'impossibilité dans laquelle ils étaient d'assurer d'une manière convenable l'exécution de cette loi. La commission s'en est émue et, en première lecture, elle a accepté la proposition Seiler Hanspeter de donner des responsabilités dans ce sens à la Confédération. Ensuite, le Conseil fédéral a repris ce problème et il a préparé un article particulier, l'article 14e, qui n'a pas été traité ici en première lecture, mais qui l'a été d'abord à la commission du Conseil des Etats, ensuite au Conseil des Etats, puis à la commission du Conseil national dans la procédure d'élimination des divergences.

La commission s'est prononcée, par 15 voix sans opposition, en faveur de cet article, et nous vous invitons par conséquent à refuser la proposition de renvoi partiel Bäumlins et à accepter l'article 14e.

Koller Arnold, Bundesrat: Vielleicht ein kurzes Wort zur Vorgeschichte: Der Vollzug der Wegweisung und der Ausweisung ist nach geltendem Recht – ich verweise auf Artikel 17 Asylgesetz und Artikel 14 Anag – ganz klar Aufgabe der Kantone. Das war der Grund, weshalb wir Ihnen anfänglich keinerlei Subventionierung beim Vollzug dieses Gesetzes vorgeschlagen haben, denn im Bereich des Flüchtlingswesens, wo der Bund die Fürsorgekosten tragen muss, haben wir bereits in der Asylverordnung II im Rahmen der Ausschaffungshaft eine Tages-

pauschale von 100 Franken vorgesehen, die die Kantone beanspruchen können. Im Rahmen der Vernehmlassung haben dann aber die Kantone geltend gemacht, dass sie ohne zusätzliche Bundesunterstützung nicht in der Lage seien, dieses neue Gesetz zu vollziehen. In Ihrer Kommission wurde daher ohne Gegenstimme einem Antrag Seiler Hanspeter zugestimmt, der eine entsprechende Finanzierungsnorm als Blankonorm enthielt.

Wir haben daraufhin, Frau Bäumlins, auch die Frage der Bundeskompetenz durch ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz abklären lassen, und das Bundesamt für Justiz hat in diesem Gutachten festgehalten, dass der Bund weiter gehen könne in der Unterstützung, sofern die Organisationsautonomie der Kantone soweit als möglich gewahrt bleibe. Selbstverständlich steht Ihnen dieses Gutachten zur Verfügung. Wir fanden es aber aus rechtsstaatlichen Gründen richtig, dass wir es nicht bei einer Blankonorm bewenden lassen, sondern in der entsprechenden Finanzierungsnorm ganz klar festhalten, was die Kantone vom Bund erwarten können.

Aufgrund dieses Artikels 14e gedenkt der Bundesrat – basierend auf den entsprechenden Vorarbeiten der Arbeitsgruppe von Herrn Direktor Scheidegger – in Absprache mit den Kantonen vorerst eine Haftanstalt im Grossraum Zürich, in der Nähe des Flughafens Kloten, zu subventionieren, und zwar mit der ganz eindeutigen Auflage, dass diese Anstalt auch für den interkantonalen Vollzug zur Verfügung stehen muss.

Die Arbeitsgruppe Scheidegger ist nämlich aufgrund von Schätzungen zum Ergebnis gelangt, dass wir insgesamt mit etwa 200, maximal 300 zusätzlichen Haftplätzen rechnen müssen. Daher möchten wir bei der Realisierung etappenweise vorgehen. Bei den unproblematischen Fällen – dort, wo kein Gewaltpotential in Frage steht – muten wir den Kantonen zu, dieses Gesetz eigenständig zu vollziehen. Bei jenen relativ wenigen Fällen, wo tatsächlich ein Gewaltpotential in Frage steht, beginnen wir mit der Subventionierung dieser einen, neuen Haftanstalt. Im übrigen, Frau Bäumlins, werden wir uns vollständig an das Finanzhaushaltsgesetz halten; wenn Sie dieser Ermächtigungsnorm heute zustimmen, werden wir Ihnen auf die Junisession ganz nach dem Gesetz einen entsprechenden Verpflichtungskredit präsentieren, über den Sie dann beraten und entscheiden können.

Gegenüber Ihren Einwänden darf ich hier noch einmal wiederholen, dass unbescholtene Asylbewerber von diesem Gesetz wirklich nichts zu befürchten haben. Im übrigen möchte ich auch klar festgehalten haben, dass die Finanzierung der Betriebskosten bei Ausländern im Unterschied zu jener bei Asylbewerbern in der ausschliesslichen Kompetenz der Kantone bleibt. Wir werden im Vollzug also nur die Aufwendungen für Asylbewerber und asylbewerberähnliche Fälle mit einer Tagespauschale entschädigen, währenddem die Finanzierung der Kosten für illegale Ausländer vollständig in der Kompetenz der Kantone bleibt.

Das sind die wichtigen Richtlinien dieses neuen Finanzierungsartikels; ich möchte Sie dringend bitten, diesem Artikel zuzustimmen.

Bäumlins Ursula (S, BE): Herr Bundesrat, ich möchte Sie schon fragen, was in Artikel 13b Absatz 1 Litera c geschrieben steht. Danach kann die Behörde den Ausländer «in Haft nehmen, wenn konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass er sich der Ausschaffung entziehen will». Wenn sich also ein Ausländer in den Befragungen in diesem Sinne äussert, besteht die konkrete Befürchtung, dass er sich der Ausschaffung entziehen will.

Somit kommt diese Bestimmung zur Anwendung – und der bisher unbescholtene Ausländer ist plötzlich bescholten.

Koller Arnold, Bundesrat: Als Nationalrätin haben Sie natürlich Anspruch auf eine Antwort, Frau Bäumlins. Wir haben diese Frage in diesem Rat – und auch im Ständerat – nun wirklich eingehend behandelt. Ich habe Ihnen dabei wiederholt den massgeblichen Bundesgerichtsentscheid zitiert, wonach eine blosse Vermutung des Untertauchens eindeutig nicht genügt, sondern konkrete, objektive Anzeichen gegeben sein müssen. Wir haben dann im Ständerat den entsprechenden Artikel

in Rücksichtnahme auf Ihre Befürchtungen noch dahin gehend verbessert, dass wir ihn im Sinne der Bundesgerichtsrechtsprechung noch präzisiert haben. Genau das gleiche gilt auch für Artikel 13a Litera e. Es kann nicht der Sinn sein, dass ich das noch einmal wiederhole.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 106 Stimmen
Für den Antrag Bäumlin 53 Stimmen

Art. 20 Abs. 1ter

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 20 al. 1ter

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Im Auftrage der Kommission möchte ich hier festhalten, dass die Kommission auf diesen Artikel verzichtet hat, weil gemäss Artikel 100 Litera b des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide betreffend Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft automatisch die Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht zulässig ist. Es ist daher überflüssig, dies im Anag ausdrücklich noch einmal zu erwähnen. Vielmehr könnte ein spezieller Hinweis zum falschen Schluss führen, dass eine staatsrechtliche Beschwerde in diesen Haftsachen grundsätzlich ausgeschlossen sei. Darum wurde in unserer Kommission dann auf diesen Zusatz verzichtet.

Angenommen – Adopté

Ziff. III Art. 1

Antrag der Kommission
Abs. 1
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Minderheit

(Gross Andreas, Borel François, Bühlmann, Caspar-Hutter, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Meier Samuel, Seiler Rolf, Tschäppät Alexander)
Streichen

Antrag Leuba

Abs. 2
Bis zum Erlass derselben – aber während einer Periode von höchstens 18 Monaten, wenn das kantonale Recht nichts anderes bestimmt – sind die Kantonsregierungen befugt, die notwendigen Bestimmungen zu erlassen.

Ch. III art. 1

Proposition de la commission
Al. 1
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

Majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
Minorité

(Gross Andreas, Borel François, Bühlmann, Caspar-Hutter, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Meier Samuel, Seiler Rolf, Tschäppät Alexander)
Biffer

Proposition Leuba

Al. 2
Jusqu'à leur promulgation, mais pendant 18 mois au plus si le droit cantonal n'en dispose pas autrement, les gouvernements cantonaux sont compétents pour édicter les dispositions nécessaires.

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Gross Andreas (S, ZH), Sprecher der Minderheit: Bei den Schlussbestimmungen geht es in Artikel 1 einerseits darum, dass die Kantone die Gesetze erlassen sollen, die den Vollzug bestimmen (Absatz 1); das ist an sich unbestritten und selbstverständlich.

Der Absatz 2 hingegen ist höchst problematisch. Bis zum Erlass dieser Bestimmungen dürfen die Kantonsregierungen gemäss diesem Absatz 2 die notwendigen Bestimmungen selber erlassen. Das ist rechtsstaatlich in verschiedener Hinsicht höchst fragwürdig.

Materiell: Wenn wir in die Persönlichkeitsrechte von Menschen eingreifen – und es geht hier nicht nur um organisatorische Kleinigkeiten; wie z. B. die Haft vollzogen wird, das kann die Persönlichkeitsrechte tangieren –, darf die Verwirklichung dieser Bestimmungen nicht den Exekutiven übergeben werden. Das ist rechtsstaatlich nicht haltbar. Wenn man das will, braucht es eine gesetzliche Grundlage. Diese gesetzliche Grundlage muss gemäss jenen Verfassungsartikeln realisiert werden, die die Kantone vorsehen.

Notrecht und Dringlichkeitsrecht sind immer problematisch. Wer sich selber dieser Mittel bedient, nimmt wenigstens die Verantwortung selber auf sich; wenn man das hingegen delegiert, handelt man verantwortungslos, weil man die Verantwortung abschiebt.

Herr Bundesrat Koller, Sie waren ja sowohl Rechtsprofessor wie auch Appenzeller Nationalrat, der stolz war auf die föderalistische Tradition, für die gerade das Appenzell steht. Sie haben im Sinne dieser Tradition Ihrem Nachfolger Engler in einer Motionsantwort im vergangenen Dezember noch gesagt, wie wichtig die föderalistischen Strukturen unseres Landes seien – ich zitiere –, «um übermässige Machtballungen zu verhindern». Sie verstossen hier genau gegen diesen föderalistischen Grundsatz! Sie ballen hier Macht, Sie geben Sie von Exekutive zu Exekutive und strafen eigentlich Ihre Sonntagsreden lügen; im Werktag werden Sie diesem Sonntagsanspruch nicht gerecht.

Wir haben tagelang über die Rechtsstaatlichkeit dieses Gesetzes gestritten. Wenn dieses Gesetz meiner Meinung nach nicht sonst schon rechtsstaatlich sehr fragwürdig wäre, dann könnte man sicher sagen, dieser Artikel ist es ganz bestimmt; man könnte von einem rechtsstaatlichen Geisterfahrer reden. Ich möchte Ihnen das mit jenen Leuten illustrieren, die Sie uns jetzt immer vorgehalten haben. Sie haben immer mit Professoren argumentiert. Wenn wir Ihnen ein bisschen zu nahe getreten sind, haben Sie gesagt: Dieser Professor, jener Professor und auch jener dritte Professor schützt unser Vorgehen. Wir haben Ihnen damals schon gesagt, es sei gefährlich, mit Professoren zu argumentieren, weil man dann im Umkehrfall immer auch andere findet.

Ich könnte Ihnen jetzt eine Litanei aus der Literatur zitieren, von Herrn Burckhardt über Herrn Häfeli bis zu Herrn Aubert, die in ihrer Lehre immer sagen: Eingreifen in den kantonalen Vollzug, das darf der Bund nicht. Denn wenn Sie es so machen und den Regierungsräten die Kompetenz geben, geben Sie ihnen zum Teil die Kompetenz, etwas zu tun, was unter Umständen in den kantonalen Verfassungen den Parlamenten vorbehalten ist. Das ist rechtsstaatlich höchst fragwürdig. Deshalb haben zum Beispiel Feiner schon Anfang des Jahrhunderts, Burckhardt und Giacometti in der Mitte des Jahrhunderts und Aubert bezweifelt, ob man das überhaupt darf, ob das mit dem Föderalismus, mit der Hoheit der Kantone vereinbar ist. Alle diese Professoren haben dieses Vorgehen abgelehnt!

Ich möchte Sie wirklich bitten, hier zurückhaltender zu sein und der Minderheit zu folgen. Diese akzeptiert es nicht, dass der Bund unter dem Vorwand einer vermeintlichen zeitlichen Dringlichkeit, die in diesem Ausmass nicht besteht, so in die Hoheit der Kantone eingreift, dass er deren Regierungen die Kompetenz erteilt, obwohl verfassungsmässig zum Teil die Legislativen dafür zuständig sind.

Zweitens ist es nicht nötig, das so schnell zu verlangen. Sie könnten meiner Meinung nach noch sagen: Der Bund erlässt die Bestimmungen, bis der Kanton die ordentlichen macht; das wäre rechtsstaatlich richtiger, wenn auch föderalistisch problematisch. Aber hier machen Sie etwas rechtsstaatlich höchst Fragwürdiges und ermöglichen eine Ungleichbehandlung der Menschen je nach Kantonsregierung, die sachlich ebenfalls nicht gerechtfertigt ist.
Ich möchte Sie bitten, den Absatz 2 dieser Schlussbestimmung abzulehnen.

Leuba Jean-François (L, VD): Les dispositions finales qui se trouvent au chiffre III article 1er ont pour but de régler la manière dont les cantons doivent appliquer le droit fédéral. L'alinéa 1er ne pose aucun problème, il n'est d'ailleurs pas contesté.

Se pose la question de l'alinéa 2 qui dit: «Jusqu'à leur promulgation, les gouvernements cantonaux édictent les dispositions nécessaires.» Sur le plan de la nécessité de procéder de cette manière, je crois que c'est indiscutable, sinon nous repoussons l'entrée en vigueur pratique de cette loi d'une année ou une année et demie, c'est-à-dire du temps qu'il faudra aux cantons pour édicter les dispositions légales nécessaires. A cet égard, je suis sans réserve la majorité qui veut cet alinéa 2. En revanche, je ne souhaite pas qu'on passe par-dessus le droit constitutionnel cantonal lorsque ce droit met dans les compétences des Parlements cantonaux, dans les compétences des Grands Conseils la promulgation des lois d'application. Il y a des cantons – c'est la raison pour laquelle ma proposition dit «si le droit cantonal n'en dispose pas autrement» – où, naturellement, des dispositions d'application de ce genre sont de la compétence des gouvernements. Mais il y a aussi des cantons où ces dispositions sont de la compétence des Grands Conseils. C'est le cas, sans aucun doute, du canton de Vaud. Et là, je ne souhaite pas que le Conseil fédéral donne aux gouvernements simplement un blanc-seing pour que, dans les 15 prochaines années, par arrêté du Conseil d'Etat ou ordonnance du gouvernement, on règle la procédure alors que, d'après le droit cantonal, c'est le Parlement cantonal qui doit la régler.

C'est la raison pour laquelle j'ai introduit cette limite de 18 mois. J'avais pensé à 12 mois et, en commission, on m'a dit que 12 mois c'était trop court. Il faut compter le temps de référendum populaire, par conséquent il ne faut pas qu'il y ait de solution de continuité, donc votre délai de 12 mois est trop court. Je crois donc vraiment qu'avec 18 mois n'importe quel gouvernement peut présenter à son Parlement des dispositions nécessaires et, par conséquent, obtenir du parlement qu'il vote les dispositions dans ce délai de 18 mois, après quoi la compétence du gouvernement disparaît et, à ce moment-là, nous sommes rentrés dans le droit constitutionnel cantonal ordinaire.

Je crois que c'est la solution raisonnable. Je vous ferai remarquer que la solution proposée par le Conseil des Etats n'est pas exceptionnelle, parce que différentes dispositions du droit fédéral permettent aux gouvernements cantonaux de prendre les dispositions nécessaires jusqu'à ce que les Parlements cantonaux se prononcent. On l'a vu dans la loi d'introduction du Code civil, par exemple, où les gouvernements étaient en mesure de prendre les dispositions d'application jusqu'à ce que les Grands Conseils votent les lois d'introduction du Code civil suisse.

C'est une manière de procéder qui est nécessaire lorsqu'on veut appliquer rapidement le droit fédéral. Le fédéralisme ne doit pas être une disposition qui freine l'application du droit fédéral quand ce dernier est nécessaire. En revanche, on ne doit pas renverser l'ordre de compétences par des dispositions fédérales lorsque ces compétences sont réglées dans le droit constitutionnel cantonal, raison pour laquelle il faut mettre un délai et dire aux gouvernements cantonaux – qui ont l'obligation, dans leur canton, de passer devant le Grand Conseil – que dans les 18 mois ils doivent faire approuver par le Grand Conseil et faire entrer en vigueur les dispositions nécessaires. Je crois que c'est une solution de compromis entre la proposition de minorité Gross Andreas qui ne veut donner aucune

compétence aux gouvernements cantonaux, ce qui n'est pas raisonnable parce qu'on ne pourra pas mettre en vigueur cette loi de manière raisonnable, et la proposition de la majorité qui, à mon avis, présente le défaut de donner une compétence indéfinie aux gouvernements cantonaux de violer les dispositions du droit cantonal.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Wir haben in der Kommission Absatz 2 der Schlussbestimmungen mit 12 zu 12 Stimmen und meinem Stichentscheid zugestimmt. Die Forderung nach einer derartigen Bestimmung würde gerade von den Kantonen aufgestellt, welche sahen, dass es nicht richtig wäre, eine Frist zu setzen, wenn Gesetze im formellen Sinne erlassen werden müssen, und zwar in den Kantonen mit dem obligatorischen Gesetzesreferendum – und diese gibt es eben auch, Herr Leuba. Es sind nicht immer die Kantonsregierungen respektive die Parlamente, die allein zuständig sind, sondern es müssen in gewissen Kantonen auch Gesetze im formellen Sinne erlassen werden.

Wir haben in der Kommission über den Antrag Leuba nicht abgestimmt, weil kein formeller Antrag vorlag. Wir haben aber materiell über eine Befristung diskutiert und uns einem Föderalisten angeschlossen, auch einem Innerrhoder, Herr Gross Andreas, nämlich Herrn Carlo Schmid, der im Ständerat die Formulierung beantragt hat, die jetzt hier vorliegt.
Ich beantrage Ihnen daher im Namen der Kommissionsmehrheit, dem Artikel in dieser Form zuzustimmen.

Darbellay Vital (C, VS), rapporteur: L'alinéa 1er de cet article n'est pas combattu. Les cantons doivent édicter les dispositions d'exécution, et c'est normal.

Par contre, l'alinéa 2 est combattu puisqu'on donne la compétence, selon la version du Conseil des Etats, aux gouvernements cantonaux d'édicter les dispositions jusqu'à la promulgation par l'autorité compétente. La proposition Leuba se situe entre la proposition de la minorité qui demande de biffer cette disposition et la proposition de la majorité. Elle prévoit que les gouvernements cantonaux peuvent avoir la compétence, mais pendant 18 mois au plus, si le droit cantonal n'en dispose pas autrement.

Je pense, et la commission avec moi – à une majorité de 12 voix contre 12, pas très confortable donc –, qu'il est nécessaire d'avoir une disposition donnant des compétences au gouvernement de manière à ce que la loi puisse être mise en vigueur dans des délais normaux.

Il me semble toutefois que la proposition Leuba, qui n'a pas été votée en commission, peut être acceptée puisqu'elle maintient le principe, mais limite à 18 mois son application.

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Gross Andreas, Sie werfen mir Diskrepanz zwischen Sonntagspredigt und Werktagsarbeit vor. Ich darf immerhin für mich in Anspruch nehmen, Herr Gross, dass ich letzten Sommer, als verlangt wurde, solche Zwangsmassnahmen im Notrecht zu erlassen, dies konsequent abgelehnt habe, weil ich der Demokratie eine Chance geben will. Ich habe daher mit Unterstützung der Bundesratsparteien erreicht, dass wir dieses Gesetz zwar im beschleunigten Verfahren, aber nicht als Notrecht erlassen und damit das Demokratieprinzip wirklich hochhalten, trotz des dringenden Handlungsbedarfs.

Wir haben Ihnen keine derartige Schlussbestimmung vorge-schlagen. Dann hat aber anlässlich der Anhörung – das ist der Hintergrund dieser Bestimmung – Herr Regierungsrat Huber geltend gemacht, dass einige Kantone ein bis zwei Jahre benötigen würden, um dieses Gesetz im kantonalen Verfahren realisieren zu können. Das war der Hintergrund, weshalb dann im Ständerat diese Norm aufgenommen worden ist. Sie nimmt auch Rücksicht auf die Kantone, indem wir eben nicht von Bundesrechts wegen vorschreiben, sondern den sofortigen Vollzug ermöglichen und für eine Übergangszeit eine Delegation an die Kantonsregierungen vorsehen, wo das nötig ist. Persönlich habe ich durchaus ein gewisses Verständnis für den Antrag Leuba. Sie werden damit eine Differenz zum Ständerat schaffen, und wir werden dann noch einmal ganz genau analysieren, ob 18 Monate in Kantonen wie Zürich und Luzern

genügten oder, was ich vermute, ob zwei Jahre nicht angemessener wären. Aber dass man hier einen gewissen Druck aufsetzt, dass die Kantone das möglichst rasch im normalen gesetzlichen Verfahren vollziehen, finde ich an sich richtig. Im übrigen, Herr Gross, darf ich betonen: Ich hätte für Ihre Bedenken Verständnis, wenn es darum ginge, neue Pflichten, neue Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte vorzusehen, aber es handelt sich ja um reine Organisationsvorschriften. Deshalb lässt sich dieser Artikel wirklich unter jedem Gesichtspunkt verantworten. Ähnliche Lösungen haben wir schon im Raumplanungsgesetz und auch im Bundesgesetz über die Unterstützung Bedürftiger vorgesehen. Erlauben Sie mir zum Schluss doch noch ein Wort zu den Professoren: Ich bin auch der Meinung, dass man nicht immer nur auf die Professoren hören sollte, aber bei diesem Gesetz habe ich den Vorteil, dass praktisch alle Professoren auf meiner Seite stehen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Leuba	126 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	36 Stimmen

Definitive, namentliche Abstimmung Vote définitif, par appel nominal

Für den Antrag Leuba stimmen:

Votent pour la proposition Leuba:

Allenspach, Aregger, Baumberger, Berger, Bezzola, Bircher Peter, Bischof, Blatter, Bonny, Borer Roland, Borradori, Bortoluzzi, Bühler Simeon, Bühler Gerold, Bürgi, Caccia, Campionovo, Cavadini Adriano, Chevallaz, Cincera, Columberg, Comby, Couchepin, Daepf, Darbellay, David, Dettling, Dormann, Dreher, Ducret, Engler, Epiney, Eymann Christoph, Fehr, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Friderici Charles, Fritschi Oscar, Früh, Glezendanner, Giger, Graber, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Gysin, Harl, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Hildbrand, Iten Joseph, Jäggi Paul, Jenni Peter, Kern, Kühne, Lepori Bonetti, Leu Josef, Leuba, Leuenberger Moritz, Loeb François, Mamie, Maurer, Miesch, Moser, Mühlmann, Müller, Nabholz, Narbel, Nebiker, Neuenschwander, Oehler, Perey, Poncet, Raggenbass, Reimann Maximilian, Ruckstuhl, Rutishauser, Sandoz, Savary, Scheurer Rémy, Schmidhalter, Schmied Walter, Schnider, Schwab, Schweingruber, Segmüller, Seiler Hanspeter, Spoerry, Stalder, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner Rudolf, Stucky, Suter, Theubet, Tschopp, Tschuppert Karl, Vetterli, Wanner, Wick, Wittenwiler, Wyss Paul, Wyss William, Züger (107)

Für den Antrag der Minderheit stimmen:

Votent pour la proposition de la minorité:

Aguet, Bär, Baumann, Bäumlín, Borel François, Brügger Cyrill, Brunner Christiane, Bühlmann, Bundi, Carobbio, Danuser, de Dardel, Diener, Dünki, Duvoisin, Eggenberger, Fankhauser, Fasel, von Felten, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gross Andreas, Haering Binder, Hafner Rudolf, Hafner Ursula, Herczog, Hollenstein, Hubacher, Jaeger, Jeanprêtre, Jöri, Ledergerber, Leemann, Leuenberger Ernst, Maeder, Marti Werner, Mauch Ursula, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Misteli, Rebeaud, Robert, Ruffy, Schmid Peter, Seiler Rolf, Spielmann, Steiger Hans, Strahm Rudolf, Thür, Tschäppät Alexander, Vollmer, Weder Hansjürg, Wiederkehr, Zbinden (56)

Abwesend sind – Sont absents:

Aubry, Béguellin, Binder, Blocher, Bodenmann, Caspar-Hutter, Deiss, Eggly, Frey Claude, Frey Walter, Gardiol, Gobet, Hämmerle, Keller Anton, Keller Rudolf, Maître, Maspoll, Matthey, Mauch Rolf, Philipona, Pidoux, Pini, Rechsteiner, Rohrbasser, Ruf, Rychen, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Sieber, Stamm Judith, Steinegger, Ziegler Jean, Zisyadis, Zölch, Zwahlen, Zwygart (36)

Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:

Haller

(1)

Art. 2 Abs. 1, 1bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 2 al. 1, 1bis

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Schluss der Sitzung um 20.00 Uhr

La séance est levée à 20 h 00

Minderheit

(Tschäppät Alexander, Borel François, Bühlmann, David, Darbellay, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas, Leuba, Meier Samuel, Zbinden)
Festhalten

Art. 13a Introduction

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Tschäppät Alexander, Borel François, Bühlmann, David, Darbellay, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas, Leuba, Meier Samuel, Zbinden)
Maintenir

Art. 13b Abs. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Tschäppät Alexander, Borel François, Bühlmann, David, Darbellay, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas, Leuba, Meier Samuel, Zbinden)
Festhalten

Art. 13b al. 1

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Tschäppät Alexander, Borel François, Bühlmann, David, Darbellay, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas, Leuba, Meier Samuel, Zbinden)
Maintenir

Art. 13c Abs. 1, 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Tschäppät Alexander, Borel François, Bühlmann, David, Darbellay, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas, Leuba, Meier Samuel, Zbinden)
Festhalten

Art. 13c al. 1, 2

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Tschäppät Alexander, Borel François, Bühlmann, David, Darbellay, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Gross Andreas, Leuba, Meier Samuel, Zbinden)
Maintenir

93.128

**Zwangsmassnahmen
im Ausländerrecht.
Bundesgesetz**

**Droit des étrangers.
Mesures de contrainte. Loi**

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 336 hiavor – Voir page 336 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 15. März 1994
Décision du Conseil des Etats du 15 mars 1994

**Art. 13a Einleitung
Antrag der Kommission
Mehrheit**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Die Staatspolitische Kommission Ihres Rates hat heute morgen getagt und zur Kenntnis genommen, dass der Ständerat unseren Entscheidungen mit zwei Ausnahmen gefolgt ist: Er hat die volle richterliche Kognition, die mündliche Verhandlung sowie die Haftdauer und die Berücksichtigung der familiären Verhältnisse beim Entscheid über die Anordnung der Haft übernommen. Die gewichtigste Differenz besteht nach wie vor bei der in den Artikeln 13a Einleitung, 13b Absatz 1 und 13c Absatz 1 geltenden Frage der Zuständigkeit zur Haftanordnung. Der Ständerat hat gestern diskussionslos und ohne Gegenantrag erneut der Regelung «Fremdenpolizei» zugestimmt. Dies, nebst allen materiellen Gründen, die hier bereits angeführt worden sind, vor allem auch mit der Begründung, dass er uns in allen anderen wesentlichen Fragen entgegengekommen sei.

Die Mehrheit der Staatspolitischen Kommission hat sich bei 12 zu 12 Stimmen und meinem Stichentscheid heute morgen dem Entscheid des Ständerates angeschlossen. Eine Minderheit hält an der von unserem Rat beschlossenen Lösung fest.

Darbella Vital (C, VS), rapporteur: Le projet «Droit des étrangers. Mesures de contrainte» nous revient du Conseil des Etats avec deux divergences, toutes les autres ont été aplanies.

La première, la plus importante, est celle concernant le juge. Vous savez que, par deux fois, le Conseil national a décidé de donner la compétence à un juge, aussi bien pour la détention en phase préparatoire que pour la détention pour préparer le renvoi. Le Conseil des Etats a pris, deux fois, la décision de confier cette tâche à la police des étrangers, et la deuxième fois, sans opposition et sans discussion.

La commission du Conseil national s'est penchée sur ce problème ce matin. Vous connaissez les arguments des deux parties, qui n'ont guère changé dans la commission du Conseil national. Cependant, ce matin, la majorité a été renversée en ce sens que par 12 voix contre 12, avec la voix prépondérante de la présidente, la majorité de la commission du Conseil national vous invite à vous rallier au Conseil des Etats.

Tschäppät Alexander (S, BE), Sprecher der Minderheit: Es ist das letzte Mal, dass wir darüber zu sprechen haben. Ich hoffe, der Rat sei zum dritten Mal so klug und stimme der Haftanordnung durch den Haftrichter zu. Wenn wir jetzt eine Minderheit bilden, dann nicht etwa, weil die Meinungen geändert haben, sondern weil ein Kommissionsmitglied krankheitshalber abwesend war und deshalb die Mehrheiten kippten.

In der Kommission wurde sehr viel und sehr grundsätzlich an diesem Gesetz gearbeitet. Wir haben ernsthaft versucht, es so zu verbessern, dass wir von unserer Seite mit einigermassen gutem Gewissen halbwegs dahinterstehen können. Jetzt sind wir drauf und dran, den letzten noch vorhandenen Zahn zu ziehen, der noch vorhanden war, um die Rechtsstaatlichkeit einigermassen in geordneten Bahnen zu halten.

Für mich persönlich bedeutet das, dass dieses Gesetz absolut unglaubwürdig wird. Es ist schon jetzt äusserst problematisch, noch dahinterzustehen. Ich möchte Sie daran erinnern: Wir haben nächstens eine Abstimmung betreffend Rassismus. Wir haben gesetzliche Vorschriften über die erleichterte Einbürgerung. Und nun haben wir ein Gesetz, das im Grunde der Dinge diesen Bestrebungen zuwiderläuft. Für mich ist es eine Glaubensfrage geworden, ob man noch so legiferieren darf oder nicht.

Der Haftrichterbeschluss ist noch das letzte Quentchen, das für mich die Möglichkeit bietet, dieses Gesetz nicht ablehnen zu müssen. Ich möchte noch einmal eindringlich an alle appellieren, dass wir uns wenigstens dieses kleine bisschen Recht, diese Sicherheit im Bereiche der Rechtsstaatlichkeit, noch erhalten. Niemand wird dadurch in der Praxis gehindert, dieses Gesetz anzuwenden, Missbräuche zu bekämpfen, die «Lex Zürich» auch umzusetzen.

Der Haftrichter wird Ihnen dann nicht im Wege stehen. Er ist aber für uns die Möglichkeit, dieses Gesetz wenigstens nicht abzulehnen oder wenigstens nur teilweise abzulehnen, also noch halbwegs dazu stehen zu können.

Ich möchte Sie dringend bitten: Machen Sie es sich nicht einfach. Wenn auch eingewendet wird, es sei letztendlich nur eine kleine Differenz zwischen dem Haftrichter und der Fremdenpolizei, behaupte ich: Mindestens psychologisch sei es eine riesige Differenz, eine Differenz, die es uns erleichtert oder erschwert, in der nahen Zukunft halbwegs mit diesem Gesetz leben zu können.

Leuba Jean-François (L, VD): Il est inutile d'exposer une nouvelle fois les motifs pour lesquels nous sommes pour la solution du juge. M. Tschäppät vient de les indiquer très brièvement à nouveau.

J'aimerais dire que, là, nous venons de sortir d'une discussion sur la compréhension entre les régions linguistiques. J'ai l'impression qu'il y a, là aussi, une différence de conception du droit, du droit de la personnalité, de la liberté individuelle entre, on a dit qu'on ne parlait plus de «Suisse allemande», mais une partie de la Suisse allemande, et une partie importante de la Suisse romande. Il faut bien dire que nous sommes dans une situation où, actuellement, le Conseil des Etats tient ferme sur ses positions, et le Conseil national, jusqu'à maintenant, a

tenu ferme sur ses positions, et il s'agit de trouver une solution. Il me semble qu'une solution pourrait être trouvée au moins dans la mesure où on permettrait aux cantons de choisir l'une ou l'autre solution et cela serait tout à fait dans le sens du débat que nous avons eu tout à l'heure. Là où il n'est pas absolument indispensable de trouver une solution uniforme en Suisse, on peut avoir une solution qui correspond au génie de chaque canton.

Mais pour cela, il faut absolument maintenir la divergence de manière que la Conférence de conciliation puisse élaborer cette solution. Nous sommes sur une question de principe, nous avons une opposition de principe entre deux parties. Il faut donc maintenir la divergence pour que la Conférence de conciliation puisse élaborer une solution – je verrai ce que dira le représentant du Conseil fédéral – telle que celle que j'ai esquissée, qui laisserait finalement aux cantons la possibilité de choisir entre la voie administrative et la voie judiciaire. Cette solution pourrait être trouvée par la Conférence de conciliation. J'ai eu quelques échos qu'elle pourrait être aussi accueillie finalement par les parties qui sont les plus extrêmes dans ce débat. Dans l'intérêt de l'entente dans la Confédération, on devrait aller dans ce sens-là.

Je vous prie, dès lors, de maintenir la divergence pour que nous puissions la lever dans la procédure de conciliation.

Präsidentin: Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie sich dem Beschluss des Ständerates anschliesst.

Koller Arnold, Bundesrat: Der Ständerat hat praktisch bei allen anderen Differenzen Ihrem Rat zugestimmt. Es waren noch etwa drei bis vier Differenzen, und es bleibt also praktisch nur noch diese eine Differenz.

Hier möchte ich Sie nun dringend bitten, dem Ständerat und dem Bundesrat zuzustimmen, und zwar nicht nur wegen des Stimmenverhältnisses. Ich darf Sie an das letzte Stimmenverhältnis erinnern: in Ihrem Rat 91 zu 86 Stimmen für Ihre Lösung, im Ständerat 33 zu 7 Stimmen für die Lösung des Bundesrates.

Ich möchte Ihnen auch zu bedenken geben, dass Ihnen der Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren in zwei wichtigen Punkten entgegengekommen ist, indem er einerseits die Kognition des prüfenden Richters auch auf die Angemessenheitsüberprüfung ausgedehnt hat und andererseits ausdrücklich eine mündliche Verhandlung vor dem nachprüfenden Richter verlangt. Das waren zwei Punkte, wo Ihnen der Ständerat ganz bewusst entgegengekommen ist.

Lassen Sie mich noch einmal ganz kurz die wichtigsten Gründe für die Fassung des Ständerates und des Bundesrates anführen. Der Text, den wir Ihnen vorschlagen, entspricht genau der Lösung, die die Europäische Menschenrechtskonvention auch für Administrativmassnahmen vorsieht; ich verweise auf Artikel 5 Ziffer 4. Sie sieht für solche administrative freiheitsentziehende Massnahmen vor, dass diese zunächst von einer Verwaltungsbehörde angeordnet und nachher von einem unabhängigen Richter überprüft werden.

Wenn Sie der Fassung Ihres Rates zustimmen, gehen Sie sogar weiter, als im Strafrecht vorgesehen ist; denn nicht einmal im Strafrecht wird verlangt, dass die Untersuchungshaft durch einen unabhängigen Richter verfügt wird. Es wäre also auch ein Präjudiz für strafprozessuale Regelungen.

Schliesslich – das war für den Ständerat und für den Bundesrat das entscheidende Argument – entspricht das System, das wir Ihnen vorschlagen, dem geltenden Recht im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Der Ständerat und der Bundesrat sind überzeugt, dass es föderalistisch falsch und unangemessen ist, hier ohne jegliche Not in das bestehende System einzugreifen und von Bundesrechts wegen den Kantonen neue Lösungen aufzuzukroyieren, die weder durch das nationale noch durch das internationale Recht verlangt werden. Wir können nicht immer sagen, die Kantone seien für den Vollzug verantwortlich, und ihnen gleichzeitig immer mehr in diesen Vollzug hineinregieren.

Das sind die Gründe, weshalb ich Sie dringend bitte, diese letzte Differenz im Sinne von Ständerat und Bundesrat zu bereinigen.

*Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal**Für den Antrag der Mehrheit stimmen:**Votent pour la proposition de la majorité:*

Allenspach, Aubry, Baumberger, Berger, Bezzola, Binder, Bircher Peter, Bischof, Blatter, Bonny, Borer Roland, Borradori, Bortoluzzi, Bühler Simeon, Bühler Gerold, Bürgi, Cavadini Adriano, Chevallaz, Cincera, Couchepin, Daepf, Deiss, Dettling, Dreher, Engler, Fehr, Fischer-Häggingen, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Frey Claude, Fritschi Oscar, Früh, Giezendanner, Giger, Gobet, Grossenbacher, Gysin, Hari, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Hildbrand, Iten Joseph, Jäggi Paul, Jenni Peter, Keller Anton, Keller Rudolf, Kern, Kühne, Läu Josef, Loeb François, Mamje, Maspoli, Miesch, Moser, Mühlemann, Müller, Nebiker, Oehler, Perey, Philipona, Pini, Raggenbass, Reimann Maximilian, Rohrbasser, Ruckstuhl, Ruf, Rutishauser, Rychen, Savary, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Schmidhalter, Schmied Walter, Schneider, Schwab, Segmüller, Seiler Hanspeter, Spoerry, Stalder, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner Rudolf, Stucky, Theubet, Tschuppert Karl, Vetterli, Wanner, Wick, Wittenwiler, Wyss Paul, Wyss William, Zölch (96)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:**Votent pour la proposition de la minorité:*

Aguet, Bär, Baumann, Bäumlín, Béguelin, Bodenmann, Borel François, Brügger Cyrill, Brunner Christiane, Bühlmann, Bundi, Carobbio, Caspar-Hutter, Comby, Danuser, Darbellay, de Dardel, David, Diener, Dünki, Eggenberger, Eggly, Epiney, Eymann Christoph, Fankhauser, Fasel, von Felten, Friderici Charles, Gonseth, Graber, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Haering Binder, Hafner Rudolf, Hafner Ursula, Hämmerle, Herzog, Hollenstein, Hubacher, Jaeger, Jeanprêtre, Jöri, Ledergerber, Leemann, Lepori Bonetti, Leuba, Leuenberger Ernst, Maeder, Maitre, Marti Werner, Matthey, Mauch Ursula, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Misteli, Rebeaud, Rechsteiner, Robert, Ruffy, Sandoz, Scheurer Rémy, Schmid Peter, Schweingruber, Spielmann, Steiger Hans, Strahm Rudolf, Suter, Thür, Tschäppät Alexander, Tschopp, Vollmer, Weder Hansjürg, Wiederkehr, Ziegler Jean, Züger, Zwygart (78)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Dormann, Ducret (2)

Abwesend sind – Sont absents:

Aregger, Blocher, Caccia, Camponovo, Columberg, Duvoisin, Frey Walter, Gardiol, Goll, Leuenberger Moritz, Mauch Rolf, Maurer, Nabholz, Narbel, Neuenschwander, Pidoux, Poncet, Seiler Rolf, Sieber, Stamm Judith, Zbinden, Zisyadis, Zwahlen (23)

Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:

Haller (1)

Ziff. III Art. 1 Abs. 2*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. III art. 1 al. 2*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Bei Artikel 1 der Schlussbestimmungen hat der Ständerat unter Berücksichtigung der von Bundesrat Koller bezüglich der 18-Monate-Frist in unserem Rat geäußerten Bedenken die Frist zur Anpassung der kantonalen Bestimmungen auf zwei Jahre ausgedehnt. Unsere Kommission hat sich bezüglich der Frist diesem Entscheid angeschlossen. Gestrichen hat der Ständerat den Satz «... wenn das kantonale Recht nichts anderes bestimmt ...»; dies mit der Begründung, dass damit mehr Unklarheit als Klarheit geschaffen werde. Unsere Kommission kann sich auch dieser Lösung anschliessen, dies jedoch mit der Präzisierung, dass das kantonale Recht selbstverständlich

vorsehen kann, dass auch eine kantonale Regierung entscheiden darf.

Eine mit 13 zu 9 Stimmen unterlegene Minderheit hat in der Kommission beantragt, diesen Artikel zu streichen. Ich beantrage Ihnen, dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

93.128

**Zwangsmassnahmen
im Ausländerrecht.
Bundesgesetz
Droit des étrangers.
Mesures de contrainte. Loi**

Siehe Seite 399 hiavor – Voir page 399 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 15. März 1994
Décision du Conseil des Etats du 15 mars 1994

*Namentliche Schlussabstimmung
Vote final, par appel nominal*

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
Allenspach, Baumberger, Berger, Bézzola, Binder, Bircher Peter, Bischof, Blatter, Blocher, Bonny, Borer Roland, Borradori, Bortoluzzi, Bühler Simeon, Bürgli, Caccia, Camponovo, Cavadini Adriano, Chevallaz, Cincera, Columberg, Comby, Couchepin, Daepf, Deiss, Dettling, Dormann, Dreher, Ducret, Dünki, Engler, Epiney, Eymann Christoph, Fehr, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Frey Claude, Frey Walter, Fritsch Oscar, Früh, Giezendanner, Giger, Gobet, Grossenbacher, Gysin, Hari, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Hildbrand, Iten Joseph, Jaeger, Jäggi Paul, Jenni Peter, Keller Anton, Keller Rudolf, Kern, Kühne, Lepori Bonetti, Leu Josef, Leuenberger Moritz, Loeb François, Mammie, Maspoli, Maurer, Miesch, Moser, Mühlemann, Müller, Nebiker, Neuenschwander, Oehler, Perey, Philipona, Pini, Raggenbass, Reimann Maximilian, Rohrbasser, Ruckstuhl, Ruf, Rutishauser, Rychen, Savary, Scherrer Werner, Schmidhalter, Schmied Walter, Schnider, Schwab, Schweingruber, Segmüller, Seiler Hanspeter, Spoerry, Stalder, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner Rudolf, Stucky, Suter, Theubet, Thür, Tschuppert Karl, Vetterli, Wanner, Wick, Wyss Paul, Wyss William, Zölch (111)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:
Bär, Baumann, Bäumlín, Béguelin, Borel François, Brügger Cyrill, Brunner Christiane, Bühlmann, Carobbio, Danuser, de Dardel, David, Diener, Eggenberger, Fasel, von Felten, Gardiol, Goll, Gonseth, Graber, Gross Andreas, Hafner Rudolf, Hafner Ursula, Hämmerle, Hollenstein, Hubacher, Jeanprêtre, Jöri, Ledergerber, Leemann, Leuenberger Ernst, Maeder, Mauch Ursula, Meier Hans, Meier Samuel, Misteli, Poncet, Rebeaud, Rechsteiner, Robert, Ruffy, Schmid Peter, Spielmann, Steiger Hans, Strahm Rudolf, Tschäppät Alexander, Vollmer, Weder Hansjürg, Zbinden, Ziegler Jean, Zisyadis (51)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Caspar-Hutter, Friderici Charles, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Leuba, Meyer Theo, Narbel, Sandoz, Scheurer Rémy, Sieber, Stamm Judith, Züger, Zwygart (13)

Abwesend sind – Sont absents:
Aguet, Aregger, Aubry, Bodenmann, Bühler Gerold, Bundi, Darbellay, Duvoisin, Eggly, Fankhauser, Haering Binder, Herczog, Maître, Märti Werner, Matthey, Mauch Rolf, Nabholz, Piddoux, Scherrer Jürg, Seiler Rolf, Tschöpp, Wiederkehr, Witterwiler, Zwahlen (24)

Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:
Haller (1)

Au den Ständerat – Au Conseil des Etats

**Ständerat
Conseil des Etats**

Sitzung vom	08.03.1994	
	15.03.1994	
	18.03.1994	(Schlussabstimmung)

Séance du	08.03.1994	
	15.03.1994	
	18.03.1994	(Vote final)

Sechste Sitzung – Sixième séance

Dienstag, 8. März 1994, Vormittag
Mardi 8 mars 1994, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Jagmetti Riccardo (R, ZH)

Präsident: Ich begrüsse Sie zu unserer Sitzung und habe das besondere Vergnügen, Herrn Bernhard Seiler heute zu seinem Geburtstag zu gratulieren. Wir wünschen ihm alles Gute. (Beifall)

93.128

Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Bundesgesetz

Droit des étrangers. Mesures de contrainte. Loi

Botschaft und Gesetzentwurf vom 22. Dezember 1993 (BBl 1994 I 305)
Message et projet de loi du 22 décembre 1993 (FF 1994 I 301)

Beschluss des Nationalrates vom 3. März 1994
Décision du Conseil national du 3 mars 1994

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: In den letzten 12 bis 18 Monaten haben wir zur Kenntnis nehmen müssen, dass Ausländer uns heute vor Fakten stellen, die dazu führen, dass das Ausländerrecht in einigen Teilen überholt wird. Zwei Probleme namentlich sind es, die uns zum Handeln zwingen müssen.

Das erste Problem: Die Kleinkriminalität steigt, in besonderem Masse bei Ausländern ohne Aufenthalts- oder Niederlassungsberechtigung in der Schweiz. Der Trend der Kriminalstatistik zeigt bei Asylbewerbern und Touristen klar nach oben. Insbesondere die Drogendelikte lassen aufforchen. Die Zürcher Zahlen, auch wenn diese nicht auf die ganze Schweiz übertragbar sind, sind recht deutlich. In den ersten neun Monaten des letzten Jahres zum Beispiel wurden im Kanton Zürich 1860 Drogendelinquenten erfasst; davon waren 61 Prozent Ausländer. Rund 450 oder ein Viertel aller Delinquenten waren Asylbewerber. Von dieser Tatsache ist vor allem – aber nicht allein – Zürich betroffen.

Das zweite Problem: Daneben werden Asylverfahren häufig missbraucht, indem Doppelgesuche gestellt werden, die Identität verheimlicht wird usw. Alles mit dem Zweck, das Asylverfahren und die Identitätsabklärung zu erschweren.

Gegen diese beiden Tatbestände haben wir heute keine geeigneten Massnahmen. Im Strafrecht profitieren Täter regelmässig von bedingten Freiheitsstrafen und reizen diese Schwelle bewusst aus. Im Asylverfahren selber bestehen viele Möglichkeiten der Verzögerung und der Behinderung, ohne dass dagegen wirksame Massnahmen ergriffen werden können.

Diese Verhältnisse sind aus mehreren Gründen nicht annehmbar. Unannehmbar ist, dass das Asylverfahren missbraucht wird, damit man krimineller Tätigkeit nachgehen kann. Unannehmbar ist auch, den Schutz durch die Schweiz als Asylstaat anzurufen, gleichzeitig aber alles vorzukehren, um die ord-

nungsgemässe Abwicklung und Abklärung im Asylverfahren selber zu verhindern. Damit machen einzelne Asylbewerber das Asylverfahren zur Farce und den Rechtsstaat lächerlich. Es ist auch unverantwortlich, dass wir für das Asylrecht jährlich 800 Millionen Franken einsetzen, aber trotzdem zulassen, dass es missbraucht wird. Schliesslich schadet diese Minderheit von Ausländern allen übrigen, die sich richtig verhalten und als Asylbewerber dringend auf ein korrektes rechtsstaatliches und humanitäres Asylverfahren angewiesen sind.

Wenn wir diese Zustände weiterhin tolerieren, provozieren wir unberechtigte und unbegründete Fremdenfeindlichkeit, die sich schliesslich in Gewalttätigkeiten gegen Ausländer entladen wird, wie wir das in den Jahren 1990/91 erfahren haben, bevor wir schärfere Massnahmen eingeführt hatten.

Dieser Sachverhalt betrifft eine klare Minderheit von Asylbewerbern und Touristen. Die Zahl ist aber gross genug, dass wir sie beachten und handeln müssen, um nicht unglaubwürdig zu werden.

Bereits in einem früheren Stadium – es war in der Frühjahrssession 1992 – hat Herr Iten Andreas Massnahmen gegen sogenannte renitente Asylbewerber vorgeschlagen. Der Bundesrat hat den Vorstoss als Postulat entgegengenommen. Ein Jahr später, im Juli 1993, hat Bundesrat Koller eine Expertenkommission eingesetzt, der unter anderem die massgebenden Juristen des Ausländer-, Asyl- und Menschenrechts in der Schweiz angehörten. Im vergangenen Herbst schliesslich haben alle Bundesratsparteien vom Bundesrat rasche und griffige Massnahmen verlangt. Inzwischen, Sie wissen es, ist die ganze Thematik zum politischen Thema erster Güte geworden.

Nun, was wollen wir, und was will der Bundesrat mit der Revision? Es geht darum, zur Beseitigung der heutigen Missstände die griffigen Mittel bereitzustellen. Die Ziele sind generell folgende:

1. Die Missbräuche der Ausländer im Asylrecht und im Strafrecht sollen verhindert werden. Namentlich soll die mögliche Wegweisung aus der Schweiz sichergestellt werden können.
2. Der Aufenthalt der Ausländer an bestimmten Orten soll verhindert werden. Es sollen Gebiete geschaffen werden, die von gefährdenden Ausländern nicht betreten werden dürfen. Damit schaffen wir die Grundlage, um eine humanitäre Asylpolitik weiterführen zu können.

Ein Nebenziel ist eindeutig die Prävention: aber nicht die Prävention gegen das Stellen von Asylgesuchen, sondern präventiv sollen sich die Massnahmen nur gegen Delinquenten richten, nicht gegen Asylbewerber als solche – das sei klar gesagt.

Was auch nicht das Ziel sein kann, ist namentlich folgendes: Wir können und wollen mit diesen Massnahmen nicht das Drogenproblem lösen; dazu braucht es andere Mittel. Auch das Migrations- und Asylproblem kann dadurch nicht gelöst werden. Die Massnahmen ersetzen nicht ein gründliches Überdenken der Drogenpolitik, und die Massnahmen entbinden uns nicht davon, unser Migrationsrecht weiterzuentwickeln.

Die Staatspolitische Kommission (SPK) hat den Handlungsbedarf anerkannt und die Zielrichtung unterstützt. Sie ist einstimmig und ohne Enthaltungen für Eintreten auf die Vorlage. Lassen Sie mich nun einige Ausführungen machen, in welchem Rahmen, nach welchen Leitlinien, die Kommission ihre Behandlungen durchgeführt hat und nach welchen Grundideen sie Ihnen einzelne Änderungen beantragt.

1. Die Massnahmen sollen auf das absolut Notwendige beschränkt werden; ihr Ziel ist es, die Missstände zu beseitigen. Das führt dazu, dass die gesetzliche Höchstdauer der Haft nicht länger sein darf, als es ein ordnungsgemässes Ausweisungsverfahren verlangt. Die Haftgründe sollen restriktiv aufgeführt, einzeln genannt werden. Bewusst wird keine Generalklausel eingeführt. Es soll kein Zwang zur Untersuchungshaft bestehen, sondern wir haben eine reine Kann-Vorschrift: Dort, wo es die Verhältnisse erfordern, ist Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft anzuordnen, nie aber als generelle Massnahme.

Aus diesen Gründen beantragen wir auch, einzelne Massnahmen zu streichen, zum Beispiel die Durchsuchung von Wohnungen und Räumen Dritter in Artikel 14, wenn Dokumente sicherzustellen sind.

2. Die Massnahmen dürfen weder die EMRK, das allgemeine Völkerrecht noch einzelne Staatsverträge verletzen. Der gesamte Erlass ist mit der EMRK und dem Völkerrecht absolut verträglich. Die Kommission hat Experten beigezogen, namentlich die Professoren Trechsel, Kälin und Malinverni, heute wohl die ausgewiesenen Experten für dieses Spezialgebiet. Sie bescheinigen in allen Punkten absolute Völkerrechts- und EMRK-Konformität.

3. Die Grundzüge des Verwaltungsrechts sind auch in diesem Bereich anwendbar: Verhältnismässigkeit, Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse usw. Aus diesem Grunde wollen wir einzelne Bestimmungen streichen, die lediglich eine nach unserer Ansicht verwirliche Wiederholung von allgemeinen Rechtsgrundsätzen darstellen. Das ist eine Frage der Abwägung: Wollen wir aus Gründen der Deutlichkeit eine Bestimmung ausführlicher gestalten oder sie auf das Nötige beschränken? Auch Einzelanträge, die heute vorliegen, gehen in diese Richtung, indem sie keine inhaltliche Änderung verlangen, sondern lediglich eine Anreicherung des bereits Gesagten.

4. Die Kommission hat sich nicht von den politischen Auseinandersetzungen, namentlich in Zürich, leiten lassen, sondern sich nüchtern nur für jene Massnahmen ausgesprochen, die für ein geordnetes Verfahren notwendig sind. Es mag bedauert werden, dass die heutige Situation vollständig politisiert ist, aber die Tatsache, dass gewisse politische Kreise aus bestehenden Missständen politisches Kapital schlagen wollen, entbindet uns nicht vom Handeln. Sie verpflichtet uns aber, sehr genau darauf zu achten, dass wir nicht Scharfmachern aufsitzen und uns zu ihrem Instrument machen lassen. Daher ist der Applaus zu diesem Gesetz von ganz rechts aussen, wie er im Nationalrat zu hören war, recht unangenehm und ermahnt uns zu Vorsicht und nüchterner und sachlicher Überlegung bei allen Massnahmen.

Auf einer anderen politischen Seite ist ein Misstrauen sehr deutlich, das wesentlich von Hilfswerken und kirchlichen Kreisen vorgetragen wird. Diese Kreise erinnern an die Das-Boot-ist-voll-Theorie und argwöhnen, ob denn nicht tatsächlich der humanitäre Rechtsstaat abgebaut werde. Zudem ist in diesen Kreisen ein Misstrauen gegen die Fremdenpolizei allgemein festzustellen. Wir befinden uns auf einer Gratwanderung. Nüchternheit mit verantwortungsvollem Augenmass ist gefragt.

Ich erachte es als unsere Aufgabe, durch unsere Beratung das Misstrauen abzubauen. Persönlich bin ich überzeugt, dass sich viele Äusserungen gegen diese Massnahmen, die von Hilfswerken und von kirchlicher Seite geäussert wurden, entkräften lassen und als vorschnell erweisen, wenn der politische Druck von dieser Diskussion weggenommen werden kann.

Ein weiterer Punkt ist in der ganzen Revision zu betrachten, der ebenfalls Ursache für viele kritische Äusserungen und ein Missbehagen sein mag: Das heutige Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) ist recht schwer verständlich und namentlich für Nichtspezialisten undurchsichtig. Es wird an der Zeit sein, in den nächsten Jahren das Anag generell verständlicher, einfacher zu gestalten und den Durchblick auch für Nichtspezialisten zu ermöglichen.

Nun möchte ich auf die vorgeschlagenen Massnahmen eingehen: Im Grundsatz unterstützt die Kommission die vier Massnahmen des Bundesrates einhellig, wenn auch mit Änderungen im Detail.

1. Geplant ist die Vorbereitungsfrist von maximal 3 Monaten, womit ein geordneter Ablauf des Asylverfahrens oder des Ausweisungsverfahrens sichergestellt werden soll:

Diese Vorbereitungsfrist soll gegen Sabotage im Verfahren schützen, gegen Handlungen, die darauf ausgerichtet sind, ein geordnetes Asylverfahren zu verhindern. Diese Haft ist neu; wir kannten sie bisher nicht.

2. Die bisherige Ausschaffungshaft wird ausgebaut. Bisher galten 30 Tage maximal, neu 6 Monate. Die Ausschaffungshaft dient vor allem der Beschaffung von Reisedokumenten und der Vorbereitung der effektiven Ausschaffung.

Hier ist die Kommission gespalten: Eine knappe Mehrheit verlangt 9 Monate total, die knappe Minderheit verlangt 6 Monate gemäss Beschluss des Nationalrates.

Es gilt aber klar zu sagen, dass Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft nur möglich sind, solange mit ernsthaften Erfolgsaussichten an der Ausschaffung aus der Schweiz gearbeitet werden kann. Sobald klar ist, dass eine Ausschaffung rechtlich nicht möglich ist, wenn nämlich feststeht, dass der Ausländer aus einem «unsafe country» kommt, dann ist diese Ausschaffungs- und Vorbereitungsfrist abzubrechen. Wenn jemand diese Haftgründe erfüllt, nachher aber klar darlegen kann, dass er aus einem unsicheren Land stammt, ist er sofort freizulassen. Das gilt es klar zu betonen, denn das entkräftet wesentliche Vorbehalte gegenüber diesem Gesetz.

3. Es sollen Ausländerinnen und Ausländer, welche die öffentliche Ordnung wesentlich stören oder gefährden, räumlich eingegrenzt werden können, indem ihnen beispielsweise vorgeschrieben wird, ein gewisses Gebiet nicht zu verlassen oder ein gewisses Gebiet – z. B. das Letten-Areal in Zürich – nicht zu betreten. Es muss sich um räumlich klar eng umgrenzte Gebiete handeln; ein generelles Verbot beispielsweise, nach Zürich zu reisen, wäre nicht zulässig.

4. Ausländerinnen und Ausländer sollen durchsucht werden können, soweit es für das Verfahren notwendig ist. Hingegen lehnt es die Staatspolitische Kommission, zusammen mit dem Nationalrat, ab, dass auch Dritte, Unbeteiligte, durchsucht werden können.

Diese genannten vier Massnahmen gelten für alle Ausländer, die keine ordentliche Aufenthaltsbewilligung haben. Sie gelten nicht für Ausländer mit Jahresaufenthalt oder Niederlassung, auch nicht für Saisoniers und anerkannte Flüchtlinge.

Mit einer Ausnahme haben alle Kantone die Notwendigkeit dieser Massnahmen anerkannt. Sie haben aber auf die Probleme im Vollzug hingewiesen. Namentlich machen sie geltend, dieses Gesetz nicht ohne Unterstützung des Bundes in kurzer Zeit verwirklichen zu können. Die Kommission hat die Regierungsräte Homberger aus Zürich und Huber aus Luzern angehört, und ihre Hinweise waren für uns wertvoll.

Zusätzlich zu den vier Massnahmen des Bundesrates gilt es auf zwei Massnahmen hinzuweisen, welche die Kommission treffen bzw. einfügen will.

1. Die Kommission beantragt in Übereinstimmung mit dem Nationalrat die Streichung der Internierung gemäss Artikel 14d Anag. Neben der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft ist in Anbetracht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und des Völkerrechts kein Raum mehr für diese Internierung. Sie soll daher im Sinne der Klarheit aus dem Gesetz gestrichen werden.

2. Die Staatspolitische Kommission will die Finanzierung der Massnahmen genauer regeln. Der Bundesrat hatte gemäss der bisherigen Praxis des Anag keine finanzielle Unterstützung der Kantone vorgesehen. Nun hat der Bundesrat aufgrund der Diskussion im Nationalrat und in unserer Kommission neu den Artikel 14e vorgelegt. Wir stimmen diesem Finanzierungsartikel zu, wonach die Kantone für den Bau von Haftanstalten unterstützt werden und Beiträge für den Betrieb dieser Anstalten erhalten.

Mit welchen Zahlen von Verhafteten hat die Schweiz zu rechnen? Wie uns in der Kommission glaubhaft und begründet dargelegt wurde, müssen wir in der Schweiz mit 200 bis 300 Haftplätzen rechnen. In der Regel soll die Haftdauer wenige Tage bis maximal einige Monate betragen. Längere Haftdauern sollen eine Ausnahme sein. 130 Plätze sind in erster Priorität sofort zu errichten, weitere rund 150 in einer zweiten Phase.

Die Gefängnisse der Kantone für den Strafvollzug und die Untersuchungshaft sind zu 100 Prozent ausgelastet, können also nicht für diese Massnahmen gebraucht werden. Es sind zusätzliche Haftanstalten nötig, die für mehrere Kantone gemeinsam betrieben werden. Die einzelnen Kosten sind schwierig zu schätzen; wir kommen in der Detaildiskussion darauf zurück. Die Höhe der Unterstützung des Bundes nennt das Gesetz nicht; sie soll im Ermessen des Bundesrates liegen. Die Kommission hat sich von der Überlegung leiten lassen, dass der Bundesrat in höchstem Mass an einem raschen Vollzug interessiert ist und darum die nötigen Mittel selber bereitstellen soll.

Was den Betrieb betrifft, will der Bundesrat die Kantone mit 100 Franken pro Hafttag subventionieren. Wenn wir mit einer Vollauslastung dieser rund 250 bis 300 Haftplätze rechnen, macht das einen Betrag von 10 Millionen Franken pro Jahr aus; dieser Betrag liegt im Verhältnis zu den gesamten Asylkosten relativ tief.

Zu den Beratungen in unserer Kommission: Sie hat die Vorlage während vier Tagen beraten. Die erste Lesung wurde vor der Behandlung im Nationalrat durchgeführt, die zweite an einer ausgiebigen Sitzung vergangenen Donnerstag – die Fahne wurde Ihnen am Freitag zugestellt. Der Bundesrat hat das beschleunigte Verfahren, d. h. Behandlung in beiden Räten in der gleichen Session, gewünscht. Die Kommission hat sich in der gesamten Beratung die Freiheit ausbedungen, die Beratungen jederzeit abbrechen und das Geschäft auf eine spätere Session verschieben zu können, falls die Situation es erfordert.

Beschleunigte Verfahren stehen immer unter einem gewissen Zeitdruck. Die Kommission war aber in keinem Zeitpunkt zu Entscheidungen gedrängt; sie hätte die Übung sonst abgebrochen. Sie konnte sich jederzeit ein umfassendes, sachlich begründetes Bild über die Situation machen. Darum stimmen wir heute der raschen, beschleunigten Behandlung zu.

Die Kommission anerkennt auch die zeitliche Dringlichkeit dieses Gesetzes, erstens aufgrund der heutigen Situation, die ich Ihnen eingangs geschildert habe, und zweitens aufgrund der sachlichen Politik. Wenn der gesamte Erlass von beiden Räten in dieser Session verabschiedet werden kann, kann bei einem allfälligen Referendum die Volksabstimmung noch diesen Herbst stattfinden. Wenn wir die Behandlung aber verschieben, könnte die Volksabstimmung nach einem Referendum erst im nächsten Frühjahr stattfinden und würde damit in den Strudel der Wahlkämpfe 1995 gezerrt – was viele freuen würde, aber einer nüchternen Betrachtung und der Verminderung der Missstände abträglich ist.

Ich möchte noch auf eine Petition hinweisen, die Ihnen verteilt worden ist. Sie stammt von der Asyl-Koordination Schweiz. Mit rund 7000 Unterschriften wird beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten. Ich habe Ihnen dargelegt, dass die Kommission einhellig, ohne Gegenstimme und Enthaltungen, anderer Ansicht ist, so dass damit auch diese Petition nach Kenntnisnahme abgeschlossen werden soll.

Die Kommission ist, ich wiederhole es, einstimmig auf die Vorlage eingetreten und hat in der Gesamtabstimmung der Vorlage ohne Gegenstimme – bei einer Enthaltung – zugestimmt. Sie ist überzeugt, damit die Missbräuche im Ausländerrecht wirksam bekämpft zu können und die ordentliche Durchführung des Ausländerrechts und des Asylverfahrens im humanitären Rechtsstaat Schweiz sicherzustellen.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Zum politischen Diskurs gehören Rede und Gegenrede, These und Gegenthese. Die Stimmenthaltung in der Kommission stammt von mir, und ich vertrete hier die Stimme des Zweifels.

Die Gesetzgebung, die wir vorzunehmen im Begriffe sind, geschieht in einem Klima, das ich nicht als Klima der Angst, aber als Klima der bewusst geschürten Verängstigung bezeichnen möchte. Die Angst und der Unmut der Bevölkerung darüber, was auf dem Letzten passiert, über die Drogenkriminalität, über die Kleinkriminalität überhaupt, wurden letzten Sommer durch den Wirbel eines Teils der Presse und der politischen Szene geschürt. Diese Angst wird aus der Anwesenheit von Ausländern, insbesondere von Asylsuchenden, in unserem Land abgeleitet.

Nun ist zuzugeben, dass Ausländer und insbesondere Asylsuchende in der kriminellen Szene und in der Drogenszene eine Rolle spielen. Die Probleme, die angesprochen sind, existieren tatsächlich. Ich will das nicht leugnen. Aber mir gefällt an der Diskussion nicht, dass die Worte «Ausländer» oder gar «Asylant» fast schon Schimpfworte geworden sind und in bedenkliche Nähe zum Begriff der Kriminalität gesetzt werden. Eine Gleichsetzung dieser Begriffe wird versucht, und damit findet man bequeme Sündenböcke für das, was einem nicht gefällt.

Aufgrund dieser Situation werden diese Zwangsmassnahmen gegen Ausländer gefordert, die wir heute diskutieren. Wir sind soweit, dass wir kurz vor dem Abschluss der Beschlussfassung stehen. Mit diesen Zwangsmassnahmen verbinden sich politische Hoffnungen, und wenn wir wissen wollen, welche Hoffnungen das Stimm- und Wahlvolk mit diesen Zwangsmassnahmen verbindet, brauchen wir das nur nachzulesen. Was fordert denn der «Blick»? Der «Blick» und mit ihm grosse Teile einer verunsicherten Bevölkerung fordern eine Eindämmung der Kriminalität, eine Verstärkung der sogenannten «inneren Sicherheit», ein «catch all» – ein Wort, das heute für alles Mögliche herhalten muss. Sie fordern eine Verminderung des Drogenelends. Die offene Drogenszene in Zürich soll verschwinden. Sie stört uns. Sie tut uns weh. Wir wollen sie nicht mehr sehen. Und die Bevölkerung fordert generell eine Verminderung der Zuwanderung, indem Abschreckung und rasche Durchsetzung von Vollzugsentscheiden möglich werden sollen.

Die meisten von Ihnen – ich denke auch, die meisten ausserhalb dieses Saales; sogar jene, die mit dieser Politik gerne und geschickt Ressentiments schüren – wissen aber, dass wir mit der vorliegenden Gesetzesvorlage bezüglich dieser drei Wünsche des Volkes wenig Erfolg haben werden. Auch wenn wir in diesem Land alle Ausländer durch Schweizer ersetzen könnten, wird die innere Sicherheit nicht wesentlich grösser werden. Die Kriminalität ist kein Problem der Ausländer, sondern ein Problem unserer Gesellschaft. Es sind Menschen, die die Straftaten begehen; manche von ihnen haben nicht den Schweizer Pass – aber das ist nicht das Wichtige an diesem Problem.

Auch wenn wir alle Asylanten verhaften und ausschaffen könnten, vor heute auf morgen, würden im Bahnhof Letten in Zürich dennoch Drogen gehandelt werden. Das Drogenproblem ist auch kein Problem der Ausländer, sondern auch ein Problem unserer Gesellschaft. Es ist die Mafia, die den Drogenhandel antreibt. Es sind nicht die Asylanten; diese sind nur willige Werkzeuge.

Ich garantiere Ihnen, dass in diesen beiden Fällen die vorliegenden Zwangsmassnahmen die Erwartungen des Volkes nicht erfüllen werden.

Wer etwas anderes glauben macht, handelt nach meiner Meinung verantwortungslos, denn er weckt damit falsche Erwartungen. Wenn diese in einem oder zwei Jahren auch enttäuscht werden, wird die Volksseele noch heftiger aufbegehren; sie wird noch eher bereit sein, sich in Wallung versetzen zu lassen von Leuten, die damit ihre politische Suppe kochen wollen. Was tun wir dann? An welcher Minderheit wollen wir dann unser Mütchen kühlen? Haben wir weitere Sündenböcke, gegen die wir Zwangsmassnahmen ergreifen können? In einem der drei Punkte, welche das Volk von diesem Gesetz erwartet, werden wir wohl einen gewissen Erfolg verzeichnen können, nämlich mit der Abschreckung – der Kommissionsprecher hat es gesagt –, mit der Prävention – gleich Abnahme der Asylgesuche – und mit der Beschleunigung des Vollzugs dieser Asylgesuche respektive der in grosser Zahl daraus folgenden Abwensungen der Asylgesuche.

Aber wir müssen uns schon überlegen, ob wir die rechtsstaatlichen Opfer, die wir bringen, um dieses bescheidene Ziel zu erreichen – ein Ziel, dem keine wirkliche Not in diesem Land entspricht –, rechtfertigen können.

Überlegen Sie einmal, was wir zulassen, wenn wir diesem Gesetz zustimmen! Ich sage bei weitem nicht alles, sondern wähle nur das aus, was mir am schlimmsten erscheint:

Wir werden mit der Verabschiedung dieses Gesetzes zulassen, dass Leute in Haft genommen werden, die nichts anderes getan haben, als erfolglos um Asyl zu bitten (Art. 13b Bst. c).

Wir werden neuerdings und in Verschärfung des bisherigen Rechtes sogar zulassen, dass Leute in Haft genommen werden, obwohl ihr Anliegen noch nicht rechtsgültig und abschliessend beurteilt worden ist (Art. 13b Bst. a).

Wir werden zulassen, dass im Vollzug Menschen in Haft genommen werden, denen nur vorzuwerfen ist, dass sie Familienangehörige eines Auszuschaffenden sind.

Ich weiss – der Sprecher der Kommission hat es gesagt –, dass dies EMRK-konforme Regelungen sind. Das spricht aber

nicht für die Vorlage, sondern gegen die EMRK. Meinem Rechtsempfinden widersprechen diese Möglichkeiten. Wenn ich so behandelt würde, ob hier oder in einem anderen Land, würde ich mich über Willkür beklagen.

Es lässt sich nicht wegdiskutieren, dass wir für Ausländer und für Schweizer zweierlei Recht schaffen, soweit wir es nicht schon haben; dass wir Übertretungen definieren, die nur Ausländer begehen können; dass wir sie mit Strafen verbinden, die höher sein können als jene, die wir zum Beispiel einem Schweizer Alkoholiker für die fahrlässige Tötung mit einem Auto geben würden. Das ist so – und wir geben das nicht einmal zu, sondern reden noch darum herum. Wir reden nicht von Strafen und Strafrecht, sondern von Administrativmassnahmen. Das klingt doch schon viel harmloser.

Wir legiferieren damit elegant am Strafgesetzbuch und an unserer Rechtsordnung vorbei, die wir über Jahrzehnte und Jahrhunderte sorgfältig aufgebaut haben, um eben Willkür auszuschliessen. Und wir erreichen mit diesem Trick noch zusätzlich, dass wir die Verfahrensabläufe an den kantonalen Strafprozessordnungen vorbei beschleunigen können.

Kollege Rhinow hat anlässlich der Asyldebatte, die wir aufgrund des Vorstosses von Kollegin Weber Monika in Genf (Herbstsession 1993) geführt haben, sinngemäss ausgeführt, dass sich der Rechtsstaat nicht im Normalfall, sondern im Ausnahmefall bewähren müsse. Etwas populärer formuliert heisst das für mich, dass man das Recht nicht nach Bedarf beugen darf. Was Recht ist, muss Recht bleiben, auch wenn es sich um Asylbewerber oder andere Ausländer handelt.

Die Frage ist für mich offen, ob die vorliegende Revision unseres Ausländerrechts mit ihrer Möglichkeit, strafrechtlich Unbescholtene während der Entscheidungsfrist ihres Asylgesuchs aufgrund einer bloss vermüdeten Absicht des Untertauchenwollens zu verhaften, noch diesem Grundsatz von Kollege Rhinow entspricht. Urteilen Sie selber; ich habe meine Zweifel.

Ich gebe zu, dass an der Vorlage, die wir heute behandeln, nicht alles neu ist. Einige der von mir angeprangerten Sachverhalte sind heute schon Gesetz. Aber wir erweitern sie, wir verschärfen sie, wir ergänzen sie, und wir machen daraus ein lückenloses Netz, in dem sich auch Unschuldige und echt Schutzbedürftige verfangen werden. Wir dürfen uns da nichts vormachen: Kein Vollzug ist hundertprozentig effizient.

Fehler passieren, das ist nicht zu vermeiden, und wir werden Unschuldige und Schutzbedürftige in Haft nehmen. Wir müssen ja bedenken, dass der Vollzug der Vorschriften nicht auf dem hohen Niveau der Absichten des von mir sehr geschätzten Bundesrates Koller stattfinden wird, sondern in den Tiefen – wenn ich das sagen darf –, in den Kantonen unten, in den kantonalen Amtsstuben, in denen überlastete Vollzugsbeamte sitzen und sich täglich ihrer Haut wehren müssen. Willkürnahe oder willkürliche Entscheide werden zunehmen. Wer heute schon Einzelschicksale von Asylsuchenden in diesem Land verfolgt und die oft herzlosen Entscheide der Verwaltung kennt, muss das Schlimmste befürchten.

Ich bitte Sie, diese Ängste, die nun von der anderen Seite kommen – von Linken und Liberalen und aus dem traditionell humanitären Milieu – eben auch ernst zu nehmen. Auch das sind Ängste, die ihre Ursache in den Realitäten haben.

Die Gesetzesrevision hat noch andere Mängel. Ich will nicht gross darauf eingehen, aber ein Mangel scheint mir doch bemerkenswert: Die Kantone haben überhaupt keine Begeisterung für diese Vorlage gezeigt, weil sie schliesslich die Verantwortung für die Verhafteten und die Kosten übernehmen müssen. Die Kantone haben sich gewehrt. Nun hat der Bundesrat verspätet – erst in der Kommission des Zweites Rates, also unseres Rates –, hastig eine Subventionsnorm nachgeliefert. Für mich sind deren finanzrechtliche Auswirkungen zumindest ausserordentlich fragwürdig.

Ich frage mich: Braucht es nicht einen Verpflichtungskredit für Bauvorhaben, wenn nun der Bundesrat in Eile ein Ausschaffungsgefängnis in der Gegend des Flughafens Kloten bauen will? Sind diese Verpflichtungskredite bereits im Budget 1994 enthalten – wenn ja, unter welchem Titel sind sie darin aufgeführt? Oder soll erst 1995 mit dem Bau dieser Haftanstalt begonnen werden? Dann frage ich mich jedoch: Warum eigentlich diese Eile in den Beratungen? Sie ist aussergewöhnlich

und hat z. B. die Kommissionssitzung Ihres Rates am letzten Donnerstag an die Grenze der Seriosität gebracht, indem der Erfolg ein ausserordentlich «fortlaufender» war. Sie kennen das!

Ich persönlich habe mich während der ganzen Behandlung der Vorlage in beiden Räten – im Nationalrat und in unserer Kommission – gefragt: Warum machen wir das eigentlich mit? Geben wir nun dem Druck des «Boulevards» nach, machen wir hier Politik, wie «Blick» oder die Rechtspopulisten sie wünschen? Ist das der Anfang des Wahlkampfes 1995, den wir hier haben, oder ist die Situation in diesem Lande tatsächlich so ernst, dass wir nun mit diesen ausserordentlichen, fast notfallmässig durchgebrachten Massnahmen die politische Lage entschärfen müssen, weil nur so Schlimmeres verhütet werden kann; weil sonst militante Fremdenfeindlichkeit, Anschläge, Unruhen – wir kennen das – überhandnehmen würden?

Ich habe mich gefragt: Kann ich als Sozialdemokrat auf diese Vorlage eintreten, oder muss ich sie ablehnen? Ich trete auf sie ein. Der Hauptgrund dafür ist ein Grund der Hoffnung: Ich habe die Hoffnung – aber es ist nur eine Hoffnung –, dass die grosse Mehrheit in jeder Hinsicht unbescholtener Asylsuchender und Ausländer durch diese Vorlage von dem Hauch der Kriminalität, in den sie infolge der laufenden Politikampagne eingehüllt wird, befreit werden kann.

Vielleicht führt Herr Bundesrat Koller mit dieser Vorlage den politischen Befreiungsschlag, der die Lage entspannt und – ein etwas kühnes Bild – den Populisten und Vereinfachern das Wasser abgräbt. Das ist meine Hoffnung, und das ist der Grund, weshalb ich mich dem Eintreten auf diese Vorlage nicht widersetze.

Es gibt auch einen zweiten Grund, der sehr viel näher am politischen Alltag liegt: Es ist in der Kommissionssitzung gelungen, bezüglich der Frage der Anordnung der Haft durch eine Behörde oder durch den Richter eine «goldene Brücke» zu bauen, von der ich hoffe, dass sie tragen wird. Der Nationalrat hat ja in dieser Frage nur mit dem Stichentscheid der Präsidentin entschieden. In der Kommission war durchaus eine Tendenz zu spüren, den Nationalrat in die Schranken zu weisen. Mit dem Vorschlag, wie er jetzt in unserer Vorlage steht, ist, glaube ich, eine Brücke gebaut, die tragen könnte. Das ist für mich eine Vorbedingung, damit ich die Vorlage wirklich annehmen kann.

Es geht darum, dass ein Richter in einer mündlichen Verhandlung, in der der Beschuldigte anwesend ist und seine Sache vertreten kann, die Haft, die wir hier administrativ verordnen, sowohl auf ihre Rechtmässigkeit wie auf ihre Angemessenheit überprüft. Alles andere wäre zuwenig, da man Menschen doch für Monate einsperren will.

Ich trete ein; aber ich vertrete später zwei Anträge: Die Maximaldauer der Haft wurde vom Nationalrat halbiert (Art. 13b Abs. 2 Anag-Entwurf). Die Kommissionmehrheit will wieder zurück auf drei Viertel dessen, was der Bundesrat wollte. Die Kommissionsminderheit wird Ihnen beantragen, bei der Lösung des Nationalrates zu bleiben.

Ich vertrete einen zweiten Antrag, den ich leider in der Kommission nicht gestellt habe, der mir eben erst, in der Auseinandersetzung mit mir selbst übers Wochenende, als unausweichlich erschienen ist: Ich stelle Ihnen den Antrag, den Haftgrund «wenn konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass er sich der Ausschaffung entziehen will» wieder zu streichen (Art. 13b Abs. 1 Bst. c Anag-Entwurf), vor allem darum, weil dieser Haftgrund schon im Laufe des Verfahrens gelten soll, also vor rechtskräftigem Abschluss des Verfahrens, nach dem erstinstanzlichen und nicht nach dem letztinstanzlichen Entscheid. Für mich geht das einfach nicht. Man kann Leute nicht einsperren, wenn sie noch im Verfahren sind und überhaupt noch nicht feststeht, ob sie ihr Asylgesuch zu Recht oder zu Unrecht eingereicht haben.

Ich werde in der Gesamtabstimmung der Annahme des Gesetzesentwurfes nur zustimmen, wenn die beiden erwähnten, von mir vertretenen Anträge durchkommen. Ich habe meine Zweifel, dass das der Fall sein wird. Aber mein inneres Zögern, meine innere Reserve gegenüber dieser Gesetzesvorlage, meine Kritik am politischen Prozess des Schürens der Reserven

timents, der nun zu dieser Vorlage geführt hat, lässt mir keine andere Wahl. Wenn ich anders handeln würde, würde ich einem Rechtsgrundsatz zuwiderhandeln, den ich als Nichtjurist früh in meiner politischen Karriere zur Kenntnis nehmen musste: Unser politisches Handeln soll immer verhältnismässig sein.

Wenn Sie den von mir vertretenen Anträgen nicht folgen, verabschieden Sie – das ist meine Überzeugung – eine unverhältnismässige Revision des Ausländerrechts; dem könnte ich nicht zustimmen. Der Applaus von ganz rechts sollte Ihnen Warnung sein. Überlegen Sie gut, was Sie hier verabschieden!

Flückiger Michel (R, JU): On dit que nécessité fait loi. Cela devrait être la règle qu'avant d'élaborer un texte législatif nouveau on se souvienne de l'adage. Aussi posons-nous la question: oui ou non le besoin de mesures de contrainte dans le droit des étrangers est-il avéré? Les Suisses, plutôt hospitaliers, ne remettent pas en cause le droit d'asile, pas plus qu'ils ne s'insurgent contre la présence d'une immigration massive de près de 1 million de personnes, sur un total de quelque 7 millions d'habitants, des étrangers, en majorité respectueux de nos lois et bien intégrés.

Non, ce qui fait problème, ce sont les migrants économiques déguisés parfois en demandeurs d'asile et surtout ceux d'entre eux qui, ayant déposé une demande de pure convenue, mettent à profit leur séjour pour se livrer à des actes illégitimes. Ce qu'une bonne partie de l'opinion redoute, c'est une extension des comportements délictueux de la part d'une minorité de gens qui, il est vrai, n'ont rien à perdre et sont prêts à entrer dans la clandestinité, voire parfois à plonger dans la criminalité. Or, le droit ordinaire – le Code pénal s'appliquant obligatoirement dans tous les cas de délinquance, de même que la loi fédérale sur les stupéfiants dont il est beaucoup question dans ce débat – le droit des étrangers est effectivement lacunaire en ce qui concerne la situation pouvant devenir irrégulière de demandeur d'asile débouté, un vide juridique patent qu'il convient de combler. Par conséquent, à la question: faut-il légiférer? la réponse est oui. A partir de là, on n'aura aucune raison de refuser l'entrée en matière que, personnellement, je voterai.

Les hésitations sont ailleurs. Dans cette matière sensible des demandeurs d'asile déboutés, il convient de se garder de confondre droit et éthique. Le droit commande de prendre des dispositions fixant la procédure après rejet d'une demande d'asile, l'éthique exclut un bricolage juridique. A la lecture du projet en discussion, on ne peut se défendre tout à fait de l'impression que la hâte a présidé à une opération destinée autant à resserrer les boulons et à faire démonstration d'autorité qu'à affiner une politique qu'au demeurant la Suisse ne saurait conduire en solitaire. A cet égard, il n'est pas superflu de s'enquérir des pratiques internationales en l'espèce. J'ajoute, pour éviter tout quiproquo, que nous savons et apprécions que la coordination des politiques européennes en matière de réfugiés et de demandeurs d'asile constitue une préoccupation majeure de M. Koller, conseiller fédéral, et de ses collaborateurs. C'est ainsi que la Suisse participe activement aux travaux d'experts du Conseil de l'Europe, lequel a commis de nombreux textes relatifs aux réfugiés et demandeurs d'asile.

Je citerai pour mémoire – parce qu'elles intéressent directement l'objet de nos débats – les recommandations de 1991 sur l'Europe et les politiques en matière de réfugiés, et de 1993 sur les migrations clandestines, passeurs et employeurs de migrants clandestins. Ces textes s'appuient sur la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et sur la Convention européenne des droits de l'homme. Ils mettent l'accent sur la protection que les Etats se doivent d'accorder aux réfugiés de facto. Le mois prochain, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe examinera un rapport, accompagné d'un projet de recommandation, sur la situation des demandeurs d'asile déboutés. C'est dire si nous sommes en plein dans le sujet dont nous débattons ce matin.

Or, j'observe que le projet de recommandation de la Commission des réfugiés, des migrations et de la démographie du Conseil de l'Europe demande en substance, aux Etats membres, dont la Suisse naturellement, de se conformer au droit

humanitaire en octroyant une protection effective, y compris une protection juridique aux déboutés, soit en les autorisant à séjourner sur leur territoire pour des motifs humanitaires, soit jusqu'à leur renvoi dans leur pays ou dans un pays tiers.

Le rapport du 3 décembre 1993 de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen sur les principes généraux d'une politique européenne des réfugiés ne s'écarte guère des postulats du Conseil de l'Europe. C'est dans ce contexte, me semble-t-il, qu'il convient d'examiner les mesures de contrainte que l'on s'apprête à insérer dans le droit suisse et d'en comparer la compatibilité avec le droit européen acquis ou en devenir, et les conventions auxquelles nous avons adhéré.

Or, s'il appert que la protection accordée au débouté est temporaire dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et que les réfugiés ayant le statut de personnes tolérées sont tenues de quitter le pays d'accueil dès le moment où ils ne remplissent plus entièrement les critères donnant droit à une protection, partant qu'il est admis que les Etats sont fondés à prendre les mesures de contrôle et d'application qui s'imposent, encore faut-il adapter les mesures appropriées de manière à ce que leur rigueur n'aille pas au-delà du traitement légitimement appliqué à l'encontre de délinquants.

Placée en détention, uniquement en tant que mesure conservatoire, une personne en phase préparatoire de son expulsion, sans que cette expulsion relève d'une condamnation pénale, et ceci pour 3 ou 6 mois selon ce qui sera décidé, est-ce encore une mesure proportionnée à la situation? Par comparaison, la procédure pénale, dans tous nos cantons, exige du juge d'instruction qu'il motive à intervalles réguliers le maintien en détention de prévenus faisant l'objet de fortes présomptions de culpabilité. Pouvons-nous être plus rigoureux à l'égard de gens pour lesquels aucune prévention pénale n'est retenue? En commission déjà, j'ai émis des réserves quant au principe même de la détention des déboutés et quant au choix de la terminologie désignant la mesure.

N'aurait-on pas dû étudier un système moins coercitif que la détention et, par conséquent, moins aliénant pour la dignité humaine? Ne nous sommes-nous pas montrés pressés de terminer l'ouvrage? Est-ce en raison d'une certaine hâte que le texte, par partie, laisse paraître quelques confusions entre droit des étrangers, droit pénal et droit administratif? La lettre e de l'article 13a illustre bien cette forme de désordre juridique. Bref, si les motifs à l'origine du projet sont respectables, on atténuera celles des dispositions du texte initial qui paraissent trop sévères en choisissant la version la moins dure, de manière à éviter que ne soient transgressés les principes fondamentaux du droit d'asile et des politiques y afférentes, à l'exception de propositions qui videraient la loi de sa substance.

C'est ainsi que dans la discussion de détail, à l'article 13b alinéa 2, je me rallierai à la minorité de la commission.

Rhinow René (R, BL): Die Beratung dieser Vorlage ist zweifellos alles andere als ein erfreuliches Unterfangen. Wir befinden uns an der Schnittstelle zwischen dem Asylbereich und der Drogenproblematik, können aber mit diesen Zwangsmassnahmen die Grundprobleme in beiden Sektoren nicht lösen. Wir stellen Missbräuche fest, die eindeutig einen Handlungsbedarf ausweisen, und zwar nicht nur für Zürich. Die seriöse Anerkennung eines Handlungsbedarfs verlangt aber auch ein sorgfältiges Abwägen und Ausmassen wirksamer und rechtsstaatlich haltbarer Massnahmen. Auch ist der goldene Weg zu finden – jenseits der populistischen Dramatisierung der Situation einerseits und der emotional verklärenden Verharmlosung andererseits.

Das Votum meines Kollegen Plattner war mir doch sehr einseitig ausgerichtet und etwas überraschend mit Tönen angereichert, die wir in der Kommission so nicht vernommen hatten. Nicht jeder, der hier ja sagt, lässt sich zu den Kreisen zählen, die auf die populistische Pauke schlagen und aus diesen Problemen politisches Kapital schlagen wollen. Es kommt nicht auf den Applaus an, es kommt auf die Richtigkeit der Lösung an. Es kommt hinzu, dass ein vordergründig verständliches Beharren auf zu pauschalen und flüchtlingsfreundlichen Positionen den Asylsuchenden, ja den Auslän-

dem insgesamt, einen verhängnisvollen Bären dienst zu erweisen vermöchte.

Schliesslich ist bei allen gesetzlichen Regelungen in Rechnung zu stellen, dass viel von der konkreten Anwendung im Einzelfall abhängen wird und demzufolge mit Recht entsprechende Verfahrenssicherungen und Rechtspflegebestimmungen eingebaut sind und unabdingbar erscheinen.

In Anbetracht dieser Umstände stimme ich den Vorschlägen des Bundesrates zu, ergänzt allerdings durch die Verbesserungen, die von der ständerätlichen Kommission eingebracht worden sind. Nicht mit Freude, aber im Bewusstsein, dass hier angemessene und – ich meine – auch vertretbare Lösungen gefunden worden sind. Freilich möchte ich unterstreichen, was der Berichtstatter bereits gesagt hat. Im Gegensatz zum Titel dieses Gesetzes, der vielleicht etwas zu weit gefasst ist – zumindest in psychologischer Hinsicht –, geht es nicht um Zwangsmassnahmen gegen Ausländer schlechthin, es geht um Ausländer, die keine Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung besitzen. Ihre allfällige rechtskräftige Wegweisung soll mit der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft sichergestellt werden – nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Im Nationalrat wurde eine Lösung vorgezogen, die anstelle der richterlichen Überprüfung einer Anordnung der Verwaltungsbehörde direkt den richterlichen Entscheid vorsieht. Die Fassung der ständerätlichen Kommission, die eine Erweiterung gegenüber der bundesrätlichen Fassung bringt, ist aber eindeutig besser als die nationalrätliche Lösung, denn ein zweistufiges Verfahren bringt unter Rechtsschutzgesichtspunkten mehr. Dies erst recht, wenn der Richter die erstinstanzliche Anordnung obligatorisch, nach mündlicher Anhörung und mit voller Kognition, zu überprüfen hat. Rechtsstaatliche Bedenken gegen diese Fassung sind unangebracht.

Wenn ich nochmals Herrn Plattner antworten darf, der die Freundlichkeit hatte, mich zu zitieren, und der mich damit etwas aus dem Busch herausgeholt hat: Der Rechtsstaat bewährt sich in der Tat in den schwierigen Situationen dadurch, dass er Rechte von Minderheiten wirksam zu schützen vermag, aber auch dadurch, dass er Lösungen bereithält, die in besonderen Situationen Abhilfe zu schaffen vermögen und geeignet sind, einer Verschlimmerung der Situation entgegenzuwirken. Der Rechtsstaat schützt alle, auch die Opfer, gerade in diesem Bereich.

Büttiker Rolf (R, SO): Ich bin der Meinung, dass der Bundesrat eine gute Vorlage ausgearbeitet hat, obwohl dieser Gesetzentwurf für jeden liberal denkenden Menschen nicht gerade eine Wunschvorlage ist. Die Freiheit des Menschen ist das höchste irdische Gut; deshalb müssen wir mit dem Freiheitsentzug als der einschneidendsten Massnahme im «Arsenal» der behördlichen Zwangsmassnahmen äusserst vorsichtig umgehen. Da bin ich mit Herrn Plattner einverstanden.

Die vorgeschlagenen Zwangsmassnahmen stimmen mit unserer Verfassung, den Genfer Flüchtlingskonventionen und der Europäischen Menschenrechtskonvention überein. Umgekehrt entspricht es ältester liberaler Tradition, dass dort, wo das Grundrecht der persönlichen Freiheit auf dem Spiel steht, dem Staat klare Schranken gesetzt werden und auf die Verhältnismässigkeit zu achten ist. Ich bin überzeugt, dass die Vorlage dieser hohen liberalen Messlatte gerecht wird.

Auf der andern Seite ist ebenso deutlich festzustellen, Herr Plattner, dass ein Rechtsstaat unglaubwürdig wird, wenn er zwar im Asylbereich ein rechtsstaatliches Verfahren mit feinschichtigen Sicherungen aufbaut, sich jedoch als nicht in der Lage erweist, die resultierenden rechtsgültigen Entscheide zu vollziehen. Im besonderen scheint das Ärgernis der drogendealenden oder sonstwie straffälligen Asylbewerber geeignet, nicht nur ein populistisches Unmutspotential zu aktivieren, sondern unsere humanitäre Asylpolitik gesamthaft in Frage zu stellen, wenn sie den Rückhalt in der Bevölkerung verliert.

Schliesslich ist darauf zu achten, dass eine nochmalige Revision der asylrechtlichen Grundlagen wirklich dazu führt, dass die Missstände erfasst und nicht abermals Illusionen geweckt werden. Deshalb muss einer Verwässerung der Vorlage entgegengetreten werden.

Es besteht Handlungsbedarf, Herr Plattner. In zweierlei Hinsicht gibt es ungelöste Probleme: beim Vollzug der Wegweisungen, denen sich ein erheblicher Teil der abgewiesenen Asylbewerber durch Untertauchen entzieht – über 60 Prozent –, und bei den straffällig werdenden Asylbewerbern, und zwar vor allem im Drogenbereich.

Nach der kantonalzürcherischen Kriminalstatistik machen Asylbewerber gegen 30 Prozent der wegen Handels mit Betäubungsmitteln erfassten Straftäter aus (Statistik 1992), wobei der Trend massiv nach oben weist. Ich wehre mich dagegen, Herr Plattner, dass alle Befürworter der bundesrätlichen Linie einfach als fremdenfeindlich oder «Blick»-hörig diffamiert werden, nur weil von gewisser Seite die Vorlage böswillig ausgelegt wird.

Wir möchten nichts anderes als die offensichtlichen Missbräuche des Asyl- und Ausländerrechts wirksam bekämpfen und dafür sorgen, dass Wegweisungen vollzogen und nicht durch Untertauchen umgangen werden. Asylmissbräuche sind eine Tatsache, und die Präsenz von Asylbewerbern in der Drogenzone kann nicht gelehrt werden. Wir sind also gezwungen zu handeln, denn wir sind nicht nur für das verantwortlich, was wir tun, sondern auch für das, was wir unterlassen.

In diesem Sinne bin ich für Eintreten und werde die bundesrätliche Linie ohne Wenn und Aber unterstützen.

Bisig Hans (R, SZ): Das Bedürfnis nach Sicherheit wird seit einiger Zeit je nach politischer Orientierung hochgespielt oder eben auch bagatellisiert. Verantwortlich für diese wenig konstruktive Schwarzweissmalerei sind nicht nur parteipolitische Strategien in Wahlzeiten. Die Gefährdung der inneren Sicherheit und ein damit verbundenes reduziertes Wohlbefinden sind gegeben. Das geltende Recht genügt offensichtlich nicht, um dem Problem der drogendealenden straffälligen und dissonalen Asylbewerber wirksam zu begegnen.

In einem Rechtsstaat muss die Bevölkerung vor einem Missbrauch rechtsstaatlicher Instrumente geschützt werden können. Eingriffe in die persönliche Freiheit sind dann unumgänglich, wenn die Freiheit der anderen nicht mehr gewährleistet ist. Das gilt auch für Asylanten. Eine humanitäre Asylpolitik ist nur dann möglich und glaubwürdig, wenn es gelingt, den Asylmissbrauch einzuengen. Eine restriktivere Asylpolitik im Rahmen der Verfassung, der Genfer Flüchtlingskonventionen und der Europäischen Menschenrechtskonvention ist darum unaufschiebbar.

Wenn es um den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten aller geht, können Zwangsmassnahmen nicht ausgeschlossen werden. Nur wer sich rechtmässig in einem Land aufhält, hat vollumfänglichen Anspruch auf die Landesrechte und auf Gleichbehandlung. Eine gesetzliche Regelung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht dient nicht nur der inneren Sicherheit, sondern auch jenen Ausländern, die ein dringliches Bedürfnis haben, in unserem Lande anwesend zu sein, und bereit sind, sich unseren Verhaltensregeln zu unterziehen. Ich begrüsse darum eine unmissverständliche Gesetzgebung.

Die Staatspolitische Kommission unseres Rates hält sich weitgehend an den Entwurf des Bundesrates. Sie anerkennt den dringlichen Handlungsbedarf und die Notwendigkeit vertrauensbildender Massnahmen. Nicht zuletzt darf mit einer kurzfristigen Inkraftsetzung von restriktiveren Massnahmen gegenüber straffälligen Asylbewerbern und Ausländern sowie Verbesserungen im Vollzug der Wegweisung eine wesentliche Präventivwirkung angenommen werden. Erfahrungen mit dem Bundesbeschluss von 1990 deuten in diese Richtung.

Die Behandlung im Nationalrat war von Misstrauen gegenüber der vollziehenden Verwaltung und von Ängsten auf beiden Seiten, aber auch vom bewussten Verdrehen von Fakten geprägt. Sicher handelt es sich nicht um ein besonders ausländerfreundliches Gesetz. Es muss aber unmissverständlich festgehalten werden, dass jene rund 1,2 Millionen Ausländer, welche mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in unserem Land leben, davon nicht betroffen sind oder, wenn schon, dann im positiven Sinne. Die Zwangsmassnahmen richten sich nur gegen Ausländer ohne Bleiberecht, die unser

Gastrecht missbrauchen. Hier muss etwas Wirksames getan werden, um die bestehenden Missstände zu beseitigen, wenn wir den Nährboden für Fremdenfeindlichkeit nicht verstärken und überrissenen Volksinitiativen keine Erfolgsaussichten geben wollen. Das soll aber nicht heissen, dass mit Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung leichtfertig umgegangen werden darf.

Der Nationalrat hat mit Stichentscheid der Präsidentin anstelle der Verwaltungsbehörde von allem Anfang an den Richter als Sachbehörde festgelegt. Dieser wenig praktikable Systemwechsel führt unnötigerweise zu einer Aufblähung der kantonalen Justizapparate und missachtet den Grundsatz, dass Anordnung und Überprüfung von zwei Instanzen vorgenommen werden müssen. Es liegt nun an uns, diesen nicht fertiggedachten Zufallsentscheid zu korrigieren. Auch die zu knapp bemessene Haftdauer muss mindestens soweit ausgedehnt werden, dass die Ausreisepapiere ebenfalls in den Ländern beschafft werden können, die kein Interesse daran haben, die Leute zurückzunehmen. Es darf wohl davon ausgegangen werden, dass schon alleine aus finanziellen Gründen niemand länger als nötig in Haft gehalten wird.

Letztlich erscheint es mir als gegeben, dass der Bund den Kantonen Vollzugshilfe gewährt, mindestens dort, wo die vorhandenen Möglichkeiten ausgeschöpft sind und bauliche Massnahmen nicht zeitgerecht getroffen werden können. Hier gilt es aber vorerst, alle vorhandenen Kapazitäten auszuschnöpfen und bestehende Infrastrukturen mitzunutzen.

Wir haben die Chance, eine humanitäre Asylpolitik sicherzustellen. Es muss uns aber gelingen, Asylmissbräuche auszuschalten und Wegweisungsentscheide zu vollziehen. Dafür ist die rechtliche Grundlage für Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht erforderlich.

Ich stimme für Eintreten und unterstütze die Anträge unserer vorberatenden Kommission.

Roth Jean-François (C, JU): Ce projet de loi vise à trouver une solution à un problème extrêmement délicat, qui préoccupe d'ailleurs aussi bien la population que les pouvoirs publics.

Mais ce projet met en cause un concept que la philosophie des Lumières, puis l'Etat libéral issu de la Révolution française ont érigé en principe fondamental: je veux parler ici de la liberté personnelle.

Dès qu'il touche à ce principe, le législateur sait qu'il est contraint de chercher la solution dans le respect des principes de l'Etat de droit. C'est la raison pour laquelle les deux commissions parlementaires, celle du Conseil national et celle du Conseil des Etats, ont voulu entendre trois experts sur les garanties que nous avons de demeurer, avec un tel projet, dans la conformité aux principes fondamentaux de la Constitution fédérale, et surtout en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme. Lorsque l'on dit cela, on se rend compte aussi que nous nous trouvons dans une zone frontière du droit.

De ces auditions et sans entrer dans le détail, il faut retenir que les trois experts ont confirmé que la conformité était donnée, même pour une privation de liberté à caractère administratif en phase préparatoire d'une décision. Mais je crois qu'il faut ajouter aussitôt que, selon la jurisprudence des organes de la Convention européenne des droits de l'homme, les motifs de privation de la liberté personnelle doivent être interprétés restrictivement, et cela signifie surtout, pour les autorités cantonales qui seront chargées d'appliquer ce droit, qu'elles ne doivent pas en tout cas ordonner systématiquement la détention, mais doivent l'autoriser après un examen restrictif des conditions. La détention doit demeurer l'exception et servir à contre-carrer les abus, et la liberté d'un étranger sans autorisation de séjour doit demeurer la règle. Ce projet n'autorise en tout cas pas, à mes yeux, l'inversion de cette règle fondamentale.

Dans ce débat, des crispations à caractère très idéologique ont vu le jour. On en saisit aisément la raison. Le projet vise avant tout à mettre les étrangers pouvant faire l'objet d'une décision d'expulsion ou de renvoi, ainsi que les étrangers faisant l'objet d'une telle décision, sous le contrôle des autorités, afin de garantir que cette expulsion ou ce renvoi puisse être effectué.

Il n'est dès lors ici, bien sûr, pas question de délinquance. Cependant, dans le débat particulièrement nourri de l'été passé, la discussion portait sur les requérants qui avaient été pris sur la scène ouverte de la drogue zurichoise. Vous comprenez que le glissement est vite fait, qui conduit à assimiler les étrangers susceptibles d'être expulsés ou renvoyés à des délinquants.

Il faut alors le déclarer très franchement: si le projet devait attiser la xénophobie et venir nourrir les préjugés latents ou donner raison à ceux qui laissent entendre qu'une grande partie des requérants d'asile est délinquante, il est clair qu'alors ce projet aurait manqué son but, et on ne peut pas nier qu'il s'agit là d'un risque.

Je crois cependant, et je veux parier sur ce deuxième aspect des choses, que ce projet peut aussi désarmer les sentiments xénophobes qu'attisent les abus du droit d'asile par un très petit nombre de personnes en définitive, et que ces scories une fois éliminées, il puisse permettre ainsi de mieux faire accepter notre politique d'asile par la population et de combattre les solutions extrêmes qu'il est tellement facile de promouvoir, style, par exemple, blocage de la population étrangère.

Pour cela, il faut pouvoir mettre sur pied un projet conforme au droit national, international, et aussi un projet conforme à notre tradition humanitaire. La commission de votre conseil s'y est attachée. Elle vous propose une loi qui, dans le sens du Conseil national, veut satisfaire le plus étroitement possible aux impératifs d'une garantie solide de la légalité et de l'adéquation d'une détention qu'un juge doit pouvoir contrôler rapidement et en pleine cognition, une loi qui veut aussi aller à la rencontre des cantons dans l'assistance financière pour l'exécution des mesures prévues.

Le coeur ne nous pousse certes pas à entrer en matière. Seule la raison nous le dicte pour éviter dans le fond le discrédit de notre droit d'asile que minent des abus réels, des abus qui restent l'exception, mais qui sont habilement exploités par les milieux xénophobes et populistes.

C'est dans ces sentiments que je vous invite à entrer en matière.

Gadient Ulrich (V, GR): Mit dem Asylproblem sind alle westeuropäischen Staaten in erheblichem Ausmass konfrontiert, aber es kann nicht übersehen werden, dass die einschlägige Gesetzgebung einen erheblichen Einfluss auf den Zustrom von Ausländern hat. Während 1993 in der Schweiz 24 739 Personen oder 38 Prozent mehr als 1992 um Asyl nachsuchten, ist diese Zahl in Westeuropa in der gleichen Zeitperiode um rund 100 000 Personen auf 580 000 zurückgegangen. Man hat die Gesetzgebung, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, verschärft. Das hat sofort zu entsprechenden Umleiteffekten geführt.

Herr Bundesrat Koller hat immer wieder, zu Recht, betont, dass wir schon aus diesem Grunde an einer synchronen Regelung mit unseren Nachbarstaaten im Asylwesen interessiert sind. Wie nötig eine solche Koordination ist, wird durch die neuerliche und bei uns aktuelle Entwicklung einmal mehr bestätigt. Mit anderen Worten: Die Anstrengungen im Umfeld der internationalen Abmachungen müssen ohne Zweifel weiter gehen. Darin liegt ein kausaler Ansatz zur Problemlösung. Was das Verfahren und die Erledigung anbelangt, fällt auf – wenn man die Botschaft liest –, dass die Zahl der Erledigungen bei uns um knapp 20 Prozent abgenommen hat. Es ist genau das eingetroffen, was zu befürchten war. Als Folge der vom Bundesrat beschlossenen Personalmassnahmen im Asylbereich – Sie erinnern sich: Abbau von 50 Stellen im Bundesamt für Flüchtlinge, genereller Rekrutierungsstopp bis Ende Juli 1993 – sank die Entscheidkapazität um diese 20 Prozent. Man vergleiche nun die kostenmässigen Auswirkungen dieser 7000 weniger erledigten und somit offenbar hängigen Fälle einerseits mit den Einsparungen an Personalkosten anderseits.

Der Rat müsste eigentlich auch erwarten, dass sich seine zuständigen Kommissionen vermehrt solcher Entwicklungen annehmen, darauf aufmerksam machen und entsprechende Vorschläge einbringen.

Als sich die Staatspolitische Kommission im vergangenen Sommer mit der Asyl- und Migrationspolitik befasste, ist auch darauf hingewiesen worden, dass die Verfahren zu lange dauerten, dass der Bundesrat die Safe countries feststelle, dass sich aber die schweizerische Asylrekurskommission nicht daran halte.

Herr Bundesrat Koller hat damals einige Schwachstellen in diesem Kontext aufgezeigt und dargelegt, dass Handlungsbedarf gegeben ist. Es wäre von Interesse zu hören, ob sich die diesbezüglichen Voraussetzungen inzwischen verbessert haben. Denn in diesem Zusammenhang kann eine weitere Zahl nicht übersehen werden, die zu denken gibt: Auch 1993 sind gegenüber den 29 686 Erledigungen 12 377 Personen untergetaucht. Die Reaktion in der Bevölkerung ist unüberhörbar, unübersehbar. Die Spannung ist da, der Missbrauch des Gastrechts der Schweiz durch eine Minderheit delinquierender Ausländer führt zum Ruf nach Abhilfe. Wir sind, wie es die Botschaft sagt, mit vielfältigen politischen Forderungen konfrontiert.

Wer nun unter solchen Voraussetzungen – sie sind von verschiedenen Standpunkten aus bereits ausgeleuchtet worden – zu legislieren hat, bewegt sich in einem Umfeld der potentiellen Ungerechtigkeit, der Unverhältnismässigkeit, des erhöhten Risikos, dass statt Schadensbegrenzung noch grösserer Schaden entstehen kann. Aber diese Vorlage, Herr Kollege Plattner, mit «Rechtsbeugung nach Bedarf» zu qualifizieren und der Verwaltung im gleichen Atemzug auch noch pauschal Herzlosigkeit bei der Entscheidungsfindung zu unterstellen ist mehr als fragwürdig und einseitig.

Sie sind Mitglied der Kommission gewesen und wissen, dass die Frage der Zulässigkeit von Zwangsmassnahmen gegen straffällige Asylbewerber nach schweizerischem Recht sehr gründlich abgeklärt und ausdiskutiert worden ist, denn es ist unbestritten, dass die vorgesehenen Massnahmen unseren rechtsstaatlichen Grundsätzen und unseren völkerrechtlichen Verpflichtungen entsprechen müssen. Wir haben uns vergewissert, dass dies in der Tat der Fall ist. Für jeden Betroffenen kann der Entscheid im Endeffekt zum Härtefall werden, aber es geht letztlich darum, das Asylrecht so zu gestalten und zu erhalten, dass es dem Asylwürdigen, der Zuflucht sucht, in unserem Land Aufenthalt und Dasein sichert.

Es geht nicht darum, und es gilt zu vermeiden, falsche Hoffnungen zu wecken. Aber die vom Berichterstatter einleitend schlüssig geschilderten Missstände bestehen, sie müssen behoben werden. Es besteht ein diesbezüglicher Handlungsbedarf. Wenn Sie fragen, was wir mit diesem Erlass zulassen würden, müssen Sie andererseits auch fragen – diese Frage stelle ich –, was wir in Kauf nehmen, wenn wir gegen den erkannten und offenbaren Missbrauch untätig bleiben und nichts unternehmen.

Zur Bekämpfung des Missbrauchs des Asylrechts braucht es griffige Massnahmen, aber diese müssen verhältnismässig bleiben, völkerrechts- und EMRK-konform bleiben, sich auf das beschränken, was für den Vollzug zwingend ist, losgelöst von politischer Opportunität, ausgerichtet auf Missbrauchsbekämpfung und damit auf die Sicherung des Ziels eines humanitären Asylwesens.

Das will das Bundesgesetz, darin liegt sein Sinn. Die vier vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen in Verbindung mit den Korrekturen oder Ergänzungen der ständerätlichen Kommission scheinen mir mit Blick auf das erwähnte Ziel unverzichtbar.

Die von Herrn Kollege Rihow erwähnten Grundprobleme an der Schnittstelle zwischen Asyl- und Drogenproblemen werden wir mit diesen Massnahmen freilich nicht lösen. Darüber war sich die Kommission auch durchaus im klaren. Aber es wäre unhaltbar, am erwähnten Handlungsbedarf im Bereich der Missbrauchsbekämpfung vorbeizusehen und das nicht vorzukehren, was heute von uns zur Schadensbegrenzung getan werden kann.

In diesem Sinne bin ich für Eintreten auf die Vorlage.

Reymond Hubert (L, VD): En 1979 déjà, nous étions opposés à la loi sur l'asile dans son principe même, considérant qu'il s'agissait là d'un problème qui ne pouvait se résoudre par le

biais d'un texte législatif, lequel finit inexorablement par transformer le droit d'asile en un droit à l'asile (et donc à de multiples abus).

Il n'y a pas de loi qui ait subi des modifications aussi fréquentes, pratiquement tous les deux ans. Il y a donc constat répété d'échec. Nous avons multiplié les voix de droit afin de résoudre un problème qui dépend foncièrement de la souveraineté de l'Etat et de son bon vouloir, et qui n'est donc pas de nature juridique.

Avec la modification qui nous est soumise au sujet de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, on modifie les procédures judiciaires en pensant répondre à un problème de masse alors qu'il est évident que la Suisse ne peut accepter tous les persécutés qui viennent frapper à sa porte. L'objectif consiste aussi à résoudre, grâce à la modification proposée, un problème zurichois qui est plus un problème en matière de politique de la drogue et de la criminalité qui lui est liée qu'une question fondamentale liée aux étrangers.

Or, il y a en Suisse des manières différentes, presque contradictoires selon les cantons, d'appréhender et de traiter la lutte contre la drogue. On a un peu l'impression qu'avec les modifications aujourd'hui proposées, on durcit les positions en matière de droit administratif simplement parce qu'on n'applique pas, ou pas assez, les règles du droit pénal existant en matière de drogue. La loi proposée heurte, dans plusieurs de ses articles, notre sens de la liberté personnelle, alors que l'on n'est même pas sûr de pouvoir ainsi résoudre le problème posé.

Ainsi, par exemple, l'article 13a proposé par le Conseil fédéral permettrait de mettre des étrangers en détention avant même qu'une décision de renvoi ne soit tombée, et cela précisément dans le but d'assurer «le déroulement de cette procédure de renvoi».

Enfin, dernière remarque, les établissements de détention sont souvent pleins, aujourd'hui déjà. Il faudra en construire de nouveaux dans certains cantons. On peut, dès lors, douter de l'entrée en vigueur, à la date souhaitée du 1er juillet prochain, de la loi qui nous est soumise. Nous soulignons cependant que notre commission a heureusement ajouté l'article 14e relatif aux devoirs et obligations financières de la Confédération dans ce secteur.

En conclusion, nous entrons en matière sans grand enthousiasme, en constatant que le Conseil national a modifié le texte du Conseil fédéral d'une manière que nous jugeons souvent souhaitable et que nous soutenons à plusieurs reprises contre les propositions de la majorité de notre commission.

Schmid Carlo (C, AI): Ich bin für Eintreten und empfehle Ihnen auch, den Anträgen der Mehrheit zu folgen, und zwar weil ich der Auffassung bin, dass diese Vorlage erstens politisch notwendig, zweitens sachlich richtig und drittens rechtlich in Ordnung ist.

1. Warum bin ich der Auffassung, sie sei politisch notwendig? Man wird nicht müde, den Anlass zu diesem Gesetz dem sogenannten Sommertheater des letzten Sommers in die Schuhe zu schieben. Selbst wenn es dieses Sommertheater gewesen wäre, was noch nichts Schlimmes ist, so darf ich doch darauf hinweisen, dass der eigentliche Grund und Anlass dieses Gesetzes bereits viel früher gesetzt worden ist. Es war der Chef des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, Bundesrat Koller, der bereits vor einem Jahr die hier anstehenden Fragen expertenmässig untersuchen liess. Weshalb? Weil politischer Handlungsbedarf vorhanden war.

Der Schweizer ist nicht xenophob, unsere schweizerische Bevölkerung ist nicht fremdenfeindlich, und unsere schweizerische Bevölkerung ist keineswegs von der alten humanitären Tradition abgewichen, die diesem Lande eigen ist. Bei einem Migrations-, Asyl- und Ausländerdruck, wie dies in anderen europäischen Staaten in diesem Ausmass nicht der Fall ist, hat sich dieses Volk bis zum heutigen Tag keinerlei Exzesse fremdenfeindlicher Art erlaubt, wie das in anderen Staaten bei bedeutend weniger Ausländerdruck bereits der Fall gewesen ist. Vor diesem Hintergrund kann dem Schweizervolk ein ausgezeichnetes Zeugnis ausgestellt werden. Aber eines gilt es zu berücksichtigen: dass der Schweizer bei aller Humanität, bei aller Caritas, die er anzuwenden Tradition hat, in einem Punkt

Probleme erhält, nämlich dort, wo er sich missbraucht, ausgenutzt und hintergangen vorkommt. Dort besteht die Gefahr, dass seine humanitäre und karitative Tradition von ihm selbst in Zweifel gezogen wird, wenn er merkt, dass er bei allem zusammen für dumm verkauft wird.

In dieser Situation stehen wir alle, weil dieses Volk mit der Zeit zur Auffassung gelangt ist, dass man Asylbewerber, Ausländer generell, nicht mehr im Griff hat, wenn sie sich bestimmter Straftaten schuldig machen oder wenn sie sich dissozial verhalten. Es braucht die Massnahmen in diesem Bereich, um die Akzeptanz der schweizerischen Asylpolitik aufrechtzuerhalten.

Ich kann beim besten Willen all jene nicht verstehen, die heute so tun – und deren gibt es in diesem Rat zum Glück weniger als im anderen Rat –, als ob wir genau mit diesem Gesetz Fremdenhass, Xenophobie, schüren würden und all das tun würden, wovor anständige Leute Angst haben. Das ist doch eine Verdrehung der Tatsachen! Das ist das komplette Gegenteil von dem, was mit diesem Gesetz anvisiert wird und was dieses Gesetz auch tatsächlich erreichen wird, nämlich eine Beruhigung der politischen Situation, ein Erhalten der Akzeptanz für unsere Ausländer- und Asylpolitik.

Von daher muss ich Ihnen sagen, dass ich diese politisch notwendige Vorlage begrüsse, auch wenn sie einmal von der falschen Seite her Applaus erhält. Man kann letzten Endes das Rechte auch dann tun, wenn die Falschen applaudieren, denn man tut auch hie und da das Falsche, wenn die Rechten applaudieren; ich bin der Auffassung, auf diese Frage des Applauses müsse der Bundesrat gar nicht achten. Er hat das zu tun, was er zu tun hat – und hier hat er das Richtige getan!

2. Diese Vorlage ist auch sachlich richtig. Mit diesen Massnahmen – sei es die Vorbereitungshaft, sei es die Ausschaffungshaft, sei es die Ein- und Ausgrenzung – werden genau jene Massnahmen getroffen, die wir in diesem Bereich notwendig haben. Denn es gibt die Probleme, dass in diesem Verfahren Zeit fehlt, um Wegweisungen durchzuführen zu können, dass die entsprechenden Möglichkeiten zum Untertauchen gegeben sind, dass man sich, ohne straffällig zu werden, halt in bestimmten Milieus aufhält, in denen man sich besser nicht aufhalten würde: All das sind Problemfelder, die mit diesen beiden Haftarten und mit diesen Anwesenheitsauflagen tatsächlich gelöst werden können. Es ist in keiner Art und Weise, wie das etwa gesagt worden ist, eine Durchbrechung des Gleichheitsgrundsatzes zu Lasten der Ausländer.

Herr Professor Trechsel hat in dieser Hinsicht sehr luzid erklärt: Es gibt nun halt einmal einen Unterschied zwischen einem Schweizer und einem Ausländer mit Aufenthaltsbewilligung oder Niederlassungsbewilligung einerseits und solchen, die diese Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung nicht haben, andererseits. Wer sie nicht hat, hat keinen Anspruch darauf, sich in der Schweiz aufzuhalten.

Wenn wir in dieser Hinsicht Massnahmen treffen, die es ermöglichen, dem Ausländer den Aufenthalt mindestens räumlich zu beschränken oder ihn in Haft zu nehmen, damit wir ihn tatsächlich wieder ausschaffen können, dann sind das Massnahmen, die sachlich gerechtfertigt sind.

3. Die Geschichte ist auch insoweit in Ordnung, als die rechtlichen Voraussetzungen allesamt beachtet sind. Dies dürfte dazu führen, dass wir dieses Massnahmenpaket ruhigen Gewissens akzeptieren können. Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention, das hier massgebliche Recht, steht all diesen Massnahmen nicht entgegen.

Ich bin auch versucht zu sagen, dass all jene Juristen, die sich als Menschen und Juristen über diese Massnahmen empört gezeigt haben, hie und da Fundamentalopposition betreiben, ohne die Konsequenzen ihres Tuns zu bedenken.

Ich möchte Ihnen dies an einem einzigen Beispiel explizieren, und zwar am Beispiel des Haftrichters. Es ist mit grossem Brimborium die Rechtstradition der Schweiz bemüht worden. Es ist mit grosser Emphase der Umstand bemüht worden, dass wir in der Schweiz die Einschränkungen der persönlichen Freiheit nur mit grösster Zurückhaltung vornehmen. All das stimmt, nur die Konsequenz, dass ein Haftrichter eingeführt werden muss, um die Haft anordnen zu können, stimmt nicht. Jene, die dies behauptet haben, waren Juristen. Ich un-

terstelle ihnen, dass sie dies wider besseres Wissen behauptet haben; wider besseres Wissen, mit dem Ziel, diese Vorlage mädig zu machen.

Es gibt praktisch in keinem Kanton – sei es im Strafrecht, im Verwaltungsrecht, dem ZGB, dem fürsorgerischen Freiheitsentzug –, soweit ich es gesehen habe, die Institution des prinzipalen Haftrichters, also jenes Richters, der von Anfang an die Entscheidung trifft, dass eine Person in Haft gesetzt werden muss. In der Regel sind es Strafverfolgungs- oder Verwaltungsinstanzen, die diesen prinzipalen Entscheid fällen, und erst bei der Überprüfung der Angemessenheit und der Rechtmässigkeit solcher Entscheide kommt ein unabhängiger Richter zum Zuge, der sich auch nach der Europäischen Menschenrechtskonvention unabhängiger Richter nennen darf.

Warum, frage ich, soll man nun gerade in diesem Gesetz den Ruf nach einem unabhängigen prinzipalen Haftrichter erheben? Das wäre geradezu etwas Neues in unserem Rechtssystem, und ich habe nicht die Auffassung, dass wir bislang mit unseren eigenen Leuten unrecht umgegangen sind.

Ich komme zum Schluss, dass diese Vorlage, wie gesagt, politisch notwendig, sachlich richtig und rechtlich untadelig ist. Ich bitte Sie deshalb, auf diese Vorlage einzutreten und ihr gemäss den Anträgen der Mehrheit zuzustimmen.

Ich möchte dies tun, indem ich insbesondere Herrn Bundesrat Koller für seine Vorlage danke und ihm auch für den hervorragenden Auftritt in der «Arena» gratuliere, in der er mit Ruhe diese Vorlage gegen böse Anfeindungen von links und von anderen Seiten vertreten hat.

Iten Andreas (R, ZG): Ich habe über das Wochenende grosse Teile der nationalrätlichen Debatte zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht nachgelesen. Bundesrat Arnold Koller wurde zum Teil massiv angegriffen. Einige Male wurde er recht überheblich und selbstgerecht belehrt.

Mir scheint, dass einige Votantinnen und Votanten von einem abstrakten Menschenbild ausgehen, das weder der Praxis entspricht noch dem anthropologischen Grundbestand des Menschen. Wer den Menschen und so auch den Ausländer idealisiert, geht an der Wirklichkeit vorbei. Wer Missstände und Missbräuche des Asylrechts bagatellisiert, schadet der Sache. Ist Bundesrat Arnold Koller der richtige Adressat für Vorwürfe? Ich glaube kaum. Wir haben ihn durch Motionen beauftragt, eine griffige Gesetzesgrundlage zu schaffen, damit Behörden und Vollzugsorgane raffinierten Asylbewerbern nicht ausgeliefert sind und von ihnen nicht an der Nase herumgeführt werden. Man denke nur an die Praxis, Ausweispapiere mutwillig verschwinden zu lassen.

Ich habe vor zwei Jahren selbst einen Vorstoss in der heute zur Debatte stehenden Sache gemacht. Ich sage das nur, um denen zu widersprechen, die im Nationalrat behauptet haben, es handle sich bei diesem Gesetz um die Bewältigung eines zürcherischen Psychodramas, das schliesslich zu einem schweizerischen Thema gemacht worden sei. Der erste Vorstoss ging von Zug aus.

Ich gestatte mir deshalb, noch einmal ganz kurz auf meine Motivation hinzuweisen. Wir haben in Zug sorgfältig und mit viel Engagement Asylstationen errichtet. Diese werden von gut ausgebildeten und sozial motivierten Teams geleitet. Müssen sich aber solche Betreuer von Asylbewerbern, die sich nicht an die Hausordnung halten, kriminellen Aktivitäten nachgehen oder im Halbdunkeln agieren, alles gefallen lassen?

Wir hatten vor drei Jahren einen Asylbewerber, der äusserst frech war, der seine Kollegen im Heim bedrohte und erpresste und sonst sehr starke aggressive Ausfälle hatte. Ich bemühte mich um Massnahmen gegen diesen Mann, sprach im Bundesamt vor. Man sagte mir, man müsse ihn eben in eine andere Station versetzen. Die Polizei gab zur Antwort, ohne Strafanzeige sei sie nicht handlungsbefugt, man könne nichts machen. Als der Druck von seiten der Betreuung zunahm, tauchte der Mann unter. Einige Wochen später wurde er wegen Mords und in einem zweiten Fall wegen Mordverdachts gesucht. Was sagen Sie einem Betreuer, einem gemeindlichen Sozialvorsteher auf die Frage, warum hier nicht rechtzei-

tig gehandelt wird, warum ein solcher Mann eine Hausgemeinschaft wochenlang tyrannisieren kann? Sie finden keine glaubwürdige Antwort für die schleppenden Eingriffe. Was, meinen Sie, sagen die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, wenn ihnen solche Fälle bekanntwerden?

Ich gestatte mir, in diesem Eintretensvotum einige Argumente zu analysieren, die von den Gegnern der Gesetzesvorlage vorgetragen wurden. Ich beziehe mich auf die nationalrätliche Debatte. In milder Form hat das auch Kollege Plattner – mild nur im Tonfall, nicht im Inhalt – vorgetragen. Ich beschränke mich auf vier Punkte:

1. Man sagte, es handle sich um eine kleine Minderheit, die das Asylgesetz missbrauche. Deswegen dürfe man doch nicht ein Gesetz schaffen, das schwerwiegende Eingriffe in die Persönlichkeit – wie Freiheitsentzug ohne Strafantrag – zulasse. Wegen eines Randproblems dürften die Grenzen der Rechtsstaatlichkeit nicht beliebig verschoben werden.

Abgesehen davon, dass dies hier nicht der Fall ist, taugt das Argument der kleinen Minderheit nicht. Wie ist es denn beim Mieterschutz? Wir wissen, dass nur eine kleine Minderheit von Vermietern ihre Position missbraucht. Das Argument, es seien nur einige wenige schwarze Schafe, die die Vermieter allgemein in Misskredit brächten, ist doch kein Grund, deswegen nichts zu unternehmen. Bei zahlreichen Gesetzen steht die Missbrauchsbekämpfung im Vordergrund. Sie richtet sich immer gegen eine Minderheit.

2. Mit dem Problem der Minderheit, die das Gesetz missbrauche, steht ein anderes Argument im Zusammenhang, das im Nationalrat mehrfach wiederholt wurde. Der Missbrauch dürfe nicht dazu dienen, den Rassenhass zu schüren, wurde gesagt. Wer so argumentiert, ist von einem grünen Star betroffen oder blind, denn der Mechanismus läuft gerade umgekehrt ab: Weil nämlich in einzelnen Fällen nicht gehandelt wird, kommt das Ganze in Verruf, Fremdenhass und Rassismus werden dadurch geschürt, dass Einzelfälle bekanntwerden, wo die Behörden tatenlos zuschauen müssen.

So glaube ich, dass die langen, ausschweifenden Reden im Nationalrat über Fremdenfeindlichkeit und das Anheizen der fremdenfeindlichen Stimmung durch den vorgesehenen Gesetzesentwurf an der Realität vorbeigehen. Sie entspringen der naiven Denkart und dem falschen Menschenbild. Die Stimmung wird durch Nichtstun angeheizt.

3. Wenn etwa gesagt wurde, dieses Gesetz zementiere das Feindbild «Ausländer», so ist dies ebenso falsch, wie die anderen bereits erwähnten Behauptungen. In einem dialektischen Sinn ist doch wohl das Gegenteil der Fall. Alle Ausländer, die anständig sind und sich nichts zuschulden kommen lassen, sind dem Staat dankbar, wenn er den Missbrauch ahndet, die Gesetzesbrecher in die Schranken weist. Nur so wird sichtbar, dass es sich um eine kleine Minderheit handelt und dass eine Generalisierung nicht statthaft ist. Das Gesetz schafft Transparenz. Es befreit die Asylbewerber von generellen Verdächtigungen.

4. Einige Votantinnen und Votanten verstiegen sich zur Behauptung, die Asylbewerber würden zu Sündenböcken für die innenpolitischen Probleme wie Drogenelend, Arbeitslosigkeit, Kriminalität usw. Das tönte etwa so: «Herr Koller, Ihre Vorlage ist eine Mogelpackung. Hören Sie doch auf mit dieser dauernden Problemverschiebung und Abschiebung, die nur zur Eskalation an allen Fronten führt!»

Auch die Sündenbockthese stellt die Realität auf den Kopf. Der Sündenbock tritt dort auf, wo die Autorität versagt, wo nicht gehandelt wird, obwohl es geboten wäre. Dass Missbräuche vorhanden sind, hat niemand bestritten, auch im Nationalrat nicht. Wer sie mit der banalen Alltagspsychologie zudecken will und die Mechanismen der Sündenbockbildung nicht kennt, leistet ihnen gerade Vorschub.

Die Argumente, die ich hier erwähnt habe, deuten darauf hin, wie im dialektischen Umschlag der Verzicht auf dieses Gesetz den Ausländern und Asylbewerbern schaden müsste. Um sie vor diesem Schaden zu bewahren und der überwiegenden Mehrheit der Ausländer in unserem Land gerecht zu werden, müssen Missstände und Missbräuche bekämpft werden, so, wie etwa die Geldwäscherei, damit die Banken nicht generell in Verruf kommen.

Wenn ich auf die Angriffe auf Herrn Bundesrat Arnold Koller zurückkomme, muss ich sagen: Der Pfeil trifft die Schützen selbst. Im dialektischen Umschlag – um das nochmals so zu sagen – ist gerade Herr Bundesrat Arnold Koller derjenige, der durch den Gesetzesvorschlag zu verhindern sucht, was die Gegner befürchten, und die Gegner leisten dem Vorschub, was sie dem Gesetz andichten.

Es ist gewiss so, wie Herr Kollege Plattner es erwartet, dass mit dieser Vorlage eine Verbesserung des Klimas möglich ist und nicht umgekehrt. Sonst könnte ich diesem Gesetz auch nicht zustimmen.

Ich bitte um Eintreten.

Béguin Thierry (R, NE): Si je ne conteste pas la nécessité des mesures qui nous sont proposées et qui sont justifiées par les circonstances actuelles, je me dois de signaler qu'elles m'inspirent de nombreuses réticences en ce qui concerne notamment les requérants d'asile réputés délinquants.

Tout d'abord, il est extrêmement frustrant pour un juriste attaché à l'Etat de droit de devoir accepter une législation à deux vitesses et de consacrer pour les requérants d'asile délinquants des règles plus strictes que pour les nationaux, et cela quand bien même il nous est dit avec force dans le message qu'il est faux d'affirmer que les requérants d'asile dominent le marché de la drogue. C'est vrai qu'il y a un certain nombre de requérants d'asile qui s'illustrent de manière efficace dans ce trafic, mais vouloir résoudre le problème de cette manière me paraît totalement faux. On ne peut pas réduire le problème aux délinquants requérants d'asile, comme cela a été dit notamment par M. Plattner. Il s'agit d'un problème de société.

De cette contradiction qui domine tout le message, on retire l'impression désagréable que ce projet de loi est essentiellement motivé par des raisons psychologiques. On cherche à rassurer le bon peuple. On cherche surtout à répondre à la situation zurichoise, c'est-à-dire à faire une loi pour un cas particulier, ce qui est très discutable. Cela d'autant plus que si les autorités de certaines grandes villes n'avaient pas laissé se développer les scènes ouvertes de la drogue, n'avaient pas pratiqué un faux libéralisme, elles auraient évité de laisser le champ libre au trafic des stupéfiants, parce que tolérer la consommation, c'est tolérer le trafic, c'est l'encourager.

Si ces autorités avaient appliqué la loi, poursuivi les dealers comme les consommateurs, avaient développé la prévention, notamment tertiaire, la situation n'aurait pas atteint l'horreur et l'absurdité actuelles. Aujourd'hui, on doit de toute urgence créer un droit spécial parce qu'on a refusé d'appliquer le droit ordinaire. La démocratie n'en sort pas grande.

On pourrait croire aussi que ce droit spécial vient au secours d'un droit ordinaire mal appliqué. En effet, on peut lire dans le message: «Lorsqu'il s'agit de petits trafiquants de drogue dont les délits ne dépassent pas un certain degré de gravité, il est très rare qu'une peine d'emprisonnement ferme soit prononcée, comme le montre la pratique des tribunaux.»

Je dois dire que cette affirmation m'étonne. La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de stupéfiants est encore très stricte. A partir de la vente de 12 grammes d'héroïne, on réalise le cas grave de l'article 19 chiffre 2 de la loi fédérale sur les stupéfiants, qui entraîne une peine minimum d'un an d'emprisonnement, et on sait, par la pratique, que la vente de 12 grammes d'héroïne est très vite réalisée pour un petit dealer. Il est vrai que la politique suivie par le Conseil fédéral en matière de distribution de drogue n'est pas de nature à assurer la cohérence du message de la société et peut, en certains lieux, inciter les juges à ne pas sévir comme il le faudrait.

Enfin, j'ai de la peine à saisir la philosophie du Conseil fédéral en matière de politique criminelle. Avec ce projet, on assiste à un durcissement de la répression exercée à l'endroit de certains requérants d'asile. En revanche, dans le projet de révision de la partie générale du Code pénal, actuellement en consultation, on érige en nouvelle circonstance atténuante l'origine étrangère du délinquant lorsque sa culture lui rend très difficile le respect du droit suisse. Je vois là comme une légère contradiction.

En résumé, je préférerais qu'on s'en tienne au droit ordinaire, au Code pénal, à la loi fédérale sur les stupéfiants qui, à mon

avis, permettent de protéger la société, à condition qu'on les applique, mais les choses étant devenues ce que nous savons, je me résous à contrecœur à entrer en matière quand même sur cet objet, dans le sens du Conseil national, en vertu du principe qu'un ordre même impur est supérieur au désordre.

Simmen Rosmarie (C, SO): Unter all der vielen Post, die mich täglich erreicht, sind immer auch viele Briefe von Bürgerinnen und Bürgern, die mit den verschiedensten Anliegen, Wünschen oder Problemen an mich gelangen. Es fällt mir auf, dass ein grosser Teil der Verfasser dieser Briefe früher oder später auf die Ausländerproblematik zu sprechen kommt, auch wenn das eigentliche Anliegen damit gar nichts zu tun hat. Die Spannweite in diesen Briefen ist enorm. Sie reicht von überlegter Argumentation bis hin zu eigentlicher Primitivität. Die Mehrheit der Absender sind aber keineswegs frustrierte oder rassistisch eingestellte Leute. Viele bemühen sich redlich, die Lage und das Problem differenziert zu sehen. Aber auch sie werden das Gefühl nicht los, das Aufenthaltsrecht werde durch einen Teil der Ausländer missbraucht, und sie belegen mir dieses Gefühl mit handfesten und nachprüfbaren Erfahrungen.

Es wird dieser Vorlage vorgeworfen, sie sei eine «Lex Letten», d. h. eine auf Zürcher Verhältnisse zugeschnittene Vorlage. Es stimmt, dass die Zustände in Zürich unhaltbar sind. Aber auch kleinere Städte unterscheiden sich nur noch im Ausmass und nicht im Vorhandensein der Missstände von den grossen Agglomerationen. Im Unterschied zur Situation in den grossen Zentren sind aber die Missbräuche in kleineren Orten für alle Bewohnerinnen und Bewohner um so deutlicher zu sehen. Wenn jeden Morgen dieselbe Gruppe junger Männer dem Zug entsteigt und jedermann weiss, dass diese Männer im Drogenhandel tätig sind, wenn die einzige Antwort, die Polizei und Behörden auf Interventionen aus der Bevölkerung geben können, jene ist, dass man leider keine Möglichkeit habe, irgend etwas zu unternehmen, dann vergiftet das das politische Klima. Und die Statistik, wonach 60 Prozent aller abgewiesenen Asylbewerber anschliessend untertauchen, ist allgemein zugänglich und bekannt.

Es sind nicht nur Scharfmacher, die sich an solchen Zuständen stossen. Es sind – im Gegenteil – viele Leute dabei, die bereit sind, jene humanitäre Haltung weiter zu sichern, die wir zu unseren Traditionen zählen. Und es ist eine Aufgabe, gerade auch moderater Politikerinnen und Politiker, unbeschadet von Lob oder Tadel von der einen oder anderen Seite, diese Leute guten Willens nicht allein zu lassen, sondern mitzuhelfen, dass sie auch in Zukunft bereit sind, diese Haltung der Humanität weiter einzunehmen.

Ich möchte mich deshalb in aller Form dagegen verwahren, als populistisch apostrophiert zu werden, wenn ich für Eintreten auf diese Vorlage votiere. Die Massnahmen sind menschen- und völkerrechtskonform. Das ist gesagt worden, und dieses Kriterium ist für mich entscheidend.

Gewiss sollen und müssen wir uns fragen, ob solch einschneidende Massnahmen verantwortbar und verhältnismässig sind. Aber wir müssen diese Frage in Zusammenhang zu jener anderen stellen, nämlich zu der, was denn die Folgen wären, wenn wir heute keine Massnahmen treffen würden und den Dingen weiterhin ihren Lauf liessen. Aufgrund dieser Abwägung bin ich überzeugt, dass die Vorlage, wie sie jetzt mit den Modifikationen der Kommission vor uns liegt, mithelfen kann, Schlimmeres zu verhüten, und dass sie damit auch der grossen Mehrheit der in der Schweiz lebenden Ausländer zugute kommt.

In diesem Sinn bin ich für Eintreten auf die Vorlage.

Bühler Robert (R, LU): Zuerst eine Bemerkung zum Votum von Kollege Plattner. Es sei billig, die Ausländer als Sündenböcke zu bezeichnen, und was Recht sei, müsse Recht bleiben. Einverstanden. Was tun Sie? Wer von Ausländern spricht, ist ein Fremdenhasser. Wer Recht vollzieht, ist inhuman. Sie wollen zweierlei Recht für Asylsuchende und übrige Ausländer.

Was wollen der Bundesrat und wir mit der Gesetzesvorlage?

Drei Dinge:

1. Aufrechterhaltung einer liberalen und humanen Flüchtlingspolitik, Einhaltung der völkerrechtlichen Bestimmungen. Beweise dafür haben wir genug erbracht, gerade auch gegenüber den Leuten aus Bosnien, die wir zu Recht grosszügig aufgenommen haben.

2. Bekämpfung des Missbrauchs dieses grosszügigen Asylrechtes, nicht zuletzt, um dieses aufrechterhalten zu können. Das betrifft straffällige Asylbewerber, illegale Aufenthalter und den Vollzug der Wegweisung.

3. Schutz hoher Güter: der Rechtsstaatlichkeit – gerade in unserem liberalen Staate wollen wir dieses Gut hochhalten – und der inneren Sicherheit; hier habe ich mir, wie Kollege Schmid Carlo auch, das Stichwort «Akzeptanz der Asylpolitik» notiert. Wenn die Bürgerinnen und Bürger diese nicht akzeptieren, haben wir grosse Schwierigkeiten hinsichtlich der inneren Sicherheit. Und schliesslich geht es um den Abbau oder das Nichtaufkommen der Fremdenfeindlichkeit. Wer nicht für diese Vorlage eintritt, wirkt diesbezüglich kontraproduktiv.

Noch ein Wort an die Gegner der Vorlage – das sind insbesondere Leute auf der Führungsebene, sei es bei der SP, bei den Grünen, bei den Gewerkschaften, bei kirchlichen Organisationen –: Die Basis denkt anders, fühlt anders und ist zum Teil echt verunsichert, sie unterstützt diese Vorlage. Der Applaus kommt auch von dieser Seite.

In diesem Sinne bin ich für Eintreten und für Zustimmung.

Weber Monika (U, ZH): Ich gehe vom dezidierten Grundsatz aus, dass Kriminalität nicht geduldet werden darf, ganz gleich, ob der Delinquent Schweizer, Ausländer oder Asylbewerber ist. Ich möchte diesen Grundsatz hier festhalten.

Nun hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass gewisse Asylbewerber – ich sage ganz deutlich: gewisse Asylbewerber – und sogenannte Kriminaltouristen unsere Gesetzgebung missbrauchen. Dass in unserem Asyl- und Ausländerrecht eine Lücke besteht, konnten wir zwar bei den Revisionen seit 1981 noch nicht wissen. Die Entwicklung schreitet aber fort, und die Ausnützung und der Missbrauch unseres Rechts führen deshalb klar zu einem Handlungsbedarf.

Die Vorlage ist nun rasch gekommen, ich möchte Herrn Bundesrat Koller dafür danken. Die Vorlage sollte meines Erachtens auch rasch umgesetzt werden können, denn die Missstände herrschen nun schon lange, für die betroffene Bevölkerung auf jeden Fall zu lange.

Handeln ist auch nötig, weil die Bekämpfung der Kriminalität nicht mit der allgemeinen Revision des Asylrechts vermischt werden soll; das scheint mir wichtig zu sein. Diese ist, wie ich gehört habe, für 1996 vorgesehen.

Es wäre äusserst gefährlich, die Lösung des bestehenden Problems hinauszuschieben, denn wenn man an einem humanitären Asyl- und Ausländerrecht interessiert ist, muss man jetzt bezüglich der Kriminalität handeln, damit die Stimmung in der Bevölkerung nicht verschlechtert wird. Andernfalls riskieren wir eine Diskussion, wie Herr Plattner sie vom Zaun brechen wollte.

Wissen Sie, Herr Plattner, Sie haben den Teig schon arg angerührt. Selbstverständlich ist es Ihr Recht, hier so zu sprechen, wie es für uns alle ein Recht ist, hier eine andere Meinung zu vertreten. Aber Sie haben Drogen, Asylbewerber, Kriminalität, Rechtsbeugung so polemisch vermischt und die Kriminalität so verniedlicht, dass ich sagen muss, dass das Ganze nur kontraproduktiv wirken kann. Sie haben genau das gemacht, was man nicht tun darf, wenn man an einem humanitären Asylrecht und an einer Lösung des Problems – das Problem existiert, und es ist nicht zu negieren – interessiert ist. Sie sollten nicht allgemein vom Asylrecht sprechen, sondern von den delinquierenden Ausländern. Sie müssen nicht von Drogensüchtigen sprechen – die Vorlage beschäftigt sich nicht mit der Drogenpolitik –, sondern allein von der Kriminalität, die bis jetzt vom Gesetz nicht verhindert wird. Es geht auch nicht um Einzelschicksale von Asylbewerbern – wir wollen alle auch, dass für Einzelschicksale Lösungen gefunden werden, und wollen diese Leute betreuen –, sondern es geht allein um die Kriminalität und um die Kriminaltouristen.

Es gibt Organisationen, die immer wieder auf die Erbarmungswürdigkeit der Delinquierenden hinweisen. Ich weise darauf hin, dass das Gastrecht, das wir den Asylbewerbern oder den Ausländern überhaupt in unserem Lande gewähren, letzteren einen Aufenthalt ermöglicht, ohne dass diese zu einem kriminellen Handeln gezwungen würden. Das ist auch richtig. Ein anderes äusserst heikles Thema – das möchte ich hier einfach am Rande erwähnt haben – sind die mafiosen Verstrickungen. Es ist einleuchtend, dass am Rande der Szene Menschen, die nicht favorisiert sind – das gilt für Schweizer und Ausländer –, vom organisierten Verbrechen bedroht und erpresst werden können; dem ist Rechnung zu tragen, da gibt es Grenzfälle.

Es wurde immer wieder betont, dieses Gesetz sei nicht speziell auf Zürich abgestimmt, und man ist offenbar stolz, dass das nicht der Fall ist. Ich muss Ihnen sagen: Ich habe nichts dagegen, wenn das Gesetz auf Zürich zugeschnitten ist. Ich bedaure es auch, dass man so stark versucht, sich von Zürich abzugrenzen. Ich möchte Ihnen sagen, dass ich von Ihnen eigentlich freundeidgenössisches Verständnis für die Probleme erwarte, die Zürich trägt. Es ist nicht nur in Zürich ein Problem, aber ich kann sagen – ich habe das übrigens schon im September gesagt –: Zürich trägt ein nationales Problem, und man sollte wenigstens Verständnis dafür aufbringen. Ich bin Ihnen dankbar, wenn Sie das tun.

Im übrigen können Sie alle von Glück reden, wenn Ihre Region vom organisierten Verbrechen noch nicht bedroht ist. In Zürich sind wir soweit, wir sind vom organisierten Verbrechen bedroht. In der Zürcher Drogenszene – ich erwähne sie jetzt auch – werden täglich 16 800 Spritzen abgegeben. Ich möchte das einfach als Gradmesser für die Existenz des organisierten Verbrechens erwähnt haben. Das heisst: Nur wenn dahinter eine Organisation steht, ist es überhaupt möglich, so viele Spritzen abzugeben. Das zur Erklärung.

Man sagt immer wieder, es handle sich bei diesen Ausländern und Asylbewerbern bzw. Kriminaltouristen um eine kleine Minderheit. Vor einem Jahr konnte man in einer grossen Tageszeitung von Zürich lesen, dass in der Drogenszene in Zürich 98 Prozent der Dealer Ausländer seien und davon etwa 45 Prozent sogenannte Asylbewerber. Das war vor einem Jahr. Es kann sein, dass sich die Situation jetzt ein bisschen verändert hat. Es werden aber auch andere Zahlen genannt. Man sagt, nur etwa 2 Prozent der Ausländer würden delinquieren. Beide Zahlen sind richtig. Wenn aber an einem Ort eine Ballung von 98 Prozent besteht, dann muss jedenfalls irgend etwas geschehen; auch 2 Prozent bedeuten einen Handlungsbedarf.

Ich habe mir im vergangenen Oktober an einem Abend mit der Kriminalpolizei die «Szene» in den Zürcher Kreisen 4 und 5 angeschaut. Ich habe das ohne Presse gemacht, ganz bewusst, und ich glaube, dass ich deshalb einiges mitbekommen habe, was ich sonst nicht gesehen hätte. Ich muss Ihnen sagen, dass die Situation im Kreis 4 und insbesondere im Kreis 5 schrecklich und unglaublich ist.

Ich empfehle Ihnen, die Dealer und Kriminaltouristen nicht zu verniedlichen. Es sind keine erbarmungswürdigen Gestalten, wie man das vielleicht von Menschen, die drogensüchtig sind, sagen könnte, sondern es sind Leute, die genau wissen, was sie wollen, und auch zu dem kommen, was sie wollen. Das Volk hat meines Erachtens das Recht auf Sicherheit. In Zürich ist es sicher die Exekutive, die dafür verantwortlich ist, aber für diese Exekutive ist es notwendig, dass auf der eidgenössischen Ebene eine Gesetzeslücke geschlossen wird.

Diese Kriminalität darf, wie ich am Anfang gesagt habe, nicht geduldet werden. Sie ist wie ein Geschwür, dem man, hat man erst einmal inaktiv zugeschaut, nicht mehr beikommt. Es ist deshalb dringend nötig einzugreifen, selbst wenn es nur für Zürich notwendig wäre! Aber wie wir von Herrn Iten Andreas gehört haben, gibt es dieses Problem auch in anderen Kantonen. Ich bin für ein rasches Handeln und ein rasches Umsetzen dieser Gesetzesvorlage. Niemand behandelt diese Materie mit Freude; da steht Herr Rhinow nicht allein – das möchte ich deutlich sagen –, aber manchmal muss man eben etwas Unerfreuliches tun, wenn man damit eine bedrohliche Situation verändern kann. Ich denke, das ist unsere Pflicht.

Morniroli Giorgio (D, TI): Gli abusi in materia di asilo, i reati commessi da stranieri privi di regolare autorizzazione rilasciata dalla Polizia degli stranieri nonché il fatto che gli allontanamenti dal nostro Paese non possono essere effettuati per la mancanza di documenti nazionali validi o per il fatto che gli stranieri si sottraggono a tale provvedimento, danndosi alla macchia, impongono assolutamente l'introduzione di nuovi provvedimenti per combattere queste infrazioni.

Le norme attualmente in vigore si sono dimostrate insufficienti per far fronte alle descritte situazioni. Il progetto di modifica legislativa del Consiglio federale è pertanto da valutare molto positivamente e deve quindi essere sostenuto. Le proposte formulate tengono conto degli accordi internazionali sottoscritti e permettono di combattere gli abusi menzionati in modo fermo e coerente. L'applicabilità delle nuove disposizioni e la conseguente operabilità, dipenderà comunque dalle disponibilità logistiche per la carcerazione di tali stranieri. Le conseguenze finanziarie per i Cantoni che hanno manifestato la loro preoccupazione in merito, ha certamente indotto il Consiglio federale ad inoltrare alle Camere una proposta di aggiunta alla legge in esame a proposito dell'appoggio economico a favore dei Cantoni. Ne ho ricavato lo spunto, tenuto conto della situazione delle finanze federali, per inoltrare una proposta di emendamento che illustrerò in occasione della discussione di dettaglio.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Sie haben es wieder einmal erlebt: Es ist ein harter Beruf, ein sozialdemokratischer Ständerat zu sein.

Immerhin hat die Diskussion auch gezeigt, dass meine Befürchtungen wahrgenommen werden. Ich halte fest: Rede und Gegenrede sind auch in diesem Rat und auch bei schwierigen Themen nötig. Ich glaubte, auch ich hätte fair, differenziert und ohne Unterstellungen argumentiert. Aber Frau Weber Monika hat mich nun doch aus der eigentlich gebotenen Reserve gelockt.

Ich habe Verständnis für die Probleme, die eine Zürcher Ständerätin in dieser Frage hat. Das hängt stark mit der Drogenproblematik zusammen. Wir haben in der Tat den Teig in Basel anders angerührt als in Zürich. Deshalb kann ich nicht aus der gleichen Betroffenheit – Gott sei Dank! – argumentieren. Aber eines lassé ich mir nicht sagen; von Ihnen nicht, und auch von niemandem sonst: dass ich hier der Verniedlichung von Kriminalität, der Verniedlichung von Dealern und der Verniedlichung von Kriminaltouristen das Wort geredet hätte. Das ist nicht wahr, Sie haben es alle gehört, und ich verbitte mir das.

Salvioni Sergio (R, TI): Ho esitato ad intervenire, perché – a mio giudizio – questa proposta legislativa si situa al limite di quanto è possibile ottenere e decidere in uno Stato di diritto. Voglio spiegarmi. Si tratta chiaramente di una legge eccezionale, determinata da una situazione che – bisogna riconoscerlo – in certe parti della Svizzera è pure eccezionale. Per questo motivo personalmente posso accettarla e posso votare l'entrata in materia, ma ritengo che alcune osservazioni debbano essere fatte.

Intanto vorrei rilevare che alcune delle norme – e qui mi ricollego all'intervento del collega Béguin – sono già contenute nel Codice penale ordinario e quindi avrebbero potuto e dovuto indurre la magistratura a intervenire. Mi riferisco in modo particolare alla norma che nell'articolo 13a lettera e prevede l'incarcerazione di colui che minaccia seriamente altre persone o mette gravemente in pericolo la loro vita e la loro integrità. E' una norma che sarebbe a mio giudizio inutile in questa legge eccezionale, perché già oggi è contenuta nel Codice penale ordinario. Verificandosi una fattispecie di questo tipo, il magistrato non solo pu, ma deve incarcerare la persona. Quindi mi chiedo per quale motivo la si mette qui, creando il dubbio che ci sia un doppio criterio di valutazione circa l'entità della minaccia; se la minaccia proviene da un cittadino domiciliato, dimorante o cittadino svizzero essa è valutata in un certo modo, mentre se proviene da un richiedente d'asilo è valutata in altro modo più grave. Questo è pericoloso, perché rischiamo di introdurre una doppia giurisprudenza, applicata da un lato ai cit-

tadini svizzeri domiciliati o dimoranti, dall'altro ai richiedenti d'asilo. Questa è la prima considerazione.

Ma in questa legge ci sono anche delle norme che giudico totalmente inutili, per non dire al limite del ridicolo, perché si dice ad esempio che «la detenzione è tolta nei casi seguenti, ... lettera b: se la domanda di togliere la detenzione è ammessa». Ora, evidentemente, se la domanda di togliere la detenzione è ammessa, è chiaro che la detenzione è tolta. Qui mi pare proprio che ci troviamo di fronte a una tautologia, cioè a una ripetizione della stessa cosa in due forme diverse.

Io, come ho detto all'inizio, sono d'accordo di entrare in materia e di accettare il progetto salvo magari qualche piccola modifica di legge. E' vero che la verifica giudiziaria può avvenire, su richiesta, entro le 72 ore. Nonostante questo, anche qui già ci si scosta da quella che era prassi normale per cui è l'autorità penale di repressione, che se ordina l'arresto, entro un termine di 24 o 36 ore il tribunale della libertà o il giudice dell'arresto deve verificare le condizioni che hanno giustificato questo arresto.

Concludendo, vorrei soprattutto invitare le persone e le autorità che dovranno applicare questa legge a non dimenticare un elemento fondamentale. Noi viviamo in un mondo che sta impazzendo, un mondo dove si moltiplicano dei conflitti atroci che vediamo purtroppo – dico purtroppo – quotidianamente alla televisione: carneficine, stupri, violenze, bambini uccisi. E bisogna capire che ci sono delle persone che fuggono da questi luoghi, che fuggono e cercano asilo da qualche parte, nella Svizzera, la quale ha una tradizione di asilo che si è conquistata – direi gloriosamente, con onore – durante decenni e secoli. Ecco, vorrei che non si dimenticasse questa parte della tradizione svizzera, anche se è opportuno e necessario adottare delle misure per evitare determinate esagerazioni o abusi che certamente si verificano in certe zone della Svizzera.

Vorrei tuttavia che nell'applicazione non si dimenticasse che tra questi richiedenti d'asilo ci sono persone che hanno perso i loro famigliari in guerre atroci, che realmente vengono qui per cercare rifugio e che non vengono qui per spacciare droga o per commettere crimini.

D'altronde, se l'80 per cento dei trafficanti di droga o degli spacciatori di droga a Zurigo è composto da richiedenti d'asilo, vorrei ricordare che i 500 chili di cocaina che sono stati importati recentemente in Svizzera e che probabilmente sono andati a finire agli spacciatori, sono stati importati purtroppo grazie alla complicità di un agente di pubblica sicurezza ticinese, il Signor Gerber, e con la complicità di parecchie altre persone svizzere.

Quindi, andiamoci piano, cerchiamo di tenere le cose nella loro giusta proporzione. Siamo rigorosi nei confronti di coloro che infrangono le nostre regole, che ne abusano. Però chiediamo a quelli che devono applicare questa legge un minimo di verifica, un minimo di serietà per evitare che si metta in prigione per 12 mesi una persona che magari qui ha famiglia, perché è stata stralciata dalla legge la considerazione per i figli a carico. Figli, che magari non hanno altri famigliari, che forse si mettono in adozione aggravando i loro e i nostri problemi.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Lassen Sie mich nach gewalteter Diskussion in fünf Punkten einige Schwergewichte setzen und Antworten zu aufgeworfenen Problemen geben.

1. Niemand in diesem Saal und in unserer freiheitlichen Schweiz erlässt gerne restriktive Massnahmen gegen einen Teil der Menschen, die sich bei uns aufhalten. Das gilt auch für diesen ganzen Erlass. Die Notwendigkeit aber ist gegeben. Ich stelle fest, dass sie im ganzen Saal von keinem Redner bestritten worden ist. Wir sind alle gewillt, den Rechtsstaat und unseren humanitären Staat nicht jenen zu überlassen und von jenen zerstören zu lassen, die ihn missbrauchen wollen.

Ich stelle fest, dass der ganze Rat, anders als bei der Diskussion, die ich im Nationalrat verfolgt habe, die Probleme mit Augenmass angeht. Wir lassen uns nicht in extreme Diskussionen verwickeln und wollen das auch in der künftigen Diskussion so halten. Die Probe für den Rechtsstaat ist nämlich jene, wie er die Missbräuche meistert. Heult er dann mit den Wölfen, oder klagt er nur mit den anderen? Vor dieser Situation stehen wir heute; hier müssen wir uns bewähren.

2. Die Erwartungen an dieses Gesetz: Es gilt einmal mehr, klar zu betonen, dass wir mit diesem Gesetz das Drogenproblem nicht lösen können und nicht lösen wollen. Wir wollen nicht die Probleme der inneren Sicherheit endgültig überwinden und das Migrations- und Asylproblem endgültig lösen. Wer solche Erwartungen wecken will, setzt falsche Signale. Wir wollen klar übers Land rufen, dass der einzige Zweck dieses Gesetzes die Bekämpfung der Missbräuche im Ausländerrecht ist.

3. Ich muss persönlich auf die Ausführungen von Herrn Kollege Plattner antworten. Eine andere Sicht der Dinge darf jederzeit frei zur Diskussion gestellt werden. Ich äussere mich aber nur dort, wo sachliche Unwahrheiten unterstellt werden. Sie haben ausgeführt, Herr Plattner, ich hätte eingeräumt, dieses Gesetz wirke präventiv gegen Asylgesuche. Das ist falsch. Sie haben mich falsch – ich hoffe, fahrlässig falsch – zitiert. Ich habe klar gesagt, dass wir von diesem Gesetz eine präventive Wirkung hinsichtlich der Kriminalität einzelner Asylbewerber und Kriminaltouristen erwarten. Kein einziges Asylgesuch soll mit diesem Gesetz verhindert werden.

Wir sind in einer Phase, wo die Anerkennungsquote für Asylgesuche hoch wie noch nie zuvor ist: bis 20 Prozent aus einzelnen Ländern. Diese hohe Quote wollen wir erhalten, wo sie nötig ist. Es geht darum, dass wir die Akzeptanz und die Durchsetzbarkeit des Asylrechtes, des hohen humanitären Standards, den wir in diesem Land erarbeitet haben, erhalten können. Dies ist nur möglich, wenn wir den Missbräuchen klar entgegengetreten, aber nur jene Massnahmen treffen, die absolut nötig sind, und sie darauf beschränken, diesen Zweck zu erreichen.

Sie haben einen Satz in die Runde geworfen, der ungefähr so lautete: Für einen Haftgrund genüge es, dass jemand erfolglos ein Asylgesuch gestellt habe. Ich muss doch sagen, dass der Ton, den Sie hier angeschlagen haben, leicht anders lautet, als Sie in der Kommission gesprochen haben. Es stimmt nicht, dass ein abgewiesenes Gesuch als Haftgrund genügt. Wir werden in der Detaildiskussion darauf kommen. Es müssen klare, konkrete Anzeichen vorhanden sein, dass sich der Asylbewerber der Ausschaffung widersetzt. Nur wenn diese klaren, konkreten Angaben vorhanden sind, besteht ein Haftgrund.

Noch etwas ist anzufügen: Wer in Haft genommen wird, bleibt nicht hilflos 12 oder 15 Monate in Haft, sondern er kann jederzeit den Haftgrund beseitigen und ist dann freizulassen. Das ist der Unterschied dieser Haft zu einer Strafhaft. Wer sich nach der Verhaftung zur Mitwirkung entschliesst, wer seine Verhältnisse offenlegt, wer mitwirkt, kann ein Haftentlassungsgesuch stellen und wird wieder entlassen. Es wird keiner zuviel in die Haft genommen und nicht ganze Familien, Herr Plattner, wie Sie angedeutet haben. Bei jedem einzelnen muss der Haftgrund erfüllt sein. Wenn ein Mann in Haft genommen wird, wird nicht die Frau automatisch auch inhaftiert.

Ein weiterer Punkt, den Sie, Herr Plattner, angesprochen haben: Die Kantone hätten keine Begeisterung für dieses Gesetz. Das wissen wir. Kein Kanton ist begeistert, Haft anordnen und vollziehen zu müssen. Aber seien wir auch in dieser Aussage klar. Alle Kantone – mit Ausnahme von Bern – haben die Notwendigkeit und die Zielrichtung dieser Massnahmen bejaht und sich klar dafür ausgesprochen. Am klarsten war die Äusserung – Sie haben sie in der Zeitung gelesen – des sozialdemokratischen Polizeivorstands in der Stadt Zürich – und er weiss beileibe, wovon er spricht.

4. Ein Wort zur «Lex Zürich»: Dieses Gesetz ist keine «Lex Letten/Lex Zürich». Diese Probleme gibt es in allen Kantonen. Der erste Vorschlag kam aus Zug. Wir haben die Redner aus Luzern, Solothurn und Schwyz gehört. Sie wissen, dass die Probleme bei ihnen auch existieren. In der Grossstadt Zürich aber stellen sie sich viel akuter. Als Föderalisten, die immer für Randgebiete die Hilfe des Bundes verlangen, müssen wir auch dem Kanton Zürich, wenn er mehr als die Innerschweiz oder der Kanton Graubünden Hilfe braucht, die nötigen Instrumente geben. Föderalismus ist keine einseitige Veranstaltung.

5. Herr Saivioni, Sie haben – zusammen mit Herrn Béguin – in einem Votum das Problem betreffend Artikel 13a Buchstabe e angesprochen, der eine Mischung von Strafrecht und Verwaltungsrecht bringt. Diese Diskussion müssen wir gründlich füh-

ren; ich schlage vor, dass wir sie nicht in der Eintretensdebatte, sondern in der Detailberatung führen. Sie ist zu führen, denn Sie haben ein wichtiges Problem zur Sprache gebracht. Ich schliesse meine Ausführungen mit einem Dank an Bundesrat Koller, dass er mit dieser Vorlage den Aufforderungen aller Bundesratsparteien rasch und auf kompetenteste Art nachgekommen ist. Ich danke auch namentlich den Herren Hadorn und Arnold vom Bundesamt für Flüchtlinge, die uns alle zur Verfügung stehenden Unterlagen und Auskünfte gegeben und in einer Zeit grösster Belastung kompetent die Vorlage mit uns beraten haben. Der Dank geht aber ebenso an die Kommissionssekretärin, Frau Cornelia Theler, die in den letzten zehn Tagen Erstaunliches und Grosses für diese Vorlage geleistet hat.

Schliesslich möchte ich Herrn Bundesrat Koller noch die Bitte mitgeben, uns in seinem Referat über die effektiv für den Bund anfallenden Kosten noch etwas detailliertere Auskunft zu erteilen als jene, die wir bisher erhalten haben.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich danke Ihnen für die gute Aufnahme dieser Vorlage, vor allem auch für die nüchterne rechtsstaatliche Diskussion, die Sie geführt haben und die sich wohl tuend von jener des Nationalrates in der letzten Woche abhob. Natürlich ist das eine für uns alle unangenehme Vorlage. Ein Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht erlässt man nicht aus Freude. Aber Sie und wir, der Bundesrat, sind von der politischen Notwendigkeit dieser Vorlage zutiefst überzeugt. Es ist eine Vorlage, auf die wir nicht verzichten können, wenn wir unsere humanitäre Asylpolitik auch in Zukunft sicherstellen wollen.

Bedauerlicherweise waren in der nationalrätlichen Debatte mehrere Voten mehr von Emotionen als von Sachlichkeit geprägt. Die Rede war beispielsweise von «Bankrotterklärung unserer Asylpolitik», oder der Vorlage wurde vorgeworfen, sie sei als Mittel der Drogenpolitik untauglich. Diese Argumente – ich wiederhole das noch einmal – verkennen die Stossrichtung der vorgeschlagenen Neuerungen. Ich danke Herrn Iten Andreas, dass er die Verkehrtheit und zum Teil Böswilligkeit dieser Argumente entlarvt und die Situation ins richtige Licht gerückt hat.

Was will der Bundesrat mit dieser Vorlage wirklich?

Er will mit diesen neuen Bestimmungen nicht mehr und nicht weniger als offensichtliche Missbräuche des Asyl- und Ausländerrechts wirksam bekämpfen, und er will, dass Wegweisungen von Ausländern, die in der Schweiz kein Bleiberecht haben, vollzogen und nicht durch Untertauchen des Betroffenen immer wieder leicht umgangen werden.

Es handelt sich hier zweifellos – darauf hat Herr Gadiant zu Recht hingewiesen – lediglich um ein Teilproblem im Rahmen der gesamten Asyl- und Ausländerpolitik, die weit darüber hinausgeht und über die wir sehr bald wieder miteinander diskutieren werden, wenn es im nächsten Jahr um die Ablösung des dringlichen Bundesbeschlusses aus dem Jahre 1990 geht. Welches sind die Missbräuche, die wir bekämpfen wollen? Ein krasser Missbrauch ist es beispielsweise, wenn Personen, die in unserem Land angeblich Schutz vor politischer Verfolgung suchen, unter dem Deckmantel des Asylverfahrens in der Drogenszene tätig sind, und zwar wohl wissend, dass sie wegen ihrer raffinierten Organisation vom Strafrecht kurzfristig nichts Nachteiliges zu befürchten haben.

Ebenso stossend ist es, wenn Ausländer durch ihr Verhalten versuchen, ihren Verbleib in diesem Land zu erzwingen, sei es, dass sie im Asyl- oder Wegweisungsverfahren in ganz qualifizierter Weise ihre Mitwirkung verweigern, sei es, dass sie vorsätzlich Einreisesperren missachten oder nach rechtskräftiger Ausweisung oder Landesverweisung nachträglich, um länger hierbleiben zu können, noch ein Asylgesuch einreichen.

Nicht akzeptabel ist schliesslich auch, wenn ein Schutzsuchender seine Mitbewohner in einer Gemeinschaftsunterkunft ernsthaft bedroht oder an Leib und Leben erheblich gefährdet. Mich hat Herr Béguin, etwas überrascht, dass Sie, nachdem Sie den ganzen Katalog der Missbrauchstatbestände gehört haben, behaupteten, es gehe hier weitgehend um ein psychologisches Problem, das sich vor allem in Zürich

stelle. Der Tatbestand, den Ihnen Herr Iten geschildert hat, der auch im Vollzug tätig ist, zeigt, dass es hier weit über die Probleme am Letten hinausgeht. Es gibt Asylgesuchsteller – leider sind es nicht wenige –, die sich, obwohl sie in unserem Land Schutz vor Verfolgung suchen, monatelang konstant weigern, auch nur ihre Identität bekanntzugeben, damit man nicht die Papiere beschaffen kann, um allenfalls bei einem negativen Entscheid die Wegweisung zu organisieren. Das sind derartig krasse Missbräuche in unserem ganzen Land, die nicht nur in Zürich, sondern in der Westschweiz genau gleich vorkommen wie in der Innerschweiz und in Graubünden, vor denen dürfen wir die Augen nicht einfach schliessen.

Sie hatten Bedenken – ich gebe zu, dass das ein relativ subtiles Problem ist – wegen des Berührungspunktes mit dem Strafrecht. Auch Herr Salvioni hat sich in dieser Richtung geäussert. Ich möchte einmal mehr klar festhalten, dass dieses Gesetz ein verwaltungsrechtliches Gesetz ist und keinerlei Ersatz für das Strafrecht bietet. Dieses Gesetz kommt daher überhaupt nicht zum Zug, wenn jemand rechtskräftig zu einer unbedingten Freiheitsstrafe verurteilt worden ist; weil er beispielsweise mit grossen Mengen Drogen gehandelt hat. Dieses Gesetz kommt auch ganz klar nicht zum Zug, wenn jemand einen Straftatbestand gesetzt hat und deswegen in Untersuchungshaft versetzt worden ist. Aber wir haben in der Praxis festgestellt, dass es wiederholt Fälle gibt, in denen keine Untersuchungshaft angeordnet werden kann, da keine Kollisions- und keine Fluchtgefahr besteht.

Wegen der ganz kleinen Drogenmengen, die gehandelt werden – das ist ja das Raffinierte an diesem System: die einzelnen handeln nur mit einem, zwei oder drei Gramm Drogen, also weit entfernt von jenem Tatbestand, den Sie genannt haben –, liegt es in der Natur der Sache, dass sie ein-, zweimal nur zu einer bedingten Freiheitsstrafe verurteilt werden, mit dem Resultat, dass sie im gleichen Jahr mehrere Male beispielsweise in Letten/Zürich aufgegriffen werden. Wir haben zwar eine Verurteilung, die nach dem Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) an sich eine Wegweisung erlauben würde, aber die Betroffenen haben noch keine Papiere. Wir können sie nach dem geltenden Recht also nicht festhalten, und sie tauchen natürlich immer wieder unter.

Für diese Fälle, für diese Gesetzeslücke, brauchen wir die administrativen freiheitsbeschränkenden und -entziehenden Massnahmen, um dann eben die Weg- oder Ausweisung tatsächlich vollziehen zu können; um dieses Ärgernis, dieses ganz klare öffentliche Ärgernis, dass die gleichen Leute mehrere Male in Letten/Zürich als sogenannte «Armeisen-Dealer» auftauchen, tatsächlich beseitigen zu können.

Ich gebe zu, das ist eine relativ subtile Unterscheidung; aber sie ist wichtig. Es ist ein «Schlupfloch», durch das eben die hier genannten Leute immer wieder schlüpfen und das wir schliessen müssen. Mit einem Zweiklassenstrafrecht hat das rein gar nichts zu tun.

Im übrigen möchte ich doch hier noch einmal festhalten, dass sich diese Massnahmen ja wirklich gegen eine ganz kleine Zahl von Ausländern richten. Schon rein nach dem Geltungsbereich sind von diesem Gesetze alle Ausländer, die ein Bleiberecht in unserem Land haben – als Niedergelassene, als Jahresaufenthalter, als Saisoniers –, überhaupt nicht betroffen. Für die rund 1,2 Millionen Ausländer, die unter einem fremdenrechtlichen Titel in unserem Land leben, ist dieses Gesetz überhaupt nicht anwendbar.

Auch von den Asylbewerbern – davon bin ich überzeugt – ist es eine ganz kleine Minderheit, die diese Missbrauchstatbestände setzt. Es sind nach unseren Schätzungen maximal 1 bis 2 Prozent aller Asylbewerber. Aber diese kleine Minderheit setzt eben derartig gravierende Missstände, dass wir diese verhindern müssen.

Wir haben es, wie man es immer macht, zunächst mit Sofortmassnahmen aufgrund des geltenden Rechts versucht, mit der prioritären Gesuchsbehandlung, mit der Bildung einer Arbeitsgruppe «Asylbewerber in der Drogenszene», mit der Ausschreibung im Ripol, mit 50 Internierungen, die uns allerdings von allem Anfang an rechtlich eher etwas problematisch erschienen. Aber da wir kein anderes Mittel hatten, mussten wir

zu jenem der Internierung greifen, das übrigens viel, viel weiter geht als die Massnahmen, die wir Ihnen jetzt vorschlagen. Wenn Sie diesem Gesetzentwurf zustimmen, sind wir bereit, künftig auf die Internierung, die bis zu zwei Jahren gehen kann, zu verzichten.

Aber wir mussten feststellen, dass alle diese Sofortmassnahmen aufgrund des geltenden Rechts eben unzureichend sind. Wir brauchen – so leid einem das tut – neue freiheitsentziehende Massnahmen zur Bekämpfung dieser Missbräuche. Dabei waren wir uns natürlich auch bewusst, dass freiheitsentziehende Massnahmen immer ein schwerwiegender Eingriff in die Persönlichkeit der Betroffenen sind und dass wir das Ganze daher mit Vorsicht und Bedacht angehen müssen. Deshalb habe ich von Anfang an die besten Völkerrechts- und Asylrechtsexperten in die Expertenkommission aufnehmen wollen – glücklicherweise mit Erfolg! –, um wirklich zu garantieren, dass diese heiklen Lösungen «dans la conformité des principes de droit», wie sich Herr Roth ausgedrückt hat, erfolgt sind.

Insofern danke ich Ihnen, dass Sie jetzt hier klar erkannt haben, dass sich dieses Gesetz wirklich im Rahmen der Verfassung und des Völkerrechts bewegt.

Wir haben bewusst bei Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f der Europäischen Menschenrechtskonvention angesetzt, weil dieser besagt, dass jemand festgenommen werden kann, «um ihn daran zu hindern, unberechtigt in das Staatsgebiet einzudringen oder weil er von einem gegen ihn schwebenden Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren betroffen ist».

Auch ich möchte hier noch einmal betonen: Ich gebe zu, das verlangt einiges Unterscheidungsvermögen. Es ist offenbar in der emotionellen öffentlichen Diskussion untergegangen, aber es ist nun einmal ein zentraler Unterschied, ob jemand – auch ein Ausländer – sich in diesem Land unter einem fremdenrechtlichen Titel aufhält oder ob er ohne Bleiberecht hier ist; denn kein Ausländer hat nach dem geltenden Völkerrecht und nach unserem geltenden Landesrecht einen Anspruch darauf, hier in der Schweiz zu bleiben, es sei denn, es stehe ihm ein völkerrechtlicher oder ein besonderer landesrechtlicher Titel zu.

Hier haben wir daher mit der Konzeption des Gesetzes angesetzt. Und weil wir wussten, dass das heikel ist, haben wir dann wirklich alle möglichen rechtsstaatlichen Garantien eingebaut. Keine dieser freiheitsbeschränkenden und -entziehenden Massnahmen kann ohne nachträgliche Überprüfung durch den Richter getroffen werden. Alle Massnahmen können mit Rechtsmitteln bis zum Bundesgericht weitergezogen werden. Jede Verlängerung der Haft kann nur durch den Richter ausgesprochen werden.

Ich bin wirklich überzeugt, dass wir hier alle rechtsstaatlichen Garantien eingebaut haben, gerade weil wir ja wissen, dass es um heikle freiheitsbeschränkende oder freiheitsentziehende Massnahmen geht.

Ich darf vielleicht auch noch einmal betonen: Ich habe ganz bewusst den demokratischen Weg gewählt. Letzten Sommer gab es Leute, die Notrecht verlangt haben, also unter Ausschluss der Mitwirkungsrechte des Volkes. Ich habe ganz bewusst zwar den beschleunigten, aber nicht den notrechtlichen Weg eingeschlagen, weil ich durchaus will, dass sich das Volk, wenn es das wünscht, zu diesem Gesetz äussern kann.

Auf die Detailfragen gehen wir dann besser bei den einzelnen Artikeln ein, aber ich glaube, es ist doch meine Aufgabe, hier noch kurz zum Votum von Herrn Plattner Stellung zu nehmen. Herr Plattner, ich war lange gerüht Richter, so dass ich für das Prinzip «audiatur et altera pars» sehr viel Verständnis habe. Aber es hat mich doch etwas enttäuscht, dass auch Sie – wir schätzen uns offenbar gegenseitig – vor simplifizierenden Vereinfachungen nicht zurückgeschreckt sind. Herr Plattner, es stimmt einfach nicht, wenn Sie sagen, dass wir nun Leute in Haft nehmen könnten, bloss weil sie ein Asylgesuch gestellt hätten. Es stimmt einfach nicht, dass wir auf blosser Vermutung des Untertauchens hin Leute hier in Haft nehmen könnten.

Das Bundesgericht – daran ändern wir nichts – hat das ganz klar gesagt; ich möchte es hier noch einmal wiederholen: Die blosser Vermutung, dass der Ausländer sich der Wegweisung entziehen könnte, genügt angesichts der Schwere des Eingrif-

fes nicht. Die Ausschaffungshaft darf dann angeordnet werden, wenn der Vollzug der Wegweisung erheblich gefährdet erscheint. Dies ist regelmässig nicht der Fall bei unbescholtenen Asylbewerbern; das Bundesgericht sagt – und Herr Rhinow will das jetzt noch in den Gesetzentwurf aufnehmen (vgl. Art. 13b Abs. 1 Bst. c Anag-Entwurf); dagegen habe ich gar nichts einzuwenden, wenn Sie das beruhigt und Sie auch zum Mitstimmen veranlasst, Herr Plattner –: «Die Ausschaffungshaft erscheint namentlich dann gerechtfertigt, wenn aus dem bisherigen Verhalten des Ausländers zu schliessen ist, dass er sich behördlichen Anordnungen widersetzt.»

Um es nochmals kurz zusammenzufassen: Der unbescholtene Asylbewerber hat von diesem Gesetz überhaupt nichts zu befürchten. Wer also wirklich in Not zu uns kommt, um hier Schutz zu suchen, dem wollen wir auch künftig Schutz gewähren. Ich bin sogar überzeugt, dass wir durch Erlass dieses Gesetzes gerade den wirklich Schutzbedürftigen helfen können, indem wir auf der anderen Seite den Mut haben, gegen derartige Missbräuche wirksam vorzugehen.

Erlauben Sie mir in diesem Zusammenhang ein Wort zum delikaten Problem der Fremdenfeindlichkeit. Herr Plattner, ich bin zutiefst davon überzeugt, dass es das beste Mittel gegen eine weitere Ausbreitung von Fremdenfeindlichkeit in unserem Land ist, wenn wir unserem Volk zeigen, dass wir dieses Asylproblem im Griff haben und Missstände wirksam bekämpfen. Wenn ich das sage, dann spreche ich sogar aus Erfahrung. Als wir im Jahre 1991 Rekordzahlen von Asylgesuchen hatten, weil wir ein untaugliches Verfahren und eine vollständig untaugliche Infrastruktur hatten, kam es leider in unserem Land zu über 77 Gewalttätigkeiten gegen Asylbewerber und gegen Asylbewerberunterkünfte. Als dann unsere Massnahmen zu wirken begannen und die Zahl der Asylgesuche im folgenden Jahr von 42 000 auf 18 000 zurückging, ging sofort auch die Zahl der Gewalttätigkeiten zurück.

Deshalb war es schon ein starkes Stück, wenn man im Nationalrat gesagt hat, wir würden mit diesem Gesetz den Fremdenhass noch anheizen. Das Gegenteil ist der Fall. Ich bin mit Ihnen der Meinung, dass wir nebenbei auch Massnahmen der Integration noch vermehrt durchziehen müssen. Wir werden im Juni mit der Einbürgerungsvorlage Gelegenheit haben, in einem sehr sensiblen Bereich etwas zur besseren Integration der Ausländer der zweiten Generation zu tun.

Ich bin daher überzeugt: Nur wenn es uns gelingt, offensichtliche Missbräuche im Asyl- und Ausländerrecht effizient zu bekämpfen und Wegweisungsentscheide konsequent zu vollziehen, haben wir eine Chance, unsere humanitäre Asylpolitik zum Schutze benachteiligter und verfolgter Menschen auch in Zukunft weiterzuführen, so, wie wir in den letzten beiden Jahren eine grosszügige Aufnahmepolitik betreiben konnten.

Im Zusammenhang mit dem Konflikt in Ex-Jugoslawien haben wir rund 14 000 Menschen in besonderen Aufnahmeaktionen in unser Land holen können, weit mehr als die meisten anderen europäischen Länder. Und wir hatten letztlich eine Asylanerkennungsquote von 14,7 Prozent; bei den Kurden waren es sogar 26,1 Prozent. Gerade weil wir diese humanitäre Politik weiterhin garantieren wollen, brauchen wir diese Zwangsmassnahmen gegen Missbräuche.

Herr Schmid Carlo hat zu Recht gesagt, dass ein Bundesrat, wenn er überzeugt ist, das Richtige zu tun, die Mehrheiten nimmt, woher sie auch immer kommen. Aber dass der Bundesrat nicht Gefahr läuft, von dieser humanitären Politik abzuweichen, dafür hat er genügend Beweise erbracht. Wir haben so respektable Vorstösse wie die Standesinitiative Aargau abgelehnt oder die Standesinitiative Thurgau, die eine Quotenlösung einführen wollte. Wir haben auch alle übertriebenen Forderungen, die im letzten Sommer aufgestellt wurden und dahin gingen, straffällige Ausländer ohne Strafverfahren sofort an die Grenze zu stellen oder auf Verdacht hin zu internieren, entschlossen abgelehnt. Ich kann Ihnen versichern, dass der Bundesrat das auch weiterhin tun wird. Sie werden das demnächst bei der klaren Zurückweisung der Initiative der Schweizer Demokraten sehen.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten.

Begrüssung – Bienvenue

Präsident: Auf der Osttribüne hat eine Delegation der Nationalen Koalitionsregierung von Burma unter Leitung von Herrn Dr. Sein Win Platz genommen. Wir begrüssen Sie herzlich und heissen Sie in unserem Kreis willkommen.

Kern der Nationalen Koalitionsregierung ist die National League for Democracy unter Führung von Frau Aung San Suu Kyi, Friedensnobelpreisträgerin von 1991. Sie hat die Parlamentswahlen 1990 gewonnen und ist durch die Machthaber bisher daran gehindert worden, die ihr demokratisch übertragene Aufgabe wahrzunehmen. Wir wünschen, dass es ihr möglichst bald möglich sein wird, die durch demokratische Wahlen legitimierte Verantwortung zu übernehmen, und hoffen, dass die burmesische Delegation in unserem Land einen interessanten Aufenthalt verbringen darf.

Auf der Westtribüne hat inzwischen das Büro des Zürcher Kantonsrates, unter der Leitung von Frau Dr. Marlies Voser, der Präsidentin des Rates, Platz genommen. Ich heisse auch Sie herzlich willkommen. *(Beifall)*

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Präsident: Ich schlage Ihnen vor, in der Detailberatung zunächst einen grundlegenden Systementscheid zu treffen und nachher Absatz für Absatz zu bereinigen. Die entsprechenden Anträge liegen ja vor. Ich möchte Herrn Frick fragen, ob das möglich und sinnvoll ist.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Dieses Vorgehen ist zweckmässig und entspricht auch dem Vorschlag, den ich Ihnen jetzt unterbreitet hätte: Zuerst die allgemeine Diskussion zur Vorbereitungshaft und gleichzeitig die Frage der Zuständigkeit – Richter oder Verwaltungsinstanz – abzuschliessen und nachher die Diskussion über die einzelnen Bestimmungen – Artikel 13a Buchstaben a bis e – zu führen.

Detailberatung – Discussion par articles**Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I Introduction**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté**Art. 13a****Antrag der Kommission****Einleitung**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Bst. a

a. einer Vorladung ohne ausreichende Gründe keine Folge leistet;

Bst. b–e

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 13a**Proposition de la commission****Introduction**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Let. a

a. elle ne donne pas, sans raisons valables, suite à une convocation;

Let. b–e

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Mit der Einführung der Vorbereitungshaft setzen wir einen neuen Haftgrund. Die Haftgründe – wir werden sie nachher diskutieren – sind einzeln und detailliert umschrieben. Bewusst wird keine Generalklausel gesetzt. Wir sind damit viel vorsichtiger, als die EMRK es verlangen würde, die sogar allgemein während der Dauer eines Wegschaffungsverfahrens eine Haft erlauben würde. Die Haft soll auch nur dann angeordnet werden, wenn die Wegweisung in Frage kommt. Es ist klar zu wiederholen: Wo sich herausstellt, dass ein Asylbewerber aus einem «Unsafe country» stammt, kann keine Vorbereitungshaft angeordnet werden; das ist nur in Fällen möglich, wo später eine Ausschaffung möglich ist.

Die maximale Haftdauer soll drei Monate betragen. In dieser Zeit ist ein rechtskräftiger Entscheid zu treffen. Dies zu den Grundzügen der Vorbereitungshaft.

Nun zur Zuständigkeit: Wenn wir die Zuständigkeit diskutieren, haben wir gleichzeitig den Blick auf Artikel 13b und 13c zu werfen. Artikel 13c regelt ja dann das Verfahren. Artikel 13a regelt grundsätzlich die Haftgründe und die Dauer und nennt daneben die zuständige Instanz. Darum müssen wir die Diskussion bereits hier führen.

Grundsätzlich bestanden zwei Konzepte. Jenes des Bundesrates sieht vor, dass der Entscheid von einer Verwaltungsinstanz – in der Regel ist das die Fremdenpolizei – getroffen wird. Der Einfachheit halber spreche ich künftig von «Fremdenpolizei», wenn wir von Verwaltungsinstanz reden. Die Fremdenpolizei hat den Entscheid zu treffen, und der Richter hat innert vier Tagen einen Aktenentscheid grundsätzlich ohne Anhörung zu treffen. Das ist das Konzept Bundesrat.

Der Nationalrat hat sich – ganz knapp, mit Stichentscheid seiner Präsidentin – für ein anderes Konzept entschieden. Die Fremdenpolizei trifft einen provisorischen Entscheid, der Richter fällt den materiellen Entscheid innerhalb von drei Tagen nach mündlicher Verhandlung.

Die Kommission schlägt Ihnen ein anderes Konzept vor. Es ist eine Mischung und ein einstimmiger Vorschlag, den wir Ihnen mit Zustimmung von Herrn Bundesrat Koller unterbreiten. Es lautet so: Die Fremdenpolizei trifft einen ersten Entscheid. Innert vier Tagen hat der Richter eine mündliche Verhandlung durchzuführen. Er entscheidet völlig frei und überprüft die Rechtmässigkeit und das Ermessen; dazu gehören zum Beispiel Haftumstände und Dauer. Das geht über den Vorschlag des Bundesrates hinaus. Der Richter hat einen begründeten Entscheid zu erlassen.

Aus folgenden Gründen gibt die Kommission einhellig dieser Lösung gegenüber jener des Nationalrates und des Bundesrates den Vorzug: Zum einen stellt sie eine Verbesserung des Rechtsschutzes dar. Zwei Instanzen entscheiden, der Richter entscheidet völlig frei, hört an und begründet. Das ist inhaltlich ein verbesserter Rechtsschutz. Zum zweiten ist diese Lösung dem schweizerischen Rechtssystem adäquat, indem der Freiheitsentzug von Untersuchungshaft und Fürsorgebehörden ebenfalls nicht durch Richter im rechtlichen Sinn erlassen wird, aber von einem Richter überprüft werden muss oder zumindest überprüft werden kann.

Schliesslich zur Frist von vier Tagen, die wir gemäss Bundesrat angesetzt haben: Hier ist die Meinung, dass es sich um eine absolute Maximalfrist handelt, die nicht erstreckbar ist. Sie trägt den Umständen wie Sonn- und Feiertagen Rechnung. Sie ist ganz klar keine Wunschfrist im Sinne des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes, wo die Einhaltung der gesetzlichen Rechtseröffnungsfrist von fünf Tagen ja eine absolute Ausnahme ist. Vielmehr ist sie zwingend einzuhalten.

Roth Jean-François (C, JU): J'aimerais intervenir très brièvement sur un point précis.

La question de savoir qui du juge ou de l'autorité cantonale compétente doit prendre la décision de détention a fait l'objet d'une véritable querelle d'école au Conseil national. On a dit que, par rapport à une autorité administrative, le juge devait marquer davantage d'indépendance dans une décision et plus de recul, qu'il n'était pas indifférent qu'un magistrat doive entendre la personne et prendre une décision sous son entière responsabilité. Personnellement, je dois dire que j'étais

de cet avis et, dans un premier temps, nous avons fait une proposition de minorité en commission.

Une autre solution a pu être trouvée, dont vient de parler M. Frick, à laquelle nous avons pu, en définitive, nous rallier. L'argument qui l'a emporté chez moi, et je pense aussi chez mes collègues qui partageaient initialement l'idée que cette décision appartenait au juge, est celui-ci: on a argumenté en commission que deux instances, savoir l'autorité cantonale compétente et ensuite le juge, sont aussi une garantie bien meilleure pour le détenu, mais à la condition que, dans le contrôle judiciaire a posteriori, le juge dispose d'un large pouvoir de cognition, qu'il puisse notamment contrôler la légalité, mais aussi l'adéquation de la détention après avoir entendu la personne concernée dans une procédure orale. Le juge ne se prononcera donc pas sur un dossier, mais après avoir entendu une personne, au plus tard quatre jours après une mise en détention. Il s'agit donc d'une solution qui devrait fournir un compromis entre la version adoptée par le Conseil national et celle du Conseil fédéral.

La commission a examiné cet objet en profondeur. Elle a proposé ce dispositif dont je viens de parler à l'article 13c alinéa 2. Je crois qu'il s'agit d'une solution qui fournit les garanties les meilleures possibles pour le détenu, et je vous prie donc de vous y rallier, comme vous y invitait M. Frick tout à l'heure.

Cavelty Luregn Mathias (C, GR): Mir gefällt die nationalrätliche Lösung mit der Einschaltung des Richters gleich am Anfang bedeutend besser. Es ist eine zweckmässige und rasche Lösung, und sie bringt in gar keinem Punkt weniger als die Lösung unserer Kommission. Was bringt es mit sich, wenn der Richter in jedem Fall – auch gemäss der Lösung der ständerätlichen Kommission – spätestens in vier Tagen zum Entscheid kommt, spätestens dann, wenn er den Betroffenen angehört hat? Was bringt es mehr als eine Verdoppelung, eine Komplizierung und genau das Gegenteil von dem, was wir sonst immer unter dem Stichwort Deregulierung und Vereinfachung fordern?

Der Richter kann doch am Anfang den Betroffenen anhören und dann entscheiden; wir gewinnen Zeit und haben eine Instanz weniger. Es ist doch so, dass auf jeden Fall – auch nach der Lösung der Kommission – schliesslich der Richter entscheidet. Warum noch eine andere Instanz vorschieben, die nichts Wesentliches bringt?

Ich neige stark zu dieser Lösung, und aufgrund des Votums von Herrn Salvioni habe ich gemeint, er habe die gleiche Meinung. Er war, glaube ich, der Auffassung, der Richter komme nach der Lösung der Kommission nicht immer, sondern nur auf eine Einsprache hin zum Zug. Das ist aber nicht der Fall, er kommt automatisch zum Zug. Die Behörden und der Richter gehen nach der Lösung der Kommission einfach parallel. Wenn sie gut miteinander auskommen, wird das immer so parallel gehen, wenn sie schlecht miteinander auskommen, wird es immer eine Auseinandersetzung bringen, bei der immer der Richter entscheidet, nur nach mehr Papier, nach mehr Komplikationen.

Schmid Carlo (C, AI): Ich möchte Herrn Caveltly sagen, dass im Prinzip der Unterschied zwischen der Lösung der Kommission und seiner Auffassung, gemäss Nationalrat zu verfahren, ein sehr minimier ist. All das, was Herr Caveltly über den Richter gesagt hat, findet sich in der Lösung des Nationalrates genau gleich. Sehen Sie sich Artikel 13c Absatz 2 an. Die nationalrätliche Lösung ist ein bisschen eine semantische Schaumschlägerei. Da wird so getan, als ob der Richter sofort «einfahren» würde, und die grossen Rechtskundigen des Nationalrates tun so, als ob sie die reine Lehre bestens über die Runden getretet hätten.

Aber schauen Sie: Der Ausländer kann bis zum Entscheid des Richters von der für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung zuständigen kantonalen Behörde während höchstens 72 Stunden festgehalten werden. Also kommen Sie mir nicht mit solchen Dingen! Das ist eine semantische Übung. Der Nationalrat sagt: Ich bringe sofort den Richter als prinzipalen Haftrichter – aber selbstverständlich hat die Fremdenpolizei

vorher während 72 Stunden das Recht, den Ausländer festzuhalten.

Wir sagen: Nein, es ist die Fremdenpolizei als prinzipaler Haftrichter, die sagt: Er geht in Haft, aber innerhalb einer bestimmten Frist ist der Richter da, der das überprüft. Die zeitliche Differenz beträgt 24 Stunden: dort 72, hier 96 Stunden. Aber man kommt nicht ohne die Bestimmung aus, dass jemand sagt: Der Mensch ist festzuhalten! Es ist auch in der nationalrätlichen Fassung nicht der Richter.

Dazu kommt, dass Herr Caveltly die funktionale Zuständigkeit zentral in Frage stellt. Ich bin auch der Auffassung, dass der Regierungsrat von Appenzell Innerrhoden hervorragende Entscheide fällt und dass es weder ein Verwaltungsgericht noch ein Bundesgericht braucht, um unsere Entscheide zu überprüfen. Das ist die Argumentation, Herr Caveltly, die Sie beim Haftrichter anführten! Diese nostalgischen, obwohl sehr schönen Zeiten sind vorbei, Herr Caveltly. Jegliche Instanz ist auf alle Fälle besser, als wenn es eine Instanz weniger gibt. Von daher sind Sie mit Ihrem Antrag etwas ins Leere gelaufen. Ich unterstütze den Kommissionssprecher; folgen Sie der Kommission. Das ist immer die bessere Lösung!

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Nach den Ausführungen von Herrn Schmid Carlo kann ich mich kurz fassen. Ich habe mich nicht über die Anfechtungsmöglichkeiten gegen appenzellische Regierungsentscheide zu äussern. Wir wissen, dass die einzige zuständige Instanz, einen Entscheid des Regierungsrates in Appenzell zu kassieren, das Jüngste Gericht ist. Aber wir haben es hier nun mit dem Ausländerrecht und irdischen Rechtsinstanzen zu tun, und Herr Caveltly, wir müssen etwas Weiteres bedenken: Stellen Sie sich vor, der Asylbewerber wird verhaftet und nur von der Fremdenpolizei angehört. Er ist in einem fremden Land, wo er sich nicht auskennt, die Sprache nicht versteht. Es soll – das ist die Auffassung der Kommission – die Gewähr geboten werden, dass ein unabhängiger Richter diesen Mann oder diese Frau anhört, bevor endgültig über die Haft entschieden wird.

Im übrigen haben Fremdenpolizei und Richter nicht parallel zu schaffen, sondern der Richter hat unabhängig und neutral zu überprüfen, nicht bloss abzusegnen. Darin liegt doch ein Unterschied.

Koller Arnold, Bundesrat: Nochmals kurz: Weshalb haben wir vom Bundesrat her vorgeschlagen, dass die Verwaltungsbehörde verfügende Behörde ist und die Verfügung nachträglich durch den Richter überprüft wird? Dieses Problem ist im Nationalrat etwas hochstilisiert worden. Wir gehen bei unserem Ansatz bewusst von der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) aus. Es handelt sich bei diesem Gesetz ja um administrative bzw. Zwangsmassnahmen, nicht um Strafmassnahmen. Für diesen Fall sieht nun Artikel 5 Ziffer 4 EMRK ausdrücklich vor, dass die Festnahme oder Haft nachträglich richterlich überprüft werden soll, wenn sie durch eine Verwaltungsbehörde erfolgt. Das ist der Ansatz der Europäischen Menschenrechtskonvention. Es ist aber auch der Ansatz des bereits geltenden Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag). Es schien uns nicht zweckmässig und nicht sachgerecht, im Rahmen einer Teilrevision des Anag das vorbestehende verwaltungsrechtliche System durch ein richterliches abzulösen.

Wir haben uns bei dieser ganzen Gesetzesrevision stark daran gehalten, den Kantonen so wenig als möglich vorzuschreiben; die Kantone kennen ja dieses System schon aufgrund des geltenden Gesetzes. Wenn wir ihnen hier nun eine erstinstanzliche Anordnung durch den Richter vorschreiben würden, würden wir unseres Erachtens unverhältnismässig in die Organisationsautonomie der Kantone eingreifen.

Im übrigen ist zu Recht gesagt worden: Der praktische Unterschied ist äusserst minim. Der einzige Unterschied besteht nämlich darin, dass nach dem Modell des Nationalrates der Richter von Anfang an über die Dauer der Festnahme entscheidet, während die Gefangennahme genau gleich erfolgt: Aus Praktikabilitätsgründen hat nämlich auch die nationalrätliche Kommission einsehen müssen, dass man hier schnell handeln muss. Wenn jemand gegen eine Einreiseperrre ver-

stösst, muss natürlich die Festnahme sofort erfolgen können; man kann nicht noch einen richterlichen Termin abwarten. Das hat auch der Nationalrat eingesehen und deshalb die Kompetenz zur vorläufigen Festnahme bis zu drei Tagen eingefügt.

Sie sehen, gesamthaft überwiegen eindeutig die Gründe, die für das verwaltungsrechtliche, bereits heute geltende System sprechen. Dabei möchte ich festhalten, dass in der Kommission nun insofern einen Kompromiss gefunden worden ist, als im Gesetzentwurf ausdrücklich neben der Überprüfung der Rechtmässigkeit auch jene der Angemessenheit und vor allem ein zusätzlicher Rechtsschutz vorgesehen werden, indem jetzt schon bei der Überprüfung durch den Richter eine mündliche Anhörung vorgeschrieben ist, nicht erst beim Haftentlassungsgesuch, wie das im bundesrätlichen Modell vorgesehen war.

Diesen beiden Änderungen stimme ich im Sinne eines Kompromisses gerne zu und hoffe, dass dieser dann auch im Nationalrat eine Chance hat.

Cavelty Luregn Mathias (C, GR): Zur Ermittlung der Mehrheiten im Differenzbereinungsverfahren scheint es mir wichtig zu sein, dass einmal über diesen Antrag abgestimmt wird. Ich stelle den Antrag, ohne mir allzu grosse Hoffnungen zu machen. Dabei gehe ich davon aus, dass mir doch einige zustimmen werden, da diese Lösung eine Vereinfachung und eine Verbesserung der Stellung der Asylanten bedeutet. Zudem scheinen mir jene, die anderer Meinung sind, der Auffassung zu sein, dass der Richter ein Übermensch sei. Mir aber scheint, dass der Richter auch nur ein Mensch ist, wie die Behördenmitglieder auch. Wenn nun die Behörde, die entscheidet, bereits von Beginn an den richterlichen Mantel anlegt und auch die richterliche Verpflichtung auf sich nimmt, ist für alle Seiten besser gearbeitet.

Einleitung – Introduction

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission
Für den Antrag Cavelty

33 Stimmen
7 Stimmen

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich habe Ihnen bereits eingangs den Grundsatz der Vorbereitungshaft dargelegt. Es geht nun noch darum, die einzelnen Haftgründe zu beraten und zu beschliessen. Für die ganze Diskussion, die folgen wird, stellen sich zwei grosse Streitpunkte: Der erste ist die Litera e dieses Artikels 13a, der zweite die Haftdauer der Ausschaffungshaft gemäss Artikel 13b. Diese Punkte werden noch eine eingehende Diskussion benötigen.

Zu Artikel 13a Buchstaben a bis d werde ich mich kurz fassen können, aber zu Litera e braucht es einige weitere Ausführungen.

Zuerst zu Buchstabe a: Er will mit klar umschriebenen Tatbeständen Missbräuche des Asylrechts bekämpfen. Die Kommission unterstützt diesen Haftgrund ohne Gegenstimme, in der Überlegung, dass jene Person, die den besonderen Schutz durch unser Land beansprucht, sich im Verfahren an minimale Verhaltensregeln halten muss. Wir haben allerdings eine klärende Ergänzung eingeführt, nämlich in dem Sinn, dass nur jener Asylbewerber in Haft genommen werden kann, der wiederholt «einer Vorladung» ohne ausreichende Gründe keine Folge leistet. Es geht lediglich um eine Klarstellung: dass auch das Fernbleiben im Falle einer Vorladung nur dann einen Haftgrund darstellt, wenn es wiederholt und mit einem persönlichen Verschulden belastet ist. Damit sollen Missverständnisse ausgeräumt werden, die in der ausserparlamentarischen Diskussion grassiert haben.

Die Buchstaben b und c nehmen auf eine Eingrenzung nach Artikel 13e Bezug. Wer trotz Verbots beispielsweise in einer offenen Drogenszene aufgegriffen wird, soll in Haft genommen werden können; ebenso, gemäss Buchstabe c, wer eine Einreiseperrre missachtet.

Bei Buchstabe d stimmt die Kommission dem Nationalrat zu. Der Nationalrat präzisiert, dass nicht alle vier Ausweisungsgründe für eine Vorbereitungshaft genügen, sondern nur die

drei schwereren, welche die öffentliche Ordnung besonders in Frage stellen. Das bedeutet namentlich, dass eine bedingte Landesverweisung keinen Haftgrund darstellt.

Nun zu Buchstabe e: Hier liegt in der Tat eine Schlüsselstelle der ganzen Vorlage. Die Kommission hat lange und tiefgründige Diskussionen darüber geführt und sich den Entscheid keineswegs leichtgemacht. In der ersten Lesung hatten wir aus mehreren Vorschlägen in gründlicher Arbeit eine Neufassung von Buchstabe e erarbeitet. In der zweiten Lesung haben wir sie wieder verworfen und sind zur Fassung des Bundesrates, die der Nationalrat beschlossen hat, zurückgekehrt. Lassen Sie mich kurz erklären, welche Tatbestände hier erfasst werden sollen; nachher folgen einige rechtliche Überlegungen. Bewusst soll keine Generalklausel geschaffen, sondern es sollen nur ganz klare Tatbestände aufgeführt werden. Namentlich sind es zwei:

1. Randalierer in Asylantenunterkünften sollen in Haft genommen werden können; also all jene, die gewalttätiges Vorgehen an den Tag legen, sei es gegen Mitasylbewerber oder gegen Anstaltsleiter.

2. Hier geht es namentlich um die sogenannten «Ameisen-Dealer». Das sind Kleinhändler, die in der Drogenszene von den grossen Händlern auf den Weg geschickt werden; sie tragen jeweils wenige Gramm Rauschgift auf sich und handeln damit.

Das Strafrecht bietet heute für diese beiden Personengruppen keine Grundlage, um sie in Haft zu nehmen. Namentlich bei den «Ameisen-Dealern» ist die Praxis des Bundesgerichtes so, dass es wohl eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Ordnung anerkennt; aber in den meisten Fällen ist eine unbedingte Gefängnisstrafe nicht möglich. Diese Situation wird von oberklassigen Drogenhändlern und einzelnen Asylbewerbern bewusst ausgenutzt. Dem soll ein Riegel vorgeschoben werden.

Ob die Fassung des Bundesrates glücklich ist, das ist die Frage. Auch die Experten, die daran gearbeitet haben, waren nicht vollends befriedigt, aber beispielsweise Professor Trechsel hat sie im Wissen akzeptiert, keine bessere präsentieren zu können. Nach dem Willen der Expertenkommission sollte durch den Nachsatz «und deshalb strafrechtlich verfolgt wird oder verurteilt worden ist» eine Restriktion erfolgen, d. h., es sollen die Haftgründe enger gefasst werden. Daraus ist aber eher eine Konfusion entstanden.

Die Kommission selber stimmt dem Haftgrund zu. Es ist klar festzuhalten, dass beispielsweise Professor Trechsel und Professor Kälin diesen für mit dem Völkerrecht vereinbar halten. Das Problem aber – jetzt komme ich auf den zweiten Bereich zu sprechen – ist, dass wir via Verwaltungsrecht einen Haftgrund setzen, der im Strafprozessrecht oder im Strafrecht nicht besteht. Wir befinden uns in einem Grenzbereich zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht.

Der Bedarf an sich, für diese Fälle die Randalierer in Asylantenunterkünften und diese «Ameisen-Dealer» in Haft nehmen zu können, ist grundsätzlich unbestritten, weil eben das Strafrecht ständig bis ans Limit ausgereizt wird. Nun stellt sich die Frage – Herr Salvioni hat sie grundsätzlich aufgeworfen –: Ist deswegen das Strafrecht zu verschärfen, oder sollen wir die Massnahme über das Verwaltungsrecht im Rahmen dieses Beschlusses ergreifen?

Da gilt es folgendes zu überlegen: Unser Strafrecht ist liberal, ausgerichtet auf den kleinstmöglichen Eingriff. Das funktioniert in der Regel, bei Schweizern und bei Ausländern mit Aufenthaltserlaubnis, bei Saisoniers, Jahresaufenthaltern und Niedergelassenen. Wenn wir aber mit Menschen konfrontiert sind, die direkt mit der Absicht in die Schweiz kommen, hier zu delinquieren – und zwar gerade soviel, dass sie keine unbedingte Freiheitsstrafe erhalten –, und keine Bereitschaft zeigen, sich rechtlich und faktisch zu integrieren, ist klar: Bei ihnen wirkt eine Busse oder eine bedingte Freiheitsstrafe nicht. Dadurch wird das Strafrecht in der Öffentlichkeit unglaubwürdig.

Mit Litera e soll dem nun ein Riegel vorgeschoben werden. Wenn Kritiker verlangen, es sei das Strafrecht zu ändern und nicht das Verwaltungsrecht, dann lehne ich diese Lösung vehement ab. Eine allgemeine Verschärfung ist nicht nötig.

Wenn wir das Strafrecht verschärfen und die Schweiz «zu einer stählernen Festung aufbauen» – dies ist ein Zitat von Professor Trechsel –, schiessen wir weit über das Ziel hinaus. Die Tatsache, dass einige Ausländer unser Recht missbrauchen, rechtfertigt es nicht, dass ein Strafrecht geschaffen wird, das unseren gesellschaftlichen, sozialen und politischen Verhältnissen nicht angemessen ist.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie im Namen der Kommission, der Litera e gemäss Entwurf des Bundesrates bzw. Beschluss des Nationalrates zuzustimmen. Es wird Sache der Gerichtspraxis sein, hier klare Regeln zu entwickeln. Sollte eine Instanz jemals daraus einen Missbrauch ableiten oder unsachgemäss entscheiden, wird es im ausgebauten Rechtssystem ein leichtes sein, die Grenzen rasch und klar abzustecken.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich kann der Ergänzung «einer Vorladung ohne ausreichende Gründe keine Folge leistet» zustimmen. Sie hält zwar eine Selbstverständlichkeit fest, aber wir diskutieren immer wieder, ob sich Gesetze nur an Juristen oder auch an das Volk wenden sollen. Hier ist das sicher eine Wendung, die Befürchtungen beseitigen kann.

*Bst. a–d – Let. a–d
Angenommen – Adopté*

Bst. e – Let. e

Salvioni Sergio (R, TI): J'ai déjà fait part de mes doutes sur l'opportunité et la nécessité de cette stipulation. J'ai écouté avec beaucoup d'attention les explications données par M. Frick, rapporteur. Je comprends les problèmes devant lesquels se trouvent l'administration et le Conseil fédéral.

N'empêche qu'on est en train de créer véritablement une disposition applicable seulement aux étrangers, parce que l'on ne peut pas se soustraire à une contradiction fondamentale. D'un côté, on nous dit que le Tribunal fédéral, en vertu des articles de loi existant actuellement, se refuse à condamner et à admettre l'arrestation des dealers – des fourmis –, mais que d'un autre côté, il y a des fourmis étrangères qui doivent, elles, être punies. Alors, on fait appel au droit administratif et on punit les dealers tandis qu'on ne punit pas les dealers suisses, ou, plus exactement, on les punit parfois, mais on ne les met pas en prison.

Il y a là évidemment une contradiction. Cette norme pénale est applicable exclusivement aux étrangers. Cela est contraire à mes principes de droit, même si je comprends les motivations de fond, les raisons qui ont poussé le Conseil fédéral à adopter cette norme. Je vous rappelle qu'il existe, dans le Code pénal, à l'article 57, une norme intitulée: «Cautionnement préventif», qui dit:

«1. S'il y a lieu de craindre que celui qui a menacé de commettre un crime ou un délit manifeste l'intention formelle de réitérer, le juge, à la requête de la personne menacée, pourra exiger de lui l'engagement de ne pas commettre l'infraction et l'astreindre à fournir une sûreté suffisante.

2. S'il refuse de s'engager ou si, par mauvais vouloir, il n'a pas fourni la sûreté dans le délai fixé, le juge pourra l'y contraindre en le mettant en détention. Cette détention ne pourra durer plus de deux mois.» Donc, cet article existe dans le Code pénal et il aurait pu être appliqué.

M. Frick dit que le Tribunal fédéral ne l'applique pas. Il ne l'applique pas parce que, pour les fourmis, il pense que c'est une mesure excessive. Mais on ne peut sortir de cette contradiction qui me dérange: pourquoi considère-t-on que l'activité délinquante de petites fourmis exercée par des citoyens suisses, ou par des personnes domiciliées en Suisse, n'est pas aussi grave que si elle est exercée par des étrangers ou des requérants d'asile, à qui cela vaut l'emprisonnement?

Je suis d'avis que l'activité des dealers – des fourmis – est assez grave si l'on considère la situation de la drogue dans certaines parties du pays, où elle a atteint un niveau alarmant. Je pense donc qu'il faudrait tout simplement aussi punir les fourmis suisses si cette activité est considérée comme dangereuse.

C'est la raison pour laquelle j'aurais préféré qu'on change éventuellement le Code pénal à l'article 57, ou à une autre place, comme par exemple dans la loi fédérale sur les stupéfiants; afin que cette activité soit considérée comme dangereuse et punie, quels qu'en soient les auteurs, étrangers ou Suisses.

Je garde quelques doutes sur la compatibilité de cette norme de loi avec la Convention européenne des droits de l'homme nonobstant les nombreux experts qui ont affirmé qu'elle est compatible. En effet, si on considère que cette norme pénale est applicable seulement aux étrangers, j'ai bien peur qu'un recours pourrait la casser.

C'est la raison pour laquelle je ne fais pas de proposition formelle, Monsieur le Président, mais j'émets seulement une critique en invitant le Conseil fédéral à essayer de réexaminer ce problème et d'y remédier par une modification du Code pénal, et en abolissant la norme de la lettre e.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Nachdem Herr Salvioni keinen Antrag stellt, möchte ich mich kurz fassen.

Es ist zuzugeben, dass diese Bestimmung in ihrer Ausgestaltung die Kommission nicht hundertprozentig befriedigt hat. Wir haben aber keine bessere Formulierung, keine bessere Ausgestaltung, gefunden.

Ein kurzes Wort zum Problem, ob wir das Strafrecht einfach verschärfen sollen: Bis heute hat die Überzeugung geherrscht, dass durch diese Fälle, die wir hier anvisieren, für die Niedergelassenen und Schweizer keine Strafrechtsverschärfung nötig ist, aber dass gewisse Ausländer hier das Rechtssystem derart ausreizen, dass sie immer an die Grenze der unbedingten Gefängnisstrafe gehen und dadurch die öffentliche Ordnung erheblich stören. Gegen diese Störung der öffentlichen Ordnung soll ein Haftgrund in eng umschriebenem Rahmen gesetzt sein.

Es ist daran zu erinnern, dass alle Haftatbestände gemäss diesem Gesetz immer dort greifen, wo das Strafrecht keinen Haftgrund setzt. Immer dort, wo das Strafrecht einen Haftgrund setzt, geht jene Haft vor.

Was die EMRK betrifft: Diese Frage wurde gründlich geprüft, und das Ergebnis ist: Angesichts der EMRK würde es bereits genügen, dass ein Ausländer die öffentliche Ordnung stört, damit er bis zum Abschluss des Verfahrens in Haft genommen werden dürfte. Das wäre EMRK-konform. Aber soweit wollen wir nicht gehen. Wir sind bewusst restriktiv, und diese restriktive Fassung schafft uns einige Probleme. Bei einer extensiven Fassung hätten wir die Probleme im rechtlichen Sinn nicht, dafür aber, in anderer Hinsicht.

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Salvioni, wir schaffen keine «norme pénale», sondern eine verwaltungsrechtliche Massnahme mit dem ausschliesslichen Zweck der Sicherstellung des Wegweisungs- oder Ausweisungsverfahrens. Das ist der zentrale unterschiedliche Ansatz. Er beruht natürlich darauf – ich habe das, glaube ich, schon einmal gesagt –, dass Ausländer ohne Bleiberecht kein Recht auf freie Bewegung in unserem Land haben. Sie sind diesbezüglich von Anfang an in einer viel eingeschränkteren Rechtssituation, wie das in der Europäischen Menschenrechtskonvention, in Artikel 5 Ziffer 1 Litera f, auch festgehalten ist.

Wir haben daher ursprünglich den Entwurf für eine Norm in die Vernehmlassung geschickt, die diesen Bezug zum Strafrecht nicht hatte. Aber im Vernehmlassungsverfahren ist geltend gemacht worden, da könne dann jeder Heimleiter, der irgendwie mit einem Insassen ein Problem habe, Antrag auf Festnahme stellen. Weil wir diesen Befürchtungen Rechnung tragen wollten, haben wir diesen Konnex, diese Einbindung, dass mindestens eine strafrechtliche Verfolgung eingeleitet sein muss, aufgenommen.

Ich muss nachträglich sagen: Das hat nicht nur klärend gewirkt, weil es damit offenbar zu einer gewissen Verquickung mit dem Strafrecht gekommen ist. Aber es geschah allein aus der Absicht heraus, eine verwaltungsrechtliche Massnahme, die in einer viel offeneren Formulierung zulässig gewesen wäre, zugunsten der Betroffenen einzuschränken. Deshalb waren auch unsere Experten vollständig der Überzeugung,

dass die Litera e von Artikel 13a durchaus vor der Europäischen Menschenrechtskonvention standhält. Wir hätten sogar eine viel offenere Formulierung wählen können, aber wir haben das zum Schutze der Betroffenen bewusst nicht getan.

Angenommen – Adopté

Art. 13b

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... eröffnet, kann die zuständige kantonale Behörde den Ausländer zur Sicherstellung des

Abs. 2

Mehrheit

.... höchstens sechs Monate dauern; Hindernisse entgegen, kann die Haft mit Zustimmung der kantonalen richterlichen Behörde um höchstens drei Monate verlängert werden.

Minderheit

(Plattner, Frick, Reymond, Roth)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Plattner

Abs. 1

....

c. Streichen

Antrag Rhinow

Abs. 1

....

c. will, insbesondere weil sein bisheriges Verhalten darauf schliessen lässt, dass er sich behördlichen Anordnungen widersetzt.

Art. 13b

Proposition de la commission

Al. 1

.... été notifiée l'autorité cantonale compétente peut, aux fins d'en aussurer

Al. 2

Majorité

.... excéder six mois; du renvoi ou de l'expulsion, elle peut, avec l'accord de l'autorité judiciaire cantonale, être prolongée de trois mois au maximum.

Minorité

(Plattner, Frick, Reymond, Roth)

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Plattner

Al. 1

....

c. Biffer

Proposition Rhinow

Al. 1

....

c. lorsque des indices concrets font craindre qu'elle entende se soustraire au refoulement, notamment si son comportement jusqu'alors mène à conclure qu'elle se refuse à obtempérer aux instructions des autorités.

Abs. 1 – Al. 1

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 13b regelt die zweite Haftart, nämlich die Ausschaffungshaft und ihre Voraussetzungen. Die Einleitung zu Absatz 1 wurde gemäss dem neu genehmigten Konzept angepasst, wonach die Fremdenpolizei als erste entscheiden soll.

Bei den Buchstaben a und b sehen wir keinerlei Probleme. Wo eine Vorbereitungsphase möglich ist, soll auch die Ausschaffungshaft angeordnet werden können. Sie sind bei uns unbestritten.

Bei Buchstabe c haben wir zwei Änderungsanträge. Ich werde, nachdem die Antragsteller diese begründet haben, kurz dazu Stellung nehmen.

Nur soviel zur Einleitung: Im Nationalrat wurde in der Diskussion die Befürchtung geäussert, dass 60 Prozent der abgewiesenen Asylbewerber, nämlich jene, die untertauchen, in Haft genommen werden sollen. Das ist nicht der Fall. Herr Bundesrat Koller hat vorhin erklärt – das ist auch die Meinung der Kommission –: Nur dort, wo konkrete Anzeichen bestehen, dass sich der Ausländer der Ausschaffung widersetzt, soll er in Haft genommen werden können. Es braucht konkrete Anzeichen, namentlich dass er schon früher untergetaucht ist, dass er sich entsprechend geäussert hat, oder andere gleichwertige Gründe.

Zuhänden der Materialien möchte ich festhalten, dass die Meinung der Kommission absolut nicht die ist, dass bereits bei nicht erfolgter Ausreise in jedem Fall eine Haft angeordnet werden soll. Wenn es sich um eine blosser Verspätung handelt oder wenn besondere Gründe vorliegen, darf keine Haft erfolgen. Die nicht erfolgte Ausreise kann lediglich zusammen mit anderen Vorkommnissen ein Indiz sein und ist als solches zu gewichten.

Ich bitte Herrn Bundesrat Koller, dies zuhänden der Materialien zu bestätigen, wenn es auch seine Auffassung ist.

Rhinow René (R, BL): Mein Antrag hat der Kommission nicht vorgelegen. Er ist das Resultat von Bemühungen, die nach unserer Kommissionssitzung unternommen worden sind, um gewissen Befürchtungen entgegenzutreten, diese Litera c von Absatz 1 sei zu offen formuliert. Mein Antrag – der in bezug auf die französische Fassung in einer korrigierten Form vorliegt – ist im Grunde genommen eine Konsequenz dessen, was wir schon in der Kommission diskutiert hatten.

Wie es der Kommissionspräsident und auch Herr Bundesrat Koller in der Eintretensdebatte gesagt haben, sind diese konkreten Anzeichen wirklich ernst zu nehmen. Verfehlt wäre es, hier eine Generalklausel zu schaffen, die alles und jedes ermöglichen könnte. Meine Ergänzung durch die Worte «insbesondere weil sein bisheriges Verhalten darauf schliessen lässt, dass er sich behördlichen Anordnungen widersetzt» entspricht der heutigen/bundesgerichtlichen Praxis.

Herr Bundesrat Koller hat die Passage vorgelesen. Ich möchte es nochmals tun. In einem neuesten Entscheid zur Ausschaffungshaft, die heute schon besteht und die wir im Grundsatz nicht neu einführen, sagt das Bundesgericht: «Die Ausschaffungshaft erscheint namentlich dann gerechtfertigt, wenn aus dem bisherigen Verhalten des Ausländers zu schliessen ist, dass er sich behördlichen Anordnungen widersetzt.» Wir kodifizieren ein Stück Praxis und können vielleicht damit Ängsten zuvorkommen oder Befürchtungen ausräumen.

Gleichzeitig wird der anwendenden Behörde eine Wegleitung für die Handhabung gegeben. Handeln kann es sich dabei um eine Behörde, die vielleicht die Praxis des Bundesgerichtes – wenn Sie mir den burschikosen Ausdruck gestatten – nicht mit dem Löffel eingenommen hat.

Die von mir beantragte Ergänzung bedeutet also keine materielle Änderung, sondern eine Präzisierung, eine Kodifizierung der Praxis im Interesse der Rechtssicherheit.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Wir sind bei dem Artikel, den ich in meinem Eintretensvotum ja besonders aufs Korn genommen habe, weil er für mich – ich bin kein Jurist – jene Bestimmung enthält, die am meisten meinem eigenen Rechtsempfinden widerspricht.

Ich habe inzwischen zur Kenntnis genommen, dass Nichtjuristen dann, wenn sie Gesetze von Juristen lesen und über sie entscheiden müssen, wie immer gewisse Bestimmungen und eine Praxis vergessen, die sie nicht kennen. Ich gehe zu, dass ich zu jenen gehöre, welche, wie das Kollege Rhinow formuliert hat, die Praxis des Bundesgerichtes nicht mit Löffeln zu sich zu nehmen pflegen. Es würde mich im allgemeinen auch

nicht genügend interessieren, es gehört nicht zu meinem Beruf. Soviel sei vorausgeschickt.

Ich lese den Artikel so, wie er da steht, und bei mir läuten dann nicht gleich schon alle Glocken, die man bei Ihnen im Studium schon montiert hat.

Nun sehe ich, dass Herr Rhinow in verdankenswerter Weise einen Teil meiner Befürchtungen aufnimmt, denn er konkretisiert jetzt das, was man unter «konkreten Anzeichen» zu verstehen hat, mit einer «Insbesondere-Bestimmung»; sie ist zwar nur eine Teilaufzählung und keine abschliessende Aufzählung. Auch andere Anzeichen dieser Art könnten möglich sein. Aber es macht mir doch den Eindruck, dass hier einer möglichen Willkür Grenzen gesetzt werden.

Ich denke dennoch, dass ich meinen Streichungsantrag zur Abstimmung bringen möchte, weil ein entsprechender Antrag auch im Nationalrat schon gestellt worden ist. Ich möchte nochmals begründen, was für mich wirklich den Ausschlag gibt: Ich kenne in meiner Umgebung sehr viele Leute, die sich mit den Einzelfällen befassen, die dieses Gesetz nachher erzeugen wird. Sehr viele Schicksale gehen mir ans Herz – Schicksale von Leuten, bei denen ich den Eindruck habe, sie seien nicht gerecht, nicht richtig behandelt worden. Schicksale, bei denen ich – vielleicht fälschlicherweise – den Eindruck habe, dass gewisse kantonale Behörden manchmal mit grosser Leichtigkeit über Bedenken hinweggehen, die jemand hat, der nicht täglich soundso viele Gesuche behandeln muss. Ich habe ein bisschen Angst vor dem, was dann in den Niederungen des Alltags mit einem «Gummiparagraphen» passiert, und auch davor, dass das nicht dem entspricht, was wir mit dem Wissen um die ganzen rechtlichen Hintergründe und mit der Statur eines Bundesrates und Professors eigentlich gewollt haben.

Sie müssen das verstehen! Ich will damit niemandem irgend etwas unterschieben – das liegt mir fern –, und ich möchte keine Unwahrheiten behaupten, wie mir das der Kommissionssprecher unterstellt hat, sondern ich will meinen Bedenken und denen anderer Leute Ausdruck verleihen – nicht nur mit schönen Worten, sondern hin und wieder auch mit Anträgen.

Deshalb möchte ich meinen Streichungsantrag aufrechterhalten. Sie stimmen darüber ab, der Nationalrat hat einen entsprechenden Antrag schon abgelehnt. Ich mache mir keine Illusionen, aber ich möchte vor mir selber sagen können, dass ich versucht habe zu tun, was ich für richtig hielt.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Anträge Rhinow und Plattner haben der Kommission nicht vorgelegen. Ich kann aber trotzdem dazu Stellung nehmen:

Der Antrag Rhinow will eine Verdeutlichung in dem Sinne, dass die klare Praxis des Bundesgerichts als Beispiel eines Anwendungsfalls ins Gesetz geschrieben wird. Die Kommission hat sich generell auf den Standpunkt gestellt, das Gesetz «schlank» zu halten und nicht mit Selbstverständlichkeiten oder mit einem Teil der Rechtspraxis anzureichern. Denn dies birgt immer auch die Gefahr in sich, dass nicht mehr klar ist, ob der nichtgenannte Teil in der Praxis weiterhin gilt oder ob er ausgeschlossen wird. Diesen Problemen wollten wir ausweichen und haben darum den Entwurf tendenziell kurz gefasst und von Selbstverständlichkeiten entlastet.

Nun ist aber – ich spreche hier im persönlichen Namen – beim Antrag Rhinow in der Tat zu beachten, dass in breiten Kreisen ein gewisser Vorbehalt und Ängste gegenüber diesem Haftgrund bestehen. Auch der Antrag Plattner ist auf diesem Boden gewachsen.

Wenn es nun gelingt, mit dem Antrag Rhinow die Befürchtungen breiter Kreise auszuräumen und die Akzeptanz für die Vorlage zu fördern, kann ich diesem Antrag zustimmen.

Der Antrag Plattner lag uns in der Kommission nicht vor. Herr Plattner als Kommissionsmitglied hat ihn uns nicht unterbreitet. Wir haben aber ausgiebig über dieses Problem diskutiert, und wir sind zum Schluss gekommen, dass die Ausschaffungshaft selbstverständlich kein Freipass für die Fremdenpolizei oder andere Behörden ist, sondern dass eine Ausschaffungshaft nur in den Fällen angebracht ist – wie es die Praxis des Bundesgerichts umschrieben hat –, wo aufgrund des bisherigen Verhaltens «konkrete Anzeichen» bestehen.

Meiner Erinnerung nach haben wir ohne Gegenstimme und ohne Gegenantrag der Litera c zugestimmt und sie als notwendig erachtet. Darum bitte ich Sie, den Antrag Plattner abzuweisen.

Koller Arnold, Bundesrat: Zunächst möchte ich klar festhalten: Obwohl wir hier die Ausschaffungshaft ausdehnen, kommt sie nur bei den im Gesetz genau umschriebenen Tatbeständen in Frage. Es kann keine Rede davon sein, dass künftig bei allen erstinstanzlichen Weg- oder Ausweisungsentscheidungen eine Ausschaffungshaft vorgesehen ist. Der Normalfall gegenüber unbescholtenen Asylbewerbern und Ausländern wird nach wie vor sein, dass man ihnen eine Ausreisefrist setzt, innert der sie freiwillig auszureisen haben. Von dieser Regel weichen wir nur bei diesen klar umschriebenen Ausnahme- oder Missbrauchstatbeständen ab. Es sind jene von Artikel 13a, die wir soeben behandelt haben, und nun auch diejenigen, wo tatsächlich nach dem erstinstanzlichen Entscheid «konkrete Anzeichen» befürchten lassen, dass sich der Ausländer der Ausschaffung entziehen will.

Hier können wir auf eine vorbestehende bundesgerichtliche Rechtsprechung zurückgreifen: Es ist der Entscheid 119 Ib 193 vom 12. März des letzten Jahres, der diese notwendigen Abgrenzungen sehr klar vorgenommen hat. Eine blosser Vermutung des Untertauchens genügt eindeutig nicht, und Unbescholtene haben nichts zu befürchten. Nur für den Fall, dass aus dem bisherigen Verhalten des betreffenden Ausländers geschlossen werden muss, dass er sich auch künftig behördlichen Anordnungen nicht unterzieht, schaffen wir diese Möglichkeit. Ich bin durchaus damit einverstanden – weil Befürchtungen bestehen, vor allem von nichtjuristischer Seite –, dass man das auch noch im Gesetz kodifiziert, wie das der Antrag Rhinow vorsieht.

Aber zu Ihrem Streichungsantrag, Herr Plattner, muss ich Ihnen doch folgendes zu bedenken geben: Glauben Sie, wir können unserem Volk «verkaufen», dass wir ein derart aufwendiges Asylverfahren mit einer ersten Instanz und einer unabhängigen Rekurskommission durchführen können, wenn nachher alles – aus der Sicht des Volkes – zu einem administrativen Leerlauf wird? Dieses Verfahren wird natürlich zu einer kafkaesken Übung, wenn wir vor solchen Missständen – wenn Leute, die klar gezeigt haben, dass sie mit fast an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die Ausreisefrist nicht einhalten werden – einfach die Augen schliessen. Da wird unser Volk zu Recht sagen, dass man sich um unser sehr perfektionistisches Asylverfahren, wie es im Gesetz vorgesehen ist, foutiert.

Ich muss Ihnen ehrlich sagen: Das macht mir Sorgen. Bedenken Sie, dass wir heute im Asylbereich schon etwa 800 Millionen Franken einsetzen. Angesichts der Lage auf der Welt habe ich zurzeit keinen Grund anzunehmen, dass sich das in der nächsten Zukunft wesentlich ändern könnte. Letztes Jahr ist die Anerkennungsquote plötzlich von 4 Prozent – wie wir sie in den Jahren zuvor hatten – auf 15 Prozent angestiegen, weil es beispielsweise in der Türkei tatsächlich sehr oft zu politischen Verfolgungen kommt und wir diesbezüglich sogar eine Anerkennungsquote von 25 Prozent haben. Aber wenn es schon nötig ist, dass wir einen derartigen Aufwand treiben, müssen wir dem Volk auch zeigen, dass das ein vernünftiger Einsatz so grosser Mittel ist. Das erreichen wir, indem wir jene Leute in Ausschaffungshaft nehmen, die uns klar zu erkennen geben, dass sie dieses liberale System mit der freiwilligen Ausreise innerhalb einer Frist überhaupt nicht zu befolgen gedenken. Das ist der ganze Sinn dieses Artikels.

Ich bitte Sie, ihm zuzustimmen mit der Ergänzung, wie sie Herr Rhinow aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vorschlägt.

Petitpierre Gilles (R, GE): Je voudrais dire très brièvement que toutes ces normes qui prévoient des arrestations sur des présomptions sont rédigées de façon différente, on en rencontre très souvent.

J'aimerais proposer, pour la Commission de rédaction, qu'on reprenne systématiquement, dans la mesure du possible, le vocabulaire de la procédure pénale fédérale, à l'article 44

alinéa 2 chiffre 2 afin que l'on sache que la jurisprudence porte sur les mêmes idées – des expressions différentes ne créent pas de sécurité juridique – et que des garanties soient données dans le sens demandé par M. Rhinow, avec les mêmes mots, autant que possible, que ceux qui figurent dans la loi fédérale sur la procédure pénale.

Präsident: Die Redaktionskommission hat dies zur Kenntnis genommen und wird sich entsprechend mit der Angelegenheit befassen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Rhinow	28 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	6 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag Rhinow	32 Stimmen
Für den Antrag Plattner	3 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Das ist die zweite Pièce de résistance. Anschliessend ist das Ganze mehr oder weniger unbestritten.

Es liegen drei Konzepte vor. Es geht um die Dauer der Ausschaffungshaft. Der Bundesrat hat 12 Monate, inklusive 6 Monaten Verlängerung, vorgeschlagen. Der Nationalrat hat entschieden: 3 Monate, mit 3 Monaten Verlängerung, total 6 Monate, und die Kommissionsmehrheit – 6 zu 5 Stimmen – schlägt Ihnen das System vor: 6 Monate erstmalige Ausschaffungshaft, mit maximal 3monatiger Verlängerung. Beide Gruppen – Mehrheit und Minderheit – sind sich einig, dass das System des Bundesrates nicht verwirklicht werden soll.

Ich werde als Berichterstatter kurz die Gründe der Mehrheit nennen. Ich gehe davon aus, dass sie durch andere Mitglieder vertiefter dargelegt werden. Ich selber gehöre der Minderheit an.

Die Kernfrage, die sich hier stellt und die wir beantworten müssen, ist: Wieviel Ausschaffungshaft muss maximal möglich sein, damit die Dokumente zur Ausreise tatsächlich beschafft werden können? In den allermeisten Fällen – mit wenigen Ausnahmen – werden 6 Monate genügen. Zu bedenken ist, dass diese Personen vielfach ja bereits in Vorbereitungshaft gewesen sind, wenn sie Papiere beseitigten. Also werden in aller Regel 6 Monate genügen.

Die Mehrheit aber stellt sich auf den Standpunkt, dass die Ausschaffungshaft auf maximal 9 Monate gesetzlich zu fixieren sei, dies aus zwei Gründen.

Der erste Grund: Es sollen möglichst viele Fälle abgedeckt werden können, d. h., man will möglichst kein Schlupfloch offenlassen, wonach Personen freizulassen wären, bevor die Papiere eingetroffen sind.

Der zweite Grund: Der Richter sei weniger zu bemühen. Während er nach der Fassung der Minderheit bei 6 Monaten Haftdauer zweimal einzuschalten ist, wäre er nach dem Willen der Mehrheit in 6 Monaten nur einmal einzuschalten.

Plattner Gian-Reto (S, BS), Sprecher der Minderheit: Im Grunde geht es hier um eine Ermessensfrage. Niemand kann wirklich sagen, wie lange die maximale Haft dauern muss, damit wir einen bestimmten Prozentsatz der Ausschaffungen erfolgreich hinter uns bringen können und nur einen kleinen Prozentsatz der Auszuschaffenden freilassen müssen, die dann allenfalls untertauchen. Es ist klar, dass mit zunehmender Haftdauer der eine Prozentsatz grösser, der andere kleiner wird und es mit abnehmender Haftdauer gerade umgekehrt ist. Die Frage ist jetzt: Wo zieht man die Grenze?

Es wird Sie nicht wundern, dass ich aus meiner Sicht für eine möglichst kurze Haftdauer bin. Sie müssen immerhin bedenken, dass heute eine Ausschaffungshaft auf einen Monat begrenzt ist und dass – nach den Zahlen, die uns geliefert wurden – schon in diesem einen Monat jährlich fast 12 000 solche Ausschaffungen getätigt werden können; natürlich sind nicht

alle Ausgeschafften in Haft gewesen. Ob jetzt drei, sechs, neun oder gar – wie es der Bundesrat wollte – zwölf Monate nötig sind und zu welchem Resultat das führen würde, kann Ihnen, wie schon gesagt, weder ich noch sonst jemand sagen. Ich plädiere dafür, lieber eine etwas kürzere Haftdauer vorzusehen, damit eine Sicherheit gegen Missbrauch zu schaffen und dafür zu riskieren, dass der eine oder andere dann zu früh entlassen werden muss und allenfalls doch untertaucht. Aber das sind dann schon bei dieser Versechsfachung der Frist, die wir heute beschliessen, Einzelfälle. Ich nehme lieber einmal einen solchen Einzelfall in Kauf, als dass ich eine allzu lange Frist begründe.

Ich bitte Sie im Namen der Minderheit, dem Nationalrat zu folgen, der sich in dieser Sache klar für die kürzere Frist entschieden hat.

Koller Arnold, Bundesrat: Hinter dem Vorschlag des Bundesrates, der sich auf jenen der Expertenkommission stützt, stand von allem Anfang an der Gedanke, dass wir, wenn dieser Gesetzentwurf tatsächlich so angenommen wird, auf die Internierung verzichten würden. Das war natürlich bei diesem Vorschlag für zweimal sechs Monate ganz entscheidend.

Wie stellt sich nun der Bundesrat nach nochmaliger Überprüfung der Lage im Anschluss an die Behandlung im Nationalrat zur Sache? Warum schlagen wir Ihnen mit der Mehrheit Ihrer Kommission eine Ausschaffungshaft von sechs Monaten vor, die dann noch um drei Monate verlängert werden kann? Es geht vor allem darum, dass mit der Aufgabe der Internierung im Bereich ganz hartnäckiger Fälle jetzt nicht eine Lücke entsteht. Leider müssen wir feststellen, dass es tatsächlich Leute gibt, die sich monatelang systematisch weigern, ihre Identität offenzulegen und damit die Voraussetzung für die Wegweisung oder Ausschaffung zu erfüllen. Ist demgegenüber die Identität einmal bekannt, dann ist es alles in allem genommen relativ leicht, die Papiere zu beschaffen, obwohl viele ausländische Missionen heute auf einer persönlichen Vorführung dieser Leute beharren und man beim entsprechenden Konsulat einen Termin anberaumen muss, um die Papiere zu bekommen.

Nun haben sich die Expertenkommission und der Bundesrat von folgendem leiten lassen – vor allem Herr Professor Kälin hat diesbezüglich insistiert –: Wir sehen vor, dass wir diese Ausschaffungshaft nach dem erstinstanzlichen Entscheid verfügen können. Die Papierbeschaffung kann aber erst an die Hand genommen werden, wenn ein rechtskräftiges Urteil der Asylrekurskommission vorliegt. Denn beschaffen wir noch während dem Beschwerdeverfahren vor der unabhängigen Rekurskommission die Papiere, dann würde das in vielen Fällen zu einem sogenannten subjektiven Nachfluchtgrund im Sinne von Artikel 8a des Asylgesetzes führen. Das heisst, wir müssten den Betroffenen dann allenfalls als Flüchtling anerkennen, weil durch die Papierbeschaffung die Flüchtlingseigenschaft entstehen könnte. Damit fallen nach Erfahrung bei hartnäckigen Fällen durch die Papierbeschaffung mehr als zwei Monate dahin.

Ich betone, dass wir alle nicht eine längere Ausschaffungshaft verfügen möchten, als das unbedingt nötig ist. Aber bei diesen hartnäckigen Fällen können wir während gut zwei Monaten die Papierbeschaffung nicht vorantreiben, um nicht subjektive Nachfluchtgründe zu setzen.

Das zeigt Ihnen, dass bei all diesen Fällen eine Verlängerung fast automatisch nötig wäre. Haben wir aber ursprünglich die Möglichkeit von sechs Monaten Haft, besteht eine echte Chance, dass wir die Vielzahl der Fälle während dieser ersten Ausschaffungshaftzeit tatsächlich erledigen können.

Nun kommt ein zweites hinzu: Ich habe Ihnen gesagt, dass wir auf die Internierung verzichten. Deshalb habe ich meine Leute gebeten, Internierungsfälle, die wir in der letzten Zeit verfügt haben, noch einmal durchzusehen. Dabei zeigte sich ganz klar, dass zweimal drei Monate nicht ausreichen.

Ich gebe Ihnen die Statistik: Wir haben in der letzten Zeit total 53 Internierungen verfügt. 23 betrafen Asylbewerber und 30 betrafen Anag-Fälle. Davon konnten 35 Personen ausgeschafft werden, und zwar 13 nach einem Monat, 8 nach zwei Monaten, 9 nach drei Monaten, 2 nach sechs Monaten, 2 nach sieben Monaten und 1 nach zehn Monaten.

Wenn wir nicht die Möglichkeit haben, über sechs Monate hinauszugehen, dann hätten wir in diesen rund 50 Fällen 13 Personen freilassen müssen; der Zweck dieses Gesetzes, die Sicherstellung der Wegweisung, wäre nicht erreicht worden.

Wir bitten Sie deshalb, der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen. Es gibt nun einfach leider derartig hartnäckige «Kunden», die sich monatelang strikte weigern, ihre Identität offenzulegen und bei denen wir ohne eine gewisse Zeitdauer der Ausschaffungshaft nicht zum Ziel kommen. Das hat gerade diese Erfahrung mit der Internierung gezeigt. Wenn man für eine längere Zeit Haft verfügen kann, werden diese Leute plötzlich bereit zu kooperieren, ihre Identität offenzulegen, so dass dann auch die Wegweisung vollzogen werden kann. Deshalb möchte ich Sie im Sinne eines Kompromisses bitten, mit der Mehrheit Ihrer Kommission zunächst sechs Monate Haft und eine einmalige Verlängerungsmöglichkeit um drei Monate vorzusehen. Dafür geben wir die viel weiter gehende Internierung, die ja bis zu zwei Jahren verfügt werden kann, mit diesem Gesetz auf.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich bin sehr dankbar für die Zahlen, die uns Herr Bundesrat Koller aufgelistet hat, muss aber beifügen: Für die Beratungen in der Kommission lagen diese Zahlen noch nicht vor.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit
Für den Antrag der Minderheit

23 Stimmen
10 Stimmen

Abs. 3 – Al. 3

Angenommen – Adopté

Art. 13c

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft sind spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde nach mündlicher Anhörung zu überprüfen.

Abs. 2bis

Die Anordnung einer Vorbereitungs- oder ...

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 4 Bst. a1

Streichen

Abs. 4 Bst. a–c, 5

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Rhinow

Abs. 3

Der inhaftierte Ausländer kann einen Monat nach der Haftüberprüfung ein Haftentlassungsgesuch einreichen. Über das Gesuch ...

Art. 13c

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

La légalité et l'adéquation de la détention doivent être examinées dans les 96 heures au plus tard par une autorité judiciaire après une audition.

Al. 2bis

Il est exclu d'ordonner la mise en détention

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 4 let. a1

Biffer

Al. 4 let. a–c, 5

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Rhinow

Al. 3

La personne en détention peut déposer une demande de levée de détention un mois après que la légalité de cette dernière a été examinée. L'autorité judiciaire se prononce

Abs. 1, 2, 2bis – Al. 1, 2, 2bis

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Für die Absätze 1 und 2 möchte ich das Konzept kurz wiederholen: Es geht also darum, dass die Fremdenpolizei einen Entscheid trifft, der Richter innert 96 Stunden zwingend die mündliche Anhörung durchführt und dann seinen Entscheid trifft. Die Änderung wurde in dem Sinne vorgenommen, dass der Richter eine Rechts- und Ermessenskontrolle durchzuführen hat und dass er seinen Entscheid schliesslich zwingend begründen muss, nachdem er den Entscheid der Fremdenpolizei überprüft hat. Die Kommission beantragt Ihnen, den ersten Satz von Absatz 2bis zu streichen. Warum? Was der Nationalrat in diesem Absatz regeln wollte, ergibt sich ganz klar aus dem Verwaltungsrecht. Dessen Grundsätze müssen auch hier Anwendung finden. Wenn wir nur die aufgeführten Tatbestände erwähnen, kann eher ein Missverständnis entstehen. Es taucht dann die Frage auf, ob andere Prüfungsgründe ausgeschlossen sind. Das wollen wir vermeiden.

Zum zweiten Satz ist deutlich zu erwähnen, dass gemäss diesem Gesetz keine Familienhaft möglich ist. Bei jeder Person ist der Haftgrund einzeln zu prüfen. Die Altersgrenze legt unsere Kommission gemeinsam mit dem Nationalrat bei 15 Jahren fest; diese Altersgrenze ist auch im Strafrecht erheblich.

Piller Otto (S, FR): Ich spreche zu Absatz 2 und möchte die Frage aufwerfen, ob wir hier nicht auf die 72 Stunden gemäss Beschluss des Nationalrates heruntergehen sollten. Ich habe mit einigen Kollegen gesprochen. Sie sagten, 72 Stunden seien zu kurz, man müsse auch an Pfingsten, Ostern und Weihnachten denken. In der Regel verhaftet man jedoch nicht Personen unmittelbar vor Pfingsten, Ostern oder Weihnachten und setzt sie in Präventivhaft.

Wir sind vorhin mit unserem Entscheid dem Nationalrat nicht gefolgt, aber wir könnten immerhin einen Schritt tun und diese 96 Stunden – das sind vier volle Tage – auf die 72 Stunden gemäss Beschluss des Nationalrates reduzieren. Ich habe keinen schriftlichen Antrag eingereicht, möchte aber den Kommissionssprecher um eine Erläuterung bitten. Warum sollen diese 96 Stunden derart sakrosankt sein? Könnten wir hier dem Nationalrat nicht ein bisschen entgegenkommen?

Es geht darum, zwischen den beiden Räten einen Kompromiss zu finden. Denn wir können nicht überall nicht dem Nationalrat folgen, wo er eine Verbesserung – ich sage dem einmal so, Herr Bundesrat – angebracht hat!

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Es ist folgendes zu sagen: Die Kommission hat sich darüber ausgiebig unterhalten, und sie ist zu diesem Schluss gekommen. Warum? Nach unserem Konzept ist der richterliche Entscheid lediglich eine Überprüfung. Die Fremdenpolizei hat vorher, ebenfalls nach gründlicher Prüfung der Sach- und Rechtslage, entschieden. Wenn wir «96 Stunden» schreiben, heisst das nicht «in der Regel», sondern es heisst «nach spätestens 96 Stunden».

Nun gibt es tatsächlich Fälle – diese sind doch recht gross an der Zahl –, wo innert 72 Stunden kaum entschieden werden kann. Stellen wir uns vor: Die Fremdenpolizei entscheidet am Donnerstagabend; dann müsste nach Ihrem Vorschlag, Herr Piller, der Richter faktisch bis Sonntagabend entscheiden. Benötigt wird aber nicht nur der Richter – diesen allein könnte man beliebig aufbieten oder ersetzen –, sondern in diesen Fällen benötigt man auch Dolmetscher, vielfach auch weitere Personen. Jedermann kann einen Rechtsbeistand bezeichnen. Er kann Vertreter eines Hilfswerks, einer Flüchtlingsorganisation beiziehen; diesen wird es in sehr vielen Fällen eben nicht möglich sein, am Sonntag nachmittag zu erscheinen. Wenn wir also «72 Stunden» schreiben, müssen wir uns ganz klar sein, dass die Frist in der Praxis oft nicht eingehalten wird. Wenn wir aber «96 Stunden» festlegen, dann ist das im klaren

Bewusstsein einer Maximalfrist, von der es grundsätzlich kein Abweichen gibt und deren Überschreiten nicht zu entschuldigen ist.

Ich bitte Sie daher im Sinne einer klaren Gesetzgebung, auf 96 Stunden zu beharren. Mit 72 Stunden tun wir nur so, als würden wir das Verfahren beschleunigen. Wir provozieren aber ungesetzliche Tatbestände.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Ich habe eine Frage, die mir als Nichtjuristen nicht klar ist – es zeigt sich dabei auch der Schaden, den ich mir selber angetan habe, indem ich an einer Kommissionssitzung nicht teilnehmen konnte. Vielleicht wurde das dort behandelt.

Der Kommissionssprecher hat klar gesagt, es sei auszuschliessen, dass Familien in Haft genommen werden, es sei denn, jedes einzelne Familienmitglied habe seinen eigenen Haftgrund. Ist es nicht so, dass selbstverständlich auch für die Familie ein Haftgrund angenommen werden muss, wenn der Vater einer Familie von der Sorte ist, bei denen man zu Recht befürchtet, dass er untertauchen könnte? Denn die Vermutung, dass der Vater untertaucht, dass aber die Kinder und die Mutter an der gesetzeskonformen Oberfläche bleiben, wird dann wohl nicht gemacht. Es würde doch wohl die Vermutung angestellt, dass selbstverständlich die ganze Familie in den Untergrund gehe. Damit hat man am Schluss die Familie in Haft, auch wenn es eigentlich nur ein einziges Asylgesuch war, das abgewiesen wurde. Habe ich das falsch verstanden, und was spricht dagegen? Ich wäre dankbar, wenn man mir dies erklärte.

Präsident: Herr Kommissionssprecher, würden Sie kurz antworten. Ich möchte die Kolleginnen und Kollegen doch ermahnen, hier nicht in eine Kommissionssitzung hineinzugeraten.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Erstens: Es gibt auch im Anag keine Sippenhaft. Zweitens: Wenn der Vater einer Familie in Haft genommen wird, dann muss dieser Grund nicht auch bei der Frau bestehen – er kann es aber. Vielmehr ist vom Gegenteil auszugehen: Was hat die Familie für einen Grund, unterzutauchen, wenn der Vater in Haft ist? Diese Leute stammen ja in der Regel aus Ländern, in denen die Familie sehr eng zusammengehört und ohne den Vater hilflos ist. Also – das ist meine persönliche Auffassung – bewirkt die Inhaftierung des Vaters eher das Gegenteil.

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Regierungsrat Homberger hat in der nationalrätlichen Kommission ganz deutlich gesagt, dass das heute schon die geltende Praxis ist. In Haft genommen wird also nur, wer den Haftgrund setzt; die Familien von Asylbewerbern beispielsweise bleiben in den Durchgangsheimen.

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Absatz 3 regelt die Haftentlassungsgesuche. Er bezweckt, dass Entlassungsgesuche nicht ständig gestellt werden können. Wenn der Richter einmal entschieden hat, soll eine gewisse Ruhepause eintreten. Sonst könnte der gesamte Justizapparat lahmgelegt werden.

Herr Rhinow hat den Antrag gestellt, wonach das erstmalige Haftentlassungsgesuch erst möglich wird, nachdem ein Monat verstrichen ist. Der Antrag hat der Kommission nicht vorgelegen. Persönlich bin ich der Ansicht, dass der Antrag Rhinow uns davor bewahrt, ein Versehen zu perpetuieren. Wenn der Richter gemäss unserem System entschieden hat, soll nicht bereits am nächsten Tag ein Haftentlassungsgesuch gestellt werden können. Der Richter hat nach Anhörung in voller Kognition entschieden, also soll man mit dem Stellen eines Haftentlassungsgesuches einen Monat zuwarten.

Ich hoffe, ich habe Herrn Rhinow in der Begründung seines Antrages nicht vorgegriffen. Ich bin der Ansicht, dass der An-

trag Rhinow die richtige Konsequenz des von uns gewählten Systems ist. Dass wir als Kommission diese Frist nicht selbst gesetzt haben, war ein Versehen.

Rhinow René (R, BL): Sie haben, Herr Kommissionssprecher, vorgegriffen. Aber Sie haben es so gut getan, dass ich mich Ihrer Begründung gerne anschliesse, denn in der Tat ist diese Frage in der Kommission offengeblieben. Wir haben das Konzept des Bundesrates durch einen wesentlichen Pfeiler ergänzt. Der Bundesrat hatte ein jederzeitiges Haftentlassungsgesuch vorgesehen, weil bei seinem Konzept der Richter, der die Anordnung obligatorisch zu überprüfen hätte, nach dem Gesetzeswortlaut nicht nach mündlicher Anhörung überprüfen musste und auch keine volle Kognition, also keine Überprüfung auch auf Angemessenheit hin, besass.

Wir haben die beiden rechtsstaatlichen Anforderungen eingefügt. Damit hat der richterliche Entscheid, und zwar im Rahmen der obligatorischen Überprüfung, eine andere Qualität erreicht. Deshalb scheint es nicht mehr zweckmässig, dass der betreffende Ausländer so kurz nach dem richterlichen Entscheid bereits wieder ein Gesuch um Entlassung einreichen kann. Nur muss eine gewisse Pause eingeschaltet werden, und für diese Pause ist die Frist von einem Monat vorzusehen. Das Verfahren würde nach meinem Vorschlag so aussehen: zuerst die Anordnung durch die Verwaltungsbehörde, dann die obligatorische Überprüfung durch den Richter, wie es der Kommissionssprecher geschildert hat, dann kann nach einem Monat ein Haftentlassungsgesuch gestellt werden, und der Richter hat wiederum nach allen Regeln der rechtsstaatlichen Kunst zu entscheiden. Die folgenden Fristen, die in Absatz 3 vorgesehen sind, würden am Entscheid des Richters anknüpfen, so dass der Rest des Absatzes unverändert bliebe.

Wir müssen einen solchen Einschub vornehmen, weil sich sonst der Richter gleich wieder von neuem mit der gleichen Frage befassen müsste; das kann nicht im Sinne dieses Gesetzes sein.

Koller Arnold, Bundesrat: Der sonst umsichtige Berichterstatter der Kommission hat dem Bundesrat unterstellt, bei unserer Lösung würde nicht der Richter entscheiden. Das stimmt natürlich nicht. Auch nach unserem Modell hätte der Richter entschieden. Der Unterschied ist folgender: Im Sinne des auch von mir begrüsst Komпромисses lassen wir nun den nachprüfenden Richter aufgrund einer mündlichen Verhandlung entscheiden. Der Bundesrat hatte diese mündliche Verhandlung erst beim Haftentlassungsgesuch vorgesehen.

Angesichts des Systemwechsels, wie er von Herrn Rhinow dargelegt wurde, war es eine fast zwingende Folge, die Frist für das erste Haftentlassungsgesuch zu ändern. Im anderen Fall – Herr Schmid Carlo hatte dies in der Kommission praktisch bereits nachgewiesen – käme es zu einer totalen Überlastung der Richter. Es würde keinen Sinn machen, dass der gleiche Richter, der nach einer mündlichen Verhandlung die Haft überprüft und damit endgültig entschieden hat, bereits nach acht Tagen im gleichen Fall wieder entscheiden müsste. Das wäre ja wirklich Justizleerlauf.

Wir haben in der Zwischenzeit mit den Spezialisten überprüft, ob diese Lösung, wie sie von Herrn Rhinow vorgeschlagen wird, EMRK-konform ist. Dies haben die Spezialisten bejaht. Ich möchte Sie bitten, dem Antrag Rhinow zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Rhinow

30 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Abs. 4, 5 – Al. 4, 5

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Absatz 4 regelt die Gründe, bei denen die Haft zu beenden ist. Der Nationalrat hat in Absatz 4 einen Buchstaben a1 eingefügt, wonach «sich bei fortbestehendem Haftgrund die Fortsetzung der Haft als unverhältnismässig erweist». In diesem Fall ist die Haft zu beenden.

Das ist ein selbstverständlicher Rechtsgrundsatz. Wir müssten vielmehr jeden Richter disziplinieren, der einen Inhaftierten in

solchen Fällen nicht entlassen würde. Darum schlägt die Kommission vor, diese Selbstverständlichkeit zu streichen. Hier würde nur ein allgemeiner Grundsatz wiederholt, der selbständig keinen Sinn macht.

In Absatz 4 folgen die übrigen Haftentlassungsgründe: Litera a nennt klar, dass der Haftgrund entfällt, wenn die Ausweisung aus rechtlichen Gründen nicht möglich ist. Also auch hier wieder: Wo das Non-refoulement-Prinzip gilt, ist eine Ausschaffungshaft nicht möglich, sobald feststeht, dass der Inhaftierte aus einem «Unsafes country» stammt.

Litera b nennt an sich eine Selbstverständlichkeit, wie Kollege Salvioni bereits festgestellt hat. Es ist ein klarer Haftentlassungsgrund, und darum lassen wir ihn stehen.

Litera c regelt den Grundsatz, dass die Haft nach Anag subsidiär zur Verhaftung aufgrund des Strafrechtes erfolgt.

Wir bitten Sie, den Buchstaben a bis c zuzustimmen und den Buchstaben a1 zu streichen.

Betreffend Absatz 5 ein kurzes Wort: Hier wird nur der Grundsatz der Beschleunigung nochmals genannt. Er ist hier begründet.

Angenommen – Adopté

Art. 13d

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

.... Den Inhaftierten ist soweit möglich geeignete Beschäftigung

Art. 13d

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

.... les personnes arrêtées doivent pouvoir dans la mesure du possible, s'occuper

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich äussere mich hierzu gesamthaft. Artikel 13d regelt die Rechte des Verhafteten während der Haft.

Durch Absatz 1 soll der Kontakt zu Hilfswerken und Flüchtlingsorganisationen sichergestellt sein; das ist eine wichtige Bestimmung, die unbedingt in das Gesetz gehört.

Absatz 2 regelt die räumliche Trennung der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft einerseits von der Verhaftung gemäss Strafrecht (Untersuchungshaft und Strafvollzug) andererseits; auch das ist eine wichtige Bestimmung.

Der letzte Satz von Absatz 2 regelt – falls man dem Nationalrat bzw. dem Bundesrat folgt –, dass den Inhaftierten «geeignete Beschäftigung anzubieten» sei. Daraus lässt sich ein Rechtsanspruch ableiten. Die Kommission schlägt Ihnen nun vor, den Inhaftierten nur «soweit möglich geeignete Beschäftigung anzubieten». Damit besteht kein zwingender Rechtsanspruch. Die Beschäftigung ist aber auch nicht ins Belieben der Kantone gestellt, sondern dort, wo der Kanton mit verhältnismässigen Mitteln den Inhaftierten eine Beschäftigung anbieten kann, muss er es tun. Wir wollten nur den absoluten Rechtsanspruch vermeiden.

Gestatten Sie mir noch ein Wort zu dem, was nicht in Artikel 13d steht, nämlich die Frage, wie weit in diesem Verfahren dem Inhaftierten ein Rechtsbeistand zwingend beizugeben sei. Die Kommission hat sich eingehend darüber unterhalten, und wir sind zur Lösung gekommen, hier keine Bestimmung einzubauen. Damit ist der Anspruch auf einen Rechtsbeistand nicht negiert, sondern es gelten allgemein die Garantien gemäss der EMRK und gemäss Artikel 4 unserer Bundesverfassung.

Das Bundesgericht hat eine sehr feine Praxis entwickelt, wann ein Rechtsbeistand beigegeben werden muss. Wenn wir nun diese Praxis ins Gesetz aufnehmen würden, könnten wir leicht Verwirrung schaffen. Was gilt, wenn sich das Recht weiterentwickelt? Können Negativschlüsse gezogen werden?

Aus diesen Gründen verzichtet die Kommission bewusst darauf, eine Regelung über die Rechtsverteidigung durch Anwälte einzubauen, im Vertrauen darauf, dass die Praxis des Bundesgerichtes jedem Richter geläufig ist.

Angenommen – Adopté

Art. 13e

Antrag der Kommission

Abs. 1–3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 4

Streichen

Art. 13e

Proposition de la commission

Al. 1–3

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 4

Biffer

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 13e regelt die Eingrenzung. Absatz 1 nennt die Voraussetzungen, unter welchen eine Eingrenzung erfolgen kann. Der Nationalrat hat die Fassung des Bundesrates erweitert, indem er als typisches Beispiel die Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels eingebaut hat. Die Kommission stimmt dieser Änderung zu. Im weiteren ist festzuhalten, dass die Eingrenzung im Einzelfall zu erfolgen hat und nicht generell, beispielsweise für alle Ausländer, festgelegt werden kann.

Absatz 2 regelt die Zuständigkeit, und Absatz 3 die Beschwerdemöglichkeit. Hierzu sind keine weiteren Erläuterungen nötig.

Dagegen noch ein Wort zu Absatz 4: Die Kommission erachtet diesen als überflüssig, weil sich diese Bestimmung – das Beschleunigungsgebot – bereits aus den vorstehenden Artikeln ergibt. Im Sinne der Beseitigung einer Überflüssigkeit erachten wir die Streichung als richtig.

Angenommen – Adopté

Art. 14

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 14 regelt die Ausschaffungsgründe und war in der Kommission unbestritten, was die Absätze 1 und 2 betrifft.

Zu den Absätzen 3 und 4 ist eine Bemerkung nötig. Es ist ein zweistufiges Durchsuchungsverfahren. Während des Verfahrens kann der inhaftierte Ausländer durch die Fremdenpolizei persönlich durchsucht werden, um versteckte Ausweispapiere usw. zu finden. Die Durchsuchung muss aber durch eine Person des gleichen Geschlechtes erfolgen. Der Nationalrat hat eine kleine redaktionelle Änderung eingefügt (Abs. 3). Sie ist entstellungsgeschichtlich der Überrest mehrerer Anträge, und es ist durch die Redaktionskommission zu überprüfen, welche Fassung nun tatsächlich die geeignete sei. Materiell bringt die Fassung des Nationalrates keine Änderung.

Absatz 4 regelt als zweite Stufe eine heikle Materie. Nach richterlicher Anordnung können Räume und Wohnungen durchsucht werden. Das bedeutet nach der Auslegung der Kommission, dass neben Wohnungen auch andere Räume, wie Hotels und Heime, durchsucht werden können, falls es der Richter anordnet.

Die Räume Dritter – das ist die Einschränkung, die wir zusammen mit dem Nationalrat machen – dürfen nicht auf Papiere hin durchsucht werden. Es geht darum, die Eingriffe auch aufgrund dieses Gesetzes auf das absolut nötige Minimum zu reduzieren. Wir erachten es als überflüssig, abgesehen davon, dass die Papiere, wenn sie sich bei Dritten befinden, in der Regel ohnehin rasch «von selber» wieder auftauchen, wenn der Auszuweisende in Haft ist.

Piller Otto (S, FR): In Anbetracht der fortgeschrittenen Zeit werde ich versuchen, mich sehr kurz zu fassen. Ich persönlich habe mit Artikel 14 Absatz 4 etwas Mühe. Ich hatte, die erste Kommissionssitzung anstelle von Herrn Plattner bestritten; dort auch meine Bedenken kundgetan und einen Antrag auf Streichen gestellt. Ich möchte diesen hier nicht wiederholen. Aber ich möchte doch darauf hinweisen, dass wir uns hier in einem sehr sensiblen Bereich befinden.

1. Es geht hier darum, beispielsweise Wohnungsdurchsuchungen zuzulassen. Diese betreffen natürlich nicht nur Wohnungen von Ausländern, sondern im Prinzip jede Wohnung in der Schweiz, aufgrund der Verdächtigung, dass ein Mitbürger oder eine Mitbürgerin einen Ausländer, der beim erstinstanzlichen Entscheid abgewiesen wurde, verborgen hält. Ich meine, hier muss man sehr, sehr zurückhaltend sein. Ich möchte Herrn Bundesrat Koller bitten, dass man bei den Ausfuhrbestimmungen wirklich darauf achtet.

2. Ich möchte hier nicht eine Debatte über das sogenannte Kirchenasyl führen, überhaupt nicht, aber wir müssen uns bewusst sein, dass wir uns hier in einem sehr heiklen Bereich befinden. Ich hatte eigentlich die Absicht, einen Antrag zu stellen, dass man nur Hausdurchsuchungen anordnen dürfe und nicht die Durchsuchung «anderer Räume». Ich glaube, Herr Bundesrat Koller, Sie wurden in der «Arena»-Sendung auch auf dieses heikle Gebiet angesprochen. Es ist natürlich eine Realität: So, wie es hier steht, wird im Prinzip die Möglichkeit geschaffen, auch eine Kirche zu durchsuchen. Seien wir doch offen: Diese Diskussion wird auch geführt werden.

Hier bin ich der Meinung, dass man das äusserst restriktiv handhaben muss. Das sogenannte Kirchenasyl respektive der vorübergehende Schutz, den die Kirche einem Menschen zugesteht, ist ein sehr heikler Bereich, äusserst heikel; er hat aber immer existiert, schon im Mittelalter, und meines Erachtens sollte er auch künftig existieren können.

Der Staat ist der Herr der weltlichen Rechtsordnung, und er kann die Regelung des weltlichen Rechtsverkehrs eindeutig vornehmen. Das soll auch so sein. Die Schwierigkeiten liegen aber darin, dass alle religiösen und weltanschaulichen Fragen jenseits seiner Zuständigkeit liegen und er die Eigenständigkeit der kirchlichen Bereiche immer achten sollte. Das haben wir bis heute immer getan und werden es sicher auch künftig tun.

Aber jetzt gibt es eben eine Stelle, wo sich die Bereiche wirklich überschneiden; hier sind wir in einem solchen gemeinsamen Bereich, wo die Angelegenheiten der Kirche und des Staates einander konkurrenzieren.

Nun die Frage: Was erwarten wir von unseren Pfarrern, von unseren Kirchenführern? Sollen das staatlich bezahlte Zeremonienmeister sein, die noch taufen, Hochzeiten zelebrieren und Beerdigungen durchführen, oder sollen sie auch kritisch sein, sollen sie eine moralische Instanz in diesem Staate darstellen, die gegenüber der weltlichen Gewalt vielleicht hier und da auch etwas Konfliktstoff bildet? Die Kirche darf nie die vierte, fünfte Gewalt in diesem Staate werden, da bin ich mit allen hundertprozentig einig. Aber wir sind hier in einem sehr sensiblen Bereich.

Meines Erachtens sollten wir diese Bestimmung – ich habe keinen Antrag gestellt, Herr Bundesrat – äusserst zurückhaltend anwenden, wie wir dies bis heute getan haben. Wir sollten vermeiden, dass schliesslich Polizisten in Kirchen eindringen und dort nach Leuten suchen. Hier würden wir uns in einen sehr, sehr sensiblen Bereich begeben; es wäre wirklich schade und auch verhängnisvoll, wenn wir einen Konflikt zwischen Staat und Kirche aufbauen würden.

Ich weiss, Herr Bundesrat, dass Sie hier sicher alles unternehmen werden, um diesen heiklen Bereich möglichst sensibel anzugehen. Ich danke Ihnen dafür, und ich habe auch Vertrauen. Aber es wäre falsch, wenn wir heute als Gesetzgeber diese Frage einfach umgehen würden. Der Berichterstatter hat von Hotels und von anderen Räumen gesprochen. Aber es sind hier eigentlich auch die Kirchen gemeint, und da sollten wir äusserst, äusserst vorsichtig sein, um die potentiellen Konflikte nicht noch zu schüren.

Schmid Carlo (C, AI): Das Votum unseres verehrten Kollegen Piller muss noch eine kurze Konnotation erhalten, und zwar im Bereich des Kirchenasyls.

Die erste Bemerkung, dass die Hilfswerke Angst hätten, ihre eigenen Leute würden jetzt durch Durchsuchungsmassnahmen in ihrer Privatsphäre bedroht, lasse ich im Raume stehen. Da gibt es natürlich die Konsequenz des anwaltlichen Verständnisses der Hilfswerke, sich so zu gerieren.

Aber das Kirchenasyl, Kollege Piller, wie Sie das dargestellt haben, ist die Perversion dessen, was im Ursprung damit gemeint war! Kirchenasyl macht einen guten Sinn in Ländern, in Gesellschaften, wo kein Gewaltmonopol des Staates herrscht, wo Faustrecht herrscht. Im Europa des ausgehenden 13. Jahrhunderts, wo die Herzöge und Grafen sich gegenseitig bekriegten, nichts mehr heilig war und keine zentrale Macht da war, die tatsächlich Gewalt hatte, war es sinnvoll, dass man die Kathedralen und Dome als Kirchenasyle bezeichnete. Damals wusste man auch, was das bedeutete.

Was sind Kirchen heute? Worauf wollen Sie den Begriff des Kirchenasyls überhaupt ausdehnen? Das war damals klar, im Gegensatz zu heute. Was mich am meisten beelendet, Herr Piller, ist, dass seinerzeit ganz eindeutig war, was unter diesem Titel zu verstehen ist: Dass es rechtsfreie Räume insoweit geben muss, als ein Unrechtssystem irgendwo Grenzen haben soll. Diese Grenze war die Pforte zum Heiligen. Diese Situation ist heute in einem Rechtsstaat nach westeuropäischem Muster nicht gegeben. Es ist unter Umständen gegeben, wenn ich die Türkei anschau usw.

Was jetzt passiert, ist diese Perversion, von der ich spreche. Mir scheint, wenn ich die nationalrätliche Debatte verfolgt habe, als ob diese Kirchen und diese Hilfswerke beginnen würden, den Staat Schweiz mit jenen Unrechtsstaaten zu vergleichen, deren Bürger bei uns Asyl suchen. Wäre das nicht so, würde man nicht auf die Idee kommen müssen, Kirchenasyl zu gewähren. Wir müssen deutlich sagen: Wir sind ein Rechtsstaat! Wir sind ein demokratischer Staat, und vor einem demokratischen Rechtsstaat gibt es kein Unterasyl, gibt es kein Schlupfloch; daran haben sich auch die Kirchen zu halten! Alles andere ist eine Rücksichtnahme, die niemand in diesem Staate verdient, denn sonst zerbricht das Recht. Ein rechtloser Zustand ist auch ein unheiliger Zustand. Das dürfen sich auch die Bischöfe merken.

Gadient Ulrich (V, GR): Nicht dass ich den Bischöfen Empfehlungen geben möchte. Wir befinden uns in einem ohnehin und ohne Zweifel sensiblen Bereich, wie das Herr Piller gesagt hat. Zurückhaltung scheint am Platz. Es scheint aber, dass man in der Praxis durchaus mit Vorbedacht und System vorgeht.

Wir haben in der Kommission nach unserem Konzept das Zugeständnis gemacht, dass das Verstecken der benötigten Reise- und Identitätspapiere nicht zur Durchsuchung führen soll. Die Streichung dieses zweiten Nebensatzes in Absatz 4 entspricht dem Beschluss des Nationalrates. Wir übernehmen die Version des Nationalrates, auch wenn es durchaus als ausgewiesen erscheint, dass das Verstecken der Papiere zur Vertuschung der Identität erfolgt. Solche Empfehlungen zum Papiertransfer sollen in der Praxis, im Alltag, Schule machen, wie mir versichert worden ist. Diese Empfehlungen werden von Kennern weitergegeben und sollen dann auch erfolgreich praktiziert werden.

Die Kommission hat gleichwohl darauf verzichtet, diesen Tatbestand einzubeziehen und hat ihn als Durchsuchungsgrund gestrichen. Das ist wesentlich.

Wenn aber der begründete Verdacht besteht, dass sich ein auszuweisender Ausländer, dem alle Rechtsmittel zur Verfügung standen, in einem Raum verborgen hält, ist das ein anderer Sachverhalt. Dass hier der Zugriff vor den angeführten Gründen nicht haltmachen kann, scheint mir zwingend.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Wenn wir jetzt glauben, die Frage stellen zu müssen, ob mit diesem Gesetz und diesem Absatz 4 das Kirchenasyl ausgeschaltet sei – ja oder nein? –, ist die Frage falsch gestellt.

Dieses Gesetz ist so restriktiv in bezug auf die Verhaftungsgründe – es setzt weit engere Grenzen, als es die EMRK und

das Völkerrecht verlangen –, dass es kaum mehr extensiv oder exzessiv angewandt werden kann. Wer den Versuch macht, muss von der Rechtsprechung sofort zurückgeholt werden.

Es ist darum unter heutigen Gesichtspunkten kaum ein vernünftiger Fall denkbar, wo ein Kirchenasyl ausgeübt oder beansprucht werden könnte. Sollte dies aber doch der Fall sein, möchte ich in diesem Rat nicht die Botschaft stehen lassen: «Dann stürmen wir die Kirche.»

Der Staat darf weder gegenüber Kirchen noch gegenüber Klöstern Gewalt anwenden. Das sage ich in diesem Raum als persönliche Meinung deutlich. Wenn trotzdem Kirchenasyl ausgeübt wird, werden wir diesen Konflikt auf andere, auf politisch-demokratische Art lösen können.

Wir wollen uns heute nicht durch eine vorschnelle Reaktion von Teilen kirchlicher Kreise aufschrecken lassen. Ich bedaure diese Reaktion, denn ich stehe diesen Kreisen geistig nahe, aber nicht ihrer Aussage. Diese vorschnellen Aussagen dürften, wenn das Gesetz in seiner vollen Tragweite, in seinem wirklichen Gehalt erfasst wird, bald wesentlich zurückgenommen werden. Ich glaube, dass dieses Gesetz einer vernünftigen Kirche und einem vernünftigen Geistlichen keine Handhabe bietet, Kirchenasyl für gewisse Menschen zu verlangen, sonst dürfte er auch durch die eigenen Kreise, die ich durchwegs als vernünftig erachte, wieder auf den Boden der Realität zurückgeholt werden, ohne dass wir von Staates wegen die Kirchenpforten stürmen müssen.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich glaube, Herr Piller hat durchaus zu Recht gesagt, dass wir uns hier in einem sensiblen Bereich bewegen. Deshalb haben wir in Absatz 4 ausdrücklich vorgesehen, dass nur der Richter eine solche Durchsuchung anordnen kann und nicht etwa eine Verwaltungsbehörde oder irgendein Fremdenpolizist. Das ist einmal die erste wichtige Garantie, die wir hier eingebaut haben. Im übrigen habe ich schon im Nationalrat erklärt, dass ich nach nochmaliger Güterabwägung bereit bin, dort auf den Schlusssatz zu verzichten, wo es nur um Papierbeschaffung geht (Abs. 4).

Aber die Vergangenheit zeigt, dass wir ein Mittel gegen derart krasse Missbräuche schaffen müssen, wo Leute hingehen und trotz unseren einwandfreien rechtsstaatlichen Verfahren sagen, sie lehnten sich gegen diese Entscheide auf, und für sich sogar öffentlich in Anspruch nehmen, Asylbewerber vor den Vollzugsmassnahmen des Staates zu verstecken.

Nur noch soviel zum Kirchenasyl: In der katholischen Kirche ist das Problem wenigstens im institutionellen Sinn erledigt. Bei der Revision des Codex juris canonici hat die katholische Kirche das Kirchenasyl selber aus dem Codex herausgenommen und damit auch öffentlich anerkannt, dass unter den heutigen Umständen – im Gegensatz zu früher – in einem liberalen, demokratischen Rechtsstaat dafür tatsächlich grundsätzlich kein Raum mehr besteht. Was mir aber bei dieser Diskussion noch Sorge macht, ist dieser ungeheure Subjektivismus, mit dem heute nun Kirchenasyl – was immer das bedeuten mag – in Anspruch genommen wird. Denn wenn wir natürlich im liberalen Rechtsstaat beginnen, das eigene Urteil immer über jenes des Staates zu stellen, landen wir auf der schiefen Ebene.

Ich habe gerade heute morgen wieder Briefe von Leuten erhalten, die ein Urteil eines rechtsstaatlichen Gerichtes erhalten haben und davon überzeugt sind, dass das ein Unrechtsurteil ist. Aber wenn wir anfangen zu sagen, jedermann, der das Gefühl oder die Überzeugung habe, er habe ein Unrechtsurteil erhalten, dürfe seinen Gewissensentscheid vor den Entscheid der Gerichte stellen, gibt sich der Rechtsstaat selber auf. Das möchte ich hier ein für allemal klargestellt haben.

Es kommen noch zwei Überlegungen dazu:

1. Wenn man so handelt, dann beruft man sich auf private Eigenmacht, und für private Eigenmacht gibt es in unserem Rechtsstaat keinen Raum. Es ist die grosse zivilisatorische Leistung des modernen Rechtsstaates, dass er das Gewaltmonopol bei sich hat, es aber auch nur nach rechtsstaatlichen Grundsätzen einsetzen darf. Wer sich dem nicht unterzieht, setzt Eigenmacht an die Stelle dieser rechtsstaatlichen Prinzipien, mit der geradezu vorhersehbaren Folge, dass andere Leute, die das gerade umgekehrt sehen, natürlich entspre-

chende Gegenmacht für sich in Anspruch nehmen. Gerade dies ist auf dem Gebiet des Asylwesens sehr gefährlich; dann werden Sie andere Leute haben, die sagen, sie hielten sich auch nicht mehr an diese Anweisungen des Staates. Dann werden tatsächlich Fremdenhass und anderes Unerfreuliches gefördert.

2. Es ist ja schön, dass man sagt: Mein eigenes Gewissen ist mein oberstes Prinzip. Das bestreite ich auch nicht. Aber ich sage immer, dass diese Leute, die für sich in Anspruch nehmen, sich an die Stelle der rechtsstaatlichen Verfahren zu setzen, auch rein menschlich eine ungeheure Verantwortung auf sich nehmen. Ich habe das im Fall der Kurden in Obwalden erlebt; ich habe es jetzt auch wieder in Bern erlebt. Da werden bei diesen armen Leuten Illusionen geweckt. Man tut so, als ob man sie vor der Wegweisung schützen könnte, wohl wissend, dass der Staat gehalten ist, rechtskräftige Entscheide zu vollziehen. Auch unter dem Gesichtspunkt der zwischenmenschlichen Humanität lädt daher ungeheure Verantwortung auf sich, wer solches Verhalten für sich in Anspruch nimmt. Das vielleicht trotz der Kürze der Zeit zu diesem wichtigen, leider ja nicht nur theoretischen Problem.

Angenommen – Adopté

Art. 14d

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: In Übereinstimmung mit dem Nationalrat soll auch auf Wunsch der Kommission diese Bestimmung über die Internierung gestrichen werden. Es gibt nach Einführung der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft keine denkbaren völkerrechtskonformen Fälle mehr, in denen die Internierung anzuwenden ist.

Um Klarheit zu schaffen und Missverständnisse auf allen Stufen zu vermeiden, soll Artikel 14d aufgehoben werden und in den anderen Artikeln des Anag die entsprechende Anpassung erfolgen. Diese Streichung ist um so mehr gerechtfertigt, als Sie nun die maximale Ausschaffungshaft auf neun Monate festgesetzt haben.

Angenommen – Adopté

Art. 14e (neu)

Antrag der Kommission

Abs. 1

Der Bund kann den Bau und die Einrichtung kantonaler Haftanstalten, die ausschliesslich dem Vollzug der Vorbereitungs- und der Ausschaffungshaft dienen, ganz oder teilweise finanzieren. Für das Verfahren sind die einschlägigen Bestimmungen der Abschnitte 2 und 5–8 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug sinngemäss anwendbar.

Abs. 2

Der Bund beteiligt sich mit einer Tagespauschale an den Betriebskosten der Kantone für den Vollzug der Vorbereitungs- und der Ausschaffungshaft. Die Pauschale wird ausgerichtet für:

- a. Asylbewerber;
- b. Flüchtlinge und Ausländer, deren Inhaftierung im Zusammenhang mit der Aufhebung einer vorläufigen Aufnahme steht;
- c. Personen, deren Inhaftierung im Zusammenhang mit einer Wegweisungsverfügung des Bundesamtes für Flüchtlinge angeordnet wurde;
- d. Flüchtlinge, die nach Artikel 44 des Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979 ausgewiesen werden.

Antrag Morniroli

Abs. 1

.... Haftanstalten durch die Kantone oder durch von diesen beauftragte private Trägerschaften, die ausschliesslich

Antrag Schiesser**Abs. 1**

.... Haftanstalten, die dem Vollzug der Vorbereitungs- und

Antrag Simmen**Abs. 1bis (neu)**

Der Bund kann die Ausbildung von Betreuungspersonal für die Durchführung der Vorbereitungs- und der Ausschaffungshaft ganz oder teilweise finanzieren.

Art. 14e (nouveau)**Proposition de la commission****Al. 1**

La Confédération peut financer en tout ou en partie la construction et l'installation d'établissements cantonaux de détention affectés exclusivement à l'exécution de la détention de phase préparatoire et de celle en vue du refoulement. Par analogie, les dispositions correspondantes des paragraphes 2 et 5 à 8 de la loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures s'appliquent en l'espèce.

Al. 2

La Confédération participe à raison d'un forfait journalier aux frais d'exploitation des cantons pour l'exécution de la détention de phase préparatoire et de celle en vue du refoulement. Le forfait est alloué:

- aux requérants d'asile;
- aux réfugiés et étrangers dont la détention est en relation avec la levée d'une admission provisoire;
- aux personnes dont la détention a été ordonnée en relation avec une décision de renvoi de l'Office fédéral des réfugiés;
- aux réfugiés qui sont expulsés en vertu de l'article 44 de la loi sur l'asile du 5 octobre 1979.

Proposition Morniroli**Al. 1**

.... et l'installation par les cantons, ou par des organismes privés mandatés par eux, d'établissements cantonaux

Proposition Schiesser**Al. 1**

La Confédération peut financer affectés à l'exécution de la détention de phase

Proposition Simmen**Al. 1bis (nouveau)**

La Confédération peut financer totalement ou partiellement le personnel chargé de l'exécution de la détention de la phase préparatoire et de celle en vue du refoulement.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 14e (neu) regelt die Bundeshilfe für den Vollzug der vorstehenden Bestimmungen. Der Bundesrat sah keine Beiträge an die Kantone vor, weil der Vollzug des Anag kantonale Sache ist.

Aufgrund der Beratungsergebnisse in der Nationalratskommission und der tieferen Diskussion in unserer Kommission hat der Bundesrat einen Entwurf zu Artikel 14e vorgelegt. Der Nationalrat ist darauf nicht eingetreten im Sinne, dass er ihn nicht behandeln wollte und ihn an den Ständerat «als Erstrat» überwies.

Den vorliegenden Artikel hat die Kommission ohne Gegenstimme genehmigt. Aus der Vernehmlassung und in der Anhörung der Regierungsvertreter in unserer Kommission haben wir festgestellt, dass der rasche Vollzug nur möglich ist, wenn der Bund bauliche Mittel zur Verfügung stellt und auch für den Betrieb der Anstalten finanzielle Mittel zur Verfügung stellt. Konkret ist an baulichen Mitteln in einer ersten Phase möglichst rasch eine Haftanstalt mit rund 130 Plätzen zu erstellen, später nochmals eine gleicher Grösse. Gemäss Absatz 1 liegen Beiträge im Ermessen des Bundesrates, die Kredite hingegen sind durch das Parlament zu sprechen. Voraussichtlich wird uns schon bald eine Kreditvorlage vorgelegt.

Ab-satz 2 regelt die Beiträge an die Haftkosten selber. Der Bundesrat sieht eine Tagespauschale vor. Sie beträgt heute 100 Franken und soll nach den Ausführungen des Bundesra-

tes auch für dieses Gesetz Geltung haben. Diese Tagespauschale von 100 Franken kann die Kantone nicht verlocken, Ausländerinnen und Ausländer in Haft zu nehmen, denn ein Hafttag wird in der Grössenordnung von 130 bis 150 Franken kosten, wie dies Berechnungen zeigen. Es kommt also den Kanton immer noch viel teurer zu stehen, als wenn keine Haft angeordnet wird. Ich bitte aber den Bundesrat, sich eingehend zu diesen Zahlen und zum Finanzbedarf zu äussern; die Kommission hatte noch keine eingehenden Angaben.

Zu den Anträgen Morniroli und Schiesser werde ich mich nach deren Begründung kurz äussern.

Morniroli Giorgio (D, TI): Ich habe meinen Antrag am 3. März 1994 eingereicht und die Fahne mit den Beschlüssen des Nationalrates am 5. März erhalten. Ich habe gesehen, dass der Entwurf des Bundesrates durch unsere Kommission unverändert übernommen worden ist. Mein Ergänzungsantrag hat natürlich sinngemäss auch für den Kommissionsantrag Geltung. La situazione delle finanze della Confederazione che da buon parlamentare svizzero voglio definire grave, ma non catastrofica, mentre se fossi deputato di un'altra nazione la definirei magari catastrofica, ma non grave, impone comunque di ricercare ogni possibilità atta a conseguire dei risparmi.

Ich habe letzte Woche ein Postulat eingereicht, welches die Errichtung und den Betrieb von Privatgefängnissen zum Ziel hat. Hier ergibt sich nun die Möglichkeit, in einem abgegrenzten Bereich dieses für uns neue Konzept gesetzgeberisch zu verankern und anschliessend zu testen, um abzuklären, ob es eine allgemeine Anwendung finden könnte. Formell sollte diesem Schritt nichts im Wege stehen, da sich der Entwurf des Bundesrates und der Antrag unserer Kommission auf das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug abstützen. Artikel 2 Absatz 1 dieses Gesetzes besagt nämlich:

«Der Bund gewährt im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge an den Neu-, Aus- und Umbau folgender öffentlichen und privaten Einrichtungen:

- Anstalten für den Vollzug von Zuchthaus- und Gefängnisstrafen (Art. 37 des Strafgesetzbuches-StGB);
- Anstalten und spezialisierte Anstaltsabteilungen für kurze Freiheitsstrafen (Art. 37bis und Art. 39 StGB);
- Anstalten für sichernde Massnahmen, die einer für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständigen Behörde unterstellt sind (Art. 42-44 StGB);» usw. Sie können den Rest selber nachlesen (SR 341).

Dieses Gesetz stützt sich auf Artikel 64bis Absatz 3 der Bundesverfassung, welcher eine Unterstützung der Kantone durch den Bund für die Errichtung von Straf-, Arbeits- und Besserungsanstalten sowie für Verbesserungen im Strafvollzug vorsieht und die Möglichkeit einer Weiterdelegierung durch die Kantone an andere Institutionen, auch an private Träger-schaften, nicht ausschliesst.

Dazu kommt, dass der Bundesrat und unsere Kommission in ihrem Antrag in Absatz 1 festlegen, dass das genannte Gesetz sinngemäss anwendbar sei.

Wieso nun aber Privatgefängnisse? Die Untersuchungsgefängnisse und Strafvollzugsanstalten, die zurzeit über 6000 Plätze verfügen, sind seit Jahren überbelegt und zudem etwa zur Hälfte gemäss den Menschenrechtskonventionen zu klein und bautechnisch hoffnungslos veraltet.

Die Polizei kann ihre Aufgaben oft nur in unbefriedigender Art und Weise erfüllen, indem sie aus Platzgründen sogar die Verhaftung von Straftätern verzögern oder gar unterlassen muss. Aus Vollzugsanstalten werden verurteilte Personen vorzeitig entlassen oder gar notentlassen.

Der Bund delegiert, wie gesagt, das Strafwesen gestützt auf Artikel 64bis der Bundesverfassung an die Kantone, die aber längst überfordert sind. Ihnen fehlen immer mehr die notwendigen Finanzmittel, um zeitgerecht handeln zu können. Zudem werden die Betriebsdefizite immer grösser – anders ausgedrückt: Das Strafwesen verbraucht zu viele Steuergelder. Die Lage wird durch das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht noch verschärft. Dies hat bei den Kantonen «Alarmstimmung» ausgelöst, was wohl den Bundesrat veranlasst hat, den beiden Räten seinen Entwurf vorzu-

legen. Aber dem Bund fehlen die finanziellen Mittel eben auch. Aus der Strafvollzugsstatistik des Bundesamtes für Statistik sowie aus den Betriebsrechnungen verschiedener kantonaler Vollzugsanstalten ist zu entnehmen, dass 1991 der durchschnittliche Vollzugstag 193 Franken kostete. Bei rund 900 000 Aufenthaltstagen im Strafvollzug wurden 174 Millionen Franken Steuergelder verbraucht, wovon 61 Millionen Franken der Defizitdeckung dienen.

In den USA delegieren die Bundesstaaten seit mehr als zehn Jahren den Strafvollzug zunehmend an private Unternehmungen. Auch Australien beschreitet diesen Weg seit einiger Zeit mit Erfolg. Eine umfassende Studie zeigt, dass die Privatisierung sowohl in wirtschaftlicher also auch in menschlicher Hinsicht sehr erfolgreich ist. Der Aufwand für das Personal stellt einen wichtigen Kostenfaktor dar: Das Verhältnis zwischen Angestellten und Eingewiesenen beträgt in der Schweiz 1 zu 1,4, in den USA in den staatlichen Gefängnissen 1 zu 2 und in den privaten 1 zu 3,5 bis 1 zu 4.

Ich bemerke noch, dass ich eine Ergänzung zu Absatz 2 der bundesrätlichen und durch die Kommission übernommenen Fassung nicht als notwendig erachte. Die Tagespauschale an die Betriebskosten, die durch den Bund an die Kantone entrichtet wird, kann durch diese gegebenenfalls an die privaten Trägerschaften weitergeleitet werden. Es kann somit nicht schaden, wenn mein Änderungsantrag (Abs. 1) zur bundesrätlichen Fassung und zum Kommissionsantrag angenommen wird. Er eröffnet eine Möglichkeit, die durch die Kantone ausgenutzt werden könnte, aber nicht unbedingt ausgenutzt werden muss.

Ich bitte Sie daher, meinen Antrag zu unterstützen.

Schlesser Fritz (R, GL): Ich möchte Ihre Bemühungen, Herr Präsident, die Sitzung so schnell wie möglich abzuschliessen, unterstützen. Ich werde mich deshalb kurz halten. Mich stört bei Artikel 14e Absatz 1 der Ausdruck «ausschliesslich». Mein Anliegen richtet sich dahin, dass wir hier nicht eine Bestimmung beschliessen, die sich in der Praxis als zu restriktiv erweisen wird.

Es geht mir darum, dass Anstalten, die aufgrund dieses Artikels finanziert werden können, nicht ein für allemal im Zweck gebunden sind. Ich hoffe, dass die Zahl der Haftfälle nach Inkraftsetzen dieses Gesetzes zurückgehen wird, dass somit eine für diesen Zweck errichtete Anstalt anderen Zwecken zugänglich gemacht werden könnte. Darum müssten sich indessen Streitigkeiten ergeben, weil der Bund aufgrund dieses Gesetzes besondere Beiträge gewährt hat.

Meine Bedenken gehen auch dahin, dass es unter Umständen Anstalten gibt, die durch eine Erweiterung für die hier vorgesehenen Zwecke verwendbar gemacht werden könnten. Man könnte die vorhandene Infrastruktur benützen; diese Anstalten dienen dann aber eben nicht ausschliesslich dem Zweck, wie er nach diesem Gesetzentwurf vorgesehen ist. Deshalb ersuche ich Sie, den Begriff «ausschliesslich» zu streichen. Damit ermöglichen wir in der Praxis den notwendigen Spielraum.

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Herr Momioli, Sie haben eine Motion mit diesem Inhalt eingereicht. Das ist eine interessante Idee, die in Amerika offenbar funktioniert; bei uns wäre dies neu. Es ist nicht richtig, die Motion vorzuziehen und bereits zu realisieren, bevor wir gründlich darüber haben sprechen können. Es handelt sich hier um ein Gesetz, das rasch vollzogen werden soll. Wenn es rasch vollzogen werden soll, muss es der Staat jetzt erlassen.

In dieser kurzen Zeit kann keine taugliche private Haftvollzugsorganisation errichtet werden, abgesehen davon, dass es schwer vorstellbar ist, dass private Haftvollzugsanstalten billiger sind als öffentliche. Ich bitte Sie, Herr Momioli, uns Zeit zu geben, die Sache gründlicher zu überlegen, den Antrag dort zu plazieren, wo wir ihn besprechen können, und ihn hier zurückzuziehen.

Zu Herrn Schiesser: Ihre Einwendungen verstehe ich. Es geht Ihnen darum, dass die Subvention nicht gestrichen wird, falls gemischte Anstalten errichtet werden. Sinngemäss ist Ihr

Wunsch jedoch bereits in unserer Formulierung enthalten, wenn auch nicht explizit: Wo eine Anstalt als Ganzes beidem dient und wo einfach der Betrieb aufgeteilt ist, müssten wir das Gesetz sinnvollerweise so interpretieren, dass nur für jenen Teil Beiträge gegeben werden können, welcher der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft dient.

Wenn Herr Bundesrat Koller dieser Auslegung des Gesetzes zustimmen kann, wäre Ihr Antrag mit im Kommissionsantrag enthalten, und wir bräuchten keine Änderung vorzunehmen.

Koller Arnold, Bundesrat: Als wir diesen Gesetzentwurf erarbeitet haben, gingen wir davon aus, dass der Vollzug der Wegweisungen und der Ausweisungen nach Artikel 17 des Asylgesetzes und nach Artikel 14 des Anag ganz klar Pflicht und Kompetenz der Kantone ist. Wir waren daher der Meinung, dass wir mit der Tagespauschale von 100 Franken, die wir in der Asylverordnung 2 bereits heute kennen, weil wir im Asylbereich für die Übernahme der Fürsorgekosten zuständig sind, das Nötige vorgekehrt hätten. Dann hat sich allerdings schon in der Vernehmlassung gezeigt, dass sich die Kantone ausserstunde erklären, diese neuen Vollzugsaufgaben zu erfüllen, wenn man ihnen hier nicht eine besondere Unterstützung gewähre.

Aufgrund dessen habe ich dann eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von BFF-Direktor Scheidegger eingesetzt, der diese Frage der Unterstützung mit den Kantonen näher abgeklärt hat. Zunächst war sicher einmal zu klären, ob es nicht gewisse Reserven gäbe, die ausreichend wären, so dass überhaupt keine neuen Haftanstalten nötig sind. Das wäre natürlich der Idealfall gewesen. Nun haben wir aber zur Kenntnis nehmen müssen, dass nicht nur im Kanton Zürich – wo ja bekanntlich seit einiger Zeit ein eigentlicher Notstand herrscht, der sogar zu ungesetzlichen Entlassungen geführt hat oder führen musste – ein Problem besteht, sondern dass die Auslastung der Gefängnisanstalten eigentlich landesweit eine fast hundertprozentige ist. An einem Stichtag waren es 92 Prozent.

Das ist natürlich wirklich eine praktisch hundertprozentige Ausnützung, zumal wir sowieso davon ausgehen, dass die sogenannten unproblematischen Fälle – also jene, wo beispielsweise nur die Kooperation verweigert wird – von den Kantonen mit den vorbestehenden Infrastrukturen erledigt werden können. Aber die Arbeitsgruppe Scheidegger musste zur Kenntnis nehmen, dass es für jene Fälle, wo ein Gewaltpotential besteht, also vor allem gemäss Artikel 13a Litera e, tatsächlich keine genügenden Infrastrukturen gibt und wir daher die Kantone unterstützen müssen.

Zugleich hatte die nationalrätliche Kommission einem allgemeinen «Finanzierungsartikel» gemäss Antrag Seiler Hanspeter mit 18 zu 0 Stimmen zugestimmt, so dass es auch für den sparsamen Bundesrat klar war, dass wir hier den Kantonen helfen müssen, wenn wir nicht den Vorwurf riskieren wollen, dass es sich bei diesem Gesetz um eine papierene Sache handle.

Wir haben dann sofort rechtlich abgeklärt, ob der Bund überhaupt die Kompetenz hat. Das hat das Bundesamt für Justiz in einem Gutachten grundsätzlich bejaht – auf jeden Fall ganz klar im Bereich der Asylbewerber und der Errichtung der Infrastruktur. Etwas problematischer wäre die Sache im Bereich der illegalen Ausländer. Aber dort sehen wir ja konsequenterweise auch keine Unterstützungen in Form von Tagespauschalen vor.

Aufgrund dieser Ausgangslage haben wir Ihnen nun einen präziser formulierten Finanzierungsartikel unterbreitet, der zwei Sachgebiete unterscheidet: Einerseits kann der Bund Bau und Einrichtung kantonaler Haftanstalten zum Zwecke dieses Gesetzes, also der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft, ganz oder teilweise finanzieren; auf der andern Seite sehen wir für diese Tagespauschale, die wir heute schon in der Asylverordnung haben, eine gesetzliche Grundlage vor.

Wir haben unterdessen auch bereits ein Anstaltskonzept entwickelt, allerdings nicht in der Meinung, dass wir dieses Konzept den Kantonen aufoktroieren würden. Ich habe schon gesagt: Wir wollen den Kantonen nicht mehr dreinreden als unbedingt nötig, aber es ist ganz klar, dass wir dann, wenn wir finanzieren, natürlich auch gewisse Auflagen verfügen können.

Dieses Anstaltskonzept hat im übrigen ganz klar gemacht, dass zwischen gewöhnlichem Strafvollzug und diesen verwaltungsrechtlichen Zwangsmassnahmen ein ganz grundlegender Unterschied besteht, nämlich der, dass bei den Zwangsmassnahmen der Resozialisierungsgedanke vollständig entfällt. Deshalb wird sich zum Teil auch ein unterschiedliches Haftregime gegenüber jenem in den normalen Strafvollzugsanstalten ergeben.

Ein zentraler Unterschied liegt gegenüber dem Strafvollzug auch darin, dass es der Betroffene praktisch in seiner Hand hat, wie lange er in Haft ist, denn er muss ja nur kooperieren und die entsprechenden Haftgründe beseitigen, dann wird er sofort entlassen, ganz im Unterschied zu jemandem, der zu drei Jahren Zuchthaus oder zu entsprechender Gefängnisstrafe verurteilt worden ist.

Der Klarheit halber möchte ich dagegen noch einmal festhalten, dass wir die Tagespauschale nur für den Asylbereich vorsehen, dort, wo wir auch tatsächlich zuständig sind – also auch bei den verwandten Bereichen wie vorläufige Aufnahme und allem, was mehr oder weniger direkt mit dem Asyl zusammenhängt. Dagegen bleibt die Kostentragung auf dem Gebiete der illegalen Ausländer – wie nach geltendem Recht – eindeutig bei den Kantonen.

Zu den Abänderungsanträgen: Der Antrag von Herrn Morniroli: Private Trägerschaften sind an sich auch in unserem Land kein Tabu; vor allem auf dem Gebiete der Erziehungsheime kennen wir das heute schon. Wir kennen es auch auf dem Gebiete der Halbgefangenschaft. Aber wir möchten hier neue Haftanstalten nur für jene vorsehen, bei denen ein gewisses Gewaltpotential im Spiel ist.

Gerade in Fällen, wo ein Gewaltpotential im Spiel ist, ähnlich wie beim Strafvollzug, sollten wir – da bin ich mit Herrn Frick einverstanden – nicht einen «Schnellschuss» abfeuern, sondern wir werden diese Frage bei der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches miteinander erörtern. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie diesen Antrag im Hinblick darauf, dass wir es dort miteinander vertieft erörtern werden, zurückziehen könnten.

Schliesslich zum Antrag Schiesser: Es ist die klare Meinung des Bundesrates, dass wir nur für die problematischen Fälle neue Haftanstalten brauchen. Der Bundesrat ist auch der Meinung, dass vorerst nur eine einzige neue gebaut werden soll, und zwar im Raum von Kloten. Der Raum Zürich ist natürlich am meisten belastet. Wir haben zwar Schätzungen, dass gesamthaft vielleicht ein Anstaltsbedarf für 200 bis 300 Personen entstehen könnte, aber Sie haben sicher Verständnis, wenn wir etappenweise vorgehen wollen. Das ist durch diese Kannvorschrift rechtlich auch abgesichert.

Wir werden Ihnen übrigens, wenn Sie diesem Gesetz zugestimmt haben, auf die Sommersession hin einen entsprechenden Verpflichtungskredit – nach unseren vorläufigen Schätzungen etwa in der Grössenordnung von 20 Millionen Franken – für diese geplante Haftanstalt im Raume Zürich unterbreiten. Aber die Arbeiten müssen noch vertieft werden. Selbstverständlich halten wir uns genau an den vom Finanzhaushaltsgesetz vorgeschriebenen Weg.

Damit, Herr Schiesser, ist auch klar, dass es nicht der Sinn dieser Finanzierungsbestimmung sein kann, dass der Bundesrat jetzt von überall her solche Finanzierungsgesuche entgegennehmen würde. Die Meinung ist eindeutig die: Nur zentrale Anstalten, erste Etappe eine im Raume Zürich, zweite Etappe möglicherweise eine im Raum Westschweiz, nach Genf/Cornavin orientiert, und keine anderen.

Dank des Bundesgesetzes haben wir die Verpflichtung der Kantone, dass sie zum interkantonalen Vollzug angehalten werden können. Wir können also die entsprechenden Bauherren und Trägerschaftskantone auch dazu verpflichten, Leute aus anderen Kantonen in ihren Haftanstalten zu übernehmen. Deshalb meine ich, man sollte die Formulierung «ausschliesslich» belassen, sonst würde man bei den Kantonen den Eindruck erwecken, sie könnten jetzt einfach Subventionsgesuche stellen und allenfalls sogar noch Strafvollzugsprobleme unter diesem Titel lösen. Ich unterstelle ihnen das nicht, aber angesichts der schwierigen Lage bestünde eine gewisse Gefahr, und das kann nicht der Sinn dieser zusätzlichen Belastung des Bundes sein.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, dem Antrag Ihrer Kommission zuzustimmen und die Abänderungsanträge abzulehnen.

Morniroli Giorgio (D, TI): Ich danke für das Entgegenkommen, das Sie, Herr Bundesrat, und auch Kollege Frick wenigstens in intellektueller Hinsicht gezeigt haben, indem Sie die Möglichkeit solcher Privatgefängnisse nicht ausschliessen. Es ging mir hier darum, Sie auf diese Möglichkeit hinzuweisen und Sie zu sensibilisieren. Ich bin nicht Jurist, aber wenn ich Artikel 64bis Absatz 2 der Bundesverfassung lese, wird ja die Kompetenz des Strafvollzugs an die Kantone delegiert. Artikel 2 des Gesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341), auf den sich der vorliegende Entwurf in Artikel 14e beruft, besagt in Absatz 1: «Der Bund gewährt Beiträge an den Neu-, Aus- und Umbau folgender öffentlichen und privaten Einrichtungen:» Ich glaube: Wenn die Kantone diese Anregung aufnehmen wollten, könnten sie solche privaten Institutionen zumindest in Betracht ziehen, ohne gegen ein Bundesgesetz zu verstossen. Ich ziehe meinen Antrag natürlich zurück.

Schiesser Fritz (R, GL): Ich halte meinen Antrag aufrecht, und zwar aus der folgenden, einfachen Überlegung heraus: Herr Bundesrat Koller hat dargelegt, dass vorerst eine einzige Anstalt für diesen Zweck vorgesehen ist, in der genannten Grössenordnung. Das ist einleuchtend. Dazu möchte ich aber festhalten, dass sich die Verhältnisse ändern können. Sollte diese Anstalt – wegen Entwicklungen, die sich ergeben können – nicht vollständig belegt sein, beispielsweise nur zur Hälfte, wäre es für den Kanton Zürich aufgrund der vorgesehenen Formulierung ausgeschlossen, die bestehenden freien Haftplätze für andere Zwecke zu verwenden. Diese Anstalt würde sonst nicht mehr ausschliesslich dem in der Formulierung enthaltenen Zweck dienen. Das will ja diese Formulierung gerade verhindern. Ob man das im Kanton Zürich verstehen würde, wage ich zu bezweifeln.

Man hätte auf der einen Seite zu wenig Haftplätze, und auf der anderen Seite bestünde eine Anstalt, die man nicht benützen könnte, weil die Formulierung im Gesetz das ausschliesst. Das verstehe ich nicht. Ich möchte hier flexibel sein und den Entwicklungen, die sich ergeben können, Rechnung tragen. Deshalb halte ich meinen Antrag aufrecht.

Koller Arnold, Bundesrat: Nur noch kurz: Ich glaube nicht, dass dies wie ein Stiftungszweck unabänderlich ist. Natürlich muss diese Voraussetzung bei der Subventionierung gegeben sein, sonst wollen wir nicht subventionieren. Das ist ja auch ein Grund, weshalb wir das Wort «ausschliesslich» bewusst hineingenommen haben, weil wir sonst befürchten müssten, dass Kantone Subventionsbegehren für gemischte Anstalten stellen. Das wollen wir – wenigstens jetzt, wo es um den Bau neuer Anstalten geht – bewusst nicht. Meines Erachtens geht aber Ihre Interpretation weit über das Ziel hinaus. Wenn das Gesetz seinen Zweck in derart idealer Weise erfüllen würde, bräuchten wir es nicht und würden auch keine solche Zweckänderung einer Anstalt vornehmen.

Präsident: Herr Morniroli hat seinen Antrag zurückgezogen.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

13 Stimmen

Für den Antrag Schiesser

11 Stimmen

Abs. 1 bis – Al. 1 bis

Simmen Rosmarie (C, SO): Ich will mich ebenfalls der Kürze befleissigen. Trotzdem: Hier in Artikel 14e ist eine Lücke entstanden. Bei Absatz 1 geht es um Beiträge des Bundes an den Bau. Der Bund kann also die Einrichtungsbeiträge an den Bau sprechen. Bei Absatz 2 geht es um die Betriebsbeiträge. «Dazwischen» ist nun etwas vergessen gegangen, und zwar sind das die personellen Konsequenzen, die aus dem Bau neuer Haftanstalten resultieren.

Der Bericht der Arbeitsgruppe «Vollzugsunterstützung» rechnet mit einem Verhältnis von ungefähr einem Betreuer auf drei bis vier Insassen, d. h.: für die 200 bis 300 Haftplätze müssten etwa 80 bis 100 Betreuerstellen vorgesehen werden. Diese Betreuer und Betreuerinnen aber finden sich nicht auf dem Arbeitsmarkt, sondern müssen speziell ausgebildet werden.

Im Normalfall wird Betreuungspersonal durch das Schweizerische Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal ausgebildet. Die Kosten für dieses Zentrum werden ausschliesslich von den Kantonen getragen. Die Ausbildung findet in berufsbegleitenden Kursen während ungefähr zwei Jahren statt. Diese lange berufsbegleitende Ausbildung ist im Falle dieser Zentren nicht möglich, sondern wird in Intensivkursen erfolgen müssen, wenn diese Zentren fristgerecht in Betrieb genommen werden sollen.

Da diese Ausbildung nun in kurzen Intensivkursen stattfindet, fallen vermehrt Kosten an. Diese Leute müssen zusammengezogen werden; es sind hauptsächlich die Unterkunftskosten, die hier zu Buche schlagen werden. Die Kantone werden sich ausserstande sehen, die Ausbildungskosten alleine zu tragen. Es ist dasselbe Problem wie beim Bau der Anstalten.

Es wäre verhängnisvoll, wenn diese mit mangelhaft ausgebildetem Personal geführt werden müssten. Der Bericht der Arbeitsgruppe «Vollzugsunterstützung» weist darauf hin – Herr Bundesrat Koller hat es vorhin ebenfalls gesagt –, dass in diesen Anstalten vor allem Leute mit erhöhtem Risikopotential einsitzen werden, dass also erhöhte Fluchtgefahr und erhöhte Bedrohung für das Personal bestehen.

Wenn wir die Ausbildung des Betreuungspersonals nicht im Gesetz erwähnen, besteht nachher für den Bundesrat keine Möglichkeit mehr, bei einer Finanzierung die Kantone zu unterstützen.

Ich habe die Formulierung bewusst in Analogie zu Absatz 1 gewählt, mit einer Kann-Formulierung, wie beim Bau der Anstalten. Es handelt sich hier also lediglich um ein Gleichziehen der baulichen mit den personellen Aspekten.

Ich bitte Sie dringend, diesen Absatz 1 bis aufzunehmen, denn nur so ist gewährleistet, dass diese Anstalten normal und so, wie wir es verlangen müssen, funktionieren können.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Dieser Antrag hat der Kommission selbstredend nicht vorgelegen. Wir haben über diesen speziellen Fall auch keine grossen Diskussionen geführt. Ich kann Ihnen aber sagen, was im allgemeinen die Haltung der Kommission in dieser Frage ist.

Die Kantone erhalten Tagespauschalen. Die Meinung der Kommission war, dass in diesen Tagespauschalen alles inbegriffen ist, was zur Führung dieser Anstalt gehört. Dazu gehört natürlich viel: Ein erster Teilbereich ist der tägliche Betrieb, ein zweiter die Schulung des Personals, ein dritter sind die Rechtskosten in Zusammenhang mit der Haftentlassung, die Rechtskosten für Anwälte, die Gerichtskosten, wenn der Richter über mehrere Haftentlassungsgesuche zu entscheiden hat – all diese Kosten werden auch nicht separat vergütet. Persönlich halte ich es für richtig, dass der Bund eine Pauschale ausrichtet, in der auch alle Nebenkosten inbegriffen sind. Frau Simmen möchte nun einzelne Nebenkosten separat vergütet haben. Doch wir müssen auch diese Nebenkosten «inklusive» nehmen.

Ich muss Sie bitten, diesen Antrag abzulehnen.

Koller Arnold, Bundesrat: Natürlich braucht eine solche Haftanstalt auch Betreuungspersonal, aber der Bundesrat ist der Meinung, dass wir jetzt mit diesem Artikel 14e den Kantonen wirklich sehr weit entgegengekommen sind. Wir machen uns auch keine Illusionen: Wenn diese neue Haftanstalt rechtzeitig stehen soll, brauchen wir einerseits die Unterstützung des EMD, damit wir ein entsprechendes Terrain möglichst billig erhalten können, und andererseits müssen wir den betreffenden Kanton, der diese zusätzliche Aufgabe für alle Kantone übernimmt, beim Bau sehr weitgehend entschädigen. Nachdem die Ausbildung des Personals vorläufig ja noch Sache der Kantone ist – ob der Bund in dieser Frage allenfalls weiter gehen sollte, ist ein Punkt des Postulates Gadiant –, sollten wir hier nicht kasuistisch vorgehen. Wie mir meine Mitarbeiterin

übrigens mitteilt, hat der Neunerausschuss der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren in einer vorläufigen Stellungnahme zu einer Eingabe des Ausbildungszentrums für Strafvollzugspersonal die Auffassung vertreten, die Ausbildung sei Sache der Kantone.

Wenn man Kompetenzen in Anspruch nimmt, muss man in Gottes Namen auch die Kosten tragen. Ich wäre Ihnen daher dankbar, Frau Simmen, wenn Sie diesem gerechten Ausgleich der Kostentragung, wie ihn der Bundesrat vorschlägt, zustimmen könnten.

Simmen Rosmarie (C, SO): Zu Herrn Frick: Das Personal kann natürlich nicht während des Arbeitens in einem Training «on the job» ausgebildet werden. Das sind Kosten, die anfallen, bevor der Betrieb beginnt. Das ist das eine.

Herr Bundesrat Koller, ich begreife Ihre Haltung durchaus, muss Ihnen aber sagen, dass es nicht um routinemässig zu sprechende Beiträge an die Ausbildung geht, die nun eingeführt werden sollen. Es geht lediglich um diesen speziellen Fall hier. Das ist auch der Grund, warum der Bund Baubeiträge zu leisten bereit ist.

Es geht uns darum, dass wir uns nicht durch eine Beschränkung auf die Bauzuschüsse der Möglichkeit berauben, für diesen speziellen Fall – und nur für diesen – möglicherweise in der gleichen Grössenordnung auch Ausbildungsbeiträge zu sprechen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Simmen
Dagegen

4 Stimmen
17 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich habe nur eine Bemerkung zum französischen Text. Man hat mich darauf aufmerksam gemacht, dass dieser inhaltlich nicht ganz richtig ist. Bei Absatz 2 Einleitung, vor den Buchstaben a bis d, steht: «Le forfait est alloué: a. aux requérants». Es müsste aber statt «aux» «pour les» heissen. Es sind keine Direktzahlungen. Ich bitte, dass die Redaktionskommission diesen Fehler behebt.

Angenommen – Adopté

Art. 20 Abs. 1ter

Antrag der Kommission
Streichen

Art. 20 al. 1ter

Proposition de la commission
Biffer

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Kommission bittet Sie, diesen Absatz zu streichen. Warum? Er führt aus, dass im genannten Fall die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist. Das ist eine völlig überflüssige Bestimmung. Artikel 100 Litera b OG erklärt ja ausdrücklich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde im gesamten Fremdenpolizeibereich als zulässig, also auch ausdrücklich für diesen Fall. Da könnte die Nennung dieses Falles in diesem Gesetz nur zu Verwirrung führen, nämlich beispielsweise durch die Frage, ob andere Rechtsmittel nun nicht gelten, wenn nur dieses ausdrücklich genannt sei.

Ich bitte Sie, unserem Antrag auf Streichung zu folgen.

Angenommen – Adopté

Art. 23a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 23a ist die Strafbestimmung als Ausführung zu Artikel 13e, zur Eingrenzung, das strafrechtliche Korrelat. Damit ist auch klar, dass die Ver-

letzung von Artikel 13e mehrere Sanktionen haben kann: eine strafrechtliche und – wenn die Verletzung genügend schwer ist – auch eine Inhaftierung nach Artikel 13a.

Angenommen – Adopté

Art. 24 Abs. 1 erster Satz

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 24 al. 1 première phrase

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte Ihnen empfehlen, die gesamte Ziffer II zu genehmigen. Es sind Gesetzesänderungen – Anpassungen –, die aufgrund der vorherigen Beschlüsse nötig sind. Es sind keine materiellen Änderungen, die über das bereits Beschlossene hinausgehen.

Angenommen – Adopté

Ziff. III Art. 1 (neu)

Antrag der Kommission

Abs. 1

Die Kantone erlassen die für den Vollzug dieses Gesetzes notwendigen Einführungsbestimmungen.

Abs. 2

Bis zum Erlass derselben erlassen die Kantonsregierungen die notwendigen Bestimmungen.

Ch. III art. 1 (nouveau)

Proposition de la commission

Al. 1

Les cantons édictent les dispositions d'introduction nécessaires à l'exécution de la présente loi.

Al. 2

Jusqu'à leur promulgation, les gouvernements cantonaux édictent les dispositions nécessaires.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Sie sehen, dass wir einen Artikel 1 (neu) eingefügt haben, und zwar ausgehend von folgenden Überlegungen: Die Einführung dieses Gesetzes in den Kantonen muss rasch erfolgen. Nun müssen die gesetzlichen Anpassungen in den Kantonen auf verschiedene Arten erfolgen. Teilweise sind von den Kantonsparlamenten formelle Gesetze zu erlassen, teilweise sogar mit obligatorischem Referendum; teilweise genügen kantonsrätliche Verordnungen. In einzelnen Fällen können auch regierungsrätliche Beschlüsse genügen. Aus diesen Gründen besteht die Gefahr, dass die Kantone die Anpassungen nicht rechtzeitig auf den Zeitpunkt vornehmen können, auf den der Bundesrat diese Massnahmen in Kraft setzen will.

Die Kommission hat daher eine Regelung analog jener beschlossen, die vor mehreren Jahren für das Raumplanungsgesetz erlassen wurde. Soweit die Kantone das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zeitlich nicht einhalten können, sollen die Kantonsregierungen die notwendigen Bestimmungen vorsorglich erlassen, ohne dass dadurch das spätere ordentliche kantonale Gesetzgebungsverfahren hinfällig würde.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte Sie bitten, dieser Übergangsbestimmung zuzustimmen. Es war vor allem Herr Regierungsrat Huber, der geltend gemacht hat, in einigen Kantonen würde die Inkraftsetzung dieses Gesetzes bis zu zwei

Jahre in Anspruch nehmen. Wenn dem so ist, kann ein derartiger Aufschub natürlich nicht verantwortet werden.

Ich möchte Sie daher bitten, dieser Bestimmung, die nach dem Beispiel des Raumplanungsgesetzes erfolgt, zuzustimmen. Dies scheint mir um so unbedenklicher zu sein, als die Kantone die Betroffenen ja nicht mit neuen Pflichten belasten. Die Anpassungsvorschriften, die sie zu erlassen haben, sind vor allem institutionelle, so dass mir das Verfahren auch rechtsstaatlich gesehen unbedenklich erscheint.

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 1bis

Streichen

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 2

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 1bis

Biffer

Al. 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Inhaltlich haben wir in Absatz 1 keine Änderungen vorgenommen. Wir bitten Sie, Absatz 1 bis zu streichen. Indem wir nun Artikel 14e mit der Finanzierung ausführlich eingefügt haben, ist dieser Absatz 1 bis überflüssig. Zu den Absätzen 2 und 3 habe ich keine Bemerkungen.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

19 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich bitte Sie, dass wir in diesem Zusammenhang die Petition der Asyl-Koordination, die uns überreicht worden ist, zur Kenntnis nehmen, ihr aber keine Folge geben, da wir ja auf das Gesetz eingetreten sind.

Zustimmung – Adhésion

Abs. 2bis

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 13c al. 1, 2, 2bis

Proposition de la commission

Al. 1

Maintenir

Al. 2

La légalité et l'adéquation de la détention doit être examinée dans les 96 heures au plus tard par une autorité judiciaire au terme d'une procédure orale.

Al. 2bis

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Sie haben die Fahne vor sich: Formell bestehen sieben Differenzen zum Nationalrat. Materiell geht es im wesentlichen um eine Differenz, die zur Beratung steht, die anderen sind untergeordneter Natur. Ich werde so vorgehen wie anlässlich der ersten Lesung und das Konzept, ob wir erstinstanzlich zuerst den Richter oder die Fremdenpolizei entscheiden lassen wollen, zur Diskussion stellen. Es betrifft dies die Artikel 13a, 13b und 13c. Wenn Sie dem Entscheid der Kommission folgen, haben Sie bereits die meisten Differenzen behandelt.

Um es vorwegzunehmen: Die Kommission beantragt, am Entscheid unseres Rates festzuhalten und den ersten Entscheid der Fremdenpolizei – bei voller Kontrolle durch den Richter – zu überlassen. Bevor ich dies begründe, eine Vorbemerkung: Der Unterschied zwischen der Lösung des National- und jener des Ständerates ist geringfügig. In beiden Fällen entscheidet der Richter nach einer mündlichen Verhandlung. Er hat völlige Rechts- und Ermessenskontrolle, und in beiden Fällen muss der Richter den Entscheid begründen. Der Unterschied liegt darin, dass nach der Fassung des Ständerates die Fremdenpolizei erstinstanzlich einen begründeten Entscheid treffen muss und nicht bloss eine vorsorgliche Massnahme anordnet. Dazu kommt, dass nach unserer Lösung der Sachverhalt zuerst von der Fremdenpolizei abzuklären ist und nicht erst durch den Richter vollständige Abklärungen zu treffen sind, wie es der Nationalrat vorsieht. Wenn nun in der Öffentlichkeit der Eindruck entstanden ist – dieser Eindruck scheint mir in den verschiedenen Nachrichten vorzuherrschen, die ich zur Kenntnis genommen habe –, dass der Nationalrat den Richter entscheiden lassen wolle und darum für einen Richterstaat sei, währenddem der Ständerat die Polizei entscheiden lassen wolle und daher tendenziell für einen Polizeistaat sei, ist dieser Eindruck völlig falsch und in aller Deutlichkeit zu korrigieren. Unsere Kommission ist überzeugt, dass nach unserer Lösung der Rechtsschutz des Betroffenen weit grösser ist, als er es bei der Lösung des Nationalrates wäre.

Damit komme ich zur Begründung in vier kurzen Punkten:

1. Die Kommission erachtet unsere Lösung als sachlich besser. Der Rechtsschutz ist grösser, indem ein Richter völlig unabhängig in voller Kognition den Entscheid überprüft: Vier Augen sehen mehr als zwei! Zudem wird der Prozessstoff in erster Linie einmal von der Fremdenpolizei gesammelt, aber der Richter hat unabhängig davon eine mündliche Verhandlung durchzuführen. Er kann jederzeit – und muss es, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen – weitere Beweise erheben, weiteren Tatsachen nachgehen. Der Rechtsschutz nach unserer Lösung ist generell besser.

2. Wenn die Fremdenpolizei einen Entscheid bereits begründen muss, muss sie auch alle Grundlagen für ihren Entscheid beiziehen und kann nicht bloss auf Verdachtsmomente oder weniger bestimmte Anhaltspunkte hin einen vorsorglichen Entscheid treffen. Das bringt einen zusätzlichen Schutz vor vorsorglichen, eiligen Verhaftungen.

3. Es ist festzuhalten, dass die Lösung des Nationalrates den Kantonen ein System aufzwingen würde, das diese bisher bei der Administrativ- und auch bei der Untersuchungshaft nicht kennen.

Auch im Fall der Administrativ- bzw. der Untersuchungshaft entscheidet in aller Regel zuerst ein Untersuchungsbeamter oder eine Verwaltungsbehörde, und dem Richter obliegt ledig-

93.128

Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Bundesgesetz

Droit des étrangers. Mesures de contrainte. Loi

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 109 hiervoor – Voir page 109 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 14. März 1994
Décision du Conseil national du 14 mars 1994

Art. 13a

Antrag der Kommission

Festhalten

Proposition de la commission

Maintenir

Art. 13b Abs. 1, 2

Antrag der Kommission

Abs. 1

Festhalten

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 13b al. 1, 2

Proposition de la commission

Al. 1

Maintenir

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Art. 13c Abs. 1, 2, 2bis

Antrag der Kommission

Abs. 1

Festhalten

Abs. 2

Die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft sind spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu überprüfen.

lich die freie und vollständige Überprüfung. Also ist das System kohärent.

4. Es ist einzuräumen, dass die Kommission diesen Entscheid im Bewusstsein trifft, zwei Hasen gleichzeitig zu jagen: Erstens einmal will sie ein rechtsstaatlich besseres Verfahren durchsetzen und zweitens diese gründliche Lösung auch unter dem Zeitdruck des beschleunigten Verfahrens treffen. Auch weil die Kommission begründete Aussicht hat, dass sich der Nationalrat das nächste Mal unserer Fassung anschliessen wird, tritt sie für Festhalten ein.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommission zu folgen.

Koller Arnold, Bundesrat: Wenn Sie mir, um Zeit sparen zu können, eine generelle Vorbemerkung erlauben, dann würde ich Ihrem Rat empfehlen, in allen anderen Differenzen dem Nationalrat zuzustimmen, hier aber festzuhalten.

Die praktischen Unterschiede – der Kommissionsreferent hat das gesagt – zwischen Nationalrat einerseits und Bundesrat und Ständerat andererseits sind nicht gross, weil man ja auch mit der Lösung gemäss Nationalrat um eine vorläufige Festnahme durch die Fremdenpolizei nicht herumkommt und im übrigen auch Ständerat und Bundesrat die obligatorische richterliche Überprüfung des Verwaltungsentscheides vorschreiben.

Eine knappe Mehrheit des Nationalrates möchte nun aber offensichtlich ein Zeichen setzen, indem freiheitsentziehende Massnahmen von Anfang an vom Richter beschlossen werden.

Ich habe mich natürlich auch gefragt, ob Sie angesichts des Differenzbereinigungsverfahrens nicht nach dem Motto «der Gescheitere gibt nach» handeln und hier zustimmen sollten. Aber nach reiflicher Überlegung möchte ich Ihnen davon abraten. Es ist nicht nur das Stimmenverhältnis – nämlich im Nationalrat 91 zu 86 Stimmen, das erste Mal brauchte es sogar den Stichtentscheid der Präsidentin, und bei Ihnen 33 zu 7 Stimmen –, es ist auch nicht allein der Umstand, dass Sie ja dem Nationalrat in zwei Punkten entgegengekommen sind – nämlich bei der Kognition, wo jetzt nicht nur die Rechtmässigkeit durch den Richter, sondern auch die Angemessenheit überprüft wird und ausdrücklich eine mündliche Verhandlung verlangt wird –; es sind vor allem sachliche Bedenken, die mich dazu führen, Ihnen zu raten, bei Ihrem Entscheid zu bleiben. Die wichtigsten sind bereits kurz angesprochen worden. Wir haben im Rahmen des Ausländerrechts heute schon ein System, weil wir die Ausschaffungshaft – und übrigens auch die Internierung – bereits kennen. Wenn Sie dem Nationalrat zustimmten, würden Sie hier anlässlich einer Teilrevision des Gesetzes eine grundsätzliche Systemänderung vornehmen: Entscheid von Anfang an durch den Richter – nicht mehr durch die Verwaltungsbehörde mit anschließender Überprüfung durch den Richter. Das wäre eine Systemänderung, die weder durch das nationale noch das internationale Recht geboten ist. Die Europäische Menschenrechtskonvention sieht im Gegenteil bei Verwaltungsmassnahmen gerade jenes System vor, das Sie jetzt selber festgelegt haben. Im übrigen würde das Modell des Nationalrates im Bereich von Verwaltungsmassnahmen weiter gehen als im Strafrecht, und das scheint doch auch unangemessen zu sein.

Und vielleicht das wichtigste Bedenken – gerade hier im Ständerat –: Ich hätte vor allem grosse föderalistische Bedenken. Wir können nicht immer sagen – das steht im Gesetz –, die Kantone seien sowohl für den Vollzug der Wegweisungen als auch für den Vollzug der Ausweisungen zuständig, und auf der anderen Seite ohne jeglichen sachlichen Anlass ständig bei der Organisationsautonomie der Kantone intervenieren. Da habe ich Verständnis, wenn die Kantone tatsächlich reklamieren und sagen: Wenn die Kompetenz für den Vollzug schon bei uns ist und wenn wir ein eingespieltes System haben, macht es doch keinen Sinn, dass Sie jetzt von Bundesrechts wegen eine solche Systemänderung vorschreiben, nur um ein politisches Zeichen zu setzen.

Das sind die Gründe, weshalb ich Sie bitten möchte, an Ihrem Entscheid festzuhalten.

Art. 13a; 13b Abs. 1; 13c Abs. 1

Art. 13a; 13b al. 1; 13c al. 1

Angenommen – Adopté

Art. 13b Abs. 2 – Art. 13b al. 2

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Kommission beantragt, dem Nationalrat zu folgen.

Dieser ist, was die Dauer (neun Monate) betrifft, auf die Lösung des Ständerates eingeschwenkt, will aber nicht sechs Monate Grund- und drei Monate Verlängerungsdauer, sondern umgekehrt drei Monate Grund- und sechs Monate Verlängerungsdauer. Wir schliessen uns dieser Lösung an.

Angenommen – Adopté

Art. 13c Abs. 2 – Art. 13c al. 2

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: In Absatz 2 fügen wir entgegen unserer ersten Fassung eine Verdeutlichung ein, indem wir die «mündliche Anhörung» durch «mündliche Verhandlung» präzisieren. Es soll eine eigentliche mündliche Verhandlung stattfinden, nicht bloss ein beschränktes Anhören des Verhafteten. Das ist eine Verdeutlichung.

Angenommen – Adopté

Art. 13c Abs. 2bis – Art. 13c al. 2bis

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Der Nationalrat hält an seinem ersten Satz, der Selbstverständlichkeiten des Verwaltungsrechtes beinhaltet, fest. Wir verschliessen uns dieser Auffassung nicht, möchten aber unsere Bedenken nochmals äussern, die wir bei der ersten Lesung vorgebracht haben: Dieser Satz kann mehr Missverständnisse fördern, als er Klarheit schafft.

Angenommen – Adopté

Ziff. III Art. 1 Abs. 2

Antrag der Kommission

Bis zum Erlass derselben, aber während höchstens zwei Jahren, sind die Kantonsregierungen befugt, die notwendigen Bestimmungen zu erlassen.

Ch. III Art. 1 al. 2

Proposition de la commission

Jusqu'à leur promulgation, mais pendant deux ans au maximum, les gouvernements cantonaux sont compétents pour édicter les dispositions nécessaires.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Wir haben uns in der ersten Lesung entschieden, dass die Kantonsregierungen die vorsorglichen Bestimmungen erlassen können. Der Nationalrat möchte die Dauer beschränken, und zwar auf 18 Monate, allerdings mit der Einschränkung, «wenn das kantonale Recht nichts anderes bestimmt».

Wir haben uns in der Kommission auf die Lösung geeinigt, dass den Kantonsregierungen zwei Jahre provisorische Frist zu geben sind. In dieser Frist ist im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Anpassung vorzunehmen. Zwei Jahre darum, weil uns ein Regierungsrat aus dem Kanton Luzern glaubwürdig versichert hat, dass einzelne Kantone bis zu zwei Jahre für die ordentliche Gesetzgebung brauchen.

Die Einschränkung des Nationalrates, «wenn das kantonale Recht nichts anderes bestimmt», ist überflüssig; sie ist in Absatz 1 bereits enthalten.

Ich bitte Sie, der Kommission zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

Schluss der Sitzung um 14.20 Uhr

La séance est levée à 14 h 20

93.128

**Zwangsmassnahmen
im Ausländerrecht.
Bundesgesetz
Droit des étrangers.
Mesures de contraintes. Loi**

Siehe Seite 272 hiervor – Voir page 272 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 18. März 1994
Décision du Conseil national du 18 mars 1994

Schlussabstimmung – Vote final
Für Annahme des Entwurfs
Dagegen

37 Stimmen
2 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Ablauf der Referendumsfrist: 4. Juli 1994

Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht

vom 18. März 1994

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 69^{ter} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 22. Dezember 1993 ¹⁾,
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 26. März 1931 ²⁾ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer wird wie folgt geändert:

Art. 13a

Um die Durchführung eines Wegweisungsverfahrens sicherzustellen, kann die zuständige kantonale Behörde einen Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt, während der Vorbereitung des Entscheides über seine Aufenthaltsberechtigung für höchstens drei Monate in Haft nehmen, wenn er:

- a. sich im Asyl- oder Wegweisungsverfahren weigert, seine Identität offenzulegen, mehrere Asylgesuche unter verschiedenen Identitäten einreicht oder wiederholt einer Vorladung ohne ausreichende Gründe keine Folge leistet;
- b. ein nach Artikel 13e ihm zugewiesenes Gebiet verlässt oder ihm verbotenes Gebiet betritt;
- c. eine Einreiseperrre missachtet hat und nicht sofort weggewiesen werden kann;
- d. nach einer rechtskräftigen Ausweisung aufgrund von Artikel 10 Absatz 1, Buchstabe a oder b oder nach einer unbedingten Landesverweisung ein Asylgesuch einreicht;
- e. Personen ernsthaft bedroht oder an Leib und Leben erheblich gefährdet und deshalb strafrechtlich verfolgt wird oder verurteilt worden ist.

Art. 13b

¹ Wurde ein erstinstanzlicher Weg- oder Ausweisungsentscheid eröffnet, so kann die zuständige kantonale Behörde den Ausländer zur Sicherstellung des Vollzugs:

- a. in Haft belassen, wenn er sich gestützt auf Artikel 13a bereits in Haft befindet;

¹⁾ BBl 1994 I 305

²⁾ SR 142.20

Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. BG

- b. in Haft nehmen, wenn Gründe nach Artikel 13a Buchstabe b, c oder e vorliegen;
- c. in Haft nehmen, wenn konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass er sich der Ausschaffung entziehen will, insbesondere weil sein bisheriges Verhalten darauf schliessen lässt, dass er sich behördlichen Anordnungen widersetzt.

² Die Haft darf höchstens drei Monate dauern; stehen dem Vollzug der Weg- oder Ausweisung besondere Hindernisse entgegen, so kann die Haft mit Zustimmung der kantonalen richterlichen Behörde um höchstens sechs Monate verlängert werden.

³ Die für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung notwendigen Vorkehren sind umgehend zu treffen.

Art. 13c

¹ Die Haft wird von der Behörde des Kantons angeordnet, welcher für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung zuständig ist.

² Die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Haft sind spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu überprüfen.

³ Die richterliche Behörde berücksichtigt bei der Überprüfung des Entscheides über Anordnung, Fortsetzung und Aufhebung der Haft neben den Haftgründen insbesondere die familiären Verhältnisse der inhaftierten Person und die Umstände des Haftvollzugs. Die Anordnung einer Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft gegenüber Kindern und Jugendlichen, die das 15. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, ist ausgeschlossen.

⁴ Der inhaftierte Ausländer kann einen Monat nach der Haftüberprüfung ein Haftentlassungsgesuch einreichen. Über das Gesuch hat die richterliche Behörde innert acht Arbeitstagen aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu entscheiden. Ein erneutes Gesuch um Haftentlassung kann bei der Haft gemäss Artikel 13a nach einem und bei der Haft gemäss Artikel 13b nach zwei Monaten gestellt werden.

⁵ Die Haft wird beendet, wenn:

- a. der Haftgrund entfällt oder sich erweist, dass der Vollzug der Weg- oder Ausweisung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen undurchführbar ist;
- b. einem Haftentlassungsgesuch entsprochen wird;
- c. die inhaftierte Person eine freiheitsentziehende Strafe oder Massnahme antritt.

⁶ Die zuständige Behörde hat über die Aufenthaltsberechtigung des inhaftierten Ausländers ohne Verzug zu entscheiden.

Art. 13d

¹ Die Kantone sorgen dafür, dass eine vom Verhafteten bezeichnete Person in der Schweiz benachrichtigt wird. Der Verhaftete kann mit seinem Rechtsvertreter mündlich und schriftlich verkehren.

² Die Haft ist in geeigneten Räumlichkeiten zu vollziehen. Die Zusammenlegung mit Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug ist zu vermeiden. Den Inhaftierten ist soweit möglich geeignete Beschäftigung anzubieten.

Art. 13e

¹ Die zuständige kantonale Behörde kann einem Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt und der die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet, insbesondere zur Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels, die Auflage machen, ein ihm zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten.

² Diese Massnahmen werden von der Behörde des Kantons angeordnet, der für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung zuständig ist. Das Verbot, ein bestimmtes Gebiet zu betreten, kann auch von der Behörde des Kantons erlassen werden, in dem dieses Gebiet liegt.

³ Gegen die Anordnung dieser Massnahmen kann bei einer kantonalen richterlichen Behörde Beschwerde geführt werden. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.

Art. 14

¹ Die zuständige kantonale Behörde kann einen Ausländer in einen von ihr bezeichneten Staat ausschaffen, wenn:

- a. er die Frist, die ihm zur Ausreise gesetzt worden ist, verstreichen lässt;
- b. seine Weg- oder Ausweisung sofort vollzogen werden kann;
- c. er sich nach Artikel 13b in Haft befindet und ein rechtskräftiger Aus- oder Wegweisungsentscheid vorliegt.

² Hat der Ausländer die Möglichkeit, rechtmässig in mehrere Staater auszureisen, so wird er in das Land seiner Wahl ausgeschafft.

³ Die zuständige kantonale Behörde kann während eines Aus- oder Wegweisungsverfahrens einen Ausländer sowie Sachen, die er mitführt, zur Sicherstellung von Reise- und Identitätspapieren durchsuchen. Die Durchsuchung darf nur von einer Person gleichen Geschlechts durchgeführt werden.

⁴ Ist ein erstinstanzlicher Entscheid ergangen, so kann die richterliche Behörde die Durchsuchung einer Wohnung oder anderer Räume anordnen, wenn der Verdacht besteht, dass sich ein weg- oder auszuweisender Ausländer darin verborgen hält.

Art. 14a Abs. 1

¹ Ist der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, so verfügt das Bundesamt für Flüchtlinge die vorläufige Aufnahme.

Art. 14b Abs. 1 und 2

¹ Die vorläufige Aufnahme kann vom Bundesamt für Ausländerfragen, von der Bundesanwaltschaft und von der kantonalen Fremdenpolizeibehörde beantragt werden.

² Die vorläufige Aufnahme ist aufzuheben, wenn der Vollzug zulässig und es dem Ausländer möglich und zumutbar ist, sich rechtmässig in einen Drittstaat oder in seinen Heimatstaat oder in das Land zu begeben, in dem er zuletzt wohnte. Sie erlischt, wenn der Ausländer freiwillig ausreist oder eine Aufenthaltsbewilligung erhält.

*Art. 14d**Aufgehoben**Art. 14e*

¹ Der Bund kann den Bau und die Einrichtung kantonaler Haftanstalten, die ausschliesslich dem Vollzug der Vorbereitungs- und der Ausschaffungshaft dienen, ganz oder teilweise finanzieren. Für das Verfahren sind die einschlägigen Bestimmungen der Abschnitte 2 und 5–8 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1984¹⁾ über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug sinngemäss anwendbar.

² Der Bund beteiligt sich mit einer Tagespauschale an den Betriebskosten der Kantone für den Vollzug der Vorbereitungs- und der Ausschaffungshaft. Die Pauschale wird ausgerichtet für:

- a. Asylbewerber;
- b. Flüchtlinge und Ausländer, deren Inhaftierung im Zusammenhang mit der Aufnahme einer vorläufigen Aufnahme steht;
- c. Personen, deren Inhaftierung im Zusammenhang mit einer Wegweisungsverfügung des Bundesamtes für Flüchtlinge angeordnet wurde;
- d. Flüchtlinge, die nach Artikel 44 des Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979²⁾ ausgewiesen werden.

Art. 15 Abs. 4 erster Satz

⁴ Das Bundesamt für Flüchtlinge ist für Anordnung und Vollzug der vorläufigen Aufnahme zuständig, soweit dieses Gesetz nicht die Kantone damit beauftragt. ...

*Art. 20 Abs. 1^{bis}**Aufgehoben**Art. 23a*

Wer Massnahmen nach Artikel 13e nicht befolgt, wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Haft bestraft, falls sich erweist, dass der Vollzug der Weg- oder Ausweisung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen undurchführbar ist.

Art. 24 Abs. 1 erster Satz

¹ Die Verfolgung und Beurteilung der Zuwiderhandlungen nach den Artikeln 23 und 23a obliegt den Kantonen. ...

¹⁾ SR 341

²⁾ SR 142.31

II

Das Asylgesetz vom 5. Oktober 1979¹⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 12b Sachüberschrift, Abs. 1 Bst. b und Abs. 5

Mitwirkungspflicht und Durchsuchung

¹ Wer um Asyl ersucht, ist verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken. Er muss insbesondere:

b. bereits in der Empfangsstelle Reisepapiere und Identitätsausweise abgeben;

⁵ Ist der Gesuchsteller in einer Empfangsstelle oder Kollektivunterkunft untergebracht, so kann die zuständige Behörde ihn sowie Sachen, die er mitführt, zur Sicherstellung von Reise- und Identitätspapieren sowie von gefährlichen Gegenständen durchsuchen. Der Gesuchsteller darf nur von einer Person gleichen Geschlechts durchsucht werden.

Art. 17a Abs. 1 Bst. b und d sowie Abs. 2

¹ Die Wegweisungsverfügung enthält:

b. die Festsetzung des Zeitpunktes, in dem der Gesuchsteller schweizerisches Gebiet verlassen haben muss. Im Falle der Anordnung einer vorläufigen Aufnahme wird eine Frist im Zeitpunkt der Aufhebung bestimmt;

d. gegebenenfalls die Bezeichnung jener Staaten, in welche der Gesuchsteller nicht zurückgeführt werden darf;

² Bei Entscheiden nach Artikel 16 Absätze 1 und 2 kann der sofortige Vollzug angeordnet werden.

Art. 18 Abs. 1 und 3

¹ Ist der Vollzug der Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, so regelt das Bundesamt das Anwesenheitsverhältnis nach den gesetzlichen Bestimmungen über die vorläufige Aufnahme von Ausländern.

³ Erweist sich der Vollzug trotz Anwendung von Zwangsmitteln als nicht durchführbar, so beantragt der Kanton dem Bundesamt die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme.

Art. 47 Sachüberschrift, Abs. 1, 2 und 2^{bis}

Aufschiebende Wirkung und sofortiger Vollzug

¹ Ist die Wegweisung sofort vollziehbar, so kann der Ausländer innert 24 Stunden ein Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einreichen. Er ist auf seine Rechte hinzuweisen.

² Über ein Begehren um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung hat die zuständige Behörde innert 48 Stunden zu entscheiden.

¹⁾ SR 142.31

^{2bis} Der Beschwerdeführer kann bis zur Entscheidung über sein Begehren von der zuständigen Behörde während maximal 72 Stunden festgehalten werden.

III

Schlussbestimmungen

Art. 1 Vollzug

¹ Die Kantone erlassen die für den Vollzug dieses Gesetzes notwendigen Einführungsbestimmungen.

² Bis zum Erlass derselben, aber während höchstens zwei Jahren, sind die Kantonsregierungen befugt, die notwendigen Bestimmungen zu erlassen.

Art. 2 Übergangsbestimmungen

Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hängigen Verfahren gilt das neue Recht. Die Anordnung einer Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft oder einer Durchsuchung aufgrund von Tatsachen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes eingetreten sind, ist jedoch ausgeschlossen.

Art. 3 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Nationalrat, 18. März 1994
Die Präsidentin: Gret Haller
Der Protokollführer: Anliker

Ständerat, 18. März 1994
Der Präsident: Jagmetti
Der Sekretär: Lanz

Datum der Veröffentlichung: 5. April 1994 ¹⁾
Ablauf der Referendumsfrist: 4. Juli 1994

6560

¹⁾ BBl 1994 II 279

Délai référendaire: 4 juillet 1994

**Loi fédérale
sur les mesures de contrainte
en matière de droit des étrangers**

du 18 mars 1994

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 69^{ter} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 22 décembre 1993¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 26 mars 1931²⁾ sur le séjour et l'établissement des étrangers est modifiée comme suit:

Art. 13a

Afin d'assurer le déroulement d'une procédure de renvoi, l'autorité cantonale peut ordonner la détention d'un étranger qui ne possède pas d'autorisation régulière de séjour ou d'établissement en détention pour une durée de trois mois au plus, pendant la préparation de la décision sur son droit de séjour si cette personne:

- a. Refuse, lors de la procédure d'asile ou de renvoi, de décliner son identité, qu'elle dépose plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes ou qu'à réitérées reprises, elle ne donne pas, sans raisons valables, suite à une convocation;
- b. Quitte une région qui lui est assignée ou pénètre dans une zone qui lui est interdite en vertu de l'article 13e;
- c. Enfreint une interdiction d'entrée et ne peut être renvoyée immédiatement;
- d. Dépose une demande d'asile après une décision d'expulsion administrative entrée en force en vertu de l'article 10, 1^{er} alinéa, lettre a ou b, ou d'une expulsion judiciaire inconditionnelle;
- e. Menace sérieusement d'autres personnes ou met gravement en danger leur vie ou leur intégrité corporelle et que, pour ce motif, elle fait l'objet d'une poursuite pénale ou a été condamnée.

¹⁾ FF 1994 I 301

²⁾ RS 142.20

Art. 13b

¹ Si une décision de renvoi ou d'expulsion de première instance a été notifiée, l'autorité cantonale compétente peut, aux fins d'en assurer l'exécution, prendre les mesures ci-après:

- a. Maintenir la personne concernée en détention lorsque celle-ci est détenue en vertu de l'article 13a;
- b. La mettre en détention lorsqu'il existe des motifs aux termes de l'article 13a, lettres b, c ou e;
- c. La mettre en détention lorsque des indices concrets font craindre qu'elle entend se soustraire au refoulement, notamment si son comportement jusqu'alors mène à conclure qu'elle se refuse à obtempérer aux instructions des autorités.

² La durée de la détention ne peut excéder trois mois; si des obstacles particuliers s'opposent à l'exécution du renvoi ou de l'expulsion, elle peut, avec l'accord de l'autorité judiciaire cantonale, être prolongée de six mois au maximum.

³ Les démarches nécessaires à l'exécution du renvoi ou de l'expulsion doivent être entreprises sans tarder.

Art. 13c

¹ La détention est ordonnée par l'autorité du canton qui est compétent pour l'exécution du renvoi ou de l'expulsion.

² La légalité et l'adéquation de la détention doivent être examinées dans les 96 heures au plus tard par une autorité judiciaire au terme d'une procédure orale.

³ Lorsqu'elle examine la décision de détention, de maintien ou de levée de celle-ci, l'autorité judiciaire tient compte, outre des motifs de détention, en particulier de la situation familiale de la personne détenue et des conditions d'exécution de la détention. Il est exclu d'ordonner la mise en détention de phase préparatoire ou en vue du refoulement à l'encontre d'enfants et d'adolescents de moins de quinze ans révolus.

⁴ L'étranger en détention peut déposer une demande de levée de détention un mois après que la légalité de cette dernière a été examinée. L'autorité judiciaire se prononce dans un délai de huit jours ouvrables, au terme d'une procédure orale. Une nouvelle demande de levée de détention peut être présentée après un délai d'un mois si la personne est détenue en vertu de l'article 13a et de deux mois lorsqu'elle est détenue en vertu de l'article 13b.

⁵ La détention est levée dans les cas suivants:

- a. Le motif de la détention n'existe plus ou l'exécution du renvoi ou de l'expulsion s'avère impossible pour des raisons juridiques ou matérielles;
- b. La demande de levée de détention est admise;
- c. La personne détenue doit subir une peine ou une mesure privative de liberté.

⁶ L'autorité compétente doit prendre sans retard une décision quant au droit de séjour de l'étranger en détention.

Art. 13d

¹ Les cantons veillent à ce qu'une personne désignée par le détenu et se trouvant en Suisse soit prévenue et que l'intéressé puisse s'entretenir et correspondre avec son mandataire.

² La détention doit avoir lieu dans des locaux adéquats. Il faut éviter de regrouper les personnes à renvoyer avec des personnes en détention préventive ou purgeant une peine. Les personnes arrêtées doivent pouvoir dans la mesure du possible, s'occuper de manière appropriée.

Art. 13e

¹ L'autorité cantonale compétente peut enjoindre à un étranger qui n'est pas titulaire d'une autorisation de séjour ou d'établissement et qui trouble ou menace la sécurité et l'ordre publics, notamment en vue de lutter contre le trafic illégal de stupéfiants, de ne pas quitter le territoire qui lui est assigné ou de ne pas pénétrer dans une région déterminée.

² La compétence d'ordonner ces mesures incombe au canton qui doit exécuter le renvoi ou l'expulsion. L'interdiction de pénétrer dans une région déterminée peut aussi être prononcée par le canton.

³ Ces mesures peuvent faire l'objet d'un recours auprès d'une autorité judiciaire cantonale. Le recours n'a pas d'effet suspensif.

Art. 14

¹ L'autorité cantonale peut refouler dans un Etat désigné par ses soins un étranger lorsque celui-ci:

- a. A laissé expirer le délai imparti pour son départ;
- b. Peut être renvoyé ou expulsé immédiatement;
- c. Se trouve en détention en vertu de l'article 13b et que la décision de renvoi ou d'expulsion est entrée en force.

² Si la personne a la possibilité de se rendre légalement dans plusieurs Etats, elle sera refoulée dans le pays de son choix.

³ Durant une procédure de renvoi ou d'expulsion, l'autorité cantonale peut soumettre à la fouille un étranger et ses biens pour mettre en sûreté des documents de voyage ou d'identité. La fouille ne peut être effectuée que par une personne du même sexe.

⁴ Si une décision de première instance a été rendue, l'autorité judiciaire peut ordonner la perquisition d'un appartement ou d'autres locaux lorsqu'il est présumé qu'un étranger faisant l'objet d'une décision de renvoi ou d'expulsion s'y trouve caché.

Art. 14a, 1^{er} al.

¹ Si l'exécution du renvoi ou de l'expulsion n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée, l'Office fédéral des réfugiés décide d'admettre provisoirement l'étranger.

Art. 14b, 1^{er} et 2^e al.

¹ L'admission provisoire peut être proposée par l'Office fédéral des étrangers, le Ministère public de la Confédération ou l'autorité cantonale de police des étrangers.

² L'admission provisoire doit être levée lorsque l'exécution est licite, qu'il est possible à l'étranger de se rendre légalement dans un Etat tiers ou de retourner dans son pays d'origine ou dans le pays de sa dernière résidence et qu'on peut raisonnablement l'exiger de lui. Cette mesure prend fin lorsque l'étranger quitte la Suisse de son plein gré ou obtient une autorisation de séjour.

Art. 14d

Abrogé

Art. 14e

¹ La Confédération peut financer en tout ou en partie la construction et l'installation d'établissements cantonaux de détention affectés exclusivement à l'exécution de la détention de phase préparatoire et de celle en vue du refoulement. Pour la procédure, les dispositions des paragraphes 2 et 5 à 8 de la loi fédérale du 5 octobre 1984¹⁾ sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures s'appliquent par analogie.

² La Confédération participe à raison d'un forfait journalier aux frais d'exploitation des cantons pour l'exécution de la détention de phase préparatoire et de celle en vue du refoulement. Le forfait est alloué pour:

- a. Les requérants d'asile;
- b. Les réfugiés et étrangers dont la détention est en relation avec la levée d'une admission provisoire;
- c. Les personnes dont la détention a été ordonnée en relation avec une décision de renvoi de l'Office fédéral des réfugiés;
- d. Les réfugiés qui sont expulsés en vertu de l'article 44 de la loi sur l'asile du 5 octobre 1979²⁾.

¹⁾ RS 341

²⁾ RS 142.31

Mesures de contrainte en matière de droit des étrangers

Art. 15, 4^e al., première phrase

⁴ L'Office fédéral des réfugiés est compétent pour ordonner des mesures d'admission provisoire, à moins que cette tâche n'incombe aux cantons en vertu de la présente loi. . . .

Art. 20, al. 1^{bis}

Abrogé

Art. 23a

Quiconque n'observe pas les mesures ordonnées en vertu de l'article 13e sera puni d'une peine d'emprisonnement d'un an au plus ou de la détention, s'il s'avère que l'exécution du renvoi ou de l'expulsion est impossible pour des raisons juridiques ou matérielles.

Art. 24, 1^{er} al., 1^{re} phrase

¹ La poursuite et le jugement des infractions prévues aux articles 23 et 23a sont du ressort des cantons. . . .

II

La loi sur l'asile du 5 octobre 1979¹⁾ est modifiée comme suit:

Art. 12b, titre médian, 1^{er} al., let. b, et 5^e al.

Obligation de collaborer et perquisition

¹ Quiconque demande l'asile est tenu de collaborer à la constatation des faits. Le requérant doit en particulier:

b. Remettre ses documents de voyage et ses pièces d'identité dès son arrivée au centre d'enregistrement;

⁵ Si le requérant est hébergé dans un centre d'enregistrement ou dans un logement collectif, l'autorité compétente peut fouiller sa personne et ses biens, afin de mettre en sûreté des documents de voyage, des pièces d'identité ou des objets dangereux. La fouille ne peut être effectuée que par une personne du même sexe.

Art. 17a, 1^{er} al., let. b et d, ainsi que 2^e al.

¹ La décision de renvoi mentionne:

b. La date et l'heure auxquelles le requérant doit avoir quitté le territoire suisse. En cas de décision prévoyant l'admission provisoire, la date est fixée au moment où cette mesure est levée;

¹⁾ RS 142.31

d. Le cas échéant, la désignation des Etats dans lesquels le requérant ne doit pas être renvoyé.

² Lorsque des décisions sont prises en vertu de l'article 16, 1^{er} et 2^e alinéas, l'exécution immédiate peut être ordonnée.

Art. 18, 1^{er} à 3^e al.

¹ Si l'exécution du renvoi n'est pas possible, est illicite ou ne peut pas être raisonnablement exigée, l'office fédéral règle les conditions de résidence conformément aux dispositions légales sur l'admission provisoire des étrangers.

³ S'il s'avère que le renvoi ne peut pas être exécuté malgré l'usage de moyens de contrainte, le canton demande à l'office fédéral d'ordonner l'admission provisoire.

Art. 47, titre médian, al. 1, 2 et 2^{bis}

Effet suspensif et exécution immédiate

¹ Si le renvoi peut être exécuté immédiatement, l'étranger peut déposer dans les 24 heures une demande de restitution de l'effet suspensif. Il doit être informé de ses droits.

² L'autorité compétente doit traiter dans les 48 heures les demandes de restitution de l'effet suspensif.

^{2bis} Le recourant peut être arrêté pendant une durée maximale de 72 heures par l'autorité compétente jusqu'à ce qu'une décision soit prise au sujet de sa demande.

III

Dispositions finales

Article premier Exécution

¹ Les cantons édictent les dispositions d'introduction nécessaires à l'exécution de la présente loi.

² Jusqu'à leur promulgation, mais pendant 2 ans au maximum, les gouvernements cantonaux sont compétents pour édicter les dispositions nécessaires.

Art. 2 Dispositions transitoires

Les procédures pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont régies par le nouveau droit. Est toutefois exclue toute décision prévoyant une détention en phase préparatoire, une détention en vue du refoulement ou une fouille sur la base de faits intervenus avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 3 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Conseil national, 18 mars 1994

La présidente: Gret Haller

Le secrétaire: Anliker

Conseil des Etats, 18 mars 1994

Le président: Jagmetti

Le secrétaire: Lanz

Date de publication: 5 avril 1994¹⁾

Délai référendaire: 4 juillet 1994

Termine di referendum: 4 luglio 1994

**Legge federale
concernente misure coercitive in materia
di diritto degli stranieri**

del 18 marzo 1994

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto l'articolo 69^{ter} della Costituzione federale;
visto il messaggio del Consiglio federale del 22 dicembre 1993¹⁾,
decreta:

I

La legge federale del 26 marzo 1931²⁾ concernente la dimora e il domicilio degli stranieri è modificata come segue:

Art. 13a

Allo scopo di garantire l'attuazione della procedura d'allontanamento, la competente autorità cantonale può far incarcerare per tre mesi al massimo, durante la preparazione della decisione in merito al diritto di soggiorno, lo straniero privo di permesso di dimora o di domicilio che:

- a. nella procedura d'asilo o d'allontanamento rifiuta di dichiarare la propria identità, presenta più domande d'asilo sotto diverse identità o ripetutamente non dà seguito a una citazione senza sufficiente motivo;
- b. abbandona il territorio che gli è attribuito giusta l'articolo 13e o accede a un territorio che gli è vietato;
- c. non rispetta il divieto d'entrata e non può essere allontanato immediatamente;
- d. presenta domanda d'asilo dopo un'espulsione amministrativa cresciuta in giudicato secondo l'articolo 10 capoverso 1 lettera a o b o dopo un'espulsione giudiziaria senza condizionale;
- e. minaccia in modo grave o espone a serio pericolo la vita o la salute altrui e per questa ragione è perseguito penalmente o è stato condannato.

Art. 13b

¹ Se l'allontanamento è eseguibile oppure se è stata notificata una decisione di prima istanza d'allontanamento o espulsione, l'autorità cantonale competente, allo scopo di garantire l'esecuzione può:

¹⁾ FF 1994 I 273

²⁾ RS 142.20

- a. mantenere in carcere lo straniero che già vi si trova sulla base dell'articolo 13a;
- b. incarcerare lo straniero, se sono dati motivi giusta l'articolo 13a lettere b, c o e;
- c. incarcerare lo straniero, se indizi concreti fanno temere che lo stesso intende sottrarsi all'espulsione, in particolare perché il suo comportamento precedente indica ch'egli non si attiene alle disposizioni delle autorità.

² La carcerazione può durare sei mesi al massimo; se particolari ostacoli si oppongono all'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione, con il consenso dell'autorità giudiziaria cantonale la carcerazione può essere prorogata di sei mesi al massimo.

³ Va fatto subito il necessario per l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione.

Art. 13c

¹ La carcerazione è ordinata dall'autorità del Cantone competente per l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione.

² La legalità e l'adeguatezza della carcerazione sono esaminate da un'autorità giudiziaria il più tardi entro 96 ore, dopo audizione in procedura orale.

³ Nel decidere la carcerazione o il mantenimento o la revoca di quest'ultima, il giudice tiene conto, oltre che dei motivi di carcerazione, segnatamente della situazione familiare dell'interessato e delle circostanze in cui la carcerazione dev'essere eseguita. È esclusa la carcerazione preliminare o in vista di sfratto di fanciulli e adolescenti che non hanno ancora compiuto i 16 anni.

⁴ Lo straniero incarcerato può, dopo un mese, presentare istanza di scarcerazione. L'autorità giudiziaria decide in merito all'istanza entro otto giorni feriali, sulla base di un'udienza. Una nuova istanza di scarcerazione può essere presentata dopo un mese se si tratta di carcerazione secondo l'articolo 13a e dopo due mesi se si tratta di carcerazione secondo l'articolo 13b.

⁵ La carcerazione ha termine se:

- a. il motivo della carcerazione è venuto a mancare o se risulta che l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione è inattuabile per motivi giuridici o effettivi;
- b. è stata accolta un'istanza di scarcerazione;
- c. la persona incarcerata comincia a scontare una pena o misura privativa della libertà.

⁶ L'autorità competente decide immediatamente in merito al diritto di soggiorno dello straniero incarcerato.

Art. 13d

¹ I Cantoni provvedono affinché in Svizzera sia informata una persona designata dall'incarcerato. Questi può comunicare verbalmente e per scritto con il rappresentante legale.

² La carcerazione è eseguita in locali adeguati. Va evitato di collocare le persone incarcerate in base alla presente legge con persone in carcerazione preventiva o detenute in esecuzione della pena. Per quanto possibile, all'incarcerato è offerta un'occupazione adeguata.

Art. 13e

¹ Allo straniero, privo di permesso di dimora o di domicilio che disturba o mette in pericolo la sicurezza e l'ordine pubblico l'autorità cantonale competente può imporre di non abbandonare o di non accedere a un dato territorio, segnatamente al fine di lottare contro il traffico di stupefacenti.

² Queste misure sono ordinate dall'autorità del Cantone competente per l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione. Il divieto di accedere a un dato territorio può essere ordinato anche dall'autorità del Cantone in cui si trova questo territorio.

³ Contro le misure ordinate è dato il ricorso a un'autorità giudiziaria cantonale. Il ricorso non ha effetto sospensivo.

Art. 14

¹ L'autorità cantonale competente può sfrattare uno straniero dal Paese verso uno Stato da essa designato, se:

- a. lo straniero lascia trascorrere il termine che gli è fissato per la partenza;
- b. l'allontanamento o l'espulsione può essere eseguito immediatamente;
- c. lo straniero è in carcere in base all'articolo 13b ed è data una decisione d'allontanamento o espulsione cresciuta in giudicato.

² Lo straniero che ha la possibilità di recarsi legalmente in più di uno Stato è sfrattato nel Paese di sua scelta.

³ Durante la procedura di allontanamento o di espulsione, l'autorità competente secondo il diritto cantonale può ordinare la perquisizione dello straniero e degli oggetti ch'egli porta con sé, allo scopo di mettere al sicuro i documenti di viaggio e di legittimazione. La perquisizione può essere attuata soltanto da persona dello stesso sesso.

⁴ Se è stata pronunciata una decisione di prima istanza, l'autorità giudiziaria può ordinare la perquisizione di un'abitazione o di altri locali se è dato il sospetto che vi si tiene nascosto uno straniero che dev'essere allontanato o espulso.

Art. 14a cpv. 1

¹ Se l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione non è possibile, non ammissibile o non ragionevolmente esigibile, l'Ufficio federale dei rifugiati dispone l'ammissione provvisoria.

Art. 14b cpv. 1 e 2

¹ L'ammissione provvisoria può essere proposta dall'Ufficio federale degli stranieri, dal Ministero pubblico della Confederazione e dall'autorità cantonale di polizia degli stranieri.

² L'ammissione provvisoria deve essere revocata se l'esecuzione è lecita e se lo straniero ha la possibilità di recarsi legalmente in uno Stato terzo o di ritornare nel Paese d'origine o di ultima residenza e lo si possa ragionevolmente pretendere da lui. Tali misure decadono se lo straniero lascia liberamente la Svizzera o vi ottiene un permesso di dimora.

Art. 14d

Abrogato

Art. 14e

¹ La Confederazione può finanziare in tutto od in parte la costruzione e la sistemazione di stabilimenti cantonali destinati esclusivamente all'esecuzione della carcerazione preliminare o in vista di sfratto. Alla procedura si applicano per analogia le pertinenti disposizioni delle sezioni 2 e 5-8 della legge federale del 5 ottobre 1984¹⁾ sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure.

² La Confederazione partecipa con una somma forfettaria giornaliera alle spese d'esercizio dei Cantoni per l'esecuzione della carcerazione preliminare o in vista di sfratto. Questa somma è versata per:

- a. richiedenti l'asilo;
- b. rifugiati e stranieri la cui incarcerazione è in relazione con la revoca di un'ammissione provvisoria;
- c. persone la cui incarcerazione è stata ordinata in relazione con una decisione d'espulsione dell'Ufficio federale dei rifugiati;
- d. rifugiati espulsi secondo l'articolo 44 della legge sull'asilo del 5 ottobre 1979²⁾.

Art. 15 cpv. 4 primo periodo

⁴ L'Ufficio federale dei rifugiati è competente per ordinare ed eseguire l'ammissione provvisoria, salvo che la presente legge ne incarichi i Cantoni. ...

Art. 20 cpv. 1^{bis}

Abrogato

¹⁾ RS 341

²⁾ RS 342 21

Art. 23a

Chi non ottempera alle misure giusta l'articolo 13e è punito con l'arresto o con la detenzione fino a un anno ove risulti che l'allontanamento o l'espulsione è inattuabile per motivi giuridici o effettivi.

Art. 24 cpv. 1 primo periodo

¹ Le infrazioni di cui agli articoli 23 e 23a sono perseguite e giudicate dai Cantoni. ...

II

La legge sull'asilo del 5 ottobre 1979¹⁾ è modificata come segue:

Art. 12b titolo, cpv. 1 lett. b e cpv. 5

Obbligo di collaborare e perquisizione

¹ Chi chiede asilo è tenuto a collaborare all'accertamento dei fatti. Il richiedente deve in particolare:

b. consegnare i documenti di viaggio e di legittimazione già nel centro di registrazione;

² Se il richiedente è collocato in un centro di registrazione o in un alloggio collettivo, l'autorità competente può perquisirlo insieme agli oggetti ch'egli porta con sé, allo scopo di mettere al sicuro i documenti di viaggio e di legittimazione nonché gli oggetti pericolosi. La perquisizione personale può essere attuata soltanto da persona dello stesso sesso.

Art. 17a cpv. 1 lett. b e d nonché cpv. 2

¹ La decisione d'allontanamento indica:

b. il momento entro il quale il richiedente deve avere abbandonato il territorio svizzero. In caso di decisione che preveda l'ammissione provvisoria, il termine è fissato al momento della revoca di tale misura;

d. se del caso, gli Stati verso i quali il richiedente non può essere allontanato.

² In caso di decisioni secondo l'articolo 16 capoversi 1 e 2, può essere ordinata l'esecuzione immediata.

Art. 18 cpv. 1 e 3

¹ Se l'esecuzione dell'allontanamento non è possibile, non è ammissibile o non è ragionevolmente esigibile, l'Ufficio federale regola le condizioni di residenza secondo le disposizioni legali concernenti l'ammissione provvisoria degli stranieri.

¹⁾ RS 142.31

Misure coercitive in materia di diritto degli stranieri

³ Se l'allontanamento non può essere eseguito nonostante l'impiego di mezzi di coercizione, il Cantone chiede all'Ufficio federale di ordinare l'ammissione provvisoria.

Art. 47 titolo, cpv. 1, 2 e 2^{bis}

Effetto sospensivo ed esecuzione immediata

¹ Se l'allontanamento è immediatamente eseguibile, lo straniero può, entro 24 ore, presentare istanza di ripristino dell'effetto sospensivo. Gli devono essere indicati i suoi diritti.

² L'autorità competente decide entro 48 ore in merito all'istanza di ripristino dell'effetto sospensivo.

^{2bis} Fino alla decisione sull'istanza il ricorrente può, per 72 ore al massimo, essere tenuto in stato di fermo dall'autorità competente.

III

Disposizioni finali

Art. 1 Esecuzione

¹ I Cantoni emanano le disposizioni d'attuazione necessarie all'esecuzione della presente legge.

² Fino all'emanazione delle stesse, ma per due anni al massimo, le disposizioni necessarie sono prese dai governi cantonali.

Art. 2 Disposizione transitoria

Le procedure pendenti alla data d'entrata in vigore della presente legge sono rette dal nuovo diritto. Sono tuttavia escluse la carcerazione preliminare o in vista di sfratto o una perquisizione in base ai fatti verificatisi prima dell'entrata in vigore della presente legge.

Art. 3 Referendum ed entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

Consiglio nazionale, 18 marzo 1994

Il presidente: Gret Haller

Il segretario: Anliker

Consiglio degli Stati, 18 marzo 1994

Il presidente: Jagmetti

Il segretario: Lanz

Data di pubblicazione: 5 aprile 1994¹⁾

Termine di referendum: 4 luglio 1994