

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 hiavor – 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 vogliano 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 privative 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 la 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 transparaître 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 soutenons 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), Berichterstatterin: Die Kommission war sich bewusst, dass wir mit diesem Gesetz eine Gratwanderung zwischen der Bekämpfung von Missbräuchen, zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht und zwischen der Beschränkung der persönlichen Freiheit von Asylbewerbern und Ausländern ohne behördliche Aufenthaltsbewilligung 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 Rassismuskonvention 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 ausgeführt – 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 des 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 Aufenthaltsbewilligung 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 gesamthaft 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 Strafrechts. 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, Bühner Gerold, Bundi, Bürgi, Camponovo, Caspar-Hutter, Cavadini Adriano, Chevallaz, Cincera, Columberg, Comby, Couchepin, Daepp, 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, Philipona, Pini, Poncet, Raggenbass, Reimann Maximilian, Ruckstuhl, Rutishauser, Rychen, Sandoz, Savary, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Scheurer Rémy, Schmidhalter, Schmied Walter, Schnider, Schwab, Schweingruber, Seiler Hanspeter, Seiler Rolf, Sieber, Spoerry, Stalder, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner Rudolf, Strahm Rudolf, Stucky, Suter, Theubet, Tschäppät Alexander, Tschuppert Karl, Vetterli, Wanner, 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, Mühlemann, 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, Zölch)

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, Zölch)

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 répétition 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 Dettling nicht nur auf die «Rechtmässigkeit», sondern auch auf die «Angemessenheit» hin –, wie dies gemäss geltendem Recht bei der Ausschaffungshaft der Fall ist, der Rechtsstaatlichkeit Genüge tut und gemäss der Aussage der Experten auch im Einklang mit Artikel 5 EMRK steht. Zum 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 Vorbereitungshaft. 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 Vorbereitungshaft 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 Vorbereitungshaft zu nehmen. Diese Vorbereitungshaft 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 verwirlich, 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 Ausschaffungshaft 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 Ausschaffungshaft 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 blosses 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 oder 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 unbestritten 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 Vorbereitungschaft von 3 Monaten respektive 90 Tagen ein, die nachher nahtlos in eine von 30 auf 180 respektive 360 Tage massiv verlängerte Ausschaffungshaft übergehen soll. Zusammengezählt 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 Vorbereitungschaft entzogen werden können, und zwar allen Menschen ausländischer Staatsangehörigkeit ohne geregelten 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 wissentlich 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).

Seller Hanspeter (V, BE): Ich äussere mich auch zur Grundsatzfrage «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 jeweils, 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 Rückweisungsanträgen 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 contempli 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 coinvolgere 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 Haftspreschung.

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.

Fritsch 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 Einreiseperrre 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, dann 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 Gesetzesentwurfes. 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 refoulement 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. Dettling, 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 asociaux, 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 ausgerichtet 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 gesetzestechnisch 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 Einreiseperrre. 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, Bäumlín, Béguelin, Bodenmann, Borel François, Brügger Cyrill, Brunner Christiane, Bühlmann, Bundi, Carobio, Caspar-Hutter, Comby, Danuser, Darbellay, de Dardel, David, Deiss, Diener, Dormann, Dünki, Eggenberger, Eggly, Epiney, Eymann Christoph, Fankhauser, 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, Zölich, Züger, Zwahlen, Zwiggart (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, Bürgi, 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, Schnyder, 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 – Sont absents:

Baumann, Blocher, Caccia, Couchepin, Ducret, Duvoisin, Frederici 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 Stichtentscheid 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 benützen, 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 vorzusehen.

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 Selbstständigkeit 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 Tempolimits 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 umschreiben 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 Wegweisungsentscheides 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 gröbster 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, Verbrechern 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.

Fritschi 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 erklären. 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 Einreisesperre 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 hingewiesen 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 Ständerrates 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 Fritschi 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 Stichtentcheid 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 obliegt, 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 Strafhaft 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 Gerichtsentscheide 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 Kleinmengen 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 Stichtenscheid der Frau Präsidentin – der Richter hat demnach in jedem Fall die Voraussetzungen für diesen Haftgrund im einzelnen zu hinterfragen und dann einen Entscheid nach pflichtgemässigem 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 blosses 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 blosses 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 hochwohlhüllöblichen 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 weggewiesen 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 Sicherheitshaft 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, Zölch)

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, Zölch)

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. 1 bis (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 vorzuverlegen, 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 Verzwölfachung!

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 Einreichen 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 vorzuverlegen 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-

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

In der ständerrätlichen 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 operato dal 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 genügte 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 schnellem 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 anzuordnen. 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.

Koller 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 weltfremd, 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 siebenzig Tage dauern. Wir können also normalerweise mit der Papierbeschaffung erst nach etwa siebenzig 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	78 Stimmen
Für den modifizierten Antrag der Minderheit/Ruckstuhl	70 Stimmen

Abs. 3 – Al. 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 ihren 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 Strafaktion. 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 unterstützen müssen.»

Darum appelliere ich sehr eindringlich an Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen. Wir würden 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 Kommissionsmehrheit 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 Kommissionsmehrheit 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 Reisemöglichkeiten, 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 abubrechen.

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 Entscheid 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 hafterstehungsfähig 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.

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.

Frittschi 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, Haftersuchungsfähigkeit. Wenn wir nun also schon den Richter bestimmt 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 Kommissionsmehrheit 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 Poker 14, 15, 16 Jahre möchte ich vorschlagen – ohne dass ich meine Kompetenzen als Kommissionssprecherin 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 Kommissionsmehrheit im Sinne der Vereinfachung bei Absatz 2bis auch auf das 15. Altersjahr festlegen könnte und wir diesem Absatz im Sinne der Kommissionsmehrheit zustimmen würden.

Die Minderheit ist zusammen mit dem Bundesrat der Ansicht, dass es nicht am Gesetzgeber liegt, formell auf diese Weise zu legitimieren, weil damit ein erheblicher Eingriff in die Beweiswürdigung des Richters erfolgt.

Ich möchte Ihnen im Namen der Kommissionsmehrheit 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 Vorbereitungs- 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

Bühlmann 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 Unmögliches 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 grösstmehrheitlich 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. 4bis – Al. 4bis

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 Disziplinar massnahmen.

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 Disziplinar massnahmen. 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), Berichterstatlerin: 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 Untersuchungsgefangene 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 Gesetzesentwurfes 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 Disziplinar-massnahme 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 unangebracht 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.

Darbellay 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 abzubrechen, 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
Dagegen

67 Stimmen
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*

Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Bundesgesetz

Droit des étrangers. Mesures de contrainte. Loi

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.128
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.03.1994 - 15:00
Date	
Data	
Seite	93-127
Page	
Pagina	
Ref. No	20 023 755

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.