Sechste Sitzung – Sixième séance

Dienstag, 8. März 1994, Vormittag
Mardi 8 mars 1994, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Jagmetti Riccardo (R, ZH)

Präsident: Ich begrüsse Sie zu unserer Sitzung und habe das besondere Vergnügen, Herrn Bernhard Seiler heute zu seinem Geburtstag zu gratulieren. Wir wünschen ihm alles Gute. *(Beifall)*

93.128

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

Botschaft und Gesetzentwurf vom 22. Dezember 1993 (BBl 1994 I 305)
Message et projet de loi du 22 décembre 1993 (FF 1994 I 301)
Beschluss des Nationalrates vom 3. März 1994
Décision du Conseil national du 3 mars 1994

Antrag der Kommission
Eintreten
Proposition de la commission
Entrer en matière

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: In den letzten 12 bis 18 Monaten haben wir zur Kenntnis nehmen müssen, dass Ausländer uns heute vor Fakten stellen, die dazu führen, dass das Ausländerrecht in einigen Teilen überholt wird. Zwei Probleme namentlich sind es, die uns zum Handeln zwingen müssen.
Das erste Problem: Die Kleinkriminalität steigt, in besonderem Masse bei Ausländern ohne Aufenthalts- oder Niederlassungsberechtigung in der Schweiz. Der Trend der Kriminalstatistik zeigt bei Asylbewerbern und Touristen klar nach oben. Insbesondere die Drogendelikte lassen aufhorchen. Die Zürcher Zahlen, auch wenn diese nicht auf die ganze Schweiz übertragbar sind, sind recht deutlich. In den ersten neun Monaten des letzten Jahres zum Beispiel wurden im Kanton Zürich 1860 Drogendelinquenten erfasst; davon waren 61 Prozent Ausländer. Rund 450 oder ein Viertel aller Delinquenten waren Asylbewerber. Von dieser Tatsache ist vor allem – aber nicht allein – Zürich betroffen.
Das zweite Problem: Daneben werden Asylverfahren häufig missbraucht, indem Doppelgesuche gestellt werden, die Identität verheimlicht wird usw. Alles mit dem Zweck, das Asylverfahren und die Identitätsabklärung zu erschweren.
Gegen diese beiden Tatbestände haben wir heute keine geeigneten Massnahmen. Im Strafrecht profitieren Täter regelmässig von bedingten Freiheitsstrafen und reizen diese Schwelle bewusst aus. Im Asylverfahren selber bestehen viele Möglichkeiten der Verzögerung und der Behinderung, ohne dass dagegen wirksame Massnahmen ergriffen werden können.
Diese Verhältnisse sind aus mehreren Gründen nicht annehmbar. Unannehmbar ist, dass das Asylverfahren missbraucht wird, damit man krimineller Tätigkeit nachgehen kann. Unannehmbar ist auch, den Schutz durch die Schweiz als Asylstaat anzurufen, gleichzeitig aber alles vorzukehren, um die ordnungsgemässe Abwicklung und Abklärung im Asylverfahren selber zu verhindern. Damit machen einzelne Asylbewerber das Asylverfahren zur Farce und den Rechtsstaat lächerlich.
Es ist auch unverantwortlich, dass wir für das Asylrecht jährlich 800 Millionen Franken einsetzen, aber trotzdem zulassen, dass es missbraucht wird. Schliesslich schadet diese Minderheit von Ausländern allen übrigen, die sich richtig verhalten und als Asylbewerber dringend auf ein korrektes rechtsstaatliches und humanitäres Asylverfahren angewiesen sind.
Wenn wir diese Zustände weiterhin tolerieren, provozieren wir unberechtigte und unbegründete Fremdenfeindlichkeit, die sich schliesslich in Gewalttätigkeiten gegen Ausländer entladen wird, wie wir das in den Jahren 1990/91 erfahren haben, bevor wir schärfere Massnahmen eingeführt hatten.
Dieser Sachverhalt betrifft eine klare Minderheit von Asylbewerbern und Touristen. Die Zahl ist aber gross genug, dass wir sie beachten und handeln müssen, um nicht unglaubwürdig zu werden.
Bereits in einem früheren Stadium – es war in der Frühjahrssession 1992 – hat Herr Iten Andreas Massnahmen gegen sogenannt renitente Asylbewerber vorgeschlagen. Der Bundesrat hat den Vorstoss als Postulat entgegengenommen. Ein Jahr später, im Juli 1993, hat Bundesrat Koller eine Expertenkommission eingesetzt, der unter anderem die massgebenden Juristen des Ausländer-, Asyl- und Menschenrechts in der Schweiz angehörten. Im vergangenen Herbst schliesslich haben alle Bundesratsparteien vom Bundesrat rasche und griffige Massnahmen verlangt. Inzwischen, Sie wissen es, ist die ganze Thematik zum politischen Thema erster Güte geworden.
Nun, was wollen wir, und was will der Bundesrat mit der Revision? Es geht darum, zur Beseitigung der heutigen Missstände die griffigen Mittel bereitzustellen. Die Ziele sind generell folgende:
1. Die Missbräuche der Ausländer im Asylrecht und im Strafrecht sollen verhindert werden. Namentlich soll die mögliche Wegweisung aus der Schweiz sichergestellt werden können.
2. Der Aufenthalt der Ausländer an bestimmten Orten soll verhindert werden. Es sollen Gebiete geschaffen werden, die von gefährdenden Ausländern nicht betreten werden dürfen. Damit schaffen wir die Grundlage, um eine humanitäre Asylpolitik weiterführen zu können.
Ein Nebenziel ist eindeutig die Prävention: aber nicht die Prävention gegen das Stellen von Asylgesuchen, sondern präventiv sollen sich die Massnahmen nur gegen Delinquenten richten, nicht gegen Asylbewerber als solche – das sei klar gesagt.
Was auch nicht das Ziel sein kann, ist namentlich folgendes: Wir können und wollen mit diesen Massnahmen nicht das Drogenproblem lösen; dazu braucht es andere Mittel. Auch das Migrations- und Asylproblem kann dadurch nicht gelöst werden. Die Massnahmen ersetzen nicht ein gründliches Überdenken der Drogenpolitik, und die Massnahmen entbinden uns nicht davon, unser Migrationsrecht weiterzuentwickeln.
Die Staatspolitische Kommission (SPK) hat den Handlungsbedarf anerkannt und die Zielrichtung unterstützt. Sie ist einstimmig und ohne Enthaltungen für Eintreten auf die Vorlage.
Lassen Sie mich nun einige Ausführungen machen, in welchem Rahmen, nach welchen Leitlinien, die Kommission ihre Behandlungen durchgeführt hat und nach welchen Grundideen sie Ihnen einzelne Änderungen beantragt.
1. Die Massnahmen sollen auf das absolut Notwendige beschränkt werden; ihr Ziel ist es, die Missstände zu beseitigen. Das führt dazu, dass die gesetzliche Höchstdauer der Haft nicht länger sein darf, als es ein ordnungsgemässes Ausweisungsverfahren verlangt. Die Haftgründe sollen restriktiv aufgeführt, einzeln genannt werden. Bewusst wird keine Generalklausel eingeführt. Es soll kein Zwang zur Untersuchungshaft bestehen, sondern wir haben eine reine Kann-Vorschrift: Dort, wo es die Verhältnisse erfordern, ist Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft anzuordnen, nie aber als generelle Massnahme.
Aus diesen Gründen beantragen wir auch, einzelne Massnahmen zu streichen, zum Beispiel die Durchsuchung von Wohnungen und Räumen Dritter in Artikel 14, wenn Dokumente sicherzustellen sind.

2. Die Massnahmen dürfen weder die EMRK, das allgemeine Völkerrecht noch einzelne Staatsverträge verletzen. Der gesamte Erlass ist mit der EMRK und dem Völkerrecht absolut verträglich. Die Kommission hat Experten beigezogen, namentlich die Professoren Trechsel, Kälin und Malinverni, heute wohl die ausgewiesensten Experten für dieses Spezialgebiet. Sie bescheinigen in allen Punkten absolute Völkerrechts- und EMRK-Konformität.
3. Die Grundzüge des Verwaltungsrechts sind auch in diesem Bereich anwendbar: Verhältnismässigkeit, Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse usw. Aus diesem Grunde wollen wir einzelne Bestimmungen streichen, die lediglich eine nach unserer Ansicht verwirrliche Wiederholung von allgemeinen Rechtsgrundsätzen darstellen. Das ist eine Frage der Abwägung: Wollen wir aus Gründen der Deutlichkeit eine Bestimmung ausführlicher gestalten oder sie auf das Nötige beschränken? Auch Einzelanträge, die heute vorliegen, gehen in diese Richtung, indem sie keine inhaltliche Änderung verlangen, sondern lediglich eine Anreicherung des bereits Gesagten.
4. Die Kommission hat sich nicht von den politischen Auseinandersetzungen, namentlich in Zürich, leiten lassen, sondern sich nüchtern nur für jene Massnahmen ausgesprochen, die für ein geordnetes Verfahren notwendig sind. Es mag bedauert werden, dass die heutige Situation vollständig politisiert ist, aber die Tatsache, dass gewisse politische Kreise aus bestehenden Missständen politisches Kapital schlagen wollen, entbindet uns nicht vom Handeln. Sie verpflichtet uns aber, sehr genau darauf zu achten, dass wir nicht Scharfmachern aufsitzen und uns zu ihrem Instrument machen lassen. Daher ist der Applaus zu diesem Gesetz von ganz rechts aussen, wie er im Nationalrat zu hören war, recht unangenehm und ermahnt uns zu Vorsicht und nüchterner und sachlicher Überlegung bei allen Massnahmen.
Auf einer anderen politischen Seite ist ein Misstrauen sehr deutlich, das wesentlich von Hilfswerken und kirchlichen Kreisen vorgetragen wird. Diese Kreise erinnern an die Das-Boot-ist-voll-Theorie und argwöhnen, ob denn nicht tatsächlich der humanitäre Rechtsstaat abgebaut werde. Zudem ist in diesen Kreisen ein Misstrauen gegen die Fremdenpolizei allgemein festzustellen. Wir befinden uns auf einer Gratwanderung. Nüchternheit mit verantwortungsvollem Augenmass ist gefragt.
Ich erachte es als unsere Aufgabe, durch unsere Beratung das Misstrauen abzubauen. Persönlich bin ich überzeugt, dass sich viele Äusserungen gegen diese Massnahmen, die von Hilfswerken und von kirchlicher Seite geäussert wurden, entkräften lassen und als vorschnell erweisen, wenn der politische Druck von dieser Diskussion weggenommen werden kann.
Ein weiterer Punkt ist in der ganzen Revision zu betrachten, der ebenfalls Ursache für viele kritische Äusserungen und ein Missbehagen sein mag: Das heutige Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) ist recht schwer verständlich und namentlich für Nichtspezialisten undurchsichtig. Es wird an der Zeit sein, in den nächsten Jahren das Anag generell verständlicher, einfacher zu gestalten und den Durchblick auch für Nichtspezialisten zu ermöglichen.
Nun möchte ich auf die vorgeschlagenen Massnahmen eingehen: Im Grundsatz unterstützt die Kommission die vier Massnahmen des Bundesrates einhellig, wenn auch mit Änderungen im Detail.
1. Geplant ist die Vorbereitungshaft von maximal 3 Monaten, womit ein geordneter Ablauf des Asylverfahrens oder des Ausweisungsverfahrens sichergestellt werden soll:
Diese Vorbereitungshaft soll gegen Sabotage im Verfahren schützen, gegen Handlungen, die darauf ausgerichtet sind, ein geordnetes Asylverfahren zu verhindern. Diese Haft ist neu; wir kannten sie bisher nicht.
2. Die bisherige Ausschaffungshaft wird ausgebaut. Bisher galten 30 Tage maximal, neu 6 Monate. Die Ausschaffungshaft dient vor allem der Beschaffung von Reisedokumenten und der Vorbereitung der effektiven Ausschaffung.
Hier ist die Kommission gespalten: Eine knappe Mehrheit verlangt 9 Monate total, die knappe Minderheit verlangt 6 Monate gemäss Beschluss des Nationalrates.
Es gilt aber klar zu sagen, dass Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft nur möglich sind, solange mit ernsthaften Erfolgsaussichten an der Ausschaffung aus der Schweiz gearbeitet werden kann. Sobald klar ist, dass eine Ausschaffung rechtlich nicht möglich ist, wenn nämlich feststeht, dass der Ausländer aus einem «unsafe country» kommt, dann ist diese Ausschaffungs- und Vorbereitungshaft abzubrechen. Wenn jemand diese Haftgründe erfüllt, nachher aber klar darlegen kann, dass er aus einem unsicheren Land stammt, ist er sofort freizulassen. Das gilt es klar zu betonen, denn das entkräftet wesentliche Vorbehalte gegenüber diesem Gesetz.
3. Es sollen Ausländerinnen und Ausländer, welche die öffentliche Ordnung wesentlich stören oder gefährden, räumlich eingegrenzt werden können, indem ihnen beispielsweise vorgeschrieben wird, ein gewisses Gebiet nicht zu verlassen oder ein gewisses Gebiet – z. B. das Letten-Areal in Zürich – nicht zu betreten. Es muss sich um räumlich klar eng umgrenzte Gebiete handeln; ein generelles Verbot beispielsweise, nach Zürich zu reisen, wäre nicht zulässig.
4. Ausländerinnen und Ausländer sollen durchsucht werden können, soweit es für das Verfahren notwendig ist. Hingegen lehnt es die Staatspolitische Kommission, zusammen mit dem Nationalrat, ab, dass auch Dritte, Unbeteiligte, durchsucht werden können.
Diese genannten vier Massnahmen gelten für alle Ausländer, die keine ordentliche Aufenthaltsbewilligung haben. Sie gelten nicht für Ausländer mit Jahresaufenthalt oder Niederlassung, auch nicht für Saisonniers und anerkannte Flüchtlinge.
Mit einer Ausnahme haben alle Kantone die Notwendigkeit dieser Massnahmen anerkannt. Sie haben aber auf die Probleme im Vollzug hingewiesen. Namentlich machen sie geltend, dieses Gesetz nicht ohne Unterstützung des Bundes in kurzer Zeit verwirklichen zu können. Die Kommission hat die Regierungsräte Homberger aus Zürich und Huber aus Luzern angehört, und ihre Hinweise waren für uns wertvoll.
Zusätzlich zu den vier Massnahmen des Bundesrates gilt es auf zwei Massnahmen hinzuweisen, welche die Kommission treffen bzw. einfügen will.
1. Die Kommission beantragt in Übereinstimmung mit dem Nationalrat die Streichung der Internierung gemäss Artikel 14d Anag. Neben der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft ist in Anbetracht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und des Völkerrechts kein Raum mehr für diese Internierung. Sie soll daher im Sinne der Klarheit aus dem Gesetz gestrichen werden.
2. Die Staatspolitische Kommission will die Finanzierung der Massnahmen genauer regeln. Der Bundesrat hatte gemäss der bisherigen Praxis des Anag keine finanzielle Unterstützung der Kantone vorgesehen. Nun hat der Bundesrat aufgrund der Diskussion im Nationalrat und in unserer Kommission neu den Artikel 14e vorgelegt. Wir stimmen diesem Finanzierungsartikel zu, wonach die Kantone für den Bau von Haftanstalten unterstützt werden und Beiträge für den Betrieb dieser Anstalten erhalten.
Mit welchen Zahlen von Verhafteten hat die Schweiz zu rechnen? Wie uns in der Kommission glaubhaft und begründet dargelegt wurde, müssen wir in der Schweiz mit 200 bis 300 Haftplätzen rechnen. In der Regel soll die Haftdauer wenige Tage bis maximal einige Monate betragen. Längere Haftdauern sollen eine Ausnahme sein. 130 Plätze sind in erster Priorität sofort zu errichten, weitere rund 150 in einer zweiten Phase.
Die Gefängnisse der Kantone für den Strafvollzug und die Untersuchungshaft sind zu 100 Prozent ausgelastet, können also nicht für diese Massnahmen gebraucht werden. Es sind zusätzliche Haftanstalten nötig, die für mehrere Kantone gemeinsam betrieben werden. Die einzelnen Kosten sind schwierig zu schätzen; wir kommen in der Detaildiskussion darauf zurück. Die Höhe der Unterstützung des Bundes nennt das Gesetz nicht; sie soll im Ermessen des Bundesrates liegen. Die Kommission hat sich von der Überlegung leiten lassen, dass der Bundesrat in höchstem Mass an einem raschen Vollzug interessiert ist und darum die nötigen Mittel selber bereitstellen soll.

Was den Betrieb betrifft, will der Bundesrat die Kantone mit 100 Franken pro Hafttag subventionieren. Wenn wir mit einer Vollauslastung dieser rund 250 bis 300 Haftplätze rechnen, macht das einen Betrag von 10 Millionen Franken pro Jahr aus; dieser Betrag liegt im Verhältnis zu den gesamten Asylkosten relativ tief.
Zu den Beratungen in unserer Kommission: Sie hat die Vorlage während vier Tagen beraten. Die erste Lesung wurde vor der Behandlung im Nationalrat durchgeführt, die zweite an einer ausgiebigen Sitzung vergangenen Donnerstag – die Fahne wurde Ihnen am Freitag zugestellt. Der Bundesrat hat das beschleunigte Verfahren, d. h. Behandlung in beiden Räten in der gleichen Session, gewünscht. Die Kommission hat sich in der gesamten Beratung die Freiheit ausbedungen, die Beratungen jederzeit abbrechen und das Geschäft auf eine spätere Session verschieben zu können, falls die Situation es erfordert.
Beschleunigte Verfahren stehen immer unter einem gewissen Zeitdruck. Die Kommission war aber in keinem Zeitpunkt zu Entscheidungen gedrängt; sie hätte die Übung sonst abgebrochen. Sie konnte sich jederzeit ein umfassendes, sachlich begründetes Bild über die Situation machen. Darum stimmen wir heute der raschen, beschleunigten Behandlung zu.
Die Kommission anerkennt auch die zeitliche Dringlichkeit dieses Gesetzes, erstens aufgrund der heutigen Situation, die ich Ihnen eingangs geschildert habe, und zweitens aufgrund der sachlichen Politik. Wenn der gesamte Erlass von beiden Räten in dieser Session verabschiedet werden kann, kann bei einem allfälligen Referendum die Volksabstimmung noch diesen Herbst stattfinden. Wenn wir die Behandlung aber verschieben, könnte die Volksabstimmung nach einem Referendum erst im nächsten Frühjahr stattfinden und würde damit in den Strudel der Wahlkämpfe 1995 gezerrt – was viele freuen würde, aber einer nüchternen Betrachtung und der Verminderung der Missstände abträglich ist.
Ich möchte noch auf eine Petition hinweisen, die Ihnen verteilt worden ist. Sie stammt von der Asyl-Koordination Schweiz. Mit rund 7000 Unterschriften wird beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten. Ich habe Ihnen dargelegt, dass die Kommission einhellig, ohne Gegenstimme und Enthaltungen, anderer Ansicht ist, so dass damit auch diese Petition nach Kenntnisnahme abgeschrieben werden soll.
Die Kommission ist, ich wiederhole es, einstimmig auf die Vorlage eingetreten und hat in der Gesamtabstimmung der Vorlage ohne Gegenstimme – bei einer Enthaltung – zugestimmt. Sie ist überzeugt, damit die Missbräuche im Ausländerrecht wirksam bekämpfen zu können und die ordentliche Durchführung des Ausländerrechts und des Asylverfahrens im humanitären Rechtsstaat Schweiz sicherzustellen.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Zum politischen Diskurs gehören Rede und Gegenrede, These und Gegenthese. Die Stimmenthaltung in der Kommission stammt von mir, und ich vertrete hier die Stimme des Zweifels.
Die Gesetzgebung, die wir vorzunehmen im Begriffe sind, geschieht in einem Klima, das ich nicht als Klima der Angst, aber als Klima der bewusst geschürten Verängstigung bezeichnen möchte. Die Angst und der Unmut der Bevölkerung darüber, was auf dem Letten passiert, über die Drogenkriminalität, über die Kleinkriminalität überhaupt, wurden letzten Sommer durch den Wirbel eines Teils der Presse und der politischen Szene geschürt. Diese Angst wird aus der Anwesenheit von Ausländern, insbesondere von Asylsuchenden, in unserem Land abgeleitet.
Nun ist zuzugeben, dass Ausländer und insbesondere Asylsuchende in der kriminellen Szene und in der Drogenszene eine Rolle spielen. Die Probleme, die angesprochen sind, existieren tatsächlich. Ich will das nicht leugnen. Aber mir gefällt an der Diskussion nicht, dass die Worte «Ausländer» oder gar «Asylant» fast schon Schimpfworte geworden sind und in bedenkliche Nähe zum Begriff der Kriminalität gesetzt werden. Eine Gleichsetzung dieser Begriffe wird versucht, und damit findet man bequeme Sündenböcke für das, was einem nicht gefällt.
Aufgrund dieser Situation werden diese Zwangsmassnahmen gegen Ausländer gefordert, die wir heute diskutieren. Wir sind soweit, dass wir kurz vor dem Abschluss der Beschlussfassung stehen. Mit diesen Zwangsmassnahmen verbinden sich politische Hoffnungen, und wenn wir wissen wollen, welche Hoffnungen das Stimm- und Wahlvolk mit diesen Zwangsmassnahmen verbindet, brauchen wir das nur nachzulesen. Was fordert denn der «Blick»? Der «Blick» und mit ihm grosse Teile einer verunsicherten Bevölkerung fordern eine Eindämmung der Kriminalität, eine Verstärkung der sogenannten «inneren Sicherheit», ein «catch all» – ein Wort, das heute für alles Mögliche herhalten muss. Sie fordern eine Verminderung des Drogenelends. Die offene Drogenszene in Zürich soll verschwinden. Sie stört uns. Sie tut uns weh. Wir wollen sie nicht mehr sehen. Und die Bevölkerung fordert generell eine Verminderung der Zuwanderung, indem Abschreckung und rasche Durchsetzung von Vollzugsentscheiden möglich werden sollen.
Die meisten von Ihnen – ich denke auch, die meisten ausserhalb dieses Saales; sogar jene, die mit dieser Politik gerne und geschickt Ressentiments schüren – wissen aber, dass wir mit der vorliegenden Gesetzesvorlage bezüglich dieser drei Wünsche des Volkes wenig Erfolg haben werden. Auch wenn wir in diesem Land alle Ausländer durch Schweizer ersetzen könnten, wird die innere Sicherheit nicht wesentlich grösser werden. Die Kriminalität ist kein Problem der Ausländer, sondern ein Problem unserer Gesellschaft. Es sind Menschen, die die Straftaten begehen; manche von ihnen haben nicht den Schweizer Pass – aber das ist nicht das Wichtige an diesem Problem.
Auch wenn wir alle Asylanten verhaften und ausschaffen könnten, von heute auf morgen, würden im Bahnhof Letten in Zürich dennoch Drogen gehandelt werden. Das Drogenproblem ist auch kein Problem der Ausländer, sondern auch ein Problem unserer Gesellschaft. Es ist die Mafia, die den Drogenhandel antreibt. Es sind nicht die Asylanten; diese sind nur willige Werkzeuge.
Ich garantiere Ihnen, dass in diesen beiden Fällen die vorliegenden Zwangsmassnahmen die Erwartungen des Volkes nicht erfüllen werden.
Wer etwas anderes glauben macht, handelt nach meiner Meinung verantwortungslos, denn er weckt damit falsche Erwartungen. Wenn diese in einem oder zwei Jahren auch enttäuscht werden, wird die Volksseele noch heftiger aufbegehren; sie wird noch eher bereit sein, sich in Wallung versetzen zu lassen von Leuten, die damit ihre politische Suppe kochen wollen. Was tun wir dann? An welcher Minderheit wollen wir dann unser Mütchen kühlen? Haben wir weitere Sündenböcke, gegen die wir Zwangsmassnahmen ergreifen können?
In einem der drei Punkte, welche das Volk von diesem Gesetz erwartet, werden wir wohl einen gewissen Erfolg verzeichnen können, nämlich mit der Abschreckung – der Kommissionssprecher hat es gesagt –, mit der Prävention – gleich Abnahme der Asylgesuche – und mit der Beschleunigung des Vollzugs dieser Asylgesuche respektive der in grosser Zahl daraus folgenden Abweisungen der Asylgesuche.
Aber wir müssen uns schon überlegen, ob wir die rechtsstaatlichen Opfer, die wir bringen, um dieses bescheidene Ziel zu erreichen – ein Ziel, dem keine wirkliche Not in diesem Land entspricht –, rechtfertigen können.
Überlegen Sie einmal, was wir zulassen, wenn wir diesem Gesetz zustimmen! Ich sage bei weitem nicht alles, sondern wähle nur das aus, was mir am schlimmsten erscheint:
Wir werden mit der Verabschiedung dieses Gesetzes zulassen, dass Leute in Haft genommen werden, die nichts anderes getan haben, als erfolglos um Asyl zu bitten (Art. 13b Bst. c).
Wir werden neuerdings und in Verschärfung des bisherigen Rechtes sogar zulassen, dass Leute in Haft genommen werden, obwohl ihr Anliegen noch nicht rechtsgültig und abschliessend beurteilt worden ist (Art. 13b Bst. a).
Wir werden zulassen, dass im Vollzug Menschen in Haft genommen werden, denen nur vorzuwerfen ist, dass sie Familienangehörige eines Auszuschaffenden sind.
Ich weiss – der Sprecher der Kommission hat es gesagt –, dass dies EMRK-konforme Regelungen sind. Das spricht aber

nicht für die Vorlage, sondern gegen die EMRK. Meinem Rechtsempfinden widersprechen diese Möglichkeiten. Wenn ich so behandelt würde, ob hier oder in einem anderen Land, würde ich mich über Willkür beklagen.
Es lässt sich nicht wegdiskutieren, dass wir für Ausländer und für Schweizer zweierlei Recht schaffen, soweit wir es nicht schon haben; dass wir Übertretungen definieren, die nur Ausländer begehen können; dass wir sie mit Strafen verbinden, die höher sein können als jene, die wir zum Beispiel einem Schweizer Alkoholiker für die fahrlässige Tötung mit einem Auto geben würden. Das ist so – und wir geben das nicht einmal zu, sondern reden noch darum herum. Wir reden nicht von Strafen und Strafrecht, sondern von Administrativmassnahmen. Das klingt doch schon viel harmloser.
Wir legiferieren damit elegant am Strafgesetzbuch und an unserer Rechtsordnung vorbei, die wir über Jahrzehnte und Jahrhunderte sorgfältig aufgebaut haben, um eben Willkür auszuschliessen. Und wir erreichen mit diesem Trick noch zusätzlich, dass wir die Verfahrensabläufe an den kantonalen Strafprozessordnungen vorbei beschleunigen können.
Kollege Rhinow hat anlässlich der Asyldebatte, die wir aufgrund des Vorstosses von Kollegin Weber Monika in Genf (Herbstsession 1993) geführt haben, sinngemäss ausgeführt, dass sich der Rechtsstaat nicht im Normalfall, sondern im Ausnahmefall bewähren müsse. Etwas populärer formuliert heisst das für mich, dass man das Recht nicht nach Bedarf beugen darf. Was Recht ist, muss Recht bleiben, auch wenn es sich um Asylbewerber oder andere Ausländer handelt.
Die Frage ist für mich offen, ob die vorliegende Revision unseres Ausländerrechts mit ihrer Möglichkeit, strafrechtlich Unbescholtene während der Entscheidfrist ihres Asylgesuchs aufgrund einer bloss vermuteten Absicht des Untertauchenwollens zu verhaften, noch diesem Grundsatz von Kollege Rhinow entspricht. Urteilen Sie selber; ich habe meine Zweifel.
Ich gebe zu, dass an der Vorlage, die wir heute behandeln, nicht alles neu ist. Einige der von mir angeprangerten Sachverhalte sind heute schon Gesetz. Aber wir erweitern sie, wir verschärfen sie, wir ergänzen sie, und wir machen daraus ein lückenloses Netz, in dem sich auch Unschuldige und echt Schutzbedürftige verfangen werden. Wir dürfen uns da nichts vormachen: Kein Vollzug ist hundertprozentig effizient.
Fehler passieren, das ist nicht zu vermeiden, und wir werden Unschuldige und Schutzbedürftige in Haft nehmen. Wir müssen ja bedenken, dass der Vollzug der Vorschriften nicht auf dem hohen Niveau der Absichten des von mir sehr geschätzten Bundesrates Koller stattfinden wird, sondern in den Tiefen – wenn ich das sagen darf –, in den Kantonen unten, in den kantonalen Amtsstuben, in denen überlastete Vollzugsbeamte sitzen und sich täglich ihrer Haut wehren müssen. Willkürnahe oder willkürliche Entscheide werden zunehmen. Wer heute schon Einzelschicksale von Asylsuchenden in diesem Land verfolgt und die oft herzlosen Entscheide der Verwaltung kennt, muss das Schlimmste befürchten.
Ich bitte Sie, diese Ängste, die nun von der anderen Seite kommen – von Linken und Liberalen und aus dem traditionell humanitären Milieu – eben auch ernst zu nehmen. Auch das sind Ängste, die ihre Ursache in den Realitäten haben.
Die Gesetzesrevision hat noch andere Mängel. Ich will nicht gross darauf eingehen, aber ein Mangel scheint mir doch bemerkenswert: Die Kantone haben überhaupt keine Begeisterung für diese Vorlage gezeigt, weil sie schliesslich die Verantwortung für die Verhafteten und die Kosten übernehmen müssen. Die Kantone haben sich gewehrt. Nun hat der Bundesrat verspätet – erst in der Kommission des Zweitrates, also unseres Rates –, hastig eine Subventionsnorm nachgeliefert. Für mich sind deren finanzrechtliche Auswirkungen zumindest ausserordentlich fragwürdig.
Ich frage mich: Braucht es nicht einen Verpflichtungskredit für Bauvorhaben, wenn nun der Bundesrat in Eile ein Ausschaffungsgefängnis in der Gegend des Flughafens Kloten bauen will? Sind diese Verpflichtungskredite bereits im Budget 1994 enthalten – wenn ja, unter welchem Titel sind sie darin aufgeführt? Oder soll erst 1995 mit dem Bau dieser Haftanstalt begonnen werden? Dann frage ich mich jedoch: Warum eigentlich diese Eile in den Beratungen? Sie ist aussergewöhnlich und hat z. B. die Kommissionssitzung Ihres Rates am letzten Donnerstag an die Grenze der Seriosität gebracht, indem der Erfolg ein ausserordentlich «fortlaufender» war. Sie kennen das!
Ich persönlich habe mich während der ganzen Behandlung der Vorlage in beiden Räten – im Nationalrat und in unserer Kommission – gefragt: Warum machen wir das eigentlich mit? Geben wir nun dem Druck des «Boulevards» nach, machen wir hier Politik, wie «Blick» oder die Rechtspopulisten sie wünschen? Ist das der Anfang des Wahlkampfes 1995, den wir hier haben, oder ist die Situation in diesem Lande tatsächlich so ernst, dass wir nun mit diesen ausserordentlichen, fast notfallmässig durchgebrachten Massnahmen die politische Lage entschärfen müssen, weil nur so Schlimmeres verhütet werden kann; weil sonst militante Fremdenfeindlichkeit, Anschläge, Unruhen – wir kennen das – überhandnehmen würden?
Ich habe mich gefragt: Kann ich als Sozialdemokrat auf diese Vorlage eintreten, oder muss ich sie ablehnen? Ich trete auf sie ein. Der Hauptgrund dafür ist ein Grund der Hoffnung: Ich habe die Hoffnung – aber es ist nur eine Hoffnung –, dass die grosse Mehrheit in jeder Hinsicht unbescholtener Asylsuchender und Ausländer durch diese Vorlage von dem Hauch der Kriminalität, in den sie infolge der laufenden Politkampagne eingehüllt wird, befreit werden kann.
Vielleicht führt Herr Bundesrat Koller mit dieser Vorlage den politischen Befreiungsschlag, der die Lage entspannt und – ein etwas kühnes Bild – den Populisten und Vereinfachern das Wasser abgräbt. Das ist meine Hoffnung, und das ist der Grund, weshalb ich mich dem Eintreten auf diese Vorlage nicht widersetze.
Es gibt auch einen zweiten Grund, der sehr viel näher am politischen Alltag liegt: Es ist in der Kommissionssitzung gelungen, bezüglich der Frage der Anordnung der Haft durch eine Behörde oder durch den Richter eine «goldene Brücke» zu bauen, von der ich hoffe, dass sie tragen wird. Der Nationalrat hat ja in dieser Frage nur mit dem Stichentscheid der Präsidentin entschieden. In der Kommission war durchaus eine Tendenz zu spüren, den Nationalrat in die Schranken zu weisen. Mit dem Vorschlag, wie er jetzt in unserer Vorlage steht, ist, glaube ich, eine Brücke gebaut, die tragen könnte. Das ist für mich eine Vorbedingung, damit ich die Vorlage wirklich annehmen kann.
Es geht darum, dass ein Richter in einer mündlichen Verhandlung, in der der Beschuldigte anwesend ist und seine Sache vertreten kann, die Haft, die wir hier administrativ verordnen, sowohl auf ihre Rechtmässigkeit wie auf ihre Angemessenheit überprüft. Alles andere wäre zuwenig, da man Menschen doch für Monate einsperren will.
Ich trete ein; aber ich vertrete später zwei Anträge: Die Maximaldauer der Haft wurde vom Nationalrat halbiert (Art. 13b Abs. 2 Anag-Entwurf). Die Kommissionsmehrheit will wieder zurück auf drei Viertel dessen, was der Bundesrat wollte. Die Kommissionsminderheit wird Ihnen beantragen, bei der Lösung des Nationalrates zu bleiben.
Ich vertrete einen zweiten Antrag, den ich leider in der Kommission nicht gestellt habe, der mir eben erst, in der Auseinandersetzung mit mir selbst übers Wochenende, als unausweichlich erschienen ist: Ich stelle Ihnen den Antrag, den Haftgrund «wenn konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass er sich der Ausschaffung entziehen will» wieder zu streichen (Art. 13b Abs. 1 Bst. c Anag-Entwurf), vor allem darum, weil dieser Haftgrund schon im Laufe des Verfahrens gelten soll, also vor rechtskräftigem Abschluss des Verfahrens, nach dem erstinstanzlichen und nicht nach dem letztinstanzlichen Entscheid. Für mich geht das einfach nicht. Man kann Leute nicht einsperren, wenn sie noch im Verfahren sind und überhaupt noch nicht feststeht, ob sie ihr Asylgesuch zu Recht oder zu Unrecht eingereicht haben.
Ich werde in der Gesamtabstimmung der Annahme des Gesetzentwurfes nur zustimmen, wenn die beiden erwähnten, von mir vertretenen Anträge durchkommen. Ich habe meine Zweifel, dass das der Fall sein wird. Aber mein inneres Zögern, meine innere Reserve gegenüber dieser Gesetzesvorlage, meine Kritik am politischen Prozess des Schürens der Ressen-

timents, der nun zu dieser Vorlage geführt hat, lässt mir keine andere Wahl. Wenn ich anders handeln würde, würde ich einem Rechtsgrundsatz zuwiderhandeln, den ich als Nichtjurist früh in meiner politischen Karriere zur Kenntnis nehmen musste: Unser politisches Handeln soll immer verhältnismässig sein.
Wenn Sie den von mir vertretenen Anträgen nicht folgen, verabschieden Sie – das ist meine Überzeugung – eine unverhältnismässige Revision des Ausländerrechts; dem könnte ich nicht zustimmen. Der Applaus von ganz rechts sollte Ihnen Warnung sein. Überlegen Sie gut, was Sie hier verabschieden!

Flückiger Michel (R, JU): On dit que nécessité fait loi. Cela devrait être la règle qu'avant d'élaborer un texte législatif nouveau on se souvienne de l'adage. Aussi posons-nous la question: oui ou non le besoin de mesures de contrainte dans le droit des étrangers est-il avéré? Les Suisses, plutôt hospitaliers, ne remettent pas en cause le droit d'asile, pas plus qu'ils ne s'insurgent contre la présence d'une immigration massive de près de 1 million de personnes, sur un total de quelque 7 millions d'habitants, des étrangers, en majorité respectueux de nos lois et bien intégrés.
Non, ce qui fait problème, ce sont les migrants économiques déguisés parfois en demandeurs d'asile et surtout ceux d'entre eux qui, ayant déposé une demande de pure convenance, mettent à profit leur séjour pour se livrer à des actes illicites. Ce qu'une bonne partie de l'opinion redoute, c'est une extension des comportements délictueux de la part d'une minorité de gens qui, il est vrai, n'ont rien à perdre et sont prêts à *entrer dans la clandestinité, voire parfois à plonger dans la criminalité*. Or, le droit ordinaire – le Code pénal s'appliquant obligatoirement dans tous les cas de délinquance, de même que la loi fédérale sur les stupéfiants dont il est beaucoup question dans ce débat – le droit des étrangers est effectivement lacunaire en ce qui concerne la situation pouvant devenir irrégulière de demandeur d'asile débouté, un vide juridique patent qu'il convient de combler. Par conséquent, à la question: faut-il légiférer? la réponse est oui. A partir de là, on n'aura aucune raison de refuser l'entrée en matière que, personnellement, je voterai.
Les hésitations sont ailleurs. Dans cette matière sensible des demandeurs d'asile déboutés, il convient de se garder de confondre droit et éthique. Le droit commande de prendre des dispositions fixant la procédure après rejet d'une demande d'asile, l'éthique exclut un bricolage juridique. A la lecture du projet en discussion, on ne peut se défendre tout à fait de l'impression que la hâte a présidé à une opération destinée autant à resserrer les boulons et à faire démonstration d'autorité qu'à affiner une politique qu'au demeurant la Suisse ne saurait conduire en solitaire. A cet égard, il n'est pas superflu de s'enquérir des pratiques internationales en l'espèce. J'ajoute, pour éviter tout quiproquo, que nous savons et apprécions que la coordination des politiques européennes en matière de réfugiés et de demandeurs d'asile constitue une préoccupation majeure de M. Koller, conseiller fédéral, et de ses collaborateurs. C'est ainsi que la Suisse participe activement aux travaux d'experts du Conseil de l'Europe, lequel a commis de nombreux textes relatifs aux réfugiés et demandeurs d'asile.
Je citerai pour mémoire – parce qu'elles intéressent directement l'objet de nos débats – les recommandations de 1991 sur l'Europe et les politiques en matière de réfugiés, et de 1993 sur les migrations clandestines, passeurs et employeurs de migrants clandestins. Ces textes s'appuient sur la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et sur la Convention européenne des droits de l'homme. Ils mettent l'accent sur la protection que les Etats se doivent d'accorder aux réfugiés de facto. Le mois prochain, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe examinera un rapport, accompagné d'un projet de recommandation, sur la situation des demandeurs d'asile déboutés. C'est dire si nous sommes en plein dans le sujet dont nous débattons ce matin.
Or, j'observe que le projet de recommandation de la Commission des réfugiés, des migrations et de la démographie du Conseil de l'Europe demande en substance, aux Etats membres, dont la Suisse naturellement, de se conformer au droit humanitaire en octroyant une protection effective, y compris une protection juridique aux déboutés, soit en les autorisant à séjourner sur leur territoire pour des motifs humanitaires, soit jusqu'à leur renvoi dans leur pays ou dans un pays tiers.
Le rapport du 3 décembre 1993 de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen sur les principes généraux d'une politique européenne des réfugiés ne s'écarte guère des postulats du Conseil de l'Europe.
C'est dans ce contexte, me semble-t-il, qu'il convient d'examiner les mesures de contrainte que l'on s'apprête à insérer dans le droit suisse et d'en comparer la compatibilité avec le droit européen acquis ou en devenir, et les conventions auxquelles nous avons adhéré.
Or, s'il appert que la protection accordée au débouté est temporaire dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et que les réfugiés ayant le statut de personnes tolérées sont tenues de quitter le pays d'accueil dès le moment où ils ne remplissent plus entièrement les critères donnant droit à une protection, partant qu'il est admis que les Etats sont fondés à prendre les mesures de contrôle et d'application qui s'imposent, encore faut-il adapter les mesures appropriées de manière à ce que leur rigueur n'aille pas au-delà du traitement légitimement appliqué à l'encontre de délinquants.
Placée en détention, uniquement en tant que mesure conservatoire, une personne en phase préparatoire de son expulsion, sans que cette expulsion relève d'une condamnation pénale, et ceci pour 3 ou 6 mois selon ce qui sera décidé, est-ce encore une mesure proportionnée à la situation? Par comparaison, la procédure pénale, dans tous nos cantons, exige du *juge d'instruction qu'il motive à intervalles réguliers le maintien* en détention de prévenus faisant l'objet de fortes présomptions de culpabilité. Pouvons-nous être plus rigoureux à l'égard de gens pour lesquels aucune prévention pénale n'est retenue? En commission déjà, j'ai émis des réserves quant au principe même de la détention des déboutés et quant au choix de la terminologie désignant la mesure.
N'aurait-on pas dû étudier un système moins coercitif que la détention et, par conséquent, moins aliénant pour la dignité humaine? Ne nous sommes-nous pas montrés pressés de terminer l'ouvrage? Est-ce en raison d'une certaine hâte que le texte, par partie, laisse paraître quelques confusions entre droit des étrangers, droit pénal et droit administratif? La lettre e de l'article 13a illustre bien cette forme de désordre juridique.
Bref, si les motifs à l'origine du projet sont recevables, on atténuera celles des dispositions du texte initial qui paraissent trop sévères en choisissant la version la moins dure, de manière à éviter que ne soient transgressés les principes fondamentaux du droit d'asile et des politiques y afférentes, à l'exception de propositions qui videraient la loi de sa substance.
C'est ainsi que dans la discussion de détail, à l'article 13b alinéa 2, je me rallierai à la minorité de la commission.

Rhinow René (R, BL): Die Beratung dieser Vorlage ist zweifellos alles andere als ein erfreuliches Unterfangen. Wir befinden uns an der Schnittstelle zwischen dem Asylbereich und der Drogenproblematik, können aber mit diesen Zwangsmassnahmen die Grundprobleme in beiden Sektoren nicht lösen. Wir stellen Missbräuche fest, die eindeutig einen Handlungsbedarf ausweisen, und zwar nicht nur für Zürich. Die seriöse Anerkennung eines Handlungsbedarfs verlangt aber auch ein sorgfältiges Abwägen und Ausmessen wirksamer und rechtsstaatlich haltbarer Massnahmen. Auch ist der goldene Weg zu finden – jenseits der populistischen Dramatisierung der Situation einerseits und der emotional verklärenden Verharmlosung andererseits.
Das Votum meines Kollegen Plattner war mir doch sehr einseitig ausgerichtet und etwas überraschend mit Tönen angereichert, die wir in der Kommission so nicht vernommen hatten. Nicht jeder, der hier ja sagt, lässt sich zu den Kreisen zählen, die auf die populistische Pauke schlagen und aus diesen Problemen politisches Kapital schlagen wollen. Es kommt nicht auf den Applaus an, es kommt auf die Richtigkeit der Lösung an. Es kommt hinzu, dass ein vordergründig verständliches Beharren auf zu pauschalen und flüchtlingsfreundlichen Positionen den Asylsuchenden, ja den Ausländ-

dern insgesamt, einen verhängnisvollen Bärendienst zu erweisen vermöchte.
Schliesslich ist bei allen gesetzlichen Regelungen in Rechnung zu stellen, dass viel von der konkreten Anwendung im Einzelfall abhängen wird und demzufolge mit Recht entsprechende Verfahrenssicherungen und Rechtspflegebestimmungen eingebaut sind und unabdingbar erscheinen.
In Anbetracht dieser Umstände stimme ich den Vorschlägen des Bundesrates zu, ergänzt allerdings durch die Verbesserungen, die von der ständerätlichen Kommission eingebracht worden sind. Nicht mit Freude, aber im Bewusstsein, dass hier angemessene und – ich meine – auch vertretbare Lösungen gefunden worden sind. Freilich möchte ich unterstreichen, was der Berichterstatter bereits gesagt hat. Im Gegensatz zum Titel dieses Gesetzes, der vielleicht etwas zu weit gefasst ist – zumindest in psychologischer Hinsicht –, geht es nicht um Zwangsmassnahmen gegen Ausländer schlechthin, es geht um Ausländer, die keine Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung besitzen. Ihre allfällige rechtskräftige Wegweisung soll mit der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft sichergestellt werden – nicht mehr, aber auch nicht weniger.
Im Nationalrat wurde eine Lösung vorgezogen, die anstelle der richterlichen Überprüfung einer Anordnung der Verwaltungsbehörde direkt den richterlichen Entscheid vorsieht. Die Fassung der ständerätlichen Kommission, die eine Erweiterung gegenüber der bundesrätlichen Fassung bringt, ist aber eindeutig besser als die nationalrätliche Lösung, denn ein zweistufiges Verfahren bringt unter Rechtsschutzgesichtspunkten mehr. Dies erst recht, wenn der Richter die erstinstanzliche Anordnung obligatorisch, nach mündlicher Anhörung und mit voller Kognition, zu überprüfen hat. Rechtsstaatliche Bedenken gegen diese Fassung sind unangebracht.
Wenn ich nochmals Herrn Plattner antworten darf, der die Freundlichkeit hatte, mich zu zitieren, und der mich damit etwas aus dem Busch herausgeholt hat: Der Rechtsstaat bewährt sich in der Tat in den schwierigen Situationen dadurch, dass er Rechte von Minderheiten wirksam zu schützen vermag, aber auch dadurch, dass er Lösungen bereithält, die in besonderen Situationen Abhilfe zu schaffen vermögen und geeignet sind, einer Verschlimmerung der Situation entgegenzuwirken. Der Rechtsstaat schützt alle, auch die Opfer, gerade in diesem Bereich.

Büttiker Rolf (R, SO): Ich bin der Meinung, dass der Bundesrat eine gute Vorlage ausgearbeitet hat, obwohl dieser Gesetzentwurf für jeden liberal denkenden Menschen nicht gerade eine Wunschvorlage ist. Die Freiheit des Menschen ist das höchste irdische Gut; deshalb müssen wir mit dem Freiheitsentzug als der einschneidendsten Massnahme im «Arsenal» der behördlichen Zwangsmassnahmen äusserst vorsichtig umgehen. Da bin ich mit Herrn Plattner einverstanden.
Die vorgeschlagenen Zwangsmassnahmen stimmen mit unserer Verfassung, den Genfer Flüchtlingskonventionen und der Europäischen Menschenrechtskonvention überein. Umgekehrt entspricht es ältester liberaler Tradition, dass dort, wo das Grundrecht der persönlichen Freiheit auf dem Spiel steht, dem Staat klare Schranken gesetzt werden und auf die Verhältnismässigkeit zu achten ist. Ich bin überzeugt, dass die Vorlage dieser hohen liberalen Messlatte gerecht wird.
Auf der andern Seite ist ebenso deutlich festzustellen, Herr Plattner, dass ein Rechtsstaat unglaubwürdig wird, wenn er zwar im Asylbereich ein rechtsstaatliches Verfahren mit feinmaschigen Sicherungen aufbaut, sich jedoch als nicht in der Lage erweist, die resultierenden rechtsgültigen Entscheide zu vollziehen. Im besonderen scheint das Ärgernis der drogendealenden oder sonstwie straffälligen Asylbewerber geeignet, nicht nur ein populistisches Unmutspotential zu aktivieren, sondern unsere humanitäre Asylpolitik gesamthaft in Frage zu stellen, wenn sie den Rückhalt in der Bevölkerung verliert.
Schliesslich ist darauf zu achten, dass eine nochmalige Revision der asylrechtlichen Grundlagen wirklich dazu führt, dass die Missstände erfasst und nicht abermals Illusionen geweckt werden. Deshalb muss einer Verwässerung der Vorlage entgegengetreten werden.
Es besteht Handlungsbedarf, Herr Plattner. In zweierlei Hinsicht gibt es ungelöste Probleme: beim Vollzug der Wegweisungen, denen sich ein erheblicher Teil der abgewiesenen Asylbewerber durch Untertauchen entzieht – über 60 Prozent –, und bei den straffällig werdenden Asylbewerbern, und zwar vor allem im Drogenbereich.
Nach der kantonalzürcherischen Kriminalstatistik machen Asylbewerber gegen 30 Prozent der wegen Handels mit Betäubungsmitteln erfassten Straftäter aus (Statistik 1992), wobei der Trend massiv nach oben weist. Ich wehre mich dagegen, Herr Plattner, dass alle Befürworter der bundesrätlichen Linie einfach als fremdenfeindlich oder «Blick»-hörig diffamiert werden, nur weil von gewisser Seite die Vorlage böswillig ausgelegt wird.
Wir möchten nichts anderes als die offensichtlichen Missbräuche des Asyl- und Ausländerrechts wirksam bekämpfen und dafür sorgen, dass Wegweisungen vollzogen und nicht durch Untertauchen umgangen werden. Asylmissbräuche sind eine Tatsache, und die Präsenz von Asylbewerbern in der Drogenszene kann nicht geleugnet werden. Wir sind also gezwungen zu handeln, denn wir sind nicht nur für das verantwortlich, was wir tun, sondern auch für das, was wir unterlassen.
In diesem Sinne bin ich für Eintreten und werde die bundesrätliche Linie ohne Wenn und Aber unterstützen.

Bisig Hans (R, SZ): Das Bedürfnis nach Sicherheit wird seit einiger Zeit je nach politischer Orientierung hochgespielt oder eben auch bagatellisiert. Verantwortlich für diese wenig konstruktive Schwarzweissmalerei sind nicht nur parteipolitische Strategien in Wahlzeiten. Die Gefährdung der inneren Sicherheit und ein damit verbundenes reduziertes Wohlbefinden sind gegeben. Das geltende Recht genügt offensichtlich nicht, um dem Problem der drogendealenden straffälligen und dissozialen Asylbewerber wirksam zu begegnen.
In einem Rechtsstaat muss die Bevölkerung vor einem Missbrauch rechtsstaatlicher Instrumente geschützt werden können. Eingriffe in die persönliche Freiheit sind dann unumgänglich, wenn die Freiheit der anderen nicht mehr gewährleistet ist. Das gilt auch für Asylanten. Eine humanitäre Asylpolitik ist nur dann möglich und glaubwürdig, wenn es gelingt, den Asylmissbrauch einzuengen. Eine restriktivere Asylpolitik im Rahmen der Verfassung, der Genfer Flüchtlingskonventionen und der Europäischen Menschenrechtskonvention ist darum unaufschiebbar.
Wenn es um den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten aller geht, können Zwangsmassnahmen nicht ausgeschlossen werden. Nur wer sich rechtmässig in einem Land aufhält, hat vollumfänglichen Anspruch auf die Landesrechte und auf Gleichbehandlung. Eine gesetzliche Regelung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht dient nicht nur der inneren Sicherheit, sondern auch jenen Ausländern, die ein dringliches Bedürfnis haben, in unserem Lande anwesend zu sein, und bereit sind, sich unseren Verhaltensregeln zu unterziehen. Ich begrüsse darum eine unmissverständliche Gesetzgebung.
Die Staatspolitische Kommission unseres Rates hält sich weitgehend an den Entwurf des Bundesrates. Sie anerkennt den dringlichen Handlungsbedarf und die Notwendigkeit vertrauensbildender Massnahmen. Nicht zuletzt darf mit einer kurzfristigen Inkraftsetzung von restriktiveren Massnahmen gegenüber straffälligen Asylbewerbern und Ausländern sowie Verbesserungen im Vollzug der Wegweisung eine wesentliche Präventivwirkung angenommen werden. Erfahrungen mit dem Bundesbeschluss von 1990 deuten in diese Richtung.
Die Behandlung im Nationalrat war von Misstrauen gegenüber der vollziehenden Verwaltung und von Ängsten auf beiden Seiten, aber auch vom bewussten Verdrehen von Fakten geprägt. Sicher handelt es sich nicht um ein besonders ausländerfreundliches Gesetz. Es muss aber unmissverständlich festgehalten werden, dass jene rund 1,2 Millionen Ausländer, welche mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in unserem Land leben, davon nicht betroffen sind oder, wenn schon, dann im positiven Sinne. Die Zwangsmassnahmen richten sich nur gegen Ausländer ohne Bleiberecht, die unser

Gastrecht missbrauchen. Hier muss etwas Wirksames getan werden, um die bestehenden Missstände zu beseitigen, wenn wir den Nährboden für Fremdenfeindlichkeit nicht verstärken und überrissenen Volksinitiativen keine Erfolgsaussichten geben wollen. Das soll aber nicht heissen, dass mit Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung leichtfertig umgegangen werden darf.
Der Nationalrat hat mit Stichentscheid der Präsidentin anstelle der Verwaltungsbehörde von allem Anfang an den Richter als Sachbehörde festgelegt. Dieser wenig praktikable Systemwechsel führt unnötigerweise zu einer Aufblähung der kantonalen Justizapparate und missachtet den Grundsatz, dass Anordnung und Überprüfung von zwei Instanzen vorgenommen werden müssen. Es liegt nun an uns, diesen nicht fertiggedachten Zufallsentscheid zu korrigieren. Auch die zu knapp bemessene Haftdauer muss mindestens soweit ausgedehnt werden, dass die Ausreisepapiere ebenfalls in den Ländern beschafft werden können, die kein Interesse daran haben, die Leute zurückzunehmen. Es darf wohl davon ausgegangen werden, dass schon alleine aus finanziellen Gründen niemand länger als nötig in Haft gehalten wird.
Letztlich erscheint es mir als gegeben, dass der Bund den Kantonen Vollzugshilfe gewährt, mindestens dort, wo die vorhandenen Möglichkeiten ausgeschöpft sind und bauliche Massnahmen nicht zeitgerecht getroffen werden können. Hier gilt es aber vorerst, alle vorhandenen Kapazitäten auszuschöpfen und bestehende Infrastrukturen mitzunutzen.
Wir haben die Chance, eine humanitäre Asylpolitik sicherzustellen. Es muss uns aber gelingen, Asylmissbräuche auszuschalten und Wegweisungsentscheide zu vollziehen. Dafür ist die rechtliche Grundlage für Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht erforderlich.
Ich stimme für Eintreten und unterstütze die Anträge unserer vorberatenden Kommission.

Roth Jean-François (C, JU): Ce projet de loi vise à trouver une solution à un problème extrêmement délicat, qui préoccupe d'ailleurs aussi bien la population que les pouvoirs publics.
Mais ce projet met en cause un concept que la philosophie des Lumières, puis l'Etat libéral issu de la Révolution française ont érigé en principe fondamental: je veux parler ici de la liberté personnelle.
Dès qu'il touche à ce principe, le législateur sait qu'il est contraint de chercher la solution dans le respect des principes de l'Etat de droit. C'est la raison pour laquelle les deux commissions parlementaires, celle du Conseil national et celle du Conseil des Etats, ont voulu entendre trois experts sur les garanties que nous avions de demeurer, avec un tel projet, dans la conformité aux principes fondamentaux de la Constitution fédérale, et surtout en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme. Lorsque l'on dit cela, on se rend compte aussi que nous nous trouvons dans une zone frontière du droit.
De ces auditions et sans entrer dans le détail, il faut retenir que les trois experts ont confirmé que la conformité était donnée, même pour une privation de liberté à caractère administratif en phase préparatoire d'une décision. Mais je crois qu'il faut ajouter aussitôt que, selon la jurisprudence des organes de la Convention européenne des droits de l'homme, les motifs de privation de la liberté personnelle doivent être interprétés restrictivement, et cela signifie surtout, pour les autorités cantonales qui seront chargées d'appliquer ce droit, qu'elles ne doivent pas en tout cas ordonner systématiquement la détention, mais doivent l'autoriser après un examen restrictif des conditions. La détention doit demeurer l'exception et servir à contrecarrer les abus, et la liberté d'un étranger sans autorisation de séjour doit demeurer la règle. Ce projet n'autorise en tout cas pas, à mes yeux, l'inversion de cette règle fondamentale.
Dans ce débat, des crispations à caractère très idéologique ont vu le jour. On en saisit aisément la raison. Le projet vise avant tout à mettre les étrangers pouvant faire l'objet d'une décision d'expulsion ou de renvoi, ainsi que les étrangers faisant l'objet d'une telle décision, sous le contrôle des autorités, afin de garantir que cette expulsion ou ce renvoi puisse être effectué.
Il n'est dès lors ici, bien sûr, pas question de délinquance. Cependant, dans le débat particulièrement nourri de l'été passé, la discussion portait sur les requérants qui avaient été pris sur la scène ouverte de la drogue zurichoise. Vous comprendrez que le glissement est vite fait, qui conduit à assimiler les étrangers susceptibles d'être expulsés ou renvoyés à des délinquants.
Il faut alors le déclarer très franchement: si le projet devait attiser la xénophobie et venir nourrir les préjugés latents ou donner raison à ceux qui laissent entendre qu'une grande partie des requérants d'asile est délinquante, il est clair qu'alors ce projet aurait manqué son but, et on ne peut pas nier qu'il s'agit là d'un risque.
Je crois cependant, et je veux parier sur ce deuxième aspect des choses, que ce projet peut aussi désarmer les sentiments xénophobes qu'attisent les abus du droit d'asile par un très petit nombre de personnes en définitive, et que ces scories une fois éliminées, il puisse permettre ainsi de mieux faire accepter notre politique d'asile par la population et de combattre les solutions extrêmes qu'il est tellement facile de promouvoir, style, par exemple, blocage de la population étrangère.
Pour cela, il faut pouvoir mettre sur pied un projet conforme au droit national, international, et aussi un projet conforme à notre tradition humanitaire. La commission de votre conseil s'y est attachée. Elle vous propose une loi qui, dans le sens du Conseil national, veut satisfaire le plus étroitement possible aux impératifs d'une garantie solide de la légalité et de l'adéquation d'une détention qu'un juge doit pouvoir contrôler rapidement et en pleine cognition, une loi qui veut aussi aller à la rencontre des cantons dans l'assistance financière pour l'exécution des mesures prévues.
Le coeur ne nous pousse certes pas à entrer en matière. Seule la raison nous le dicte pour éviter dans le fond le discrédit de notre droit d'asile que minent des abus réels, des abus qui restent l'exception, mais qui sont habilement exploités par les milieux xénophobes et populistes.
C'est dans ces sentiments que je vous invite à entrer en matière.

Gadient Ulrich (V, GR): Mit dem Asylproblem sind alle westeuropäischen Staaten in erheblichem Ausmass konfrontiert, aber es kann nicht übersehen werden, dass die einschlägige Gesetzgebung einen erheblichen Einfluss auf den Zustrom von Ausländern hat. Während 1993 in der Schweiz 24 739 Personen oder 38 Prozent mehr als 1992 um Asyl nachsuchten, ist diese Zahl in Westeuropa in der gleichen Zeitperiode um rund 100 000 Personen auf 580 000 zurückgegangen. Man hat die Gesetzgebung, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, verschärft. Das hat sofort zu entsprechenden Umleiteffekten geführt.
Herr Bundesrat Koller hat immer wieder, zu Recht, betont, dass wir schon aus diesem Grunde an einer synchronen Regelung mit unseren Nachbarstaaten im Asylwesen interessiert sind. Wie nötig eine solche Koordination ist, wird durch die neuerliche und bei uns aktuelle Entwicklung einmal mehr bestätigt. Mit anderen Worten: Die Anstrengungen im Umfeld der internationalen Abmachungen müssen ohne Zweifel weiter gehen. Darin liegt ein kausaler Ansatz zur Problemlösung.
Was das Verfahren und die Erledigung anbetrifft, fällt auf – wenn man die Botschaft liesst –, dass die Zahl der Erledigungen bei uns um knapp 20 Prozent abgenommen hat. Es ist genau das eingetroffen, was zu befürchten war. Als Folge der vom Bundesrat beschlossenen Personalmassnahmen im Asylbereich – Sie erinnern sich: Abbau von 50 Stellen im Bundesamt für Flüchtlinge, genereller Rekrutierungsstopp bis Ende Juli 1993 – sank die Entscheidkapazität um diese 20 Prozent. Man vergleiche nun die kostenmässigen Auswirkungen dieser 7000 weniger erledigten und somit offenbar hängigen Fälle einerseits mit den Einsparungen an Personalkosten anderseits.
Der Rat müsste eigentlich auch erwarten, dass sich seine zuständigen Kommissionen vermehrt solcher Entwicklungen annehmen, darauf aufmerksam machen und entsprechende Vorschläge einbringen.

Als sich die Staatspolitische Kommission im vergangenen Sommer mit der Asyl- und Migrationspolitik befasste, ist auch darauf hingewiesen worden, dass die Verfahren zu lange dauerten, dass der Bundesrat die Safe countries feststelle, dass sich aber die schweizerische Asylrekurskommission nicht daran halte.
Herr Bundesrat Koller hat damals einige Schwachstellen in diesem Kontext aufgezeigt und dargelegt, dass Handlungsbedarf gegeben ist. Es wäre von Interesse zu hören, ob sich die diesbezüglichen Voraussetzungen inzwischen verbessert haben. Denn in diesem Zusammenhang kann eine weitere Zahl nicht übersehen werden, die zu denken gibt: Auch 1993 sind gegenüber den 29 686 Erledigungen 12 377 Personen untergetaucht. Die Reaktion in der Bevölkerung ist unüberhörbar, unübersehbar. Die Spannung ist da, der Missbrauch des Gastrechts der Schweiz durch eine Minderheit delinquierender Ausländer führt zum Ruf nach Abhilfe. Wir sind, wie es die Botschaft sagt, mit vielfältigen politischen Forderungen konfrontiert.
Wer nun unter solchen Voraussetzungen – sie sind von verschiedenen Standpunkten aus bereits ausgeleuchtet worden – zu legiferieren hat, bewegt sich in einem Umfeld der potentiellen Ungerechtigkeit, der Unverhältnismässigkeit, des erhöhten Risikos, dass statt Schadensbegrenzung noch grösserer Schaden entstehen kann. Aber diese Vorlage, Herr Kollege Plattner, mit «Rechtsbeugung nach Bedarf» zu qualifizieren und der Verwaltung im gleichen Atemzug auch noch pauschal Herzlosigkeit bei der Entscheidfindung zu unterstellen ist mehr als fragwürdig und einseitig.
Sie sind Mitglied der Kommission gewesen und wissen, dass die Frage der Zulässigkeit von Zwangsmassnahmen gegen straffällige Asylbewerber nach schweizerischem Recht sehr gründlich abgeklärt und ausdiskutiert worden ist, denn es ist unbestritten, dass die vorgesehenen Massnahmen unseren rechtsstaatlichen Grundsätzen und unseren völkerrechtlichen Verpflichtungen entsprechen müssen. Wir haben uns vergewissert, dass dies in der Tat der Fall ist. Für jeden Betroffenen kann der Entscheid im Endeffekt zum Härtefall werden, aber es geht letztlich darum, das Asylrecht so zu gestalten und zu erhalten, dass es dem Asylwürdigen, der Zuflucht sucht, in unserem Land Aufenthalt und Dasein sichert.
Es geht nicht darum, und es gilt zu vermeiden, falsche Hoffnungen zu wecken. Aber die vom Berichterstatter einleitend schlüssig geschilderten Missstände bestehen, sie müssen behoben werden. Es besteht ein diesbezüglicher Handlungsbedarf. Wenn Sie fragen, was wir mit diesem Erlass zulassen würden, müssen Sie anderseits auch fragen – diese Frage stelle ich –, was wir in Kauf nehmen, wenn wir gegen den erkannten und offenbaren Missbrauch untätig bleiben und nichts unternehmen.
Zur Bekämpfung des Missbrauchs des Asylrechts braucht es griffige Massnahmen, aber diese müssen verhältnismässig bleiben, völkerrechts- und EMRK-konform bleiben, sich auf das beschränken, was für den Vollzug zwingend ist, losgelöst von politischer Opportunität, ausgerichtet auf Missbrauchsbekämpfung und damit auf die Sicherung des Ziels eines humanitären Asylwesens.
Das will das Bundesgesetz, darin liegt sein Sinn. Die vier vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen in Verbindung mit den Korrekturen oder Ergänzungen der ständerätlichen Kommission scheinen mir mit Blick auf das erwähnte Ziel unverzichtbar.
Die von Herrn Kollege Rhinow erwähnten Grundprobleme an der Schnittstelle zwischen Asyl- und Drogenproblemen werden wir mit diesen Massnahmen freilich nicht lösen. Darüber war sich die Kommission auch durchaus im klaren. Aber es wäre unhaltbar, am erwähnten Handlungsbedarf im Bereich der Missbrauchsbekämpfung vorbeizusehen und das nicht vorzukehren, was heute von uns zur Schadenbegrenzung getan werden kann.
In diesem Sinne bin ich für Eintreten auf die Vorlage.

Reymond Hubert (L, VD): En 1979 déjà, nous étions opposés à la loi sur l'asile dans son principe même, considérant qu'il s'agissait là d'un problème qui ne pouvait se résoudre par le biais d'un texte législatif, lequel finit inexorablement par transformer le droit d'asile en un droit à l'asile (et donc à de multiples abus).
Il n'y a pas de loi qui ait subi des modifications aussi fréquentes, pratiquement tous les deux ans. Il y a donc constat répété d'échec. Nous avons multiplié les voies de droit afin de résoudre un problème qui dépend foncièrement de la souveraineté de l'Etat et de son bon vouloir, et qui n'est donc pas de nature juridique.
Avec la modification qui nous est soumise au sujet de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, on modifie les procédures judiciaires en pensant répondre à un problème de masse alors qu'il est évident que la Suisse ne peut accepter tous les persécutés qui viennent frapper à sa porte. L'objectif consiste aussi à résoudre, grâce à la modification proposée, un problème zurichois qui est plus un problème en matière de politique de la drogue et de la criminalité qui lui est liée qu'une question fondamentale liée aux étrangers.
Or, il y a en Suisse des manières différentes, presque contradictoires selon les cantons, d'appréhender et de traiter la lutte contre la drogue. On a un peu l'impression qu'avec les modifications aujourd'hui proposées, on durcit les positions en matière de droit administratif simplement parce qu'on n'applique pas, ou pas assez, les règles du droit pénal existant en matière de drogue. La loi proposée heurte, dans plusieurs de ses articles, notre sens de la liberté personnelle, alors que l'on n'est même pas sûr de pouvoir ainsi résoudre le problème posé.
Ainsi, par exemple, l'article 13a proposé par le Conseil fédéral permettrait de mettre des étrangers en détention avant même qu'une décision de renvoi ne soit tombée, et cela précisément dans le but d'assurer «le déroulement de cette procédure de renvoi».
Enfin, dernière remarque, les établissements de détention sont souvent pleins, aujourd'hui déjà. Il faudra en construire de nouveaux dans certains cantons. On peut, dès lors, douter de l'entrée en vigueur, à la date souhaitée du 1er juillet prochain, de la loi qui nous est soumise. Nous soulignons cependant que notre commission a heureusement ajouté l'article 14e relatif aux devoirs et obligations financières de la Confédération dans ce secteur.
En conclusion, nous entrons en matière sans grand enthousiasme, en constatant que le Conseil national a modifié le texte du Conseil fédéral d'une manière que nous jugeons souvent souhaitable et que nous soutenons à plusieurs reprises contre les propositions de la majorité de notre commission.

Schmid Carlo (C, AI): Ich bin für Eintreten und empfehle Ihnen auch, den Anträgen der Mehrheit zu folgen, und zwar weil ich der Auffassung bin, dass diese Vorlage erstens politisch notwendig, zweitens sachlich richtig und drittens rechtlich in Ordnung ist.
1. Warum bin ich der Auffassung, sie sei politisch notwendig? Man wird nicht müde, den Anlass zu diesem Gesetz dem sogenannten Sommertheater des letzten Sommers in die Schuhe zu schieben. Selbst wenn es dieses Sommertheater gewesen wäre, was noch nichts Schlimmes ist, so darf ich doch darauf hinweisen, dass der eigentliche Grund und Anlass dieses Gesetzes bereits viel früher gesetzt worden ist. Es war der Chef des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, Bundesrat Koller, der bereits vor einem Jahr die hier anstehenden Fragen expertenmässig untersuchen liess. Weswegen? Weil politischer Handlungsbedarf vorhanden war.
Der Schweizer ist nicht xenophob, unsere schweizerische Bevölkerung ist nicht fremdenfeindlich, und unsere schweizerische Bevölkerung ist keineswegs von der alten humanitären Tradition abgewichen, die diesem Lande eigen ist. Bei einem Migrations-, Asyl- und Ausländerdruck, wie dies in anderen europäischen Staaten in diesem Ausmass nicht der Fall ist, hat sich dieses Volk bis zum heutigen Tag keinerlei Exzesse fremdenfeindlicher Art erlaubt, wie das in anderen Staaten bei bedeutend weniger Ausländerdruck bereits der Fall gewesen ist. Vor diesem Hintergrund kann dem Schweizervolk ein ausgezeichnetes Zeugnis ausgestellt werden. Aber eines gilt es zu berücksichtigen: dass der Schweizer bei aller Humanität, bei aller Karitas, die er anzuwenden Tradition hat, in einem Punkt

Probleme erhält, nämlich dort, wo er sich missbraucht, ausgenützt und hintergangen vorkommt. Dort besteht die Gefahr, dass seine humanitäre und karitative Tradition von ihm selbst in Zweifel gezogen wird, wenn er merkt, dass er bei allem zusammen für dumm verkauft wird.
In dieser Situation stehen wir alle, weil dieses Volk mit der Zeit zur Auffassung gelangt ist, dass man Asylbewerber, Ausländer generell, nicht mehr im Griff hat, wenn sie sich bestimmter Straftaten schuldig machen oder wenn sie sich dissozial verhalten. Es braucht die Massnahmen in diesem Bereich, um die Akzeptanz der schweizerischen Asylpolitik aufrechtzuerhalten.
Ich kann beim besten Willen all jene nicht verstehen, die heute so tun – und deren gibt es in diesem Rat zum Glück weniger als im anderen Rat –, als ob wir genau mit diesem Gesetz Fremdenhass, Xenophobie, schüren würden und all das tun würden, wovor anständige Leute Angst haben. Das ist doch eine Verdrehung der Tatsachen! Das ist das komplette Gegenteil von dem, was mit diesem Gesetz anvisiert wird und was dieses Gesetz auch tatsächlich erreichen wird, nämlich eine Beruhigung der politischen Situation, ein Erhalten der Akzeptanz für unsere Ausländer- und Asylpolitik.
Von daher muss ich Ihnen sagen, dass ich diese politisch notwendige Vorlage begrüsse, auch wenn sie einmal von der falschen Seite her Applaus erhält. Man kann letzten Endes das Rechte auch dann tun, wenn die Falschen applaudieren, denn man tut auch hie und da das Falsche, wenn die Rechten applaudieren; ich bin der Auffassung, auf diese Frage des Applauses müsse der Bundesrat gar nicht achten. Er hat das zu tun, was er zu tun hat – und hier hat er das Richtige getan!
2. Diese Vorlage ist auch sachlich richtig. Mit diesen Massnahmen – sei es die Vorbereitungshaft, sei es die Ausschaffungshaft, sei es die Ein- und Ausgrenzung – werden genau jene Massnahmen getroffen, die wir in diesem Bereich notwendig haben. Denn es gibt die Probleme, dass in diesem Verfahren Zeit fehlt, um Wegweisungen durchführen zu können, dass die entsprechenden Möglichkeiten zum Untertauchen gegeben sind, dass man sich, ohne straffällig zu werden, halt in bestimmten Milieus aufhält, in denen man sich besser nicht aufhalten würde. All das sind Problemfelder, die mit diesen beiden Haftarten und mit diesen Anwesenheitsauflagen tatsächlich gelöst werden können. Es ist in keiner Art und Weise, wie das etwa gesagt worden ist, eine Durchbrechung des Gleichheitsgrundsatzes zu Lasten der Ausländer.
Herr Professor Trechsel hat in dieser Hinsicht sehr luzid erklärt: Es gibt nun halt einmal einen Unterschied zwischen einem Schweizer und einem Ausländer mit Aufenthaltsbewilligung oder Niederlassungsbewilligung einerseits und solchen, die diese Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung nicht haben, andererseits. Wer sie nicht hat, hat keinen Anspruch darauf, sich in der Schweiz aufzuhalten.
Wenn wir in dieser Hinsicht Massnahmen treffen, die es ermöglichen, dem Ausländer den Aufenthalt mindestens räumlich zu beschränken oder ihn in Haft zu nehmen, damit wir ihn tatsächlich wieder ausschaffen können, dann sind das Massnahmen, die sachlich gerechtfertigt sind.
3. Die Geschichte ist auch insoweit in Ordnung, als die rechtlichen Voraussetzungen allesamt beachtet sind. Dies dürfte dazu führen, dass wir dieses Massnahmenpaket ruhigen Gewissens akzeptieren können. Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention, das hier massgebliche Recht, steht all diesen Massnahmen nicht entgegen.
Ich bin auch versucht zu sagen, dass all jene Juristen, die sich als Menschen und Juristen über diese Massnahmen empört gezeigt haben, hie und da Fundamentalopposition betreiben, ohne die Konsequenzen ihres Tuns zu bedenken.
Ich möchte Ihnen dies an einem einzigen Beispiel explifizieren, und zwar am Beispiel des Haftrichters. Es ist mit grossem Brimborium die Rechtstradition der Schweiz bemüht worden. Es ist mit grosser Emphase der Umstand bemüht worden, dass wir in der Schweiz die Einschränkungen der persönlichen Freiheit nur mit grösster Zurückhaltung vornehmen. All das stimmt, nur die Konsequenz, dass ein Haftrichter eingeführt werden muss, um die Haft anordnen zu können, stimmt nicht. Jene, die dies behauptet haben, waren Juristen. Ich unterstelle ihnen, dass sie dies wider besseres Wissen behauptet haben; wider besseres Wissen, mit dem Ziel, diese Vorlage madig zu machen.
Es gibt praktisch in keinem Kanton – sei es im Strafrecht, im Verwaltungsrecht, dem ZGB, dem fürsorgerischen Freiheitsentzug –, soweit ich es gesehen habe, die Institution des prinzipalen Haftrichters, also jenes Richters, der von Anfang an die Entscheidung trifft, dass eine Person in Haft gesetzt werden muss. In der Regel sind es Strafverfolgungs- oder Verwaltungsinstanzen, die diesen prinzipalen Entscheid fällen, und erst bei der Überprüfung der Angemessenheit und der Rechtmässigkeit solcher Entscheide kommt ein unabhängiger Richter zum Zuge, der sich auch nach der Europäischen Menschenrechtskonvention unabhängiger Richter nennen darf.
Warum, frage ich, soll man nun gerade in diesem Gesetz den Ruf nach einem unabhängigen prinzipalen Haftrichter erheben? Das wäre geradezu etwas Neues in unserem Rechtssystem, und ich habe nicht die Auffassung, dass wir bislang mit unseren eigenen Leuten unrecht umgegangen sind.
Ich komme zum Schluss, dass diese Vorlage, wie gesagt, politisch notwendig, sachlich richtig und rechtlich untadelig ist. Ich bitte Sie deshalb, auf diese Vorlage einzutreten und ihr gemäss den Anträgen der Mehrheit zuzustimmen.
Ich möchte dies tun, indem ich insbesondere Herrn Bundesrat Koller für seine Vorlage danke und ihm auch für den hervorragenden Auftritt in der «Arena» gratuliere, in der er mit Ruhe diese Vorlage gegen böse Anfeindungen von links und von anderen Seiten vertreten hat.

Iten Andreas (R, ZG): Ich habe über das Wochenende grosse Teile der nationalrätlichen Debatte zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht nachgelesen. Bundesrat Arnold Koller wurde zum Teil massiv angegriffen. Einige Male wurde er recht überheblich und selbstgerecht belehrt.
Mir scheint, dass einige Votantinnen und Votanten von einem abstrakten Menschenbild ausgehen, das weder der Praxis entspricht noch dem anthropologischen Grundbestand des Menschen. Wer den Menschen und so auch den Ausländer idealisiert, geht an der Wirklichkeit vorbei. Wer Missstände und Missbräuche des Asylrechts bagatellisiert, schadet der Sache.
Ist Bundesrat Arnold Koller der richtige Adressat für Vorwürfe? Ich glaube kaum. Wir haben ihn durch Motionen beauftragt, eine griffige Gesetzesgrundlage zu schaffen, damit Behörden und Vollzugsorgane raffinierten Asylbewerbern nicht ausgeliefert sind und von ihnen nicht an der Nase herumgeführt werden. Man denke nur an die Praxis, Ausweispapiere mutwillig verschwinden zu lassen.
Ich habe vor zwei Jahren selbst einen Vorstoss in der heute zur Debatte stehenden Sache gemacht. Ich sage das nur, um denen zu widersprechen, die im Nationalrat behauptet haben, es handle sich bei diesem Gesetz um die Bewältigung eines zürcherischen Psychodramas, das schliesslich zu einem schweizerischen Thema gemacht worden sei. Der erste Vorstoss ging von Zug aus.
Ich gestatte mir deshalb, noch einmal ganz kurz auf meine Motivation hinzuweisen. Wir haben in Zug sorgfältig und mit viel Engagement Asylstationen errichtet. Diese werden von gut ausgebildeten und sozial motivierten Teams geleitet. Müssen sich aber solche Betreuer von Asylbewerbern, die sich nicht an die Hausordnung halten, kriminellen Aktivitäten nachgehen oder im Halbdunkeln agieren, alles gefallen lassen?
Wir hatten vor drei Jahren einen Asylbewerber, der äusserst frech war, der seine Kollegen im Heim bedrohte und erpresste und sonst sehr starke aggressive Ausfälle hatte. Ich bemühte mich um Massnahmen gegen diesen Mann, sprach im Bundesamt vor. Man sagte mir, man müsse ihn eben in eine andere Station versetzen. Die Polizei gab zur Antwort, ohne Strafanzeige sei sie nicht handlungsbefugt, man könne nichts machen. Als der Druck von seiten der Betreuung zunahm, tauchte der Mann unter. Einige Wochen später wurde er wegen Mords und in einem zweiten Fall wegen Mordverdachts gesucht. Was sagen Sie einem Betreuer, einem gemeindlichen Sozialvorsteher auf die Frage, warum hier nicht rechtzei-

tig gehandelt wird, warum ein solcher Mann eine Hausgemeinschaft wochenlang tyrannisieren kann? Sie finden keine glaubwürdige Antwort für die schleppenden Eingriffe. Was, meinen Sie, sagen die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, wenn ihnen solche Fälle bekanntwerden?
Ich gestatte mir, in diesem Eintretensvotum einige Argumente zu analysieren, die von den Gegnern der Gesetzesvorlage vorgetragen wurden. Ich beziehe mich auf die nationalrätliche Debatte. In milder Form hat das auch Kollege Plattner – mild nur im Tonfall, nicht im Inhalt – vorgetragen. Ich beschränke mich auf vier Punkte:
1. Man sagte, es handle sich um eine kleine Minderheit, die das Asylgesetz missbrauche. Deswegen dürfe man doch nicht ein Gesetz schaffen, das schwerwiegende Eingriffe in die Persönlichkeit – wie Freiheitsentzug ohne Strafantrag – zulasse. Wegen eines Randproblems dürften die Grenzen der Rechtsstaatlichkeit nicht beliebig verschoben werden.
Abgesehen davon, dass dies hier nicht der Fall ist, taugt das Argument der kleinen Minderheit nicht. Wie ist es denn beim Mieterschutz? Wir wissen, dass nur eine kleine Minderheit von Vermietern ihre Position missbraucht. Das Argument, es seien nur einige wenige schwarze Schafe, die die Vermieter allgemein in Misskredit brächten, ist doch kein Grund, deswegen nichts zu unternehmen. Bei zahlreichen Gesetzen steht die Missbrauchsbekämpfung im Vordergrund. Sie richtet sich immer gegen eine Minderheit.
2. Mit dem Problem der Minderheit, die das Gesetz missbrauche, steht ein anderes Argument im Zusammenhang, das im Nationalrat mehrfach wiederholt wurde. Der Missbrauch dürfe nicht dazu dienen, den Rassenhass zu schüren, wurde gesagt. Wer so argumentiert, ist von einem grünen Star betroffen oder blind, denn der Mechanismus läuft gerade umgekehrt ab: Weil nämlich in einzelnen Fällen nicht gehandelt wird, kommt das Ganze in Verruf. Fremdenhass und Rassismus werden dadurch geschürt, dass Einzelfälle bekanntwerden, wo die Behörden tatenlos zuschauen müssen.
So glaube ich, dass die langen, ausschweifenden Reden im Nationalrat über Fremdenfeindlichkeit und das Anheizen der fremdenfeindlichen Stimmung durch den vorgesehenen Gesetzeserlass an der Realität vorbeigehen. Sie entspringen der naiven Denkart und dem falschen Menschenbild. Die Stimmung wird durch Nichtstun angeheizt.
3. Wenn etwa gesagt wurde, dieses Gesetz zementiere das Feindbild «Ausländer», so ist dies ebenso falsch, wie die anderen bereits erwähnten Behauptungen. In einem dialektischen Sinn ist doch wohl das Gegenteil der Fall. Alle Ausländer, die anständig sind und sich nichts zuschulden kommen lassen, sind dem Staat dankbar, wenn er den Missbrauch ahndet, die Gesetzesbrecher in die Schranken weist. Nur so wird sichtbar, dass es sich um eine kleine Minderheit handelt und dass eine Generalisierung nicht statthaft ist. Das Gesetz schafft Transparenz. Es befreit die Asylbewerber von generellen Verdächtigungen.
4. Einige Votantinnen und Votanten verstiegen sich zur Behauptung, die Asylbewerber würden zu Sündenböcken für die innenpolitischen Probleme wie Drogenelend, Arbeitslosigkeit, Kriminalität usw. Das tönte etwa so: «Herr Koller, Ihre Vorlage ist eine Mogelpackung. Hören Sie doch auf mit dieser dauernden Problemverschiebung und Abschiebung, die nur zur Eskalation an allen Fronten führt!»
Auch die Sündenbockthese stellt die Realität auf den Kopf. Der Sündenbock tritt dort auf, wo die Autorität versagt, wo nicht gehandelt wird, obwohl es geboten wäre. Dass Missbräuche vorhanden sind, hat niemand bestritten, auch im Nationalrat nicht. Wer sie mit der banalen Alltagspsychologie zudecken will und die Mechanismen der Sündenbockbildung nicht kennt, leistet ihnen gerade Vorschub.
Die Argumente, die ich hier erwähnt habe, deuten darauf hin, wie im dialektischen Umschlag der Verzicht auf dieses Gesetz den Ausländern und Asylbewerbern schaden müsste. Um sie vor diesem Schaden zu bewahren und der überwiegenden Mehrheit der Ausländer in unserem Land gerecht zu werden, müssen Missstände und Missbräuche bekämpft werden, so, wie etwa die Geldwäscherei, damit die Banken nicht generell in Verruf kommen.
Wenn ich auf die Angriffe auf Herrn Bundesrat Arnold Koller zurückkomme, muss ich sagen: Der Pfeil trifft die Schützen selbst. Im dialektischen Umschlag – um das nochmals so zu sagen – ist gerade Herr Bundesrat Arnold Koller derjenige, der durch den Gesetzesvorschlag zu verhindern sucht, was die Gegner befürchten, und die Gegner leisten dem Vorschub, was sie dem Gesetz andichten.
Es ist gewiss so, wie Herr Kollege Plattner es erwartet, dass mit dieser Vorlage eine Verbesserung des Klimas möglich ist und nicht umgekehrt. Sonst könnte ich diesem Gesetz auch nicht zustimmen.
Ich bitte um Eintreten.

Béguin Thierry (R, NE): Si je ne conteste pas la nécessité des mesures qui nous sont proposées et qui sont justifiées par les circonstances actuelles, je me dois de signaler qu'elles m'inspirent de nombreuses réticences en ce qui concerne notamment les requérants d'asile réputés délinquants.
Tout d'abord, il est extrêmement frustrant pour un juriste attaché à l'Etat de droit de devoir accepter une législation à deux vitesses et de consacrer pour les requérants d'asile délinquants des règles plus strictes que pour les nationaux, et cela quand bien même il nous est dit avec force dans le message qu'il est faux d'affirmer que les requérants d'asile dominent le marché de la drogue. C'est vrai qu'il y a un certain nombre de requérants d'asile qui s'illustrent de manière efficace dans ce trafic, mais vouloir résoudre le problème de cette manière me paraît totalement faux. On ne peut pas réduire le problème aux délinquants requérants d'asile, comme cela a été dit notamment par M. Plattner. Il s'agit d'un problème de société.
De cette contradiction qui domine tout le message, on retire l'impression désagréable que ce projet de loi est essentiellement motivé par des raisons psychologiques. On cherche à rassurer le bon peuple. On cherche surtout à répondre à la situation zurichoise, c'est-à-dire à faire une loi pour un cas particulier, ce qui est très discutable. Cela d'autant plus que si les autorités de certaines grandes villes n'avaient pas laissé se développer les scènes ouvertes de la drogue, n'avaient pas pratiqué un faux libéralisme, elles auraient évité de laisser le champ libre au trafic des stupéfiants, parce que tolérer la consommation, c'est tolérer le trafic, c'est l'encourager.
Si ces autorités avaient appliqué la loi, poursuivi les dealers comme les consommateurs, avaient développé la prévention, notamment tertiaire, la situation n'aurait pas atteint l'horreur et l'absurdité actuelles. Aujourd'hui, on doit de toute urgence créer un droit spécial parce qu'on a refusé d'appliquer le droit ordinaire. La démocratie n'en sort pas grandie.
On pourrait croire aussi que ce droit spécial vient au secours d'un droit ordinaire mal appliqué. En effet, on peut lire dans le message: «Lorsqu'il s'agit de petits trafiquants de drogue dont les délits ne dépassent pas un certain degré de gravité, il est très rare qu'une peine d'emprisonnement ferme soit prononcée, comme le montre la pratique des tribunaux.»
Je dois dire que cette affirmation m'étonne. La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de stupéfiants est encore très stricte. A partir de la vente de 12 grammes d'héroïne, on réalise le cas grave de l'article 19 chiffre 2 de la loi fédérale sur les stupéfiants, qui entraîne une peine minimum d'un an d'emprisonnement, et on sait, par la pratique, que la vente de 12 grammes d'héroïne est très vite réalisée pour un petit dealer. Il est vrai que la politique suivie par le Conseil fédéral en matière de distribution de drogue n'est pas de nature à assurer la cohérence du message de la société et peut, en certains lieux, inciter les juges à ne pas sévir comme il le faudrait.
Enfin, j'ai de la peine à saisir la philosophie du Conseil fédéral en matière de politique criminelle. Avec ce projet, on assiste à un durcissement de la répression exercée à l'endroit de certains requérants d'asile. En revanche, dans le projet de révision de la partie générale du Code pénal, actuellement en consultation, on érige en nouvelle circonstance atténuante l'origine étrangère du délinquant lorsque sa culture lui rend très difficile le respect du droit suisse. Je vois là comme une légère contradiction.
En résumé, je préférerais qu'on s'en tienne au droit ordinaire, au Code pénal, à la loi fédérale sur les stupéfiants qui, à mon

avis, permettent de protéger la société, à condition qu'on les applique, mais les choses étant devenues ce que nous savons, je me résous à contrecoeur à entrer en matière quand même sur cet objet, dans le sens du Conseil national, en vertu du principe qu'un ordre même impur est supérieur au désordre.

Simmen Rosmarie (C, SO): Unter all der vielen Post, die mich täglich erreicht, sind immer auch viele Briefe von Bürgerinnen und Bürgern, die mit den verschiedensten Anliegen, Wünschen oder Problemen an mich gelangen. Es fällt mir auf, dass ein grosser Teil der Verfasser dieser Briefe früher oder später auf die Ausländerproblematik zu sprechen kommt, auch wenn das eigentliche Anliegen damit gar nichts zu tun hat.
Die Spannweite in diesen Briefen ist enorm. Sie reicht von überlegter Argumentation bis hin zu eigentlicher Primitivität. Die Mehrheit der Absender sind aber keineswegs frustrierte oder rassistisch eingestellte Leute. Viele bemühen sich redlich, die Lage und das Problem differenziert zu sehen. Aber auch sie werden das Gefühl nicht los, das Aufenthaltsrecht werde durch einen Teil der Ausländer missbraucht, und sie belegen mir dieses Gefühl mit handfesten und nachprüfbaren Erfahrungen.
Es wird dieser Vorlage vorgeworfen, sie sei eine «Lex Letten», d. h. eine auf Zürcher Verhältnisse zugeschnittene Vorlage. Es stimmt, dass die Zustände in Zürich unhaltbar sind. Aber auch kleinere Städte unterscheiden sich nur noch im Ausmass und nicht im Vorhandensein der Missstände von den grossen Agglomerationen. Im Unterschied zur Situation in den grossen Zentren sind aber die Missbräuche in kleineren Orten für alle Bewohnerinnen und Bewohner um so deutlicher zu sehen.
Wenn jeden Morgen dieselbe Gruppe junger Männer dem Zug entsteigt und jedermann weiss, dass diese Männer im Drogenhandel tätig sind, wenn die einzige Antwort, die Polizei und Behörden auf Interventionen aus der Bevölkerung geben können, jene ist, dass man leider keine Möglichkeit habe, irgend etwas zu unternehmen, dann vergiftet das das politische Klima. Und die Statistik, wonach 60 Prozent aller abgewiesenen Asylbewerber anschliessend untertauchen, ist allgemein zugänglich und bekannt.
Es sind nicht nur Scharfmacher, die sich an solchen Zuständen stossen. Es sind – im Gegenteil – viele Leute dabei, die bereit sind, jene humanitäre Haltung weiter zu sichern, die wir zu unseren Traditionen zählen. Und es ist eine Aufgabe, gerade auch moderater Politikerinnen und Politiker, unbeschadet von Lob oder Tadel von der einen oder anderen Seite, diese Leute guten Willens nicht allein zu lassen, sondern mitzuhelfen, dass sie auch in Zukunft bereit sind, diese Haltung der Humanität weiter einzunehmen.
Ich möchte mich deshalb in aller Form dagegen verwahren, als populistisch apostrophiert zu werden, wenn ich für Eintreten auf diese Vorlage votiere. Die Massnahmen sind menschen- und völkerrechtskonform. Das ist gesagt worden, und dieses Kriterium ist für mich entscheidend.
Gewiss sollen und müssen wir uns fragen, ob solch einschneidende Massnahmen verantwortbar und verhältnismässig sind. Aber wir müssen diese Frage in Zusammenhang zu jener anderen stellen, nämlich zu der, was denn die Folgen wären, wenn wir heute keine Massnahmen treffen würden und den Dingen weiterhin ihren Lauf liessen. Aufgrund dieser Abwägung bin ich überzeugt, dass die Vorlage, wie sie jetzt mit den Modifikationen der Kommission vor uns liegt, mithelfen kann, Schlimmeres zu verhüten, und dass sie damit auch der grossen Mehrheit der in der Schweiz lebenden Ausländer zugute kommt.
In diesem Sinn bin ich für Eintreten auf die Vorlage.

Bühler Robert (R, LU): Zuerst eine Bemerkung zum Votum von Kollege Plattner. Es sei billig, die Ausländer als Sündenböcke zu bezeichnen, und was Recht sei, müsse Recht bleiben. Einverstanden. Was tun Sie? Wer von Ausländern spricht, ist ein Fremdenhasser. Wer Recht vollzieht, ist inhuman. Sie wollen zweierlei Recht für Asylsuchende und übrige Ausländer.
Was wollen der Bundesrat und wir mit der Gesetzesvorlage? Drei Dinge:
1. Aufrechterhaltung einer liberalen und humanen Flüchtlingspolitik, Einhaltung der völkerrechtlichen Bestimmungen.
Beweise dafür haben wir genug erbracht, gerade auch gegenüber den Leuten aus Bosnien, die wir zu Recht grosszügig aufgenommen haben.
2. Bekämpfung des Missbrauchs dieses grosszügigen Asylrechtes, nicht zuletzt, um dieses aufrechterhalten zu können.
Das betrifft straffällige Asylbewerber, illegale Aufenthalter und den Vollzug der Wegweisung.
3. Schutz hoher Güter: der Rechtsstaatlichkeit – gerade in unserem liberalen Staate wollen wir dieses Gut hochhalten – und der inneren Sicherheit; hier habe ich mir, wie Kollege Schmid Carlo auch, das Stichwort «Akzeptanz der Asylpolitik» notiert. Wenn die Bürgerinnen und Bürger diese nicht akzeptieren, haben wir grosse Schwierigkeiten hinsichtlich der inneren Sicherheit. Und schliesslich geht es um den Abbau oder das Nichtaufkommen der Fremdenfeindlichkeit.
Wer nicht für diese Vorlage eintritt, wirkt diesbezüglich kontraproduktiv.
Noch ein Wort an die Gegner der Vorlage – das sind insbesondere Leute auf der Führungsebene, sei es bei der SP, bei den Grünen, bei den Gewerkschaften, bei kirchlichen Organisationen –: Die Basis denkt anders, fühlt anders und ist zum Teil echt verunsichert, sie unterstützt diese Vorlage. Der Applaus kommt auch von dieser Seite.
In diesem Sinne bin ich für Eintreten und für Zustimmung.

Weber Monika (U, ZH): Ich gehe vom dezidierten Grundsatz aus, dass Kriminalität nicht geduldet werden darf, ganz gleich, ob der Delinquent Schweizer, Ausländer oder Asylbewerber ist. Ich möchte diesen Grundsatz hier festhalten.
Nun hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass gewisse Asylbewerber – ich sage ganz deutlich: gewisse Aslybewerber – und sogenannte Kriminaltouristen unsere Gesetzgebung missbrauchen. Dass in unserem Asyl- und Ausländerrecht eine Lücke besteht, konnten wir zwar bei den Revisionen seit 1981 noch nicht wissen. Die Entwicklung schreitet aber fort, und die Ausnützung und der Missbrauch unseres Rechts führen deshalb klar zu einem Handlungsbedarf.
Die Vorlage ist nun rasch gekommen, ich möchte Herrn Bundesrat Koller dafür danken. Die Vorlage sollte meines Erachtens auch rasch umgesetzt werden können, denn die Missstände herrschen nun schon lange, für die betroffene Bevölkerung auf jeden Fall zu lange.
Handeln ist auch nötig, weil die Bekämpfung der Kriminalität nicht mit der allgemeinen Revision des Asylrechts vermischt werden soll; das scheint mir wichtig zu sein. Diese ist, wie ich gehört habe, für 1996 vorgesehen.
Es wäre äusserst gefährlich, die Lösung des bestehenden Problems hinauszuschieben, denn wenn man an einem humanitären Asyl- und Ausländerrecht interessiert ist, muss man jetzt bezüglich der Kriminalität handeln, damit die Stimmung in der Bevölkerung nicht verschlechtert wird. Andernfalls riskieren wir eine Diskussion, wie Herr Plattner sie vom Zaun brechen wollte.
Wissen Sie, Herr Plattner, Sie haben den Teig schon arg angerührt. Selbstverständlich ist es Ihr Recht, hier so zu sprechen, wie es für uns alle ein Recht ist, hier eine andere Meinung zu vertreten. Aber Sie haben Drogen, Asylbewerber, Kriminalität, Rechtsbeugung so polemisch vermischt und die Kriminalität so verniedlicht, dass ich sagen muss, dass das Ganze nur kontraproduktiv wirken kann. Sie haben genau das gemacht, was man nicht tun darf, wenn man an einem humanitären Asylrecht und an einer Lösung des Problems – das Problem existiert, und es ist nicht zu negieren – interessiert ist. Sie sollten nicht allgemein vom Asylrecht sprechen, sondern von den delinquierenden Ausländern. Sie müssen nicht von Drogensüchtigen sprechen – die Vorlage beschäftigt sich nicht mit der Drogenpolitik –, sondern allein von der Kriminalität, die bis jetzt vom Gesetz nicht verhindert wird. Es geht auch nicht um Einzelschicksale von Asylbewerbern – wir wollen alle auch, dass für Einzelschicksale Lösungen gefunden werden, und wollen diese Leute betreuen –, sondern es geht allein um die Kriminalität und um die Kriminaltouristen.

Es gibt Organisationen, die immer wieder auf die Erbarmungswürdigkeit der Delinquierenden hinweisen. Ich weise darauf hin, dass das Gastrecht, das wir den Asylbewerbern oder den Ausländern überhaupt in unserem Lande gewähren, letzteren einen Aufenthalt ermöglicht, ohne dass diese zu einem kriminellen Handeln gezwungen würden. Das ist auch richtig.
Ein anderes äusserst heikles Thema – das möchte ich hier einfach am Rande erwähnt haben – sind die mafiosen Verstrickungen. Es ist einleuchtend, dass am Rande der Szene Menschen, die nicht favorisiert sind – das gilt für Schweizer und Ausländer –, vom organisierten Verbrechen bedroht und erpresst werden können; dem ist Rechnung zu tragen, da gibt es Grenzfälle.
Es wurde immer wieder betont, dieses Gesetz sei nicht speziell auf Zürich abgestimmt, und man ist offenbar stolz, dass das nicht der Fall ist. Ich muss Ihnen sagen: Ich habe nichts dagegen, wenn das Gesetz auf Zürich zugeschnitten ist. Ich bedaure es auch, dass man so stark versucht, sich von Zürich abzugrenzen. Ich möchte Ihnen sagen, dass ich von Ihnen eigentlich freundeidgenössisches Verständnis für die Probleme erwarte, die Zürich trägt. Es ist nicht nur in Zürich ein Problem, aber ich kann sagen – ich habe das übrigens schon im September gesagt –: Zürich trägt ein nationales Problem, und man sollte wenigstens Verständnis dafür aufbringen. Ich bin Ihnen dankbar, wenn Sie das tun.
Im übrigen können Sie alle von Glück reden, wenn Ihre Region vom organisierten Verbrechen noch nicht bedroht ist. In Zürich sind wir soweit, wir sind vom organisierten Verbrechen bedroht. In der Zürcher Drogenszene – ich erwähne sie jetzt auch – werden täglich 16 800 Spritzen abgegeben. Ich möchte das einfach als Gradmesser für die Existenz des organisierten Verbrechens erwähnt haben. Das heisst: Nur wenn dahinter eine Organisation steht, ist es überhaupt möglich, so viele Spritzen abzugeben. Das zur Erklärung.
Man sagt immer wieder, es handle sich bei diesen Ausländern und Asylbewerbern bzw. Kriminaltouristen um eine kleine Minderheit. Vor einem Jahr konnte man in einer grossen Tageszeitung von Zürich lesen, dass in der Drogenszene in Zürich 98 Prozent der Dealer Ausländer seien und davon etwa 45 Prozent sogenannte Asylbewerber. Das war vor einem Jahr. Es kann sein, dass sich die Situation jetzt ein bisschen verändert hat. Es werden aber auch andere Zahlen genannt. Man sagt, nur etwa 2 Prozent der Ausländer würden delinquieren. Beide Zahlen sind richtig. Wenn aber an einem Ort eine Ballung von 98 Prozent besteht, dann muss jedenfalls irgend etwas geschehen; auch 2 Prozent bedeuten einen Handlungsbedarf.
Ich habe mir im vergangenen Oktober an einem Abend mit der Kriminalpolizei die «Szene» in den Zürcher Kreisen 4 und 5 angeschaut. Ich habe das ohne Presse gemacht, ganz bewusst, und ich glaube, dass ich deshalb einiges mitbekommen habe, was ich sonst nicht gesehen hätte. Ich muss Ihnen sagen, dass die Situation im Kreis 4 und insbesondere im Kreis 5 schrecklich und unglaublich ist.
Ich empfehle Ihnen, die Dealer und Kriminaltouristen nicht zu verniedlichen. Es sind keine erbarmungswürdigen Gestalten, wie man das vielleicht von Menschen, die drogensüchtig sind, sagen könnte, sondern es sind Leute, die genau wissen, was sie wollen, und auch zu dem kommen, was sie wollen. Das Volk hat meines Erachtens das Recht auf Sicherheit. In Zürich ist es sicher die Exekutive, die dafür verantwortlich ist, aber für diese Exekutive ist es notwendig, dass auf der eidgenössischen Ebene eine Gesetzeslücke geschlossen wird.
Diese Kriminalität darf, wie ich am Anfang gesagt habe, nicht geduldet werden. Sie ist wie ein Geschwür, dem man, hat man erst einmal inaktiv zugeschaut, nicht mehr beikommt. Es ist deshalb dringend nötig einzugreifen, selbst wenn es nur für Zürich notwendig wäre! Aber wie wir von Herrn Iten Andreas gehört haben, gibt es dieses Problem auch in anderen Kantonen.
Ich bin für ein rasches Handeln und ein rasches Umsetzen dieser Gesetzesvorlage. Niemand behandelt diese Materie mit Freude; da steht Herr Rhinow nicht allein – das möchte ich deutlich sagen –, aber manchmal muss man eben etwas Unerfreuliches tun, wenn man damit eine bedrohliche Situation verändern kann. Ich denke, das ist unsere Pflicht.

Morniroli Giorgio (D, TI): Gli abusi in materia di asilo, i reati commessi da stranieri privi di regolare autorizzazione rilasciata dalla Polizia degli stranieri nonché il fatto che gli allontanamenti dal nostro Paese non possono essere effettuati per la mancanza di documenti nazionali validi o per il fatto che gli stranieri si sottraggono a tale provvedimento, dandosi alla macchia, impongono assolutamente l'introduzione di nuovi provvedimenti per combattere queste infrazioni.
Le norme attualmente in vigore si sono dimostrate insufficienti per far fronte alle descritte situazioni. Il progetto di modifica legislativa del Consiglio federale è pertanto da valutare molto positivamente e deve quindi essere sostenuto. Le proposte formulate tengono conto degli accordi internazionali sottoscritti e permettono di combattere gli abusi menzionati in modo fermo e coerente. L'applicabilità delle nuove disposizioni e la conseguente operabilità, dipenderà comunque dalle disponibilità logistiche per la carcerazione di tali stranieri. Le conseguenze finanziarie per i Cantoni che hanno manifestato la loro preoccupazione in merito, ha certamente indotto il Consiglio federale ad inoltrare alle Camere una proposta di aggiunta alla legge in esame a proposito dell'appoggio economico a favore dei Cantoni. Ne ho ricavato lo spunto, tenuto conto della situazione delle finanze federali, per inoltrare una proposta di emendamento che illustrerò in occasione della discussione di dettaglio.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Sie haben es wieder einmal erlebt: Es ist ein harter Beruf, ein sozialdemokratischer Ständerat zu sein.
Immerhin hat die Diskussion auch gezeigt, dass meine Befürchtungen wahrgenommen werden. Ich halte fest: Rede und Gegenrede sind auch in diesem Rat und auch bei schwierigen Themen nötig. Ich glaubte, auch ich hätte fair, differenziert und ohne Unterstellungen argumentiert. Aber Frau Weber Monika hat mich nun doch aus der eigentlich gebotenen Reserve gelockt.
Ich habe Verständnis für die Probleme, die eine Zürcher Ständerätin in dieser Frage hat. Das hängt stark mit der Drogenproblematik zusammen. Wir haben in der Tat den Teig in Basel anders angerührt als in Zürich. Deshalb kann ich nicht aus der gleichen Betroffenheit – Gott sei Dank! – argumentieren.
Aber eines lasse ich mir nicht sagen, von Ihnen nicht, und auch von niemandem sonst: dass ich hier der Verniedlichung von Kriminalität, der Verniedlichung von Dealern und der Verniedlichung von Kriminaltouristen das Wort geredet hätte. Das ist nicht wahr, Sie haben es alle gehört, und ich verbitte mir das.

Salvioni Sergio (R, TI): Ho esitato ad intervenire, perché – a mio giudizio – questa proposta legislativa si situa al limite di quanto è possibile ottenere e decidere in uno Stato di diritto.
Voglio spiegarmi. Si tratta chiaramente di una legge eccezionale, determinata da una situazione che – bisogna riconoscerlo – in certe parti della Svizzera è pure eccezionale. Per questo motivo personalmente posso accettarla e posso votare l'entrata in materia, ma ritengo che alcune osservazioni debbano essere fatte.
Intanto vorrei rilevare che alcune delle norme – e qui mi ricollego all'intervento del collega Béguin – sono già contenute nel Codice penale ordinario e quindi avrebbero potuto e dovuto indurre la magistratura a intervenire. Mi riferisco in modo particolare alla norma che nell'articolo 13a lettera e prevede l'incarcerazione di colui che minaccia seriamente altre persone o mette gravemente in pericolo la loro vita e la loro integrità. E' una norma che sarebbe a mio giudizio inutile in questa legge eccezionale, perché già oggi è contenuta nel Codice penale ordinario. Verificandosi una fattispecie di questo tipo, il magistrato non solo pu, ma deve incarcerare la persona. Quindi mi chiedo per quale motivo la si mette qui, creando il dubbio che ci sia un doppio criterio di valutazione circa l'entità della minaccia; se la minaccia proviene da un cittadino domiciliato, dimorante o cittadino svizzero essa è valutata in un certo modo, mentre se proviene da un richiedente d'asilo è valutata in altro modo più grave. Questo è pericoloso, perché rischiamo di introdurre una doppia giurisprudenza, applicata da un lato ai cit-

tadini svizzeri domiciliati o dimoranti, dall'altro ai richiedenti d'asilo. Questa è la prima considerazione.
Ma in questa legge ci sono anche delle norme che giudico totalmente inutili, per non dire al limite del ridicolo, perché si dice ad esempio che «la detenzione è tolta nei casi seguenti, ... lettera b: se la domanda di togliere la detenzione è ammessa». Ora, evidentemente, se la domanda di togliere la detenzione è ammessa, è chiaro che la detenzione è tolta. Qui mi pare proprio che ci troviamo di fronte a una tautologia, cioè a una ripetizione della stessa cosa in due forme diverse.
Io, come ho detto all'inizio, sono d'accordo di entrare in materia e di accettare il progetto salvo magari qualche piccola modifica di legge. E' vero che la verifica giudiziaria può avvenire, su richiesta, entro le 72 ore. Nonostante questo, anche qui già ci si scosta da quella che era prassi normale per cui è l'autorità penale di repressione, che se ordina l'arresto, entro un termine di 24 o 36 ore il tribunale della libertà o il giudice dell'arresto deve verificare le condizioni che hanno giustificato questo arresto.
Concludendo, vorrei soprattutto invitare le persone e le autorità che dovranno applicare questa legge a non dimenticare un elemento fondamentale. Noi viviamo in un mondo che sta impazzendo, un mondo dove si moltiplicano dei conflitti atroci che vediamo purtroppo – dico purtroppo – quotidianamente alla televisione: carneficine, stupri, violenze, bambini uccisi. E bisogna capire che ci sono delle persone che fuggono da questi luoghi, che fuggono e cercano asilo da qualche parte, nella Svizzera, la quale ha una tradizione di asilo che si è conquistata – direi gloriosamente, con onore – durante decenni e secoli. Ecco, vorrei che non si dimenticasse questa parte della tradizione svizzera, anche se è opportuno e necessario adottare delle misure per evitare determinate esagerazioni o abusi che certamente si verificano in certe zone della Svizzera.
Vorrei tuttavia che nell'applicazione non si dimenticasse che tra questi richiedenti d'asilo ci sono persone che hanno perso i loro famigliari in guerre atroci, che realmente vengono qui per cercare rifugio e che non vengono qui per spacciare droga o per commettere crimini.
D'altronde, se l'80 percento dei trafficanti di droga o degli spacciatori di droga a Zurigo è composto da richiedenti d'asilo, vorrei ricordare che i 500 chili di cocaina che sono stati importati recentemente in Svizzera e che probabilmente sono andati a finire agli spacciatori, sono stati importati purtroppo grazie alla complicità di un agente di pubblica sicurezza ticinese, il Signor Gerber, e con la complicità di parecchie altre persone svizzere.
Quindi, andiamoci piano, cerchiamo di tenere le cose nella loro giusta proporzione. Siamo rigorosi nei confronti di coloro che infrangono le nostre regole, che ne abusano. Però chiediamo a quelli che devono applicare questa legge un minimo di verifica, un minimo di serietà per evitare che si metta in prigione per 12 mesi una persona che magari qui ha famiglia, perché è stata stralciata dalla legge la considerazione per i figli a carico. Figli, che magari non hanno altri famigliari, che forse si mettono in adozione aggravando i loro e i nostri problemi.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Lassen Sie mich nach gewalteter Diskussion in fünf Punkten einige Schwergewichte setzen und Antworten zu aufgeworfenen Problemen geben.
1. Niemand in diesem Saal und in unserer freiheitlichen Schweiz erlässt gerne restriktive Massnahmen gegen einen Teil der Menschen, die sich bei uns aufhalten. Das gilt auch für diesen ganzen Erlass. Die Notwendigkeit aber ist gegeben. Ich stelle fest, dass sie im ganzen Saal von keinem Redner bestritten worden ist. Wir sind alle gewillt, den Rechtsstaat und unseren humanitären Staat nicht jenen zu überlassen und von jenen zerstören zu lassen, die ihn missbrauchen wollen.
Ich stelle fest, dass der ganze Rat, anders als bei der Diskussion, die ich im Nationalrat verfolgt habe, die Probleme mit Augenmass angeht. Wir lassen uns nicht in extreme Diskussionen verwickeln und wollen das auch in der künftigen Diskussion so halten. Die Probe für den Rechtsstaat ist nämlich jene, wie er die Missbräuche meistert. Heult er dann mit den Wölfen, oder klagt er nur mit den anderen? Vor dieser Situation stehen wir heute; hier müssen wir uns bewähren.
2. Die Erwartungen an dieses Gesetz: Es gilt einmal mehr, klar zu betonen, dass wir mit diesem Gesetz das Drogenproblem nicht lösen können und nicht lösen wollen. Wir wollen nicht die Probleme der inneren Sicherheit endgültig überwinden und das Migrations- und Asylproblem endgültig lösen. Wer solche Erwartungen wecken will, setzt falsche Signale. Wir wollen klar übers Land rufen, dass der einzige Zweck dieses Gesetzes die Bekämpfung der Missbräuche im Ausländerrecht ist.
3. Ich muss persönlich auf die Ausführungen von Herrn Kollege Plattner antworten. Eine andere Sicht der Dinge darf jederzeit frei zur Diskussion gestellt werden. Ich äussere mich aber nur dort, wo sachliche Unwahrheiten unterstellt werden.
Sie haben ausgeführt, Herr Plattner, ich hätte eingeräumt, dieses Gesetz wirke präventiv gegen Asylgesuche. Das ist falsch. Sie haben mich falsch – ich hoffe, fahrlässig falsch – zitiert. Ich habe klar gesagt, dass wir von diesem Gesetz eine präventive Wirkung hinsichtlich der Kriminalität einzelner Asylbewerber und Kriminaltouristen erwarten. Kein einziges Asylgesuch soll mit diesem Gesetz verhindert werden.
Wir sind in einer Phase, wo die Anerkennungsquote für Asylgesuche hoch wie noch nie zuvor ist: bis 20 Prozent aus einzelnen Ländern. Diese hohe Quote wollen wir erhalten, wo sie nötig ist. Es geht darum, dass wir die Akzeptanz und die Durchsetzbarkeit des Asylrechtes, des hohen humanitären Standards, den wir in diesem Land erarbeitet haben, erhalten können. Dies ist nur möglich, wenn wir den Missbräuchen klar entgegentreten, aber nur jene Massnahmen treffen, die absolut nötig sind, und sie darauf beschränken, diesen Zweck zu erreichen.
Sie haben einen Satz in die Runde geworfen, der ungefähr so lautete: Für einen Haftgrund genüge es, dass jemand erfolglos ein Asylgesuch gestellt habe. Ich muss doch sagen, dass der Ton, den Sie hier angeschlagen haben, leicht anders lautet, als Sie in der Kommission gesprochen haben. Es stimmt nicht, dass ein abgewiesenes Gesuch als Haftgrund genügt. Wir werden in der Detaildiskussion darauf kommen. Es müssen klare, konkrete Anzeichen vorhanden sein, dass sich der Asylbewerber der Ausschaffung widersetzt. Nur wenn diese klaren, konkreten Angaben vorhanden sind, besteht ein Haftgrund.
Noch etwas ist anzufügen: Wer in Haft genommen wird, bleibt nicht hilflos 12 oder 15 Monate in Haft, sondern er kann jederzeit den Haftgrund beseitigen und ist dann freizulassen. Das ist der Unterschied dieser Haft zu einer Strafhaft. Wer sich nach der Verhaftung zur Mitwirkung entschliesst, wer seine Verhältnisse offenlegt, wer mitwirkt, kann ein Haftentlassungsgesuch stellen und wird wieder entlassen. Es wird keiner zuviel in die Haft genommen und nicht ganze Familien, Herr Plattner, wie Sie angedeutet haben. Bei jedem einzelnen muss der Haftgrund erfüllt sein. Wenn ein Mann in Haft genommen wird, wird nicht die Frau automatisch auch inhaftiert.
Ein weiterer Punkt, den Sie, Herr Plattner, angesprochen haben: Die Kantone hätten keine Begeisterung für dieses Gesetz. Das wissen wir. Kein Kanton ist begeistert, Haft anordnen und vollziehen zu müssen. Aber seien wir auch in dieser Aussage klar. Alle Kantone – mit Ausnahme von Bern – haben die Notwendigkeit und die Zielrichtung dieser Massnahmen bejaht und sich klar dafür ausgesprochen. Am klarsten war die Äusserung – Sie haben sie in der Zeitung gelesen – des sozialdemokratischen Polizeivorstands in der Stadt Zürich – und er weiss beileibe, wovon er spricht.
4. Ein Wort zur «Lex Zürich»: Dieses Gesetz ist keine «Lex Letten/Lex Zürich». Diese Probleme gibt es in allen Kantonen. Der erste Vorschlag kam aus Zug. Wir haben die Redner aus Luzern, Solothurn und Schwyz gehört. Sie wissen, dass die Probleme bei ihnen auch existieren. In der Grossstadt Zürich aber stellen sie sich viel akuter. Als Föderalisten, die immer für Randgebiete die Hilfe des Bundes verlangen, müssen wir auch dem Kanton Zürich, wenn er mehr als die Innerschweiz oder der Kanton Graubünden Hilfe braucht, die nötigen Instrumente geben. Föderalismus ist keine einseitige Veranstaltung.
5. Herr Salvioni, Sie haben – zusammen mit Herrn Béguin – in einem Votum das Problem betreffend Artikel 13a Buchstabe e angesprochen, der eine Mischung von Strafrecht und Verwaltungsrecht bringt. Diese Diskussion müssen wir gründlich füh-

ren; ich schlage vor, dass wir sie nicht in der Eintretensdebatte, sondern in der Detailberatung führen. Sie ist zu führen, denn Sie haben ein wichtiges Problem zur Sprache gebracht.
Ich schliesse meine Ausführungen mit einem Dank an Bundesrat Koller, dass er mit dieser Vorlage den Aufforderungen aller Bundesratsparteien rasch und auf kompetenteste Art nachgekommen ist. Ich danke auch namentlich den Herren Hadorn und Arnold vom Bundesamt für Flüchtlinge, die uns alle zur Verfügung stehenden Unterlagen und Auskünfte gegeben und in einer Zeit grösster Belastung kompetent die Vorlage mit uns beraten haben. Der Dank geht aber ebenso an die Kommissionssekretärin, Frau Cornelia Theler, die in den letzten zehn Tagen Erstaunliches und Grosses für diese Vorlage geleistet hat.
Schliesslich möchte ich Herrn Bundesrat Koller noch die Bitte mitgeben, uns in seinem Referat über die effektiv für den Bund anfallenden Kosten noch etwas detailliertere Auskunft zu erteilen als jene, die wir bisher erhalten haben.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich danke Ihnen für die gute Aufnahme dieser Vorlage, vor allem auch für die nüchterne rechtsstaatliche Diskussion, die Sie geführt haben und die sich wohltuend von jener des Nationalrates in der letzten Woche abhob.
Natürlich ist das eine für uns alle unangenehme Vorlage. Ein Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht erlässt man nicht aus Freude. Aber Sie und wir, der Bundesrat, sind von der politischen Notwendigkeit dieser Vorlage zutiefst überzeugt. Es ist eine Vorlage, auf die wir nicht verzichten können, wenn wir unsere humanitäre Asylpolitik auch in Zukunft sicherstellen wollen.
Bedauerlicherweise waren in der nationalrätlichen Debatte mehrere Voten mehr von Emotionen als von Sachlichkeit geprägt. Die Rede war beispielsweise von «Bankrotterklärung unserer Asylpolitik», oder der Vorlage wurde vorgeworfen, sie sei als Mittel der Drogenpolitik untauglich. Diese Argumente – ich wiederhole das noch einmal – verkennen die Stossrichtung der vorgeschlagenen Neuerungen. Ich danke Herrn Iten Andreas, dass er die Verkehrtheit und zum Teil Böswilligkeit dieser Argumente entlarvt und die Situation ins richtige Licht gerückt hat.
Was will der Bundesrat mit dieser Vorlage wirklich?
Er will mit diesen neuen Bestimmungen nicht mehr und nicht weniger als offensichtliche Missbräuche des Asyl- und Ausländerrechts wirksam bekämpfen, und er will, dass Wegweisungen von Ausländern, die in der Schweiz kein Bleiberecht haben, vollzogen und nicht durch Untertauchen des Betroffenen immer wieder leicht umgangen werden.
Es handelt sich hier zweifellos – darauf hat Herr Gadient zu Recht hingewiesen – lediglich um ein Teilproblem im Rahmen der gesamten Asyl- und Ausländerpolitik, die weit darüber hinausgeht und über die wir sehr bald wieder miteinander diskutieren werden, wenn es im nächsten Jahr um die Ablösung des dringlichen Bundesbeschlusses aus dem Jahre 1990 geht.
Welches sind die Missbräuche, die wir bekämpfen wollen? Ein krasser Missbrauch ist es beispielsweise, wenn Personen, die in unserem Land angeblich Schutz vor politischer Verfolgung suchen, unter dem Deckmantel des Asylverfahrens in der Drogenszene tätig sind, und zwar wohl wissend, dass sie wegen ihrer raffinierten Organisation vom Strafrecht kurzfristig nichts Nachteiliges zu befürchten haben.
Ebenso stossend ist es, wenn Ausländer durch ihr Verhalten versuchen, ihren Verbleib in diesem Land zu erzwingen, sei es, dass sie im Asyl- oder Wegweisungsverfahren in ganz qualifizierter Weise ihre Mitwirkung verweigern, sei es, dass sie vorsätzlich Einreisesperren missachten oder nach rechtskräftiger Ausweisung oder Landesverweisung nachträglich, um länger hierbleiben zu können, noch ein Asylgesuch einreichen.
Nicht akzeptabel ist schliesslich auch, wenn ein Schutzsuchender seine Mitbewohner in einer Gemeinschaftsunterkunft ernsthaft bedroht oder an Leib und Leben erheblich gefährdet.
Mich hat Ihr Votum, Herr Béguin, etwas überrascht, dass Sie, nachdem Sie den ganzen Katalog der Missbrauchstatbestände gehört haben, behaupteten, es gehe hier weitgehend um ein psychologisches Problem, das sich vor allem in Zürich stelle. Der Tatbestand, den Ihnen Herr Iten geschildert hat, der auch im Vollzug tätig ist, zeigt, dass es hier weit über die Probleme am Letten hinausgeht. Es gibt Asylgesuchsteller – leider sind es nicht wenige –, die sich, obwohl sie in unserem Land Schutz vor Verfolgung suchen, monatelang konstant weigern, auch nur ihre Identität bekanntzugeben, damit man nicht die Papiere beschaffen kann, um allenfalls bei einem negativen Entscheid die Wegweisung zu organisieren. Das sind derartig krasse Missbräuche in unserem ganzen Land, die nicht nur in Zürich, sondern in der Westschweiz genau gleich vorkommen wie in der Innerschweiz und in Graubünden, vor denen dürfen wir die Augen nicht einfach schliessen.
Sie hatten Bedenken – ich gebe zu, dass das ein relativ subtiles Problem ist – wegen des Berührungspunktes mit dem Strafrecht. Auch Herr Salvioni hat sich in dieser Richtung geäussert. Ich möchte einmal mehr klar festhalten, dass dieses Gesetz ein verwaltungsrechtliches Gesetz ist und keinerlei Ersatz für das Strafrecht bietet. Dieses Gesetz kommt daher überhaupt nicht zum Zug, wenn jemand rechtskräftig zu einer unbedingten Freiheitsstrafe verurteilt worden ist, weil er beispielsweise mit grossen Mengen Drogen gehandelt hat. Dieses Gesetz kommt auch ganz klar nicht zum Zug, wenn jemand einen Straftatbestand gesetzt hat und deswegen in Untersuchungshaft versetzt worden ist. Aber wir haben in der Praxis festgestellt, dass es wiederholt Fälle gibt, in denen keine Untersuchungshaft angeordnet werden kann, da keine Kollusions- und keine Fluchtgefahr besteht.
Wegen der ganz kleinen Drogenmengen, die gehandelt werden – das ist ja das Raffinierte an diesem System: die einzelnen handeln nur mit einem, zwei oder drei Gramm Drogen, also weit entfernt von jenem Tatbestand, den Sie genannt haben –, liegt es in der Natur der Sache, dass sie ein-, zweimal nur zu einer bedingten Freiheitsstrafe verurteilt werden, mit dem Resultat, dass sie im gleichen Jahr mehrere Male beispielsweise in Letten/Zürich aufgegriffen werden. Wir haben zwar eine Verurteilung, die nach dem Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) an sich eine Wegweisung erlauben würde, aber die Betroffenen haben noch keine Papiere. Wir können sie nach dem geltenden Recht also nicht festhalten, und sie tauchen natürlich immer wieder unter.
Für diese Fälle, für diese Gesetzeslücke, brauchen wir die administrativen freiheitsbeschränkenden und -entziehenden Massnahmen, um dann eben die Weg- oder Ausweisung tatsächlich vollziehen zu können; um dieses Ärgernis, dieses ganz klare öffentliche Ärgernis, dass die gleichen Leute mehrere Male in Letten/Zürich als sogenannte «Ameisen-Dealer» auftauchen, tatsächlich beseitigen zu können.
Ich gebe zu, das ist eine relativ subtile Unterscheidung, aber sie ist wichtig. Es ist ein «Schlupfloch», durch das eben die hier genannten Leute immer wieder schlüpfen und das wir schliessen müssen. Mit einem Zweiklassenstrafrecht hat das rein gar nichts zu tun.
Im übrigen möchte ich doch hier noch einmal festhalten, dass sich diese Massnahmen ja wirklich gegen eine ganz kleine Zahl von Ausländern richten. Schon rein nach dem Geltungsbereich sind von diesem Gesetze alle Ausländer, die ein Bleiberecht in unserem Land haben – als Niedergelassene, als Jahresaufenthalter, als Saisonniers –, überhaupt nicht betroffen. Für die rund 1,2 Millionen Ausländer, die unter einem fremdenrechtlichen Titel in unserem Land leben, ist dieses Gesetz überhaupt nicht anwendbar.
Auch von den Asylbewerbern – davon bin ich überzeugt – ist es eine ganz kleine Minderheit, die diese Missbrauchstatbestände setzt. Es sind nach unseren Schätzungen maximal 1 bis 2 Prozent aller Asylbewerber. Aber diese kleine Minderheit setzt eben derartig gravierende Missstände, dass wir diese verhindern müssen.
Wir haben es, wie man es immer macht, zunächst mit Sofortmassnahmen aufgrund des geltenden Rechts versucht, mit der prioritären Gesuchsbehandlung, mit der Bildung einer Arbeitsgruppe «Asylbewerber in der Drogenszene», mit der Ausschreibung im Ripol, mit 50 Internierungen, die uns allerdings von allem Anfang an rechtlich eher etwas problematisch erschienen. Aber da wir kein anderes Mittel hatten, mussten wir

zu jenem der Internierung greifen, das übrigens viel, viel weiter geht als die Massnahmen, die wir Ihnen jetzt vorschlagen. Wenn Sie diesem Gesetzentwurf zustimmen, sind wir bereit, künftig auf die Internierung, die bis zu zwei Jahren gehen kann, zu verzichten.
Aber wir mussten feststellen, dass alle diese Sofortmassnahmen aufgrund des geltenden Rechts eben unzureichend sind. Wir brauchen – so leid einem das tut – neue freiheitsentziehende Massnahmen zur Bekämpfung dieser Missbräuche. Dabei waren wir uns natürlich auch bewusst, dass freiheitsentziehende Massnahmen immer ein schwerwiegender Eingriff in die Persönlichkeit der Betroffenen sind und dass wir das Ganze daher mit Vorsicht und Bedacht angehen müssen. Deshalb habe ich von Anfang an die besten Völkerrechts- und Asylrechtsexperten in die Expertenkommission aufnehmen wollen – glücklicherweise mit Erfolg! –, um wirklich zu garantieren, dass diese heiklen Lösungen «dans la conformité des principes de droit», wie sich Herr Roth ausgedrückt hat, erfolgt sind.
Insofern danke ich Ihnen, dass Sie jetzt hier klar erkannt haben, dass sich dieses Gesetz wirklich im Rahmen der Verfassung und des Völkerrechts bewegt.
Wir haben bewusst bei Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f der Europäischen Menschenrechtskonvention angesetzt, weil dieser besagt, dass jemand festgenommen werden kann, «um ihn daran zu hindern, unberechtigt in das Staatsgebiet einzudringen oder weil er von einem gegen ihn schwebenden Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren betroffen ist».
Auch ich möchte hier noch einmal betonen: Ich gebe zu, das verlangt einiges Unterscheidungsvermögen. Es ist offenbar in der emotionellen öffentlichen Diskussion untergegangen, aber es ist nun einmal ein zentraler Unterschied, ob jemand – auch ein Ausländer – sich in diesem Land unter einem fremdenrechtlichen Titel aufhält oder ob er ohne Bleiberecht hier ist; denn kein Ausländer hat nach dem geltenden Völkerrecht und nach unserem geltenden Landesrecht einen Anspruch darauf, hier in der Schweiz zu bleiben, es sei denn, es stehe ihm ein völkerrechtlicher oder ein besonderer landesrechtlicher Titel zu.
Hier haben wir daher mit der Konzeption des Gesetzes angesetzt. Und weil wir wussten, dass das heikel ist, haben wir dann wirklich alle möglichen rechtsstaatlichen Garantien eingebaut. Keine dieser freiheitsbeschränkenden und -entziehenden Massnahmen kann ohne nachträgliche Überprüfung durch den Richter getroffen werden. Alle Massnahmen können mit Rechtsmitteln bis zum Bundesgericht weitergezogen werden. Jede Verlängerung der Haft kann nur durch den Richter ausgesprochen werden.
Ich bin wirklich überzeugt, dass wir hier alle rechtsstaatlichen Garantien eingebaut haben, gerade weil wir ja wissen, dass es um heikle freiheitsbeschränkende oder freiheitsentziehende Massnahmen geht.
Ich darf vielleicht auch noch einmal betonen: Ich habe ganz bewusst den demokratischen Weg gewählt. Letzten Sommer gab es Leute, die Notrecht verlangt haben, also unter Ausschluss der Mitwirkungsrechte des Volkes. Ich habe ganz bewusst zwar den beschleunigten, aber nicht den notrechtlichen Weg eingeschlagen, weil ich durchaus will, dass sich das Volk, wenn es das wünscht, zu diesem Gesetz äussern kann.
Auf die Detailfragen gehen wir dann besser bei den einzelnen Artikeln ein, aber ich glaube, es ist doch meine Aufgabe, hier noch kurz zum Votum von Herrn Plattner Stellung zu nehmen.
Herr Plattner, ich war lange genug Richter, so dass ich für das Prinzip «audiatur et altera pars» sehr viel Verständnis habe. Aber es hat mich doch etwas enttäuscht, dass auch Sie – wir schätzen uns offenbar gegenseitig – vor simplifizierenden Vereinfachungen nicht zurückgeschreckt sind. Herr Plattner, es stimmt einfach nicht, wenn Sie sagen, dass wir nun Leute in Haft nehmen könnten, bloss weil sie ein Asylgesuch gestellt hätten. Es stimmt einfach nicht, dass wir auf blosse Vermutung des Untertauchens hin Leute hier in Haft nehmen könnten.
Das Bundesgericht – daran ändern wir nichts – hat das ganz klar gesagt; ich möchte es hier noch einmal wiederholen: Die blosse Vermutung, dass der Ausländer sich der Wegweisung entziehen könnte, genügt angesichts der Schwere des Eingriffes nicht. Die Ausschaffungshaft darf dann angeordnet werden, wenn der Vollzug der Wegweisung erheblich gefährdet erscheint. Dies ist regelmässig nicht der Fall bei unbescholtenen Asylbewerbern; das Bundesgericht sagt – und Herr Rhinow will das jetzt noch in den Gesetzentwurf aufnehmen (vgl. Art. 13b Abs. 1 Bst. c Anag-Entwurf); dagegen habe ich gar nichts einzuwenden, wenn Sie das beruhigt und Sie auch zum Mitstimmen veranlasst, Herr Plattner –: «Die Ausschaffungshaft erscheint namentlich dann gerechtfertigt, wenn aus dem bisherigen Verhalten des Ausländers zu schliessen ist, dass er sich behördlichen Anordnungen widersetzt.»
Um es nochmals kurz zusammenzufassen: Der unbescholtene Asylbewerber hat von diesem Gesetz überhaupt nichts zu befürchten. Wer also wirklich in Not zu uns kommt, um hier Schutz zu suchen, dem wollen wir auch künftig Schutz gewähren. Ich bin sogar überzeugt, dass wir durch Erlass dieses Gesetzes gerade den wirklich Schutzbedürftigen helfen können, indem wir auf der anderen Seite den Mut haben, gegen derartige Missbräuche wirksam vorzugehen.
Erlauben Sie mir in diesem Zusammenhang ein Wort zum delikaten Problem der Fremdenfeindlichkeit. Herr Plattner, ich bin zutiefst davon überzeugt, dass es das beste Mittel gegen eine weitere Ausbreitung von Fremdenfeindlichkeit in unserem Land ist, wenn wir unserem Volk zeigen, dass wir dieses Asylproblem im Griff haben und Missstände wirksam bekämpfen. Wenn ich das sage, dann spreche ich sogar aus Erfahrung. Als wir im Jahre 1991 Rekordzahlen von Asylgesuchen hatten, weil wir ein untaugliches Verfahren und eine vollständig untaugliche Infrastruktur hatten, kam es leider in unserem Land zu über 77 Gewalttätigkeiten gegen Asylbewerber und gegen Asylbewerberunterkünfte. Als dann unsere Massnahmen zu wirken begannen und die Zahl der Asylgesuche im folgenden Jahr von 42 000 auf 18 000 zurückging, ging sofort auch die Zahl der Gewalttätigkeiten zurück.
Deshalb war es schon ein starkes Stück, wenn man im Nationalrat gesagt hat, wir würden mit diesem Gesetz den Fremdenhass noch anheizen. Das Gegenteil ist der Fall. Ich bin mit Ihnen der Meinung, dass wir nebenbei auch Massnahmen der Integration noch vermehrt durchziehen müssen. Wir werden im Juni mit der Einbürgerungsvorlage Gelegenheit haben, in einem sehr sensiblen Bereich etwas zur besseren Integration der Ausländer der zweiten Generation zu tun.
Ich bin daher überzeugt: Nur wenn es uns gelingt, offensichtliche Missbräuche im Asyl- und Ausländerrecht effizient zu bekämpfen und Wegweisungsentscheide konsequent zu vollziehen, haben wir eine Chance, unsere humanitäre Asylpolitik zum Schutze benachteiligter und verfolgter Menschen auch in Zukunft weiterzuführen, so, wie wir in den letzten beiden Jahren eine grosszügige Aufnahmepolitik betreiben konnten.
Im Zusammenhang mit dem Konflikt in Ex-Jugoslawien haben wir rund 14 000 Menschen in besonderen Aufnahmeaktionen in unser Land holen können, weit mehr als die meisten anderen europäischen Länder. Und wir hatten letztlich eine Asylanerkennungsquote von 14,7 Prozent; bei den Kurden waren es sogar 26,1 Prozent. Gerade weil wir diese humanitäre Politik weiterhin garantieren wollen, brauchen wir diese Zwangsmassnahmen gegen Missbräuche.
Herr Schmid Carlo hat zu Recht gesagt, dass ein Bundesrat, wenn er überzeugt ist, das Richtige zu tun, die Mehrheiten nimmt, woher sie auch immer kommen. Aber dass der Bundesrat nicht Gefahr läuft, von dieser humanitären Politik abzuweichen, dafür hat er genügend Beweise erbracht. Wir haben so respektable Vorstösse wie die Standesinitiative Aargau abgelehnt oder die Standesinitiative Thurgau, die eine Quotenlösung einführen wollte. Wir haben auch alle übertriebenen Forderungen, die im letzten Sommer aufgestellt wurden und dahin gingen, straffällige Ausländer ohne Strafverfahren sofort an die Grenze zu stellen oder auf Verdacht hin zu internieren, entschlossen abgelehnt. Ich kann Ihnen versichern, dass der Bundesrat das auch weiterhin tun wird. Sie werden das demnächst bei der klaren Zurückweisung der Initiative der Schweizer Demokraten sehen.
Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten.

Begrüssung – Bienvenue

Präsident: Auf der Osttribüne hat eine Delegation der Nationalen Koalitionsregierung von Burma unter Leitung von Herrn Dr. Sein Win Platz genommen. Wir begrüssen Sie herzlich und heissen Sie in unserem Kreis willkommen.
Kern der Nationalen Koalitionsregierung ist die National League for Democracy unter Führung von Frau Aung San Suu Kyi, Friedensnobelpreisträgerin von 1991. Sie hat die Parlamentswahlen 1990 gewonnen und ist durch die Machthaber bisher daran gehindert worden, die ihr demokratisch übertragene Aufgabe wahrzunehmen. Wir wünschen, dass es ihr möglichst bald möglich sein wird, die durch demokratische Wahlen legitimierte Verantwortung zu übernehmen, und hoffen, dass die burmesische Delegation in unserem Land einen interessanten Aufenthalt verbringen darf.
Auf der Westtribüne hat inzwischen das Büro des Zürcher Kantonsrates, unter der Leitung von Frau Dr. Marlies Voser, der Präsidentin des Rates, Platz genommen. Ich heisse auch Sie herzlich willkommen. *(Beifall)*

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Präsident: Ich schlage Ihnen vor, in der Detailberatung zunächst einen grundlegenden Systementscheid zu treffen und nachher Absatz für Absatz zu bereinigen. Die entsprechenden Anträge liegen ja vor. Ich möchte Herrn Frick fragen, ob das möglich und sinnvoll ist.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Dieses Vorgehen ist zweckmässig und entspricht auch dem Vorschlag, den ich Ihnen jetzt unterbreitet hätte: Zuerst die allgemeine Diskussion zur Vorbereitungshaft und gleichzeitig die Frage der Zuständigkeit – Richter oder Verwaltungsinstanz – abzuschliessen und nachher die Diskussion über die einzelnen Bestimmungen – Artikel 13a Buchstaben a bis e – zu führen.

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I introduction
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 13a
Antrag der Kommission
Einleitung
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Bst. a
a. .... einer Vorladung ohne ausreichende Gründe keine Folge leistet;
Bst. b–e
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 13a
Proposition de la commission
Introduction
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Let. a
a. .... elle ne donne pas, sans raisons valables, suite à une convocation;
Let. b–e
Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Mit der Einführung der Vorbereitungshaft setzen wir einen neuen Haftgrund. Die Haftgründe – wir werden sie nachher diskutieren – sind einzeln und detailliert umschrieben. Bewusst wird keine Generalklausel gesetzt. Wir sind damit viel vorsichtiger, als die EMRK es verlangen würde, die sogar allgemein während der Dauer eines Wegschaffungsverfahrens eine Haft erlauben würde. Die Haft soll auch nur dann angeordnet werden, wenn die Wegweisung in Frage kommt. Es ist klar zu wiederholen: Wo sich herausstellt, dass ein Asylbewerber aus einem «Unsafe country» stammt, kann keine Vorbereitungshaft angeordnet werden; das ist nur in Fällen möglich, wo später eine Ausschaffung möglich ist.
Die maximale Haftdauer soll drei Monate betragen. In dieser Zeit ist ein rechtskräftiger Entscheid zu treffen. Dies zu den Grundzügen der Vorbereitungshaft.
Nun zur Zuständigkeit: Wenn wir die Zuständigkeit diskutieren, haben wir gleichzeitig den Blick auf Artikel 13b und 13c zu werfen. Artikel 13c regelt ja dann das Verfahren. Artikel 13a regelt grundsätzlich die Haftgründe und die Dauer und nennt daneben die zuständige Instanz. Darum müssen wir die Diskussion bereits hier führen.
Grundsätzlich bestanden zwei Konzepte. Jenes des Bundesrates sieht vor, dass der Entscheid von einer Verwaltungsinstanz – in der Regel ist das die Fremdenpolizei – getroffen wird. Der Einfachheit halber spreche ich künftig von «Fremdenpolizei», wenn wir von Verwaltungsinstanz reden. Die Fremdenpolizei hat den Entscheid zu treffen, und der Richter hat innert vier Tagen einen Aktenentscheid grundsätzlich ohne Anhörung zu treffen. Das ist das Konzept Bundesrat.
Der Nationalrat hat sich – ganz knapp, mit Stichentscheid seiner Präsidentin – für ein anderes Konzept entschieden. Die Fremdenpolizei trifft einen provisorischen Entscheid, der Richter fällt den materiellen Entscheid innerhalb von drei Tagen nach mündlicher Verhandlung.
Die Kommission schlägt Ihnen ein anderes Konzept vor. Es ist eine Mischung und ein einstimmiger Vorschlag, den wir Ihnen mit Zustimmung von Herrn Bundesrat Koller unterbreiten. Es lautet so: Die Fremdenpolizei trifft einen ersten Entscheid. Innert vier Tagen hat der Richter eine mündliche Verhandlung durchzuführen. Er entscheidet völlig frei und überprüft die Rechtmässigkeit und das Ermessen; dazu gehören zum Beispiel Haftumstände und Dauer. Das geht über den Vorschlag des Bundesrates hinaus. Der Richter hat einen begründeten Entscheid zu erlassen.
Aus folgenden Gründen gibt die Kommission einhellig dieser Lösung gegenüber jener des Nationalrates und des Bundesrates den Vorzug: Zum einen stellt sie eine Verbesserung des Rechtsschutzes dar. Zwei Instanzen entscheiden, der Richter entscheidet völlig frei, hört an und begründet. Das ist inhaltlich ein verbesserter Rechtsschutz. Zum zweiten ist diese Lösung dem schweizerischen Rechtssystem adäquat, indem der Freiheitsentzug von Untersuchungshaft und Fürsorgebehörden ebenfalls nicht durch Richter im rechtlichen Sinn erlassen wird, aber von einem Richter überprüft werden muss oder zumindest überprüft werden kann.
Schliesslich zur Frist von vier Tagen, die wir gemäss Bundesrat angesetzt haben: Hier ist die Meinung, dass es sich um eine absolute Maximalfrist handelt, die nicht erstreckbar ist. Sie trägt den Umständen wie Sonn- und Feiertagen Rechnung. Sie ist ganz klar keine Wunschfrist im Sinne des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes, wo die Einhaltung der gesetzlichen Rechtseröffnungsfrist von fünf Tagen ja eine absolute Ausnahme ist. Vielmehr ist sie zwingend einzuhalten.

Roth Jean-François (C, JU): J'aimerais intervenir très brièvement sur un point précis.
La question de savoir qui du juge ou de l'autorité cantonale compétente doit prendre la décision de détention a fait l'objet d'une véritable querelle d'école au Conseil national. On a dit que, par rapport à une autorité administrative, le juge devait marquer davantage d'indépendance dans une décision et plus de recul, qu'il n'était pas indifférent qu'un magistrat doive entendre la personne et prendre une décision sous son entière responsabilité. Personnellement, je dois dire que j'étais

de cet avis et, dans un premier temps, nous avions fait une proposition de minorité en commission.
Une autre solution a pu être trouvée, dont vient de parler M. Frick, à laquelle nous avons pu, en définitive, nous rallier. L'argument qui l'a emporté chez moi, et je pense aussi chez mes collègues qui partageaient initialement l'idée que cette décision appartenait au juge, est celui-ci: on a argumenté en commission que deux instances, savoir l'autorité cantonale compétente et ensuite le juge, sont aussi une garantie bien meilleure pour le détenu, mais à la condition que, dans le contrôle judiciaire a posteriori, le juge dispose d'un large pouvoir de cognition, qu'il puisse notamment contrôler la légalité, mais aussi l'adéquation de la détention après avoir entendu la personne concernée dans une procédure orale. Le juge ne se prononcera donc pas sur un dossier, mais après avoir entendu une personne, au plus tard quatre jours après une mise en détention. Il s'agit donc d'une solution qui devrait fournir un compromis entre la version adoptée par le Conseil national et celle du Conseil fédéral.
La commission a examiné cet objet en profondeur. Elle a proposé ce dispositif dont je viens de parler à l'article 13c alinéa 2. Je crois qu'il s'agit d'une solution qui fournit les garanties les meilleures possibles pour le détenu, et je vous prie donc de vous y rallier, comme vous y invitait M. Frick tout à l'heure.

Cavelty Luregn Mathias (C, GR): Mir gefällt die nationalrätliche Lösung mit der Einschaltung des Richters gleich am Anfang bedeutend besser. Es ist eine zweckmässige und rasche Lösung, und sie bringt in gar keinem Punkt weniger als die Lösung unserer Kommission. Was bringt es mit sich, wenn der Richter in jedem Fall – auch gemäss der Lösung der ständerätlichen Kommission – spätestens in vier Tagen zum Entscheid kommt, spätestens dann, wenn er den Betreffenden angehört hat? Was bringt es mehr als eine Verdoppelung, eine Komplizierung und genau das Gegenteil von dem, was wir sonst immer unter dem Stichwort Deregulierung und Vereinfachung fordern?
Der Richter kann doch am Anfang den Betroffenen anhören und dann entscheiden; wir gewinnen Zeit und haben eine Instanz weniger. Es ist doch so, dass auf jeden Fall – auch nach der Lösung der Kommission – schliesslich der Richter entscheidet. Warum noch eine andere Instanz vorschieben, die nichts Wesentliches bringt?
Ich neige stark zu dieser Lösung, und aufgrund des Votums von Herrn Salvioni habe ich gemeint, er habe die gleiche Meinung. Er war, glaube ich, der Auffassung, der Richter komme nach der Lösung der Kommission nicht immer, sondern nur auf eine Einsprache hin zum Zug. Das ist aber nicht der Fall, er kommt automatisch zum Zug. Die Behörden und der Richter gehen nach der Lösung der Kommission einfach parallel. Wenn sie gut miteinander auskommen, wird das immer so parallel gehen, wenn sie schlecht miteinander auskommen, wird es immer eine Auseinandersetzung bringen, bei der immer der Richter entscheidet, nur nach mehr Papier, nach mehr Komplikationen.

Schmid Carlo (C, AI): Ich möchte Herrn Cavelty sagen, dass im Prinzip der Unterschied zwischen der Lösung der Kommission und seiner Auffassung, gemäss Nationalrat zu verfahren, ein sehr minimer ist. All das, was Herr Cavelty über den Richter gesagt hat, findet sich in der Lösung des Nationalrates genau gleich. Sehen Sie sich Artikel 13c Absatz 2 an. Die nationalrätliche Lösung ist ein bisschen eine semantische Schaumschlägerei. Da wird so getan, als ob der Richter sofort «einfahren» würde, und die grossen Rechtskundigen des Nationalrates tun so, als ob sie die reine Lehre bestens über die Runden gerettet hätten.
Aber schauen Sie: Der Ausländer kann bis zum Entscheid des Richters von der für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung zuständigen kantonalen Behörde während höchstens 72 Stunden festgehalten werden. Also kommen Sie mir nicht mit solchen Dingen! Das ist eine semantische Übung. Der Nationalrat sagt: Ich bringe sofort den Richter als prinzipalen Haftrichter – aber selbstverständlich hat die Fremdenpolizei vorher während 72 Stunden das Recht, den Ausländer festzuhalten.
Wir sagen: Nein, es ist die Fremdenpolizei als prinzipaler Haftrichter, die sagt: Er geht in Haft, aber innerhalb einer bestimmten Frist ist der Richter da, der das überprüft. Die zeitliche Differenz beträgt 24 Stunden: dort 72, hier 96 Stunden. Aber man kommt nicht ohne die Bestimmung aus, dass jemand sagt: Der Mensch ist festzuhalten! Es ist auch in der nationalrätlichen Fassung nicht der Richter.
Dazu kommt, dass Herr Cavelty die funktionale Zuständigkeit zentral in Frage stellt. Ich bin auch der Auffassung, dass der Regierungsrat von Appenzell Innerrhoden hervorragende Entscheide fällt und dass es weder ein Verwaltungsgericht noch ein Bundesgericht braucht, um unsere Entscheide zu überprüfen. Das ist die Argumentation, Herr Cavelty, die Sie beim Haftrichter anführten! Diese nostalgischen, obwohl sehr schönen Zeiten sind vorbei, Herr Cavelty. Jegliche Instanz ist auf alle Fälle besser, als wenn es eine Instanz weniger gibt. Von daher sind Sie mit Ihrem Antrag etwas ins Leere gelaufen.
Ich unterstütze den Kommissionssprecher; folgen Sie der Kommission. Das ist immer die bessere Lösung!

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Nach den Ausführungen von Herrn Schmid Carlo kann ich mich kurz fassen. Ich habe mich nicht über die Anfechtungsmöglichkeiten gegen appenzellische Regierungsentscheide zu äussern. Wir wissen, dass die einzige zuständige Instanz, einen Entscheid des Regierungsrates in Appenzell zu kassieren, das Jüngste Gericht ist. Aber wir haben es hier nun mit dem Ausländerrecht und irdischen Rechtsinstanzen zu tun, und, Herr Cavelty, wir müssen etwas Weiteres bedenken: Stellen Sie sich vor, der Asylbewerber wird verhaftet und nur von der Fremdenpolizei angehört. Er ist in einem fremden Land, wo er sich nicht auskennt, die Sprache nicht versteht. Es soll – das ist die Auffassung der Kommission – die Gewähr geboten werden, dass ein unabhängiger Richter diesen Mann oder diese Frau anhört, bevor endgültig über die Haft entschieden wird.
Im übrigen haben Fremdenpolizei und Richter nicht parallel zu schaffen, sondern der Richter hat unabhängig und neutral zu überprüfen, nicht bloss abzusegnen. Darin liegt doch ein Unterschied.

Koller Arnold, Bundesrat: Nochmals kurz: Weshalb haben wir vom Bundesrat her vorgeschlagen, dass die Verwaltungsbehörde verfügende Behörde ist und die Verfügung nachträglich durch den Richter überprüft wird? Dieses Problem ist im Nationalrat etwas hochstilisiert worden. Wir gehen bei unserem Ansatz bewusst von der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) aus. Es handelt sich bei diesem Gesetz ja um administrative bzw. Verwaltungsmassnahmen, nicht um Strafmassnahmen. Für diesen Fall sieht nun Artikel 5 Ziffer 4 EMRK ausdrücklich vor, dass die Festnahme oder Haft nachträglich richterlich überprüft werden soll, wenn sie durch eine Verwaltungsbehörde erfolgt. Das ist der Ansatz der Europäischen Menschenrechtskonvention. Es ist aber auch der Ansatz des bereits geltenden Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag). Es schien uns nicht zweckmässig und nicht sachgerecht, im Rahmen einer Teilrevision des Anag das vorbestehende verwaltungsrechtliche System durch ein richterliches abzulösen.
Wir haben uns bei dieser ganzen Gesetzesrevision stark daran gehalten, den Kantonen so wenig als möglich vorzuschreiben; die Kantone kennen ja dieses System schon aufgrund des geltenden Gesetzes. Wenn wir ihnen hier nun eine erstinstanzliche Anordnung durch den Richter vorschreiben würden, würden wir unseres Erachtens unverhältnismässig in die Organisationsautonomie der Kantone eingreifen.
Im übrigen ist zu Recht gesagt worden: Der praktische Unterschied ist äusserst minim. Der einzige Unterschied besteht nämlich darin, dass nach dem Modell des Nationalrates der Richter von Anfang an über die Dauer der Festnahme entscheidet, während die Gefangennahme genau gleich erfolgt: Aus Praktikabilitätsgründen hat nämlich auch die nationalrätliche Kommission einsehen müssen, dass man hier schnell handeln muss. Wenn jemand gegen eine Einreisesperre ver-

stösst, muss natürlich die Festnahme sofort erfolgen können; man kann nicht noch einen richterlichen Termin abwarten. Das hat auch der Nationalrat eingesehen und deshalb die Kompetenz zur vorläufigen Festnahme bis zu drei Tagen eingefügt.
Sie sehen, gesamthaft überwiegen eindeutig die Gründe, die für das verwaltungsrechtliche, bereits heute geltende System sprechen. Dabei möchte ich festhalten, dass in der Kommission nun insofern einen Kompromiss gefunden worden ist, als im Gesetzentwurf ausdrücklich neben der Überprüfung der Rechtmässigkeit auch jene der Angemessenheit und vor allem ein zusätzlicher Rechtsschutz vorgesehen werden, indem jetzt schon bei der Überprüfung durch den Richter eine mündliche Anhörung vorgeschrieben ist, nicht erst beim Haftentlassungsgesuch, wie das im bundesrätlichen Modell vorgesehen war.
Diesen beiden Änderungen stimme ich im Sinne eines Kompromisses gerne zu und hoffe, dass dieser dann auch im Nationalrat eine Chance hat.

Cavelty Luregn Mathias (C, GR): Zur Ermittlung der Mehrheiten im Differenzbereinigungsverfahren scheint es mir wichtig zu sein, dass einmal über diesen Antrag abgestimmt wird. Ich stelle den Antrag, ohne mir allzu grosse Hoffnungen zu machen. Dabei gehe ich davon aus, dass mir doch einige zustimmen werden, da diese Lösung eine Vereinfachung und eine Verbesserung der Stellung der Asylanten bedeutet. Zudem scheinen mir jene, die anderer Meinung sind, der Auffassung zu sein, dass der Richter ein Übermensch sei. Mir aber scheint, dass der Richter auch nur ein Mensch ist, wie die Behördemitglieder auch. Wenn nun die Behörde, die entscheidet, bereits von Beginn an den richterlichen Mantel anlegt und auch die richterliche Verpflichtung auf sich nimmt, ist für alle Seiten besser gearbeitet.

Einleitung – Introduction

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	33 Stimmen
Für den Antrag Cavelty	7 Stimmen

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich habe Ihnen bereits eingangs den Grundsatz der Vorbereitungshaft dargelegt. Es geht nun noch darum, die einzelnen Haftgründe zu beraten und zu beschliessen. Für die ganze Diskussion, die folgen wird, stellen sich zwei grosse Streitpunkte: Der erste ist die Litera e dieses Artikels 13a, der zweite die Haftdauer der Ausschaffungshaft gemäss Artikel 13b. Diese Punkte werden noch eine eingehende Diskussion benötigen.
Zu Artikel 13a Buchstaben a bis d werde ich mich kurz fassen können, aber zu Litera e braucht es einige weitere Ausführungen.
Zuerst zu Buchstabe a: Er will mit klar umschriebenen Tatbeständen Missbräuche des Asylrechts bekämpfen. Die Kommission unterstützt diesen Haftgrund ohne Gegenstimme, in der Überlegung, dass jene Person, die den besonderen Schutz durch unser Land beansprucht, sich im Verfahren an minimale Verhaltensregeln halten muss. Wir haben allerdings eine klärende Ergänzung eingeführt, nämlich in dem Sinn, dass nur jener Asylbewerber in Haft genommen werden kann, der wiederholt «einer Vorladung» ohne ausreichende Gründe keine Folge leistet. Es geht lediglich um eine Klarstellung: dass auch das Fernbleiben im Falle einer Vorladung nur dann einen Haftgrund darstellt, wenn es wiederholt und mit einem persönlichen Verschulden belastet ist. Damit sollen Missverständnisse ausgeräumt werden, die in der ausserparlamentarischen Diskussion grassiert haben.
Die Buchstaben b und c nehmen auf eine Eingrenzung nach Artikel 13e Bezug. Wer trotz Verbots beispielsweise in einer offenen Drogenszene aufgegriffen wird, soll in Haft genommen werden können; ebenso, gemäss Buchstabe c, wer eine Einreisesperre missachtet.
Bei Buchstabe d stimmt die Kommission dem Nationalrat zu. Der Nationalrat präzisiert, dass nicht alle vier Ausweisungsgründe für eine Vorbereitungshaft genügen, sondern nur die drei schwereren, welche die öffentliche Ordnung besonders in Frage stellen. Das bedeutet namentlich, dass eine bedingte Landesverweisung keinen Haftgrund darstellt.
Nun zu Buchstabe e: Hier liegt in der Tat eine Schlüsselstelle der ganzen Vorlage. Die Kommission hat lange und tiefgründige Diskussionen darüber geführt und sich den Entscheid keineswegs leichtgemacht. In der ersten Lesung hatten wir aus mehreren Vorschlägen in gründlicher Arbeit eine Neufassung von Buchstabe e erarbeitet. In der zweiten Lesung haben wir sie wieder verworfen und sind zur Fassung des Bundesrates, die der Nationalrat beschlossen hat, zurückgekehrt.
Lassen Sie mich kurz erklären, welche Tatbestände hier erfasst werden sollen; nachher folgen einige rechtliche Überlegungen. Bewusst soll keine Generalklausel geschaffen, sondern es sollen nur ganz klare Tatbestände aufgeführt werden. Namentlich sind es zwei:
1. Randalierer in Asylantenunterkünften sollen in Haft genommen werden können; also all jene, die gewalttätiges Vorgehen an den Tag legen, sei es gegen Mitasylbewerber oder gegen Anstaltsleiter.
2. Hier geht es namentlich um die sogenannten «Ameisen-Dealer». Das sind Kleinhändler, die in der Drogenszene von den grossen Händlern auf den Weg geschickt werden; sie tragen jeweils wenige Gramm Rauschgift auf sich und handeln damit.
Das Strafrecht bietet heute für diese beiden Personengruppen keine Grundlage, um sie in Haft zu nehmen. Namentlich bei den «Ameisen-Dealern» ist die Praxis des Bundesgerichtes so, dass es wohl eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Ordnung anerkennt; aber in den meisten Fällen ist eine unbedingte Gefängnisstrafe nicht möglich. Diese Situation wird von oberklassigen Drogenhändlern und einzelnen Asylbewerbern bewusst ausgenutzt. Dem soll ein Riegel vorgeschoben werden.
Ob die Fassung des Bundesrates glücklich ist, das ist die Frage. Auch die Experten, die daran gearbeitet haben, waren nicht vollends befriedigt, aber beispielsweise Professor Trechsel hat sie im Wissen akzeptiert, keine bessere präsentieren zu können. Nach dem Willen der Expertenkommission sollte durch den Nachsatz «und deshalb strafrechtlich verfolgt wird oder verurteilt worden ist» eine Restriktion erfolgen, d. h., es sollen die Haftgründe enger gefasst werden. Daraus ist aber eher eine Konfusion entstanden.
Die Kommission selber stimmt dem Haftgrund zu. Es ist klar festzuhalten, dass beispielsweise Professor Trechsel und Professor Kälin diesen für mit dem Völkerrecht vereinbar halten. Das Problem aber – jetzt komme ich auf den zweiten Bereich zu sprechen – ist, dass wir via Verwaltungsrecht einen Haftgrund setzen, der im Strafprozessrecht oder im Strafrecht nicht besteht. Wir befinden uns in einem Grenzbereich zwischen Strafrecht und Verwaltungsrecht.
Der Bedarf an sich, für diese Fälle die Randalierer in Asylantenunterkünften und diese «Ameisen-Dealer» in Haft nehmen zu können, ist grundsätzlich unbestritten, weil eben das Strafrecht ständig bis ans Limit ausgereizt wird. Nun stellt sich die Frage – Herr Salvioni hat sie grundsätzlich aufgeworfen –: Ist deswegen das Strafrecht zu verschärfen, oder sollen wir die Massnahme über das Verwaltungsrecht im Rahmen dieses Beschlusses ergreifen?
Da gilt es folgendes zu überlegen: Unser Strafrecht ist liberal, ausgerichtet auf den kleinstmöglichen Eingriff. Das funktioniert in der Regel, bei Schweizern und bei Ausländern mit Aufenthaltsberechtigung, bei Saisonniers, Jahresaufenthaltern und Niedergelassenen. Wenn wir aber mit Menschen konfrontiert sind, die direkt mit der Absicht in die Schweiz kommen, hier zu delinquieren – und zwar gerade soviel, dass sie keine unbedingte Freiheitsstrafe erhalten –, und keine Bereitschaft zeigen, sich rechtlich und faktisch zu integrieren, ist klar: Bei ihnen wirkt eine Busse oder eine bedingte Freiheitsstrafe nicht. Dadurch wird das Strafrecht in der Öffentlichkeit unglaubwürdig.
Mit Litera e soll dem nun ein Riegel vorgeschoben werden. Wenn Kritiker verlangen, es sei das Strafrecht zu ändern und nicht das Verwaltungsrecht, dann lehne ich diese Lösung vehement ab. Eine allgemeine Verschärfung ist nicht nötig.

Wenn wir das Strafrecht verschärfen und die Schweiz «zu einer stählernen Festung aufbauen» – dies ist ein Zitat von Professor Trechsel –, schiessen wir weit über das Ziel hinaus. Die Tatsache, dass einige Ausländer unser Recht missbrauchen, rechtfertigt es nicht, dass ein Strafrecht geschaffen wird, das unseren gesellschaftlichen, sozialen und politischen Verhältnissen nicht angemessen ist.
Aus diesen Gründen bitte ich Sie im Namen der Kommission, der Litera e gemäss Entwurf des Bundesrates bzw. Beschluss des Nationalrates zuzustimmen. Es wird Sache der Gerichtspraxis sein, hier klare Regeln zu entwickeln. Sollte eine Instanz jemals daraus einen Missbrauch ableiten oder unsachgemäss entscheiden, wird es im ausgebauten Rechtssystem ein leichtes sein, die Grenzen rasch und klar abzustecken.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich kann der Ergänzung «einer Vorladung ohne ausreichende Gründe keine Folge leistet» zustimmen. Sie hält zwar eine Selbstverständlichkeit fest, aber wir diskutieren immer wieder, ob sich Gesetze nur an Juristen oder auch an das Volk wenden sollen. Hier ist das sicher eine Wendung, die Befürchtungen beseitigen kann.

Bst. a–d – Let. a–d
Angenommen – Adopté

Bst. e – Let. e

Salvioni Sergio (R, TI): J'ai déjà fait part de mes doutes sur l'opportunité et la nécessité de cette stipulation. J'ai écouté avec beaucoup d'attention les explications données par M. Frick, rapporteur. Je comprends les problèmes devant lesquels se trouvent l'administration et le Conseil fédéral.
N'empêche qu'on est en train de créer véritablement une disposition applicable seulement aux étrangers, parce que l'on ne peut pas se soustraire à une contradiction fondamentale. D'un côté, on nous dit que le Tribunal fédéral, en vertu des articles de loi existant actuellement, se refuse à condamner et à admettre l'arrestation des dealers – des fourmis –, mais que d'un autre côté, il y a des fourmis étrangères qui doivent, elles, être punies. Alors, on fait appel au droit administratif et on punit les dealers tandis qu'on ne punit pas les dealers suisses, ou, plus exactement, on les punit parfois, mais on ne les met pas en prison.
Il y a là évidemment une contradiction. Cette norme pénale est applicable exclusivement aux étrangers. Cela est contraire à mes principes de droit, même si je comprends les motivations de fond, les raisons qui ont poussé le Conseil fédéral à adopter cette norme. Je vous rappelle qu'il existe, dans le Code pénal, à l'article 57, une norme intitulée: «Cautionnement préventif», qui dit:
«1. S'il y a lieu de craindre que celui qui a menacé de commettre un crime ou un délit .... manifeste l'intention formelle de réitérer, le juge, à la requête de la personne menacée, pourra exiger de lui l'engagement de ne pas commettre l'infraction et l'astreindre à fournir une sûreté suffisante.
2. S'il refuse de s'engager ou si, par mauvais vouloir, il n'a pas fourni la sûreté dans le délai fixé, le juge pourra l'y contraindre en le mettant en détention. Cette détention ne pourra durer plus de deux mois. ....» Donc, cet article existe dans le Code pénal et il aurait pu être appliqué.
M. Frick dit que le Tribunal fédéral ne l'applique pas. Il ne l'applique pas parce que, pour les fourmis, il pense que c'est une mesure excessive. Mais on ne peut sortir de cette contradiction qui me dérange: pourquoi considère-t-on que l'activité délinquante de petites fourmis exercée par des citoyens suisses, ou par des personnes domiciliées en Suisse, n'est pas aussi grave que si elle est exercée par des étrangers ou des requérants d'asile, à qui cela vaut l'emprisonnement?
Je suis d'avis que l'activité des dealers – des fourmis – est assez grave si l'on considère la situation de la drogue dans certaines parties du pays, où elle a atteint un niveau alarmant. Je pense donc qu'il faudrait tout simplement aussi punir les fourmis suisses si cette activité est considérée comme dangereuse.
C'est la raison pour laquelle j'aurais préféré qu'on change éventuellement le Code pénal à l'article 57, ou à une autre place, comme par exemple dans la loi fédérale sur les stupéfiants, afin que cette activité soit considérée comme dangereuse et punie, quels qu'en soient les auteurs, étrangers ou Suisses.
Je garde quelques doutes sur la compatibilité de cette norme de loi avec la Convention européenne des droits de l'homme nonobstant les nombreux experts qui ont affirmé qu'elle est compatible. En effet, si on considère que cette norme pénale est applicable seulement aux étrangers, j'ai bien peur qu'un recours pourrait la casser.
C'est la raison pour laquelle je ne fais pas de proposition formelle, Monsieur le Président, mais j'émets seulement une critique en invitant le Conseil fédéral à essayer de réexaminer ce problème et d'y remédier par une modification du Code pénal, et en abolissant la norme de la lettre e.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Nachdem Herr Salvioni keinen Antrag stellt, möchte ich mich kurz fassen.
Es ist zuzugeben, dass diese Bestimmung in ihrer Ausgestaltung die Kommission nicht hundertprozentig befriedigt hat. Wir haben aber keine bessere Formulierung, keine bessere Ausgestaltung, gefunden.
Ein kurzes Wort zum Problem, ob wir das Strafrecht einfach verschärfen sollen: Bis heute hat die Überzeugung geherrscht, dass durch diese Fälle, die wir hier anvisieren, für die Niedergelassenen und Schweizer keine Strafrechtsverschärfung nötig ist, aber dass gewisse Ausländer hier das Rechtssystem derart ausreizen, dass sie immer an die Grenze der unbedingten Gefängnisstrafe gehen und dadurch die öffentliche Ordnung erheblich stören. Gegen diese Störung der öffentlichen Ordnung soll ein Haftgrund in eng umschriebenem Rahmen gesetzt sein.
Es ist daran zu erinnern, dass alle Hafttatbestände gemäss diesem Gesetz immer dort greifen, wo das Strafrecht keinen Haftgrund setzt. Immer dort, wo das Strafrecht einen Haftgrund setzt, geht jene Haft vor.
Was die EMRK betrifft: Diese Frage wurde gründlich geprüft, und das Ergebnis ist: Angesichts der EMRK würde es bereits genügen, dass ein Ausländer die öffentliche Ordnung stört, damit er bis zum Abschluss des Verfahrens in Haft genommen werden dürfte. Das wäre EMRK-konform. Aber soweit wollen wir nicht gehen. Wir sind bewusst restriktiv, und diese restriktive Fassung schafft uns einige Probleme. Bei einer extensiven Fassung hätten wir die Probleme im rechtlichen Sinn nicht, dafür aber in anderer Hinsicht.

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Salvioni, wir schaffen keine «norme pénale», sondern eine verwaltungsrechtliche Massnahme mit dem ausschliesslichen Zweck der Sicherstellung des Wegweisungs- oder Ausweisungsverfahrens. Das ist der zentrale unterschiedliche Ansatz. Er beruht natürlich darauf – ich habe das, glaube ich, schon einmal gesagt –, dass Ausländer ohne Bleiberecht kein Recht auf freie Bewegung in unserem Land haben. Sie sind diesbezüglich von Anfang an in einer viel eingeschränkteren Rechtssituation, wie das in der Europäischen Menschenrechtskonvention, in Artikel 5 Ziffer 1 Litera f, auch festgehalten ist.
Wir haben daher ursprünglich den Entwurf für eine Norm in die Vernehmlassung geschickt, die diesen Bezug zum Strafrecht nicht hatte. Aber im Vernehmlassungsverfahren ist geltend gemacht worden, da könne dann jeder Heimleiter, der irgendwie mit einem Insassen ein Problem habe, Antrag auf Festnahme stellen. Weil wir diesen Befürchtungen Rechnung tragen wollten, haben wir diesen Konnex, diese Einbindung, dass mindestens eine strafrechtliche Verfolgung eingeleitet sein muss, aufgenommen.
Ich muss nachträglich sagen: Das hat nicht nur klärend gewirkt, weil es damit offenbar zu einer gewissen Verquickung mit dem Strafrecht gekommen ist. Aber es geschah allein aus der Absicht heraus, eine verwaltungsrechtliche Massnahme, die in einer viel offeneren Formulierung zulässig gewesen wäre, zugunsten der Betroffenen einzuschränken. Deshalb waren auch unsere Experten vollständig der Überzeugung,

dass die Litera e von Artikel 13a durchaus vor der Europäischen Menschenrechtskonvention standhält.
Wir hätten sogar eine viel offenere Formulierung wählen können, aber wir haben das zum Schutze der Betroffenen bewusst nicht getan.

Angenommen – Adopté

Art. 13b
Antrag der Kommission
Abs. 1
.... eröffnet, kann die zuständige kantonale Behörde den Ausländer zur Sicherstellung des ....

Abs. 2
Mehrheit
.... höchstens sechs Monate dauern; .... Hindernisse entgegen, kann die Haft mit Zustimmung der kantonalen richterlichen Behörde um höchstens drei Monate verlängert werden.
Minderheit
(Plattner, Frick, Reymond, Roth)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Plattner
Abs. 1
....
c. Streichen

Antrag Rhinow
Abs. 1
....
c. .... will, insbesondere weil sein bisheriges Verhalten darauf schliessen lässt, dass er sich behördlichen Anordnungen widersetzt.

Art. 13b
Proposition de la commission
Al. 1
.... été notifiée l'autorité cantonale compétente peut, aux fins d'en assurer ....

Al. 2
Majorité
.... excéder six mois; .... du renvoi ou de l'expulsion, elle peut, avec l'accord de l'autorité judiciaire cantonale, être prolongée de trois mois au maximum.
Minorité
(Plattner, Frick, Reymond, Roth)
Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3
Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Plattner
Al. 1
....
c. Biffer

Proposition Rhinow
Al. 1
....
c. .... lorsque des indices concrets font craindre qu'elle entende se soustraire au refoulement, notamment si son comportement jusqu'alors mène à conclure qu'elle se refuse à obtempérer aux instructions des autorités.

Abs. 1 – Al. 1

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 13b regelt die zweite Haftart, nämlich die Ausschaffungshaft und ihre Voraussetzungen. Die Einleitung zu Absatz 1 wurde gemäss dem neu genehmigten Konzept angepasst, wonach die Fremdenpolizei als erste entscheiden soll.
Bei den Buchstaben a und b sehen wir keinerlei Probleme. Wo eine Vorbereitungshaft möglich ist, soll auch die Ausschaffungshaft angeordnet werden können. Sie sind bei uns unbestritten.
Bei Buchstabe c haben wir zwei Änderungsanträge. Ich werde, nachdem die Antragsteller diese begründet haben, kurz dazu Stellung nehmen.
Nur soviel zur Einleitung: Im Nationalrat wurde in der Diskussion die Befürchtung geäussert, dass 60 Prozent der abgewiesenen Asylbewerber, nämlich jene, die untertauchen, in Haft genommen werden sollen. Das ist nicht der Fall. Herr Bundesrat Koller hat vorhin erklärt – das ist auch die Meinung der Kommission –: Nur dort, wo konkrete Anzeichen bestehen, dass sich der Ausländer der Ausschaffung widersetzt, soll er in Haft genommen werden können. Es braucht konkrete Anzeichen, namentlich dass er schon früher untergetaucht ist, dass er sich entsprechend geäussert hat, oder andere gleichwertige Gründe.
Zuhanden der Materialien möchte ich festhalten, dass die Meinung der Kommission absolut nicht die ist, dass bereits bei nicht erfolgter Ausreise in jedem Fall eine Haft angeordnet werden soll. Wenn es sich um eine blosse Verspätung handelt oder wenn besondere Gründe vorliegen, darf keine Haft erfolgen. Die nicht erfolgte Ausreise kann lediglich zusammen mit anderen Vorkommnissen ein Indiz sein und ist als solches zu gewichten.
Ich bitte Herrn Bundesrat Koller, dies zuhanden der Materialien zu bestätigen, wenn es auch seine Auffassung ist.

Rhinow René (R, BL): Mein Antrag hat der Kommission nicht vorgelegen. Er ist das Resultat von Bemühungen, die nach unserer Kommissionssitzung unternommen worden sind, um gewissen Befürchtungen entgegenzutreten, diese Litera c von Absatz 1 sei zu offen formuliert. Mein Antrag – der in bezug auf die französische Fassung in einer korrigierten Form vorliegt – ist im Grunde genommen eine Konsequenz dessen, was wir schon in der Kommission diskutiert hatten.
Wie es der Kommissionspräsident und auch Herr Bundesrat Koller in der Eintretensdebatte gesagt haben, sind diese konkreten Anzeichen wirklich ernst zu nehmen. Verfehlt wäre es, hier eine Generalklausel zu schaffen, die alles und jedes ermöglichen könnte. Meine Ergänzung durch die Worte «insbesondere weil sein bisheriges Verhalten darauf schliessen lässt, dass er sich behördlichen Anordnungen widersetzt» entspricht der heutigen bundesgerichtlichen Praxis.
Herr Bundesrat Koller hat die Passage vorgelesen. Ich möchte es nochmals tun. In einem neuesten Entscheid zur Ausschaffungshaft, die heute schon besteht und die wir im Grundsatz nicht neu einführen, sagt das Bundesgericht: «Die Ausschaffungshaft erscheint namentlich dann gerechtfertigt, wenn aus dem bisherigen Verhalten des Ausländers zu schliessen ist, dass er sich behördlichen Anordnungen widersetzt.» Wir kodifizieren ein Stück Praxis und können vielleicht damit Ängsten zuvorkommen oder Befürchtungen ausräumen.
Gleichzeitig wird der anwendenden Behörde eine Wegleitung für die Handhabung gegeben. Handeln kann es sich dabei um eine Behörde, die vielleicht die Praxis des Bundesgerichtes – wenn Sie mir den burschikosen Ausdruck gestatten – nicht mit dem Löffel eingenommen hat.
Die von mir beantragte Ergänzung bedeutet also keine materielle Änderung, sondern eine Präzisierung, eine Kodifizierung der Praxis im Interesse der Rechtssicherheit.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Wir sind bei dem Artikel, den ich in meinem Eintretensvotum ja besonders aufs Korn genommen habe, weil er für mich – ich bin kein Jurist – jene Bestimmung enthält, die am meisten meinem eigenen Rechtsempfinden widerspricht.
Ich habe inzwischen zur Kenntnis genommen, dass Nichtjuristen dann, wenn sie Gesetze von Juristen lesen und über sie entscheiden müssen, wie immer gewisse Bestimmungen und eine Praxis vergessen, die sie nicht kennen. Ich gebe zu, dass ich zu jenen gehöre, welche, wie das Kollege Rhinow formuliert hat, die Praxis des Bundesgerichtes nicht mit Löffeln zu sich zu nehmen pflegen. Es würde mich im allgemeinen auch

nicht genügend interessieren, es gehört nicht zu meinem Beruf. Soviel sei vorausgeschickt.
Ich lese den Artikel so, wie er da steht, und bei mir läuten dann nicht gleich schon alle Glocken, die man bei Ihnen im Studium schon montiert hat.
Nun sehe ich, dass Herr Rhinow in verdankenswerter Weise einen Teil meiner Befürchtungen aufnimmt, denn er konkretisiert jetzt das, was man unter «konkreten Anzeichen» zu verstehen hat, mit einer «Insbesondere-Bestimmung»; sie ist zwar nur eine Teilaufzählung und keine abschliessende Aufzählung. Auch andere Anzeichen dieser Art könnten möglich sein. Aber es macht mir doch den Eindruck, dass hier einer möglichen Willkür Grenzen gesetzt werden.
Ich denke dennoch, dass ich meinen Streichungsantrag zur Abstimmung bringen möchte, weil ein entsprechender Antrag auch im Nationalrat schon gestellt worden ist. Ich möchte nochmals begründen, was für mich wirklich den Ausschlag gibt: Ich kenne in meiner Umgebung sehr viele Leute, die sich mit den Einzelfällen befassen, die dieses Gesetz nachher erzeugen wird. Sehr viele Schicksale gehen mir ans Herz – Schicksale von Leuten, bei denen ich den Eindruck habe, sie seien nicht gerecht, nicht richtig behandelt worden. Schicksale, bei denen ich – vielleicht fälschlicherweise – den Eindruck habe, dass gewisse kantonale Behörden manchmal mit grosser Leichtigkeit über Bedenken hinweggehen, die jemand hat, der nicht täglich soundso viele Gesuche behandeln muss. Ich habe ein bisschen Angst vor dem, was dann in den Niederungen des Alltags mit einem «Gummiparagraphen» passiert, und auch davor, dass das nicht dem entspricht, was wir mit dem Wissen um die ganzen rechtlichen Hintergründe und mit der Statur eines Bundesrates und Professors eigentlich gewollt haben.
Sie müssen das verstehen! Ich will damit niemandem irgend etwas unterschieben – das liegt mir fern –, und ich möchte keine Unwahrheiten behaupten, wie mir das der Kommissionssprecher unterstellt hat, sondern ich will meinen Bedenken und denen anderer Leute Ausdruck verleihen – nicht nur mit schönen Worten, sondern hin und wieder auch mit Anträgen.
Deshalb möchte ich meinen Streichungsantrag aufrechterhalten. Sie stimmen darüber ab, der Nationalrat hat einen entsprechenden Antrag schon abgelehnt. Ich mache mir keine Illusionen, aber ich möchte vor mir selber sagen können, dass ich versucht habe zu tun, was ich für richtig hielt.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Anträge Rhinow und Plattner haben der Kommission nicht vorgelegen. Ich kann aber trotzdem dazu Stellung nehmen:
Der Antrag Rhinow will eine Verdeutlichung in dem Sinne, dass die klare Praxis des Bundesgerichts als Beispiel eines Anwendungsfalls ins Gesetz geschrieben wird. Die Kommission hat sich generell auf den Standpunkt gestellt, das Gesetz «schlank» zu halten und nicht mit Selbstverständlichkeiten oder mit einem Teil der Rechtspraxis anzureichern. Denn dies birgt immer auch die Gefahr in sich, dass nicht mehr klar ist, ob der nichtgenannte Teil in der Praxis weiterhin gilt oder ob er ausgeschlossen wird. Diesen Problemen wollten wir ausweichen und haben darum den Entwurf tendenziell kurz gefasst und von Selbstverständlichkeiten entlastet.
Nun ist aber – ich spreche hier im persönlichen Namen – beim Antrag Rhinow in der Tat zu beachten, dass in breiten Kreisen ein gewisser Vorbehalt und Ängste gegenüber diesem Haftgrund bestehen. Auch der Antrag Plattner ist auf diesem Boden gewachsen.
Wenn es nun gelingt, mit dem Antrag Rhinow die Befürchtungen breiter Kreise auszuräumen und die Akzeptanz für die Vorlage zu fördern, kann ich diesem Antrag zustimmen.
Der Antrag Plattner lag uns in der Kommission nicht vor. Herr Plattner als Kommissionsmitglied hat ihn uns nicht unterbreitet. Wir haben aber ausgiebig über dieses Problem diskutiert, und wir sind zum Schluss gekommen, dass die Ausschaffungshaft selbstverständlich kein Freipass für die Fremdenpolizei oder andere Behörden ist, sondern dass eine Ausschaffungshaft nur in den Fällen angebracht ist – wie es die Praxis des Bundesgerichts umschrieben hat –, wo aufgrund des bisherigen Verhaltens «konkrete Anzeichen» bestehen.
Meiner Erinnerung nach haben wir ohne Gegenstimme und ohne Gegenantrag der Litera c zugestimmt und sie als notwendig erachtet. Darum bitte ich Sie, den Antrag Plattner abzuweisen.

Koller Arnold, Bundesrat: Zunächst möchte ich klar festhalten: Obwohl wir hier die Ausschaffungshaft ausdehnen, kommt sie nur bei den im Gesetz genau umschriebenen Tatbeständen in Frage. Es kann keine Rede davon sein, dass künftig bei allen erstinstanzlichen Weg- oder Ausweisungsentscheiden eine Ausschaffungshaft vorgesehen ist. Der Normalfall gegenüber unbescholtenen Asylbewerbern und Ausländern wird nach wie vor sein, dass man ihnen eine Ausreisefrist setzt, innert der sie freiwillig auszureisen haben. Von dieser Regel weichen wir nur bei diesen klar umschriebenen Ausnahme- oder Missbrauchstatbeständen ab. Es sind jene von Artikel 13a, die wir soeben behandelt haben, und nun auch diejenigen, wo tatsächlich nach dem erstinstanzlichen Entscheid «konkrete Anzeichen» befürchten lassen, dass sich der Ausländer der Ausschaffung entziehen will.
Hier können wir auf eine vorbestehende bundesgerichtliche Rechtsprechung zurückgreifen: Es ist der Entscheid 119 Ib 193 vom 12. März des letzten Jahres, der diese notwendigen Abgrenzungen sehr klar vorgenommen hat. Eine blosse Vermutung des Untertauchens genügt eindeutig nicht, und Unbescholtene haben nichts zu befürchten. Nur für den Fall, dass aus dem bisherigen Verhalten des betreffenden Ausländers geschlossen werden muss, dass er sich auch künftig behördlichen Anordnungen nicht unterzieht, schaffen wir diese Möglichkeit. Ich bin durchaus damit einverstanden – weil Befürchtungen bestehen, vor allem von nichtjuristischer Seite –, dass man das auch noch im Gesetz kodifiziert, wie das der Antrag Rhinow vorsieht.
Aber zu Ihrem Streichungsantrag, Herr Plattner, muss ich Ihnen doch folgendes zu bedenken geben: Glauben Sie, wir können unserem Volk «verkaufen», dass wir ein derart aufwendiges Asylverfahren mit einer ersten Instanz und einer unabhängigen Rekurskommission durchführen können, wenn nachher alles – aus der Sicht des Volkes – zu einem administrativen Leerlauf wird? Dieses Verfahren wird natürlich zu einer kafkaesken Übung, wenn wir vor solchen Missständen – wenn Leute, die klar gezeigt haben, dass sie mit fast an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die Ausreisefrist nicht einhalten werden – einfach die Augen schliessen. Da wird unser Volk zu Recht sagen, dass man sich um unser sehr perfektionistisches Asylverfahren, wie es im Gesetz vorgesehen ist, foutiert.
Ich muss Ihnen ehrlich sagen: Das macht mir Sorgen. Bedenken Sie, dass wir heute im Asylbereich schon etwa 800 Millionen Franken einsetzen. Angesichts der Lage auf der Welt habe ich zurzeit keinen Grund anzunehmen, dass sich das in der nächsten Zukunft wesentlich ändern könnte. Letztes Jahr ist die Anerkennungsquote plötzlich von 4 Prozent – wie wir sie in den Jahren zuvor hatten – auf 15 Prozent angestiegen, weil es beispielsweise in der Türkei tatsächlich sehr oft zu politischen Verfolgungen kommt und wir diesbezüglich sogar eine Anerkennungsquote von 25 Prozent haben. Aber wenn es schon nötig ist, dass wir einen derartigen Aufwand treiben, müssen wir dem Volk auch zeigen, dass das ein vernünftiger Einsatz so grosser Mittel ist. Das erreichen wir, indem wir jene Leute in Ausschaffungshaft nehmen, die uns klar zu erkennen geben, dass sie dieses liberale System mit der freiwilligen Ausreise innerhalb einer Frist überhaupt nicht zu befolgen gedenken. Das ist der ganze Sinn dieses Artikels.
Ich bitte Sie, ihm zuzustimmen mit der Ergänzung, wie sie Herr Rhinow aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vorschlägt.

Petitpierre Gilles (R, GE): Je voudrais dire très brièvement que toutes ces normes qui prévoient des arrestations sur des présomptions sont rédigées de façon différente, on en rencontre très souvent.
J'aimerais proposer, pour la Commission de rédaction, qu'on reprenne systématiquement, dans la mesure du possible, le vocabulaire de la procédure pénale fédérale, à l'article 44

alinéa 2 chiffre 2 afin que l'on sache que la jurisprudence porte sur les mêmes idées – des expressions différentes ne créent pas de sécurité juridique – et que des garanties soient données dans le sens demandé par M. Rhinow, avec les mêmes mots, autant que possible, que ceux qui figurent dans la loi fédérale sur la procédure pénale.

Präsident: Die Redaktionskommission hat dies zur Kenntnis genommen und wird sich entsprechend mit der Angelegenheit befassen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire
Für den Antrag Rhinow 28 Stimmen
Für den Antrag der Kommission 6 Stimmen

Definitiv – Définitivement
Für den Antrag Rhinow 32 Stimmen
Für den Antrag Plattner 3 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Das ist die zweite Pièce de résistance. Anschliessend ist das Ganze mehr oder weniger unbestritten.
Es liegen drei Konzepte vor. Es geht um die Dauer der Ausschaffungshaft. Der Bundesrat hat 12 Monate, inklusive 6 Monaten Verlängerung, vorgeschlagen. Der Nationalrat hat entschieden: 3 Monate, mit 3 Monaten Verlängerung, total 6 Monate, und die Kommissionsmehrheit – 6 zu 5 Stimmen – schlägt Ihnen das System vor: 6 Monate erstmalige Ausschaffungshaft, mit maximal 3monatiger Verlängerung. Beide Gruppen – Mehrheit und Minderheit – sind sich einig, dass das System des Bundesrates nicht verwirklicht werden soll.
Ich werde als Berichterstatter kurz die Gründe der Mehrheit nennen. Ich gehe davon aus, dass sie durch andere Mitglieder vertiefter dargelegt werden. Ich selber gehöre der Minderheit an.
Die Kernfrage, die sich hier stellt und die wir beantworten müssen, ist: Wieviel Ausschaffungshaft muss maximal möglich sein, damit die Dokumente zur Ausreise tatsächlich beschafft werden können? In den allermeisten Fällen – mit wenigen Ausnahmen – werden 6 Monate genügen. Zu bedenken ist, dass diese Personen vielfach ja bereits in Vorbereitungshaft gewesen sind, wenn sie Papiere beseitigten. Also werden in aller Regel 6 Monate genügen.
Die Mehrheit aber stellt sich auf den Standpunkt, dass die Ausschaffungshaft auf maximal 9 Monate gesetzlich zu fixieren sei, dies aus zwei Gründen.
Der erste Grund: Es sollen möglichst viele Fälle abgedeckt werden können, d. h., man will möglichst kein Schlupfloch offenlassen, wonach Personen freizulassen wären, bevor die Papiere eingetroffen sind.
Der zweite Grund: Der Richter sei weniger zu bemühen. Während er nach der Fassung der Minderheit bei 6 Monaten Haftdauer zweimal einzuschalten ist, wäre er nach dem Willen der Mehrheit in 6 Monaten nur einmal einzuschalten.

Plattner Gian-Reto (S, BS), Sprecher der Minderheit: Im Grunde geht es hier um eine Ermessensfrage. Niemand kann wirklich sagen, wie lange die maximale Haft dauern muss, damit wir einen bestimmten Prozentsatz der Ausschaffungen erfolgreich hinter uns bringen können und nur einen kleinen Prozentsatz der Auszuschaffenden freilassen müssen, die dann allenfalls untertauchen. Es ist klar, dass mit zunehmender Haftdauer der eine Prozentsatz grösser, der andere kleiner wird und es mit abnehmender Haftdauer gerade umgekehrt ist. Die Frage ist jetzt: Wo zieht man die Grenze?
Es wird Sie nicht wundern, dass ich aus meiner Sicht für eine möglichst kurze Haftdauer bin. Sie müssen immerhin bedenken, dass heute eine Ausschaffungshaft auf einen Monat begrenzt ist und dass – nach den Zahlen, die uns geliefert wurden – schon in diesem einen Monat jährlich fast 12 000 solche Ausschaffungen getätigt werden können; natürlich sind nicht alle Ausgeschafften in Haft gewesen. Ob jetzt drei, sechs, neun oder gar – wie es der Bundesrat wollte – zwölf Monate nötig sind und zu welchem Resultat das führen würde, kann Ihnen, wie schon gesagt, weder ich noch sonst jemand sagen. Ich plädiere dafür, lieber eine etwas kürzere Haftdauer vorzusehen, damit eine Sicherheit gegen Missbrauch zu schaffen und dafür zu riskieren, dass der eine oder andere dann zu früh entlassen werden muss und allenfalls doch untertaucht. Aber das sind dann schon bei dieser Versechsfachung der Frist, die wir heute beschliessen, Einzelfälle. Ich nehme lieber einmal einen solchen Einzelfall in Kauf, als dass ich eine allzu lange Frist begründe.
Ich bitte Sie im Namen der Minderheit, dem Nationalrat zu folgen, der sich in dieser Sache klar für die kürzere Frist entschieden hat.

Koller Arnold, Bundesrat: Hinter dem Vorschlag des Bundesrates, der sich auf jenen der Expertenkommission stützt, stand von allem Anfang an der Gedanke, dass wir, wenn dieser Gesetzentwurf tatsächlich so angenommen wird, auf die Internierung verzichten würden. Das war natürlich bei diesem Vorschlag für zweimal sechs Monate ganz entscheidend.
Wie stellt sich nun der Bundesrat nach nochmaliger Überprüfung der Lage im Anschluss an die Behandlung im Nationalrat zur Sache? Warum schlagen wir Ihnen mit der Mehrheit Ihrer Kommission eine Ausschaffungshaft von sechs Monaten vor, die dann noch um drei Monate verlängert werden kann? Es geht vor allem darum, dass mit der Aufgabe der Internierung im Bereich ganz hartnäckiger Fälle jetzt nicht eine Lücke entsteht. Leider müssen wir feststellen, dass es tatsächlich Leute gibt, die sich monatelang systematisch weigern, ihre Identität offenzulegen und damit die Voraussetzung für die Wegweisung oder Ausschaffung zu erfüllen. Ist demgegenüber die Identität einmal bekannt, dann ist es alles in allem genommen relativ leicht, die Papiere zu beschaffen, obwohl viele ausländische Missionen heute auf einer persönlichen Vorführung dieser Leute beharren und man beim entsprechenden Konsulat einen Termin anberaumen muss, um die Papiere zu bekommen.
Nun haben sich die Expertenkommission und der Bundesrat von folgendem leiten lassen – vor allem Herr Professor Kälin hat diesbezüglich insistiert –: Wir sehen vor, dass wir diese Ausschaffungshaft nach dem erstinstanzlichen Entscheid verfügen können. Die Papierbeschaffung kann aber erst an die Hand genommen werden, wenn ein rechtskräftiges Urteil der Asylrekurskommission vorliegt. Denn beschafften wir noch während dem Beschwerdeverfahren vor der unabhängigen Rekurskommission die Papiere, dann würde das in vielen Fällen zu einem sogenannten subjektiven Nachfluchtgrund im Sinne von Artikel 8a des Asylgesetzes führen. Das heisst, wir müssten den Betroffenen dann allenfalls als Flüchtling anerkennen, weil durch die Papierbeschaffung die Flüchtlingseigenschaft entstehen könnte. Damit fallen nach Erfahrung bei hartnäckigen Fällen durch die Papierbeschaffung mehr als zwei Monate dahin.
Ich betone, dass wir alle nicht eine längere Ausschaffungshaft verfügen möchten, als das unbedingt nötig ist. Aber bei diesen hartnäckigen Fällen können wir während gut zwei Monaten die Papierbeschaffung nicht vorantreiben, um nicht subjektive Nachfluchtgründe zu setzen.
Das zeigt Ihnen, dass bei all diesen Fällen eine Verlängerung fast automatisch nötig wäre. Haben wir aber ursprünglich die Möglichkeit von sechs Monaten Haft, besteht eine echte Chance, dass wir die Vielzahl der Fälle während dieser ersten Ausschaffungshaftzeit tatsächlich erledigen können.
Nun kommt ein zweites hinzu: Ich habe Ihnen gesagt, dass wir auf die Internierung verzichten. Deshalb habe ich meine Leute gebeten, Internierungsfälle, die wir in der letzten Zeit verfügt haben, noch einmal durchzusehen. Dabei zeigte sich ganz klar, dass zweimal drei Monate nicht ausreichen.
Ich gebe Ihnen die Statistik: Wir haben in der letzten Zeit total 53 Internierungen verfügt. 23 betrafen Asylbewerber und 30 betrafen Anag-Fälle. Davon konnten 35 Personen ausgeschafft werden, und zwar 13 nach einem Monat, 8 nach zwei Monaten, 9 nach drei Monaten, 2 nach sechs Monaten, 2 nach sieben Monaten und 1 nach zehn Monaten.

Wenn wir nicht die Möglichkeit haben, über sechs Monate hinauszugehen, dann hätten wir in diesen rund 50 Fällen 13 Personen freilassen müssen; der Zweck dieses Gesetzes, die Sicherstellung der Wegweisung, wäre nicht erreicht worden.
Wir bitten Sie deshalb, der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen. Es gibt nun einfach leider derartig hartnäckige «Kunden», die sich monatelang strikte weigern, ihre Identität offenzulegen und bei denen wir ohne eine gewisse Zeitdauer der Ausschaffungshaft nicht zum Ziel kommen. Das hat gerade diese Erfahrung mit der Internierung gezeigt. Wenn man für eine längere Zeit Haft verfügen kann, werden diese Leute plötzlich bereit zu kooperieren, ihre Identität offenzulegen, so dass dann auch die Wegweisung vollzogen werden kann.
Deshalb möchte ich Sie im Sinne eines Kompromisses bitten, mit der Mehrheit Ihrer Kommission zunächst sechs Monate Haft und eine einmalige Verlängerungsmöglichkeit um drei Monate vorzusehen. Dafür geben wir die viel weiter gehende Internierung, die ja bis zu zwei Jahren verfügt werden kann, mit diesem Gesetz auf.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich bin sehr dankbar für die Zahlen, die uns Herr Bundesrat Koller aufgelistet hat, muss aber beifügen: Für die Beratungen in der Kommission lagen diese Zahlen noch nicht vor.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit 23 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 10 Stimmen

Abs. 3 – Al. 3
Angenommen – Adopté

Art. 13c
Antrag der Kommission
Abs. 1
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Abs. 2
Die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft sind spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde nach mündlicher Anhörung zu überprüfen.
Abs. 2bis
Die Anordnung einer Vorbereitungs- oder ....
Abs. 3
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Abs. 4 Bst. a1
Streichen
Abs. 4 Bst. a–c, 5
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Rhinow
Abs. 3
Der inhaftierte Ausländer kann einen Monat nach der Haftüberprüfung ein Haftentlassungsgesuch einreichen. Über das Gesuch ....

Art. 13c
Proposition de la commission
Al. 1
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Al. 2
La légalité et l'adéquation de la détention doivent être examinées dans les 96 heures au plus tard par une autorité judiciaire après une audition.
Al. 2bis
Il est exclu d'ordonner la mise en détention ....
Al. 3
Adhérer à la décision du Conseil national
Al. 4 let. a1
Biffer
Al. 4 let. a–c, 5
Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Rhinow
Al. 3
La personne en détention peut déposer une demande de levée de détention un mois après que la légalité de cette dernière a été examinée. L'autorité judiciaire se prononce ....

Abs. 1, 2, 2bis – Al. 1, 2, 2bis

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Für die Absätze 1 und 2 möchte ich das Konzept kurz wiederholen: Es geht also darum, dass die Fremdenpolizei einen Entscheid trifft, der Richter innert 96 Stunden zwingend die mündliche Anhörung durchführt und dann seinen Entscheid trifft. Die Änderung wurde in dem Sinne vorgenommen, dass der Richter eine Rechts- und Ermessenskontrolle durchzuführen hat und dass er seinen Entscheid schliesslich zwingend begründen muss, nachdem er den Entscheid der Fremdenpolizei überprüft hat.
Die Kommission beantragt Ihnen, den ersten Satz von Absatz 2bis zu streichen. Warum? Was der Nationalrat in diesem Absatz regeln wollte, ergibt sich ganz klar aus dem Verwaltungsrecht. Dessen Grundsätze müssen auch hier Anwendung finden. Wenn wir nur die aufgeführten Tatbestände erwähnen, kann eher ein Missverständnis entstehen. Es taucht dann die Frage auf, ob andere Prüfungsgründe ausgeschlossen sind. Das wollen wir vermeiden.
Zum zweiten Satz ist deutlich zu erwähnen, dass gemäss diesem Gesetz keine Familienhaft möglich ist. Bei jeder Person ist der Haftgrund einzeln zu prüfen. Die Altersgrenze legt unsere Kommission gemeinsam mit dem Nationalrat bei 15 Jahren fest; diese Altersgrenze ist auch im Strafrecht erheblich.

Piller Otto (S, FR): Ich spreche zu Absatz 2 und möchte die Frage aufwerfen, ob wir hier nicht auf die 72 Stunden gemäss Beschluss des Nationalrates heruntergehen sollten. Ich habe mit einigen Kollegen gesprochen. Sie sagten, 72 Stunden seien zu kurz, man müsse auch an Pfingsten, Ostern und Weihnachten denken. In der Regel verhaftet man jedoch nicht Personen unmittelbar vor Pfingsten, Ostern oder Weihnachten und setzt sie in Präventivhaft.
Wir sind vorhin mit unserem Entscheid dem Nationalrat nicht gefolgt, aber wir könnten immerhin einen Schritt tun und diese 96 Stunden – das sind vier volle Tage – auf die 72 Stunden gemäss Beschluss des Nationalrates reduzieren. Ich habe keinen schriftlichen Antrag eingereicht, möchte aber den Kommissionssprecher um eine Erläuterung bitten. Warum sollen diese 96 Stunden derart sakrosankt sein? Könnten wir hier dem Nationalrat nicht ein bisschen entgegenkommen?
Es geht darum, zwischen den beiden Räten einen Kompromiss zu finden. Denn wir können nicht überall nicht dem Nationalrat folgen, wo er eine Verbesserung – ich sage dem einmal so, Herr Bundesrat – angebracht hat!

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Es ist folgendes zu sagen: Die Kommission hat sich darüber ausgiebig unterhalten, und sie ist zu diesem Schluss gekommen. Warum? Nach unserem Konzept ist der richterliche Entscheid lediglich eine Überprüfung. Die Fremdenpolizei hat vorher, ebenfalls nach gründlicher Prüfung der Sach- und Rechtslage, entschieden. Wenn wir «96 Stunden» schreiben, heisst das nicht «in der Regel», sondern es heisst «nach spätestens 96 Stunden».
Nun gibt es tatsächlich Fälle – diese sind doch recht gross an der Zahl –, wo innert 72 Stunden kaum entschieden werden kann. Stellen wir uns vor: Die Fremdenpolizei entscheidet am Donnerstag abend; dann müsste nach Ihrem Vorschlag, Herr Piller, der Richter faktisch bis Sonntag abend entscheiden. Benötigt wird aber nicht nur der Richter – diesen allein könnte man beliebig aufbieten oder ersetzen –, sondern in diesen Fällen benötigt man auch Dolmetscher, vielfach auch weitere Personen. Jedermann kann einen Rechtsbeistand bezeichnen. Er kann Vertreter eines Hilfswerks, einer Flüchtlingsorganisation beiziehen; diesen wird es in sehr vielen Fällen eben nicht möglich sein, am Sonntag nachmittag zu erscheinen. Wenn wir also «72 Stunden» schreiben, müssen wir uns ganz klar sein, dass die Frist in der Praxis oft nicht eingehalten wird. Wenn wir aber «96 Stunden» festlegen, dann ist das im klaren

Bewusstsein einer Maximalfrist, von der es grundsätzlich kein Abweichen gibt und deren Überschreiten nicht zu entschuldigen ist.
Ich bitte Sie daher im Sinne einer klaren Gesetzgebung, auf 96 Stunden zu beharren. Mit 72 Stunden tun wir nur so, als würden wir das Verfahren beschleunigen. Wir provozieren aber ungesetzliche Tatbestände.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Ich habe eine Frage, die mir als Nichtjuristen nicht klar ist – es zeigt sich dabei auch der Schaden, den ich mir selber angetan habe, indem ich an einer Kommissionssitzung nicht teilnehmen konnte. Vielleicht wurde das dort behandelt.
Der Kommissionssprecher hat klar gesagt, es sei auszuschliessen, dass Familien in Haft genommen werden, es sei denn, jedes einzelne Familienmitglied habe seinen eigenen Haftgrund. Ist es nicht so, dass selbstverständlich auch für die Familie ein Haftgrund angenommen werden muss, wenn der Vater einer Familie von der Sorte ist, bei denen man zu Recht befürchtet, dass er untertauchen könnte? Denn die Vermutung, dass der Vater untertaucht, dass aber die Kinder und die Mutter an der gesetzeskonformen Oberfläche bleiben, wird dann wohl nicht gemacht. Es würde doch wohl die Vermutung angestellt, dass selbstverständlich die ganze Familie in den Untergrund gehe. Damit hat man am Schluss die Familie in Haft, auch wenn es eigentlich nur ein einziges Asylgesuch war, das abgewiesen wurde. Habe ich das falsch verstanden, und was spricht dagegen? Ich wäre dankbar, wenn man mir dies erklärte.

Präsident: Herr Kommissionssprecher, würden Sie kurz antworten. Ich möchte die Kolleginnen und Kollegen doch ermahnen, hier nicht in eine Kommissionssitzung hineinzugeraten.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Erstens: Es gibt auch im Anag keine Sippenhaft. Zweitens: Wenn der Vater einer Familie in Haft genommen wird, dann muss dieser Grund nicht auch bei der Frau bestehen – er kann es aber. Vielmehr ist vom Gegenteil auszugehen: Was hat die Familie für einen Grund, unterzutauchen, wenn der Vater in Haft ist? Diese Leute stammen ja in der Regel aus Ländern, in denen die Familie sehr eng zusammengehört und ohne den Vater hilflos ist. Also – das ist meine persönliche Auffassung – bewirkt die Inhaftierung des Vaters eher das Gegenteil.

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Regierungsrat Homberger hat in der nationalrätlichen Kommission ganz deutlich gesagt, dass das heute schon die geltende Praxis ist. In Haft genommen wird also nur, wer den Haftgrund setzt; die Familien von Asylbewerbern beispielsweise bleiben in den Durchgangsheimen.

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Absatz 3 regelt die Haftentlassungsgesuche. Er bezweckt, dass Entlassungsgesuche nicht ständig gestellt werden können. Wenn der Richter einmal entschieden hat, soll eine gewisse Ruhepause eintreten. Sonst könnte der gesamte Justizapparat lahmgelegt werden.
Herr Rhinow hat den Antrag gestellt, wonach das erstmalige Haftentlassungsgesuch erst möglich wird, nachdem ein Monat verstrichen ist. Der Antrag hat der Kommission nicht vorgelegen. Persönlich bin ich der Ansicht, dass der Antrag Rhinow uns davor bewahrt, ein Versehen zu perpetuieren. Wenn der Richter gemäss unserem System entschieden hat, soll nicht bereits am nächsten Tag ein Haftentlassungsgesuch gestellt werden können. Der Richter hat nach Anhörung in voller Kognition entschieden, also soll man mit dem Stellen eines Haftentlassungsgesuches einen Monat zuwarten.
Ich hoffe, ich habe Herrn Rhinow in der Begründung seines Antrages nicht vorgegriffen. Ich bin der Ansicht, dass der Antrag Rhinow die richtige Konsequenz des von uns gewählten Systems ist. Dass wir als Kommission diese Frist nicht selbst gesetzt haben, war ein Versehen.

Rhinow René (R, BL): Sie haben, Herr Kommissionssprecher, vorgegriffen. Aber Sie haben es so gut getan, dass ich mich Ihrer Begründung gerne anschliesse, denn in der Tat ist diese Frage in der Kommission offengeblieben. Wir haben das Konzept des Bundesrates durch einen wesentlichen Pfeiler ergänzt. Der Bundesrat hatte ein jederzeitiges Haftentlassungsgesuch vorgesehen, weil bei seinem Konzept der Richter, der die Anordnung obligatorisch zu überprüfen hatte, nach dem Gesetzeswortlaut nicht nach mündlicher Anhörung überprüfen musste und auch keine volle Kognition, also keine Überprüfung auch auf Angemessenheit hin, besass.
Wir haben die beiden rechtsstaatlichen Anforderungen eingefügt. Damit hat der richterliche Entscheid, und zwar im Rahmen der obligatorischen Überprüfung, eine andere Qualität erreicht. Deshalb scheint es nicht mehr zweckmässig, dass der betreffende Ausländer so kurz nach dem richterlichen Entscheid bereits wieder ein Gesuch um Entlassung einreichen kann. Nur muss eine gewisse Pause eingeschaltet werden, und für diese Pause ist die Frist von einem Monat vorzusehen.
Das Verfahren würde nach meinem Vorschlag so aussehen: zuerst die Anordnung durch die Verwaltungsbehörde, dann die obligatorische Überprüfung durch den Richter, wie es der Kommissionsprecher geschildert hat, dann kann nach einem Monat ein Haftentlassungsgesuch gestellt werden, und der Richter hat wiederum nach allen Regeln der rechtsstaatlichen Kunst zu entscheiden. Die folgenden Fristen, die in Absatz 3 vorgesehen sind, würden am Entscheid des Richters anknüpfen, so dass der Rest des Absatzes unverändert bliebe.
Wir müssen einen solchen Einschub vornehmen, weil sich sonst der Richter gleich wieder von neuem mit der gleichen Frage befassen müsste; das kann nicht im Sinne dieses Gesetzes sein.

Koller Arnold, Bundesrat: Der sonst umsichtige Berichterstatter der Kommission hat dem Bundesrat unterstellt, bei unserer Lösung würde nicht der Richter entscheiden. Das stimmt natürlich nicht. Auch nach unserem Modell hätte der Richter entschieden. Der Unterschied ist folgender: Im Sinne des auch von mir begrüssten Kompromisses lassen wir nun den nachprüfenden Richter aufgrund einer mündlichen Verhandlung entscheiden. Der Bundesrat hatte diese mündliche Verhandlung erst beim Haftentlassungsgesuch vorgesehen.
Angesichts des Systemwechsels, wie er von Herrn Rhinow dargelegt wurde, war es eine fast zwingende Folge, die Frist für das erste Haftentlassungsgesuch zu ändern. Im anderen Fall – Herr Schmid Carlo hatte dies in der Kommission praktisch bereits nachgewiesen – käme es zu einer totalen Überlastung der Richter. Es würde keinen Sinn machen, dass der gleiche Richter, der nach einer mündlichen Verhandlung die Haft überprüft und damit endgültig entschieden hat, bereits nach acht Tagen im gleichen Fall wieder entscheiden müsste. Das wäre ja wirklich Justizleerlauf.
Wir haben in der Zwischenzeit mit den Spezialisten überprüft, ob diese Lösung, wie sie von Herrn Rhinow vorgeschlagen wird, EMRK-konform ist. Dies haben die Spezialisten bejaht.
Ich möchte Sie bitten, dem Antrag Rhinow zuzustimmen.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag Rhinow 30 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Abs. 4, 5 – Al. 4, 5

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Absatz 4 regelt die Gründe, bei denen die Haft zu beenden ist. Der Nationalrat hat in Absatz 4 einen Buchstaben a1 eingefügt, wonach «sich bei fortbestehendem Haftgrund die Fortsetzung der Haft als unverhältnismässig erweist». In diesem Fall ist die Haft zu beenden.
Das ist ein selbstverständlicher Rechtsgrundsatz. Wir müssten vielmehr jeden Richter disziplinieren, der einen Inhaftierten in

solchen Fällen nicht entlassen würde. Darum schlägt die Kommission vor, diese Selbstverständlichkeit zu streichen. Hier würde nur ein allgemeiner Grundsatz wiederholt, der selbständig keinen Sinn macht.
In Absatz 4 folgen die übrigen Haftentlassungsgründe: Litera a nennt klar, dass der Haftgrund entfällt, wenn die Ausweisung aus rechtlichen Gründen nicht möglich ist. Also auch hier wieder: Wo das Non-refoulement-Prinzip gilt, ist eine Ausschaffungshaft nicht möglich, sobald feststeht, dass der Inhaftierte aus einem «Unsafe country» stammt.
Litera b nennt an sich eine Selbstverständlichkeit, wie Kollege Salvioni bereits festgestellt hat. Es ist ein klarer Haftentlassungsgrund, und darum lassen wir ihn stehen.
Litera c regelt den Grundsatz, dass die Haft nach Anag subsidiär zur Verhaftung aufgrund des Strafrechtes erfolgt.
Wir bitten Sie, den Buchstaben a bis c zuzustimmen und den Buchstaben a1 zu streichen.
Betreffend Absatz 5 ein kurzes Wort: Hier wird nur der Grundsatz der Beschleunigung nochmals genannt. Er ist hier begründet.

Angenommen – Adopté

Art. 13d
Antrag der Kommission
Abs. 1
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Abs. 2
.... Den Inhaftierten ist soweit möglich geeignete Beschäftigung ....

Art. 13d
Proposition de la commission
Al. 1
Adhérer à la décision du Conseil national
Al. 2
.... les personnes arrêtées doivent pouvoir dans la mesure du possible, s'occuper ....

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich äussere mich hierzu gesamthaft. Artikel 13d regelt die Rechte des Verhafteten während der Haft.
Durch Absatz 1 soll der Kontakt zu Hilfswerken und Flüchtlingsorganisationen sichergestellt sein; das ist eine wichtige Bestimmung, die unbedingt in das Gesetz gehört.
Absatz 2 regelt die räumliche Trennung der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft einerseits von der Verhaftung gemäss Strafrecht (Untersuchungshaft und Strafvollzug) andererseits; auch das ist eine wichtige Bestimmung.
Der letzte Satz von Absatz 2 regelt – falls man dem Nationalrat bzw. dem Bundesrat folgt –, dass den Inhaftierten «geeignete Beschäftigung anzubieten» sei. Daraus lässt sich ein Rechtsanspruch ableiten. Die Kommission schlägt Ihnen nun vor, den Inhaftierten nur «soweit möglich geeignete Beschäftigung anzubieten». Damit besteht kein zwingender Rechtsanspruch. Die Beschäftigung ist aber auch nicht ins Belieben der Kantone gestellt, sondern dort, wo der Kanton mit verhältnismässigen Mitteln den Inhaftierten eine Beschäftigung anbieten kann, muss er es tun. Wir wollten nur den absoluten Rechtsanspruch vermeiden.
Gestatten Sie mir noch ein Wort zu dem, was nicht in Artikel 13d steht, nämlich die Frage, wieweit in diesem Verfahren dem Inhaftierten ein Rechtsbeistand zwingend beizugeben sei. Die Kommission hat sich eingehend darüber unterhalten, und wir sind zur Lösung gekommen, hier keine Bestimmung einzubauen. Damit ist der Anspruch auf einen Rechtsbeistand nicht negiert, sondern es gelten allgemein die Garantien gemäss der EMRK und gemäss Artikel 4 unserer Bundesverfassung.
Das Bundesgericht hat eine sehr feine Praxis entwickelt, wann ein Rechtsbeistand beigegeben werden muss. Wenn wir nun diese Praxis ins Gesetz aufnehmen würden, könnten wir leicht Verwirrung schaffen. Was gilt, wenn sich das Recht weiterentwickelt? Können Negativschlüsse gezogen werden?
Aus diesen Gründen verzichtet die Kommission bewusst darauf, eine Regelung über die Rechtsverbeiständung durch Anwälte einzubauen, im Vertrauen darauf, dass die Praxis des Bundesgerichtes jedem Richter geläufig ist.

Angenommen – Adopté

Art. 13e
Antrag der Kommission
Abs. 1–3
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Abs. 4
Streichen

Art. 13e
Proposition de la commission
Al. 1–3
Adhérer à la décision du Conseil national
Al. 4
Biffer

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 13e regelt die Eingrenzung. Absatz 1 nennt die Voraussetzungen, unter welchen eine Eingrenzung erfolgen kann. Der Nationalrat hat die Fassung des Bundesrates erweitert, indem er als typisches Beispiel die Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels eingebaut hat. Die Kommission stimmt dieser Änderung zu. Im weiteren ist festzuhalten, dass die Eingrenzung im Einzelfall zu erfolgen hat und nicht generell, beispielsweise für alle Ausländer, festgelegt werden kann.
Absatz 2 regelt die Zuständigkeit, und Absatz 3 die Beschwerdemöglichkeit. Hierzu sind keine weiteren Erläuterungen nötig.
Dagegen noch ein Wort zu Absatz 4: Die Kommission erachtet diesen als überflüssig, weil sich diese Bestimmung – das Beschleunigungsgebot – bereits aus den vorstehenden Artikeln ergibt. Im Sinne der Beseitigung einer Überflüssigkeit erachten wir die Streichung als richtig.

Angenommen – Adopté

Art. 14
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 14 regelt die Ausschaffungsgründe und war in der Kommission unbestritten, was die Absätze 1 und 2 betrifft.
Zu den Absätzen 3 und 4 ist eine Bemerkung nötig. Es ist ein zweistufiges Durchsuchungsverfahren. Während des Verfahrens kann der inhaftierte Ausländer durch die Fremdenpolizei persönlich durchsucht werden, um versteckte Ausweispapiere usw. zu finden. Die Durchsuchung muss aber durch eine Person des gleichen Geschlechtes erfolgen. Der Nationalrat hat eine kleine redaktionelle Änderung eingefügt (Abs. 3). Sie ist entstehungsgeschichtlich der Überrest mehrerer Anträge, und es ist durch die Redaktionskommission zu überprüfen, welche Fassung nun tatsächlich die geeignete sei. Materiell bringt die Fassung des Nationalrates keine Änderung.
Absatz 4 regelt als zweite Stufe eine heikle Materie. Nach richterlicher Anordnung können Räume und Wohnungen durchsucht werden. Das bedeutet nach der Auslegung der Kommission, dass neben Wohnungen auch andere Räume, wie Hotels und Heime, durchsucht werden können, falls es der Richter anordnet.
Die Räume Dritter – das ist die Einschränkung, die wir zusammen mit dem Nationalrat machen – dürfen nicht auf Papiere hin durchsucht werden. Es geht darum, die Eingriffe auch aufgrund dieses Gesetzes auf das absolut nötige Minimum zu reduzieren. Wir erachten es als überflüssig, abgesehen davon, dass die Papiere, wenn sie sich bei Dritten befinden, in der Regel ohnehin rasch «von selber» wieder auftauchen, wenn der Auszuweisende in Haft ist.

Piller Otto (S, FR): In Anbetracht der fortgeschrittenen Zeit werde ich versuchen, mich sehr kurz zu fassen. Ich persönlich habe mit Artikel 14 Absatz 4 etwas Mühe. Ich hatte die erste Kommissionssitzung anstelle von Herrn Plattner bestritten, dort auch meine Bedenken kundgetan und einen Antrag auf Streichen gestellt. Ich möchte diesen hier nicht wiederholen. Aber ich möchte doch darauf hinweisen, dass wir uns hier in einem sehr sensiblen Bereich befinden.
1. Es geht hier darum, beispielsweise Wohnungsdurchsuchungen zuzulassen. Diese betreffen natürlich nicht nur Wohnungen von Ausländern, sondern im Prinzip jede Wohnung in der Schweiz, aufgrund der Verdächtigung, dass ein Mitbürger oder eine Mitbürgerin einen Ausländer, der beim erstinstanzlichen Entscheid abgewiesen wurde, verborgen hält. Ich meine, hier muss man sehr, sehr zurückhaltend sein. Ich möchte Herrn Bundesrat Koller bitten, dass man bei den Ausführungsbestimmungen wirklich darauf achtet.
2. Ich möchte hier nicht eine Debatte über das sogenannte Kirchenasyl führen, überhaupt nicht, aber wir müssen uns bewusst sein, dass wir uns hier in einem sehr heiklen Bereich befinden. Ich hatte eigentlich die Absicht, einen Antrag zu stellen, dass man nur Hausdurchsuchungen anordnen dürfe und nicht die Durchsuchung «anderer Räume». Ich glaube, Herr Bundesrat Koller, Sie wurden in der «Arena»-Sendung auch auf dieses heikle Gebiet angesprochen. Es ist natürlich eine Realität: So, wie es hier steht, wird im Prinzip die Möglichkeit geschaffen, auch eine Kirche zu durchsuchen. Seien wir doch offen: Diese Diskussion wird auch geführt werden.
Hier bin ich der Meinung, dass man das äusserst restriktiv handhaben muss. Das sogenannte Kirchenasyl respektive der vorübergehende Schutz, den die Kirche einem Menschen zugesteht, ist ein sehr heikler Bereich, äusserst heikel; er hat aber immer existiert, schon im Mittelalter, und meines Erachtens sollte er auch künftig existieren können.
Der Staat ist der Herr der weltlichen Rechtsordnung, und er kann die Regelung des weltlichen Rechtsverkehrs eindeutig vornehmen. Das soll auch so sein. Die Schwierigkeiten liegen aber darin, dass alle religiösen und weltanschaulichen Fragen jenseits seiner Zuständigkeit liegen und er die Eigenständigkeit der kirchlichen Bereiche immer achten sollte. Das haben wir bis heute immer getan und werden es sicher auch künftig tun.
Aber jetzt gibt es eben eine Stelle, wo sich die Bereiche wirklich überschneiden; hier sind wir in einem solchen gemeinsamen Bereich, wo die Angelegenheiten der Kirche und des Staates einander konkurrenzieren.
Nun die Frage: Was erwarten wir von unseren Pfarrern, von unseren Kirchenführern? Sollen das staatlich bezahlte Zeremonienmeister sein, die noch taufen, Hochzeiten zelebrieren und Beerdigungen durchführen, oder sollen sie auch kritisch sein, sollen sie eine moralische Instanz in diesem Staate darstellen, die gegenüber der weltlichen Gewalt vielleicht hie und da auch etwas Konfliktstoff bildet? Die Kirche darf nie die vierte, fünfte Gewalt in diesem Staate werden, da bin ich mit allen hundertprozentig einig. Aber wir sind hier in einem sehr sensiblen Bereich.
Meines Erachtens sollten wir diese Bestimmung – ich habe keinen Antrag gestellt, Herr Bundesrat – äusserst zurückhaltend anwenden, wie wir dies bis heute getan haben. Wir sollten vermeiden, dass schliesslich Polizisten in Kirchen eindringen und dort nach Leuten suchen. Hier würden wir uns in einen sehr, sehr sensiblen Bereich begeben; es wäre wirklich schade und auch verhängnisvoll, wenn wir einen Konflikt zwischen Staat und Kirche aufbauen würden.
Ich weiss, Herr Bundesrat, dass Sie hier sicher alles unternehmen werden, um diesen heiklen Bereich möglichst sensibel anzugehen. Ich danke Ihnen dafür, und ich habe auch Vertrauen. Aber es wäre falsch, wenn wir heute als Gesetzgeber diese Frage einfach umgehen würden. Der Berichterstatter hat von Hotels und von anderen Räumen gesprochen. Aber es sind hier eigentlich auch die Kirchen gemeint, und da sollten wir äusserst, äusserst vorsichtig sein, um die potentiellen Konflikte nicht noch zu schüren.

Schmid Carlo (C, AI): Das Votum unseres verehrten Kollegen Piller muss noch eine kurze Konnotation erhalten, und zwar im Bereich des Kirchenasyls.
Die erste Bemerkung, dass die Hilfswerke Angst hätten, ihre eigenen Leute würden jetzt durch Durchsuchungsmassnahmen in ihrer Privatsphäre bedroht, lasse ich im Raume stehen. Da gibt es natürlich die Konsequenz des anwaltlichen Verständnisses der Hilfswerke, sich so zu gerieren.
Aber das Kirchenasyl, Kollege Piller, wie Sie das dargestellt haben, ist die Perversion dessen, was im Ursprung damit gemeint war! Kirchenasyl macht einen guten Sinn in Ländern, in Gesellschaften, wo kein Gewaltmonopol des Staates herrscht, wo Faustrecht herrscht. Im Europa des ausgehenden 13. Jahrhunderts, wo die Herzöge und Grafen sich gegenseitig bekriegten, nichts mehr heilig war und keine zentrale Macht da war, die tatsächlich Gewalt hatte, war es sinnvoll, dass man die Kathedralen und Dome als Kirchenasyle bezeichnete. Damals wusste man auch, was das bedeutete.
Was sind Kirchen heute? Worauf wollen Sie den Begriff des Kirchenasyls überhaupt ausdehnen? Das war damals klar, im Gegensatz zu heute. Was mich am meisten beelendet, Herr Piller, ist, dass seinerzeit ganz eindeutig war, was unter diesem Titel zu verstehen ist: Dass es rechtsfreie Räume insoweit geben muss, als ein Unrechtssystem irgendwo Grenzen haben soll. Diese Grenze war die Pforte zum Heiligen. Diese Situation ist heute in einem Rechtsstaat nach westeuropäischem Muster nicht gegeben. Es ist unter Umständen gegeben, wenn ich die Türkei anschaue usw.
Was jetzt passiert, ist diese Perversion, von der ich spreche. Mir scheint, wenn ich die nationalrätliche Debatte verfolgt habe, als ob diese Kirchen und diese Hilfswerke beginnen würden, den Staat Schweiz mit jenen Unrechtsstaaten zu vergleichen, deren Bürger bei uns Asyl suchen. Wäre das nicht so, würde man nicht auf die Idee kommen müssen, Kirchenasyl zu gewähren. Wir müssen deutlich sagen: Wir sind ein Rechtsstaat! Wir sind ein demokratischer Staat, und vor einem demokratischen Rechtsstaat gibt es kein Unterasyl, gibt es kein Schlupfloch; daran haben sich auch die Kirchen zu halten! Alles andere ist eine Rücksichtnahme, die niemand in diesem Staate verdient, denn sonst zerbricht das Recht. Ein rechtloser Zustand ist auch ein unheiliger Zustand. Das dürften sich auch die Bischöfe merken.

Gadient Ulrich (V, GR): Nicht dass ich den Bischöfen Empfehlungen geben möchte. Wir befinden uns in einem ohnehin und ohne Zweifel sensiblen Bereich, wie das Herr Piller gesagt hat. Zurückhaltung scheint am Platz. Es scheint aber, dass man in der Praxis durchaus mit Vorbedacht und System vorgeht.
Wir haben in der Kommission nach unserem Konzept das Zugeständnis gemacht, dass das Verstecken der benötigten Reise- und Identitätspapiere nicht zur Durchsuchung führen soll. Die Streichung dieses zweiten Nebensatzes in Absatz 4 entspricht dem Beschluss des Nationalrates. Wir übernehmen die Version des Nationalrates, auch wenn es durchaus als ausgewiesen erscheint, dass das Verstecken der Papiere zur Vertuschung der Identität erfolgt. Solche Empfehlungen zum Papiertransfer sollen in der Praxis, im Alltag, Schule machen, wie mir versichert worden ist. Diese Empfehlungen werden von Kennern weitergegeben und sollen dann auch erfolgreich praktiziert werden.
Die Kommission hat gleichwohl darauf verzichtet, diesen Tatbestand einzubeziehen und hat ihn als Durchsuchungsgrund gestrichen. Das ist wesentlich.
Wenn aber der begründete Verdacht besteht, dass sich ein auszuweisender Ausländer, dem alle Rechtsmittel zur Verfügung standen, in einem Raum verborgen hält, ist das ein anderer Sachverhalt. Dass hier der Zugriff vor den angeführten Gründen nicht haltmachen kann, scheint mir zwingend.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Wenn wir jetzt glauben, die Frage stellen zu müssen, ob mit diesem Gesetz und diesem Absatz 4 das Kirchenasyl ausgeschaltet sei – ja oder nein? –, ist die Frage falsch gestellt.
Dieses Gesetz ist so restriktiv in bezug auf die Verhaftungsgründe – es setzt weit engere Grenzen, als es die EMRK und

das Völkerrecht verlangen –, dass es kaum mehr extensiv oder exzessiv angewandt werden kann. Wer den Versuch macht, muss von der Rechtsprechung sofort zurückgeholt werden.
Es ist darum unter heutigen Gesichtspunkten kaum ein vernünftiger Fall denkbar, wo ein Kirchenasyl ausgeübt oder beansprucht werden könnte. Sollte dies aber doch der Fall sein, möchte ich in diesem Rat nicht die Botschaft stehen lassen: «Dann stürmen wir die Kirche.»
Der Staat darf weder gegenüber Kirchen noch gegenüber Klöstern Gewalt anwenden. Das sage ich in diesem Raum als persönliche Meinung deutlich. Wenn trotzdem Kirchenasyl ausgeübt wird, werden wir diesen Konflikt auf andere, auf politisch-demokratische Art lösen können.
Wir wollen uns heute nicht durch eine vorschnelle Reaktion von Teilen kirchlicher Kreise aufschrecken lassen. Ich bedaure diese Reaktion, denn ich stehe diesen Kreisen geistig nahe, aber nicht ihrer Aussage. Diese vorschnellen Aussagen dürften, wenn das Gesetz in seiner vollen Tragweite, in seinem wirklichen Gehalt erfasst wird, bald wesentlich zurückgenommen werden. Ich glaube, dass dieses Gesetz einer vernünftigen Kirche und einem vernünftigen Geistlichen keine Handhabe bietet, Kirchenasyl für gewisse Menschen zu verlangen, sonst dürfte er auch durch die eigenen Kreise, die ich durchwegs als vernünftig erachte, wieder auf den Boden der Realität zurückgeholt werden, ohne dass wir von Staates wegen die Kirchenpforten stürmen müssen.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich glaube, Herr Piller hat durchaus zu Recht gesagt, dass wir uns hier in einem sensiblen Bereich bewegen. Deshalb haben wir in Absatz 4 ausdrücklich vorgesehen, dass nur der Richter eine solche Durchsuchung anordnen kann und nicht etwa eine Verwaltungsbehörde oder irgendein Fremdenpolizist. Das ist einmal die erste wichtige Garantie, die wir hier eingebaut haben. Im übrigen habe ich schon im Nationalrat erklärt, dass ich nach nochmaliger Güterabwägung bereit bin, dort auf den Schlussatz zu verzichten, wo es nur um Papierbeschaffung geht (Abs. 4).
Aber die Vergangenheit zeigt, dass wir ein Mittel gegen derart krasse Missbräuche schaffen müssen, wo Leute hingehen und trotz unseren einwandfreien rechtsstaatlichen Verfahren sagen, sie lehnten sich gegen diese Entscheide auf, und für sich sogar öffentlich in Anspruch nehmen, Asylbewerber vor den Vollzugsmassnahmen des Staates zu verstecken.
Nur noch soviel zum Kirchenasyl: In der katholischen Kirche ist das Problem wenigstens im institutionellen Sinn erledigt. Bei der Revision des Codex juris canonici hat die katholische Kirche das Kirchenasyl selber aus dem Codex herausgenommen und damit auch öffentlich anerkannt, dass unter den heutigen Umständen – im Gegensatz zu früher – in einem liberalen, demokratischen Rechtsstaat dafür tatsächlich grundsätzlich kein Raum mehr besteht. Was mir aber bei dieser Diskussion noch Sorge macht, ist dieser ungeheure Subjektivismus, mit dem heute nun Kirchenasyl – was immer das bedeuten mag – in Anspruch genommen wird. Denn wenn wir natürlich im liberalen Rechtsstaat beginnen, das eigene Urteil immer über jenes des Staates zu stellen, landen wir auf der schiefen Ebene.
Ich habe gerade heute morgen wieder Briefe von Leuten erhalten, die ein Urteil eines rechtsstaatlichen Gerichtes erhalten haben und davon überzeugt sind, dass das ein Unrechtsurteil ist. Aber wenn wir anfangen zu sagen, jedermann, der das Gefühl oder die Überzeugung habe, er habe ein Unrechtsurteil erhalten, dürfe seinen Gewissensentscheid vor den Entscheid der Gerichte stellen, gibt sich der Rechtsstaat selber auf. Das möchte ich hier ein für allemal klargestellt haben.
Es kommen noch zwei Überlegungen dazu:
1. Wenn man so handelt, dann beruft man sich auf private Eigenmacht, und für private Eigenmacht gibt es in unserem Rechtsstaat keinen Raum. Es ist die grosse zivilisatorische Leistung des modernen Rechtsstaates, dass er das Gewaltmonopol bei sich hat, es aber auch nur nach rechtsstaatlichen Grundsätzen einsetzen darf. Wer sich dem nicht unterzieht, setzt Eigenmacht an die Stelle dieser rechtsstaatlichen Prinzipien, mit der geradezu vorhersehbaren Folge, dass andere Leute, die das gerade umgekehrt sehen, natürlich entsprechende Gegenmacht für sich in Anspruch nehmen. Gerade dies ist auf dem Gebiet des Asylwesens sehr gefährlich; dann werden Sie andere Leute haben, die sagen, sie hielten sich auch nicht mehr an diese Anweisungen des Staates. Dann werden tatsächlich Fremdenhass und anderes Unerfreuliches gefördert.
2. Es ist ja schön, dass man sagt: Mein eigenes Gewissen ist mein oberstes Prinzip. Das bestreite ich auch nicht. Aber ich sage immer, dass diese Leute, die für sich in Anspruch nehmen, sich an die Stelle der rechtsstaatlichen Verfahren zu setzen, auch rein menschlich eine ungeheure Verantwortung auf sich nehmen. Ich habe das im Fall der Kurden in Obwalden erlebt; ich habe es jetzt auch wieder in Bern erlebt. Da werden bei diesen armen Leuten Illusionen geweckt. Man tut so, als ob man sie vor der Wegweisung schützen könnte, wohl wissend, dass der Staat gehalten ist, rechtskräftige Entscheide zu vollziehen. Auch unter dem Gesichtspunkt der zwischenmenschlichen Humanität lädt daher ungeheure Verantwortung auf sich, wer solches Verhalten für sich in Anspruch nimmt.
Das vielleicht trotz der Kürze der Zeit zu diesem wichtigen, leider ja nicht nur theoretischen Problem.

Angenommen – Adopté

Art. 14d
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: In Übereinstimmung mit dem Nationalrat soll auch auf Wunsch der Kommission diese Bestimmung über die Internierung gestrichen werden. Es gibt nach Einführung der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft keine denkbaren völkerrechtskonformen Fälle mehr, in denen die Internierung anzuwenden ist.
Um Klarheit zu schaffen und Missverständnisse auf allen Stufen zu vermeiden, soll Artikel 14d aufgehoben werden und in den anderen Artikeln des Anag die entsprechende Anpassung erfolgen. Diese Streichung ist um so mehr gerechtfertigt, als Sie nun die maximale Ausschaffungshaft auf neun Monate festgesetzt haben.

Angenommen – Adopté

Art. 14e (neu)
Antrag der Kommission
Abs. 1
Der Bund kann den Bau und die Einrichtung kantonaler Haftanstalten, die ausschliesslich dem Vollzug der Vorbereitungs- und der Ausschaffungshaft dienen, ganz oder teilweise finanzieren. Für das Verfahren sind die einschlägigen Bestimmungen der Abschnitte 2 und 5–8 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug sinngemäss anwendbar.
Abs. 2
Der Bund beteiligt sich mit einer Tagespauschale an den Betriebskosten der Kantone für den Vollzug der Vorbereitungs- und der Ausschaffungshaft. Die Pauschale wird ausgerichtet für:
a. Asylbewerber;
b. Flüchtlinge und Ausländer, deren Inhaftierung im Zusammenhang mit der Aufhebung einer vorläufigen Aufnahme steht;
c. Personen, deren Inhaftierung im Zusammenhang mit einer Wegweisungsverfügung des Bundesamtes für Flüchtlinge angeordnet wurde;
d. Flüchtlinge, die nach Artikel 44 des Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979 ausgewiesen werden.

Antrag Morniroli
Abs. 1
.... Haftanstalten durch die Kantone oder durch von diesen beauftragte private Trägerschaften, die ausschliesslich ....

Antrag Schiesser
Abs. 1
.... Haftanstalten, die dem Vollzug der Vorbereitungs- und ....

Antrag Simmen
Abs. 1bis (neu)
Der Bund kann die Ausbildung von Betreuungspersonal für die Durchführung der Vorbereitungs- und der Ausschaffungshaft ganz oder teilweise finanzieren.

Art. 14e (nouveau)
Proposition de la commission
Al. 1
La Confédération peut financer en tout ou en partie la construction et l'installation d'établissements cantonaux de détention affectés exclusivement à l'exécution de la détention de phase préparatoire et de celle en vue du refoulement. Par analogie, les dispositions correspondantes des paragraphes 2 et 5 à 8 de la loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures s'appliquent en l'espèce.
Al. 2
La Confédération participe à raison d'un forfait journalier aux frais d'exploitation des cantons pour l'exécution de la détention de phase préparatoire et de celle en vue du refoulement. Le forfait est alloué:
a. aux requérants d'asile;
b. aux réfugiés et étrangers dont la détention est en relation avec la levée d'une admission provisoire;
c. aux personnes dont la détention a été ordonnée en relation avec une décision de renvoi de l'Office fédéral des réfugiés;
d. aux réfugiés qui sont expulsés en vertu de l'article 44 de la loi sur l'asile du 5 octobre 1979.

Proposition Morniroli
Al. 1
.... et l'installation par les cantons, ou par des organismes privés mandatés par eux, d'établissements cantonaux ....

Proposition Schiesser
Al. 1
La Confédération peut financer .... affectés à l'exécution de la détention de phase ....

Proposition Simmen
Al. 1bis (nouveau)
La Confédération peut financer totalement ou partiellement le personnel chargé de l'exécution de la détention de la phase préparatoire et de celle en vue du refoulement.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 14e (neu) regelt die Bundeshilfe für den Vollzug der vorstehenden Bestimmungen. Der Bundesrat sah keine Beiträge an die Kantone vor, weil der Vollzug des Anag kantonale Sache ist.
Aufgrund der Beratungsergebnisse in der Nationalratskommission und der tieferen Diskussion in unserer Kommission hat der Bundesrat einen Entwurf zu Artikel 14e vorgelegt. Der Nationalrat ist darauf nicht eingetreten im Sinne, dass er ihn nicht behandeln wollte und ihn an den Ständerat «als Erstrat» überwies.
Den vorliegenden Artikel hat die Kommission ohne Gegenstimme genehmigt. Aus der Vernehmlassung und in der Anhörung der Regierungsvertreter in unserer Kommission haben wir festgestellt, dass der rasche Vollzug nur möglich ist, wenn der Bund bauliche Mittel zur Verfügung stellt und auch für den Betrieb der Anstalten finanzielle Mittel zur Verfügung stellt. Konkret ist an baulichen Mitteln in einer ersten Phase möglichst rasch eine Haftanstalt mit rund 130 Plätzen zu erstellen, später nochmals eine gleicher Grösse. Gemäss Absatz 1 liegen Beiträge im Ermessen des Bundesrates, die Kredite hingegen sind durch das Parlament zu sprechen. Voraussichtlich wird uns schon bald eine Kreditvorlage vorgelegt.
Absatz 2 regelt die Beiträge an die Haftkosten selber. Der Bundesrat sieht eine Tagespauschale vor. Sie beträgt heute 100 Franken und soll nach den Ausführungen des Bundesrates auch für dieses Gesetz Geltung haben. Diese Tagespauschale von 100 Franken kann die Kantone nicht verlocken, Ausländerinnen und Ausländer in Haft zu nehmen, denn ein Hafttag wird in der Grössenordnung von 130 bis 150 Franken kosten, wie dies Berechnungen zeigen. Es kommt also den Kanton immer noch viel teurer zu stehen, als wenn keine Haft angeordnet wird. Ich bitte aber den Bundesrat, sich eingehend zu diesen Zahlen und zum Finanzbedarf zu äussern; die Kommission hatte noch keine eingehenden Angaben.
Zu den Anträgen Morniroli und Schiesser werde ich mich nach deren Begründung kurz äussern.

Morniroli Giorgio (D, TI): Ich habe meinen Antrag am 3. März 1994 eingereicht und die Fahne mit den Beschlüssen des Nationalrates am 5. März erhalten. Ich habe gesehen, dass der Entwurf des Bundesrates durch unsere Kommission unverändert übernommen worden ist. Mein Ergänzungsantrag hat natürlich sinngemäss auch für den Kommissionsantrag Geltung.
La situazione delle finanze della Confederazione che da buon parlamentare svizzero voglio definire grave, ma non catastrofica, mentre se fossi deputato di un'altra nazione la definirei magari catastrofica, ma non grave, impone comunque di ricercare ogni possibilità atta a conseguire dei risparmi.
Ich habe letzte Woche ein Postulat eingereicht, welches die Errichtung und den Betrieb von Privatgefängnissen zum Ziel hat. Hier ergibt sich nun die Möglichkeit, in einem abgegrenzten Bereich dieses für uns neue Konzept gesetzgeberisch zu verankern und anschliessend zu testen, um abzuklären, ob es eine allgemeine Anwendung finden könnte. Formell sollte diesem Schritt nichts im Wege stehen, da sich der Entwurf des Bundesrates und der Antrag unserer Kommission auf das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug abstützen.
Artikel 2 Absatz 1 dieses Gesetzes besagt nämlich:
«Der Bund gewährt im Rahmen der bewilligten Kredite Beiträge an den Neu-, Aus- und Umbau folgender öffentlichen und privaten Einrichtungen:
a. Anstalten für den Vollzug von Zuchthaus- und Gefängnisstrafen (Art. 37 des Strafgesetzbuches–StGB);
b. Anstalten und spezialisierte Anstaltsabteilungen für kurze Freiheitsstrafen (Art. 37bis und Art. 39 StGB);
c. Anstalten für sichernde Massnahmen, die einer für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständigen Behörde unterstellt sind (Art. 42–44 StGB); ....» usw. Sie können den Rest selber nachlesen (SR 341).
Dieses Gesetz stützt sich auf Artikel 64bis Absatz 3 der Bundesverfassung, welcher eine Unterstützung der Kantone durch den Bund für die Errichtung von Straf-, Arbeits- und Besserungsanstalten sowie für Verbesserungen im Strafvollzug vorsieht und die Möglichkeit einer Weiterdelegierung durch die Kantone an andere Institutionen, auch an private Trägerschaften, nicht ausschliesst.
Dazu kommt, dass der Bundesrat und unsere Kommission in ihrem Antrag in Absatz 1 festlegen, dass das genannte Gesetz sinngemäss anwendbar sei.
Wieso nun aber Privatgefängnisse? Die Untersuchungsgefängnisse und Strafvollzugsanstalten, die zurzeit über 6000 Plätze verfügen, sind seit Jahren überbelegt und zudem etwa zur Hälfte gemäss den Menschenrechtskonventionen zu klein und bautechnisch hoffnungslos veraltet.
Die Polizei kann ihre Aufgaben oft nur in unbefriedigender Art und Weise erfüllen, indem sie aus Platzgründen sogar die Verhaftung von Straftätern verzögern oder gar unterlassen muss. Aus Vollzugsanstalten werden verurteilte Personen vorzeitig entlassen oder gar notentlassen.
Der Bund delegiert, wie gesagt, das Strafwesen gestützt auf Artikel 64bis der Bundesverfassung an die Kantone, die aber längst überfordert sind. Ihnen fehlen immer mehr die notwendigen Finanzmittel, um zeitgerecht handeln zu können. Zudem werden die Betriebsdefizite immer grösser – anders ausgedrückt: Das Strafwesen verbraucht zu viele Steuergelder.
Die Lage wird durch das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht noch verschärft. Dies hat bei den Kantonen «Alarmstimmung» ausgelöst, was wohl den Bundesrat veranlasst hat, den beiden Räten seinen Entwurf vorzu-

legen. Aber dem Bund fehlen die finanziellen Mittel eben auch. Aus der Strafvollzugsstatistik des Bundesamtes für Statistik sowie aus den Betriebsrechnungen verschiedener kantonaler Vollzugsanstalten ist zu entnehmen, dass 1991 der durchschnittliche Vollzugstag 193 Franken kostete. Bei rund 900 000 Aufenthaltstagen im Strafvollzug wurden 174 Millionen Franken Steuergelder verbraucht, wovon 61 Millionen Franken der Defizitdeckung dienten.
In den USA delegieren die Bundesstaaten seit mehr als zehn Jahren den Strafvollzug zunehmend an private Unternehmungen. Auch Australien beschreitet diesen Weg seit einiger Zeit mit Erfolg. Eine umfassende Studie zeigt, dass die Privatisierung sowohl in wirtschaftlicher also auch in menschlicher Hinsicht sehr erfolgreich ist. Der Aufwand für das Personal stellt einen wichtigen Kostenfaktor dar: Das Verhältnis zwischen Angestellten und Eingewiesenen beträgt in der Schweiz 1 zu 1,4, in den USA in den staatlichen Gefängnissen 1 zu 2 und in den privaten 1 zu 3,5 bis 1 zu 4.
Ich bemerke noch, dass ich eine Ergänzung zu Absatz 2 der bundesrätlichen und durch die Kommission übernommenen Fassung nicht als notwendig erachte. Die Tagespauschale an die Betriebskosten, die durch den Bund an die Kantone entrichtet wird, kann durch diese gegebenenfalls an die privaten Trägerschaften weitergeleitet werden. Es kann somit nicht schaden, wenn mein Änderungsantrag (Abs. 1) zur bundesrätlichen Fassung und zum Kommissionsantrag angenommen wird. Er eröffnet eine Möglichkeit, die durch die Kantone ausgenützt werden könnte, aber nicht unbedingt ausgenützt werden muss.
Ich bitte Sie daher, meinen Antrag zu unterstützen.

Schiesser Fritz (R, GL): Ich möchte Ihre Bemühungen, Herr Präsident, die Sitzung so schnell wie möglich abzuschliessen, unterstützen. Ich werde mich deshalb kurz halten. Mich stört bei Artikel 14e Absatz 1 der Ausdruck «ausschliesslich». Mein Anliegen richtet sich dahin, dass wir hier nicht eine Bestimmung beschliessen, die sich in der Praxis als zu restriktiv erweisen wird.
Es geht mir darum, dass Anstalten, die aufgrund dieses Artikels finanziert werden können, nicht ein für allemal im Zweck gebunden sind. Ich hoffe, dass die Zahl der Haftfälle nach Inkraftsetzen dieses Gesetzes zurückgehen wird, dass somit eine für diesen Zweck errichtete Anstalt anderen Zwecken zugänglich gemacht werden könnte. Darum müssten sich indessen Streitigkeiten ergeben, weil der Bund aufgrund dieses Gesetzes besondere Beiträge gewährt hat.
Meine Bedenken gehen auch dahin, dass es unter Umständen Anstalten gibt, die durch eine Erweiterung für die hier vorgesehenen Zwecke verwendbar gemacht werden könnten. Man könnte die vorhandene Infrastruktur benützen; diese Anstalten dienen dann aber eben nicht ausschliesslich dem Zweck, wie er nach diesem Gesetzentwurf vorgesehen ist. Deshalb ersuche ich Sie, den Begriff «ausschliesslich» zu streichen. Damit ermöglichen wir in der Praxis den notwendigen Spielraum.
Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Herr Morniroli, Sie haben eine Motion mit diesem Inhalt eingereicht. Das ist eine interessante Idee, die in Amerika offenbar funktioniert; bei uns wäre dies neu. Es ist nicht richtig, die Motion vorzuziehen und bereits zu realisieren, bevor wir gründlich darüber haben sprechen können. Es handelt sich hier um ein Gesetz, das rasch vollzogen werden soll. Wenn es rasch vollzogen werden soll, muss es der Staat jetzt erlassen.
In dieser kurzen Zeit kann keine taugliche private Haftvollzugsorganisation errichtet werden, abgesehen davon, dass es schwer vorstellbar ist, dass private Haftvollzugsanstalten billiger sind als öffentliche. Ich bitte Sie, Herr Morniroli, uns Zeit zu geben, die Sache gründlicher zu überlegen, den Antrag dort zu plazieren, wo wir ihn besprechen können, und ihn hier zurückzuziehen.
Zu Herrn Schiesser: Ihre Einwendungen verstehe ich. Es geht Ihnen darum, dass die Subvention nicht gestrichen wird, falls gemischte Anstalten errichtet werden. Sinngemäss ist Ihr Wunsch jedoch bereits in unserer Formulierung enthalten, wenn auch nicht explizit: Wo eine Anstalt als Ganzes beidem dient und wo einfach der Betrieb aufgeteilt ist, müssten wir das Gesetz sinnvollerweise so interpretieren, dass nur für jenen Teil Beiträge gegeben werden können, welcher der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft dient.
Wenn Herr Bundesrat Koller dieser Auslegung des Gesetzes zustimmen kann, wäre Ihr Antrag mit im Kommissionsantrag enthalten, und wir brauchten keine Änderung vorzunehmen.

Koller Arnold, Bundesrat: Als wir diesen Gesetzentwurf erarbeitet haben, gingen wir davon aus, dass der Vollzug der Wegweisungen und der Ausweisungen nach Artikel 17 des Asylgesetzes und nach Artikel 14 des Anag ganz klar Pflicht und Kompetenz der Kantone ist. Wir waren daher der Meinung, dass wir mit der Tagespauschale von 100 Franken, die wir in der Asylverordnung 2 bereits heute kennen, weil wir im Asylbereich für die Übernahme der Fürsorgekosten zuständig sind, das Nötige vorgekehrt hätten. Dann hat sich allerdings schon in der Vernehmlassung gezeigt, dass sich die Kantone ausserstande erklären, diese neuen Vollzugsaufgaben zu erfüllen, wenn man ihnen hier nicht eine besondere Unterstützung gewähre.
Aufgrund dessen habe ich dann eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von BFF-Direktor Scheidegger eingesetzt, der diese Frage der Unterstützung mit den Kantonen näher abgeklärt hat. Zunächst war sicher einmal zu klären, ob es nicht gewisse Reserven gäbe, die ausreichend wären, so dass überhaupt keine neuen Haftanstalten nötig sind. Das wäre natürlich der Idealfall gewesen. Nun haben wir aber zur Kenntnis nehmen müssen, dass nicht nur im Kanton Zürich – wo ja bekanntlich seit einiger Zeit ein eigentlicher Notstand herrscht, der sogar zu ungesetzlichen Entlassungen geführt hat oder führen musste – ein Problem besteht, sondern dass die Auslastung der Gefängnisanstalten eigentlich landesweit eine fast hundertprozentige ist. An einem Stichtag waren es 92 Prozent.
Das ist natürlich wirklich eine praktisch hundertprozentige Ausnützung, zumal wir sowieso davon ausgehen, dass die sogenannten unproblematischen Fälle – also jene, wo beispielsweise nur die Kooperation verweigert wird – von den Kantonen mit den vorbestehenden Infrastrukturen erledigt werden können. Aber die Arbeitsgruppe Scheidegger musste zur Kenntnis nehmen, dass es für jene Fälle, wo ein Gewaltpotential besteht, also vor allem gemäss Artikel 13a Litera e, tatsächlich keine genügenden Infrastrukturen gibt und wir daher die Kantone unterstützen müssen.
Zugleich hatte die nationalrätliche Kommission einem allgemeinen «Finanzierungsartikel» gemäss Antrag Seiler Hanspeter mit 18 zu 0 Stimmen zugestimmt, so dass es auch für den sparsamen Bundesrat klar war, dass wir hier den Kantonen helfen müssen, wenn wir nicht den Vorwurf riskieren wollen, dass es sich bei diesem Gesetz um eine papierene Sache handle.
Wir haben dann sofort rechtlich abgeklärt, ob der Bund überhaupt eine Kompetenz hat. Das hat das Bundesamt für Justiz in einem Gutachten grundsätzlich bejaht – auf jeden Fall ganz klar im Bereich der Asylbewerber und der Errichtung der Infrastruktur. Etwas problematischer wäre die Sache im Bereich der illegalen Ausländer. Aber dort sehen wir ja konsequenterweise auch keine Unterstützungen in Form von Tagespauschalen vor.
Aufgrund dieser Ausgangslage haben wir Ihnen nun einen präziser formulierten Finanzierungsartikel unterbreitet, der zwei Sachgebiete unterscheidet: Einerseits kann der Bund Bau und Einrichtung kantonaler Haftanstalten zum Zwecke dieses Gesetzes, also der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft, ganz oder teilweise finanzieren; auf der andern Seite sehen wir für diese Tagespauschale, die wir heute schon in der Asylverordnung haben, eine gesetzliche Grundlage vor.
Wir haben unterdessen auch bereits ein Anstaltskonzept entwickelt, allerdings nicht in der Meinung, dass wir dieses Konzept den Kantonen aufoktroyieren würden. Ich habe schon gesagt: Wir wollen den Kantonen nicht mehr dreinreden als unbedingt nötig, aber es ist ganz klar, dass wir dann, wenn wir finanzieren, natürlich auch gewisse Auflagen verfügen können.

Dieses Anstaltskonzept hat im übrigen ganz klar gemacht, dass zwischen gewöhnlichem Strafvollzug und diesen verwaltungsrechtlichen Zwangsmassnahmen ein ganz grundlegender Unterschied besteht, nämlich der, dass bei den Zwangsmassnahmen der Resozialisierungsgedanke vollständig entfällt. Deshalb wird sich zum Teil auch ein unterschiedliches Haftregime gegenüber jenem in den normalen Strafvollzugsanstalten ergeben.
Ein zentraler Unterschied liegt gegenüber dem Strafvollzug auch darin, dass es der Betroffene praktisch in seiner Hand hat, wie lange er in Haft ist, denn er muss ja nur kooperieren und die entsprechenden Haftgründe beseitigen, dann wird er sofort entlassen, ganz im Unterschied zu jemandem, der zu drei Jahren Zuchthaus oder zu entsprechender Gefängnisstrafe verurteilt worden ist.
Der Klarheit halber möchte ich dagegen noch einmal festhalten, dass wir die Tagespauschale nur für den Asylbereich vorsehen, dort, wo wir auch tatsächlich zuständig sind – also auch bei den verwandten Bereichen wie vorläufige Aufnahme und allem, was mehr oder weniger direkt mit dem Asyl zusammenhängt. Dagegen bleibt die Kostentragung auf dem Gebiete der illegalen Ausländer – wie nach geltendem Recht – eindeutig bei den Kantonen.
Zu den Abänderungsanträgen: Der Antrag von Herrn Morniroli: Private Trägerschaften sind an sich auch in unserem Land kein Tabu; vor allem auf dem Gebiete der Erziehungsheime kennen wir das heute schon. Wir kennen es auch auf dem Gebiete der Halbgefangenschaft. Aber wir möchten hier neue Haftanstalten nur für jene vorsehen, bei denen ein gewisses Gewaltpotential im Spiel ist.
Gerade in Fällen, wo ein Gewaltpotential im Spiel ist, ähnlich wie beim Strafvollzug, sollten wir – da bin ich mit Herrn Frick einverstanden – nicht einen «Schnellschuss» abfeuern, sondern wir werden diese Frage bei der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches miteinander erörtern. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie diesen Antrag im Hinblick darauf, dass wir es dort miteinander vertieft erörtern werden, zurückziehen könnten.
Schliesslich zum Antrag Schiesser: Es ist die klare Meinung des Bundesrates, dass wir nur für die problematischen Fälle neue Haftanstalten brauchen. Der Bundesrat ist auch der Meinung, dass vorerst nur eine einzige neue gebaut werden soll, und zwar im Raum von Kloten. Der Raum Zürich ist natürlich am meisten belastet. Wir haben zwar Schätzungen, dass gesamthaft vielleicht ein Anstaltsbedarf für 200 bis 300 Personen entstehen könnte, aber Sie haben sicher Verständnis, wenn wir etappenweise vorgehen wollen. Das ist durch diese Kann-Vorschrift rechtlich auch abgesichert.
Wir werden Ihnen übrigens, wenn Sie diesem Gesetz zugestimmt haben, auf die Sommersession hin einen entsprechenden Verpflichtungskredit – nach unseren vorläufigen Schätzungen etwa in der Grössenordnung von 20 Millionen Franken – für diese geplante Haftanstalt im Raume Zürich unterbreiten. Aber die Arbeiten müssen noch vertieft werden. Selbstverständlich halten wir uns genau an den vom Finanzhaushaltgesetz vorgeschriebenen Weg.
Damit, Herr Schiesser, ist auch klar, dass es nicht der Sinn dieser Finanzierungsbestimmung sein kann, dass der Bundesrat jetzt von überall her solche Finanzierungsgesuche entgegennehmen würde. Die Meinung ist eindeutig die: Nur zentrale Anstalten, erste Etappe eine im Raume Zürich, zweite Etappe möglicherweise eine im Raum Westschweiz, nach Genf/Cornavin orientiert, und keine anderen.
Dank des Bundesgesetzes haben wir die Verpflichtung der Kantone, dass sie zum interkantonalen Vollzug angehalten werden können. Wir können also die entsprechenden Bauherren und Trägerschaftskantone auch dazu verpflichten, Leute aus anderen Kantonen in ihren Haftanstalten zu übernehmen.
Deshalb meine ich, man sollte die Formulierung «ausschliesslich» belassen, sonst würde man bei den Kantonen den Eindruck erwecken, sie könnten jetzt einfach Subventionsgesuche stellen und allenfalls sogar noch Strafvollzugsprobleme unter diesem Titel lösen. Ich unterstelle ihnen das nicht, aber angesichts der schwierigen Lage bestünde eine gewisse Gefahr, und das kann nicht der Sinn dieser zusätzlichen Belastung des Bundes sein.
Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, dem Antrag Ihrer Kommission zuzustimmen und die Abänderungsanträge abzulehnen.

Morniroli Giorgio (D, TI): Ich danke für das Entgegenkommen, das Sie, Herr Bundesrat, und auch Kollege Frick wenigstens in intellektueller Hinsicht gezeigt haben, indem Sie die Möglichkeit solcher Privatgefängnisse nicht ausschliessen. Es ging mir hier darum, Sie auf diese Möglichkeit hinzuweisen und Sie zu sensibilisieren. Ich bin nicht Jurist, aber wenn ich Artikel 64bis Absatz 2 der Bundesverfassung lese, wird ja die Kompetenz des Strafvollzugs an die Kantone delegiert. Artikel 2 des Gesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341), auf den sich der vorliegende Entwurf in Artikel 14e beruft, besagt in Absatz 1: «Der Bund gewährt .... Beiträge an den Neu-, Aus- und Umbau folgender öffentlichen und privaten Einrichtungen: ....» Ich glaube: Wenn die Kantone diese Anregung aufnehmen wollten, könnten sie solche privaten Institutionen zumindest in Betracht ziehen, ohne gegen ein Bundesgesetz zu verstossen.
Ich ziehe meinen Antrag natürlich zurück.

Schiesser Fritz (R, GL): Ich halte meinen Antrag aufrecht, und zwar aus der folgenden, einfachen Überlegung heraus: Herr Bundesrat Koller hat dargelegt, dass vorerst eine einzige Anstalt für diesen Zweck vorgesehen ist, in der genannten Grössenordnung. Das ist einleuchtend. Dazu möchte ich aber festhalten, dass sich die Verhältnisse ändern können. Sollte diese Anstalt – wegen Entwicklungen, die sich ergeben können – nicht vollständig belegt sein, beispielsweise nur zur Hälfte, wäre es für den Kanton Zürich aufgrund der vorgesehenen Formulierung ausgeschlossen, die bestehenden freien Haftplätze für andere Zwecke zu verwenden. Diese Anstalt würde sonst nicht mehr ausschliesslich dem in der Formulierung enthaltenen Zweck dienen. Das will ja diese Formulierung gerade verhindern. Ob man das im Kanton Zürich verstehen würde, wage ich zu bezweifeln.
Man hätte auf der einen Seite zuwenig Haftplätze, und auf der anderen Seite bestünde eine Anstalt, die man nicht benützen könnte, weil die Formulierung im Gesetz das ausschliesst. Das verstehe ich nicht. Ich möchte hier flexibel sein und den Entwicklungen, die sich ergeben können, Rechnung tragen. Deshalb halte ich meinen Antrag aufrecht.

Koller Arnold, Bundesrat: Nur noch kurz: Ich glaube nicht, dass dies wie ein Stiftungszweck unabänderlich ist. Natürlich muss diese Voraussetzung bei der Subventionierung gegeben sein, sonst wollen wir nicht subventionieren. Das ist ja auch ein Grund, weshalb wir das Wort «ausschliesslich» bewusst hineingenommen haben, weil wir sonst befürchten müssten, dass Kantone Subventionsbegehren für gemischte Anstalten stellen. Das wollen wir – wenigstens jetzt, wo es um den Bau neuer Anstalten geht – bewusst nicht.
Meines Erachtens geht aber Ihre Interpretation weit über das Ziel hinaus. Wenn das Gesetz seinen Zweck in derart idealer Weise erfüllen würde, brauchten wir es nicht und würden auch keine solche Zweckänderung einer Anstalt vornehmen.

Präsident: Herr Morniroli hat seinen Antrag zurückgezogen.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	13 Stimmen
Für den Antrag Schiesser	11 Stimmen

Abs. 1 bis – Al. 1bis

Simmen Rosmarie (C, SO): Ich will mich ebenfalls der Kürze befleissigen. Trotzdem: Hier in Artikel 14e ist eine Lücke entstanden. Bei Absatz 1 geht es um Beiträge des Bundes an den Bau. Der Bund kann also die Einrichtungsbeiträge an den Bau sprechen. Bei Absatz 2 geht es um die Betriebsbeiträge. «Dazwischen» ist nun etwas vergessen gegangen, und zwar sind das die personellen Konsequenzen, die aus dem Bau neuer Haftanstalten resultieren.

Der Bericht der Arbeitsgruppe «Vollzugsunterstützung» rechnet mit einem Verhältnis von ungefähr einem Betreuer auf drei bis vier Insassen, d. h.: für die 200 bis 300 Haftplätze müssten etwa 80 bis 100 Betreuerstellen vorgesehen werden. Diese Betreuer und Betreuerinnen aber finden sich nicht auf dem Arbeitsmarkt, sondern müssen speziell ausgebildet werden.
Im Normalfall wird Betreuungspersonal durch das Schweizerische Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal ausgebildet. Die Kosten für dieses Zentrum werden ausschliesslich von den Kantonen getragen. Die Ausbildung findet in berufsbegleitenden Kursen während ungefähr zwei Jahren statt. Diese lange berufsbegleitende Ausbildung ist im Falle dieser Zentren nicht möglich, sondern wird in Intensivkursen erfolgen müssen, wenn diese Zentren fristgerecht in Betrieb genommen werden sollen.
Da diese Ausbildung nun in kurzen Intensivkursen stattfindet, fallen vermehrt Kosten an. Diese Leute müssen zusammengezogen werden; es sind hauptsächlich die Unterkunftskosten, die hier zu Buche schlagen werden. Die Kantone werden sich ausserstande sehen, die Ausbildungskosten alleine zu tragen. Es ist dasselbe Problem wie beim Bau der Anstalten.
Es wäre verhängnisvoll, wenn diese mit mangelhaft ausgebildetem Personal geführt werden müssten. Der Bericht der Arbeitsgruppe «Vollzugsunterstützung» weist darauf hin – Herr Bundesrat Koller hat es vorhin ebenfalls gesagt –, dass in diesen Anstalten vor allem Leute mit erhöhtem Risikopotential einsitzen werden, dass also erhöhte Fluchtgefahr und erhöhte Bedrohung für das Personal bestehen.
Wenn wir die Ausbildung des Betreuungspersonals nicht im Gesetz erwähnen, besteht nachher für den Bundesrat keine Möglichkeit mehr, bei einer Finanzierung die Kantone zu unterstützen.
Ich habe die Formulierung bewusst in Analogie zu Absatz 1 gewählt, mit einer Kann-Formulierung, wie beim Bau der Anstalten. Es handelt sich hier also lediglich um ein Gleichziehen der baulichen mit den personellen Aspekten.
Ich bitte Sie dringend, diesen Absatz 1bis aufzunehmen, denn nur so ist gewährleistet, dass diese Anstalten normal und so, wie wir es verlangen müssen, funktionieren können.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Dieser Antrag hat der Kommission selbstredend nicht vorgelegen. Wir haben über diesen speziellen Fall auch keine grossen Diskussionen geführt. Ich kann Ihnen aber sagen, was im allgemeinen die Haltung der Kommission in dieser Frage ist.
Die Kantone erhalten Tagespauschalen. Die Meinung der Kommission war, dass in diesen Tagespauschalen alles inbegriffen ist, was zur Führung dieser Anstalt gehört. Dazu gehört natürlich viel: Ein erster Teilbereich ist der tägliche Betrieb, ein zweiter die Schulung des Personals, ein dritter sind die Rechtskosten in Zusammenhang mit der Haftentlassung, die Rechtskosten für Anwälte, die Gerichtskosten, wenn der Richter über mehrere Haftentlassungsgesuche zu entscheiden hat – all diese Kosten werden auch nicht separat vergütet.
Persönlich halte ich es für richtig, dass der Bund eine Pauschale ausrichtet, in der auch alle Nebenkosten inbegriffen sind. Frau Simmen möchte nun einzelne Nebenkosten separat vergütet haben. Doch wir müssen auch diese Nebenkosten «inklusive» nehmen.
Ich muss Sie bitten, diesen Antrag abzulehnen.

Koller Arnold, Bundesrat: Natürlich braucht eine solche Haftanstalt auch Betreuungspersonal, aber der Bundesrat ist der Meinung, dass wir jetzt mit diesem Artikel 14e den Kantonen wirklich sehr weit entgegengekommen sind. Wir machen uns auch keine Illusionen: Wenn diese neue Haftanstalt rechtzeitig stehen soll, brauchen wir einerseits die Unterstützung des EMD, damit wir ein entsprechendes Terrain möglichst billig erhalten können, und andererseits müssen wir den betreffenden Kanton, der diese zusätzliche Aufgabe für alle Kantone übernimmt, beim Bau sehr weitgehend entschädigen. Nachdem die Ausbildung des Personals vorläufig ja noch Sache der Kantone ist – ob der Bund in dieser Frage allenfalls weiter gehen sollte, ist ein Punkt des Postulates Gadient –, sollten wir hier nicht kasuistisch vorgreifen. Wie mir meine Mitarbeiterin übrigens mitteilt, hat der Neunerausschuss der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren in einer vorläufigen Stellungnahme zu einer Eingabe des Ausbildungszentrums für Strafvollzugspersonal die Auffassung vertreten, die Ausbildung sei Sache der Kantone.
Wenn man Kompetenzen in Anspruch nimmt, muss man in Gottes Namen auch die Kosten tragen. Ich wäre Ihnen daher dankbar, Frau Simmen, wenn Sie diesem gerechten Ausgleich der Kostentragung, wie ihn der Bundesrat vorschlägt, zustimmen könnten.

Simmen Rosmarie (C, SO): Zu Herrn Frick: Das Personal kann natürlich nicht während des Arbeitens in einem Training «on the job» ausgebildet werden. Das sind Kosten, die anfallen, bevor der Betrieb beginnt. Das ist das eine.
Herr Bundesrat Koller, ich begreife Ihre Haltung durchaus, muss Ihnen aber sagen, dass es nicht um routinemässig zu sprechende Beiträge an die Ausbildung geht, die nun eingeführt werden sollen. Es geht lediglich um diesen speziellen Fall hier. Das ist auch der Grund, warum der Bund Baubeiträge zu leisten bereit ist.
Es geht uns darum, dass wir uns nicht durch eine Beschränkung auf die Bauzuschüsse der Möglichkeit berauben, für diesen speziellen Fall – und nur für diesen – möglicherweise in der gleichen Grössenordnung auch Ausbildungsbeiträge zu sprechen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Simmen	4 Stimmen
Dagegen	*17 Stimmen*

Abs. 2 – Al. 2

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich habe nur eine Bemerkung zum französischen Text. Man hat mich darauf aufmerksam gemacht, dass dieser inhaltlich nicht ganz richtig ist. Bei Absatz 2 Einleitung, vor den Buchstaben a bis d, steht: «Le forfait est alloué: a. aux requérants ....». Es müsste aber statt «aux» «pour les» heissen. Es sind keine Direktzahlungen. Ich bitte, dass die Redaktionskommission diesen Fehler behebt.

Angenommen – Adopté

Art. 20 Abs. 1ter
Antrag der Kommission
Streichen

Art. 20 al. 1ter
Proposition de la commission
Biffer

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Kommission bittet Sie, diesen Absatz zu streichen. Warum? Er führt aus, dass im genannten Fall die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist. Das ist eine völlig überflüssige Bestimmung. Artikel 100 Litera b OG erklärt ja ausdrücklich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde im gesamten Fremdenpolizeibereich als zulässig, also auch ausdrücklich für diesen Fall. Da könnte die Nennung dieses Falles in diesem Gesetz nur zu Verwirrung führen, nämlich beispielsweise durch die Frage, ob andere Rechtsmittel nun nicht gelten, wenn nur dieses ausdrücklich genannt sei.
Ich bitte Sie, unserem Antrag auf Streichung zu folgen.

Angenommen – Adopté

Art. 23a
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 23a ist die Strafbestimmung als Ausführung zu Artikel 13e, zur Eingrenzung, das strafrechtliche Korrelat. Damit ist auch klar, dass die Ver-

letzung von Artikel 13e mehrere Sanktionen haben kann: eine strafrechtliche und – wenn die Verletzung genügend schwer ist – auch eine Inhaftierung nach Artikel 13a.

Angenommen – Adopté

Art. 24 Abs. 1 erster Satz
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 24 al. 1 première phrase
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Ziff. II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte Ihnen empfehlen, die gesamte Ziffer II zu genehmigen. Es sind Gesetzesänderungen – Anpassungen –, die aufgrund der vorherigen Beschlüsse nötig sind. Es sind keine materiellen Änderungen, die über das bereits Beschlossene hinausgehen.

Angenommen – Adopté

Ziff. III Art. 1 (neu)
Antrag der Kommission
Abs. 1
Die Kantone erlassen die für den Vollzug dieses Gesetzes notwendigen Einführungsbestimmungen.
Abs. 2
Bis zum Erlass derselben erlassen die Kantonsregierungen die notwendigen Bestimmungen.

Ch. III art. 1 (nouveau)
Proposition de la commission
Al. 1
Les cantons édictent les dispositions d'introduction nécessaires à l'exécution de la présente loi.
Al. 2
Jusqu'à leur promulgation, les gouvernements cantonaux édictent les dispositions nécessaires.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Sie sehen, dass wir einen Artikel 1 (neu) eingefügt haben, und zwar ausgehend von folgenden Überlegungen: Die Einführung dieses Gesetzes in den Kantonen muss rasch erfolgen. Nun müssen die gesetzlichen Anpassungen in den Kantonen auf verschiedene Arten erfolgen. Teilweise sind von den Kantonsparlamenten formelle Gesetze zu erlassen, teilweise sogar mit obligatorischem Referendum; teilweise genügen kantonsrätliche Verordnungen. In einzelnen Fällen können auch regierungsrätliche Beschlüsse genügen. Aus diesen Gründen besteht die Gefahr, dass die Kantone die Anpassungen nicht rechtzeitig auf den Zeitpunkt vornehmen können, auf den der Bundesrat diese Massnahmen in Kraft setzen will.
Die Kommission hat daher eine Regelung analog jener beschlossen, die vor mehreren Jahren für das Raumplanungsgesetz erlassen wurde. Soweit die Kantone das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zeitlich nicht einhalten können, sollen die Kantonsregierungen die notwendigen Bestimmungen vorsorglich erlassen, ohne dass dadurch das spätere ordentliche kantonale Gesetzgebungsverfahren hinfällig würde.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte Sie bitten, dieser Übergangsbestimmung zuzustimmen. Es war vor allem Herr Regierungsrat Huber, der geltend gemacht hat, in einigen Kantonen würde die Inkraftsetzung dieses Gesetzes bis zu zwei Jahre in Anspruch nehmen. Wenn dem so ist, kann ein derartiger Aufschub natürlich nicht verantwortet werden.
Ich möchte Sie daher bitten, dieser Bestimmung, die nach dem Beispiel des Raumplanungsgesetzes erfolgt, zuzustimmen. Dies scheint mir um so unbedenklicher zu sein, als die Kantone die Betroffenen ja nicht mit neuen Pflichten belasten. Die Anpassungsvorschriften, die sie zu erlassen haben, sind vor allem institutionelle, so dass mir das Verfahren auch rechtsstaatlich gesehen unbedenklich erscheint.

Angenommen – Adopté

Art. 2
Antrag der Kommission
Abs. 1
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Abs. 1bis
Streichen
Abs. 2, 3
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 2
Proposition de la commission
Al. 1
Adhérer à la décision du Conseil national
Al. 1bis
Biffer
Al. 2, 3
Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Inhaltlich haben wir in Absatz 1 keine Änderungen vorgenommen. Wir bitten Sie, Absatz 1bis zu streichen. Indem wir nun Artikel 14e mit der Finanzierung ausführlich eingefügt haben, ist dieser Absatz 1bis überflüssig. Zu den Absätzen 2 und 3 habe ich keine Bemerkungen.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes 19 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates
Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte
Proposition du Conseil fédéral
Classer les interventions parlementaires
selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich bitte Sie, dass wir in diesem Zusammenhang die Petition der Asyl-Koordination, die uns überreicht worden ist, zur Kenntnis nehmen, ihr aber keine Folge geben, da wir ja auf das Gesetz eingetreten sind.

Zustimmung – Adhésion

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Bundesgesetz

Droit des étrangers. Mesures de contrainte. Loi

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1994
Band Volume Volume	I
Session Session Sessione	Frühjahrssession Session de printemps Sessione primaverile
Rat Conseil Consiglio	Ständerat Conseil des Etats Consiglio degli Stati
Sitzung Séance Seduta	06
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	93.128
Datum Date Data	08.03.1994 - 08:00
Seite Page Pagina	109-140
Ref. No	20 024 010

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.