

93.302

**Standesinitiative Jura  
Arbeitsgesetz. Revision  
Initiative du canton du Jura  
Loi sur le travail. Révision**

Beschluss des Ständerates vom 7. Dezember 1993  
Décision du Conseil des Etats du 7 décembre 1993  
Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

*Wortlaut der Initiative vom 19. Januar 1993*

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung verlangt der Kanton Jura, dass das Parlament sein Initiativrecht auf Bundesebene ausübt und im Arbeitsgesetz, das ab März 1993 an die Stelle der Konvention Nr. 89 der IAO tritt, das Verbot jeder Ausdehnung der Nachtarbeit verankert. Der Kanton Jura verlangt, dass in diesem Gesetz der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verstärkt wird und dass Massnahmen vorgeschrieben werden, welche die schädlichen Auswirkungen der Nachtarbeit für die Gesundheit und das soziale Leben der betroffenen Personen mildern.

*Texte de l'initiative du 19 janvier 1993*

Le canton du Jura, se fondant sur l'article 93 alinéa 2 de la Constitution fédérale, demande que le Parlement exerce son droit d'initiative en matière fédérale pour que la loi sur le travail, qui se substituera, dès mars 1993, à la Convention No 89 de l'OIT, empêche toute extension du travail de nuit.

Le canton du Jura demande que cette loi renforce la protection des travailleuses et des travailleurs et prévienne des mesures pour atténuer les conséquences que la nocivité du travail de nuit peut avoir sur la santé et la vie sociale des personnes concernées.

**Reimann** Maximilian (V, AG) unterbreitet im Namen der Kommission für Rechtsfragen (RK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Am 19. Januar 1993 reichte der Kanton Jura eine Standesinitiative ein, welche vom Parlament verlangt, dass im Arbeitsgesetz das Verbot jeder Ausdehnung der Nachtarbeit verankert wird. Der Kanton Jura fordert insbesondere, dass in diesem Gesetz der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verstärkt wird und dass Massnahmen vorgeschrieben werden, welche die schädlichen Auswirkungen der Nachtarbeit für die Gesundheit und das soziale Leben der betroffenen Personen mildern.

*Erwägungen der Kommission*

Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates, welcher dieses Geschäft zur Beratung zugewiesen wurde, prüfte die Standesinitiative am 11. Januar 1994. Sie hält fest, dass die vom Kanton Jura vorgebrachten Anliegen bereits bei der laufenden Revision des Arbeitsgesetzes zur Diskussion stehen. Die Neuregelung der Nachtarbeit, welche aufgrund der Kündigung des Übereinkommens Nr. 89 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) notwendig wird, bildet einen der Hauptpunkte dieser Revision und wird im Parlament ohne Zweifel Gegenstand eingehender Beratung sein. Die eidgenössischen Räte werden dazumal auch die Forderungen der Initiative des Kantons Jura prüfen können, welche im übrigen auch im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens eingebracht wurden.

**Reimann** Maximilian (V, AG) présente au nom de la Commission des affaires juridiques (CAJ) le rapport écrit suivant:

Le 19 janvier 1993, le canton du Jura déposait une initiative demandant que le Parlement ancre dans la loi sur le travail une interdiction de toute extension du travail de nuit. Le canton du

Jura demande en particulier le renforcement dans ladite loi, de la protection des travailleurs et que des mesures soient prises pour amoindrir les incidences dommageables du travail nocturne sur la santé et la vie sociale des personnes concernées.

*Considérations de la commission*

La Commission des affaires juridiques du Conseil national, compétente en la matière, a examiné l'initiative du canton, le 11 janvier 1994. Elle constate que les requêtes émises par le canton du Jura ont d'ores et déjà été mises en discussion dans la révision en cours de la loi sur le travail. La nouvelle réglementation du travail de nuit, rendue nécessaire par la dénonciation de la convention No 89 de l'Organisation internationale du travail (OIT), constitue un point central de cette révision et fera sans l'ombre d'un doute l'objet de débats approfondis. Les Chambres auront alors également l'occasion d'examiner les revendications du canton du Jura, qui ont du reste déjà été prises en considération lors de la procédure de consultation.

*Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt einstimmig, der Initiative keine Folge zu geben.

*Proposition de la commission*

La commission propose, à l'unanimité, de ne pas donner suite à l'initiative.

*Angenommen – Adopté*

93.128

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

*Differenzen – Divergences*

Siehe Seite 140 hiavor – Voir page 140 ci-devant  
Beschluss des Ständerates vom 8. März 1994  
Décision du Conseil des Etats du 8 mars 1994

*Antrag der Kommission*

*Einleitung*

*Mehrheit*

*Festhalten*

*Minderheit*

(Dettling, Borer Roland, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Ruckstuhl, Ruf, Seiler Hanspeter)  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Bst. a*

*Zustimmung zum Beschluss des Ständerates*

**Art. 13a**

*Proposition de la commission*

*Introduction*

*Majorité*

*Maintenir*

*Minorité*

(Dettling, Borer Roland, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Ruckstuhl, Ruf, Seiler Hanspeter)  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Let. a*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Einleitung – Introduction*

**Detting** Toni (R, SZ), Sprecher der Minderheit: Ich begründe hier gleich die Minderheitsanträge zu Artikel 13a Einleitung, Artikel 13b Absatz 1 und Artikel 13c Absätze 1 und 2, weil diese Bestimmungen in einem engen sachlichen Zusammenhang stehen. Worum geht es?

Es geht um die Frage, ob, gemäss Mehrheit der Kommission, der Richter die Vorbereitungs- bzw. die Ausschaffungshaft von allem Anfang an anordnen soll oder ob, gemäss Minderheit, zunächst die zuständige Verwaltungsbehörde des Kantons, in der Regel die Fremdenpolizei, vorläufig die Haft anordnen und eine obligatorische Überprüfung durch den zuständigen Richter im Nachgang erfolgen soll. Dabei hätte dieser Richter – das möchte ich gleich einleitend betonen – nicht nur die Rechtmässigkeit der verwaltungsbehördlichen Anordnung zu überprüfen, sondern auch deren Angemessenheit. Nach Fassung des Ständerates kann dieser Entscheid erst nach mündlicher Anhörung des Betroffenen erfolgen.

In erster Lesung hat der Nationalrat bekanntlich mit dem Stichentscheid der Frau Präsidentin zugunsten der «Richtervariante» entschieden, d. h., dass von allem Anfang an der Richter tätig sein muss. Der Ständerat als Zweitrat hat sich dagegen mit einem ganz klaren Mehr von 33 zu 7 Stimmen für die Lösung, die Ihnen jetzt die Minderheit beantragt, ausgesprochen.

Ich empfehle Ihnen aufgrund dieses Vergleiches der Stimmenverhältnisse zwischen Erst- und Zweitrat nachdrücklich, dem Ständerat zuzustimmen. Dies aus fünf Gründen:

1. Das System der Minderheit ist wesentlich praktikabler als dasjenige der Mehrheit, bei deren Lösung der Richter von allem Anfang an tätig sein soll. Gerade in diesem Rechtsbereich, wo es vielfach um rasche Entscheidungen geht, ist es vernünftig, eine mit der Sache betraute Verwaltungsbehörde, also die Fremdenpolizei, vorzuschalten, weil bekanntlich der Richter nicht so nahe am Sachverhalt ist. Er hat daher zwangsläufig mehr Mühe, die Grundlagen innerer nützlicher Frist zu erarbeiten und den erforderlichen Entscheid zu fällen.

Die Mehrheit kommt notabene selbst nicht umhin, die Fremdenpolizei einzusetzen, welche bekanntlich den zu Verhaftenden zunächst für 72 Stunden festhalten kann. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf Artikel 13c Absatz 2 gemäss Beschluss des Nationalrates, an dem die Mehrheit festhalten will.

2. Das System der Minderheit hat sich im Rahmen der bisherigen Ausschaffungshaft bestens bewährt, indem auch hier eine Verwaltungsbehörde vorgeschaltet ist und der Richter innert 48 Stunden die verwaltungsbehördliche Verfügung zu überprüfen hat. Es besteht denn auch kein einziger Grund, von diesem bewährten System abzurücken. Ich verweise im übrigen auf das Institut der Internierung, das wir gemäss Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) heute noch kennen, wobei auch hier die Verwaltungsbehörde die notwendige Haftanordnung oder Internierung beschliesst und diese Verfügung erst im nachhinein durch das Bundesgericht überprüft werden kann.

3. Das System der Mehrheit wird zu einer Aufblähung der kantonalen Justizapparate führen. Der Richter könnte sich nämlich nicht mehr auf die vorprüfende Verwaltungsbehörde stützen, sondern müsste die Akten und Fakten selber aufarbeiten. Dies ist gerade bei der leider zu erwartenden Zunahme der Fälle und unter Würdigung der leeren Kasse der öffentlichen Hand, also auch der kantonalen Kassen, alles andere als erwünscht.

4. Das von der Minderheit gewählte System der nachträglichen Überprüfung ist in allen Teilen – ich betone dies hier ausdrücklich – rechtskonform und entspricht insbesondere auch der EMRK. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf das Gutachten von Professor Trechsel. Es bestehen denn in der Tat keinerlei juristische Bedenken dagegen, zumal der Rechtsschutz der Betroffenen vollumfänglich gewährleistet ist. Es darf in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass im heutigen Strafrecht, d. h. bei der Anordnung der Untersuchungshaft, dieses System ebenfalls praktiziert wird. Danach wird die Haft häufig von einem weisungsgebundenen Untersuchungsbeamten angeordnet und nachträglich durch den Richter überprüft.

Was im Strafrecht recht ist, soll im Ausländerrecht billig sein, zumal ja der Richter die ergangene Verfügung der Verwaltungsbehörde nach Recht und Angemessenheit zu überprüfen hat, und dies erst noch nach mündlicher Anhörung des Betroffenen.

5. Zu guter Letzt ist noch darauf hinzuweisen, dass nach Artikel 15 Anag die Kantone befugt sind, von allem Anfang an mittels gesetzlicher Bestimmung den Richter als Haftbehörde einzusetzen. Es versteht sich von selbst, dass in diesem Fall die nachträgliche Überprüfung durch den Richter wegfällt. Ich richte diesen Hinweis besonders an unsere Kollegin und Kollegen aus der liberalen Fraktion und möchte diese föderalistische Möglichkeit hier mit Nachdruck in Erinnerung rufen. Es ist also durchaus möglich, dass einzelne Kantone durch Gesetz, gemäss Artikel 15 Anag, den Richter von allem Anfang an als Haftbehörde einsetzen.

Aus all diesen Gründen – weil die Lösung der Minderheit praktikabler ist, weil sie dem heutigen System entspricht, weil sie einer Aufblähung des kantonalen Justizapparates vorbeugen hilft, weil sie in allen Teilen rechts- und EMRK-konform ist und weil sie den Kantonen hinreichend Spielraum für andere Lösungen belässt – empfehle ich Ihnen dringend Zustimmung zum Antrag der Minderheit. Dieser entspricht dem Beschluss des Ständerates – ich betone nochmals: Stimmenverhältnis 33 zu 7 Stimmen – und der Haltung des Bundesrates.

**Fritschi** Oscar (R, ZH): Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, der Minderheit und damit dem Ständerat zuzustimmen.

Mir scheint, der Begriff «Fremdenpolizei» als anordnende Instanz für die Inhaftierung sei in unserem Rat zu einem Reizwort geworden. Bei nüchterner Betrachtungsweise ist demgegenüber festzustellen, dass in bezug auf die rechtsstaatlichen Sicherungen kaum Unterschiede zwischen der nationalrätlichen und der ständerätlichen Lösung auszumachen sind, dass aber unbestritten die Version des Bundesrates und des Ständerates praktikabler ist. Im Ständerat ist von «Semantik» gesprochen worden, als diese Paragraphen zur Diskussion standen!

Was die rechtsstaatlichen Sicherungen anbetrifft, hat der Ständerat das vorgeschlagene Verfahren zudem weiter optimiert. Schon bei der ersten Beratung in unserem Rat hat der Minderheitsantrag die richterliche Überprüfung so gestaltet, dass der Richter nicht eingeengt wird, sondern völlig frei entscheiden kann. Der Ständerat hat nun noch präzisiert, dass kein Aktenentscheid möglich ist, sondern dass eine mündliche Anhörung erfolgen muss.

Insbesondere an die Adresse von Herrn Bundesrat Koller möchte ich hier in Klammern anmerken, dass es der Redaktionskommission, die die Vorlage bereits beraten hat, aufgefallen ist, dass es in Artikel 13c Absatz 2 heisst «nach mündlicher Anhörung», während in Absatz 3 die Rede von einer «mündlichen Verhandlung» ist.

Nachdem die Sperrfrist von einem Monat, bis wieder ein Haftentlassungsgesuch gestellt werden kann, damit begründet worden ist, man wolle verhindern, dass der Richter kurz hintereinander zweimal über das gleiche zu entscheiden habe, würde die Redaktionskommission gerne zweimal die gleiche Formulierung, nämlich «mündliche Verhandlung» einsetzen. Sie möchte das aber angemeldet haben, weil das Anliegen über eine rein redaktionelle Änderung hinausgeht.

Mit dieser Optimierung sind nicht nur die notwendigen Sicherungen eingebaut, sondern man kann darüber hinaus sagen, dass das zweistufige System, das so entstanden ist, auch einmal einen zusätzlichen Schutz bieten kann, nämlich insofern als vier Augen mehr sehen als zwei.

Über diese Überlegungen hinaus ist schliesslich der Stand des Verfahrens zu berücksichtigen. Unser Rat hat sich im ersten Umgang sehr knapp, nämlich mit Stichentscheid der Ratspräsidentin, für die Lösung mit dem Richter entschieden, während sich der Ständerat umgekehrt deutlich, nämlich mit 33 zu 7 Stimmen, auf die Anordnung der Haft durch die Behörde festgelegt hat. Wenn es also zumindest der Mehrheit dieses Rates ein Anliegen ist, dass das Massnahmenpaket noch in dieser Session verabschiedet werden kann, empfiehlt es sich, diese Differenz durch Zustimmung zum Ständerat zu bereinigen.

**Leuba Jean-François (L, VD)**, rapporteur: Le groupe libéral vous recommande de maintenir la solution du juge, c'est-à-dire la solution de la majorité de votre commission. J'aimerais relever ici que la majorité s'est exprimée cette fois par 14 voix contre 9, c'est-à-dire qu'elle était encore plus nette que lors de la première discussion.

Quelle est la question qui se pose? C'est celle de savoir qui doit envoyer un requérant, même fautif, même avec tous les reproches qu'on peut lui adresser, en détention ou en internement pour trois, six ou neuf mois? J'ai personnellement l'impression que, dans tous les Etats qui prétendent avoir quelques notions juridiques, une telle détention ne peut être ordonnée que par un juge et non pas par l'administration. Je ne vois pas que la Suisse doive, à cet égard, avoir une autre position. Mais on vous dira – comme l'a d'ailleurs déjà dit M. Fritschi Oscar: «Ah, oui, mais après quatre jours au maximum, le juge contrôlera non seulement la légalité, mais aussi l'opportunité de cette mise en détention.» Toute la différence est effectivement là.

Dans le système que propose la minorité, le juge aura à dire si oui ou non l'administration s'est trompée. Dans le système de la majorité, le juge décide librement. Il n'a pas à critiquer l'administration ou au contraire à lui donner raison. Il est absolument libre, et ça correspond parfaitement à l'image que nous nous faisons d'un juge qui n'a pas à donner tort ou raison à l'administration, mais qui a à décider librement si l'on prive quelqu'un de sa liberté.

En ce qui concerne l'interné lui-même, le problème est pratiquement le même. Si on lui dit qu'une décision d'internement pour trois mois a été rendue, mais qu'un juge va peut-être contrôler si cette décision est conforme au droit et aux nécessités, sa situation est beaucoup plus précaire que si on le place en détention préventive et que le juge décide trois ou quatre jours plus tard s'il va être détenu ou non: il n'y a alors aucun préjudice. Dans ces conditions, il est tout à fait évident que la solution du juge est bien préférable à la solution de l'administration. Je ne comprends pas encore comment on peut concevoir que l'administration prenne une décision d'internement, qui pourra durer trois, six ou neuf mois. C'est complètement contraire à ma conception du droit.

Je pourrais tout au plus me rallier, à condition toutefois que vous mainteniez la divergence, à une solution qu'on avait un tout petit peu esquissée et qui permettrait aux cantons de choisir s'ils veulent confier la décision à l'autorité administrative – bien entendu avec contrôle ultérieur du juge – ou directement au juge. Mais pour que cette solution puisse, le cas échéant, aboutir, il faut que la divergence soit maintenue ici de manière que le Conseil des Etats puisse, peut-être, élaborer une solution transactionnelle dans ce sens. Si on vote simplement pour choisir entre le juge et l'administration, j'en appelle alors à la conscience juridique de ce Parlement: c'est véritablement le juge qui doit prononcer une mesure aussi grave, et en toute liberté, sans qu'il soit soupçonné ou bien d'être à la botte de l'administration parce qu'il confirme la décision administrative, ou bien d'être un opposant à l'administration parce qu'il lui donnerait tort.

**Steinemann Walter (A, SG)**: Die Fremdenpolizei des Kantons St. Gallen hat an die St. Galler Mitglieder des Nationalrates zu diesem Geschäft einen Brief geschrieben, aus welchem ich folgendes wiedergeben möchte:

«Sie haben bei der ersten Beratung des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht bekanntlich drei wesentliche Änderungen gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates vorgenommen. So soll neu der Richter und nicht mehr die Fremdenpolizei zur Anordnung der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft zuständig sein. Weiter ist die Dauer der Ausschaffungshaft auf maximal 6 statt 12 Monate verkürzt worden, und schliesslich ist die Möglichkeit zur Hausdurchsuchung nach Reisepapieren ersatzlos gestrichen worden.» Bemerkung meinerseits: In diesem Artikel habe ich vergeblich versucht, mit meinem Antrag der Minderheit II die Fassung des Bundesrates zu unterstützen.

Ich zitiere weiter: «Als Vollzugsbeamter an der Front unterstütze ich die Vorschläge des Bundesrates vollumfänglich. Vor

allem die Änderung der Zuständigkeit zur Anordnung der Ausschaffungshaft ist unverständlich. Es ist eine eindeutige Verschlechterung des bisherigen bewährten Rechts. Gestützt auf Artikel 14 Anag kann die Fremdenpolizei heute die Ausschaffungshaft für längstens 48 Stunden anordnen. Dies gewährleistet einen raschen, effizienten Vollzug des Anag. Es ist zu berücksichtigen, dass allein in unserem Kanton, also im Kanton St. Gallen, jährlich mehrere hundert Ausländer, nicht Asylbewerber, gestützt auf das Schubabkommen ausgeschafft werden müssen oder einem Nachbarstaat zurücküberstellt werden können. Dabei genügt in der Regel eine kurze Ausschaffungshaft. Wenn in jedem Fall» – und jetzt kommt das Wesentliche – «der Richter angerufen werden muss, wird die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit zweifellos erheblich beeinträchtigt und erfordert ein aufwendiges Verfahren. Es liegt sicher im öffentlichen Interesse, dass die Fremdenpolizei zur Anordnung einer kurzen Ausschaffungshaft zuständig bleibt. Ich appelliere deshalb an Sie, bei der Differenzberatung einen Entsprechenden Beschluss zu fassen, oder dem Antrag des Ständerates zu folgen.»

Soweit die Ausführungen eines prominenten Mannes aus der Praxis, nämlich des Vorstehers der kantonalen Fremdenpolizei. Seine Meinung ist identisch mit unserer.

Die Fraktion der Auto-Partei bittet Sie nochmals, auch in Berücksichtigung dieses Briefes eines Mannes aus der Praxis, bei Artikel 13a und 13b Absatz 1 die Minderheit Dettling zu unterstützen und bei Artikel 13b Absatz 2 die Minderheit I (Seiler Hanspeter) oder, sollte diese unterliegen, die Minderheit II (Fischer-Seengen).

**Seiler Hanspeter (V, BE)**: Anlässlich der Beratungen der letzten Woche haben wir die materiellen Aspekte zu dieser Grundsatze frage reichlich diskutiert. Ich möchte nichts wiederholen.

Bei der Beurteilung dieser Frage ist meines Erachtens der Gesichtspunkt recht gewichtig, ob wir mit der einen oder der anderen Fassung gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstossen. Wir wissen ja nun zur Genüge, dass dies auch bei der Lösung, wo man die zuständige kantonale Behörde mit der Haftanordnung beauftragt, nicht der Fall ist. Es ist also kein Verstoss gegen die EMRK. Da diese Voraussetzung in beiden Fällen erfüllt ist, dünkt mich, dass Sie der Frage der Praktikabilität erhöhtes Gewicht beimessen müssen.

Ich habe mich deshalb übers Wochenende noch mit Praktikern in Verbindung gesetzt; einmal mit einem Richter, aber auch mit einem Mitglied einer sogenannten kantonalen Behörde, also der Fremdenpolizei. Beide haben übereinstimmend und unabhängig voneinander die gleiche Ansicht geäussert, nämlich die: Wenn wir dieses Gesetz wirklich anwendbar, praktikabel machen wollen, ist das nur möglich, wenn wir diesen Auftrag der zuständigen kantonalen Behörde belassen.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, der Minderheit Dettling zuzustimmen.

**Bühlmann Cécile (G, LU)**: Wenn auch die Fahne nach dieser Differenzvereinbarung mit dem Ständerat sehr verwirlich aussieht, so geht es im wesentlichen um zwei wichtige Punkte, die wir heute zu bereinigen haben: um den Systemwechsel von der Fremdenpolizei zum Richter und um die Frist bei der Ausschaffungshaft.

Sie sehen, dass die Mehrheit der Staatspolitischen Kommission am Einsetzen des Richters festhalten will; die Minderheit Dettling will, wie Ständerat und Bundesrat, der kantonalen Fremdenpolizei die Kompetenz geben, Ausländerinnen und Ausländer in Ausschaffungs- und Vorbereitungshaft zu nehmen. Das ist geregelt in den Artikeln 13a, 13b und 13c. Es geht also bei allen drei Artikeln um diesen Systemwechsel.

Im Namen der grünen Fraktion bitte ich Sie eindringlich, der Kommissionsmehrheit zu folgen. Wenn wir schon so umstrittene und fragwürdige Schritte wie eine neue Vorbereitungshaft und eine massiv verlängerte Ausschaffungshaft – und das bereits nach einem erstinstanzlichen negativen Asylentscheid – einführen wollen, sollen wenigstens die rechtsstaatlichen Sicherungen eingebaut werden. Da sind wir der Meinung, dass die Haft nicht von der Fremdenpolizei, sondern

von einem neutralen Richter angeordnet werden muss. Für uns haben weder die Beratung im Ständerat noch diejenige in der Kommission neue Aspekte gebracht, die unsere grundsätzliche Skepsis gegenüber dem System, wonach die Fremdenpolizei Leute in Ausschaffungs- respektive Vorbereitungs-haft nehmen kann, vermindern können.

Ich möchte auch noch eine Anmerkung zur Frist in Artikel 13b Absätze 2 und 2bis machen: Ich möchte daran erinnern, dass die Ausschaffungshaft im Jahre 1990 von drei auf 30 Tage verlängert worden ist. In erster Lesung haben wir im Nationalrat die Frist auf drei plus drei gleich sechs Monate verlängert, und der Ständerat will sechs plus drei Monate. Da bitte ich Sie, dem Kompromiss «3 plus 3 plus 3» zuzustimmen; die Regelung gemäss Absatz 2bis ist für all jene Fälle gedacht, die wirklich mit bestem Willen nicht in sechs Monaten zu erledigen sind. Ich denke, diesem Kompromiss können wir zustimmen.

Ich bitte Sie auch, den Teilrückweisungsantrag Bäumlin zu unterstützen. Wir machen eine Gesetzgebung ohne genaue Angaben über die finanziellen Konsequenzen; dabei geht es immerhin um zweistellige Millionenbeträge. Das halten wir für eine Gesetzgebung jenseits von Gut und Böse. Es müsste eigentlich alle alarmieren, die immer vom Sparen reden.

Beim Antrag Leuba zu den Schlussbestimmungen möchten wir Sie bitten, diesen Antrag zu unterstützen, falls die Minderheit Gross Andreas nicht durchkommen sollte.

**Tschäppät Alexander (S, BE):** Vorerst möchte ich den Liberalen danken. Sie haben in dieser Sache eine ganz saubere, rechtsstaatlich völlig undiskutable Argumentation, der wir uns nur anschliessen können.

Das Kernstück der Vorlage ist und bleibt die Frage, wer die Haft zu verfügen hat. Ich sage es noch einmal: Wir beschliessen strenge gesetzliche Massnahmen, die zum Teil unproblematisch sind. Ich denke da zum Beispiel an die Vorbereitungs-haft bei krassen Missbräuchen. In anderen Fällen gehen diese Massnahmen dann aber so weit, bis sie EMRK-widrig sind. Ich behaupte das, auch wenn es Herr Bundesrat Koller nicht gerne hört. Das wird Artikel 13a Buchstabe e sein. Dort wird sich das Bundesgericht sicher noch mit der Frage der Rechtsstaatlichkeit auseinandersetzen haben, da Straf- und Administrativverfahren vermischt werden.

Gerade wenn wir die breite Palette zwischen «unproblematisch» bis «rechtsstaatlich höchst problematisch» anschauen, ist es entscheidend, welche Instanz die Verantwortung bei der Verfügung von Haft zu übernehmen hat. Die Herren Steinemann und Seiler Hanspeter haben sich vorhin auf die Praktiker gestützt und gesagt, gerade die Praktiker hätten ihnen gesagt, es brauche nicht den Haftrichter, es brauche die Fremdenpolizei.

Ich sage Ihnen als Praktiker genau das Gegenteil: Es braucht nicht die Fremdenpolizei, weil die Fremdenpolizei viel zu nahe am Geschehen, viel zu stark emotionell engagiert ist. Sie hat Gesicht zu verlieren; sie hat ganz klar die Optik einer betroffenen Partei. Sie hat keine leichte Aufgabe, denn sie hat sich mit vielen schwierigen Personen herumzuschlagen. Sie hat viel Unangenehmes zu erleben. Daher ist es völlig verständlich, dass die Fremdenpolizei in einer solchen Frage nicht völlig unabhängig und neutral entscheiden kann. Und genau das macht es aus, weshalb wir so stark darauf drängen, dass die Zuständigkeit und die Verantwortlichkeit beim Haftrichter bleiben.

Es werden zwei Argumente ins Feld geführt, wieso es nicht der Haftrichter sein soll, sondern die Fremdenpolizei. Zum ersten habe der Ständerat das Verfahren modifiziert, indem er die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit nach mündlichem Verfahren durch den Richter überprüfen lasse – die Minderheit Dettling hat diesen Antrag zu ihrem gemacht, weshalb wir jetzt darüber zu diskutieren haben –, und damit sei man jetzt auch quasi beim Haftrichter angelangt. Das «quasi beim Haftrichter» stimmt: In bezug auf den Arbeitsaufwand, auf den Mechanismus, den wir mit diesem Verfahren gemäss Ständerat auflösen würden, sind wir jetzt quasi beim Haftrichter; wir sparen im Verwaltungsablauf zeitlich und administrativ nicht mehr ein. Wir sind aber in der politischen Verantwortung, wer die problematische Haft zu verfügen hat, nicht beim Haftrichter, sondern

bleiben bei der Verwaltung, die Partei ist. Der Haftrichter hat nur zu überprüfen. Glauben, Sie mir, ich weiss das aus der Praxis – das wird Ihnen jeder praktisch tätige Richter und wahrscheinlich auch jeder praktisch tätige Anwalt bestätigen –: Es macht einen Unterschied, ob die Haft bereits verfügt wurde und nur noch zu überprüfen ist oder ob die Haft für das erste Mal in der Verantwortung des Richters zu verfügen sein wird.

Das zweite Argument, das ins Feld geführt wird, ist die Arbeitsbelastung der Richter. Wir schlagen uns täglich mit Ladendiebstählen, mit Kleinstvergehen im Bereich Strassenverkehr herum. Wir können dann doch nicht argumentieren, der Richter sei sich zu schade und seine Arbeitszeit sei zu wertvoll, wenn es darum geht, Haft zu verfügen, deren Zeitspanne drei, sechs, neun, zwölf oder fünfzehn Monate beträgt, je nachdem, welches System wir wählen. Das ist doch hier keine akzeptable Argumentation, der Richter sei überfordert!

Hören wir doch auf! Wir haben in diesem Rat vor nicht langer Zeit das Opportunitätsprinzip abgelehnt, wo es darum ging, Kleinstdelinquenten allenfalls straflos ausgehen zu lassen, wenn kein Schaden entstanden ist. Jetzt kommt der gleiche Rat und argumentiert, der Richter sei überlastet, wenn er in der problematischen Art der Haftverfügung tätig sein muss! Was nützen dann alle Freiheiten am Arbeitsplatz, wenn ich mich mit Verkehrsbussen herumschlagen darf und dafür die Verantwortung zu übernehmen habe – aber dann, wenn es darum geht, Leute in Ausschaffungshaft zu nehmen, die zu einem grossen Teil nicht delinquent haben, als Haftrichter nur noch zu überprüfen habe, was die Verwaltung anordnet? Ein solches System ist es nicht würdig, dass wir es beschliessen.

Ich bitte Sie dringend, der Kommissionsmehrheit, die zum zweiten Mal mit ihrem Antrag richtig liegt, zu folgen und nicht dem Ständerat nachzugeben.

#### *Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle*

**David Eugen (C, SG):** Ich mache eine persönliche Bemerkung zu den Ausführungen von Herrn Steinemann, die meiner Meinung nach berichtigt werden müssen.

Herr Steinemann hat eine Stellungnahme der kantonalen Fremdenpolizei St. Gallen vorgelesen. Der Beamte, der diese Stellungnahme verfasst hat, hat übersehen, dass das Gesetz der Polizei ein vorläufiges Festnahmerecht für 72 Stunden einräumt. Es ist nicht so, dass die Polizei – gerade in den kurzen, schnell zu erledigenden Fällen – nicht handeln kann.

Das muss ausdrücklich berichtigt werden. So, wie die Stellungnahme hier vorgetragen worden ist, stimmt sie nicht bzw. liegt ein Versehen vor.

Letztlich geht es, wie Herr Kollege Tschäppät Alexander gesagt hat, um die Frage, wer für die monatelang dauernden Inhaftierungen die Verantwortung tragen muss. Soll das ein Polizeiorgan oder der Richter sein? Da muss sich jeder selbst sein Urteil bilden.

**Ruckstuhl Hans (C, SG):** Ich will unterstreichen, dass Herr David eine persönliche Erklärung abgegeben hat.

Die CVP-Fraktion wird dem Minderheitsantrag Dettling und dem Beschluss des Ständerates zustimmen.

**Heberlein Trix (R, ZH),** Berichterstatterin: Nach dem wortgewaltigen Plädoyer von Herrn Leuba für die Lösung der Kommissionsmehrheit müsste inhaltlich nichts mehr beigefügt werden. Die Kommission hat – Sie haben es gehört – mit 14 zu 9 Stimmen beschlossen, am früheren Beschluss unseres Rates festzuhalten, der mit Stichentscheid der Präsidentin zustande gekommen war.

Trotz teilweisem Entgegenkommen des Ständerates erachtet es die Kommission als einen Unterschied, ob die Haft erstinstanzlich durch ein Organ der Fremdenpolizei oder durch einen Richter angeordnet wird, der im mündlichen Verfahren die Haftgründe überprüft.

Die Minderheit hält daran fest – Sie haben es ebenfalls gehört –, dass eine verfügende und eine richterliche Behörde mit umfassendem Prüfungsrecht Artikel 5 Ziffer 4 der EMRK vollumfänglich entspricht. Die Kantone haben dieses System bei der Ausschaffungshaft bereits seit einigen Jahren angewendet. Es

sollte nicht zusätzlich in deren Organisationsautonomie eingegriffen werden; dies die Meinung der Kommissionsminderheit und der Mehrheit des Ständerates.

**Darbellay Vital (C, VS)**, rapporteur: En ce qui concerne les articles 13a alinéa 1er, 13b alinéa 1er, 13c alinéas 1er et 2, il s'agit de nous prononcer sur la question de savoir si la décision doit être prise par le juge ou par la police cantonale des étrangers.

La commission vous propose, par 14 voix contre 9, de maintenir la décision antérieure du Conseil national et donc de faire intervenir le juge, alors que la proposition de minorité Dettling va en sens contraire, c'est-à-dire la police des étrangers. M. Dettling nous dit que cette solution s'est avérée payante jusqu'à maintenant, mais il faut bien voir de quoi il s'agit. Jusqu'à maintenant, la détention en vue du refoulement pouvait durer au maximum un mois. Or, aujourd'hui, il s'agit de deux détentions différentes: d'abord la détention en phase préparatoire qui peut durer trois mois, ensuite la détention en vue du refoulement, qui peut aller jusqu'à neuf mois, ce qui fait, au total, douze mois. La portée de la décision n'est pas du tout la même.

M. Dettling nous dit également que la police des étrangers est mieux à même de juger du problème. Je reprendrai ici les arguments de M. Tschäppät Alexander en disant: au fait, la police des étrangers, qui est confrontée chaque jour directement au problème, est en quelque sorte juge et partie, et il est important d'avoir ici affaire à un juge neutre. La solution ne sera pas plus praticable, comme on l'a dit, puisque, dans tous les cas, la mise en détention peut intervenir directement.

Mais avec la solution proposée par la majorité de la commission, la mise en détention se fait sous forme préventive, tant que le juge ne s'est pas exprimé, alors que, dans le deuxième cas, c'est la police des étrangers qui prend sa décision, et le juge ne peut intervenir que pour dire ensuite si la décision est juste et adéquate ou non. On comprend ici toute la différence. Dans le cas où c'est le juge qui intervient, c'est lui qui a la marge de manoeuvre, tandis que si c'est la police des étrangers, c'est elle qui dispose de cette marge de manoeuvre. Dans un Etat de droit, il est indispensable que ce soit le juge qui puisse intervenir rapidement. C'est pourquoi, avec la majorité de la commission, je vous propose de maintenir notre décision antérieure.

Je dirai encore un mot à l'adresse de MM. Steinemann et Seiler Hanspeter, qui ont fait intervenir des témoignages de personnes impliquées dans les services de police des étrangers. On pourrait aussi citer plusieurs témoignages de personnes impliquées dans différents services cantonaux qui nous ont dit: «S'il vous plaît, ne nous donnez pas cette responsabilité, ce n'est pas notre rôle de juger, c'est celui du juge.»

**Koller Arnold**, Bundesrat: Der Ständerat ist Ihnen in dieser Frage in Artikel 13c in zwei Punkten entgegengekommen – ich werde nachher noch darauf zurückkommen –, hat aber mit 33 zu 7 Stimmen am Modell des Bundesrates festgehalten.

Warum empfehlen wir Ihnen, hier am Modell des Bundesrates und des Ständerates festzuhalten? Die Anordnung sowohl der Vorbereitungs- als auch der Ausschaffungshaft durch den Richter wäre ein klarer Systembruch im Rahmen des geltenden Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer. Bereits im geltenden Gesetz haben wir die Anordnung der Ausschaffungshaft durch die Verwaltungsbehörde – übrigens ist es sogar bei der Internierung, die ja bis zu zwei Jahre dauert, gemäss geltendem Gesetz die Verwaltungsbehörde, die zunächst anordnet, und der Richter, der nachträglich überprüft. Deshalb scheint es uns nicht richtig, wenn wir jetzt im Rahmen einer Teilrevision des Gesetzes eine Systemänderung vornehmen. Sie würden, wenn Sie der Mehrheit Ihrer Kommission zustimmen, sogar über das Strafrecht hinausgehen.

Ich habe mich über das Wochenende bei einem Strafprozessualisten noch vergewissert, und er hat mir gesagt, dass mit Ausnahme des Kantons Zürich, wo die Untersuchungshaft direkt durch den Haftrichter angeordnet wird, praktisch alle Kantone die Kompetenz beim Untersuchungsrichter haben. Der Untersuchungsrichter ist aber kein unabhängiger Richter im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Herr Leuba und Herr Tschäppät Alexander, Sie können noch so lange beschwören, dass in einem Rechtsstaat der Richter das tun müsste: Die Europäische Menschenrechtskommission ist auch eine rechtsstaatliche Organisation, und die Europäische Menschenrechtskonvention geht in Artikel 5 Absatz 4 ganz klar davon aus, dass der Freiheitsentzug zunächst durch eine Verwaltungsbehörde angeordnet und nachträglich richterlich überprüft wird.

Ich möchte übrigens all jenen, die Bedenken haben, dass irgendein Fremdenpolizist die freiheitsentziehenden Anordnungen verfügen könnte, noch folgendes zu bedenken geben: Ich habe nachgeschaut, wer in den Kantonen heute dafür zuständig ist: Im Kanton Graubünden ist es etwa der Chef der kantonalen Polizeiabteilung, im Kanton Schwyz ist es das Militär- oder Polizeidepartement – in der Regel der Departementssekretär. Es ist also keineswegs so, dass irgendein Fremdenpolizist gleichsam auf dem Felde die Leute zu einer Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft verurteilen könnte.

Schliesslich möchte ich Ihnen, wie bereits gesagt, zu bedenken geben, dass Ihnen der Ständerat in zwei wichtigen Punkten entgegengekommen ist. Ich stimme dem zu: Erstens soll der Richter nachträglich nicht nur die Rechtmässigkeit, sondern auch die Angemessenheit der Haft überprüfen können, und zweitens soll das aufgrund einer mündlichen Verhandlung und nicht bloss aufgrund eines Aktenentscheides erfolgen.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie dringend, hier dem Bundesrat und dem Ständerat zuzustimmen.

**Präsidentin:** Die folgende Abstimmung über den Antrag der Minderheit Dettling gilt gleichzeitig für Artikel 13b Absatz 1 sowie Artikel 13c Absätze 1 und 2.

#### *Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal*

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Aguet, Aubry, Bär, Baumann, Bäuml, Bodenmann, Borel François, Brügger Cyrill, Brunner Christiane, Bühmann, Bundi, Caccia, Carobbio, Caspar-Hutter, Cavadini Adriano, Couchepin, Danuser, Darbellay, de Dardel, David, Diener, Dormann, Ducret, Dünki, Duvoisin, Eggenberger, Eggly, Epiney, Eymann Christoph, Fankhauser, Fasel, von Felten, Frederici Charles, Goll, Gonseth, Graber, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Haering Binder, Hafner Rudolf, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubacher, Jaeger, Jeanprêtre, Jöri, Ledergerber, Leemann, Lepori Bonetti, Leuba, Leuenberger Ernst, Leuenberger Moritz, Loeb François, Maeder, Marti Werner, Matthey, Mauch Ursula, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Misteli, Nabholz, Narbel, Nebiker, Philipona, Poncet, Rebeaud, Rechsteiner, Robert, Ruffy, Sandoz, Scheurer Rémy, Schmid Peter, Seiler Rolf, Sieber, Spielmann, Steiger Hans, Strahm Rudolf, Suter, Theubet, Thür, Tschäppät Alexander, Tschopp, Vollmer, Weder Hansjürg, Wiederkehr, Zbinden, Züger (91)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité:*

Allenspach, Aregger, Baumberger, Berger, Bezzola, Bircher Peter, Bischof, Blatter, Blocher, Bonny, Borer Roland, Borradori, Bortoluzzi, Bühler Simeon, Bühler Gerold, Bürgi, Campionovo, Chevallaz, Cincera, Columberg, Daepf, Deiss, Dettling, Dreher, Engler, Fehr, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Frey Walter, Fritschi Oscar, Früh, Giezendanner, Giger, Gobet, Grossenbacher, Gysin, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Hildbrand, Iten Joseph, Jäggi Paul, Jenni Peter, Keller Anton, Keller Rudolf, Kern, Kühne, Leu Josef, Mamie, Maurer, Miesch, Moser, Mühlemann, Müller, Neuenschwander, Oehler, Perey, Raggenbass, Reimann Maximilian, Ruckstuhl, Ruf, Rutishauser, Savary, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Schmidhalter, Schmied Walter, Schnider, Segmüller, Seiler Hanspeter, Spoerry, Stalder, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner Rudolf, Stucky, Tschuppert Karl, Vetterli, Wanner, Wick, Wittenwiler, Wyss Paul, Wyss William (86)

*Abwesend sind – Sont absents:*

Béguelin, Binder, Comby, Frey Claude, Gardiol, Hari, Maitre, Maspoli, Mauch Rolf, Pidoux, Pini, Rohrbasser, Rychen, Schwab, Schweingruber, Stamm Judith, Steinegger, Ziegler Jean, Zisyadis, Zölch, Zwahlen, Zwygart (22)

*Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:*  
Haller

*Bst. a – Let. a*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 13b Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Festhalten*

*Minderheit*

(Dettling, Borer Roland, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Ruckstuhl, Ruf, Seiler Hanspeter)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 13b al. 1**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Maintenir*

*Minorité*

(Dettling, Borer Roland, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Ruckstuhl, Ruf, Seiler Hanspeter)

*Adhérer à la décision du Conseil des Etats*

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

(Siehe Abstimmung zu Art. 13a)

*Adopté selon la proposition de la majorité*

(Voir décision à l'art. 13a)

**Art. 13b Abs. 2, 2bis (neu)**

*Mehrheit*

*Abs. 2*

*Festhalten*

*Abs. 2bis (neu)*

Kann die Ausschaffung wegen grober Verletzung der Mitwirkungspflichten des Inhaftierten innert 6 Monaten nicht vollzogen werden, kann die Haft um weitere 3 Monate verlängert werden.

*Minderheit I*

(Seiler Hanspeter, Borer Roland, Dettling, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Nebiker, Ruf, Schmied Walter)

*Abs. 2*

Die Haft darf höchstens drei Monate .... um höchstens sechs Monate verlängert werden.

*Abs. 2bis (neu)*

*Ablehnung des Antrages der Mehrheit*

*Minderheit II*

(Fischer-Seengen, Borer Roland, Dettling, Fritschi Oscar, Leu Josef, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Steiner Rudolf)

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 2bis (neu)*

*Ablehnung des Antrages der Mehrheit*

**Art. 13b al. 2, 2bis (nouveau)**

*Al. 2*

*Majorité*

*Maintenir*

*Al. 2bis (nouveau)*

Si le refoulement ne peut être exécuté dans les six mois en raison d'une violation grossière par la personne détenue de l'obligation de collaborer, la détention peut être prolongée de trois mois supplémentaires.

*Minorité I*

(Seiler Hanspeter, Borer Roland, Dettling, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Nebiker, Ruf, Schmied Walter)

*Al. 2*

La durée de la détention ne peut excéder trois mois; .... être prolongée de six mois au maximum.

*Al. 2bis (nouveau)*

*Rejeter la proposition de la minorité*

*Minorité II*

(Fischer-Seengen, Borer Roland, Dettling, Fritschi Oscar, Leu Josef, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Steiner Rudolf)

*Al. 2*

*Adhérer à la décision du Conseil des Etats*

*Al. 2bis (nouveau)*

*Rejeter la proposition de la minorité*

**Seiler Hanspeter (V, BE), Sprecher der Minderheit I:** Es handelt sich hier um die Frage der Haftdauer. Sie erinnern sich, dass unser Rat letzte Woche beschlossen hat, diese Dauer auf drei plus drei (als Verlängerung) Monate festzusetzen, also total sechs Monate. Ursprünglich waren, im Entwurf des Bundesrates, zwölf Monate vorgesehen. Der Ständerat hat dann teilweise eingelenkt, indem er diese Frist auf total neun Monate verkürzte – oder verlängerte, je nachdem, aus welcher Optik man das betrachtet.

Die Kommissionsmehrheit, die Minderheit I und die Minderheit II haben sich generell auch auf total 9 Monate eingependelt. So könnte man den Eindruck bekommen, da sei gar kein Unterschied. Es gibt aber Unterschiede: Die Mehrheit will eine Grundfrist von drei Monaten mit je zwei Verlängerungsmöglichkeiten von je drei Monaten, total also neun Monate. Was heisst das nun in der Praxis?

Wenn innerhalb der ersten Frist das Urteil nicht erfolgen kann, muss eine Verlängerung stattfinden. Wenn das in den zweiten drei Monaten auch nicht möglich ist, muss noch einmal eine Verlängerung bewilligt werden. Wir erschweren also damit den Administrativaufwand der Behörden ganz gewaltig, weil nach der Erfahrung verhältnismässig viele Fälle innerhalb von total sechs Monaten nicht erledigt werden können.

In der Begründung der Mehrheit wird gesagt – und ich finde das richtig –, man möchte die erste Frist auf drei Monate ansetzen. Das will auch die Minderheit I, damit man den Kantonen, den entsprechenden Behörden gegenüber zum Ausdruck bringt, dass die Fälle möglichst rasch erledigt sein müssen. Das möchte die Minderheit I auch. Nun ist es in der Praxis so, dass innerhalb der sechs Monate dann nicht alles möglich ist und dass man noch einmal verlängern muss. Wir haben uns deshalb als Minderheit I entschlossen, den praktikableren Vorschlag zu unterbreiten: Wir schlagen eine Verlängerungsfrist von sechs Monaten anstatt zweimal drei Monaten vor, um unnötige administrative Arbeit und unnötigen Administrativaufwand zu vermeiden.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, der Minderheit I zuzustimmen oder, wenn Sie dies nicht tun könnten, mindestens der Minderheit II. Ich bitte die Präsidentin, beim Abstimmungsverfahren so vorzugehen, dass man nicht Minderheit I und Minderheit II einander gegenüberstellt, sondern dass man die Mehrheit der Minderheit I gegenüberstellt und den obsiegenden Antrag der Minderheit II.

**Fischer-Seengen Ulrich (R, AG), Sprecher der Minderheit II:** Die Fassung des Ständerates entspricht derjenigen der ehemaligen Minderheit der nationalrätlichen Kommission. Diese Fassung des Ständerates, lautend auf sechs und drei Monate, ist gegenüber dem Bundesrat bereits ein Kompromiss, der ja ursprünglich sechs und sechs Monate vorgeschlagen hat.

Die Erfahrung zeigt, dass die Beschaffung der Ausweispaapiere in der Regel mehr als drei Monate in Anspruch nimmt, das ist ja der Hauptgrund, warum Ausschaffungshaft angeordnet werden muss; sechs Monate Ausschaffungshaft indessen genügen in aller Regel. Sollten diese sechs Monate einmal nicht genügen, dann besteht die Möglichkeit, dass in Ausnahmefällen diese Haft um drei Monate verlängert wird, allerdings nur mit Zustimmung des Richters. Das ist eine angemessene Lösung.

Wenn man, wie es die Mehrheit und die Minderheit I wollen, die Sache umkehrt und nur drei Monate reguläre Haft möglich macht, so ist das in aller Regel ungenügend, d. h., allzu oft wird dann die Verlängerung beansprucht werden müssen, was an und für sich nicht erwünscht ist.

Es wird befürchtet, dass das Instrument dieser Haft missbraucht werde. Eine solche Befürchtung ist allerdings unbegründet. Jede Haftanordnung bringt für den anordnenden Kanton administrative Umtriebe und Kosten; Kosten auch dann, wenn sich der Bund an diesen beteiligt. Die Kantone werden deshalb auf alle Fälle ein grosses Interesse daran haben, die Haft nur so lange andauern zu lassen, wie sie unbedingt nötig ist.

Ich bin der Meinung, dass die Lösung des Ständerates angemessen, zweckmässig und rechtsstaatlich einwandfrei ist, und bitte Sie, diese Differenz im Sinne des Ständerates zu bereinigen und der Minderheit II zuzustimmen.

**Fritschi Oscar (R, ZH):** Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, der Minderheit II und damit dem Ständerat zuzustimmen – Ausschaffungshaft von sechs Monaten Dauer und drei Monate Verlängerungsmöglichkeit. Im Falle der Ablehnung des Antrages der Minderheit II bitte ich Sie, für die Minderheit I – Ausschaffungshaft von drei Monaten Dauer und sechs Monate Verlängerungsmöglichkeit – zu votieren.

Nachdem eine klare Mehrheit auch dieses Rates den Handlungsbedarf und damit die Notwendigkeit der Vorlage über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht bejaht hat, sollten wir dafür sorgen, dass diese Massnahmen – immer im Rahmen des rechtsstaatlich Erlaubten und Möglichen – auch Wirkung zeitigen. Im konkreten Fall der Haftdauer der Ausschaffungshaft präsentiert sich die Lage nach den Ausführungen von Herrn Bundesrat Koller im Ständerat aber so, dass für einen Viertel der in letzter Zeit Internierten die Dauer von sechs Monaten nicht gereicht hätte, um die Papiere zu beschaffen und die Wegweisung zu vollziehen.

Man wird darum ganz schlicht aufgrund der Erfahrung feststellen müssen – die Internierung wird jetzt ersetzt durch die Ausschaffungshaft –: Es braucht den Maximalrahmen von sechs Monaten, und es braucht eine Verlängerungsmöglichkeit für spezielle Fälle.

Ein Missbrauchsrisiko etwa in dem Sinne, dass die Fremdenpolizei die Inhaftierten zuerst einige Zeit schmoren lässt, bis sie sich an die Aufgabe der Papierbeschaffung macht, kann man sich theoretisch, wenn man den Behörden misstraut, natürlich vorstellen. Aber ich glaube, dass es in der Praxis nicht so ist. Ich erinnere Sie an die Statistiken über die Dauer der Ausschaffungshaft im Kanton Luzern, die uns Frau Bühlmann während der ersten Beratung vorgelegt hat und die zeigen, dass es auch jetzt, wo die maximale Ausschaffungshaft 30 Tage beträgt, nicht so ist, dass diese Frist ausgeschöpft würde. Im übrigen verfügen wir jetzt über eine Internierungsmöglichkeit von 2 Jahren: Da wäre ja viel mehr Spielraum vorhanden, um einzelne Fälle wirklich zu verbummeln und Missbrauch zu betreiben.

Darum bitte ich Sie, die Differenz durch Zustimmung zum Ständerat, d. h. durch Zustimmung zum Antrag der Minderheit II, zu beseitigen.

**Meier Samuel (U, AG):** Ich äussere mich namens der LdU/EVP-Fraktion zu Artikel 13b Absatz 2, zur Haftdauer.

Ich beantrage Ihnen Zustimmung zum Antrag der Mehrheit der Kommission. Schon bei der ersten Behandlung dieses Artikels hat sich unsere Fraktion für diese Variante der Ratsmehrheit – drei Monate Hafthöchstdauer und drei Monate als Verlängerungsmöglichkeit beim Auftreten von besonderen Hindernissen – eingesetzt.

Der neu von der Kommissionmehrheit eingebrachte Absatz 2bis kommt auch unserer Fraktion entgegen bzw. wird auch von uns unterstützt. Damit bekommen wir ein taugliches Instrument in die Hände, welches gegen unkooperatives Verhalten des Inhaftierten eingesetzt werden kann und womit die Haft bei ausgesprochenem Selbstverschulden des Inhaftierten um drei Monate verlängert werden kann.

Unser grundsätzliches Anliegen war es immer, dass ein Inhaftierter nicht für eine Verzögerung des Verfahrens durch die Behörde zu büssen und darum eine Haftverlängerung hinzunehmen hat.

Unsere Fraktion beantragt Ihnen bei Absatz 2 Zustimmung zur Kommissionmehrheit, d. h. Festhalten, und gleichzeitig Zustimmung zum neuen Absatz 2bis.

**Leu Josef (C, LU):** Im Namen der Mehrheit der CVP-Fraktion bitte ich Sie, der Minderheit I (Seiler Hanspeter) zu folgen.

Es kann ja nicht die Absicht sein, die gesetzten Fristen aus Prinzip voll auszuschöpfen. Damit den Vollzugsbehörden doch signalisiert wird, dass rasches Handeln erforderlich ist, aber bei Bedarf – z. B. bei Verletzung der Mitwirkungspflichten – genügend Zeit zur Verfügung steht, scheint der Antrag der Minderheit I ein vernünftiger Kompromiss zu sein.

Ich bitte Sie, diesem Kompromiss zum Durchbruch zu verhelfen.

**Tschäppät Alexander (S, BE):** Die Kommissionmehrheit unterbreitet Ihnen hier einen Kompromiss, den ich vernünftig finde, denn er geht von einer Dreiteilung aus: drei Monate und Verlängerung um zweimal drei Monate. Ich kann mit dem leben, obschon ich Ihnen sagen muss: Diese neun Monate, die wir hier zur Verfügung haben, sind schon ein happiger Brocken, wenn Sie sich bewusst sind, dass wir die Frist jetzt um das Neunfache verlängern: Wir hatten bis jetzt 30 Tage.

Wir verlegen schon die Möglichkeit der Verhaftung zeitlich vor – auch das ist ein nicht unproblematischer Schritt – und dann, wie gesagt, erhöhen wir die mögliche Haftdauer auf neun Monate: Auch das ist ein sehr weitgehender, tiefgreifender Schnitt in Rechte.

Ich denke mir, als Kompromiss könnte ich noch damit leben, aber ich höre aus den Voten, dass offenbar auch dieser Kompromiss schon wieder als inakzeptabel zu gelten hat. Und ich muss Ihnen sagen: Das verstehe ich nun eben nicht. Wir sprechen hier von Ausschaffungshaft! Ich sage es noch einmal: Ausschaffungshaft wird das Instrument sein, das primär die Leute trifft, die sich nicht strafbar gemacht haben, die einzig und allein die Gefahr oder das Risiko in sich bergen, sich zu verstecken, weil sie Angst haben, in ihr Heimatland zurückkehren zu müssen!

Wir können sagen, das sei halt schon nicht gut. Da habe ich ein gewisses Verständnis, wenn man so argumentiert. Aber wenn man dann noch sagt, nun spielt's auch keine Rolle, wie lange wir die ins Gefängnis stecken, dann muss ich Ihnen sagen: Da habe ich als Richter mit meinem Gewissen schon arg Probleme.

Der Antrag der Minderheit I (Seiler Hanspeter) will jetzt so etwas dazwischen, drei Monate und sechs Monate, das sei jetzt der Kompromiss dieser Minderheit. Ich gebe zu, das ist alles noch besser als das, was der Bundesrat wollte: Er wollte sechs und sechs Monate. Drei und sechs ist ein bisschen besser.

Dieser Antrag der Minderheit I ist ein bisschen besser, aber er ist meiner Ansicht nach nicht gut genug, um über die Problematik der Haft, um die es eben in diesem Falle geht, hinwegzugehen und zu sagen: Jetzt werden wir da wie auf dem Teppichmarkt mit den Monaten ein bisschen hin- und herjonglieren.

Herr Seiler Hanspeter argumentiert damit, es sei unnötiger administrativer Aufwand. Ich frage Sie: Wenn Sie im Gefängnis sind, finden Sie das unnötigen administrativen Aufwand, wenn man alle drei Monate überpüft, ob Sie zu Recht in Haft sind oder nicht? Ich kann jedem von Ihnen nur wünschen, 24 Stunden ins Amthaus zu kommen, und ich garantiere Ihnen, Sie hätten eine andere Meinung! Aber zu behaupten, alle drei Monate die Haft zu überprüfen, sei unnötiger administrativer Aufwand, das heisst von etwas zu sprechen und mit Leuten zu spielen, die das dann körperlich zu erleben haben; so etwas kann man nicht unterstützen!

Ich bitte Sie dringend: Diese 9 Monate, die die Kommissionmehrheit vorschlägt, die sind kein Pappenstiel, sondern ein massiver Eingriff; überdrehen Sie nicht ein weiteres Mal, sondern seien Sie einmal zufrieden und akzeptieren Sie das! Ich kann Ihnen sagen: Wen es dann trifft, den trifft's immer noch

hart genug! Wir brauchen die Leute nicht noch mehr zu strafen, als wir jetzt schon drauf und dran sind, es zu tun! Ich bitte Sie dringend, der Mehrheit zuzustimmen und die beiden Minderheitsanträge abzulehnen.

**Heberlein** Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Wir haben es gehört: In diesem Artikel geht es um die Haftdauer. Insgesamt stehen gemäss dem zusätzlichen Absatz 2bis, den die Mehrheit eingefügt hat, neun Monate auf dem Spiel. Ob Sie nach drei Monaten oder nach sechs Monaten oder nach drei plus drei plus drei Monaten den Richter entscheiden lassen sollten, darüber bestehen verschiedene Meinungen. Entsprechend dem Entwurf des Bundesrates hat der Ständerat beschlossen, die erstmalige Überprüfung erst nach sechs Monaten vorzunehmen, um dann erneut auf drei Monate verlängern zu können. Die Mehrheit der SPK des Nationalrates möchte mit 13 zu 10 Stimmen am ursprünglichen Entscheid des Nationalrates – drei Monate erste Haftansetzung plus drei Monate Verlängerung – festhalten. Sie möchte jetzt, gemäss Zusatz der Mehrheit in Absatz 2bis, nochmals drei Monate verlängern, wenn das Verschulden beim Inhaftierten liegt.

Unterdessen haben wir entschieden, dass der Richter zuständig ist. Die Anträge der Kommissionmehrheit ersehen Sie aus der Fahne; Absatz 2bis gehört zum Antrag der Mehrheit. Ich möchte daher unterstützen, dass wir nach dem Vorschlag von Herrn Seiler Hanspeter abstimmen und den Antrag der Kommissionmehrheit dem Antrag der Minderheit II gegenüberstellen. Dann sehen wir klar in der Frage, ob wir nach drei Monaten oder nach sechs Monaten erstmals eine Haftüberprüfung vornehmen.

**Darbellay** Vital (C, VS), rapporteur: En ce qui concerne la détention en vue du renvoi, vous avez trois propositions qui ont un point commun. En effet, dans les trois cas, la détention en vue du renvoi peut durer neuf mois. Je vous rappelle qu'elle peut venir s'ajouter à la détention en phase préparatoire qui, elle, dure trois mois, ce qui pourrait faire douze mois au total.

Voici les différences entre les trois solutions. Le Conseil des Etats et la minorité II (Fischer-Seengen) proposent qu'il puisse y avoir une première détention de six mois et, si les problèmes n'ont pas été réglés, qu'on puisse y ajouter trois mois. La minorité I (Seiler Hanspeter) propose au contraire que la première détention ne dépasse pas trois mois, mais qu'en cas de difficultés on puisse la prolonger de six mois. La proposition de la majorité, qui va à la rencontre du voeu de la minorité I, prévoit également, tout comme la minorité I, une première détention de trois mois; ensuite une prolongation, s'il y a eu des difficultés, de trois mois et on admet une deuxième prolongation de trois mois: cela ferait trois mois plus trois mois plus trois mois; la deuxième prolongation ayant ceci de particulier qu'elle ne peut avoir lieu que dans les cas où les papiers n'ont pas été obtenus par suite d'une mauvaise collaboration de la personne concernée.

Nous nous sommes rendus à l'argument qu'après six mois il était des cas où les papiers n'avaient pas été obtenus parce que la personne concernée n'avait pas fait preuve de bonne volonté. Nous estimons que, dans ces cas-là, la détention peut être prolongée une deuxième fois de trois mois.

Je vous invite donc à soutenir la proposition de la majorité de la commission.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Beim Artikel über die Dauer der Ausschaffungshaft müssen Sie vor allem bedenken, dass wir die Internierung aufheben. Die Internierung war bisher das eindeutig einschneidendste Mittel; sie konnte bekanntlich bis zu zwei Jahre dauern. Weil wir schon in der Expertenkommission Bedenken wegen der Vereinbarkeit mit der Europäischen Menschenrechtskonvention hatten und weil es auch bundesgerichtliche Entscheide gibt, die diese Bedenken verstärkt haben, sind wir bereit, auf die Internierung zu verzichten.

Ich habe angesichts der Differenz zwischen den beiden Räten die Internierungsfälle noch einmal analysieren lassen, und dabei zeigt sich folgendes Bild: Im Kanton Zürich sind in letzter Zeit total 53 Internierungen verfügt worden, 23 betreffend Asylbewerber, 30 betreffend Ausländer gemäss Anag. Davon

konnten 35 ausgeschafft werden. Man war aber in 13 der 53 Fälle – also in rund einem Viertel – auf eine Verlängerung über sechs Monate hinaus angewiesen. Deshalb muss ich Sie dringend bitten, unbedingt eine maximale Haftdauer von neun Monaten vorzusehen. Das ist der eine Gesichtspunkt.

Nun, welches Modell ist zu bevorzugen? Bei allen rechtsstaatlichen Garantien, die wir bewusst eingebaut haben, müssen wir darauf bedacht sein, dass es letztlich ein praktikables Gesetz bleibt. Jetzt kann – nach Ihrem Entscheid – der Richter über die Haft entscheiden. Nachher kann jederzeit ein Haftentlassungsgesuch gestellt werden. Nach einem Monat kann bereits wieder ein solches Gesuch gestellt werden. Nach drei Monaten müsste jedesmal der Richter die Haft verlängern. Das ist übertriebener rechtsstaatlicher Perfektionismus. Deshalb wäre ich Ihnen wirklich dankbar, wenn Sie entweder der Minderheit II oder der Minderheit I zustimmen würden, damit dieses Gesetz auch mit einem vernünftigen Aufwand in den Kantonen gehandhabt werden kann.

Ich bitte Sie, entweder Minderheit II (Fischer-Seengen), also der Fassung Ständerat, oder – im Sinne eines Kompromisses – der Minderheit I (Seiler Hanspeter) zuzustimmen.

#### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit I	91 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	78 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit I	115 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	54 Stimmen

#### Art. 13c

##### Antrag der Kommission

##### Abs. 1, 2

##### Mehrheit

##### Festhalten

##### Minderheit

(Dettling, Borer Roland, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Ruckstuhl, Ruf, Seiler Hanspeter)  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### Abs. 2bis

##### Mehrheit

##### Festhalten

##### Minderheit

(Dettling, Borer Roland, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Nebiker, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Steiner Rudolf)  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### Abs. 4 Bst. a1

##### Mehrheit

##### Festhalten

##### Minderheit

(Dettling, Borer Roland, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Nebiker, Ruckstuhl, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Steiner Rudolf)  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 13c

##### Proposition de la commission

##### Al. 1, 2

##### Majorité

##### Maintenir

##### Minorité

(Dettling, Borer Roland, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Ruckstuhl, Ruf, Seiler Hanspeter)  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### Al. 2bis

##### Majorité

##### Maintenir

**Minorité**

(Dettling, Borer Roland, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Nebiker, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Steiner Rudolf)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Al. 3**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Al. 4 let. a1****Majorité**

Maintenir

**Minorité**

(Dettling, Borer Roland, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Leu Josef, Nebiker, Ruckstuhl, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Steiner Rudolf)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Abs. 1, 2 – Al. 1, 2**

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

(Siehe Abstimmung zu Art. 13a)

*Adopté selon la proposition de la majorité*

(Voir décision à l'art. 13a)

**Abs. 2bis – Al. 2bis**

**Dettling** Toni (R, SZ), Sprecher der Minderheit: Ich möchte mich bei dieser Frage zu Absatz 2bis sehr kurz fassen, obwohl wir in der ersten Lesung um diese Bestimmung sehr hart gefeilscht haben. Es geht einzig und allein darum, ob der erste Satz, welchen der Ständerat gestrichen hat, in der Vorlage bleiben soll oder nicht.

Ich schicke voraus, dass es sich bei dieser Frage nicht um eine Schicksalsfrage des Gesetzes handelt, sondern eher um eine Randfrage. Unbestritten ist, dass der zweite Satz dieses Absatzes 2bis in der Vorlage bleibt, nämlich dass die Ausschaffungs- und Vorbereitungshaft gegenüber Kindern, die das fünfzehnte Altersjahr noch nicht erreicht haben, ausgeschlossen ist.

Dagegen geht es beim ersten Satz dieses Absatzes 2bis um eine allgemeine Anweisung an den Richter.

Aus der Sicht der Minderheit sind wir der Auffassung, dass diese allgemeine Anweisung aus drei Gründen überflüssig ist:

1. Es handelt sich um eine Selbstverständlichkeit. Der Richter hat diese allgemeine Anweisung, die Sie im ersten Satz haben – die familiären Verhältnisse des Betroffenen sowie die Umstände des Haftvollzuges – in seiner Entscheidung in jedem Falle zu berücksichtigen.

2. Wenn wir dieses Kriterium hineinschreiben, dann geben wir ihm ein Übergewicht; die anderen Kriterien, die ebenso wichtig sind, treten dann etwas in den Hintergrund. Es ist deshalb nicht richtig, wenn wir diese genannten Kriterien besonders hervorheben.

3. Wir sind der Meinung, dass wir damit eine Differenz zum Ständerat beheben können, ohne an der Substanz der Vorlage zu rütteln.

Ich empfehle Ihnen daher, der Minderheit zuzustimmen.

**Heberlein** Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Die Kommission hat mit 13 zu 9 Stimmen – Sie haben es gehört – beschlossen, an diesem Antrag festzuhalten und diese Präzisierung anzubringen. Herr Leuba hat in der Kommission mit Vehemenz die Meinung vertreten, dass hier ein Eingriff in die richterliche Überprüfungs-kompetenz vorliege, während Vertreter der Kommissionsmehrheit, z. B. Herr David, erklärten, falls der Lösung mit dem Haftrichter zugestimmt werde, seien sie bereit, auf diese Bestimmung zu verzichten.

Die Kommission hat mit 13 zu 9 Stimmen beschlossen, am früheren Beschluss festzuhalten.

**Präsidentin:** Die CVP Fraktion lässt mitteilen, dass sie mit der Mehrheit stimmt.

**Darbellay** Vital (C, VS), rapporteur: La majorité de la commission veut faire ici la distinction entre une condamnation pénale et une disposition administrative.

Il est évident que dans une condamnation pénale on ne peut pas tenir compte de la situation familiale ou des conditions de l'exécution. Par contre, comme il s'agit ici d'une disposition administrative, il est judicieux de pouvoir tenir compte de la situation familiale.

Je vous invite par conséquent à suivre la majorité de la commission.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Ständerat hat dem zweiten Satz zugestimmt – das heisst also, dass die Anordnung einer Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft gegenüber Kindern und Jugendlichen nicht möglich sein wird –, möchte aber den ersten Satz streichen.

Warum? Es ist auch für den Ständerat vollständig klar, dass nur in Haft genommen werden kann, wer selber einen Haftgrund setzt. Selbstverständlich kann, wenn der Vater einer Familie den Haftgrund setzt, nicht die ganze Familie in Haft genommen werden. Das ist eine Selbstverständlichkeit. Wenn man aber von dieser Selbstverständlichkeit ausgeht, meint der Ständerat zu Recht, dass die Formulierung mehr Fragen aufwirft, als sie löst.

Bedeutet beispielsweise eine Berücksichtigung der Familienverhältnisse, dass der Familienvater, der den Haftgrund setzt, überhaupt nicht in Haft genommen werden kann, weil er eine Familie hat? Deshalb war der Ständerat der Meinung, dass dieser erste Satz wirklich nur zur Verwirrung beiträgt und besser gestrichen wird.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit

83 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

80 Stimmen

**Abs. 3 – Al. 3**

**Heberlein** Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Herr Oscar Fritschi hat bereits im Namen der Redaktionskommission angetönt, dass wir in Artikel 13c eine Differenz haben. Im Namen der Kommission möchte ich präzisieren, dass hier keine materielle Differenz zwischen «mündlicher Anhörung» und «mündlichem Verfahren» gemeint war, sondern dass dasselbe gemeint ist: Wir möchten im Sinne einer Vereinheitlichung den Begriff «mündliches Verfahren» und im französischen Text «procédure orale» wählen.

**Angenommen – Adopté****Abs. 4 Bst. a1 – Al. 4 let. a1**

**Dettling** Toni (R, SZ), Sprecher der Minderheit: Auch hier eine kurze Begründung, weil es ebensowenig um das Schicksal des ganzen Gesetzes geht. Ich bin der Meinung, dass wir der Minderheit und dem Ständerat zustimmen sollten, und zwar im wesentlichen wiederum aus drei Gründen:

1. Der von der Mehrheit verlangte Zusatz in Absatz 4 Buchstabe a1 ist im nachfolgenden Buchstaben a weitgehend eingeschlossen. Denn beim Haftrecht ist es selbstverständlich, dass der Richter den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten hat.

2. Der Betroffene kann stets ein Haftentlassungsgesuch stellen. In der Folge hat dann der Richter wiederum die Frage der Verhältnismässigkeit zu überprüfen.

3. Dadurch könnten wir eine Differenz zum Ständerat bereinigen – ich betone hier: könnten, weil es uns ja bis jetzt nicht gelungen ist, die bestehenden Differenzen auszuräumen.

Ich empfehle Ihnen daher Zustimmung zur Minderheit und damit zum Ständerat.

**Heberlein** Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Die Kommission hat mit 12 zu 11 Stimmen entschieden, am früheren Beschluss des Nationalrates festzuhalten und den Buchstaben a1 einzufügen, wonach die Haft dann beendet werden muss, wenn sie sich als unverhältnismässig erweist. Die Minderheit erachtet in

Übereinstimmung mit Bundesrat und Ständerat diesen Zusatz für überflüssig und für einen unnötigen Eingriff in das richterliche Ermessen.

**Darbellay Vital** (C, VS), rapporteur: La commission a décidé, par 12 voix contre 11, de maintenir que, si la détention s'avère disproportionnée, bien que le motif de la détention subsiste, la détention doit être levée. M. Dettling nous dit que cela va de soi. Eh bien, je pense que ce n'est pas très grave si cela est stipulé: certaines choses vont encore mieux du moment qu'on les exprime.

Je vous invite à suivre la majorité de la commission.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist im Verwaltungsrecht neben dem Legalitätsprinzip das wichtigste Prinzip. Wenn wir beginnen, diese Prinzipien nach reiner Willkür einmal zu nennen und einmal nicht, machen wir in legislativer Willkür. Das ist der wichtigste Grund, weshalb der Ständerat hier diese Selbstverständlichkeit nicht im Gesetz haben wollte.

Ich bitte Sie, dem Beschluss des Ständerates aus diesen prinzipiellen Überlegungen heraus zuzustimmen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	93 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	70 Stimmen

#### Art. 13d Abs. 2, 13e Abs. 1, 4

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 13d al. 2, 13e al. 1, 4

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 14e (neu)

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Antrag Bäumlin

Teiltrückweisung an den Bundesrat

Artikel 14e Anag ist an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, im ordentlichen Verfahren eine Botschaft und einen Verpflichtungskredit für die Finanzierung der interkantonalen Haftanstalten vorzulegen.

#### Art. 14e (nouveau)

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### Proposition Bäumlin

Renvoi partiel au Conseil fédéral

L'article 14e de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers doit être renvoyé au Conseil fédéral avec mandat de présenter, selon la procédure ordinaire, un message et un crédit d'engagement pour le financement des maisons d'arrêts intercantionales.

**Bäumlin Ursula** (S, BE): Mein Teiltrückweisungsantrag stützt sich auf das Geschäftsreglement des Nationalrates, Artikel 74 Absatz 1. Sie können dort nachlesen, wofür es geht.

Mein Antrag hat folgenden Inhalt: Artikel 14e ist an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, im ordentlichen Verfahren eine Botschaft und einen Verpflichtungskredit für die Finanzierung der interkantonalen Haftanstalten vorzulegen.

Wenn Sie diesen bundesrätlichen «Quereinsteigerantrag» lesen, merken Sie, um welche Ausländer es bei dieser Rechtsetzung in erster Linie geht: um Asylbewerber, Flüchtlinge und Ausländer mit prekäreren Status, an welchen die Ausschaffung vollzogen werden soll.

Herr Bundesrat Koller, Sie haben sich letzte Woche dagegen verwahrt, dass dieses Gesetz Menschen kriminalisieren würde. Wofür aber werden sie in Haft genommen, unter Um-

ständen schon mitten im erstinstanzlichen Verfahren? Tatsächlich nicht für irgendeine Straftat, sondern es genügt, dass sie in den Befragungen ihrer Angst vor der Rückkehr ins Herkunftsland so Ausdruck gegeben haben, dass man sie des Untertauchens verdächtigen wird. Das steht in Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe c geschrieben. Es könnte also passieren, dass bei den betroffenen Asylbewerbern statt dem Postboten die Polizei mit dem negativen BFF-Entscheid und auch gleich mit den Handschellen erscheint.

Herr Bundesrat Koller, vor bald vier Jahren bin ich hier im Namen meiner Fraktion auf den dringlichen Bundesbeschluss eingetreten und habe ihn mitgetragen unter der Voraussetzung, dass er ein faires und rasches Verfahren festlege, notabene in dieser Reihenfolge.

Mit den Zwangsmassnahmen im Anag geht nun aber die letzte Fairness des Asylverfahrens flöten, und übrig bleibt eine Beschleunigung, die den Asylsuchenden wenig Chance lässt. Herr Bundesrat, Sie beharren ständig darauf, das Verfahren sei auch mit diesen Zwangsmassnahmen als rechtsstaatlich zu qualifizieren. Mein Verständnis vom Rechtsstaat beinhaltet jedoch vor allem den Schutz der Rechtsuchenden vor der Staatsmacht und -räson. Jedenfalls funktioniert diese beschleunigte Sicherstellung der Vollzugsmassnahmen natürlich nur, wenn es genügend Haftanstalten dafür gibt.

Das Bundesgesetz, das hier beschlossen werden wird, erfordert eine rasche Umsetzung in Beton und Betrieb. Die Kantone sind damit überfordert und haben den Bund zu Hilfe gerufen. Der Ständerat reagiert mit diesem Artikel 14e: «Der Bund kann den Bau und die Einrichtung kantonaler Haftanstalten, die ausschliesslich dem Vollzug der Vorbereitungs- und der Ausschaffungshaft dienen, ganz oder teilweise finanzieren.» Kann er wirklich? Wie steht es mit der angegebenen gesetzlichen Grundlage für diese Finanzierung? Welche Kommission hat sich angemessen damit befasst? Fällt der Vollzug der Wegweisung gerade von abgewiesenen Asylbewerbern nicht in die alleinige Kompetenz der Kantone? Setzt das Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug nicht gewichtigere Sanktionstatbestände voraus?

Vor einer Woche hat ein «NZZ»-Journalist zur Sache recherchiert und auf die beiden Posten Bau- und Betriebsbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten im Budget 1994 verwiesen. Es handelt sich dort um rund 100 Millionen. Auch wenn die Beträge für das Jahr 1994 besonders für den Betrieb massiv aufgestockt wurden, so kann das nicht für diese interkantonalen Haftanstalten mit ihren «neuen Straffälligen» gemeint gewesen sein, denn in der Budgetbotschaft und bei der Beratung des Budgets war davon noch keine Rede.

Herr Bundesrat, was wurde in dieser so ungewöhnlich präsenten Angelegenheit den Kantonen für 1994 versprochen? Ist der Botschaft, die Sie im Juni zur Finanzierung der Zwangsmassnahmen vorlegen wollen, vielleicht auch gerade noch ein Nachtragskreditbegehren angehängt? Ich könnte mir denken, die Finanzdelegation wird sich ebenso geradeheraus dagegen vernehmen lassen, wie sie das z. B. bei der Aufbauhilfe für Palästina getan hat, und sie wird auch hier bei den Subventionen im Hinblick auf Zwangsmassnahmen verlangen, dass sie an einem sinnigen Ort kompensiert werden. Wie wäre es zum Beispiel bei den Ausgaben für die politische Polizei?

Ich habe den Teiltrückweisungsantrag auch als Mitglied der Finanzkommission eingereicht. Ich werde den Verdacht nicht los, dass die Finanzkommission vom Bundesratsantrag übergegangen zu werden droht. Deswegen schlage ich vor, dass der Bundesrat im ordentlichen Verfahren eine Botschaft und insbesondere einen Verpflichtungskredit für die Finanzierung der intendierten Haftanstalten vorlegt. Dass es einen Verpflichtungskredit im Budget braucht, steht im Finanzhaushaltsgesetz geschrieben. Das ist so, wenn es sich um Bau- oder jährlich wiederkehrende Kredite handelt. Beides ist hier der Fall. Auch die Finanzhaushaltsverordnung des Bundesrates lässt da keinen Spielraum.

Ich finde es stossend, dass der Bundesrat zum Beispiel den Verpflichtungskredit der Weiterbildungsoffensive hinterrücks zusammengespart und um 3 Millionen Franken an Zahlungskrediten gefeilscht hat, während er hier überstürzt mit der gros-

sen Kelle anrichten will, bevor überhaupt ein Verpflichtungskredit vorgestellt und beschlossen worden ist.

Sollen die -zig Millionen, um die es sich da handelt – niemand weiss bisher genau, um wieviel es geht – vielleicht an den Weisungen zum Budget 95, zum Vollzug des Voranschlags 94 und am Finanzplan 1995–1997 vorbeigelotst werden?

Schade auch, kommt meine Motion für ein Rückkehrhilfeprojekt für eritreische und äthiopische Asylbewerber jetzt nicht wie ursprünglich traktandiert zur Behandlung. Der Bundesrat lehnt sie ab, weil sie sich im delegierten Rechtsetzungsbereich bewege. Herr Bundesrat Koller, ich möchte Ihnen einfach sagen: Wenn Sie mit Ihren Zwangsmassnahmen wirklich sparen wollen, wie Sie das letzte Woche Herrn Ledergerber angekündigt haben, so könnten Sie das mit einem Rückkehrprojekt für etwa 1000 Leute, die mit einer Starthilfe heimgehen könnten, auch tun, besser tun, sinnvoller tun! Aber es scheint, dass Sie lieber Geld für Gefängnisse ausgeben.

Herr Bundesrat Koller, Sie haben letzte Woche beim Gleichstellungsgesetz zweimal Dürrenmatt zitiert. Ich bin nun wirklich versucht, ihn ein drittes Mal zu zitieren: «Die Schweiz – ein Gefängnis» so hat er seine Rede in Rüslikon zum Empfang von Präsident Havel überschrieben. Bitte lassen Sie das nicht Tatsache werden! Nehmen Sie doch wenigstens diesen Artikel 14e zurück in die ordentliche Verabschiedung. Er genügt meiner Ansicht nach als gesetzliche Grundlage nämlich nicht. Und den Kantonen ist bezüglich der finanziellen Konsequenzen ganz reiner Wein einzuschenken.

Wer diese Ansicht mit mir teilt, möge bitte meinem Antrag zustimmen.

**Heberlein Trix (R, ZH)**, Berichterstatterin: In der bundesrätlichen Botschaft war bekanntlich kein Artikel vorgesehen, der eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den neu zu errichtenden Anstalten festlegen sollte. Es war auch kein Beitrag vorgesehen für den Unterhalt. Aufgrund der Vernehmlassungen wurde dann eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die Bedürfnisse abklärte und feststellte, dass es notwendig sei, den Kantonen finanzielle Beiträge auszurichten. Wir haben in der ersten Lesung in unserer SPK einem Antrag Seiler Hanspeter oppositionslos zugestimmt, der in dieser Hinsicht einen Beitrag an die Kosten der Kantone vorsah.

Unterdessen hat der Bundesrat selber einen Artikel ausgearbeitet, den wir hier in der ersten Lesung behandeln und dem der Ständerat oppositionslos zustimmte. Ich beantrage Ihnen daher, diesem Artikel auch zuzustimmen. Die Kommission hat mit 15 zu 0 Stimmen – allerdings bei 10 Enthaltungen – diesen Artikel unterstützt, auch aufgrund der Erklärungen, dass ein Verpflichtungskredit in der Sommersession dem Parlament vorgelegt werde.

**Darbellay Vital (C, VS)**, rapporteur: Les cantons ont indiqué l'impossibilité dans laquelle ils étaient d'assurer d'une manière convenable l'exécution de cette loi. La commission s'en est émue et, en première lecture, elle a accepté la proposition Seiler Hanspeter de donner des responsabilités dans ce sens à la Confédération. Ensuite, le Conseil fédéral a repris ce problème et il a préparé un article particulier, l'article 14e, qui n'a pas été traité ici en première lecture, mais qui l'a été d'abord à la commission du Conseil des Etats, ensuite au Conseil des Etats, puis à la commission du Conseil national dans la procédure d'élimination des divergences.

La commission s'est prononcée, par 15 voix sans opposition, en faveur de cet article, et nous vous invitons par conséquent à refuser la proposition de renvoi partiel Bäumlín et à accepter l'article 14e.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Vielleicht ein kurzes Wort zur Vorgeschichte: Der Vollzug der Wegweisung und der Ausweisung ist nach geltendem Recht – ich verweise auf Artikel 17 Asylgesetz und Artikel 14 Anag – ganz klar Aufgabe der Kantone. Das war der Grund, weshalb wir Ihnen anfänglich keinerlei Subventionierung beim Vollzug dieses Gesetzes vorgeschlagen haben, denn im Bereich des Flüchtlingswesens, wo der Bund die Fürsorgekosten tragen muss, haben wir bereits in der Asylverordnung II im Rahmen der Ausschaffungshaft eine Tages-

pauschale von 100 Franken vorgesehen, die die Kantone beanspruchen können. Im Rahmen der Vernehmlassung haben dann aber die Kantone geltend gemacht, dass sie ohne zusätzliche Bundesunterstützung nicht in der Lage seien, dieses neue Gesetz zu vollziehen. In Ihrer Kommission wurde daher ohne Gegenstimme einem Antrag Seiler Hanspeter zugestimmt, der eine entsprechende Finanzierungsnorm als Blankonorm enthielt.

Wir haben daraufhin, Frau Bäumlín, auch die Frage der Bundeskompetenz durch ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz abklären lassen, und das Bundesamt für Justiz hat in diesem Gutachten festgehalten, dass der Bund weiter gehen könne in der Unterstützung, sofern die Organisationsautonomie der Kantone soweit als möglich gewahrt bleibe. Selbstverständlich steht Ihnen dieses Gutachten zur Verfügung. Wir fanden es aber aus rechtsstaatlichen Gründen richtig, dass wir es nicht bei einer Blankonorm bewenden lassen, sondern in der entsprechenden Finanzierungsnorm ganz klar festhalten, was die Kantone vom Bund erwarten können.

Aufgrund dieses Artikels 14e gedenkt der Bundesrat – basierend auf den entsprechenden Vorarbeiten der Arbeitsgruppe von Herrn Direktor Scheidegger – in Absprache mit den Kantonen vorerst eine Haftanstalt im Grossraum Zürich, in der Nähe des Flughafens Kloten, zu subventionieren, und zwar mit der ganz eindeutigen Auflage, dass diese Anstalt auch für den interkantonalen Vollzug zur Verfügung stehen muss.

Die Arbeitsgruppe Scheidegger ist nämlich aufgrund von Schätzungen zum Ergebnis gelangt, dass wir insgesamt mit etwa 200, maximal 300 zusätzlichen Haftplätzen rechnen müssen. Daher möchten wir bei der Realisierung etappenweise vorgehen. Bei den unproblematischen Fällen – dort, wo kein Gewaltpotential in Frage steht – muten wir den Kantonen zu, dieses Gesetz eigenständig zu vollziehen. Bei jenen relativ wenigen Fällen, wo tatsächlich ein Gewaltpotential in Frage steht, beginnen wir mit der Subventionierung dieser einen, neuen Haftanstalt. Im übrigen, Frau Bäumlín, werden wir uns vollständig an das Finanzhaushaltsgesetz halten; wenn Sie dieser Ermächtigungsnorm heute zustimmen, werden wir Ihnen auf die Junisession ganz nach dem Gesetz einen entsprechenden Verpflichtungskredit präsentieren, über den Sie dann beraten und entscheiden können.

Gegenüber Ihren Einwänden darf ich hier noch einmal wiederholen, dass unbescholtene Asylbewerber von diesem Gesetz wirklich nichts zu befürchten haben. Im übrigen möchte ich auch klar festgehalten haben, dass die Finanzierung der Betriebskosten bei Ausländern im Unterschied zu jener bei Asylbewerbern in der ausschliesslichen Kompetenz der Kantone bleibt. Wir werden im Vollzug also nur die Aufwendungen für Asylbewerber und asylbewerberähnliche Fälle mit einer Tagespauschale entschädigen, währenddem die Finanzierung der Kosten für illegale Ausländer vollständig in der Kompetenz der Kantone bleibt.

Das sind die wichtigen Richtlinien dieses neuen Finanzierungsartikels; ich möchte Sie dringend bitten, diesem Artikel zuzustimmen.

**Bäumlín Ursula (S, BE)**: Herr Bundesrat, ich möchte Sie schon fragen, was in Artikel 13b Absatz 1 Litera c geschrieben steht. Danach kann die Behörde den Ausländer «in Haft nehmen, wenn konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass er sich der Ausschaffung entziehen will». Wenn sich also ein Ausländer in den Befragungen in diesem Sinne äussert, besteht die konkrete Befürchtung, dass er sich der Ausschaffung entziehen will.

Somit kommt diese Bestimmung zur Anwendung – und der bisher unbescholtene Ausländer ist plötzlich bescholten.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Als Nationalrätin haben Sie natürlich Anspruch auf eine Antwort, Frau Bäumlín. Wir haben diese Frage in diesem Rat – und auch im Ständerat – nun wirklich eingehend behandelt. Ich habe Ihnen dabei wiederholt den massgeblichen Bundesgerichtsentscheid zitiert, wonach eine blosse Vermutung des Untertauchens eindeutig nicht genügt, sondern konkrete, objektive Anzeichen gegeben sein müssen. Wir haben dann im Ständerat den entsprechenden Artikel

in Rücksichtnahme auf Ihre Befürchtungen noch dahin gehend verbessert, dass wir ihn im Sinne der Bundesgerichtsrechtsprechung noch präzisiert haben. Genau das gleiche gilt auch für Artikel 13a Litera e. Es kann nicht der Sinn sein, dass ich das noch einmal wiederhole.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	106 Stimmen
Für den Antrag Bäumlin	53 Stimmen

#### Art. 20 Abs. 1ter

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 20 al. 1ter

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Heberlein** Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Im Auftrage der Kommission möchte ich hier festhalten, dass die Kommission auf diesen Artikel verzichtet hat, weil gemäss Artikel 100 Litera b des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide betreffend Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft automatisch die Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht zulässig ist. Es ist daher überflüssig, dies im Anag ausdrücklich noch einmal zu erwähnen. Vielmehr könnte ein spezieller Hinweis zum falschen Schluss führen, dass eine staatsrechtliche Beschwerde in diesen Haftsachen grundsätzlich ausgeschlossen sei. Darum wurde in unserer Kommission dann auf diesen Zusatz verzichtet.

#### Angenommen – Adopté

#### Ziff. III Art. 1

##### Antrag der Kommission

##### Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### Abs. 2

##### Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### Minderheit

(Gross Andreas, Borel François, Bühlmann, Caspar-Hutter, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Meier Samuel, Seiler Rolf, Tschäppät Alexander)  
Streichen

#### Antrag Leuba

##### Abs. 2

Bis zum Erlass derselben – aber während einer Periode von höchstens 18 Monaten, wenn das kantonale Recht nichts anderes bestimmt – sind die Kantonsregierungen befugt, die notwendigen Bestimmungen zu erlassen.

#### Ch. III art. 1

##### Proposition de la commission

##### Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### Al. 2

##### Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### Minorité

(Gross Andreas, Borel François, Bühlmann, Caspar-Hutter, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Meier Samuel, Seiler Rolf, Tschäppät Alexander)  
Biffer

#### Proposition Leuba

##### Al. 2

Jusqu'à leur promulgation, mais pendant 18 mois au plus si le droit cantonal n'en dispose pas autrement, les gouvernements cantonaux sont compétents pour édicter les dispositions nécessaires.

#### Abs. 1 – Al. 1

##### Angenommen – Adopté

#### Abs. 2 – Al. 2

**Gross** Andreas (S, ZH), Sprecher der Minderheit: Bei den Schlussbestimmungen geht es in Artikel 1 einerseits darum, dass die Kantone die Gesetze erlassen sollen, die den Vollzug bestimmen (Absatz 1); das ist an sich unbestritten und selbstverständlich.

Der Absatz 2 hingegen ist höchst problematisch. Bis zum Erlass dieser Bestimmungen dürfen die Kantonsregierungen gemäss diesem Absatz 2 die notwendigen Bestimmungen selber erlassen. Das ist rechtsstaatlich in verschiedener Hinsicht höchst fragwürdig.

Materiell: Wenn wir in die Persönlichkeitsrechte von Menschen eingreifen – und es geht hier nicht nur um organisatorische Kleinigkeiten; wie z. B. die Haft vollzogen wird, das kann die Persönlichkeitsrechte tangieren –, darf die Verwirklichung dieser Bestimmungen nicht den Exekutiven übergeben werden. Das ist rechtsstaatlich nicht haltbar. Wenn man das will, braucht es eine gesetzliche Grundlage. Diese gesetzliche Grundlage muss gemäss jenen Verfassungsartikeln realisiert werden, die die Kantone vorsehen.

Notrecht und Dringlichkeitsrecht sind immer problematisch. Wer sich selber dieser Mittel bedient, nimmt wenigstens die Verantwortung selber auf sich; wenn man das hingegen delegiert, handelt man verantwortungslos, weil man die Verantwortung abschiebt.

Herr Bundesrat Koller, Sie waren ja sowohl Rechtsprofessor wie auch Appenzeller Nationalrat, der stolz war auf die föderalistische Tradition, für die gerade das Appenzell steht. Sie haben im Sinne dieser Tradition Ihrem Nachfolger Engler in einer Motionsantwort im vergangenen Dezember noch gesagt, wie wichtig die föderalistischen Strukturen unseres Landes seien – ich zitiere –, «um übermässige Machtballungen zu verhindern». Sie verstossen hier genau gegen diesen föderalistischen Grundsatz! Sie ballen hier Macht, Sie geben Sie von Exekutive zu Exekutive und strafen eigentlich Ihre Sonntagsreden lügen; im Werktag werden Sie diesem Sonntagsanspruch nicht gerecht.

Wir haben tagelang über die Rechtsstaatlichkeit dieses Gesetzes gestritten. Wenn dieses Gesetz meiner Meinung nach nicht sonst schon rechtsstaatlich sehr fragwürdig wäre, dann könnte man sicher sagen, dieser Artikel ist es ganz bestimmt; man könnte von einem rechtsstaatlichen Geisterfahrer reden. Ich möchte Ihnen das mit jenen Leuten illustrieren, die Sie uns jetzt immer vorgehalten haben. Sie haben immer mit Professoren argumentiert. Wenn wir Ihnen ein bisschen zu nahe getreten sind, haben Sie gesagt: Dieser Professor, jener Professor und auch jener dritte Professor schützt unser Vorgehen. Wir haben Ihnen damals schon gesagt, es sei gefährlich, mit Professoren zu argumentieren, weil man dann im Umkehrfall immer auch andere findet.

Ich könnte Ihnen jetzt eine Litanei aus der Literatur zitieren, von Herrn Burckhardt über Herrn Häfeli bis zu Herrn Aubert, die in ihrer Lehre immer sagen: Eingreifen in den kantonalen Vollzug, das darf der Bund nicht. Denn wenn Sie es so machen und den Regierungsräten die Kompetenz geben, geben Sie Ihnen zum Teil die Kompetenz, etwas zu tun, was unter Umständen in den kantonalen Verfassungen den Parlamenten vorbehalten ist. Das ist rechtsstaatlich höchst fragwürdig. Deshalb haben zum Beispiel Fleiner schon Anfang des Jahrhunderts, Burckhardt und Giacometti in der Mitte des Jahrhunderts und Aubert bezweifelt, ob man das überhaupt darf, ob das mit dem Föderalismus, mit der Hoheit der Kantone vereinbar ist. Alle diese Professoren haben dieses Vorgehen abgelehnt!

Ich möchte Sie wirklich bitten, hier zurückhaltender zu sein und der Minderheit zu folgen. Diese akzeptiert es nicht, dass der Bund unter dem Vorwand einer vermeintlichen zeitlichen Dringlichkeit, die in diesem Ausmass nicht besteht, so in die Hoheit der Kantone eingreift, dass er deren Regierungen die Kompetenz erteilt, obwohl verfassungsmässig zum Teil die Legislativen dafür zuständig sind.

Zweitens ist es nicht nötig, das so schnell zu verlangen. Sie könnten meiner Meinung nach noch sagen: Der Bund erlässt die Bestimmungen, bis der Kanton die ordentlichen macht; das wäre rechtsstaatlich richtiger, wenn auch föderalistisch problematisch. Aber hier machen Sie etwas rechtsstaatlich höchst Fragwürdiges und ermöglichen eine Ungleichbehandlung der Menschen je nach Kantonsregierung, die sachlich ebenfalls nicht gerechtfertigt ist.

Ich möchte Sie bitten, den Absatz 2 dieser Schlussbestimmung abzulehnen.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Les dispositions finales qui se trouvent au chiffre III article 1er ont pour but de régler la manière dont les cantons doivent appliquer le droit fédéral. L'alinéa 1er ne pose aucun problème, il n'est d'ailleurs pas contesté.

Se pose la question de l'alinéa 2 qui dit: «Jusqu'à leur promulgation, les gouvernements cantonaux édictent les dispositions nécessaires.» Sur le plan de la nécessité de procéder de cette manière, je crois que c'est indiscutable, sinon nous repoussons l'entrée en vigueur pratique de cette loi d'une année ou une année et demie, c'est-à-dire du temps qu'il faudra aux cantons pour édicter les dispositions légales nécessaires. A cet égard, je suis sans réserve la majorité qui veut cet alinéa 2. En revanche, je ne souhaite pas qu'on passe par-dessus le droit constitutionnel cantonal lorsque ce droit met dans les compétences des Parlements cantonaux, dans les compétences des Grands Conseils la promulgation des lois d'application. Il y a des cantons – c'est la raison pour laquelle ma proposition dit «si le droit cantonal n'en dispose pas autrement» – où, naturellement, des dispositions d'application de ce genre sont de la compétence des gouvernements. Mais il y a aussi des cantons où ces dispositions sont de la compétence des Grands Conseils. C'est le cas, sans aucun doute, du canton de Vaud. Et là, je ne souhaite pas que le Conseil fédéral donne aux gouvernements simplement un blanc-seing pour que, dans les 15 prochaines années, par arrêté du Conseil d'Etat ou ordonnance du gouvernement, on règle la procédure alors que, d'après le droit cantonal, c'est le Parlement cantonal qui doit la régler.

C'est la raison pour laquelle j'ai introduit cette limite de 18 mois. J'avais pensé à 12 mois et, en commission, on m'a dit que 12 mois c'était trop court. Il faut compter le temps de référendum populaire, par conséquent il ne faut pas qu'il y ait de solution de continuité, donc votre délai de 12 mois est trop court. Je crois donc vraiment qu'avec 18 mois n'importe quel gouvernement peut présenter à son Parlement des dispositions nécessaires et, par conséquent, obtenir du parlement qu'il vote les dispositions dans ce délai de 18 mois, après quoi la compétence du gouvernement disparaît et, à ce moment-là, nous sommes rentrés dans le droit constitutionnel cantonal ordinaire.

Je crois que c'est la solution raisonnable. Je vous ferai remarquer que la solution proposée par le Conseil des Etats n'est pas exceptionnelle, parce que différentes dispositions du droit fédéral permettent aux gouvernements cantonaux de prendre les dispositions nécessaires jusqu'à ce que les Parlements cantonaux se prononcent. On l'a vu dans la loi d'introduction du Code civil, par exemple, où les gouvernements étaient en mesure de prendre les dispositions d'application jusqu'à ce que les Grands Conseils votent les lois d'introduction du Code civil suisse.

C'est une manière de procéder qui est nécessaire lorsqu'on veut appliquer rapidement le droit fédéral. Le fédéralisme ne doit pas être une disposition qui freine l'application du droit fédéral quand ce dernier est nécessaire. En revanche, on ne doit pas renverser l'ordre de compétences par des dispositions fédérales lorsque ces compétences sont réglées dans le droit constitutionnel cantonal, raison pour laquelle il faut mettre un délai et dire aux gouvernements cantonaux – qui ont l'obligation, dans leur canton, de passer devant le Grand Conseil – que dans les 18 mois ils doivent faire approuver par le Grand Conseil et faire entrer en vigueur les dispositions nécessaires. Je crois que c'est une solution de compromis entre la proposition de minorité Gross Andreas qui ne veut donner aucune

compétence aux gouvernements cantonaux, ce qui n'est pas raisonnable parce qu'on ne pourra pas mettre en vigueur cette loi de manière raisonnable, et la proposition de la majorité qui, à mon avis, présente le défaut de donner une compétence indéfinie aux gouvernements cantonaux de violer les dispositions du droit cantonal.

**Heberlein Trix (R, ZH),** Berichterstatterin: Wir haben in der Kommission Absatz 2 der Schlussbestimmungen mit 12 zu 12 Stimmen und meinem Stichentscheid zugestimmt. Die Forderung nach einer derartigen Bestimmung wurde gerade von den Kantonen aufgestellt, welche sahen, dass es nicht richtig wäre, eine Frist zu setzen, wenn Gesetze im formellen Sinne erlassen werden müssen, und zwar in den Kantonen mit dem obligatorischen Gesetzesreferendum – und diese gibt es eben auch, Herr Leuba. Es sind nicht immer die Kantonsregierungen respektive die Parlamente, die allein zuständig sind, sondern es müssen in gewissen Kantonen auch Gesetze im formellen Sinne erlassen werden.

Wir haben in der Kommission über den Antrag Leuba nicht abgestimmt, weil kein formeller Antrag vorlag. Wir haben aber materiell über eine Befristung diskutiert und uns einem Föderalisten angeschlossen, auch einem Innerrhoder, Herr Gross Andreas, nämlich Herrn Carlo Schmid, der im Ständerat die Formulierung beantragt hat, die jetzt hier vorliegt.

Ich beantrage Ihnen daher im Namen der Kommissionsmehrheit, dem Artikel in dieser Form zuzustimmen.

**Darbellay Vital (C, VS),** rapporteur: L'alinéa 1er de cet article n'est pas combattu. Les cantons doivent édicter les dispositions d'exécution, et c'est normal.

Par contre, l'alinéa 2 est combattu puisqu'on donne la compétence, selon la version du Conseil des Etats, aux gouvernements cantonaux d'édicter les dispositions jusqu'à la promulgation par l'autorité compétente. La proposition Leuba se situe entre la proposition de la minorité qui demande de biffer cette disposition et la proposition de la majorité. Elle prévoit que les gouvernements cantonaux peuvent avoir la compétence, mais pendant 18 mois au plus, si le droit cantonal n'en dispose pas autrement.

Je pense, et la commission avec moi – à une majorité de 12 voix contre 12, pas très confortable donc –, qu'il est nécessaire d'avoir une disposition donnant des compétences au gouvernement de manière à ce que la loi puisse être mise en vigueur dans des délais normaux.

Il me semble toutefois que la proposition Leuba, qui n'a pas été votée en commission, peut être acceptée puisqu'elle maintient le principe, mais limite à 18 mois son application.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Herr Gross Andreas, Sie werfen mir Diskrepanz zwischen Sonntagspredigt und Werktagsarbeit vor. Ich darf immerhin für mich in Anspruch nehmen, Herr Gross, dass ich letzten Sommer, als verlangt wurde, solche Zwangsmassnahmen im Notrecht zu erlassen, dies konsequent abgelehnt habe, weil ich der Demokratie eine Chance geben will. Ich habe daher mit Unterstützung der Bundesratsparteien erreicht, dass wir dieses Gesetz zwar im beschleunigten Verfahren, aber nicht als Notrecht erlassen und damit das Demokratieprinzip wirklich hochhalten, trotz des dringenden Handlungsbedarfs.

Wir haben Ihnen keine derartige Schlussbestimmung vorgeschlagen. Dann hat aber anlässlich der Anhörung – das ist der Hintergrund dieser Bestimmung – Herr Regierungsrat Huber geltend gemacht, dass einige Kantone ein bis zwei Jahre benötigen würden, um dieses Gesetz im kantonalen Verfahren realisieren zu können. Das war der Hintergrund, weshalb dann im Ständerat diese Norm aufgenommen worden ist. Sie nimmt auch Rücksicht auf die Kantone, indem wir eben nicht von Bundesrechts wegen vorschreiben, sondern den sofortigen Vollzug ermöglichen und für eine Übergangszeit eine Delegation an die Kantonsregierungen vorsehen, wo das nötig ist.

Persönlich habe ich durchaus ein gewisses Verständnis für den Antrag Leuba. Sie werden damit eine Differenz zum Ständerat schaffen, und wir werden dann noch einmal ganz genau analysieren, ob 18 Monate in Kantonen wie Zürich und Luzern

genügten oder, was ich vermute, ob zwei Jahre nicht angemessener wären. Aber dass man hier einen gewissen Druck aufsetzt, dass die Kantone das möglichst rasch im normalen gesetzlichen Verfahren vollziehen, finde ich an sich richtig. Im übrigen, Herr Gross, darf ich betonen: Ich hätte für Ihre Bedenken Verständnis, wenn es darum ginge, neue Pflichten, neue Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte vorzusehen, aber es handelt sich ja um reine Organisationsvorschriften. Deshalb lässt sich dieser Artikel wirklich unter jedem Gesichtspunkt verantworten. Ähnliche Lösungen haben wir schon im Raumplanungsgesetz und auch im Bundesgesetz über die Unterstützung Bedürftiger vorgesehen. Erlauben Sie mir zum Schluss doch noch ein Wort zu den Professoren: Ich bin auch der Meinung, dass man nicht immer nur auf die Professoren hören sollte, aber bei diesem Gesetz habe ich den Vorteil, dass praktisch alle Professoren auf meiner Seite stehen.

#### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Leuba	126 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	36 Stimmen

##### Definitive, namentliche Abstimmung

##### Vote définitif, par appel nominal

##### Für den Antrag Leuba stimmen:

##### Votent pour la proposition Leuba:

Allenspach, Aregger, Baumberger, Berger, Bezzola, Bircher Peter, Bischof, Blatter, Bonny, Borer Roland, Borradori, Bortoluzzi, Bühler Simeon, Bühler Gerold, Bürgi, Caccia, Campionovo, Cavadini Adriano, Chevallaz, Cincera, Columberg, Comby, Couchepin, Daepf, Darbellay, David, Dettling, Dormann, Dreher, Ducret, Engler, Epiney, Eymann Christoph, Fehr, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Friderici Charles, Fritschi Oscar, Früh, Giezendanner, Giger, Graber, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Gysin, Hari, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Hildbrand, Iten Joseph, Jäggi Paul, Jenni Peter, Kern, Kühne, Lepori Bonetti, Leu Josef, Leuba, Leuenberger Moritz, Loeb François, Mamie, Maurer, Miesch, Moser, Mühlemann, Müller, Nabholz, Narbel, Nebiker, Neuenschwander, Oehler, Perey, Poncet, Raggenbass, Reimann Maximilian, Ruckstuhl, Rutishauser, Sandoz, Savary, Scheurer Rémy, Schmidhalter, Schmied Walter, Schnider, Schwab, Schweingruber, Segmüller, Seiler Hanspeter, Spoerry, Stalder, Stamm Luzi, Steffen, Steineemann, Steiner Rudolf, Stucky, Suter, Theubet, Tschopp, Tschuppert Karl, Vetterli, Wanner, Wick, Wittenwiler, Wyss Paul, Wyss William, Züger (107)

##### Für den Antrag der Minderheit stimmen:

##### Votent pour la proposition de la minorité:

Aguet, Bär, Baumann, Bäumlín, Borel François, Brügger Cyrill, Brunner Christiane, Bühlmann, Bundi, Carobbio, Danuser, de Dardel, Diener, Dünki, Duvoisin, Eggenberger, Fankhauser, Fasel, von Felten, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gross Andreas, Haering Binder, Hafner Rudolf, Hafner Ursula, Herczog, Hollenstein, Hubacher, Jaeger, Jeanprêtre, Jöri, Ledergerber, Leemann, Leuenberger Ernst, Maeder, Marti Werner, Mauch Ursula, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Misteli, Rebeaud, Robert, Ruffy, Schmid Peter, Seiler Rolf, Spielmann, Steiger Hans, Strahm Rudolf, Thür, Tschäppät Alexander, Vollmer, Weder Hansjürg, Wiederkehr, Zbinden (56)

##### Abwesend sind – Sont absents:

Aubry, Béguelin, Binder, Blocher, Bodenmann, Caspar-Hutter, Deiss, Eggly, Frey Claude, Frey Walter, Gardiol, Gobet, Hämmerle, Keller Anton, Keller Rudolf, Maître, Maspoli, Matthey, Mauch Rolf, Philipona, Pidoux, Pini, Rechsteiner, Rohrbasser, Ruf, Rychen, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Sieber, Stamm Judith, Steinegger, Ziegler Jean, Zisyadis, Zölch, Zwahlen, Zwygart (36)

##### Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:

Haller (1)

#### Art. 2 Abs. 1, 1bis

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 2 al. 1, 1bis

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Schluss der Sitzung um 20.00 Uhr

La séance est levée à 20 h 00

## **Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Bundesgesetz**

### **Droit des étrangers. Mesures de contrainte. Loi**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.128
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.03.1994 - 14:30
Date	
Data	
Seite	336-349
Page	
Pagina	
Ref. No	20 023 776

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.