



02.060

Asylgesetz. Teilrevision**Loi sur l'asile. Révision partielle***Fortsetzung – Suite*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.05.04 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 04.05.04 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 04.05.04 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 05.05.04 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.03.05 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.03.05 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 26.09.05 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.09.05 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 28.09.05 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 01.12.05 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.12.05 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.12.05 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.12.05 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.12.05 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

1. Asylgesetz**1. Loi sur l'asile****Art. 97 Abs. 3 Bst. g***Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Streichen (siehe Art. 25c Anag)**Art. 97 al. 3 let. g***Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Biffer (voir art. 25c LSEE)

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Es geht hier um das heikle Thema der Übergabe von Daten während strafrechtlicher Verfahren, um Artikel 97 Absatz 3 Buchstabe g. Problematisch ist die Frage, welche Daten weitergegeben werden und zu welchem Zeitpunkt dies geschehen soll. Vorgesehen ist, dass Daten grundsätzlich auch während des Asylverfahrens – das ist ja die Problematik – an den Herkunftsstaat des betreffenden Menschen weitergegeben werden können. Das ist heikel, und wir lehnen Artikel 97 Absatz 3 Buchstabe g ab, im Wissen darum, dass während des laufenden Asylverfahrens noch nicht klar ist, ob eine Person ein Schutzbedürfnis geltend machen kann oder nicht.

Wie sensibel diese Frage ist, zeigt sich daran, dass es schon heute möglich ist, Abklärungen durch die Schweizer Vertretung im Ausland zu tätigen. Dies hat zu zahlreichen Kritiken Anlass gegeben. Es gibt Befürchtungen, dass die Nachforschungen, insbesondere bei den heimatlichen Behörden, die Asylsuchenden und ihre Familien gefährden können. Ausserdem lässt die entsprechende Richtlinie der EU eine Datenweitergabe erst





nach Abschluss des Asylverfahrens zu. Trotzdem hat der Nationalrat beschlossen, zwecks Beschleunigung der Wegweisung die Datenweitergabe schon nach Abschluss des erstinstanzlichen Verfahrens möglich zu machen.

Hier können schwerwiegende Fehler gemacht werden, da in einer Vielzahl der Fälle das Vorliegen der Flüchtlingseigenschaft bzw. gravierende Wegweisungshindernisse erst in zweitinstanzlichen Verfahren von der Asylrekurskommission festgestellt werden können. Es ist also verfrüht und unzulässig, Daten schon nach dem ersten Entscheid weiterzugeben. Wir haben darüber auch in der Kommission diskutiert, und ich denke, wir müssen uns überlegen, was das bedeutet, wenn man während des Verfahrens die Daten weitergibt.

Bei Artikel 97 Absatz 3 Buchstabe g ist die Frage noch heikler, denn dort geht es um die Weitergabe von Daten über Straftaten. Das ist problematisch, vor allem auch in Bezug auf die Schaffung von Nachfluchtgründen. Handelt es sich bei den Straftaten um Delikte, die mit einer gegebenenfalls unerlaubten exilpolitischen Aktivität zusammenhängen, so ist eine Weitergabe der Daten im Hinblick auf den Schutz der Betroffenen und ihrer Familienmitglieder nicht erlaubt. Vorsicht ist auch dann geboten – ich möchte wirklich, dass Sie sich das auch überlegen –, wenn bekannt ist, dass bestimmte Delikte in bestimmten Herkunftsländern erneut und womöglich drakonisch bestraft werden. Denken Sie daran, dass es für Drogenhandel, für Drogendelikte die Todesstrafe gibt. Darüber müssen sich die Behörden Gedanken machen. Auch hier dürfen Daten nicht weitergegeben werden. Artikel 97 Absatz 3 Buchstabe g ist auch bedenklich in Bezug auf den Datenschutz in der Schweiz. Es geht um Artikel 6 des Datenschutzgesetzes, der auch ausländische Personen schützt. Es ist denkbar, dass nach dem Abschluss des Asylverfahrens eine Botschaft als Bedingung für das Einreisevisum einen Strafregistrauszug fordert. Dies hätte den Vorteil, dass der Aufnahmestaat nur über die tatsächlichen Verurteilungen informiert würde und nicht über hängige Verfahren.

Da Artikel 97 Absatz 3 Buchstabe g heikle Fragen aufwirft, sollte er gestrichen werden. Man muss sich auch hier, in diesem Haus, am Datenschutz orientieren.

Ich verweise noch auf das UNHCR, das anerkennt, dass Herkunftsstaaten ein legitimes Interesse haben, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Angaben über strafrechtliche Verfahren zu erhalten. Die Bekanntgabe sollte sich nur auf nichtpolitische Schwerverbrechen beschränken, schreibt das UNHCR. Wenn die Aufnahme des Tatbestandselementes im konkreten Fall zur Abwicklung der Rückübernahme erforderlich ist, ist dies jedoch bedenklich, da dies leicht als Vorwand für die Datenweitergabe in jedem Einzelfall herangezogen werden könnte; es könnte daher zu einer systematischen Weitergabe von Daten über strafrechtliche Verfahren in der Schweiz kommen. Daher regt das UNHCR an, diese Bestimmung auf die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Heimatstaat einzuengen.

Ich muss noch vermerken, dass diese Norm in Artikel 97 Absatz 3 Buchstabe g nicht für das Ausländergesetz gilt, das wir ab dem Kapitel über die Zwangsmassnahmen zusammen mit diesem Gesetz beraten.

Ich bitte Sie also nochmals, Artikel 97 Absatz 3 Buchstabe g zu streichen, da er in diesem Gesetz nichts zu suchen hat.

Hubmann Vreni (S, ZH): Die SP-Fraktion unterstützt den Streichungsantrag der Minderheit Vermot aus einer Reihe von Gründen: Erstens widerspricht die Fassung des Ständerates Artikel 97 Absatz 1, wo es heisst, dass diese Daten nicht weitergegeben werden können. Zweitens wollen wir die Auszuschaffenden und ihre Angehörigen nicht unnötig gefährden. Drittens können wir von der Schweiz aus – das ist ein wesentlicher Grund – nicht oder nur schlecht beurteilen, wie die Herkunftsländer mit ihren Rückkehrenden verfahren, wenn diese ein strafrechtliches Verfahren, z. B. wegen Drogenhandels oder eines anderen Deliktes, hinter sich haben. Ein weiterer Grund: Wenn diese Leute für ihr Delikt bereits bestraft worden sind, also bereits im Gefängnis waren oder sonst gebüsst worden sind, sollen sie in ihrem Herkunftsland

AB 2005 N 1186 / BO 2005 N 1186

neu anfangen können und nicht bereits stigmatisiert sein. Der letzte Grund ist der wichtigste: Vor allem kann eine Bekanntgabe dieser Daten für die Angehörigen des Rückzuschaffenden Nachteile haben. Sie können ja gar nichts dafür, was da passiert ist. Sie können ganz konkret gefährdet werden; wir haben zahlreiche Fälle, die in diesem Sinne bekannt geworden sind.

Wir bitten Sie deshalb, die Minderheit Vermot zu unterstützen.

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): Le groupe démocrate-chrétien communique qu'il soutient la proposition de la majorité.

Menétrey-Savary Anne-Catherine (G, VD): A l'article 97 concernant la transmission de données, on peut dire que le mal est déjà fait, puisque le Conseil des Etats n'a pas voulu corriger l'erreur commise par la majorité





des membres de notre conseil, qui a autorisé la transmission d'informations sur les candidats à l'asile avant même la fin de la procédure. L'adjonction de la lettre g ne fait en quelque sorte qu'en "remettre une couche", si on peut dire. C'est encore une menace de plus.

Il faut rappeler encore une fois les dangers que de telles pratiques font courir aux personnes. Il y a déjà eu des drames; des gens qu'on a renvoyés sans trop de précautions sont encore en prison; on a évoqué ces cas pas plus tard qu'hier dans cette salle. Et même ceux qui ont fini par obtenir l'asile ont eu, ou auront l'occasion, avec ce genre de mesure, de trembler pour leurs proches restés au pays. De plus, on ne voit absolument pas en quoi le fait d'avertir les pays de provenance des procédures pénales en cours peut contribuer à la sécurité de ces pays et au maintien de l'ordre public.

La plupart du temps, en effet, les délits en question sont des infractions relativement légères, des infractions à la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers ou des délits relatifs à la circulation routière. Il peut aussi s'agir de petits vols ou de petits trafics de drogue, mais ce sont des comportements qui sont souvent liés aux conditions de séjour des requérants d'asile et qui ne se répéteront probablement pas dans leur pays au retour.

J'ai souvent constaté d'ailleurs qu'en Suisse, le dossier pénal des demandeurs d'asile est artificiellement et injustement gonflé. Dans un cas particulier en tout cas, une autorité cantonale fait précisément en ce moment l'objet d'une plainte pénale pour avoir diffamé des requérants en prétendant qu'ils avaient commis de lourds délits pénaux, ce qui n'était pas le cas.

Ce qui me choque aussi, c'est que, dans le cadre de la révision de l'organisation judiciaire, nous avons récemment adopté dans la loi sur le Tribunal fédéral une possibilité de deuxième instance de recours en matière d'entraide pénale internationale, précisément pour protéger les personnes concernées de tout mauvais traitement dans leur pays. Alors, pourquoi est-ce qu'on prend tant de précautions pour des hommes d'affaires russes ou des banquiers véreux de haut vol et qu'on n'en prend pas pour les requérants d'asile?

Avec de telles dispositions, on dirait qu'on cherche non seulement à ruiner les chances de ces personnes de s'établir ici, mais aussi à hypothéquer leur réintégration dans leur propre pays. C'est une curieuse conception de l'aide au retour et ce n'est vraiment pas le viatique que nous aurions souhaité. Avec ce genre de disposition, vous pouvez juste décourager encore un peu plus les requérants et les dissuader définitivement de rentrer chez eux.

Monsieur le conseiller fédéral, je voulais encore faire cette remarque à votre intention. Vous vous félicitez de l'efficacité de votre système. Pour ma part, j'ai l'impression que, pour vous, la politique d'asile n'est pas déterminée par les désordres du monde, par ses violences et par ses guerres, mais par votre propre planification préétablie, selon vos propres critères, en termes de budget et de personnel. Vous vous vantez d'avoir réduit le nombre des requérants de 42 pour cent, alors que le reste de l'Europe doit se contenter d'une baisse de 22 pour cent. Vous attribuez ce succès à vos méthodes dissuasives, mais en fait, rien n'est moins sûr!

On l'a dit hier, je le redis: on sait seulement que 15 pour cent des personnes qu'on doit renvoyer ont véritablement quitté le pays. On ne sait pas ce que deviennent les autres et on a l'impression qu'on ne veut pas voir cette réalité-là. Mais fermer les yeux n'est pas une politique. Il se pourrait aussi que, dans un proche avenir, les pays qui nous entourent nous demandent des comptes et nous obligent à reprendre nos requérants en vertu des accords de Dublin, et ce ne sera pas là tout à fait le succès que vous espérez!

Pour l'essentiel, à savoir en revenir à l'article 97, je vous demande ici, au nom du groupe des Verts, de suivre la minorité Vermot et donc de biffer la lettre g de l'alinéa 3.

Joder Rudolf (V, BE): Im Namen der SVP-Fraktion bitte ich Sie, die Mehrheit, also die Fassung des Bundesrates und des Ständerates, zu unterstützen und die Minderheit abzulehnen.

Der Bundesrat hat diesen Antrag eingebracht, weil die meisten Rückführungsabkommen nur mit dieser Klausel möglich sind. Es geht darum, diese schwierigen Gespräche und Verhandlungen zu erleichtern und die Position der Schweiz bei den Rückführungen zu stärken. Der Anspruch des Heimatstaates, darüber informiert zu werden, ob die Person, die rückzuführen ist, in der Schweiz kriminell tätig geworden ist, ist durchaus berechtigt, verständlich und nachvollziehbar. Ich nehme an, dass wir im gleichen Falle, bei der Rückführung eines Schweizers aus dem Ausland, ebenfalls diesen Anspruch hätten.

Vor der Übermittlung der Information wird geprüft, ob die Person im Herkunftsland gefährdet wäre, und zwar gefährdet im Sinne des Völkerrechtes, der Menschenrechtskonvention, d. h. also, ob sie allenfalls für ihre Straftat in der Schweiz in ihrem Heimatstaat nochmals bestraft würde.

Der zweite Punkt, der abgeklärt werden muss, bezieht sich auf die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im betreffenden Land. Die Prüfung erfolgt nach einem klaren rechtlichen Verfahren gemäss Artikel 2 des Rechtshilfegesetzes. In diesem Sinne sind die Befürchtungen von Frau Hubmann unberechtigt. Die



Prüfung erfolgt auf klaren Rechtsgrundlagen. Es besteht keine Verpflichtung, Angaben über Strafverfahren in der Schweiz zu machen, wenn die Gefahr bestehen würde, dass Menschenrechte verletzt würden. In jedem Fall erfolgt auch eine detaillierte Einzelprüfung; man prüft also jeden einzelnen Fall individuell.

Mit der Aufnahme dieser Bestimmung können Sie die Position der Schweiz in diesen schwierigen Fragen der Rückübernahme stärken.

Ich bitte Sie, die Mehrheit zu unterstützen.

Fluri Kurt (RL, SO): Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie ebenfalls, diesen Minderheitsantrag abzulehnen, wie es die SPK bereits mit 15 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung getan hat.

Vorweg gilt – was hier noch nicht erwähnt worden ist – Artikel 97 Absatz 1. Dieser besagt, dass die Personendaten von Asylsuchenden, anerkannten Flüchtlingen und Schutzbedürftigen nicht bekannt gegeben werden dürfen, wenn dadurch die betroffene Person oder ihre Angehörigen gefährdet würden; zudem dürfen über Asylgesuche keine Angaben gemacht werden. In Absatz 1 finden Sie die Bedenken berücksichtigt, die vorher von den Vertreterinnen und Vertretern des Minderheitsantrages geäußert wurden.

Wie mein Vorredner gesagt hat, ist die Datenübertragung eine Voraussetzung der meisten Rückführungsabkommen, an denen wir grösstes Interesse haben. Von allen Seiten wird eine Intensivierung bzw. der Abschluss möglichst vieler Rückführungsabkommen verlangt. Wir haben auch alles Interesse daran, bei schweizerischen Staatsangehörigen zu wissen, ob sie im Ausland kriminell tätig waren oder nicht; es ist das Reziprozitätsprinzip, an dem wir ebenfalls alles Interesse haben.

Ich verweise auch auf die Voraussetzungen in dieser umstrittenen Litera g von Absatz 3, wo am Schluss aufgeführt

AB 2005 N 1187 / BO 2005 N 1187

ist, dass Artikel 2 des Rechtshilfegesetzes sinngemäss gelte. Das bedeutet, dass eine Zusammenarbeit in Strafsachen nicht zustande kommen darf, wenn Gründe zur Annahme bestehen, dass eine solche die Europäische Menschenrechtskonvention verletzen oder den im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte festgelegten Verfahrensgrundsätzen widersprechen könnte. Die Zusammenarbeit ist auch in jenen Fällen nicht gestattet, wo eine Person wegen ihrer politischen Anschauungen, wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder aus Gründen der Rasse, Religion oder Volkszugehörigkeit verfolgt oder bestraft würde.

Bedenken Sie also, dass es sich hier um Angaben über strafrechtliche Verfahren und Vorfälle handelt – Strafrecht natürlich immer im Sinne des schweizerischen Strafrechtes – und dass es in jedem Fall eine Einzelfallprüfung der Frage gibt, ob die Voraussetzungen für die Weitergabe der Daten gegeben sind oder nicht. Wenn heute nun gesagt worden ist, diese Datenübertragung verhindere die Integration der Zurückgeführten in ihrem Heimatland, so ist das unseres Erachtens eine etwas verquere Logik. Es handelt sich eben um Straftaten. Wir haben kein Interesse am Schutz von Kriminellen in ihrem Heimatland, immer unter Vorbehalt von Artikel 2 des Rechtshilfegesetzes, nämlich unter dem Vorbehalt der Wahrung der Menschenrechtskonvention. Unter diesen Umständen halten wir die Datenübertragung für genügend abgesichert.

Wir bitten Sie deshalb, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich bin Ihnen zunächst noch drei Antworten auf Fragen von gestern schuldig. Ich habe Ihnen das versprochen.

Frau Hubmann, Sie haben mich gefragt, in welcher Kirchgemeinde auch Dealer beherbergt worden seien. Es handelt sich um die Kirchgemeinde St. Joseph in Basel; ich wusste den Namen nicht mehr. Ich kann Ihnen das sagen – ich bin nicht an die amtliche Schweigepflicht gebunden –, weil dieser Fall auch veröffentlicht worden ist; er ist also publik.

Herr Fehr Hans-Jürg hat gestern geltend gemacht, es sei nicht wahr, dass sämtliche Kantone bei den vorläufig Aufgenommenen gegen den sofortigen Familiennachzug seien. Er hat insbesondere den Kanton Schaffhausen erwähnt und gesagt, die bürgerliche Regierung spreche sich für einen solchen Nachzug aus. Ich habe die Unterlagen überprüft. Darin nimmt die Schaffhauser Regierung ausdrücklich Stellung und sagt, wenn man die Familien nach zwei Jahren – nicht sofort, erst nach zwei Jahren – aufnehmen müsse, sei das widersinnig, denn das fördere die Rückreisewilligkeit der vorläufig Aufgenommenen nicht. Die Schaffhauser Regierung ist also sogar nicht nur gegen den sofortigen Nachzug, sondern auch gegen jenen nach zwei Jahren. Darum habe ich Ihnen gesagt, der Nachzug nach drei Jahren sei ein Kompromiss mit den Kantonen.

Herr Beck hat die Frage nach dem Anteil der Afrikaner aufgeworfen. Ich konnte sie leider nicht beantworten.

Herr Beck, im Jahre 2004 waren es 32 Prozent aller Asylsuchenden. Vom 1. Januar bis zum 31. August 2005



waren es 31 Prozent. Die Zahlen, die Sie von Herrn Müller Philipp bekommen haben, sind richtig. Zur Stellungnahme zu Artikel 97: Worum geht es? Im Rahmen der Organisation des Vollzugs von Wegweisungen wie auch bei der Verhandlung von Rückübernahmeabkommen mit Heimatstaaten werden immer wieder Forderungen nach Datenbekanntgaben an die Schweiz herangetragen, die über den heute gesetzlich festgelegten Datenkatalog hinausgehen.

Jetzt hat man sich bei Datenweitergaben immer zu fragen: Ist es richtig und sinnvoll, dass wir andere Daten oder mehr Daten bekannt geben? Es ist doch verständlich, dass ein Staat, welcher Leute zurücknehmen will, wissen muss, ob der oder die Betreffende, die er zurücknehmen muss, zum Beispiel Straftaten in der Schweiz – es geht nur um Straftaten in der Schweiz – begangen hat. Muss er mit einem gefährlichen Täter rechnen, hat dieser die Straftaten in der Schweiz begangen, ist er bestraft worden, und hat er die Strafe abgesehen? Das sind doch Angaben, die einem solchen Staat gegeben werden müssen.

Sie müssen sich immer vice versa in die Situation der Schweiz versetzen. Wenn wir jemanden aus einem Land zurücknehmen müssen, wollen wir doch wissen: Hat er dort Straftaten begangen, wenn ja, welche Straftaten, und ist er bestraft worden? Dafür fehlt heute die gesetzliche Grundlage. Darum schlägt Ihnen der Bundesrat vor, den bestehenden Datenkatalog mit den Angaben über strafrechtliche Verfahren in der Schweiz – in der Schweiz, nicht in einem fremden Land – zu ergänzen, um es den Vollzugsbehörden zu ermöglichen, im Einzelfall den Begehren des Herkunfts- und Heimatstaates entgegenzukommen.

Dieser Antrag wurde vom Ständerat und von der Mehrheit Ihrer Kommission gutgeheissen. Die Schweiz hat einen unbedingten völkerrechtlichen Anspruch darauf, dass Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel von ihren Heimatstaaten zurückgenommen werden. Aber diese Länder haben auch das Recht, die entsprechenden Angaben zu erhalten, damit sie diese Personen zurücknehmen können. Selbstverständlich sind wir an die entsprechenden Gesetzgebungen im Rechtshilfegesetz gebunden. Es können also nicht einfach irgendwelche beliebigen Daten weitergegeben werden. Der Anspruch darf von den Staaten nicht von Bedingungen abhängig gemacht werden, die mit der Rückführung in keinem notwendigen Zusammenhang stehen.

Zwischen der Tatsache, dass eine rückzuführende Person in der Schweiz in ein Strafverfahren verwickelt war, und der Rückübernahme durch den Heimatstaat besteht kein notwendiger Zusammenhang. Die Bekanntgabe von Angaben über strafrechtliche Verfahren in der Schweiz – dies an die Adresse derer, die die Bestimmung streichen wollen – kann nicht einfach systematisch erfolgen, sondern nur dann, wenn dies im konkreten Fall zur Abwicklung der Rückübernahme und zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Heimatstaat erforderlich ist. Erforderlichkeit im Sinne der Bestimmung liegt nicht vor, wenn der Heimat- bzw. Herkunftsstaat die Rückübernahme allein von der Übermittlung von Angaben über strafrechtliche Verfahren in der Schweiz abhängig macht.

Mit der Annahme dieser Bestimmung empfehle ich Ihnen wie die Mehrheit Ihrer Kommission Zustimmung zu Artikel 97 Absatz 3 Buchstabe g. Wenn man die Rücküberführung ernst nimmt, trägt er einem legitimen Anliegen der betreffenden Staaten Rechnung; der Schutz der Daten ist, soweit die Bekanntgabe nicht notwendig ist, mit dieser Bestimmung gegeben.

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Herr Bundesrat, ich möchte gerne von Ihnen wissen, wann die Daten an die Herkunftsländer weitergegeben werden. Ich bekämpfe ja nicht die Datenweitergabe; ich habe vor allem gesagt, dass Daten nicht während des Verfahrens weitergegeben werden dürfen. Das ist einer der Punkte, die ich in Artikel 97 Absatz 3 Buchstabe g bekämpfe. Aber sagen Sie mir: Warum müssen Daten während des laufenden Verfahrens, zwischen den beiden Verfahrensteilen, weitergegeben werden? Ist das so, oder bin ich hier falsch informiert?

Blocher Christoph, Bundesrat: Die Daten werden einfach so früh bekannt gegeben, wie das für die Rückschaffung nötig ist. Das ist eine Rückschaffungsvoraussetzung für diese Staaten. Es geht nicht um Delikte im betreffenden Land, sondern es geht um Delikte hier. Damit ist auch der Vorwurf der Gefährdung, wenn man also dem anderen Land etwas bekannt gibt, nicht stichhaltig, weil es sich um hier begangene Delikte handelt. Der Zeitpunkt muss so gewählt werden, damit eben die Rückschaffung möglich ist. Den genauen Zeitpunkt, wann das der Fall ist, kann ich Ihnen jetzt nicht angeben.

Leuenberger Ueli (G, GE): Monsieur le conseiller fédéral, j'ai bien entendu votre réponse, mais j'aimerais quand

AB 2005 N 1188 / BO 2005 N 1188

même encore une confirmation: pouvez-vous nous confirmer que, pendant la procédure d'asile, il n'y a pas d'échange d'informations? Vous avez bien dit que cela avait lieu à la fin, en vue du rapatriement, en vue du





départ. Donc, pouvez-vous confirmer que pendant la procédure il n'y a pas d'échange d'informations avec le pays d'origine?

Blocher Christoph, Bundesrat: Diese Zusicherung kann ich Ihnen nicht geben, denn wann ist diese "procédure" von Ihnen her gesehen abgeschlossen? Was meinen Sie damit? Vor dem erstinstanzlichen Entscheid gibt es keine solche Bekanntgabe von Daten. Nach dem erstinstanzlichen Entscheid kann es das geben – denken Sie an all die Revisionsbegehren, an die Zweitgesuchstellung, auch an den Weiterzug von Fällen, die nicht hoffnungsvoll sind, die aber noch im Verfahren sind. "Procédure" – das ist eine lange Zeitspanne; in dieser Zeit werden auch solche Daten bekannt gegeben, vor dem erstinstanzlichen Entscheid jedoch nicht.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Sowohl das Asyl- als auch das Ausländergesetz regeln abschliessend, welche Daten den Behörden der Herkunfts- und Heimatstaaten, insbesondere im Rahmen des Vollzugs von Wegweisungen, bekannt gegeben werden dürfen. In logischer Konsequenz wird deshalb sowohl im vorliegenden Artikel 97 des Asylgesetzes als auch im Anag, in Artikel 25c Absatz 2 Buchstabe d, die gleiche Formulierung aufgenommen.

Eine Kommissionsminderheit hat die Befürchtung geäussert, dass durch den vorgesehenen Datenaustausch eine Gefährdung der betroffenen Personen in ihrem Herkunftsland entstehen könnte. Demgegenüber hat der Bundesrat geltend gemacht, dass die meisten Rückführungsabkommen nur möglich sind, wenn wir diese Formulierung im Gesetz haben. Im umgekehrten Fall gilt dies auch: Wenn ein Schweizer aus dem Ausland zurückgeführt wird, wollen wir auch wissen, ob er im entsprechenden Land kriminell tätig war.

Es ist versichert worden, dass man sich erkundigt, ob die betroffene Person durch die Bekanntgabe solcher Daten im Herkunftsstaat gefährdet wäre. Zudem ist der Kommission dargelegt worden, dass bei der Prüfung, ob die Weitergabe solcher Daten überhaupt zulässig ist, die Voraussetzungen von Artikel 2 des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen einzuhalten sind. Dort wird unter anderem verlangt, dass dem Ersuchen um Zusammenarbeit in Strafsachen nicht entsprochen wird, wenn Gründe zur Annahme bestehen, dass das Verfahren im Ausland die Menschenrechtskonvention verletzen oder den festgelegten Verfahrensgrundsätzen betreffend bürgerliche und politische Rechte widersprechen könnte. Zudem ist die Zusammenarbeit auch dann nicht gestattet, wenn eine Person wegen ihrer politischen Anschauung, ihrer Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder aus Gründen der Rasse, Religion oder Volkszugehörigkeit verfolgt oder bestraft würde. Es ist weiter auf Absatz 1 von Artikel 97 des Asylgesetzes hinzuweisen, der ja weiterhin in Kraft bleibt. Wie zuvor der Ständerat hat die Kommissionsmehrheit Artikel 97 Absatz 3 Buchstabe g – mit 15 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung – gutgeheissen und empfiehlt Ihnen, dies ebenfalls zu tun.

Vischer Daniel (G, ZH): Herr Müller, Sie sind ja jetzt laut "Tages-Anzeiger" der Asylspezialist in diesem Saal. Deswegen eine Frage an Sie: Herr Bundesrat Blocher hat vorher gesagt, dass es auch möglich ist, dass während eines zweitinstanzlichen Verfahrens bereits inländische Daten weitergegeben werden. Das heisst, dass nicht auf die Rechtskraft abgestellt wird. Nun bin ich letztthin mit einem Fall konfrontiert worden, bei dem der Rekurs zwar materiell als aussichtslos erschien, aber der Rekurrent dennoch obsiegt, weil die Erstinstanz einen formellen Fehler gemacht hatte.

Finden Sie es rechtsstaatlich nicht bedenklich, dass nicht auf die Rechtskraft abgestellt wird, sondern einfach auf schwammige Kriterien wie zum Beispiel, ob ein Rekurs Aussicht auf Erfolg hat oder nicht? Das kann sich im zweitinstanzlichen Verfahren sehr wohl rächen, weil dann eben andere, formelle Kriterien zum Zug kommen. Sie beugen hier eigentlich den Grundsatz, dass ein Verfahren als Einheit gilt, bis es rechtskräftig abgeschlossen ist; es ist eigentlich kein sinnvolles Kriterium, dies in der ersten Instanz einzuhalten, aber in der zweiten Instanz dann ein bisschen lockerer zu sein.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: War das jetzt eine Frage oder ein Statement, Herr Vischer, wenn ich fragen darf? Ich werde Ihnen Antwort geben. Es ist rechtsstaatlich nicht bedenklich, denn es geht ja hier nicht um den Vollzug einer vorzeitigen Ausweisung oder Wegweisung. Es geht hier lediglich darum, dass in Zukunft ab der erstinstanzlichen Entscheidung ein Datenaustausch stattfinden soll; diese ist auch in Rechtskraft erwachsen. Es geht darum, dass man früher mit der Datenerhebung beginnen kann, um nichts anderes. Es ist rechtsstaatlich in Ordnung, ich habe in meinem Votum auf Artikel 2 des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen verwiesen. Ich bitte Sie, diesen Artikel 2 zu lesen, dann werden Sie wissen, dass mit dem Verweis auf diesen Artikel des Rechtshilfegesetzes der Rechtsstaatlichkeit Rechnung getragen worden ist.

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: L'article 97 alinéa 3 lettre g se réfère à l'article 2 de la loi sur



l'entraide pénale internationale, qui s'applique par analogie. Ses dispositions sont les suivantes: "La demande de coopération en matière pénale est irrecevable s'il y a lieu d'admettre que la procédure à l'étranger: a. n'est pas conforme aux principes de procédure fixés par la Convention européenne du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou par le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques; b. tend à poursuivre ou à punir une personne en raison de ses opinions politiques, de son appartenance à un groupe social déterminé, de sa race, de sa confession ou de sa nationalité; c. risque d'aggraver la situation de la personne poursuivie, pour l'une ou l'autre des raisons indiquées sous lettre b, ou d. présente d'autres défauts graves."

Au vote, la commission s'est prononcée en faveur du maintien de cette disposition, par 15 voix contre 8 et 1 abstention, et elle vous invite donc à rejeter la proposition défendue par la minorité Vermot.

Fehr Hans-Jürg (S, SH): Herr Bundesrat Blocher, Sie haben zu Beginn der Sitzung gesagt, Sie seien uns noch eine Antwort schuldig, unter anderem mir, weil ich gestern hier den Regierungsrat des Kantons Schaffhausen als Kronzeugen angerufen habe, um eine Aussage von Ihnen zu dementieren.

Sie haben nun vorhin so getan, als ob ich hier nicht die Wahrheit gesagt hätte. Ich sage Ihnen: Sie haben nicht die Wahrheit gesagt! Wir reden hier von der Stellungnahme der Regierung des Kantons Schaffhausen zur informellen Anhörung, die Sie im Sommer des Jahres 2004 durchgeführt haben, nicht von einer Stellungnahme zur Version des Ständerates – diese ist gar nie in die Vernehmlassung gegeben worden –, sondern von der Stellungnahme zu den neuen Verschärfungsvorschlägen von Herrn Bundesrat Blocher.

Damals hat sich die Schaffhauser Regierung zum neuen Konzept vernehmen lassen, das an die Stelle der humanitären Aufnahme treten soll, die der Nationalrat beschlossen hat. Sie hat das auf einer ganzen Seite getan und unter anderem geschrieben: "Diese Vorschläge machen keinen Sinn. Für Fälle humanitärer Aufnahme bringen die Vorschläge gegenüber dem bisherigen Verhandlungsstand nicht nachvollziehbare Verschlechterungen. Es ist humanitär hart und sozial widersinnig, solche Menschen während vieler Jahre von ihren Familien zu isolieren und in der Erwerbstätigkeit einzuschränken."

Das hat die Regierung des Kantons Schaffhausen in ihrer Antwort auf die Verschärfungsvorschläge von Herrn Bundesrat Blocher geschrieben; das ist die Wahrheit. Und es ist nicht gerade anständig, nicht zuzuhören, wenn ich eine persönliche Erklärung abgebe. (*Unruhe, teilweiser Beifall*)

AB 2005 N 1189 / BO 2005 N 1189

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 113 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 74 Stimmen

Art. 98b; 99 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 98b; 99 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 100 Abs. 1 Bst. a

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)

Festhalten (siehe Art. 44)

Art. 100 al. 1 let. a

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats





Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Maintenir (voir art. 44)

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

Art. 104 Abs. 2, 2bis

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 104 al. 2, 2bis

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 105 Abs. 1

Antrag der Mehrheit
Bst. e, f, h
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Bst. e, f
Festhalten (siehe Art. 44)

Art. 105 al. 1

Proposition de la majorité
Let. e, f, h
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Let. e, f
Maintenir (voir art. 44)

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

Art. 108 Abs. 4; 108a

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 108 al. 4; 108a

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 109

Antrag der Kommission
Abs. 3
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Schlüer





Abs. 4

.... innerhalb von zwei Monaten. Kein Beschwerdeverfahren darf länger als sechs Monate dauern.

Schriftliche Begründung

Der bestehende Gesetzentwurf strebt grundsätzlich kurze Verfahren an. Er enthält aber keine zeitliche Obergrenze für die Verfahrensdauer. Und in der Realität kommt es immer wieder zu äusserst stossenden, für davon betroffene Gemeinden ("Fall Rüschlikon") äusserst kostspieligen Verfahrensverschleppungen. Die Abklärung aller mit einem Rekurs zusammenhängenden Fragen innert eines halben Jahres muss möglich sein – sowohl im Interesse von Rekurrenten als auch im Interesse aller vom Rekurs betroffenen Instanzen oder Personen. Deshalb ist als verbindliche Obergrenze der Dauer von Beschwerdeverfahren ein Zeitraum von sechs Monaten festzulegen.

Art. 109

Proposition de la commission

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Schlüer

Al. 4

.... des décisions matérielles. La procédure de recours ne doit pas durer plus de six mois.

Développement par écrit

Le présent projet de loi vise à instaurer des procédures aussi courtes que possible. Il ne fixe cependant pas de limite à la durée de la procédure. Or, dans la réalité, on s'aperçoit que les procédures sont souvent très longues, ce qui est d'autant plus choquant qu'elles coûtent très cher aux communes concernées (voir l'"affaire Rüschlikon"). Par conséquent, je propose de fixer à six mois la durée maximale d'une procédure de recours: suffisant pour permettre de traiter intégralement un recours, un tel délai légal serait dans l'intérêt même et du recourant et des autorités ou personnes concernées.

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): A l'alinéa 4 de l'article 109, il y a une proposition Schlüer qui n'a pas été acceptée parce qu'il n'y a pas de divergence matérielle à cet article.

Angenommen gemäss Antrag der Kommission

Adopté selon la proposition de la commission

Art. 110 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 110 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 111

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

AB 2005 N 1190 / BO 2005 N 1190

Antrag der Minderheit

(Roth-Bernasconi, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Vermot, Wyss)

Unverändert

Eventualantrag der Minderheit

(Roth-Bernasconi, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Vermot, Wyss)





Festhalten (= Abs. 2 streichen, siehe Art. 111a)

Art. 111

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Roth-Bernasconi, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Vermot, Wyss)
Inchangé

Proposition subsidiaire de la minorité

(Roth-Bernasconi, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Vermot, Wyss)
Maintenir (= biffer al. 2, voir art. 111a)

Roth-Bernasconi Maria (S, GE): Ces dispositions ont pour but d'accélérer les procédures d'asile y compris durant la procédure de recours, et de réduire la durée de séjour des personnes qui ne sont pas reconnues en tant que réfugiés.

Le groupe socialiste propose de revenir au droit en vigueur et, subsidiairement, de biffer l'alinéa 2.

Le problème posé ici est celui de l'extension de la compétence du juge unique. Le fait que les prononcés ne doivent être motivés que sommairement diminue les droits des requérants et requérantes d'asile et porte atteinte à la sécurité du droit. Cela pose problème également du point de vue de notre intégration dans l'espace Dublin puisque ces recours seront valables dans tout l'espace européen.

Il faut rappeler à ce sujet que les explications concernant une décision prise par la justice doivent être formulées pour permettre au défendeur de comprendre les raisons de la décision et ainsi juger de l'opportunité d'un recours. Ce droit de recevoir une décision motivée découle du droit constitutionnel permettant un accès à la justice pour toutes et tous. Une fois de plus, voulons-nous risquer de violer la Constitution, notre loi fondamentale?

Il est important de savoir qu'en 2003, la Commission fédérale de recours en matière d'asile a pris des décisions à un juge dans trois cinquièmes des cas, et dans seulement 1621 cas sur 11 363 – soit dans 14 pour cent des affaires jugées – une décision circulaire matérielle et motivée à trois juges. Des mesures internes ont donc déjà permis de diminuer fortement les décisions à trois juges. Les spécialistes en matière d'asile constatent d'ailleurs que le nombre de décisions à un juge augmente régulièrement. On peut en déduire qu'il n'y a pas de nécessité de remettre en cause la sécurité du droit en accroissant encore plus le champ des possibilités du juge unique ainsi que la motivation sommaire des décisions, surtout dans un domaine où il s'agit de vies humaines et de la protection de l'intégrité physique.

Les dispositions prévoient les procédures judiciaires également en matière de mesures de contrainte. Notre Parlement va élargir les mesures de contrainte, on y reviendra – on pourra incarcérer des gens sans motif pénal. En contrepartie, il faut plus de garanties de procédure pour éviter qu'une décision inique soit rendue.

Cette proposition de la majorité, une fois de plus, est de la poudre jetée aux yeux des personnes auxquelles on promet qu'avec les révisions consécutives, on pourra lutter efficacement contre les éventuels abus du droit d'asile. Or, ces chicaneries sont inefficaces. Pour diminuer les abus, qui concernent par ailleurs une infime minorité des étrangers et étrangères vivant dans ce pays, on ferait mieux d'appliquer les lois existantes, au lieu de succomber à la révisionnisme aiguë.

Pour toutes ces raisons, je vous demande, au nom du groupe socialiste, de suivre la minorité de la commission.

Jutzet Erwin (S, FR): Es geht hier um das vereinfachte Verfahren vor der Rekurskommission, in Insiderkreisen auch das Guillotineverfahren genannt. Dieses Verfahren hat durchaus seine Berechtigung. Es besteht zum Beispiel im Bundesrechtspflegegesetz, in kantonalen Gesetzen oder auch im heutigen Asylgesetz. Die Buchstaben a, b und c von Artikel 111 Absatz 2 sind meines Erachtens relativ unbedenklich.

Dasselbe kann man hingegen von den vom Ständerat neu eingeführten Bestimmungen, welche von unserer Kommission übernommen worden sind, nicht sagen. Es geht zunächst um Artikel 13b Absatz 1 Litera e des Anag. Das heisst, es geht um die Frage des Inhaftnehmens, wenn ein Wegweisungsentscheid in einer Empfangsstelle eröffnet wird und der Vollzug absehbar ist. Zusätzlich geht es bei Artikel 111 Absatz 2 Buchstabe e – da ist der Ständerat über den Entwurf des Bundesrates hinausgegangen – um offensichtlich begründete bzw. unbegründete Beschwerden, wo ein Einzelrichter mit Zustimmung eines zweiten Richters entscheiden können soll. Diese zwei neuen Bestimmungen erwecken Bedenken. Sie erwecken rechtsstaatliche Bedenken,



und sie erwecken auch Bedenken im Hinblick auf die Minimalstandards des EU-Abkommens von Dublin, dem das Schweizervolk ja zugestimmt hat.

Zunächst zum Inhaftnehmen gemäss den Artikeln 32 bis 35 unseres Asylgesetzes: Diese Bestimmung war ja hier in diesem Rat gestern umstritten. Es geht um die Papierlosen, die man wegweisen können soll, wenn sie nicht glaubhaft machen können, dass sie eben entschuldbar und zu Recht keine Papiere haben. Es geht hier um unbestimmte Rechtsbegriffe – Gummibegriffe, wie das Volk sagen würde –, es geht um Ermessensentscheide, und hier ist meines Erachtens die Guillotineklausel, das Guillotineverfahren, nicht gerechtfertigt. Es kann auch zu einer sehr grossen Belastung für einen Einzelrichter führen, wenn er solche Entscheide allein zu verantworten, allein zu tragen hat.

Bei Artikel 111 Absatz 2 Buchstabe e, den der Ständerat eingeführt hat, handelt es sich um ein Unikum. Das ist neu. Ich habe noch nie gesehen, dass ein Einzelrichter mit der Zustimmung eines zweiten Richters entscheidet. Auf den ersten Blick hat es etwas Verführerisches: Wenn ja zwei Richter zustimmen, braucht es keinen dritten mehr, dann haben sie sowieso eine Mehrheit. Wozu braucht es dann noch den dritten Richter? Diese Sichtweise ist aber zu kurzfristig. Es gibt viele offene Fragen. Was ist, wenn sich die zwei Richter nicht einig sind? Wer sagt, welches der zweite Richter ist, der seine Zustimmung geben muss? Üblicherweise läuft das Verfahren auf dem Zirkulationsweg. Da geben die zwei anderen Richter ihre Zustimmung, oder sie geben ihre Bedenken bekannt, weil beispielsweise der erste Richter Fakten übersehen hat, weil er zu wenig sorgfältig war oder die Übereinstimmung mit der bestehenden Rechtsprechung nicht vorhanden ist.

Es geht hier auch um Ermessensfragen. Wenn ich gesagt habe, die Buchstaben a bis c seien relativ unbedenklich, dann ist das so, weil es hier um Verfahrensfragen geht. Dies ist nicht so bei Buchstabe d, der Haftanordnung, und bei Buchstabe e, der materiellen Gutheissung oder Abweisung von Beschwerden. Was heisst "offensichtlich"? Wann ist eine Beschwerde "offensichtlich" begründet oder "offensichtlich" unbegründet? Hierbei handelt es sich um interpretationsbedürftige, strapazierbare Begriffe: Wer entscheidet, was "offensichtlich" ist? Ist das der Richter, dem der Fall zugewiesen ist? Ist das der Abteilungspräsident? Das ist keine unseres Rechtsstaates würdige Gesetzgebung. Es ist auch kein guter Start für das neue Bundesverwaltungsgericht in St. Gallen. Was wäre, wenn dieses Verfahren Schule macht, z. B. im Landwirtschaftsrecht, Raumplanungsrecht und Heilmittelrecht? Wollen Sie auch hier Einzelrichter? Was ist, wenn es keine Schule macht? Dann haben wir zwei verschiedene Verfahrensrechte vor dem

AB 2005 N 1191 / BO 2005 N 1191

Bundesverwaltungsgericht, und das kann nicht der Wille unseres Parlamentes sein.
Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag zu unterstützen.

Vischer Daniel (G, ZH): Ich kann mich meinem Vorredner anschliessen und beantrage Ihnen, die Minderheit zu unterstützen.

Es ist in der Tat so, dass in den Fällen, wo es um reine Formalien geht – Abschreibungen usw. –, selbstredend niemand dagegen ist, dass dies eine einzelrichterliche Zuständigkeit ist. Hier werden aber die einzelrichterliche Zuständigkeit und das beschränkte Verfahren strapaziert, und ich weiss ehrlich gesagt nicht, was man mit diesen Strapazierungen und der einzelrichterlichen bzw. "zwei-richterlichen" Zuständigkeit neu gewinnen will. Sie können mir doch nicht im Ernst sagen, dass dies mit Bezug auf das Asylverfahren insgesamt irgendeinen Vorteil bringt. Eigentlich sind das Bestimmungen, die ausser Schikanösem nichts beinhalten.

Sie müssen wissen: Das Asylverfahren ist schon heute mit Bezug auf den rechtsstaatlichen Ablauf ein stark eingeschränktes Verfahren. Es ist eines jener Verfahren im Verwaltungsrecht, bei denen es keinen Weiterzug an das Bundesgericht gibt. In diesem eingeschränkten Verfahren wollen Sie nun in zwei wichtigen Fragen eine zusätzliche Einschränkung – gewissermassen eine Guillotine, wie Herr Jutzet gesagt hat – einbauen. Haftanordnungen sind Anordnungen zum Entzug persönlicher Freiheit, d. h. Eingriffe in ein zentrales, verfassungsmässig geschütztes Grundrecht. Es ist stossend, dass Sie dieses Verfahren nur mehr beschränkt durchführen und in die einzelrichterliche Kompetenz legen.

Besonders absurd ist das neue Modell des sogenannten zugezogenen Zweitrichters. Wenn Sie konsequent wären, hätten Sie es bei einem Richter belassen müssen. Was ist denn, wenn der zweite Richter anderer Meinung ist? Wieso gewinnen Sie etwas, wenn Sie nicht wie üblich auf dem Korrespondenzweg eine Dreierbesetzung des Gerichtes beibehalten? Es scheint mir tatsächlich, dass Sie hier eingespielte Rechtsinstitutionen mit einer klaren Trennung zwischen Einzel- und Kollegialgericht neu erfinden wollen, und zwar unter dem Titel der Asylverschärfung. Dabei machen Sie nur unnötig die Gerichte verrückt; Sie schaffen eine unnötige Differenz zwischen Asylverfahren und sonstigen Verwaltungsverfahren. Dies nur, damit nachher in der Zeitung steht, auch in diesem Punkt hätten sich die Verschärfer durchgesetzt.



Das bringt Ihnen, positiv gesehen, kein "My", bedeutet aber, negativ gesehen, eine bedenkliche und unnötige Strapazierung des rechtsstaatlichen Verfahrens und entbehrt der Verhältnismässigkeit.
In diesem Sinne ersuche ich Sie, der Minderheit zuzustimmen.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Die Bezeichnung eines Einzelrichters in Litera a, Litera b und Litera c ist unbestritten. Wenn in diesem Verfahren Entscheide angefochten werden, besteht im ganzen Asylbereich – vor allem auch aufgrund der grossen Geschäftslast – Handlungsbedarf. Dieser Handlungsbedarf ist im Grundsatz unbestritten. Die Streitfrage – das hat Herr Jutzet richtig gesagt – findet sich in Litera d und Litera e.

Ich muss Ihnen sagen: Die Kommission hat das abgeklärt. Die Formulierung, die der Ständerat auf Vorschlag des Bundesrates in Litera d beschlossen hat, ist EMRK-konform. Herr Jutzet hat zu Recht darauf hingewiesen, dass die Formulierung in Litera e eine etwas komische ist. Ein zweiter Richter, der auf dem Korrespondenzweg zugezogen wird, ist in der Tat nicht üblich. Nur: Sie können im Gesetz ja nicht alle Details regeln; hier ist der Bundesrat gefordert, die Fragen, die Herr Jutzet zu Recht aufgeworfen hat, und gegebenenfalls auch eine weiterführende Entscheidung bei einem Patt in der Verordnung zu regeln. Das ist nämlich im Gesetz – das haben Sie zu Recht bemerkt, Herr Jutzet – nicht geregelt.

Wenn es zwischen dem ersten Richter und dem auf dem Korrespondenzweg zugezogenen zweiten Richter ein Patt gibt, stelle ich mir vor, dass letztlich ein dritter entscheiden muss. Ich glaube aber, Herr Jutzet, dass das in der Verordnung geregelt werden kann. Der Gesetzgeber hat hier klar stipuliert, dass ein Zweitentscheid herangezogen werden muss; die Frage des Patts ist über die Verordnung zu lösen.

Fluri Kurt (RL, SO): Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, auch hier den Antrag der Minderheit abzulehnen. Unsere Kommission hat sich mit 15 zu 8 Stimmen ebenfalls für diesen Weg entschieden.

Vorweg weisen wir einmal mehr die suggestiven Unterstellungen zurück. Frau Roth-Bernasconi hat gesagt, einmal mehr würden wir die Verfassung verletzen; es würde mich interessieren, zu erfahren, wo wir das bereits getan haben. Abgesehen von blossen Behauptungen und Stimmungsmache ist mir auch von der gestrigen Beratung her kein Fall bekannt, wo wir die Verfassung verletzt hätten; sonst bitte ich um einen Beleg.

Kollege Vischer hat uns einmal mehr Opportunismus unterstellt; auch das weisen wir in aller Form zurück. Es geht uns um die Beschleunigung der Verfahren und um die Bekämpfung der Missbräuche.

Artikel 111 steht im Konnex zu den Artikeln 104 und 111a, wobei Artikel 104 vorhin bereits beschlossen worden ist. Die Literae a bis c von Artikel 111 Absatz 2 sind geltendes Recht, und Litera d ist nicht unüblich. Hier verweisen wir auf die Voraussetzungen, damit Litera d in Kraft treten kann; Sie finden diese in Artikel 13b Absatz 1 Litera e auf Seite 51 der Fahne: wenn nämlich an der Empfangsstelle ein Wegweisungsentscheid aufgrund der früheren Bestimmungen des Asylgesetzes gefällt worden ist und der Vollzug der Wegweisung absehbar ist. Das ist ein Fall, in dem Artikel 111 Absatz 2 Litera d anwendbar ist.

Bei Litera e braucht es die bereits vielfach besprochene Zustimmung eines zweiten Richters, d. h., beide müssen zustimmen; sonst wird diese Anordnung nicht vollzogen werden können. Hier ist es klar, dass es um einen Richter aus dem Kreis der Rekurskommission geht. Wenn sich Kollege Jutzet um die Belastung der Richter Sorgen macht, dann kann ich ihn trösten: Die Haftanordnung gehört zum täglichen Brot eines Einzelrichters, auch im bürgerlichen Strafrecht, dort meist bereits auf unterer Stufe.

Wir bitten Sie also, den Minderheitsantrag bei Artikel 111 abzulehnen.

Blocher Christoph, Bundesrat: Bei der Besetzung der Asylrekurskommission (ARK) müssen Sie von der Ausgangslage ausgehen, wonach der Nationalrat beschlossen hat, in allen Fällen nur Einzelrichter einzusetzen. Ich habe Ihnen damals gesagt, wir fänden das eine problematische Angelegenheit, denn es geht ja hier auch darum, zu entscheiden, ob jemand an Leib und Leben verfolgt ist und hier bleiben soll oder nicht. Dass man für diese Fälle allein Einzelrichter vorsieht, schien uns zu weit zu gehen. Darauf haben wir dem Bundesrat eine neue Lösung vorgeschlagen. Der Ständerat hat diese Lösung aufgrund einer Intervention der ARK dann differenziert, und das ist jetzt die Lösung des Ständerates. Die ARK findet das eine sehr zweckmässige Lösung. Man hat grundsätzlich den Einzelrichter; wo es eindeutig und klar ist, ist es ein einzelrichterlicher Entscheid. Wo es unklar ist usw., zieht er einen zweiten bei. Wenn sie sich nicht einig sind, gibt es eine Dreierbesetzung. Wir glauben, dass hier eine bessere Lösung vorliegt als die, die der Nationalrat beschlossen hat. Auch der Missstand der heutigen Regelung, dass für alle Fälle eine Dreierbesetzung notwendig ist, auch dort, wo das nicht notwendig sein sollte, wird beseitigt.

Darum bitten wir Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen, wobei wir auch mit der Fassung leben können, die die Mehrheit der Kommission beantragt hat.

Jutzet Erwin (S, FR): Herr Bundesrat Blocher, ich glaube, wir haben den gleichen Text gelesen. Sie haben



eben ausgeführt, dass der Einzelrichter entscheidet, wenn es klar ist. Wenn es nicht klar ist, muss er einen zweiten Richter

AB 2005 N 1192 / BO 2005 N 1192

beziehen. Der Gesetzestext sagt aber etwas anderes: "e. offensichtlich begründete oder unbegründete Beschwerden mit Zustimmung eines zweiten Richters." Das heisst, wenn es offensichtlich ist, muss der Richter einen zweiten beiziehen. Haben wir den gleichen Text, oder interpretieren wir diesen Text völlig anders?

Blocher Christoph, Bundesrat: Dann habe ich mich falsch ausgedrückt. "... bei offensichtlich begründeten oder unbegründeten Beschwerden im Zweiergremium entscheiden soll", so lautet der ursprüngliche Antrag, den der Ständerat jetzt abgewandelt hat. Ich habe vom bundesrätlichen Konzept gesprochen, habe Ihnen aber gesagt, dass wir mit dem Konzept, wie es die Mehrheit der Kommission vorschlägt, auch leben können.

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: La minorité de la commission craint que cette nouvelle disposition n'entraîne une diminution des droits des requérants, dont les conséquences seront d'autant plus graves que les décisions vaudront pour l'ensemble du "territoire Dublin".

Pour la majorité, il s'agit au contraire de tenir compte de la décision de notre assemblée, qui reconnaît les compétences du juge unique.

La commission a soutenu la version du Conseil des Etats, par 15 voix contre 8, et vous recommande de rejeter les propositions de la minorité aux articles 111 et 111a.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Gemäss dem Beschluss des Nationalrates in der Erstberatung sollen alle Entscheide im Einzelrichterverfahren gefällt werden. Diese vom Nationalrat beschlossene Änderung ist unbefriedigend. Deshalb hat der Ständerat in Artikel 111 Absatz 2 neu einen Buchstaben e aufgenommen, wonach offensichtlich begründete oder unbegründete Beschwerden die Zustimmung eines zweiten Richters erfordern. Gemäss geltendem Recht kann nur bei offensichtlich unbegründeten Beschwerden auf den Schriftenwechsel verzichtet werden. In allen anderen Verfahren ist er zwingend notwendig. Wird dessen Durchführung nur fakultativ vorgesehen, können künftig auch andere Beschwerden schneller erledigt werden. Der Verzicht auf den Schriftenwechsel soll insbesondere dann möglich sein, wenn die Aktenlage keine Fragen offen lässt und aufgrund der Akten ein Entscheid gefällt werden kann. Neu sollen zudem Entscheide über offensichtlich begründete Beschwerden nur noch summarisch begründet werden. Die Kommission hat einen Antrag, der zum geltenden Recht zurückkehren wollte – jetzt der Minderheitsantrag –, mit 15 zu 8 Stimmen abgelehnt.

Die Kommissionmehrheit bittet Sie, bei den Artikeln 111 und 111a dem Ständerat zu folgen.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit 109 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 72 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit 105 Stimmen

Für den Eventualantrag der Minderheit 66 Stimmen

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): Cette décision vaut aussi pour l'article 111a.

Art. 111a

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Roth-Bernasconi, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Vermot, Wyss)
Streichen (siehe Art. 111)

Art. 111a

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats



Proposition de la minorité

(Roth-Bernasconi, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Vermot, Wyss)
Biffer (voir art. 111)

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): Monsieur Alexander Baumann aimerait faire une courte déclaration.

Baumann J. Alexander (V, TG): Unser Rat kennt das Institut der Zwischenfrage. Das Geschäftsreglement unseres Rates besagt dazu in Artikel 42: Man kann "eine kurze und präzise Zwischenfrage stellen; inhaltliche Ausführungen und eine Begründung sind nicht zulässig". Ich stelle fest, dass das Institut Zwischenfrage in dieser Debatte sehr extensiv gebraucht – ich sage: missbraucht – worden ist. Ich möchte Sie auffordern, sich im Sinne der Disziplin des Rates an das Reglement zu halten.

Ziff. II Abs. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Festhalten (siehe Art. 44)

Ch. II al. 2

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Maintenir (voir art. 44)

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Ziff. III

Antrag der Mehrheit

Abs. 1–7, 9

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 8

... von 15 000 Franken (siehe Abs. 11 Übergangsbestimmungen Anag)

Antrag der Minderheit

(Levrat, Beck, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Abs. 8

Streichen (siehe Art. 44a)

Ch. III

Proposition de la majorité

Al. 1–7, 9

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 8

... de 15 000 francs (voir al. 11 dispositions transitoires LSEE)

Proposition de la minorité

(Levrat, Beck, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)



Al. 8

Biffer (voir art. 44a)

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

AB 2005 N 1193 / BO 2005 N 1193

**Änderung bisherigen Rechts
Modification du droit en vigueur**

Ziff. 1 Art. 3a

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Bühlmann, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)
Streichen

Ch. 1 art. 3a

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Bühlmann, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)
Biffer

Bühlmann Cécile (G, LU): Wir sind beim Kapitel der Zwangsmassnahmen gemäss Anag, und mit Artikel 3a soll eine neue Verschärfung eingeführt werden. Es ist nicht die zentrale Verschärfung – diese folgt weiter hinten, und wir werden darüber sprechen –, aber trotzdem ist es ein weiterer Mosaikstein im Bestreben, die Asylsuchenden an die Kandare zu nehmen.

Es geht darum, dass die zuständige Behörde des Bundes oder des Kantons Personen zur Eröffnung einer Verfügung im Zusammenhang mit ihrem Aufenthaltsstatus oder zur Feststellung ihrer Identität oder Staatsangehörigkeit festhalten kann, soweit dazu ihre persönliche Mitwirkung erforderlich ist. Es wird also als neues Institut die kurzfristige Festhaltung ins Gesetz eingeführt, und zwar dann, wenn der Entscheid eröffnet wird.

Aber das ist gar nicht nötig, weil heute bereits Gegenüberstellungen gemacht werden, um die Identität der Personen feststellen zu können. Zudem ist es ausserordentlich heikel, wenn jemandem genau dann die Freiheit genommen wird, wenn die Beschwerdefrist läuft. An einer Sitzung einer vorberatenden Kommission wurde dieser Vorschlag schon einmal vorgebracht, und eine Expertenkommission kam zum Schluss, dass das EMRK-mässig sehr heikel sei. Sie hat davon abgeraten, diesen Passus in ein anderes Gesetz einzufügen. Nun bringt ihn Bundesrat Blocher für die Zwangsmassnahmen.

Ich bitte Sie, dieser weiteren Verschärfung nicht zuzustimmen. Sie sehen, es ist ein ganzes Puzzle von Verschärfungen, die am Schluss so wirken, dass es für die Leute immer schwieriger wird, ein Verfahren zu erhalten, das ihnen überhaupt die Möglichkeit gibt, sich zu wehren und gerecht behandelt zu werden.

Roth-Bernasconi Maria (S, GE): L'article 3a LSEE dont nous discutons maintenant est une des nombreuses nouveautés introduites par le Conseil fédéral après notre premier débat. Cet article a pour but de permettre la détention jusqu'à trois jours de requérants ou requérantes d'asile, afin de leur notifier une décision relative à leur statut de séjour ou d'établir et de contrôler leur identité ou leur nationalité.

Le groupe socialiste propose de biffer cette disposition. En effet, cette mesure appartient au train de mesures proposées par le Conseil fédéral en vue d'un durcissement des mesures de contrainte envers le requérant d'asile. A ce sujet, le groupe socialiste aimerait souligner l'inefficacité de ces dispositions, prouvée par le rapport sur les mesures de contrainte de la Commission de gestion de notre conseil. Ce rapport a très clairement démontré qu'au lieu de vider de toute sa substance notre droit d'asile en proposant des mesures injustes et



inefficaces, le Conseil fédéral ferait mieux de travailler à la bonne application du droit actuel, en multipliant par exemple les accords de réadmission.

De plus, la proposition d'enfermer des personnes durant trois jours sans que celles-ci aient commis un délit ou un crime, risque d'être – Monsieur Fluri, je vous prie de bien vouloir m'écouter, je dis: "risque d'être", je n'affirme pas tout à fait – contraire à l'article 5 alinéa 4 CEDH et à l'article 31 alinéa 4 de la Constitution qui garantissent le droit à tout moment de la détention de saisir un tribunal qui statuera sur la légalité de la détention. Or, à l'article 3a LSEE, ce contrôle de la décision n'est possible qu'a posteriori. Pour nous, c'est une nouvelle fois une violation flagrante des droits des requérants et requérantes d'asile. Un Etat de droit comme le nôtre ne peut pas se permettre de faire fi des lois qui le fondent, d'autant plus qu'il s'attaque ici à des personnes en position de faiblesse qui tentent de venir trouver refuge en Suisse, fuyant parfois des situations dramatiques. Se retrouver en prison comme de vulgaires criminels ne peut qu'accentuer leur sentiment de mal-être et de désespoir.

Rappelons ici que toute personne ne pouvant présenter ses papiers d'identité serait susceptible d'être envoyée en prison le temps de l'établissement de son identité et de sa nationalité. Il n'est pas possible de traiter des personnes de cette manière: c'est nier leur droit à une existence digne. Trois jours de prison, vous vous rendez bien compte des conséquences que cela peut avoir sur des personnes déjà fragilisées, sur un mineur de 15 ans, sur des personnes ayant peut-être dû fuir d'autres geôles!

Selon la minorité de la commission, que le groupe socialiste soutient, cette disposition devrait être purement et simplement biffée.

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): Le groupe UDC communique qu'il soutient la proposition de la majorité.

Vischer Daniel (G, ZH): Bei der Bestimmung von Artikel 3a ist zuerst einmal nicht ganz klar, was mit "Aufenthaltsbewilligung" überhaupt gemeint ist. Ist damit die Aufenthaltsbewilligung im rechtstechnischen Sinn des Ausländergesetzes gemeint, oder ist damit ein geregelter Aufenthalt gemeint, z. B. im Rahmen des Asylverfahrens? Vom Wortlaut her ist "Aufenthaltsbewilligung" im rechtstechnischen Sinn gemeint. Dann wäre es ja schon sehr unverhältnismässig, dass all jene, die zwar über eine Daseinsberechtigung verfügen, nicht aber über eine Aufenthaltsbewilligung im rechtstechnischen Sinn, schon zu den möglichen Adressaten dieser Haftbestimmung zählen. Ich bitte den Kommissionssprecher, diese Frage zu klären.

Was ist das für eine Haft? Es ist eigentlich eine Administrativhaft, die rein auf Formalien abstellt, ohne dass die zu überprüfende Person irgendeinen Anlass zu ihrer Festnahme gegeben hätte. Das heisst, es wird auf ein rein formales Kriterium abgestellt: Besitz oder Nichtbesitz einer bestimmten Bewilligung. Verfügt eine Person nicht über eine dieser beiden Bewilligungen, ist sie von vornherein Adressatin dieser Haftbestimmung und kann drei Tage in Haft genommen werden. Ich halte diese Verknüpfung für rechtsstaatlich fragwürdig. Es ist auch fraglich, ob eine solche Haft überhaupt EMRK-konform ist, weil die EMRK keine administrative Überprüfungs haft in diesem Sinne kennt, die einfach über eine Person verhängt wird, ohne dass ihr irgendeine verwerfliche Handlung vorgeworfen wird.

Das Entscheidende ist ja gerade dies: Dieser Person wird nichts vorgeworfen, sondern sie hat einfach nicht den verlangten Ausweis – Niederlassungsausweis oder Aufenthaltsbewilligung –, und schon das ermöglicht es, sie ohne weitere Begründung für drei Tage in Haft zu nehmen. Vor diesem Hintergrund halte ich diese Haftbestimmung letztlich für nicht mehr verhältnismässig und in der Tendenz auch für schikanös. Vor allem aber halte ich sie für unnötig, denn man braucht für eine solche Überprüfung nicht im Ernst eine dreitägige Haft.

In diesem Sinne ersuche ich Sie, diesen zusätzlichen Hafttatbestand, der auch rechtsstaatlich fragwürdig ist, abzulehnen. Es stimmt, dass das nicht der grosse Haftdiskurs unter dem Titel Beugehaft ist, aber es ist ein Bestandteil einer

AB 2005 N 1194 / BO 2005 N 1194

neuen – wie soll ich sagen? – Miniverschärfung, die dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht mehr entspricht.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Die Praxis der letzten zehn Jahre hat leider gezeigt, dass die geltenden Bestimmungen nicht mehr ausreichen. Es waren vor allem die Kantone, die zusätzliche Verschärfungen verlangt oder gewünscht haben. Wir haben es eben nicht mehr mit den gleichen Leuten zu tun wie 1956 bzw. 1968, als Verfolgte aus Ungarn und aus der Tschechoslowakei kamen; es ist eine andere "Kundschaft".

Es ist auch etwas schwierig, wenn an diesem Pult gesagt wird, es sei "EMRK-mässig heikel" oder es sei "fragwürdig". Entweder ist eine Bestimmung EMRK-konform, oder sie ist es nicht. Diese Bestimmung, die der



Bundesrat und der Ständerat auf Wunsch der Kantone eingefügt haben, ist mit der Europäischen Menschenrechtskonvention kompatibel – Punkt.

Leuenberger Ueli (G, GE): Herr Lustenberger, Sie haben von "Kundschaft" gesprochen, es gebe heute eine andere "Kundschaft". Erstens habe ich diesen Ausdruck nicht so gerne. Zweitens: Glauben Sie wirklich, dass die damaligen Flüchtlinge aus Ungarn und aus der Tschechoslowakei gemäss unserem heutigen Asylgesetz noch in der Schweiz aufgenommen würden? Ich glaube es nicht. Viele Ungarn sagen das ebenfalls.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Herr Leuenberger, wir waren damals, als 1956 und 1968 von der Sowjetunion verfolgte Bürgerinnen und Bürger aus Ungarn und der damaligen Tschechoslowakei in die Schweiz kamen, beide im jugendlichen Alter, und wir können uns daran erinnern. Ich bin überzeugt, Herr Leuenberger, und Sie können auch Leute fragen, die damals gekommen sind, dass diese Flüchtlinge hier anständig und gut behandelt worden sind. Ich bin überzeugt, dass damals die Motivation von ganz grossen Gruppen eine andere war als zum Teil jene von Einzelpersonen, die heute kommen.

Wenn ich hier von "Kundschaft" gesprochen habe, habe ich das im Respekt vor den Menschen gesagt. Wir behandeln sie als unsere Kunden, und wir erwarten, dass sie sich auch als Kunden bei uns aufführen. Das war ein respektvoller Ausdruck, Herr Leuenberger, und kein despektierlicher.

Fluri Kurt (RL, SO): Die FDP-Fraktion beantragt Ihnen, den Minderheitsantrag abzulehnen. So hat es auch die SPK mit 16 zu 8 Stimmen getan.

Wir sind der Auffassung, dass diese Bestimmung EMRK-konform ist. Wenn Herr Kollege Vischer vorhin angeführt hat, die Haft stütze sich einzig auf formale Gründe ab, so muss ich ihn hier korrigieren. Sie sehen in den Literae a und b die materiellen Voraussetzungen der Haft. Die formale Voraussetzung ist im Einleitungssatz von Absatz 1 festgeschrieben, aber in Litera a lesen Sie, dass die Haft im Zusammenhang stehen muss mit einer Verfügung, und vor allem in Litera b sehen Sie, dass die Haft im Zusammenhang stehen muss mit der Notwendigkeit, die Identität oder Staatsangehörigkeit der betreffenden Person festzustellen, soweit dazu die persönliche Mitwirkung erforderlich ist. Und hier handelt es sich doch um eine Selbstverständlichkeit: Wer Asyl beantragt, ist verpflichtet, bei der Feststellung seiner Identität oder Staatsangehörigkeit mitzuwirken. Das ist die Voraussetzung der Überprüfung seines Gesuches, und wer hier nicht freiwillig mitarbeitet, der soll und muss zu diesem Zweck während einer kurzen Frist zurückbehalten werden.

In den Absätzen 2 und 3 finden Sie weitere Voraussetzungen, die das ganze Verfahren absichern und unseres Erachtens genügend Rücksicht nehmen auf die Anliegen der betroffenen Person. Am Schluss, in Absatz 5, finden Sie noch eine nachträgliche richterliche Überprüfung, welche zum Beispiel unter bestimmten Voraussetzungen und nach den üblichen Schadenersatzvoraussetzungen auch Schadenersatzforderungen zur Folge haben könnte. Wir sind der Auffassung, dass diese Haft damit genügend umschrieben ist, dass sie formell und materiell genügend begründet ist und dass genügend Rücksicht genommen wird auf die betroffene Person, dass sie verfassungs- und EMRK-konform ist.

Wir bitten Sie, die Minderheit abzulehnen.

Blocher Christoph, Bundesrat: Wir sind jetzt beim Anag. Ich mache Sie darauf aufmerksam: Jetzt geht es nicht nur um abgewiesene Asylsuchende, sondern generell um Ausländer, welche ohne Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligung hier sind. Für diese Fälle sind diese Massnahmen hier vorgesehen. Es sind dringend notwendige Massnahmen, zu denen die Kantone meines Erachtens sehr glaubwürdig geltend gemacht haben, dass sie in den schwierigen Fällen ohne sie nicht mehr durchkommen. Das Ganze haben wir selbstverständlich prüfen lassen, sowohl auf die Menschenrechtskompatibilität wie auch auf die Verfassungskompatibilität.

Wir können Ihnen das ohne Bedenken vorschlagen und bitten Sie, die Mehrheit Ihrer Kommission zu unterstützen.

Meier-Schatz Lucrezia (C, SG): Herr Bundesrat, ich möchte Sie fragen, weshalb Sie Sinn und Zweck dieses Artikels denn nicht geändert haben. Sie wissen genau, dass die Ausschaffungshaft eine andere Zweckbestimmung hat. Sie dient ausschliesslich dem Wegweisungsvollzug und hat nicht den Charakter einer Beugehaft. Wir haben dementsprechend auch im Rahmen dieser ganzen Diskussion beantragt, diesen Artikel – zusammen mit den Artikeln 13g und 13h – zurückzuweisen, damit die Zweckbestimmung korrekt ist. Weshalb haben Sie das in der Kommission nicht gemacht?

Blocher Christoph, Bundesrat: Frau Meier-Schatz, ich habe zu Artikel 3a gesprochen. Sie reden jedoch von sämtlichen Haftarten. Artikel 3a behandelt nicht die Ausschaffungshaft, aber ich werde dann an der entsprechenden Stelle dazu sprechen. Hier geht es nicht um die Ausschaffungshaft, hier geht es um die Haft, welche



maximal drei Tage dauert. Ich werde auf Ihre Fragen dann aber selbstverständlich gerne eingehen.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Ich möchte nur die Frage beantworten, die Herr Vischer an mich gerichtet hat, über die Bestimmung, was denn hier mit Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung gemeint ist. Es ist klar: Wir sprechen hier vom Ausländerrecht. Wer eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) oder eine Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) hat, ist gemeint.

Ich bitte Sie aber zu beachten, Herr Vischer, dass es heisst, dass jene Personen gemeint und betroffen sind, welche eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung nicht besitzen. Das sind alle Menschen, die im Asylbereich illegal hier sind, schlichtweg all jene, denen kein legalisierter Daueraufenthalt in der Schweiz zukommt. Dass diese Bestimmung gedeckt ist, ergibt sich aus Artikel 5 Absatz 1 Literae b und f EMRK.

Haben Sie noch eine Frage, Herr Vischer? Ich sehe, dass Sie sich positioniert haben.

Vischer Daniel (G, ZH): Herr Müller, dann geben Sie mir Recht? Sind Sie der Meinung, dass damit auch jene Leute gemeint sind und in Haft kommen können, die zwar über eine legalisierte Aufenthaltsbewilligung verfügen, z. B. qua Asylverfahren, nicht aber über eine Bewilligung B?

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Ihre Frage ist suggestiv. Wenn Sie die Buchstaben a und b lesen, werden Sie sehen, dass es hier um sehr eingeschränkte Tatbestände geht, die von der Definition her in der Regel für Leute im Asylverfahren gar nicht zutreffen. Wenn Sie lesen: "Zur Eröffnung einer Verfügung im Zusammenhang mit ihrem Aufenthaltsstatus", wissen Sie ja selber genau – ich traue Ihnen diese Kenntnis zu –, dass Personen im Asylbereich eben doch einen Aufenthaltsstatus haben: einen

AB 2005 N 1195 / BO 2005 N 1195

provisorischen, Herr Vischer, nicht eine Niederlassungs- und nicht eine Jahresbewilligung. Und Sie sehen bei Buchstabe b, dass es hier um die Feststellung der Identität oder der Staatsangehörigkeit geht, die ja im Rahmen der Befragung eines Asylverfahrens ebenfalls festgelegt werden muss.

Ihre Frage zielt also völlig daneben, und ich glaube, Sie haben etwas gefragt, was Sie ohnehin schon wissen.

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: La minorité propose de supprimer les dispositions permettant l'interpellation d'un étranger dépourvu d'une autorisation de séjour ou d'établissement, notamment en vue de lui notifier une décision relative à son statut. Ces dispositions posent entre autres le problème du contrôle de la détention par un juge, ce qui ne peut être fait que sur demande et a posteriori, c'est-à-dire précisément quand le mal est fait. Le contrôle ultérieur peut contrevenir aux dispositions de l'article 31 alinéa 4 de notre Constitution et de l'article 5 alinéa 4 de la Convention européenne des droits de l'homme.

S'agissant de ces adaptations de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), il convient de rappeler que tant que la loi sur les étrangers ne sera pas entrée en vigueur – ce qui peut prendre encore un certain temps –, la LSEE fera référence. Il convient donc d'y inclure les adaptations que nous débattons.

La commission a repoussé la proposition défendue par la minorité, par 16 voix contre 8, et vous invite à en faire de même.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 108 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 67 Stimmen

Ziff. 1 Art. 6a Abs. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)

Festhalten (siehe Art. 44)

Ch. 1 art. 6a al. 2

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité





(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Maintenir (voir art. 44)

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

Ziff. 1 Art. 13a

Antrag der Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Einleitung, Bst. a
Festhalten

Ch. 1 art. 13a

Proposition de la majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Introduction, let. a
Maintenir

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Es geht in Artikel 13a Anag und in Artikel 72 des Ausländergesetzes – wir behandeln ja jetzt die beiden zusammen – um den Wunsch des Ständerates, die Haftdauer von 3 auf 6 Monate zu verlängern. Wir befinden uns im Kapitel "Vorbereitungshaft". Ich will am Einleitungssatz des geltenden Rechtes festhalten, der für die Vorbereitungshaft 3 Monate vorsieht. Ich lehne es – zusammen mit einer starken Minderheit – ab, dass die Haftdauer auf 6 Monate verdoppelt wird.

Wir haben es hier mit einem der unsinnigsten Pakete zu tun. Es geht von der kurzfristigen Festhaltung während 3 Tagen über die Vorbereitungshaft von 6 Monaten Dauer – wenn es nach dem Ständerat und der SPK-Mehrheit geht – und die Ausschaffungshaft, die nach dem erstinstanzlichen Weg oder nach einem Ausweisungsentscheid zur Sicherstellung des Vollzuges von 3 Monaten auf 15 Monate verlängert werden kann, bis zur Beuge- oder Durchsetzungshaft, die dann insgesamt, alles inbegriffen, 24 Monate dauern kann. Minderjährige – ich sage: Minderjährige; nach der Konvention über die Kinderrechte sind Menschen bis zum Alter von 18 Jahren Minderjährige – kann man 12 Monate lang einschliessen.

Ich zitiere hier Artikel 37 der Kinderrechtskonvention, denn dass man Kinder, Jugendliche, also Minderjährige, 12 Monate lang einschliessen kann, ist schlicht ein Skandal. Was kann ein Jugendlicher in diesen 12 Monaten tun? Was kann man ihm anstelle einer Einschliessung anbieten?

Gemäss Artikel 37 Buchstaben b und c der Kinderrechtskonvention stellen die Vertragsstaaten sicher: "b. dass keinem Kind die Freiheit rechtswidrig oder willkürlich entzogen wird. Festnahme, Freiheitsentziehung oder Freiheitsstrafe darf bei einem Kind im Einklang mit dem Gesetz nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden; c. dass jedes Kind, dem die Freiheit entzogen ist, menschlich und mit Achtung vor der dem Menschen innewohnenden Würde und unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Personen seines Alters behandelt wird. Insbesondere ist jedes Kind, dem die Freiheit entzogen ist, von Erwachsenen zu trennen, sofern nicht ein anderes Vorgehen als dem Wohl des Kindes dienlich erachtet wird"

Ist das in jedem Gefängnis der Schweiz möglich? Kann man Erwachsene von Kindern trennen? Das glaube ich nicht. Ich denke, dass diese Einschliessung von 12 Monaten für Kinder durch die Kinderrechtskonvention absolut verurteilt wird.

Ich komme noch auf den Richtlinienentwurf der EU zu sprechen. Diese Richtlinie wird zur Schengener Besitzstandserweiterung gehören und deshalb für die Schweiz einmal bindend sein. Die EU-Kommission schlägt in Artikel 14 Ziffer 3 dieser Richtlinie eine Haftdauer von maximal 6 Monaten vor. Wir wollen dann bei der Frage der Beugehaft diese Haftdauer von maximal 6 Monaten auf 24 Monate erhöhen, also auf zwei Jahre. Die EU-Kommission sieht auch keine Beugehaft vor, Priorität hat die freiwillige Ausreise mit Unterstützung, was auch sinnvoller ist.



Dass mit diesen horrend hohen Strafen übers Ziel hinausgeschossen wird, ergibt sich auch aus der Evaluation der Zwangsmassnahme durch die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle vom 15. März 2005. Hier steht in der Zusammenfassung: "In den untersuchten Kantonen bleiben rund 60 bis 80 Prozent der Inhaftierten weniger lang als einen Monat in Haft." Der Anteil der Personen, die länger als 6 Monate inhaftiert sind, ist sehr gering und überschreitet in keinem Kanton die 4-Prozent-Marke. Die durchschnittlichen kantonalen Mittelwerte der Haftdauer betragen zwischen 20 und 47 Tage. Die unter 4 Tage dauernden Kurzhafte – also diese ganz kurzen Haft – sind in den einzelnen Kantonen sehr zahlreich. Diese werden von den kantonalen Gerichtsbehörden wegen der 96-Stunden-Frist zur Haftüberprüfung meist nicht nach dem Haftgrund überprüft, und hier ist die Rechtmässigkeit eben auch infrage gestellt. Die Rechtmässigkeit und die Verhältnismässigkeit werden auch von NGO, von internationalen Organisationen sehr infrage gestellt.

Es gibt verschiedene interessante Stellen zu zitieren. Ich habe vorhin den EU-Richtlinienentwurf zitiert, um zu zeigen,

AB 2005 N 1196 / BO 2005 N 1196

wie unsinnig diese verschiedenen Haftdauern, die bis zu 24 Monate gehen können, eben auch sind. Ich bitte Sie, nun wenigstens hier – das könnten wir doch machen – diese Vorbereitungshaft nicht von 3 auf 6 Monate zu erhöhen, sondern sie bei 3 Monaten zu belassen. Das wäre eine vernünftige Regelung, und ich habe die Hoffnung noch nicht aufgegeben, dass wir auch hier vernünftige Entscheide fällen können.

Schibli Ernst (V, ZH): Die SVP-Fraktion unterstützt die Beschlüsse des Ständerates und die Anträge des Bundesrates betreffend die Anhebung der Haftdauer bei Zwangsmassnahmen. Personen, die sich im Asyl- oder Wegweisungsverfahren weigern, ihre Identität offen zu legen, mehrere Asylgesuche mit verschiedenen Identitäten stellen oder wiederholt Vorladungen keine Folge leisten, sollen länger inhaftiert werden können. Auch Personen, die trotz Einreisesperre unser Land betreten, ein zugewiesenes Gebiet verlassen, andere an Leib und Leben erheblich gefährden oder sich rechtswidrig in unserem Land aufhalten, sollen länger inhaftiert werden können.

Diese Ausweitung, diese Verschärfung der Haftdauer wird dazu beitragen, dass der Druck zur Mitarbeit erhöht wird und unsere Gesetzgebung eingehalten und nicht mit Füßen getreten wird. Die Ausdehnung der Haftdauer gibt aber auch ein wichtiges Signal an Zuwanderungswillige, was sie bei einem Fehlverhalten allenfalls erwartet. Die Revision soll ein klares Zeichen für die Bevölkerung sein, dass der seit Jahren grassierende Missbrauch in Zukunft ernsthaft bekämpft wird.

Ich bitte Sie, alle Minderheitsanträge abzulehnen.

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): Le groupe PDC communique qu'il soutient la proposition de la majorité.

Heim Bea (S, SO): Seit zehn Jahren gibt es die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, und die bisherigen Verschärfungen haben kaum wirksame Resultate gebracht. So haben uns die Kantone informiert; die erwünschte Signalwirkung ist also keine Realität. Dennoch will man weiter und weiter an der Verschärfungspirale drehen.

1. Die SP-Fraktion bekämpft diese Verschärfungen. So bekämpft sie auch die Verdoppelung der Haftdauer bei der Vorbereitungshaft von 3 auf 6 Monate. Der Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zu den Zwangsmassnahmen hat klar gezeigt, dass die meisten Rückführungen innerhalb von 3 Monaten erfolgen. Weitere Verschärfungen bringen also nichts ausser einfach höheren Haftkosten.

2. Zusammen mit der Verdoppelung der Dauer der Ausschaffungshaft sollen Asylsuchende zwecks Wegweisung neu insgesamt bis zu 24 Monate in Haft genommen werden können. Was heisst das? Das sind zwei volle Jahre Haft! Zwei volle Jahre für Leute, die sich nichts Kriminelles haben zuschulden kommen lassen und einzig deshalb in Haft genommen werden, weil sie bei uns um Asyl anklopfen und weil sie möglicherweise aus zu respektierenden, zum Teil existenziell wichtigen Gründen unser Land nicht verlassen können.

Diese Verschärfung gilt selbst für verletzte Personen, und sogar 15-Jährige will man nun für eineinhalb Jahre ins Gefängnis stecken können. Das ist unverhältnismässig, teuer und fördert den Vollzug nicht; es ist auch menschlich nicht zu verantworten.

Lassen Sie mich hier einen Satz aus den unzähligen Briefen besorgter Schweizerinnen und Schweizer zitieren, einen Satz eines Benediktiners aus dem Solothurner Kloster Mariastein. Er schrieb: "Ich bin entsetzt und empört über all die Verschärfungen im Asylgesetz, und ich bitte Sie eindringlich, dafür besorgt zu sein, dass hierzulande alle Menschen in Anstand und Respekt behandelt werden."

Die SP-Fraktion ersucht Sie, diese Bitte bei Ihren Entscheiden zu bedenken. Komplexe Themen wie Asyl- und



Migrationsfragen lassen sich ausschliesslich mit Repression nicht sachgerecht und schon gar nicht menschenwürdig lösen. Es braucht mehr konstruktive Massnahmen, Beratung und Rückkehrhilfe und eine zügige Politik des Dialoges mit Herkunftsländern, um mehr Kooperations- und Rückübernahmeabkommen zu erreichen. Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, bei Artikel 13a am geltenden Recht festzuhalten.

Fluri Kurt (RL, SO): Selbstverständlich haben auch wir massenweise Briefe erhalten. Die meisten sind einander abgeschrieben, die meisten sind sehr pauschal. Die wenigsten beziehen sich auf die Durchsetzungs- und Zwangsmassnahmen, sondern fast alle beziehen sich auf die Frage der Nothilfe. Diese Frage haben wir gestern in rechtsstaatlich einwandfreier Art und Weise gelöst.

Artikel 13a steht im Kontext mit der ganzen Durchsetzungsfrage, mit den Zwangsmassnahmen und den übrigen Haftformen. Bereits jetzt möchte ich mich dagegen wehren, dass der Begriff "Beugehaft" weiter in diesem Gesetz verwendet wird. Der Begriff "Beugehaft" ist ein Begriff aus dem Strafprozessrecht. Die Beugehaft stellt eine gerichtliche Massnahme dar, die gegen Zeugen oder sonstige zu Zeugenaussagen verpflichtete Personen verhängt werden kann, wenn diese die Aussage verweigern, ohne ein Aussageverweigerungsrecht zu haben. Das ist prozessrechtlich sehr umstritten. Es ist ein Ausdruck aus dem Strafprozessrecht, der hier in diesem Verwaltungsverfahrenrecht keine Anwendung findet.

Ich bitte Sie, den ganzen Artikel 13a mit den Literae a bis g zu lesen. Die FDP-Fraktion ist der Auffassung, dass unter diesen Umständen die Vorbereitungshaft von bis zu 6 Monaten gerechtfertigt sei. Immerhin handelt es sich um happige Tatbestände, die erfüllt werden müssen, damit diese Haft angeordnet werden kann.

Zur Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle: Diese wurde schon mehrfach zitiert, meistens im Sinne der Minderheit; ich zitiere nun von Seite 9 dieses Berichtes der GPK vom 24. August 2005. Dort wird ausgeführt, dass die Anwendung dieser Zwangsmassnahme sehr selten sei, dass dieses Instrument aber trotzdem von den kantonalen Behörden vor allem im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Kleinkriminalität als sinnvoll erachtet werde. Weiter heisst es: "Oft werden bei Fällen von Kleinkriminalität Ein- oder Ausgrenzungen (Rayonverbote) angeordnet, deren Missachtung eine Vorbereitungshaft nach sich ziehen kann. Ohne die Sanktionsmöglichkeit der Vorbereitungshaft würden laut den kantonalen Behörden auch die Rayonverbote nicht greifen."

Eine Haft ist nicht nur dann sinnvoll, wenn sie auch tatsächlich und häufig angewendet wird, sondern sie kann auch dann sinnvoll sein, wenn sie in dem Sinne präventiv wirkt, dass sie eben nicht angeordnet werden muss. Wenn die Vorbereitungshaft in der Praxis kaum einmal angewendet werden muss, so spricht das für die Wirksamkeit dieser Haftandrohung. Wir sind der Meinung, dass im Kontext mit der Durchsetzungsfrage, die wir bald beraten, die Verdoppelung der Dauer der Vorbereitungshaft angebracht ist.

Wir bitten Sie, die Minderheit abzulehnen.

Müller Geri (G, AG): Zuerst müssen wir einfach einmal klar festhalten: Wenn ein Verbrechen passiert ist, muss dieses Verbrechen geahndet und verurteilt werden. Wenn ein Verbrecher oder – im seltensten Fall – eine Verbrecherin gemeingefährlich ist, dann muss diese Person von der Öffentlichkeit fern gehalten werden. Die Frage, welchen Pass diese Person besitzt oder ob sie keinen Pass besitzt, ändert nichts an dieser Tatsache: Die Allgemeinheit muss vor dieser Person geschützt werden. Das ist ein Grundsatz.

Bei Artikel 13a geht es aber nicht darum, die Allgemeinheit vor einem ganz gefährlichen Menschen zu schützen – denn ich gehe davon aus, dass die Justizbehörden dies tun, wenn jemand wirklich gefährlich ist –, sondern es geht um eine sogenannte Vorbereitungshaft, also darum, während einer Haft einen Entscheid über einen möglichen Tatbestand vorzubereiten. Zudem geht es darum, die Dauer dieser Haft von 3

AB 2005 N 1197 / BO 2005 N 1197

auf 6 Monate auszuweiten. Warum eine solche Ausweitung? Weil herausgefunden worden ist, dass 3 Monate offenbar nicht genügen, um sich durchzusetzen. Mit anderen Worten: Es wird hier eigentlich einfach eine Massnahme ausgedehnt, um die Leute weich zu kriegen. Das ist die Idee von Artikel 13a. In Artikel 13b geht es dann noch weiter: Dort geht es dann wirklich um Leute, um Familien usw., die festgehalten werden, damit die Ausschaffung vollzogen werden kann.

Nun hat der Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) aufgezeigt, dass eigentlich in beiden Fällen die Situation so ist, dass die Leute, bei denen ein Aufenthalt im Gefängnis ein besserer Zustand wäre als ein Aufenthalt zu Hause, im Gefängnis länger durchhalten können, was ja logisch ist, und dass eben z. B. Leute mit Kindern eher das Gefängnis verlassen und ins Herkunftsland gehen, weil sie ihren Kindern das Gefängnis nicht zumuten wollen. Daraus kann man den Zirkulärschluss ziehen – Professor Killias nannte es Scheinkorrelation –, dass die Länge der Haft eine Aussage zulässt über die Möglichkeit, etwas aus diesen



Leuten herauszupressen. Der Bericht zeigt eindeutig auf, dass dieser Schluss falsch ist, dass diese Haft eben nicht das bringt, was die Leute herausholen möchten.

Herr Schibli hat gesagt, Artikel 13a solle die Leute davon abschrecken, in die Schweiz zu kommen. Herr Schibli, stellen Sie sich vor, dass die Asylsuchenden zu Hause die Gesetzestexte der verschiedenen Länder studieren und überlegen, in welchem Land sie welche Konditionen haben? Ich kenne Leute – und ich kenne einige Asylsuchende –, die nicht einmal gewusst haben, dass sie in die Schweiz gekommen sind, die erst hier festgestellt haben, dass sie in der Schweiz angekommen sind. Es geht also überhaupt nicht darum, dass Sie mit einer Gesetzesbestimmung die Leute davon abhalten können, hierher zu kommen, denn die Gesetze sind in der letzten Zeit ja nur verschärft worden, die Asylsuchenden hat dies aber nicht abgehalten. Wenn Sie in diese Länder gehen, wenn Sie nach Tschetschenien, nach Irak oder in gewisse afrikanische Länder gehen, muss es Ihnen ja klar sein, dass jegliche Situation in Europa besser ist.

Sie sind auch nicht dabei, wenn es darum geht, mitzuhelfen, in diesen Ländern die Situation zu verbessern. Mit diesem Artikel 13a die Asylbewegung zu steuern ist also ziemlich unrealistisch.

Was passiert, wenn wir diesen Artikel nach den Verschärfungen des Ständerates anwenden werden? Die Leute werden dann halt einfach 6 Monate inhaftiert werden. Die Kosten werden verdoppelt werden. Wenn man dann die Ausreisepapiere immer noch nicht hat, werden die Leute wieder aus der Haft entlassen werden müssen. Die Wahrscheinlichkeit, dass man im Gefängnis wesentlich sozialer wird als draussen, ist ein anderer Aspekt der Realität. Das ist eigentlich auch das, was der Bericht wiederum sagt. Er sagt, dass Leute, die relativ lang in Haft sind, dann auch eher wieder zu einer kriminellen Tat bereit sind, wobei eine "kriminelle Tat" auch ganz klar eine Schwarzfahrt mit dem Tram oder die Entwendung eines Gegenstandes aus einem Geschäft sein kann.

Ich will damit einfach nur sagen, dass wir hier nicht über die bösen Räuber sprechen; sie sind nicht der Gegenstand dieses Artikels. Wir sprechen über Leute, die hier im Verfahren drinstecken und die ihr Recht nicht wahrnehmen können. Deshalb macht diese Verdoppelung der Haftdauer keinen Sinn; sie ist teuer, sie ist ungerecht gegenüber diesen Leuten, und sie bringt nur eines: einfach noch mehr Aggression auf diese Situation. Deshalb bitte ich Sie sehr, den Antrag der Minderheit zu unterstützen.

Schibli Ernst (V, ZH): Herr Müller, ich möchte Sie fragen, ob Sie auch für die Anwendung und die Durchsetzung unserer geltenden Gesetze sind oder ob Sie dies ablehnen.

Müller Geri (G, AG): Ich habe im Eintretensvotum, also am Anfang, gesagt, ich sei für die Durchsetzung der schweizerischen Gesetze. Dort drin steht: Wenn Sie eine kriminelle Handlung begangen haben, müssen Sie dafür bestraft werden. Das ist völlig okay, dazu habe ich nichts gesagt. Es ist für mich völlig klar, dass das gemacht werden muss. Aber das Problem ist, dass bei diesen Leuten in den seltensten Fällen tatsächlich auch eine kriminelle Handlung stattgefunden hat – mit der Ausnahme, dass sie sich illegal in diesem Land aufhalten. Die Bewegungsfreiheit beinhaltet die Freiheit eines jeden, auch hier in der Schweiz zu sein.

Fehr Hans (V, ZH): Herr Müller, ist Ihnen tatsächlich nicht bekannt, dass Schlepper sehr genau realisieren, in welchem Land welche Hürde gegen die illegale Einwanderung errichtet wird? Man nimmt genau zur Kenntnis: Da gibt es nur noch Nothilfe, da gibt es jene Erschwerung, da gibt es Zwangsmassnahmen usw. Die Schlepper stellen das sehr genau fest, und diese Ströme richten sich danach.

Müller Geri (G, AG): Ich habe nicht eine so hohe Meinung von den Schleppern, dass ich glaube, dass sie ein juristisches Büro führen und das für ihre Leute genau ausrechnen. Sie wissen ganz genau: Sobald die Leute in Europa sind, ist es den Schleppern relativ egal, wo die Asylsuchenden landen, wenn für ihre Dienste bezahlt worden ist. Wenn das so wäre, wie Sie sagen, dann würden die Migrationsströme, wie Sie sie nennen – also die paar Hundert Leute, die migrieren –, ganz bewusst in diese Region gesteuert werden. Was Sie aber nicht verwechseln dürfen: Es gibt Leute, die ganz genau wissen, welche gesetzlichen Bestimmungen bestehen, und die genau wissen, wie die Situation im Land aussieht; aber diese vermischen Sie zum Teil mit Asylsuchenden. Ich gestehe Ihnen zu, dass es Leute gibt, die bewusst in die Schweiz kommen, um Handel mit bestimmten Drogen zu treiben, und die hinterher, wenn sie gefasst werden, meinetwegen ein Asylgesuch stellen. Aber unterscheiden Sie doch diese Leute von den Leuten, die hierher kommen mit der Absicht, ein Asylgesuch zu stellen. Das ist ein grosser Unterschied, darauf ist auch im PVK-Bericht hingewiesen worden; das ist nicht das Gleiche.

Blocher Christoph, Bundesrat: Wir befinden uns ja hier im Bereich der Zwangsmassnahmen, das ist keine schöne Geschichte. Aber, Herr Müller, es ist nicht so, dass diese Massnahme für sämtliche Leute gilt, die



kommen. Das wäre ja, wie wenn Sie in der Schweiz ein Gefängnis aufstellen und sagen würden, es müssten jetzt alle Schweizer ins Gefängnis. Sowohl diese Vorbereitungshaft als auch die Ausschaffungshaft und die Durchsetzungshaft greifen nur in Fällen, in denen man mit den normalen, üblichen Mitteln nicht zum Ziel kommt. Es können sehr wenige Fälle sein, in denen diese Massnahmen notwendig sind. Aber auch wenn es zehn oder zwanzig Problemfälle gibt, sind das eben Problemfälle, und diese Leute können Sie leider – es ist so – manchmal nicht anders zu einem Vorgehen zwingen als mit solchen Zwangsmassnahmen.

Es ist natürlich schön, hier in diesem Ratssaal zu sagen, man sollte die Menschen nicht so und so behandeln. Aber was machen Sie mit denjenigen, die an Ort und Stelle, in den Kantonen, in den Gemeinden, die undankbare Arbeit auf sich nehmen und damit fertig werden müssen? Herr Lustenberger hat es angetönt: Es hat sich gezeigt, dass es heute, bei einer ganz anderen Zusammensetzung im Asylbereich als früher, eben Leute gibt, die kurze Haftzeiten einfach absitzen und Widerstand leisten. Es sind bei der Vorbereitungshaft oder bei der Ausschaffungshaft keine Gefängnisse; ich bitte Sie, einmal ein Ausschaffungsgefängnis zu besuchen, dann werden Sie sehen, dass das kein Gefängnis im traditionellen Sinn ist. Die Fachleute, die Direktoren, die Leute, die mit diesen schwierigen Fällen zu tun haben, sind der Auffassung, bei einer Verlängerung dieser Haft würden diese Leute eher kooperativ.

Viele Länder haben für diese Art der Haft eine unbeschränkte Dauer; sie gehen also weiter als wir. Das muss

AB 2005 N 1198 / BO 2005 N 1198

dann aber periodisch immer wieder gerichtlich überprüft werden. Die Vorschläge der Kantone für eine unbeschränkte Dauer sind abgelehnt worden; sie sind auch von keiner Kommission mehr aufgenommen worden. Also lautet der Antrag auf eine Verdoppelung. Ich sage Ihnen nicht, das löse alle Probleme; aber die Fachleute glauben, dass damit bei den schwierigen Fällen eine erhebliche Verbesserung erreicht werden kann.

Es ist doch nicht der Zweck dieser Bestimmung, dass alle in dieser Haft bleiben. Frau Heim hat ausgeführt, es sei erwiesen, dass die meisten innerhalb von drei Monaten kooperativ würden oder nach drei Monaten ausreisen würden. Das ist nicht infrage gestellt. Nur: Was machen Sie mit den anderen? Das ist das Problem; diese Fälle haben zugenommen, und das sind schwierige Fälle. Hier geht es ja nur um die Vorbereitungshaft, aber die Verlängerung der Haftdauer wird von diesen Kreisen in glaubwürdiger Weise verlangt. Sie glauben, dass sie so mit den ganz schwierigen und renitenten Fällen besser fertig werden.

Ich habe keinen Grund, daran zu zweifeln. Wenn in diesem Saal die Behauptung aufgestellt wurde, diese Zwangsmassnahmen hätten nichts genützt, so weiss ich nicht, wo Sie das hernehmen. Natürlich können wir nicht sagen, wie es 2004 gewesen wäre, wenn wir sie nicht gehabt hätten. Aber ich muss Ihnen mit Blick auf die Kantone sagen: Jene Kantone, die alle Personen, die sie ausschaffen, am Abend vorher in die Ausschaffungshaft nehmen, haben viel höhere Ausschaffungserfolge als die anderen Kantone, die das nicht tun. Dafür haben sie mehr Fälle in der Ausschaffungshaft als andere. Es ist bemühend, dass bei einer Ausschaffung in ein afrikanisches Land die Kantone am Vortag zwar 60 Personen melden, am nächsten Morgen aber nur 30 da sind, weil nur jene Kantone, die sie am Abend vorher in Ausschaffungshaft genommen haben, sie auch zum Flugzeug bringen können. Die anderen Kantone finden sie einfach nicht mehr. Das ist alles vorgekommen. Das ist die Praxis. Darum sollten wir diese Massnahmen ernst nehmen und den Kantonen das nötige Mittel in die Hand geben.

Das gilt für die Vorbereitungshaft. Ich werde dann über die generelle Problematik der Verlängerung der anderen Haftformen nicht mehr sprechen, sondern nur noch über ihren Charakter.

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: La nécessité de doubler la durée possible de détention, c'est-à-dire de la faire passer de trois à six mois, est mise en doute par la minorité dans la mesure où les meilleurs résultats au niveau des renvois sont atteints durant les trois premiers mois seulement.

S'agissant des lettres f et g, ces dispositions postulent que les personnes qui déposent une demande d'asile visent simplement à échapper à un renvoi.

Ces dispositions reprennent dans la présente loi les innovations débattues et introduites dans la loi sur les étrangers dont nous parlerons dans un avenir proche. Il s'agit donc ici d'une question de parallélisme.

Dans ces conditions, la commission vous recommande, par 16 voix contre 8, de rejeter la proposition défendue par la minorité.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Ich spreche hier nur zu Artikel 13a, zur Vorbereitungshaft, obwohl jetzt verschiedene Votanten die ganze Haftproblematik erwähnt haben.

Der Evaluationsbericht über die Zwangsmassnahmen ist hier im Zusammenhang mit Artikel 13a, Vorbereitungshaft, auch angesprochen worden. Ich werde nachher ausführlich kommentieren, wie er in der Kommissi-



on besprochen worden ist. Ich möchte Sie aber daran erinnern, dass die Verlängerung der Vorbereitungsphase von 3 auf 6 Monate in diesem Haus, von diesem Gremium, bereits vor einem Jahr beschlossen worden ist. In der Sondersession 2004 haben wir einen Antrag Wasserfallen unterstützt, der die Verlängerung von 3 auf 6 Monate verlangt hat. In diesem Haus ist diesem Antrag bereits zugestimmt worden. Ich bitte Sie, diesen Beschluss jetzt nicht wieder umzudrehen. Weil der Ständerat die meisten Zwangsmassnahmen mit der Asylgesetzrevision beraten hat, ist die Ausdehnung der Haftdauer im AuG vom Ständerat wieder gestrichen und ins Asylgesetz übertragen worden. Es ist etwas kompliziert, aber Sie können mir ruhig glauben, dass es so ist. Ich bitte Sie, sich an den Beschluss zu halten, den Sie im Mai 2004 in diesem Haus gefasst haben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 105 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 68 Stimmen

Ziff. 1 Art. 13b Abs. 1, 2*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Roth-Bernasconi, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Vermot, Wyss)

Unverändert

Ch. 1 art. 13b al. 1, 2*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Roth-Bernasconi, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Vermot, Wyss)

Inchangé

Roth-Bernasconi Maria (S, GE): Malheureusement, je vais un peu répéter ce qui a déjà été dit, mais ces mesures de contrainte sont tellement importantes qu'il faut en parler plusieurs fois. Maintenant, nous parlons donc de cette fameuse détention en vue du renvoi ou de l'expulsion.

La décision du Conseil des Etats et de la majorité de la commission porte la limite de cette détention à dix-huit mois et à neuf mois pour les mineurs âgés de 15 à 18 ans. Le but avoué est de produire un effet psychologique sur les personnes et d'accorder un délai supplémentaire aux autorités chargées des questions de migrations pour préparer le rapatriement.

Pourtant, le rapport de la Commission de gestion est très clair à ce sujet: "Certains services d'émigration espèrent qu'une prolongation de la détention aura un effet dissuasif et renforcera la volonté des détenus de collaborer lors de la vérification de leur identité et de l'obtention des papiers. Or, on peut douter que dans de tels cas, une prolongation de la détention puisse apporter un changement significatif."

Le Conseil fédéral lui-même, dans son message du 8 mars 2002 relatif à la loi sur les étrangers – message sur lequel nous devons nous fonder aujourd'hui encore, puisque c'est le dernier en date – disait: "En revanche, la prolongation générale de la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion demandée par quelques interventions parlementaires ne répond à aucune nécessité." (FF 2002 3525)

Quels changements peuvent justifier un tel revirement de perception, alors même que le nombre de requérants d'asile est en baisse? Le rapport sur la migration illégale délivré le 23 juin 2004 par plusieurs offices fédéraux mentionne également que seuls cinq cantons considèrent que les neuf mois au maximum de détention en vue du refoulement ne suffisent pas. Et maintenant, ce seraient tous les cantons? J'en doute fortement.

De plus, la détention en vue du refoulement dure, dans l'écrasante majorité des cas, beaucoup moins longtemps que ne le permet la loi actuelle. En effet, un taux de renvoi supérieur à 80 pour cent n'a été atteint que pour les détentions de courte durée, soit jusqu'à 96 heures. Il est nettement plus bas pour les détentions de plus de trois mois.

Les importantes ressources financières absorbées par de très longues détentions seraient donc bien plus efficaces et

AB 2005 N 1199 / BO 2005 N 1199

utilisées de manière bien plus sensée si elles étaient investies dans des mesures d'intégration et pour l'aide au





retour. Pour preuve, il suffit de consulter le rapport de la Commission de gestion sur les mesures de contrainte, qui démontre clairement que leur efficacité est limitée et que leurs coûts sont disproportionnés par rapport aux résultats. Le canton de Genève constitue le meilleur exemple à ce sujet: il table bien davantage sur les conseils au retour et les départs de plein gré, mesures bien moins chères et plus humaines que la détention, et ce canton arrive au même taux de retour que le canton de Zurich qui, lui, recourt presque systématiquement à la détention. En effet, le rapport de la Commission de gestion a fait une comparaison entre le canton de Zurich, qui recourt intensivement à la détention en vue de l'expulsion, et le canton de Genève, qui n'ordonne pratiquement aucune détention de ce type: cette étude montre que la proportion des personnes demandeuses d'asile renvoyées sous contrôle est pratiquement identique.

Enfin, il me paraît important qu'au moment du vote, vous réfléchissiez bien à quel type de crime correspond une peine privative de liberté de 18 mois fermes en Suisse. Par exemple, de manière générale, un chauffard qui tue une personne encourt souvent 18 mois de prison avec sursis; donc, il ne fait pas de prison. Or ici, les gens en cause n'ont tué personne. Peut-on dès lors décemment enfermer quelqu'un en prison pendant 18 mois au seul motif qu'il ne veut pas rentrer dans son pays, comme on le lui ordonne?

La mesure proposée par le Conseil des Etats et le Conseil fédéral, soutenue par la majorité de la commission, est donc inefficace, coûteuse, inhumaine et elle remplit nos prisons de gens qui n'ont rien à y faire, alors qu'on manque de place pour les vrais délinquants.

Je vous invite donc à suivre la minorité de la commission, qui veut rejeter les décisions du Conseil des Etats concernant l'article 13b alinéas 1 et 2, et s'en tenir au droit actuel.

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): Le groupe UDC et le groupe PDC communiquent qu'ils soutiennent la proposition de la majorité.

Müller Geri (G, AG): Die Art, wie hier in diesem Parlament debattiert wird, rührt vielleicht vom Bild her, das man von Asylsuchenden, von Ausländerinnen und Ausländern hat; entsprechend fallen die Voten aus. Die Ratsmehrheit geht von bösen Absichten aus, die die Leute mitbringen, sie geht von einem ganz geplanten Vorgehen aus. Und wenn Sie das tun, dann kommen Sie auf die Gesetzgebung, die wir jetzt haben.

Dass diese pervertiert ist, zeigt eigentlich Artikel 13b, weil es im Gegensatz zu Artikel 13a dabei um Leute geht, die in den meisten Fällen eigentlich keine Verbrechen begangen haben. Ihr Verbrechen war es, ohne gültige Reisepapiere in die Schweiz einzureisen. Ihr Verbrechen war es, vielleicht auf Anraten des Leiters ihrer Asylunterkunft mit der Bahn für eine ärztliche Kontrolle in eine andere Gemeinde zu fahren und dabei beim Schwarzfahren erwischt zu werden, weil das Tagesgeld für das Billett nicht ausgereicht hat. Das ist ungefähr die Dimension der Verbrechen, von denen wir hier sprechen. Wenn wir Frau Roth-Bernasconi zuhören, wenn wir den Vergleich mit einem Tötungsfall auf der Strasse nehmen, sehen wir, dass das ganz andere Dimensionen sind, von denen wir hier sprechen. Darüber sprechen wir hier: Wir behandeln andere Verbrecher besser als jetzt diese Leute, die sich eigentlich nichts haben zuschulden kommen lassen.

Jetzt komme ich noch einmal auf den PVK-Bericht und auf die Einschätzung zurück, welche Fachleute abgegeben haben und die im Prinzip in Ihren Unterlagen wie auch im Protokoll der GPK dokumentiert ist. Dort steht klipp und klar: Wenn eine Massnahme etwas bringt, sind es Rayonverbote. Das sind Möglichkeiten, wie man steuern kann, dass gewisse Leute nicht in gewisse Bereiche gehen. Aber ziemlich sicher nichts bringen die Zwangsmassnahmen. Warum? Ganz einfach: Herr Bundesrat Blocher, ich kenne die Gefängnisse, ich bin dort gewesen, ich weiss, wie sie aussehen. Natürlich kann man sagen, es sehe nicht so aus wie in Abu Ghraib, das ist mir klar. Sie weisen teilweise die Qualität von Wohnverhältnissen auf, das stimmt. Aber trotzdem sind die Leute dort gefangen, zum Teil mit Kindern. Stellen Sie sich vor, dass Sie dort mit Ihren Kindern festgehalten wären; der Druck stiege von Tag zu Tag, diese Situation zu verlassen; und irgendwann trifft eine Familie den Entscheid zu gehen. Voilà! Damit haben die Zwangsmassnahmen zu einem Erfolg geführt – aber ob dies dann wirklich die Leute gewesen sind, die die Schweiz hätten verlassen müssen, darüber sagt dies nichts aus. Die Person, die mit allen Wassern gewaschen ist und der das Gefängnis und die Zwangsmassnahmen nichts ausmachen, können wir 30 Monate drin behalten, die bleibt hier, weil die Situation da, wo sie später hinkommt, viel schlimmer sein wird.

Also ist das eigentlich – ich bin wirklich froh über diesen Ausdruck im Protokoll – eine Scheinkorrelation zwischen der Ausweitung der Zwangsmassnahmen und dem Resultat, das sie effektiv bringen sollte. Es ist ein Zeugnis dessen, wie dieses Parlament denkt. Es denkt eben, dass die Leute grundsätzlich nur eines vorhaben: in die Schweiz zu kommen, um uns auszubeuten. Die Leute kommen aus Ländern bzw. Regionen – ich habe es vorhin gesagt – wie z. B. aus Russland, Tschetschenien, Irak, Darfur, Zentralafrika, die nicht einfach kein Problem haben.



Vergleichen Sie doch dieses Problem mit Problemen, die es vor vierzig Jahren gab, als die Leute aus der Tschechoslowakei, aus Ungarn kamen, aus Ländern notabene, die von der Sowjetunion, unserem Feind von damals, besetzt worden waren. Vor vierzig Jahren hätten Sie über Asylsuchende nie so reden können, wie Sie es heute hier machen. Sie können das nur machen, weil Sie vor diesen Leuten keine Angst haben müssen, weil man sie nach Hause schicken kann, ohne dass einem daraus Konsequenzen entstehen würden.

Das ist der Hintergrund dieser Diskussion. Ich bitte Sie wirklich sehr, diese Zwangsmassnahmen, die aus wissenschaftlicher Sicht nichts gebracht haben – Sie können den Bericht ja heute lesen –, hier nicht zu verschärfen. Es wird teurer, aber es wird auch giftiger. Dieses Land wird immer giftiger und ist immer verbissener darauf bedacht, diese kleine Gruppe zu massregeln. Das bringt nichts.

Fluri Kurt (RL, SO): Wir bitten Sie, auch hier den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Wir haben gerade wieder eine Tirade gegen unser angeblich so verwerfliches Verhalten gehört, das wir gegenüber Asylbewerberinnen und -bewerbern oder gegenüber Ausländern generell an den Tag legen. Ich möchte einmal mehr betonen: Es geht darum, die relativ kleine, aber existierende Gruppe von renitenten Personen zu zwingen, unser Land zu verlassen, und dem Rechtsstaat Nachachtung zu verschaffen. Es geht darum, den Rechtsstaat umzusetzen, denn der Nichtvollzug von Massnahmen ist für den Rechtsstaat Gift. Ich bitte Sie, dies zur Kenntnis zu nehmen.

Der Evaluation durch die PVK können wir ebenfalls entnehmen, dass die Ausschaffungshaft tatsächlich sehr unterschiedlich angewendet wird, dass sie aber in einigen Kantonen umgesetzt wird. Es geht uns darum, diese Ausschaffungshaft im Interesse des Rechtsstaates noch besser auszugestalten.

Einige der Bestimmungen, die heute bestritten oder angefochten werden, sind im Übrigen bereits geltendes Recht, andere werden überführt, über andere haben wir bereits beim Ausländergesetz entschieden.

Zusammenfassend bitte ich Sie, die Minderheit abzulehnen und bei Artikel 13b der Mehrheit zuzustimmen; das Ergebnis in der Kommission lautete 15 zu 7 Stimmen.

Blocher Christoph, Bundesrat: Es geht hier jetzt um die Ausschaffungshaft, also darum, dass eine Massnahme nur noch vollzogen werden muss – hier sind keine anderen Voraussetzungen vorhanden -: Obwohl der Bewerber ausreisen könnte und alles vorhanden ist, reist er nicht aus. Solche Fälle sind natürlich zahlreich. Es ist nicht die erste

AB 2005 N 1200 / BO 2005 N 1200

Massnahme, dass man sie in ein Ausschaffungsgefängnis nimmt, sondern es werden zuvor alle Massnahmen versucht, bis zu Rückkehrhilfe, Begleitung usw. Aber es gibt am Schluss Fälle von Personen, die relativ zahlreich sind, die trotzdem nicht nach Hause gehen. Eines der Mittel – ich sage: eines der Mittel – ist die Ausschaffungshaft, die die Kantone brauchen und wünschen und die alle Länder brauchen und wünschen – ich kenne kein Land, das sie nicht hat.

Nun, Herr Müller Geri, Sie haben die Sache sehr romantisch dargestellt: Es gehe um Leute, die einfach in die Schweiz gekommen seien. Nein, darum geht es nicht! Es geht um Leute, die abreisen sollten, illegal hier sind und keine Aufenthaltsberechtigung haben. Das ist etwas anderes! Es geht hier auch nicht um abgewiesene Asylbewerber: Ich habe zwei Ausschaffungsgefängnisse besucht. In einem Fall waren von den Insassen 20 Prozent abgewiesene Asylbewerber, 80 Prozent waren andere Ausländer, die illegal in der Schweiz waren. Da gibt es dann alles: Leute mit abgelaufenen Visen, die nicht nach Hause gehen; Drogenhändler, die man ertappt hat. Es gibt einen Kanton, der nimmt sie rein, weil er im Moment nicht weiss, was er mit ihnen tun kann, obwohl sie heimgehen sollten; das weiss der Kanton.

Man muss hier also nicht so tun, als gehe es einfach um Familien, die zufällig in die Schweiz gekommen sind und die man dann in ein Ausschaffungsgefängnis steckt. Das ist dummes Zeug, das ist das letzte Mittel! Die Kantone ergreifen solche Massnahmen nicht gerne, denn erstens kosten sie, zweitens bringen sie Aufwand mit sich, und drittens ist eine Zwangsmassnahme nie eine schöne Massnahme – für denjenigen, der sie durchführen muss, ist es eine Widrigkeit -; aber man kann es nur machen, wenn es kein anderes Mittel mehr gibt.

Zur Ausschaffungshaft: Sie haben dann noch ein Zweites, die Durchsetzungshaft. Der Bundesrat hat davon abgesehen; das ist heute ein etwas unklares Gebiet, weil die Durchsetzungshaft nicht eingeführt ist. Wo ist die Grenze zwischen Durchsetzungshaft und Ausschaffungshaft? Nach diesem Modell ist es klar, und es ist auch nach der Definition klar: Die Ausschaffungshaft ist keine Beugehaft, obwohl ein Bundesgerichtsentscheid die Frage halb offen gelassen hat.

Der Bundesrat hat damals gesagt, man könne das Problem der Durchsetzungshaft auch gleichzeitig mit jenem der Ausschaffungshaft lösen, aber das ist jetzt nicht der Fall. Es sind deshalb nun zwei Massnahmen vorgese-



hen; der Bundesrat hat nur eine vorgesehen. Frau Meier-Schatz glaubt, dass die Definition zu wenig klar sei. Wir sind der Auffassung, dass es geklärt ist und dass wir keine Schwierigkeiten haben, wenn wir hier nach diesem Konzept vorgehen.

Nun ist die Frage aufgetaucht, ob die Massnahme wirksam sei oder nicht und welche Kantone die besten seien. Es ist leider nicht so, Frau Roth-Bernasconi, dass Sie einfach nur schauen können, welcher Kanton viele und welcher wenige Fälle von Ausschaffungshaft hat. Sie müssen die Kantone vergleichen: Wie viele Leute haben sie nicht hinausgebracht? Wissen Sie, es ist natürlich schön, zu sagen: "Wir stecken praktisch niemanden in Ausschaffungshaft", und, kaum ist die Türe geschlossen, mir zu sagen: "Sorgen Sie mal dafür, dass die endlich nach Hause gehen, schaffen Sie sie endlich mal raus." Ich sage Ihnen: Wir haben einen Transport gehabt, wobei die Leute nicht gebracht wurden, weil man sie nicht gefunden hat. Es tut mir Leid. Diejenigen Kantone, die die Sache auch bei der Ausschaffungshaft ernst nehmen, kommen einfach nicht darum herum, eine Ausschaffungshaft von ein, zwei Tagen anzuordnen und Leute, die renitent sind, notfalls auch länger in Ausschaffungshaft zu nehmen.

Nun ist die Frage die, wie lange die Ausschaffungshaft sein muss, damit auch die Renitentesten wirklich heimreisen. Das kann ich Ihnen nicht sagen. Ich sage Ihnen: Gewisse Länder haben darum eine unbeschränkte Ausschaffungshaft. Sie sagen, sie müsse unbeschränkt sein, dann werde niemand die ganze Haftdauer absitzen. Wir haben uns für eine andere Lösung entschieden, nämlich für die Verlängerung, und die entsprechenden Fachleute sagen, sie glaubten, dass bei einer Dauer von maximal 24 Monaten auch die harten Fälle davor zurückschrecken werden. Sie sagen es etwas populär; sie sagen, niemand wolle zweimal an Weihnachten oder an Ramadan in der Ausschaffungshaft sein.

Ich kann Ihnen nicht sagen, ob das stimmt oder nicht. Das sind Angaben von Fachleuten. Wir haben diese Bestimmung jetzt aufgenommen; sonst bliebe nur die unbeschränkte Haftdauer, die dann immer wieder überprüft wird.

Wir bitten Sie hier also, der Mehrheit zuzustimmen. Es ist ein verantwortungsvolles Instrument. Die Leute, die die Sache an der Front machen müssen, brauchen es als letztes Mittel – nicht als erstes, sondern als letztes –, und sie brauchen es nur für Renitente und nicht für alle, wie hier suggeriert worden ist.

Müller Geri (G, AG): Eine kurze Frage, Herr Bundesrat Blocher: Sie sind Justizminister. Wie wägen Sie zwischen zwei Fällen ab, dem Töten einer Person auf der Strasse in alkoholisiertem Zustand und dem illegalen Aufenthalt in der Schweiz? Das sind zwei Dinge, die wir gewichten müssen; ich gehe davon aus, dass jeder Mensch vor dem Gesetz gleich ist.

Blocher Christoph, Bundesrat: Es ist eindeutig, es gibt für beides ein Strafmass. Das ist nicht Sache des Justizministers, sondern der Gerichte. Wer jemanden getötet hat, kommt ins Gefängnis oder ins Zuchthaus. Wer illegal hier ist, kommt weder ins Gefängnis noch ins Zuchthaus. Er wird bestraft, aber nicht mit Gefängnis oder Zuchthaus. Die Ausschaffungshaft ist keine Haft, die im Gefängnis abgesessen werden muss; ich bitte Sie, das zu berücksichtigen. Es ist eine Haftform, die der Staat verhängt, um dafür zu sorgen, dass jemand einer Verpflichtung nachkommt, die ihm der Staat auferlegt – wie er sie auch Schweizern, die nicht getötet haben, auferlegen würde.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Kern dieses Ständeratsbeschlusses und des Antrages der Kommissionmehrheit ist die Verlängerung der Ausschaffungshaft von heute insgesamt 9 Monaten auf 18 Monate. Ich bitte Sie, dabei zu beachten, dass für Minderjährige nur kürzere Haftdauern von maximal 12 Monaten möglich sind. In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass mehrere EU-Staaten sogar eine unbefristete, eine zeitlich unbefristete Schubhaft – das ist der dortige Ausdruck für unsere Ausschaffungshaft – kennen. Es sind dies beispielsweise Dänemark, Schweden, Grossbritannien und Holland. Diese kennen eine zeitlich unbefristete Ausschaffungshaft. In Deutschland beispielsweise sind es 18 Monate, also das Gleiche, was wir Ihnen hier vorschlagen.

Die Haft darf nach gängiger Rechtsprechung nur verfügt werden, wenn sich die Perspektive einer möglichen Ausschaffung auch tatsächlich abzeichnet.

Eine Kommissionminderheit hat die Verlängerung der Ausschaffungshaft abgelehnt und sich im Wesentlichen auf den Evaluationsbericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle gestützt. In diesem Zusammenhang hat die Kommission den Bericht zur Kenntnis genommen und intensiv darüber diskutiert. Primär geht es in diesem Bericht um die Wirksamkeit der Ausschaffungshaft. Von der Minderheit wurde bezweifelt, dass eine verlängerte Ausschaffungshaft den gewünschten Erfolg bringen könne. Erlauben Sie mir zu diesem Bericht, der jetzt thematisiert worden ist, einige Bemerkungen, die wir auch in der Kommission angebracht haben; sie dürften also auch für einen Kommissionssprecher zulässig sein.



In den einzelnen Kantonen erfolgte die Auswahl der untersuchten Haftfälle völlig unterschiedlich. Es gibt Kantone, wie zum Beispiel den Kanton Genf, die gar keine Haftbefehle ausstellen; die entsprechenden Fälle erscheinen also nicht in der Statistik. Dort muss die Rückführungsmöglichkeit schon sehr gesichert sein, bis überhaupt ein Haftrichter bereit ist, einen entsprechenden Haftbefehl auszustellen. Genf setzt auf reine Überzeugungsarbeit, muss aber beispielsweise bei den aktuellen Fällen der Algerier schlichtweg kapitulieren.

AB 2005 N 1201 / BO 2005 N 1201

Für die Beurteilung der Vollzugspraxis eines Kantons ist nicht entscheidend, in wie vielen Fällen die Ausreise ohne vorherige Ausschaffungshaft erfolgt. Bessere Aussagen erhielte man, wenn man die Vollzugspendenzen in Relation zu den ausländerrechtlichen Haftanordnungen setzen würde. Das wird in diesem Bericht aber nicht gemacht.

Ebenfalls nicht in die Vollzugsstatistik eingeflossen ist die Anzahl der vorläufigen Aufnahmen. Bei diesen haben die Kantone bekanntlich ein Antragsrecht. Ein Kanton, der schlecht vollzieht, wird früher oder später an den Bund gelangen, um vorläufige Aufnahmen einzufordern. Dass die maximale Haftdauer einen Einfluss auf die Rückführungsquote hat, ist selbstverständlich und geht auch aus diesem Bericht hervor. Wenn die Leute eine Perspektive von zwei, drei Monaten Haft haben, ist ihre Kooperationsbereitschaft naturgemäss gering. Dauert die maximale Haft länger, wird die Rückkehrquote in den Anfangsmonaten höher sein; das ist ebenfalls völlig logisch.

Noch etwas zu den Kosten dieser Massnahme der Ausschaffungshaft. Im Bericht steht, die Ausschaffungshaft sei eine teure Sache, man solle das Geld besser in Rückkehrprogramme investieren. Aus einem anderen Bericht, den ich gelesen habe – "Asyl und Migration" nennt er sich –, geht hervor, dass wir in den letzten zwei Jahren 11 000 Asylgesuche aus Afrika hatten. Pro Jahr haben sich durchschnittlich nur gerade 20 von diesen 11 000 Personen, die weggewiesen werden sollten, für ein bestehendes Rückkehrprogramm gemeldet. Da kann man wirklich nicht von Erfolg der Rückkehrprogramme sprechen. In diesem Bericht steht zudem, dass diese Leute – ich bitte Sie zu beachten, dass dies nicht meine Worte sind; ich gebe den Bericht wieder – nur hier seien, um einen Geld- und Warenfluss aus der Schweiz in ihr Herkunftsland zu organisieren. Das haben jene Leute in diesem Bericht geschrieben, die sozusagen an der Front mit diesen Menschen zu tun haben.

Noch ein letzter Punkt: Wenn man eine Kostenwahrheit aufstellen will, dann muss man es umfassend machen und nicht so selektiv wie in diesem Bericht. Wie sieht die Sache aus, wenn die Ausschaffungshaft nie oder wesentlich kürzer angeordnet würde? Wie viele Personen würden dann zusätzlich in der Schweiz verbleiben, und welche Kosten wären damit verbunden? Diese Fragen sind nicht beantwortet. Wenn man die Polizeiarbeit, die Ermittlungs- und Betreuungsarbeit sowie die Rückkehrberatung mit einbeziehen würde, hätte man eine entsprechende Kostenwahrheit, die ganz andere Zahlen bringen würde. Es käme zudem ja wohl niemandem in den Sinn, Strafgefangene, die eine langdauernde Haft absitzen müssen, aus Kostengründen vorzeitig aus der Haft zu entlassen.

Fazit: Dieser Bericht liefert uns nicht, was wir wissen wollen. Aufschlussreicher wären die Ergebnisse des internen Verfahrens- und Vollzugscontrollings, aber diese werden leider nicht veröffentlicht.

Der Evaluationsbericht hat viele Mängel. Trotzdem: Schon nur der dargestellte Mittelwert der Rückführungsquote von 73 Prozent rechtfertigt die Zwangsmassnahmen. Im Bericht der GPK des Nationalrates zu dieser Evaluation wird sogar ein Hafterfolg von 84 Prozent aufgeführt.

Die Kommission hat sich bei Artikel 13b Anag mit 15 zu 7 Stimmen dem Ständerat angeschlossen und bittet Sie ebenfalls, die Version des Ständerates zu übernehmen.

Roth-Bernasconi Maria (S, GE): Monsieur Müller Philipp, j'ai une question à vous poser en rapport avec Genève. Une fois de plus, je viens de vous entendre dire que ce sont les requérants d'asile d'Algérie qui posent problème à Genève.

J'ai pris personnellement contact avec le Conseil d'Etat et avec le responsable des réfugiés à Genève, qui n'est vraiment pas quelqu'un de proche du Parti socialiste. On m'a clairement dit que le problème qu'on a à Genève est effectivement en rapport avec les étrangers venant d'Algérie. Toutefois, il ne s'agit pas de requérants d'asile, mais de gens qui viennent à Genève pour travailler ou qui y viennent illégalement, sans déposer de demande d'asile.

Ceux qui posent problème à Genève, ce sont des personnes qui viennent d'Afrique noire et qui déposent une demande d'asile qui est infondée. Le problème avec ces personnes réside dans le fait qu'on ne peut pas les renvoyer parce qu'il n'y a pas d'accords de réadmission avec les pays d'où elles viennent.

Je vous pose donc la question suivante, Monsieur Müller: ne trouvez-vous pas que, si vous confondez tout le temps étrangers illégaux et requérants d'asile, vous participez à la montée de la xénophobie dans notre pays?



Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Frau Roth-Bernasconi, Sie machen einen Fehler, wenn Sie davon ausgehen, dass das nur Asylsuchende betrifft. Die Problematik der Algerier in Genf betrifft eben nicht primär Asylsuchende. Diese Gesetzesbestimmung betrifft alle Menschen, die auf irgendeinem Weg in die Schweiz gekommen sind, sei es, dass sie illegal gekommen sind, oder sei es, dass sie sich als Asylsuchende nicht an unsere Rechtsordnung halten, einen Wegweisungsentscheid erhalten haben und ausgeschafft werden müssen. Es geht nicht nur um Asylsuchende. Das ist die Problematik in Genf mit diesen Personen aus Algerien, die eben nicht zurückgeschafft werden können.

Hubmann Vreni (S, ZH): Herr Müller, Sie haben vorher ausführlich Zahlen zitiert und die ganze Sachlage geschildert. War das Ihre Kommissionsberichterstattung, oder war das Ihre eigene, persönliche Meinung, die Sie hier als Kommissionssprecher illegalerweise einbringen?

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Frau Hubmann, Sie haben beim Beginn meines Votums nicht genau zugehört. Ich habe Ihnen gesagt, dass ich als Kommissionssprecher etwas über den Evaluationsbericht erzählen würde, weil ich auch in der Kommission genau das Gleiche gesagt hätte. Ich bitte Sie, die entsprechenden Protokolle nochmals einzusehen.

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: La minorité souhaite en rester au droit actuel qui permet de détenir un requérant d'asile durant neuf mois en vue de son expulsion. Compte tenu du taux de succès élevé pour les renvois durant les premiers mois de détention, la nécessité de doubler la durée de détention possible est contestée, ceci d'autant plus que les frais engendrés sont importants. De plus, le rapport de la Commission de gestion permet de mettre en doute le fait que le taux de succès sera plus important avec un prolongement de cette durée de détention. Le problème de la surpopulation carcérale a également été avancé, les places dans les prisons étant plus utiles pour les criminels que pour la population dont nous parlons ici.

Le problème des requérants récalcitrants doit néanmoins trouver une solution. Certains cantons étaient ainsi favorables à une détention de durée indéterminée. La majorité de la commission estime dès lors qu'il convient de soutenir cette nouvelle disposition.

La commission, par 15 voix contre 7, vous propose de rejeter la proposition défendue par la minorité.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 02.060/2425)

Für den Antrag der Mehrheit 106 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 82 Stimmen

Ziff. 1 Art. 13c Abs. 1, 2, 2bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. 1 art. 13c al. 1, 2, 2bis

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

AB 2005 N 1202 / BO 2005 N 1202

Ziff. 1 Art. 13e Abs. 1

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Levrat, Beck, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Festhalten

Ch. 1 art. 13e al. 1

Proposition de la majorité





Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Levrat, Beck, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Maintenir

Levrat Christian (S, FR): L'article dont il est question ici avait été introduit dans la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers pour permettre d'interdire l'accès à un territoire donné à des étrangers qui troublent ou menacent l'ordre et la sécurité publics, notamment dans le but de lutter contre le trafic ouvert de la drogue dans certains centres-villes. Cette disposition, nous devons le reconnaître, a produit certains résultats et il est incontestable qu'elle a contribué à améliorer un certain nombre de situations.

Par sa nouvelle proposition toutefois, adoptée par le Conseil des Etats, le Conseil fédéral propose d'étendre cette mesure aux requérants frappés d'une décision de renvoi qui n'auraient simplement pas respecté le délai qui leur est imparti pour quitter le territoire. Dans ces cas-là, les cantons pourraient prononcer cette mesure.

Cet article est plus dur qu'il n'y paraît. En effet, on a renforcé, dans la législation sur les étrangers, les sanctions pénales liées à la violation d'une interdiction de territoire en les portant à une année de prison au maximum.

Actuellement déjà, il faut le dire et il faut essayer de voir de quoi nous parlons concrètement, nous sommes confrontés à certaines situations kafkaïennes. La majorité vient de décider de supprimer l'aide sociale pour les déboutés, lesquels devront donc partout avoir recours à l'aide d'urgence. Dans le canton de Vaud, un requérant débouté qui, par exemple, habiterait Moudon, serait donc interdit de séjour à Lausanne, mais il devrait se présenter tous les jours auprès de la police des étrangers à Lausanne pour y recevoir un bon pour son repas. Il dormirait tous les jours, toujours à Lausanne, dans un abri mis à sa disposition. Il se rendrait peut-être dans un service d'encadrement animé par les Eglises à Lausanne et il irait éventuellement trouver son avocat, encore à Lausanne, ceci alors même que le territoire de la ville de Lausanne lui serait interdit d'accès!

Le canton de Vaud, qui est d'ores et déjà confronté à cette situation, a trouvé une solution pour y remédier, à savoir qu'il délivre un sauf-conduit quotidien pour autoriser la personne concernée à se déplacer d'un lieu à l'autre, alors même qu'elle en est théoriquement interdite de séjour. La même autorité, donc, prononce d'un côté une interdiction de séjour et, d'un autre côté, délivre des sauf-conduits automatiques. C'est quelque chose que je peux comprendre lorsqu'il s'agit d'éloigner des gens de la scène de la drogue ou lorsqu'il s'agit de sécurité publique; en dehors de ces cas, on est en train de mettre en place une bureaucratie démesurée et d'opérer une atteinte inutile à la liberté de mouvement.

Cette disposition est pour moi l'exemple même d'une bureaucratie répressive qui tourne sur elle-même comme un hamster dans une cage. On nous dira que cette mesure constitue une peine alternative à la détention: c'est vrai, pour autant que les faits poursuivis soient les mêmes. La législation actuelle nous permet déjà d'offrir une alternative aux cas de détention justifiés. Le durcissement prévu ici n'entraîne qu'un automatisme bureaucratique, inutile et attentatoire aux libertés individuelles.

Par conséquent, je vous invite à rejeter la proposition de la majorité de la commission.

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): Le groupe PDC communique qu'il soutient la proposition de la majorité.

Vischer Daniel (G, ZH): Ich ersuche Sie ebenfalls, hier der Minderheit zu folgen. Wir haben hier das Rayonverbot. Das Rayonverbot zur Verhinderung weiteren deliktischen Verhaltens ist unbestritten. Der Einwand richtet sich ja nur gegen den neueingeführten Buchstaben b von Absatz 1, wonach das Rayonverbot nun auch bereits ausgesprochen werden kann, wenn die verfügte Ausreisefrist um einen Tag überschritten ist; das ist hier so zu lesen.

Dies ist eine unverhältnismässige Massnahme, weil es beim Erlass des Rayonverbotes nach dieser Bestimmung einen gewissen Willkürspielraum gibt. Es ist eben ein Unterschied, ob Sie ein Rayonverbot haben, das besagt, jemand dürfe die Stadt Zürich nicht verlassen, jemand dürfe die Stadt Lausanne oder die Stadt Genf nicht verlassen – und dürfe das andere Gebiet nicht betreten –, oder ob Sie im ländlichen Gebiet eine Bestimmung haben, jemand dürfe seine kommunale Lokalität nicht verlassen und zum Beispiel nicht in die nächste Stadt gehen. Genau dies wird durch dieses Rayonverbot ermöglicht.

Es ist eine nicht mehr verhältnismässige Bestimmung, weil das Rayonverbot natürlich auch eine Einschränkung eines der zentralsten Verfassungsrechte – der geschützten Freiheit – ist. In diesem Sinne ist dieses Rayonverbot nicht einfach eine Erweiterung des klassischen Rayonverbotes, weil das klassische Rayonverbot



immer bei der Verhinderung strafbaren Verhaltens anknüpft. Hier geht es nicht um Verhinderung strafbaren Verhaltens, sondern hier geht es darum, dass einer rein administrativen Verfügung nicht nachgekommen wird. Das Zweite, was bei der vorliegenden Formulierung stossend ist, besteht darin, dass keine klare Kaskade formuliert ist. Es wurde zwar ein bisschen angetönt, zuerst komme dieses Rayonverbot und subsidiär komme die Haft. Das geht aus dem Wortlaut des Gesetzes so aber nicht hervor. Das Stossende ist, dass dieses Rayonverbot kumulativ zur Haft angewendet werden kann, nämlich in den Zwischenphasen, in denen jemand aufgrund des Ablaufs der Dauer nicht mehr in Haft ist. In diesem Sinne hätte der Gesetzgeber, wenn er es damit ernst gemeint hätte, diese Kaskade einführen und auch sagen müssen, dass die Beuge- respektive die Ausschaffungshaft nur zulässig ist, wenn das Rayonverbot gemäss Artikel 13e Absatz 1 Buchstabe b nicht wirkt. Das ist aber offensichtlich nicht die Massgabe des Gesetzgebers.

Und jetzt muss ich Ihnen ein für alle Mal noch etwas sagen. Es wird hier immer gesagt, dies sei EMRK-konform oder knapp EMRK-konform. Sich auf die EMRK als rechtsstaatliches Gütesiegel zu berufen ist eine rechtsmissbräuchliche Argumentation. Die EMRK ist kein Gütesiegel rechtsstaatlichen Verhaltens. Die EMRK bringt den untersten Level des Verhaltens der ihr angeschlossenen Staaten als Mindestgrundsätze zum Ausdruck. Aber wenn etwas EMRK-konform ist, dann ist es so, dass es gerade noch knapp von der Türkei eingehalten werden kann. Aber es kann keine Rede davon sein, dass damit schon bewiesen ist, dass wir deswegen gewissermassen "super-rechtsstaatlich" sind.

Fluri Kurt (RL, SO): Wir bitten Sie, den Antrag der Minderheit Levrat abzulehnen. Es handelt sich hier um Personen, die eine Ausreisefrist haben verstreichen lassen und damit ihre Ausreisepflicht verletzen. Die Mehrheit der SPK ist der Auffassung, dieser Antrag bringe eine Verbesserung im Hinblick auf die Durchsetzung der Wegweisungsverfügung in den Fällen, in denen keine Ausschaffungshaft angeordnet werden kann oder in denen man keine solche anordnen will. Die Bewegungsfreiheit der entsprechenden Personen soll tatsächlich eingeschränkt werden. Das ist der Zweck der ganzen Übung.

Der angeblich entstehende bürokratische Aufwand mit Rayonverbot und Passierschein kann vermieden werden. Man muss das Rayon entsprechend festlegen; das ist ein lokales Problem, das nicht generalisiert werden kann. Dieses

AB 2005 N 1203 / BO 2005 N 1203

Problem ist mir noch nie begegnet, und ich bin überzeugt, dass auch der Kanton Waadt in der Lage sein wird, dieses Problem mit geringem bürokratischem Aufwand zu beheben.

Zu den Einwänden von Kollege Vischer: Er sagt, die Kaskade, das Subsidiaritätsprinzip, gehe aus dem Gesetzestext nicht genügend hervor, man hätte bei der Ausschaffungshaft sagen sollen, sie sei subsidiär zum Rayonverbot. Diese Kaskade ergibt sich doch aus dem Gebot der effizienten Verwaltungsführung. Es gibt Fälle, in denen das Rayonverbot angemessen ist. Es ist in der Regel weniger aufwendig und kostet weniger als eine Haft. Der Haftvollzug ist mit Sicherheit teurer als die Anordnung und Durchsetzung eines Rayonverbotes. Aus diesem Gebot der Zweckmässigkeit und der Effizienz ergibt sich automatisch die Subsidiarität der Ausschaffungshaft nach dem Rayonverbot. Es kann aber in der Zwischenzeit auch alternativ angeordnet werden, wie das erwähnt worden ist.

Nun hat uns Kollege Vischer noch einen schweren Vorwurf gemacht, nämlich, die Berufung auf die EMRK sei sogar rechtsmissbräuchlich. Der Rechtsmissbrauch ist anders definiert, als es Herr Kollege Vischer vorhin ausgeführt hat, und die ständige Berufung unserer Seite auf die EMRK ist natürlich eine Folge der ständigen Unterstellung und Behauptung Ihrer Seite, Herr Kollege Vischer, unsere Anträge seien nicht EMRK-konform. Die Berufung unsererseits ist eine Folge der permanenten Behauptungen – die sich bis dato nicht beweisen liessen –, unsere neuen Anträge seien EMRK-widrig.

Nach diesem Abschweifer bitten wir Sie namens der FDP-Fraktion, den Antrag der Minderheit Levrat abzulehnen.

Amstutz Adrian (V, BE): In Artikel 13e geht es um Sanktionen gegen Rechtsbrecher und nicht um Sanktionen gegen irgendwelche Unbescholtene. Es geht namentlich um Ausländer, die keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung haben und die die öffentliche Sicherheit stören oder gefährden. Zudem sollen Drogenhändler in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden.

Es erstaunt mich schon, dass hier die Linke als Fürsprecher für Rechtsbrecher und insbesondere für Drogenhändler auftritt. Herr Levrat, hier geht es nicht um unnötige Bürokratie; hier geht es um eine wirksame Massnahme. Herr Vischer, es ist eben nötig, in diesem Bereich am Ende einer Kaskade von erfolglosen mildereren Massnahmen eine klare Grenze zu setzen.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Levrat abzulehnen.





Donzé Walter (E, BE): Auch im Namen der EVP/EDU-Fraktion möchte ich eine Bemerkung anbringen. Ich habe mich nicht zu allen Minderheitsanträgen geäußert. Aber ich habe doch den Eindruck, dass sich die Linke hier die Sache etwas zu einfach macht und dass sie in Gefahr steht, Mitmenschlichkeit als Argument zu gebrauchen, um den Rechtsmissbrauch zu schützen. Wir dürfen Täter nicht zu Opfern machen.

Auch Artikel 13e, das Rayonverbot, ist eine Massnahme zur Durchsetzung des Rechtes. Das erwartet unsere Bevölkerung zu Recht von einem Rechtsstaat. Wenn die Umgehungsmöglichkeit eliminiert wird, herrscht Ordnung. Diese Ordnung schützt dann auch wieder diejenigen, die echte Flüchtlinge sind und die sich an unsere Rechtsordnung halten. In diesem Sinne sind wir hier immer bei der Mehrheit geblieben.

Ich bitte Sie, auch bei Artikel 13e der Mehrheit zu folgen.

Blocher Christoph, Bundesrat: Herr Müller hat gesagt, anstelle der Ausschaffungshaft sollte man Bestimmungen betreffend die Ein- und Ausgrenzung haben. Er hat Recht – hier haben Sie sie. Die heutigen Ein- und Ausgrenzungsregelungen sind für diese Fälle nicht geeignet, denn bisher können Ein- und Ausgrenzungen ausschliesslich zum Zwecke der Verhinderung von Gefährdungen oder Verletzungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung angeordnet werden. Sie können also Schläger eingrenzen oder Leute, bei denen Sie Angst haben, dass sie gegen die öffentliche Ordnung und Sicherheit verstossen. Man kann nicht nur deshalb ein- und ausgrenzen, weil jemand der Ausreisepflicht nicht nachkommt. Das soll hier jetzt geändert werden. Es ist sicher besser, dass man zunächst eine Ein- und Ausgrenzung vornimmt, bevor man eine Ausschaffungshaft anordnet – wenn man mit der Ein- und Ausgrenzung durchkommt; das ist immer die Frage. Das gibt ein Instrument mehr; ich gebe Herrn Müller Geri Recht, wenn er sagt, das sei sicher humaner als eine Ausschaffungshaft. Darum bitten wir Sie, den Kantonen dieses Instrument zu geben; es ist ein Instrument mehr, das eleganter ist als eine Haft.

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: La minorité souhaite en rester au droit actuel qui permet d'assigner un étranger démuné d'autorisation de séjour à un territoire donné ou de lui interdire de pénétrer dans une zone déterminée.

La nouvelle disposition prévoit d'élargir cette possibilité aux étrangers frappés d'une décision de renvoi ou d'expulsion à laquelle ils n'ont pas donné suite. L'élargissement de cette disposition n'est pas anodin puisque les peines prévues dans la LSEE pour la violation de l'article en question ont été portées à une année au maximum.

Le but initial, à savoir lutter contre le trafic de stupéfiants, doit demeurer le fil rouge de cette disposition qui ne doit pas être détournée à d'autres fins. La disposition en question vise à limiter les possibilités de mouvement des personnes qui n'ont pas donné suite à l'ordre de quitter le territoire suisse, ceci de façon à faciliter leur départ dans les cas où une détention aux fins d'expulsion n'a pas été ordonnée. Elle constitue donc une alternative à l'emprisonnement.

La commission vous propose dès lors, par 14 voix contre 8, de rejeter la proposition défendue par la minorité Levrat.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 104 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 70 Stimmen

Ziff. 1 Art. 13g

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Hubmann, Heim, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Streichen (siehe Art. 13h, 13i, 14e Abs. 2)

Antrag Meier-Schatz

Streichen

Schriftliche Begründung

Die GPK-SR und die GPK-NR haben eine Untersuchung zu den Zwangsmassnahmen veranlasst. Die GPK-NR hat unlängst – nach den Beratungen der SPK-NR – einstimmig ihre Empfehlungen verabschiedet und der Öffentlichkeit präsentiert.



Die GPK-NR hält fest, dass die Ausschaffungshaft dem Zweck der Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs dient und keine Beugehaft darstellt. Sie verweist auch auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtes.

Das Bundesgericht hält Folgendes fest: "Sinn und Zweck der Haft nach Artikel 13b Anag ist es, die zwangsweise Ausschaffung sicherzustellen, und nicht in erster Linie, den Ausländer durch eine Beugehaft dazu anzuhalten, freiwillig auszureisen, auch wenn hierin ein erwünschter Nebeneffekt der Festhaltung liegen mag." (BGE 130 II 56, S. 63)

Sowohl die Studie der PVK als auch die Anhörungen, die ich als Präsidentin der Subkommission GPK-EJPD durchgeführt habe, haben gezeigt, dass von den Anwendungsbehörden eine Verlängerung der Ausschaffungshaft einzig zum Zweck verlangt wird, den Ausländer zur Kooperation anzuhalten, und nicht weil die heutige Maximaldauer von neun Monaten nicht zur Identitätsabklärung oder

AB 2005 N 1204 / BO 2005 N 1204

Papierbeschaffung, also zur Sicherstellung der Wegweisung, ausreichen würde. Eine verlängerte Ausschaffungshaft nimmt somit den Charakter einer Beugehaft an, was nicht dem Zweck der Bestimmung entspricht. Sollte sich eine Mehrheit des Parlamentes dennoch für eine Änderung der Fristen bei der Ausschaffungshaft und eine sogenannte Beugehaft aussprechen, muss mindestens der im Gesetz festgeschriebene Haftzweck – auch im Sinne der von der EMRK vorgegebenen völkerrechtlichen Schranken – mit der Vollzugspraxis übereinstimmen (EMRK: Konvention vom 4. November 1950, s. Art. 5 Ziff. 1 Bst. b für die Durchsetzungshaft und Art. 5 Ziff. 1 Bst. f für die Ausschaffungshaft). Dies ist gegenwärtig nicht der Fall.

Einstimmig hat deshalb auch die GPK-NR dem Gesetzgeber empfohlen, die verschiedenen Haftformen im Lichte ihres Haftzwecks nochmals zu überprüfen. Um eine Überprüfung zu ermöglichen, müssen wir diese Artikel ablehnen, damit wir eine Differenz zum Ständerat schaffen und ihm die Möglichkeit geben, mindestens – sollte er seinen Entscheid bestätigen wollen – den Haftzweck zu überprüfen und eine geeignete Haftform im Gesetz vorzusehen.

Ch. 1 art. 13g*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Hubmann, Heim, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Biffer (voir art. 13h, 13i, 14e al. 2)

Proposition Meier-Schatz

Biffer

Développement par écrit

La CdG-CE et la CdG-CN ont demandé qu'une enquête soit menée sur les mesures de contrainte. Récemment – après les délibérations de la CIP-CN –, la CdG-CN a adopté à l'unanimité et publié des recommandations en la matière.

La CdG-CN estime que la détention en vue du refoulement a pour but de garantir l'exécution du renvoi et qu'elle ne constitue pas une détention pour insoumission. Elle renvoie à cet égard à la jurisprudence du Tribunal fédéral.

Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a en effet rappelé, en substance, que la raison d'être de la détention prévue par l'article 13b LSEE est de garantir le renvoi par la contrainte, et non, a priori, d'obtenir de l'étranger, en lui infligeant une détention pour insoumission, qu'il quitte le pays de son propre gré, même si cette détention comporte un effet incitatif, certes secondaire mais néanmoins bienvenu (ATF 130 II 56, p. 63).

Or, l'étude du CPA et l'analyse des déclarations des personnes que j'ai entendues en ma qualité de présidente de la sous-commission CdG-DFJP ont toutes deux démontré que si les autorités demandent une prolongation de la détention, c'est bien dans le but d'amener l'étranger à coopérer, et non parce que la durée maximale actuelle de neuf mois serait insuffisante pour permettre l'identification de la personne ou l'obtention des documents, donc pour garantir le renvoi. La prolongation de la détention en vue de l'expulsion se transformerait alors en détention pour insoumission, ce qui contreviendrait à l'objectif initial de la disposition.

Si la majorité du Parlement souhaitait toutefois modifier les délais de la détention en vue du refoulement et se prononçait en faveur d'une détention pour insoumission, il devrait au moins y avoir adéquation entre, d'une part, le but de la détention tel qu'il figure dans la loi, et, d'autre part, la pratique en matière d'exécution – ne serait-ce que pour tenir compte des garde-fous prévus par la CEDH (CEDH: convention du 4 novembre 1950,



cf. art. 5 ch. 1 let. b concernant la détention pour insoumission, et art. 5 ch. 1 let. f concernant la détention en vue du refoulement.) Or, ce n'est actuellement pas le cas.

C'est pourquoi la CdG-CN a recommandé à l'unanimité au législateur d'examiner à nouveau les différentes formes de détention à la lumière des buts poursuivis. Pour permettre cet examen, nous devons rejeter les articles concernés afin de créer une divergence avec le Conseil des Etats et de permettre à ce dernier au moins de réexaminer le but de la détention – au cas où il souhaiterait maintenir sa décision –, voire de prévoir une forme de détention adaptée dans la loi.

Ziff. 1 Art. 13h

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Hubmann, Heim, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Streichen (siehe Art. 13g, 13i, 14e Abs. 2)

Antrag Meier-Schatz

Streichen

Ch. 1 art. 13h

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Hubmann, Heim, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Biffer (voir art. 13g, 13i, 14e al. 2)

Proposition Meier-Schatz

Biffer

Ziff. 1 Art. 13i

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Hubmann, Heim, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Streichen (siehe Art. 13g, 13h, 14e Abs. 2)

Ch. 1 art. 13i

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Hubmann, Heim, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Biffer (voir art. 13g, 13h, 14e al. 2)

Hubmann Vreni (S, ZH): Die Kommissionsminderheit empfiehlt Ihnen, die Artikel 13g und 13h, die der Ständerat in der Frühjahrssession 2005 neu eingefügt hat, wieder zu streichen, und zwar aus folgenden fünf Gründen:

1. Sie stellen einen Rückfall ins Mittelalter dar.
2. Sie sind eine massive Verschärfung der Massnahmen.
3. Sie sind unverhältnismässig.
4. Sie verstossen gegen die Kinderrechtskonvention.
5. Sie gehen viel weiter als ein Richtlinienentwurf der EU-Kommission, der auch für die Schweiz bindend werden wird.

Zum ersten Punkt, zum Rückfall ins Mittelalter: Die Beugehaft oder Zwangshaft zur Erzwingung eines bestimmten Verhaltens ist eine Zwangsmassnahme aus dem Strafrecht und hat im Ausländerrecht bzw. im Asylrecht



keinen Platz. Dass die Mehrheit unserer Kommission die Beugehaft auf Wunsch der Verwaltung in Durchführung umgetauft hat, ändert nichts daran, dass diese Massnahme nicht ins Ausländerrecht gehört. Zum zweiten Punkt: Die Massnahmen stellen eine massive Verschärfung dar. Was hat der Ständerat beschlossen? In Artikel 13a verdoppelt er die heute geltende Dauer von 3 Monaten auf 6 Monate. In Artikel 13d wurde die Frist von bisher 20 Tagen bis 3 Monaten auf bis 15 Monate erhöht und, Sie haben es gehört, für Minderjährige bis 9 Monate. Gemäss Artikel 13g – das ist der Artikel, den wir heute besprechen – soll die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft

AB 2005 N 1205 / BO 2005 N 1205

bis 18 Monate, für Minderjährige bis 9 Monate dauern können. Und in Artikel 13h wird das Maximum aller dieser Massnahmen auf 24 Monate – 24 Monate, also zwei Jahre! – limitiert, für Minderjährige auf 12 Monate, ein ganzes Jahr.

Zum dritten Punkt: Diese Massnahmen sind unverhältnismässig. Was haben diese Leute verbrochen? Es sind weder Räuber noch Mörder, es sind Leute, die hier keine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben und nicht selber ausreisen. Oder sie sagen nicht, wie sie heissen und woher sie kommen. Ein solches Verhalten wie ein massives Delikt zu bestrafen ist absolut unverhältnismässig.

Zum vierten Punkt: Diese Massnahmen verstossen gegen die Kinderrechtskonvention. 15- bis 18-jährige Leute bis zu einem Jahr einzusperrern, nur weil sie nicht sagen, wie sie heissen, ist eines Rechtsstaates unwürdig. Vermutlich wird jetzt Herr Bundesrat Blocher wieder aufstehen und sagen: Ja, dann ändern wir halt die Kinderrechtskonvention. So geht es aber nicht, Herr Bundesrat Blocher. Wir müssen unser Recht unseren internationalen Verpflichtungen anpassen und nicht umgekehrt. Das gilt auch für das Schengener Abkommen, über das wir im Juni dieses Jahres abgestimmt haben.

Zum fünften Punkt: Die EU-Kommission hat einen Richtlinienentwurf zur Asylpolitik vorgelegt. Diese Richtlinie wird im Rahmen des Schengener Abkommens auch für die Schweiz einmal bindend werden. Hier die wichtigsten Punkte dieser Richtlinie: Sie sieht keine Beugehaft vor, sie begrenzt die Ausschaffungshaft auf maximal 6 Monate und nicht auf 24 Monate wie unser Asylgesetz. Wir stellen fest: Diese EU-Richtlinie geht viel weniger weit als die Beschlüsse des Ständerates. Es ist deshalb wichtig, dass wir den Minderheitsanträgen zu den Artikeln 13g und 13h und auch den Einzelanträgen Meier-Schatz zustimmen. Damit schaffen wir eine Differenz zum Ständerat, der dann die EU-Richtlinie in seinen Entscheid einbeziehen kann.

Wenn wir heute dem Ständerat zustimmen, sind diese Artikel erledigt. Spätestens nächstes oder übernächstes Jahr werden wir dann gezwungen sein, das Asylgesetz wieder zu revidieren. Machen wir doch jetzt die Arbeit richtig, und schaffen wir diese Differenz.

Stimmen Sie meinen Minderheitsanträgen und den Einzelanträgen Meier-Schatz zu.

Freysinger Oskar (V, VS): Frau Hubmann, ich möchte hier eine Lanze brechen für das Mittelalter, das Sie mehrmals bemüht haben. Sie meinen mit diesem Vergleich doch nicht die Gründung der Universitäten, die in dieser Zeit stattfand? Den Minnesang? Den ritterlichen Ehrenkodex? Die Verfassung der grossen epischen Werke von Wolfram von Eschenbach, Gottfried von Strassburg und Walther von der Vogelweide? Sagen Sie mir: Hatte das Mittelalter ein Asylproblem? Dann müssten Sie mich darüber informieren, das hätte ich jetzt gern gewusst. *(Teilweise Heiterkeit)*

Hubmann Vreni (S, ZH): Sie wissen, Herr Freysinger, dass das Mittelalter Strafmassnahmen hatte, die unseres heutigen Rechtsstaates unwürdig wären. Dazwischen hatten wir nämlich die Aufklärung, die offenbar spurlos an Ihnen vorübergegangen ist. *(Teilweise Heiterkeit)*

Bühlmann Cécile (G, LU): Ich möchte mich noch zum Titel äussern. Jetzt muss ich für diejenigen, die nicht in der Kommission sind, schnell einen kleinen Exkurs machen, wie das gelaufen ist. Wir beraten jetzt am Schluss dieser Fahne zum Asylgesetz die Zwangsmassnahmen aus dem Anag. Auf der Fahne, die wir morgen behandeln werden – das ist die Fahne zum Ausländergesetz –, sind hinten noch einmal die genau gleichen Zwangsmassnahmen gemäss altem Anag aufgeführt. Weil wir das nur einmal beraten, nämlich heute auf der Basis der Fahne zum Asylgesetz und nicht morgen noch einmal, beantrage ich, dass wir den Antrag der Minderheit I – auf Seite 30 der Fahne zum AuG – heute behandeln.

Ich muss schnell sagen, warum der Minderheitsantrag erst auf der AuG-Fahne figuriert. Wir hatten am Schluss, als alles beraten war, an der letzten Sitzung der SPK eben noch die technischen Anpassungen vorzunehmen. Da kam die Verwaltung mit dem Vorschlag, diesem Artikel einen Titel zu geben und ihn, wie es da so schön steht, "Mitwirkungshaft" zu nennen. Ich habe dann beantragt, dass man das Kind beim Namen nennen und ihn mit "Beugehaft" betiteln solle, wie er auch immer in allen Dokumenten genannt worden ist. Denn das ist viel



ehrlicher und aussagekräftiger als beschönigende Begriffe wie "Mitwirkungshaft" oder "Durchsetzungshaft", wie es jetzt heisst. Deshalb werden wir über den Titel separat abstimmen und haben damit die Differenz, die auf der morgigen Fahne enthalten ist, ausgeräumt.

Zum Inhaltlichen kann ich mich den Ausführungen meiner Vorrednerin anschliessen: Es geht hier nicht darum, irgendwelche kriminellen Leute ins Gefängnis zu werfen, sondern es geht darum, Leute, die ein einziges Vergehen begehen, nämlich nicht auszureisen, jetzt neu in Beugehaft zu nehmen. Herr Bundesrat Blocher wird es uns dann wieder sagen, ja, das sei etwas ganz anderes als ein normales Gefängnis. Das hat er ja schon bei der Ausschaffungshaft gesagt. Ich war in Zürich im Ausschaffungsgefängnis, und ich wünsche das niemandem. Was man nicht vergessen darf: Ob Ausschaffungshaft, Beugehaft oder Vorbereitungshaft, alle diese Haftarten sind eine Freiheitsberaubung. Tun wir nicht so, als ob das etwas ganz anderes wäre, als in irgendeinem normalen Gefängnis zu sitzen. Ich habe von Josy Gyr-Steiner gehört, dass auch nicht überall getrennt werde, dass Leute unterschiedlichen Regimes ausgesetzt würden. Das muss man hier wieder einmal ganz klar und deutlich sagen: Es geht um Freiheitsberaubung, und das ist etwas vom Schlimmsten, was man einem Menschen antun kann, ihn seiner Freiheit zu berauben, dass er sich nicht mehr frei bewegen kann! Ich weiss nicht, wie das für Sie wäre, solchen Bedingungen unterworfen zu sein; es würde Sie nicht trösten, wenn man Ihnen sagen würde, es sei kein Gefängnis, Sie seien nur Ihrer Freiheit beraubt, weil Sie nicht mitgewirkt haben, aber es sei nicht etwa ein Gefängnis – und gleichzeitig werden Sie in Ihrer Freiheit absolut eingeschränkt.

Jetzt will man noch einmal einen neuen Tatbestand einführen, noch einmal ein neues, grosses Mosaikstück. Ich habe vorhin beim anderen Antrag gesagt, dass es nicht das Kernstück dieser Verschärfungen wäre, wenn es nur um die wenigen Tage ginge, aber hier geht es um ein Kernstück der Verschärfungen. Man muss dabei auch wissen, dass dann für Minderjährige eine Haft von bis zu neun Monaten Dauer möglich sein wird. Das sind drei Viertel eines Jahres. Die Organisation Terre des Hommes schreibt uns: "Die Inhaftnahme Minderjähriger ist grundsätzlich zu vermeiden." Ich zitiere es halt wieder, auch wenn Sie es nicht hören wollen. Wir haben uns mit der Kinderrechtskonvention verpflichtet, uns daran zu halten. Artikel 37 der Kinderrechtskonvention hält ausdrücklich fest, dass die Haft bei einem Kind nur als letztmögliches Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden darf. Neun Monate als kürzeste angemessene Zeit zu bezeichnen ist ja wohl ziemlich zynisch.

Die Einführung der Beugehaft sowie die Verlängerung der Haftdauer im Rahmen der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft auch für Minderjährige widersprechen der international anerkannten Maxime, wonach das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen sei. Was wir hier tun, verletzt das in eklatanter Art und Weise.

Deshalb bitte ich Sie, generell auf diese Beugehaft zu verzichten und dem Antrag der Minderheit Hubmann zuzustimmen. Wenn Sie dabei bleiben und das einführen wollen, dann bitte ich Sie, wenigstens so ehrlich zu sein und das Kind beim Namen zu nennen und "Beugehaft" zu sagen.

Fluri Kurt (RL, SO): Herr Kollege Wasserfallen musste sich aus lokalpolitischen Gründen für kurze Zeit abmelden. Ich möchte ihn ersetzen und Ihnen stellvertretend für ihn im Namen der FDP-Fraktion beantragen, den Minderheitsantrag Hubmann bei den zitierten Artikeln sowie den Minderheitsantrag Bühlmann auf die abgeänderte Titelgebung abzulehnen.

AB 2005 N 1206 / BO 2005 N 1206

Wir müssen doch versuchen, einigermaßen präzise zu sein. Um mit dem Titel zu beginnen, möchte ich auf das verweisen, was ich bereits früher gesagt habe: Die Beugehaft ist ein Ausdruck aus dem Strafprozessrecht. Die Beugehaft – dort, wo es sie gibt – hat den Zweck, den Zeugen oder sonstige zur Zeugenaussage verpflichtete Personen dazu zu bringen, eine Aussage zu machen, wenn sie kein Aussageverweigerungsrecht haben. Es gibt eine derartige Beugehaft noch lange nicht in allen Strafprozessordnungen. Das Rechtsgut der Beugehaft besteht darin, die Wahrheitsfindung im Strafprozess zu erleichtern. Hier geht es aber um den Vollzug einer rechtskräftig angeordneten Verwaltungsmassnahme; das hat nichts mit Strafprozessrecht zu tun. Ich bitte Sie deshalb, hier nicht diesen irreführenden Ausdruck "Beugehaft" einzusetzen – obwohl sich damit natürlich in einem allfälligen Abstimmungskampf trefflich polemisieren lässt; das ist ja auch der Sinn dieses Antrages. Es geht um Durchsetzungshaft und nicht um Beugehaft.

Dann wird uns weiter vorgeworfen, wir bestrafen die Leute wie solche, die ein Vergehen begangen haben. Auch das ist natürlich völlig falsch. Vergehen, Verbrechen, das sind Ausdrücke aus dem Strafrecht. Hier geht es um etwas ganz anderes. Es geht auch nicht um Freiheitsberaubung, sondern es geht um die Möglichkeit der Freiheitseinschränkung gemäss Artikel 5 EMRK, Herr Kollege Vischer, wenn Sie diese Abstützung erlauben. Abschliessend noch einmal: Es geht darum, den Rechtsstaat umzusetzen. Es geht nicht um die Schikaniererei



von Ausländerinnen und Ausländern, sondern es geht darum, den Rechtsstaat umzusetzen. Der Rechtsstaat leidet, wenn er nicht umgesetzt wird; er wird unglaubwürdig.

Im Interesse des Rechtsstaates bitten wir Sie, diese Minderheiten abzulehnen und mit der Kommissionsmehrheit den Beschlüssen des Ständerates zuzustimmen.

Leuenberger Ueli (G, GE): Je voulais vous parler des conditions de détention des personnes qui n'ont rien fait d'autre que de se trouver dans l'impossibilité de rentrer dans leur pays, mais à quoi bon argumenter encore puisque pas même le moindre petit compromis n'a de chance dans ce conseil depuis hier après-midi 16 heures?

Par ailleurs, il n'y a rien d'étonnant à cela puisque le ministre de la justice et de la police est le chef de file du courant xénophobe dans notre pays, qu'un des rapporteurs est membre de l'UDC et que l'autre est l'homme qui, dans le passé, voulait limiter le nombre des étrangers à 18 pour cent de la population dans notre pays. Aucun argument ne passe dans cette salle.

Je voulais vous parler des conditions de détention de ces personnes dans les prisons, du rapport de la Commission de gestion que nous n'avons même pas discuté en Commission des institutions politiques, mais je renonce. Je crois que les jeux sont faits, rien ne va plus.

Vischer Daniel (G, ZH): Wir haben es hier klar mit einer Beugehaft und nicht mit einer Durchsetzungshaft zu tun. Es geht nicht darum, etwas durchzusetzen, sondern darum, ein Verhalten herbeizuführen, also jemanden zu beugen, damit er sich anders verhält. Der Bundesrat hat natürlich erkannt, dass das eine heikle Sache ist, und er hat deshalb davon abgesehen, hier diesen Hafttatbestand ins Recht aufzunehmen. Diese Beugehaft ritzt vor allem unsere Verfassung, denn sie geht haftmässig weiter als die Schutzbestimmung der EMRK. Diese Haft will nämlich ein Verhalten steuern, und das ist unserem Haftregime bislang fremd. Wir kennen sie einzig in wenigen Kantonen in Bezug auf die Zeugen und Zeuginnen. Dort ist aber das geschützte Rechtsgut immerhin die Wahrheit im Strafverfahren, derweil es hier lediglich um ein geschütztes Rechtsgut geht, das auf der administrativen Ebene liegt, nämlich um die Durchsetzung eines Administrativaktes. Und das zeigt eben, dass dieser Typ von Beugehaft, wie er hier formuliert ist, nicht mehr dem – hier entscheidenden – Grundsatz der Verhältnismässigkeit entspricht.

Wie auch immer Sie hier entscheiden: Selbstverständlich gilt – das möchte ich unterstreichen –, dass auch Bundesgesetze verfassungskonform, EMRK-konform und konform mit allen übrigen Konventionen zu sein haben. Selbstredend gilt, was Frau Hubmann gesagt hat: Insofern diese Bestimmung der Kinderrechtskonvention zuwiderläuft, ist sie selbstverständlich und klar nicht anzuwenden, sondern diese Konvention geht hier vor. Aber es steht einem Parlament, das sich immerhin für ein führendes Rechtsstaatsparlament auf diesem Erdball hält, eigentlich nicht an, Gesetze zu erlassen, die in Bezug auf eine internationale Konvention von vornherein als nicht konform einzustufen sind.

Ein Letztes: Herr Bundesrat Blocher, Sie sagen immer, es gehe ja gar nicht um Haft, Ausschaffungsgefängnisse seien etwas anderes. Halten wir fest: In beiden Fällen wird die Freiheit entzogen; es findet eine massive Einschränkung der persönlichen Freiheit statt. Der Unterschied ist folgender: In einem Untersuchungsgefängnis gibt es sehr weitgehende Einschränkungen, die bis zu Isolation gehen. In einem Ausschaffungsgefängnis haben Sie notwendigerweise – nicht weil Sie ein besonders mildtätiger Mensch sind – diese Einschränkungen nicht. Es gibt nämlich weder eine Kollusions- noch eine Fluchtfahr. Deswegen ist es selbstverständlich, dass andere Haftbestimmungen als in einem Untersuchungsgefängnis gelten müssen. Deswegen haben wir im Kanton Zürich zwei "Kisten", die bei der Flugschneise nebeneinander stehen; sie haben unterschiedliche Haftregimes. Aber es wurde mit Recht darauf hingewiesen: Es ist nicht etwa so, dass alle Kantone dies nachvollziehen.

Deswegen ist klar: Diese Bestimmung kann verfassungsmässig gar nicht eingehalten werden, und deshalb ist sie abzulehnen.

Roth-Bernasconi Maria (S, GE): Cette nouvelle sorte de détention, la bien tristement fameuse "Beugehaft" – je vous rappelle d'ailleurs que Monsieur le conseiller fédéral Blocher a utilisé ce terme tout à l'heure –, a été introduite lors de la discussion au Conseil des Etats. Le groupe socialiste s'oppose avec toute sa vigueur à une telle disposition. En effet, une détention pour insoumission est inacceptable du point de vue des droits humains et de l'éthique. Cette proposition nous renvoie au Moyen Age, période où l'on mettait les gens en prison pour les briser. C'est aussi une période, Monsieur Freysinger, où l'on brûlait les femmes comme sorcières. Je ne sais pas si vous voulez revenir à cette époque, moi en tout cas pas! Cette nouvelle forme de détention est indigne d'un Etat de droit moderne.

Cette détention pour insoumission soulève également de graves problèmes en regard du respect de notre



Etat de droit. A notre avis, elle porte atteinte à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui réclame la détention dans le cadre d'une procédure de renvoi à son article 5 alinéa 1 lettre f. Dans ce cadre, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a développé au fil des ans des exigences strictes. Ces principes ne sauraient être contournés par le biais d'une nouvelle forme de détention qui frapperait deux fois le même comportement.

Il est également très critiquable que la formulation du nouveau motif de détention soit extrêmement floue et offre une large marge de manoeuvre aux autorités cantonales. La nouvelle détention pour insoumission est censée se fonder sur l'article 5 alinéa 1 lettre b CEDH, mais son départage avec le motif de mise en détention en vue du refoulement pour violation de l'obligation de collaborer est extrêmement imprécis.

Quelques mots sur ce qui est prévu au niveau européen. La Suisse a approuvé les Accords Schengen/Dublin. Elle devrait dès lors reprendre la directive du Parlement européen relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Le Parlement européen est en train d'élaborer cette directive. La Commission européenne propose une durée maximale pour la garde temporaire de six mois, et dans le projet que nous traitons on en est à

AB 2005 N 1207 / BO 2005 N 1207

vingt-quatre mois. Une "Beugehaft" n'est pas prévue. Priorité est donnée au retour volontaire. Des mesures moins graves, comme l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, de déposer une garantie financière ou de demeurer dans un endroit déterminé sont prévues. Les mineurs doivent être séparés des adultes. Vous voyez qu'on n'applique même pas les critères de l'Europe, alors que le peuple nous a donné un mandat clair par rapport à cela.

Un dernier mot encore sur la désignation de cette nouvelle formule de détention. Lors des discussions en commission, notre collègue juriste Monsieur Fluri nous a expliqué le mot "Beugehaft", qui venait justement du droit pénal et qui était utilisé au Moyen Age. Le but de cette détention était de forcer quelqu'un à avouer ou à témoigner. En français, "Beugehaft" se traduit par "contrainte par corps". Cette contrainte par corps est interdite par exemple dans la Constitution genevoise. La contrainte par corps visait en premier lieu à enfermer quelqu'un pour le forcer à payer ses dettes. On pouvait donc enfermer des pauvres qui n'arrivaient pas à régler leurs dettes sans que ces derniers aient commis un délit ou un crime. Notons qu'on n'a jamais vu un PDG faisant l'objet d'une contrainte par corps pour fraude fiscale, c'est réservé aux pauvres!

La détention pour insoumission correspond effectivement à une contrainte par corps dans la mesure où elle est clairement prévue pour briser la personnalité d'un requérant d'asile. En effet, ce n'est pas une détention en vue de renvoi mais pour insoumission, cela parce que le comportement personnel du requérant ne convient pas. Personne n'a pu dire ce que signifiait "comportement personnel". C'est un terme très flou et l'arbitraire n'est de loin pas exclu. Est-ce qu'un requérant qui ne paye pas son billet de tram parce qu'il n'en a tout simplement pas les moyens sera mis en prison? On peut le craindre.

Monsieur Fehr Hans a dit aussi en commission que le terme "Beugehaft" avait une consonance moyenâgeuse: mais c'est moyenâgeux d'enfermer des gens pour des raisons qui ont trait au comportement personnel sans qu'ils aient commis un acte illégal punissable!

A notre avis, il faut donc appeler un chat un chat et laisser le titre "Beugehaft", c'est-à-dire "Contrainte par corps", et non "Détention pour insoumission" à l'article 74a du projet de loi sur les étrangers.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Die Mehrheit der CVP-Fraktion lehnt die Minderheitsanträge Bühlmann und Hubmann ab.

Nach wie vor kennen wir in unserem Asyl- und Ausländerrecht zwar ein kompliziertes System, das aber auch eine grosse Menge von Rechtsmitteln für die Betroffenen aufweist. Am Schluss eines jeden rechtsstaatlichen Verfahrens – Sie wollen uns ja nicht weismachen, dass die Verfahren, die wir hier im Gesetz stipulieren, nicht rechtsstaatlich seien – gibt es einen Entscheid. Ein Staat, der einen abschliessenden, nach Gesetz und Verfassung gefällten Entscheid nicht vollzieht, begibt sich rechtsstaatlich gesehen auf Glatteis.

Frau Hubmann, Sie haben zu Recht die Frage der Verhältnismässigkeit gestellt. Soll der Staat einen solch hohen Aufwand betreiben, um eine rechtskräftig angeordnete Massnahme dann auch wirklich durchzusetzen? Hier gilt es, eine Güterabwägung zwischen zwei staatlichen Maximen vorzunehmen, nämlich zwischen der rechtsstaatlichen Durchsetzung eines rechtskräftigen Entscheides und der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns. Ich meine, in dieser Frage müssten wir bei der Güterabwägung die erste Variante bevorzugen, nämlich: Die Maxime des rechtsstaatlichen Handelns hat Vorrang vor einer allfälligen Unverhältnismässigkeit. Herr Vischer hat hier gesagt, wir ritzen die Verfassung. Das ist eine Behauptung. Aber unsere Verfassung verpflichtet uns ganz klar – da ritzen wir sie dann nicht, wenn wir dies tun –, rechtskräftige Entscheide auch



durchzusetzen.

Deshalb bitte ich Sie im Namen der Mehrheit der CVP-Fraktion, die beiden Minderheitsanträge abzulehnen.

Amstutz Adrian (V, BE): Es geht hier um klare gesetzliche Regelungen, damit Ausreisepflichtige, die sich verweigern, in Haft genommen werden können. Frau Bühlmann, diese Leute werden richtigerweise in ihrer Freiheit eingeschränkt, aber es ist keine Freiheitsberaubung. Diese Leute haben es nämlich selber in der Hand, durch entsprechendes Verhalten sofort wieder zu ihrer Freiheit zu kommen.

Frau Hubmann, es stimmt: Die SVP will eine massive Verschärfung in diesem Bereich. Die SVP will auch wirksame Massnahmen, weil die bisherigen eben nicht ausgereicht haben. Die neuen Maximalfristen sind so angesetzt, dass überhaupt eine Wirkung erzielt werden kann. Es ist entscheidend und wichtig, dass wir daran festhalten.

Die SVP-Fraktion unterstützt die Anträge der Mehrheit und lehnt die Anträge der Minderheit Hubmann und den Antrag der Minderheit Bühlmann ab.

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Ich möchte noch einmal auf die Beugehaft zurückkommen. Beugehaft heisst – das kann man mit nichts beschönigen –, dass Menschen gebeugt werden. Das integrieren wir mit diesem Antrag der Minderheit ins Gesetz. Man hat das auch noch verkleinern und verniedlichen wollen, indem man uns "Mitwirkungshaft" schmackhaft machen wollte. Ich meine, dass hier von Seriosität nicht mehr die Rede sein kann. "Mitwirkungshaft" ist ein kosmetischer Trick, den wir ablehnen konnten.

Menschen beugen, zum Beispiel zwei Jahre Haft für das "Verbrechen", keine Papiere zu besitzen, ist das sinnvoll? Zwei Jahre Haft bei Nichteintretensentscheiden, ist das sinnvoll? Eine Behörde beschliesst, dass auf ein Gesuch nicht eingetreten werden soll. Das ist nicht ein Verbrechen des Asylsuchenden, sondern ein Entscheid der Behörde aufgrund von Untersuchungen, die gemacht worden sind. Muss man dafür wirklich zwei Jahre Haft aussprechen?

Und dann ist da die Haft für die Minderjährigen. Ich möchte nochmals darauf zurückkommen, dass es ein ganz schwieriger, schlimmer Punkt ist, dass wir Minderjährige einschliessen. Frau Bühlmann hat es gesagt, das ist Freiheitsberaubung; und Jugendliche der Freiheit zu berauben ist wirklich ein schwarzer Punkt, ein schwarzer Tatbestand in unseren Gesetzen. Wir dürfen diese Jugendlichen nicht einschliessen. Sie könnten anderes tun. Sie könnten in die Schule gehen. Sie könnten eine Lehre, eine Anlehre machen. Sie könnten verschiedene Dinge machen, die ihnen viel mehr nützen würden, als eingeschlossen zu werden. Herr Bundesrat Blocher sagt beschönigend, das sei kein Gefängnis. Aber die Leute können sich nicht frei bewegen, auch wenn sie Jugendliche sind. So geht es doch nicht!

Ich möchte Sie bitten, eine Differenz zu schaffen und die Anträge von Frau Meier-Schatz zu den Artikeln 13g und 13h – Ausschaffungshaft und Beugehaft – zu unterstützen, damit wir noch einmal darauf zurückkommen, uns auch überlegen und abklären können: Was ist EU-kompatibel und was nicht? Nur wenn wir eine Differenz schaffen und den Minderheitsanträgen zustimmen, können wir noch einmal darauf zurückkommen und diesen schwarzen Fleck möglichst aus unserem Gesetz streichen.

Schibli Ernst (V, ZH): Frau Vermot, warum wehren Sie sich gegen die ordnungsgemässe Anwendung unserer Gesetzgebung?

Vermot-Mangold Ruth-Gaby (S, BE): Wir schaffen hier ein Gesetz, wir wenden es noch nicht an. Wir können ein Gesetz schaffen, das der Vernunft und unserer Tradition entspricht, nämlich auch grosszügig und vernünftig zu sein mit den Menschen, die hier in der Schweiz sind und die sich keines Verbrechens schuldig machen.

Donzé Walter (E, BE): Es geht um Leute, die einen rechtmässigen Entscheid erhalten haben, denen eine Frist gesetzt wurde, um unser Land zu verlassen, und die das nicht tun. Der Begriff "Beugehaft" ist definitiv falsch und entspricht auch nicht der Absicht des Gesetzgebers. Der Begriff

AB 2005 N 1208 / BO 2005 N 1208

"Durchsetzungshaft" tut dies sehr wohl, weil wir hier dem Recht zum Durchbruch verhelfen. "Durchsetzungshaft" ist richtig und entspricht auch dem Sinne des Gesetzes.

Ich möchte Sie auf einen Zusammenhang aufmerksam machen: Wir haben gestern bei Artikel 83a des Asylgesetzes dem Antrag der Minderheit Lustenberger nicht zugestimmt; wir haben die Nothilfe nicht eingeschränkt. Solange diese nicht eingeschränkt ist, brauchen wir die Artikel 13g und 13h. Ich betone: Sie kommen nur zur Anwendung, wenn jemand, der unser Land verlassen müsste und das nicht getan hat, aufgrund seines persönlichen Verhaltens den Vollzug eines Rechtsentscheides verhindert und sofern die Anordnung der Aus-



schaffungshaft nicht zulässig ist oder eine andere, mildere Massnahme nicht zum Ziel führt. Es geht also nicht darum, die Leute hart anzufassen, sondern wenn alle Mittel milderer Art nicht zum Ziel geführt haben, müssen wir deshalb diese Durchsetzungshaft haben.

Sollte der Ständerat einen Antrag wie denjenigen der Minderheit Lustenberger aufnehmen und die Nothilfe einschränken, dann könnte man über die Streichung der Artikel 13g und 13h im Sinne von Frau Meier-Schatz sprechen. Die EVP/EDU-Fraktion ist aber der Meinung, dass wir den richtigen Weg beschritten haben. Wir haben die Nothilfe nicht eingeschränkt.

Deshalb stimmen wir hier der Fassung des Ständerates zu.

Meier-Schatz Lucrezia (C, SG): Herr Donzé, Sie sprechen von "Durchsetzungshaft" und nicht von "Beugehaft". Sind Sie sich bewusst, dass auch das Bundesgericht von "Beugehaft" gesprochen hat? Sie machen jetzt den Konnex mit der Sozialhilfe. Sie wissen, dass die Sozialhilfe so eingeschränkt ist, dass das 500 Franken pro Monat bedeuten würde. Können Sie sagen, wie teuer die Durchsetzungshaft pro Tag zu stehen kommt? Das sind ebenfalls 500 Franken. Sind Sie sich dieses Verhältnisses bewusst?

Donzé Walter (E, BE): Ich rede nicht von Sozialhilfe, sondern von der Nothilfe.

Blocher Christoph, Bundesrat: Der Bundesrat hat die Durchsetzungshaft nicht eingebracht; es war der Ständerat, der sie eingebracht hat. Ich hatte sie dem Bundesrat aber damals empfohlen. Allerdings hat der Bundesrat im Falle des Nothilfeentzuges eine andere Form gewählt. Sie haben sie gestern abgelehnt. Gemäss Bundesrat sollte Nothilfe nicht einfach ohne jegliche Mitwirkung gewährt werden. Es ist richtig, dass das Bundesgericht auch bei den Verhandlungen über den entsprechenden Entscheid auf diese Haftmittel hingewiesen hat, zum Beispiel auf eine Durchsetzungshaft. Sie müssen jetzt entscheiden, was Sie wollen.

Es ist hier gesagt und von mehreren daran Anstoss genommen worden, dass ich darauf hingewiesen habe – und ich tue das hier ausdrücklich nochmals –, dass für diese Haftformen keine Strafgefängnisse vorgesehen sind. Ich bitte Sie, keine Vermischung vorzunehmen. Es ist ein wesentlicher Unterschied zwischen einer Haft in einem Strafgefängnis, einer Ausschaffungshaft, einer Vorbereitungshaft oder, wenn Sie sie beschliessen, der Durchsetzungshaft. Es ist keine Freiheitsberaubung. Freiheitsberaubung, Frau Hubmann, ist ein Straftatbestand. Wenn Ihre Nomenklatur richtig wäre, müssten Sie jeden, der das tut, einsperren. Aber es ist ein rechtmässiger Freiheitsentzug, wie wir ihn für schwierige Fälle immer haben. Das ist ein Unterschied. Ich bitte Sie, vor allem im Strafrecht genau zu sein.

Nun zu Ihrer Formulierung. Es ist auf die Kinderkonvention hingewiesen worden. Es ist darauf hingewiesen worden, dass es doch nicht in Ordnung sei, dass man Kinder in diese Durchsetzungshaft nehme. Ich muss Ihnen sagen: Unter 15 Jahren darf gar niemand in eine solche Durchsetzungshaft genommen werden. Das steht in Ihrem Gesetzestext. Es geht um 15- bis 18-Jährige. Für sie gibt es eine reduzierte Möglichkeit, und über 18-Jährige sind Gefangene. Ein Verstoss gegen die Kinderkonvention ist also gar nicht möglich. Selbstverständlich werden diese Konventionen eingehalten.

Nun zur Frage, die Sie, Frau Hubmann, aufgeworfen haben, es gebe einen Entwurf zu einer Richtlinie der EU-Kommission, um diese Fristen innerhalb der EU zu vereinheitlichen, zu harmonisieren, und zwar bei einer Dauer von sechs Monaten. Ich muss Ihnen sagen: Kaum ist die Regelung erlassen worden, haben die Länder – ich weiss es vor allem von Holland und Deutschland – aufbegehrt. Deutschland mit einem nicht sehr bürgerlichen Herrn Otto Schily – nicht wahr, Herr Schily ist ja nicht besonders bürgerlich – hat unverzüglich gesagt, es komme nicht infrage, dass man auf sechs Monate gehe, da könne Deutschland nie zustimmen. Und man wird das auch nicht durchbringen, denn da gibt es eine Kommission, die theoretisch argumentiert, "kurz wäre besser", und es gibt die Länder, die das durchzuführen haben und die anderer Meinung sind.

Nun zum Begriff der Durchsetzungshaft bzw. Mitwirkungshaft: Es ist eine Form von Beugehaft, aber wenn Sie "Beugehaft" schreiben, ist Folgendes zu sagen: Nicht jede Beugehaft ist eine Durchsetzungs- bzw. eine Mitwirkungshaft. Es ist ja völlig widersinnig, hier eine Haftform als Titel zu nehmen. Es gibt noch ganz andere Formen von Beugehaft, auch im heutigen Recht, zum Beispiel die Beugehaft – die Sie auch nicht Beugehaft nennen – im Fall von Zeugen, die sich weigern, Auskunft zu geben. Das haben Sie heute alles schon im Rechtsleben. Es käme niemandem in den Sinn, dort einen Titel "Beugehaft" zu machen. Wenn Sie also diese Durchsetzungshaft einführen, bleiben Sie bei dem Titel "Mitwirkungshaft" oder "Durchsetzungshaft" – Mitwirkungshaft ist noch genauer als Durchsetzungshaft, weil es hier ja nur um die Mitwirkung geht.

Wenn man das einführt, sollte man also bei diesem Konzept bleiben. Der Bundesrat hat diese Durchsetzungshaft nicht hineingenommen. Er ist auch der Meinung, die Kantone könnten diese Probleme über die Ausschaffungshaft lösen. Da muss ich davor warnen: Die Bundesgerichtsentscheide lauten heute anders.

Frau Meier-Schatz hat dann einen Antrag gestellt: Sie möchte das bei der Zwecksetzung neu formulieren. Wir



sind der Meinung, dass die Zwecksetzungen heute klar gegeben sind. Das gilt auch für die Ausschaffungshaft, es ist ja vor allem auf die Ausschaffungshaft gemünzt.

Bühlmann Cécile (G, LU): Herr Bundesrat Blocher, Sie haben juristisch argumentiert und gesagt, Freiheitsberaubung sei etwas, das im Strafgesetz geregelt sei, es gehe um den Freiheitsentzug. Jetzt sagen Sie ganz genau: Was ist aus der Perspektive des Betroffenen der Unterschied: Wird er jetzt seiner Freiheit beraubt, das heisst, wird er bei der Ausschaffungshaft und bei der Beugehaft eingesperrt, oder wird er nicht eingesperrt?

Blocher Christoph, Bundesrat: Wenn ich jemandem die Freiheit raube, dann ist das rechtswidrig, und ich werde bestraft bzw. komme ins Gefängnis, weil ich ihm Unrecht getan habe. Wenn aber jemand in die Durchsetzungshaft kommt, weil er eine Verpflichtung nicht erfüllt und es keine andere Möglichkeit mehr gibt, um diese Verpflichtung durchzusetzen, dann wird ihm die Freiheit entzogen, damit er seinen Pflichten nachkommt; aber sie wird ihm nicht geraubt.

Simoneschi-Cortesi Chiara (C, TI): Signor Consigliere federale, le conviene ascoltare la traduzione della lingua di Dante con l'auricolare. Non avevo assolutamente intenzione di intervenire in questo dibattito, perché per una figlia e nipote di emigranti, è un dibattito che fa male. Comunque, Signor Consigliere federale, siamo nel campo delle misure amministrative e non nel campo penale. Ciononostante si parla di detenzione. Lei, Signor Consigliere federale, ha detto che non è una detenzione, ma è comunque una privazione della libertà. Lo è o non lo è, Signor Consigliere federale? Si raddoppiano i tempi di questa detenzione – la domanda la faccio, aspetti un momento! – e si arriva fino a due anni per gli adulti ed a dodici mesi per i giovani tra i 15 e 18 anni.

AB 2005 N 1209 / BO 2005 N 1209

Prima domanda: il Consiglio federale, di queste misure non ne ha voluto sapere. Perché non lo dice più chiaramente? Perché il Consiglio federale non dice al Parlamento che queste misure non le vuole? Perché non fa il suo dovere di Consiglio federale? (*Zwischenruf: Stellen Sie eine Frage!*) Seconda domanda – das ist jetzt eine Frage; wenn Sie Italienisch nicht verstehen, nehmen Sie die Kopfhörer! (*Acclamazioni parziali*) -: quanti posti di detenzione dobbiamo creare nei cantoni? Ha già pensato quanti sono e cosa costeranno ai cantoni?

Blocher Christoph, Bundesrat: Zu Ihrer ersten Frage: Ich kann Ihnen schon nochmals sagen, dass der Bundesrat diesen Antrag nicht eingebracht hat und dass er der Meinung ist, man könnte auf die Durchsetzungshaft verzichten.

Warum ist sie hier drin, warum hat sie der Ständerat eingebracht? Weil die Kantone sie wollen! Sie sehen, dass es hier verschiedene Interessen gibt: Die Kantone – und niemand sonst – haben diese Durchsetzungshaft gefordert, darum habe ich sie auf Wunsch der Kantone damals auch im Bundesrat eingebracht, aber der Bundesrat hat sie abgelehnt.

Warum wollen die Kantone diese Durchsetzungshaft? Weil, wie sie sagen, sie mit den jetzigen Bestimmungen nicht mehr durchkämen. Wenn sie dieses Instrument nicht hätten, gehe es nicht.

Zur zweiten Frage: Wie viel kostet das die Kantone? Da müssen Sie Ihre eigene Regierung fragen; sie gehört auch zu jenen, die der Meinung sind, sie sollten dieses Instrument haben. Ob das Mehrkosten gibt, weil sie heute – und das ist meines Erachtens nicht ganz in Ordnung – die Durchsetzungshaft in Form der Ausschaffungshaft durchführen, müssen Sie sie fragen. Wir zwingen niemanden, sie durchzuführen. Die Kantone haben nachher dieses Mittel; sie haben es gefordert, und nachdem es der Bundesrat nicht eingebracht hat, haben sie im Ständerat darauf hingewirkt, dass sie es haben. Die Ständeräte haben – ich war ja dabei – mit den Kantonen die entsprechenden Hearings durchgeführt und sich davon überzeugen lassen, wie die Mehrheit Ihrer Kommission übrigens auch.

Ich kann es Ihnen nicht klarer sagen; ich habe keine bessere Antwort als diese.

Meier-Schatz Lucrezia (C, SG): Herr Bundesrat Blocher, Sie verweisen immer wieder auf die Kantone. Können Sie präzisieren, welche Kantone Sie meinen? Wir haben in der GPK ganz klar Aussagen gewisser Kantone gehört, die diese Beugehaft oder Durchsetzungshaft wünschen. Das ist in der Tat so. Aber längst nicht alle wünschen sie, weil sich viele der Frage der Verhältnismässigkeit dieser Forderungen bewusst sind und weil sie wissen, dass sie sehr viel Geld investieren müssen, um dieses Gesetz anzuwenden.

Meine Frage: Welche Kantone sind das? Ist der Bund auch bereit, die Kosten zu übernehmen, die mit dieser zusätzlichen Norm verbunden sind? Wer befiehlt, der zahlt in der Regel.



Blocher Christoph, Bundesrat: 1. Zuerst muss ich Ihnen etwas sagen, was die Kosten im Bereich des Ausländerwesens – es geht ja nicht nur um abgewiesene Asylsuchende, wir tun immer so, als wären es nur diese – und auch bei den abgewiesenen Asylsuchenden anbelangt: Wenn wir die Pauschalregelung für die Kantone haben, bezahlen dies die Kantone, das ist ja selbstverständlich. Wenn sie die Leute früher ausschaffen, dann haben sie keine Verpflichtungen mehr und sonst halt schon. Es kann nicht anders sein. Nach der heutigen Regelung müssten wir dies bezahlen, weil wir heute den Kantonen eine Pauschale vergüten. Nachher vergüten wir sie auch mittels einer Pauschale.

2. Um welche Kantone geht es? Ich kann Ihnen nicht mehr sagen, welche es sind. Ich kann auch nicht mit jedem der 26 Kantone sprechen. Wir kommen mehrmals im Jahr mit den kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren zusammen; sämtliche Justiz- und Polizeidirektoren kommen zusammen. Diese haben, soviel ich in Erinnerung habe, die Durchsetzungshaft ohne Gegenstimme gutgeheissen. Ob zwei, drei Kantone dagegen stimmten, weiss ich nicht, aber ich glaube nicht. Die Massnahme wäre nie in den Bundesrat und nie in den Ständerat gekommen, wenn nicht die Kantone diesen Druck ausgeübt hätten.

Sie, Frau Meier-Schatz, kommen aus der Ostschweiz. Da weiss ich es dann ganz genau: Die Ostschweizer Justiz- und Polizeidirektoren – das habe ich noch in Erinnerung – haben das ausdrücklich gefordert, und Ihre eigene Kantonsregierung auch.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Zuerst zum Titel: Die Kommission hat sich auch mit dem Antrag zur Änderung des Titels von Artikel 13g – ich sage es jetzt einmal neutral – auseinander gesetzt. Sie ist mehrheitlich zum Entscheid gekommen, dass "Durchsetzungshaft" die richtige Bezeichnung ist. Der Bundesrat hatte "Mitwirkungshaft" beantragt. Das fand in der Kommission keine Mehrheit, ebenso wenig, wie "Beugehaft" eine Mehrheit fand. Es geht hier ja letztlich nicht um eine semantische Turnübung, es geht hier um den Inhalt von Artikel 13g respektive der Durchsetzungshaft.

Ich möchte auch betonen, dass Ihnen die Kommission gestern grossmehrheitlich empfohlen hat, Artikel 83a, das ist die Streichung der Nothilfe, abzulehnen; Herr Donzé hat das ebenfalls ausgeführt. Sie sind der Kommissionsmehrheit gefolgt. Die Kommissionsmehrheit hat sich auf den Standpunkt gestellt, dass Artikel 83a, die Streichung der Nothilfe, in der Dimension noch eine Stufe höher liegt, repressiver ist als die Haft, zu der wir jetzt Stellung nehmen müssen und über die wir jetzt zu befinden haben.

Es geht hier um eine Massnahme, die dann zum Tragen kommt, wenn der Ausreisepflichtige durch sein persönliches Verhalten den Vollzug der rechtskräftigen Wegweisung erfolgreich vereiteln kann. Es handelt sich um eine reine Ersatzmassnahme für den Fall, dass eine Ausschaffungshaft nicht anwendbar ist, oder für den Fall, dass eine mildere Massnahme nicht greift oder nicht zielführend ist. Es geht nicht darum, dass man von vornherein sagt: 24 Monate Haft.

Ich möchte auch betonen, dass die Haftdauer je nach Schwere des persönlichen Verhaltens, des Verschuldens der betroffenen Person, sehr unterschiedlich sein kann. Man muss also nicht von vornherein von 24 Monaten ausgehen; das wäre falsch.

Diese Massnahme ist auch klar mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar; auch diese Frage ist in der Kommission eingehend und ausführlich diskutiert worden. Artikel 5 der EMRK – um diesen geht es hier – listet umfangreich auf, unter welchen Umständen einer Person die Freiheit entzogen werden darf. Die Massnahmen, die zu einer Haft gemäss Artikel 13g, der Durchsetzungshaft, führen, sind darin abgedeckt.

Noch etwas zu den Begriffen, die ich hier gehört habe: Freiheitsberaubung usw. Wir können diese Diskussion abkürzen. Die EMRK, die Europäische Menschenrechtskonvention, sagt ganz einfach "Freiheitsentziehung". Damit ist eigentlich gesagt, was zu sagen ist. Ob Sie das "Freiheitsberaubung" nennen oder wie auch immer, ist nicht relevant. Es geht um den Entzug der Freiheit.

Zur Ergänzung zitiere ich noch aus Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b der EMRK. Das ist sehr wichtig für diese Rechtsgrundlage, weil wir uns natürlich – das war auch in der Kommission so – an übergeordnetes internationales Recht halten wollen. "Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit." Das ist der Grundsatz. "Die Freiheit darf nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden." Und Buchstabe b lautet: "rechtmässige Festnahme oder rechtmässige Freiheitsentziehung wegen Nichtbefolgung einer rechtmässigen gerichtlichen Anordnung oder zur Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung". Genau so steht es in der EMRK.

Wie ich erwähnt habe, ist der Kommission von Bundesrat Blocher erklärt worden, dass nicht in jedem Fall eine Haft über die ganze Dauer ausgesprochen werden kann und

AB 2005 N 1210 / BO 2005 N 1210

wird. Jemand beispielsweise, der sich weigert, ein Formular auszufüllen, kann nicht monatelang in Haft ge-





nommen werden. Das ist uns auch klar. Die Haftdauer soll nach der Schwere der Mitwirkungsverweigerung bemessen werden. Bei der regelmässigen Überprüfung der Haft durch den Richter wird insbesondere deren Verhältnismässigkeit geprüft. Die beantragte Haft – Artikel 13g – stellt sozusagen eine Ultima Ratio dar, wird also erst verfügt, wenn alle anderen Mittel, insbesondere mildere Massnahmen, versagt haben, wie ich gesagt habe.

Vielleicht noch eine Bemerkung zum Antrag der EU-Kommission auf 6 Monate: Es ist nicht der erste Versuch der EU-Kommission, das europäische Asylrecht zu koordinieren. Es ist auch nicht der erste Versuch, der scheitern wird. Ich habe Ihnen im Rahmen der Debatte um die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft erläutert, dass es Staaten wie Dänemark, Schweden, England, Holland gibt, die eine unbefristete – eine unbefristete! – Schubhaft kennen. Deutschland hat 18 Monate. Es ist bereits signalisiert worden, dass dieser Antrag der EU-Kommission auf 6 Monate keine Chance hat, je umgesetzt zu werden. Er ist deshalb für unsere Gesetzesrevision nicht relevant.

Ich gehe noch kurz auf die verschiedenen Voten ein und spreche im Sinne der Mehrheit der Kommission: Es gibt ein Bundesgerichtsurteil, welches sich mit dem Zwecke der Ausschaffungshaft in einem Fall einer Person aus Mali befasst hat. Nach meiner Ansicht und jener der Kommission ist das Bundesgericht zum richtigen Schluss gekommen: Eine Ausschaffungshaft dürfe nicht verfügt werden, wenn die mögliche Ausschaffung in der Perspektive nicht gegeben sei. Das Bundesgericht hat sogar so weit eingeeengt, dass eine zweimalige Weigerung, ein Flugzeug zu besteigen – nach Ablauf der Wegweisungsfrist und Wegweisungsentscheid –, schon genügt, um die Perspektive der Ausschaffung zu verneinen, also keine Ausschaffungshaft zu verfügen. Im gleichen Urteil hat das Bundesgericht auch folgerichtig gesagt: Wenn ihr diesen Fall, der sehr ärgerlich ist – man muss sich das vorstellen: zweimal das Flugzeug nicht besteigen, und man muss die Leute aus der Ausschaffungshaft entlassen! –, lösen wollt, dann müsst ihr das legislatorisch lösen, eine neue, zweckgebundene Haftform eben legislatorisch einführen. Das tun wir hier: Wir folgen dem Bundesgericht – weisungsgemäss, könnte man sagen – und füllen mit dieser neuen Durchsetzungshaft eben die Lücke aus, die mit der Ausschaffungshaft offen gelassen worden ist und zu unglaublich blöden, ärgerlichen Fällen führt.

Ich bitte Sie im Namen einer deutlichen Kommissionsmehrheit, diesem Artikel 13g betreffend Durchsetzungshaft im Sinne des Ständerates zuzustimmen.

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: La minorité propose de biffer les articles 13g, 13h et 13i dans la mesure où la durée de détention totale tout au long de la procédure pourrait atteindre vingt-quatre mois pour les adultes et douze mois pour les mineurs. Comme nous l'avons déjà évoqué, le rapport de la Commission de gestion permet de penser qu'un tel durcissement n'obtiendra pas les résultats souhaités. Les frais inhérents à une aussi longue détention plaident également pour la suppression de ces articles.

Les dispositions en question sont présentées comme conformes à la Convention européenne des droits de l'homme qui prévoit à son article 5 qu'une détention est licite si elle permet l'accomplissement d'une tâche légale. Dans ce but, les autorités doivent disposer des instruments nécessaires. Le prolongement de la durée de détention vise bien sûr à décourager les personnes concernées de tenter leur chance et ainsi de permettre leur départ de Suisse.

Au vote, la commission s'est prononcée en faveur des articles 13g et 13h, par 15 voix contre 7, et, par 14 voix contre 7 et 1 abstention, de l'article 13i qui avait fait l'objet d'une proposition distincte.

S'agissant de la controverse au sujet de "Beugehaft" ou de "Durchsetzungshaft", mes connaissances en allemand me contraignent à me taire; vous voudrez bien m'en excuser.

Ruey Claude (RL, VD): Nous travaillons pour l'avenir en faisant une loi. Or j'aimerais savoir si la commission est au courant de la proposition de nouvelle directive sur le retour présentée par la Commission européenne. Elle est importante parce que la Suisse sera liée à la directive puisque celle-ci constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen. Or la Commission européenne propose une durée maximale de six mois pour une garde temporaire – c'est l'article 14 chiffre 3 du projet de directive. Aucune "Beugehaft" n'est prévue. Priorité est donnée au retour volontaire, mais des mesures moins graves comme l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, de déposer une garantie financière ou de demeurer à un endroit déterminé sont prévues; et les mineurs devraient être séparés des adultes. C'est la directive prévue par Bruxelles. Pensez-vous que cela vaut la peine de légaliser aujourd'hui une situation qui sera contraire à ce que nous devons faire ensuite en appliquant les Accords de Schengen?

Perrin Yvan (V, NE), pour la commission: Mon cher collègue, vous tirez des plans sur la comète! La directive dont vous parlez en est au stade du projet, et l'Allemagne a déjà dit qu'elle s'y opposerait. Donc je crois qu'on peut tout à fait procéder de manière autonome, en attendant de savoir si, d'aventure, la Commission



européenne en décide autrement.

Art. 13g

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 02.060/2424)

Für den Antrag der Mehrheit 92 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit/Meier-Schatz 82 Stimmen

Art. 13h

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 02.060/2431)

Für den Antrag der Mehrheit 92 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit/Meier-Schatz 83 Stimmen

Art. 13i

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 02.060/2432)

Für den Antrag der Mehrheit 97 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 77 Stimmen

AuG Art. 74a – LSEE art. 74a

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): Nous votons ici sur l'article 74a de la loi sur les étrangers. Nous traiterons l'ensemble de ce projet 02.024 à la suite de notre débat sur la loi sur l'asile.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 02.060/2428)

Für den Antrag der Mehrheit 105 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I 71 Stimmen

Ziff. 1 Art. 14a

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 1bis, 4, 4bis, 5–7

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

.... Herkunftsstaat konkret gefährdet ist.

Antrag der Minderheit

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)

Abs. 1

Festhalten (siehe Art. 44)

Abs. 1bis

Die humanitäre und die provisorische Aufnahme können von den kantonalen Behörden beantragt werden.

AB 2005 N 1211 / BO 2005 N 1211

Abs. 3

Gemäss Mehrheit

Abs. 4, 4bis, 5–7

Festhalten

Ch. 1 art. 14a

Proposition de la majorité

Al. 1, 1bis, 4, 4bis, 5–7

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3





.... ou de provenance représente une mise en danger concrète de l'étranger, par exemple parce que

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)

Al. 1

Maintenir (voir art. 44)

Al. 1bis

L'admission pour raisons humanitaires et l'admission provisoire peuvent être proposées

Al. 3

Selon majorité

Al. 4, 4bis, 5–7

Maintenir

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Ziff. 1 Art. 14b

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 2, 2bis, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3bis

Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten, werden unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit einer Rückkehr in das Herkunftsland vertieft geprüft.

Antrag der Minderheit

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)

Festhalten (siehe Art. 44)

Antrag der Minderheit

(Fehr Hans, Amstutz, Hutter Jasmin, Joder, Perrin, Schibli)

Abs. 3bis

Streichen

Ch. 1 art. 14b

Proposition de la majorité

Al. 1, 2, 2bis, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3bis

Les demandes d'autorisation de séjour déposées par un étranger admis provisoirement et résidant en Suisse depuis plus de cinq ans sont examinées de manière approfondie en fonction du niveau d'intégration, de la situation familiale et de l'exigibilité d'un retour dans le pays d'origine.

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)

Maintenir (voir art. 44)

Proposition de la minorité

(Fehr Hans, Amstutz, Hutter Jasmin, Joder, Perrin, Schibli)

Al. 3bis

Biffer

Fehr Hans (V, ZH): Unsere Minderheit will Artikel 14b Absatz 3bis streichen. Es geht dort um die vorläufige Aufnahme. Die Mehrheit will nach fünf Jahren die vorläufige Aufnahme in eine definitive Aufenthaltsbewilligung überführen. Der Inhalt des Antrages lautet: "Gesuche um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung von vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern, die sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhalten,



werden vertieft geprüft", und zwar unter Berücksichtigung gewisser Kriterien. Es geht also um die vertiefte Prüfung, selbstverständlich in der Absicht, eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen.

Wir bitten Sie vonseiten der Minderheit aus den folgenden Gründen, diesen Absatz 3bis zu streichen:

1. Bereits im Asylverfahren oder nach einem ablehnenden Entscheid gibt es ja die Härtefallregelung in Artikel 14 des Asylgesetzes. Die Kantone können gemäss diesem Artikel 14 Härtefälle melden. Diese werden dann im Bundesamt behandelt, das einen Entscheid fällt. Wir möchten keine Ausweitung dieses Artikels auf diesen Tatbestand. Der Härtefallartikel 14 genügt unseres Erachtens.
2. Wir wollen, dass jedes Jahr eine Überprüfung der vorläufigen Aufnahme stattfindet, so, wie das heute der Fall ist. Wir wollen an diesem System festhalten. Das ist vernünftig, es kann sich ja etwas ändern; so kann man das jedes Jahr wieder überprüfen.
3. Sie stellen selbst fest, dass Absatz 3bis von der Kommission beantragt wird; weder der Bundesrat noch der Ständerat haben das verlangt.

Ich glaube, das sind Gründe genug, um nicht einen zusätzlichen Rechtsanspruch zu schaffen, der eine bevorzugte Behandlung vorsieht.

Ich bitte Sie deshalb, Absatz 3bis zu streichen.

Roth-Bernasconi Maria (S, GE): L'article 14b alinéa 3bis concerne une proposition de la majorité de la commission sur les demandes d'autorisation de séjour déposées par un étranger admis provisoirement et résidant en Suisse depuis plus de cinq ans. Cet alinéa exige des cantons que les demandes d'autorisation de séjour déposées par un étranger ou une étrangère soient examinées de manière approfondie en fonction du niveau d'intégration, de la situation familiale et de l'exigibilité d'un retour dans le pays d'origine.

La minorité Fehr Hans s'oppose à l'introduction de cet article dans la LSEE. Le groupe socialiste soutient la majorité de la commission pour les raisons suivantes: une statistique officielle nous dit que 90 pour cent des étrangers admis provisoirement restent définitivement en Suisse. Dès lors, il apparaît primordial qu'au bout de cinq ans, les cantons procèdent, sur demande du requérant, à un examen approfondi de sa situation à la lumière des critères que j'ai évoqués il y a un instant. En effet, il convient, au bout de cinq ans, de donner à ce réfugié un statut plus stable.

Laisser des gens dans l'ignorance de ce que sera leur lendemain n'est pas seulement inhumain, mais est aussi économiquement aberrant et complètement inefficace du point de vue des procédures administratives. Les personnes admises provisoirement peuvent exercer une activité lucrative. Elles s'intègrent souvent dans notre société et arrivent à se créer un réseau social. Les enfants sont scolarisés et sont ainsi bien intégrés. Ces personnes paient des impôts, nous apportent leur savoir, leur culture – enrichissant la nôtre –, et elles participent souvent pleinement à l'activité de leur quartier, de leur commune. Ils et elles font donc partie de la communauté. De ce fait, il faut que la possibilité de demander une autorisation de séjour existe et que les cantons y apportent toute l'attention nécessaire.

Je vous demande donc, au nom du groupe socialiste, et une fois n'est malheureusement pas coutume sur ce dossier, de soutenir la majorité de la commission et de rejeter la proposition de la minorité Fehr Hans.

La présidente (Meyer Thérèse, présidente): Le groupe PDC communique qu'il soutient la proposition de la majorité.

Donzé Walter (E, BE): Nur ganz kurz: Es geht hier beim Antrag der Mehrheit der Kommission nicht um einen

AB 2005 N 1212 / BO 2005 N 1212

Rechtsanspruch auf definitiven Aufenthalt. Es geht um die vertiefte Prüfung, und diese vertiefte Prüfung genügt nun sowohl den rechtsstaatlichen wie auch den humanitären Anforderungen. Wir haben das Konzept der humanitären Aufnahme zugunsten der vorläufigen Aufnahme verworfen. Hier schaffen wir die Möglichkeit, Härtefälle und Situationen von Leuten, die längere Zeit hier sind und nicht zurückgeführt werden können, vertieft zu prüfen. Das ist nichts anderes als recht.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen.

Fluri Kurt (RL, SO): Namens der FDP-Fraktion beantrage ich Ihnen, der Mehrheit zu folgen und den Streichungsantrag der Minderheit Fehr Hans abzulehnen. Es geht hier gewissermassen um ein Gegenstück zu Artikel 14 Absatz 1bis Litera a. Dort haben wir bestimmt, dass der Kanton eine Aufenthaltsbewilligung erteilen kann, wenn sich die betroffene Person seit Einreichung des Asylgesuches mindestens während fünf Jahren in der Schweiz aufgehalten hat. Der hier vorliegende Artikel 14b Absatz 3bis ist das aus unserer Sicht logische Gegenstück dazu.





Wir bitten Sie deshalb, diese innere Logik beizubehalten und der Mehrheit zu folgen beziehungsweise den Antrag der Minderheit Fehr Hans abzulehnen.

Leuenberger Ueli (G, GE): Avec la suppression de l'admission pour raisons humanitaires et la réduction du critère d'exigibilité du renvoi à celui d'une mise en danger de la vie, le législateur vide, à mon avis, le droit d'asile de toute sa substance. L'octroi d'une admission provisoire aux rares personnes qui correspondront encore aux critères extrêmement restrictifs de notre législation sur l'asile sera laissé au bon vouloir des cantons.

L'exécution selon la circulaire Metzler a montré que les pratiques cantonales étaient variables. Aussi ne pouvons-nous que soutenir la proposition de la majorité, que je vous invite vivement à suivre. Elle permet d'examiner de manière approfondie les situations. Je ne peux pas comprendre la minorité, qui se refuse à un examen approfondi, ce qui a pour résultat de bâcler les procédures.

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

Blocher Christoph, Bundesrat: Sie sehen: Der Bundesrat lehnt ab, was die Mehrheit beantragt. Auch der Ständerat hat diese Bestimmung nicht aufgenommen; sie dünkt uns viel zu systematisch.

Sie müssen sehen: Die Gesuche werden immer "vertieft geprüft". Ich weiss nicht, was die noch vertiefere Prüfung der vertieft geprüften Gesuche bringen soll. Dazu kommt die starre Grenze von fünf Jahren. Es gibt Fälle, in denen wir nach zwei Jahren sehen, wenn das alles gegeben ist – Integration, familiäre Verhältnisse, Zumutbarkeit –, dass wir den Betroffenen nicht mehr zurückschaffen, weil er da bleiben wird und die Kantone der Meinung sind, man sollte ihm eine Aufenthaltsbewilligung geben. In solchen Fällen machen wir das schon früher. Aber wenn Sie das systematisch für praktisch alle tun, schaffen Sie einen neuen Apparat. Ich gebe zu: Es ist keine Katastrophe, wenn Sie es tun. Aber es bringt neuen Aufwand und neue Bürokratie.

Darum lehnt der Bundesrat diesen Antrag der Mehrheit ab, wie das der Ständerat auch getan hat. Die Kommission hat dieser Fassung plötzlich zugestimmt, aus für mich unerfindlichen Gründen.

Müller Philipp (RL, AG), für die Kommission: Hier geht es ja offenbar um die "Tiefe" der Prüfung. In der Kommission haben wir darüber auch relativ lange diskutiert; wir sind auch aufgeklärt worden darüber, dass es bei Prüfungen nicht verschiedene "Tiefen" gibt.

Ich möchte darauf aufmerksam machen, dass es in diesem Passus nur um vorläufig Aufgenommene geht. Ich möchte weiter darauf aufmerksam machen, wie das Kollege Fluri schon getan hat, dass wir mit Artikel 14 Absatz 1bis schon eine entsprechende Bestimmung haben, die jedoch für alle Menschen auf der Asylschiene zutrifft. Insofern wäre diese Bestimmung tatsächlich nicht nötig.

Aber ich habe hier die Kommissionsmehrheit zu vertreten – ich habe die Minderheit auch immer vertreten –, und ich sage Ihnen Folgendes dazu: Diese Formulierung entspricht sinngemäss derjenigen, die Sie in diesem Rat vor einem Jahr anlässlich der ersten Lesung des Ausländergesetzes, damals in Artikel 78 Absatz 8, beschlossen haben. Damals wurden allerdings vier Jahre Aufenthalt als Bedingung für eine vertiefte Prüfung festgelegt.

Der Ständerat hat diese vertiefte Prüfung generell abgelehnt. Eine Kommissionsmehrheit hat sich für fünf Jahre ausgesprochen – dies vor allem auch deshalb, weil die fünfjährige Frist mit der Fünfjahresfrist in Absatz 1bis von Artikel 14 des Asylgesetzes korrespondiert, den ich eingangs erwähnt habe. Eine Kommissionsminderheit hat eine vertiefte Prüfung, wie schon der Ständerat, abgelehnt.

Mit 15 zu 6 Stimmen bei 3 Enthaltungen empfiehlt Ihnen die Kommissionsmehrheit, hier eine Differenz zum Ständerat zu schaffen.

Abs. 1, 2, 2bis, 3 – Al. 1, 2, 2bis, 3

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Abs. 3bis – Al. 3bis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 113 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 64 Stimmen

Ziff. 1 Art. 14c

Antrag der Mehrheit





Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Festhalten (siehe Art. 44)

Antrag der Minderheit

(Levrat, Beck, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)
Abs. 4, 5
Festhalten (siehe Art. 44a)

Ch. 1 art. 14c

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Maintenir (voir art. 44)

Proposition de la minorité

(Levrat, Beck, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)
Al. 4, 5
Maintenir (voir art. 44a)

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Ziff. 1 Art. 14e Abs. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Hubmann, Heim, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)
Festhalten (siehe Art. 13g, 13h, 13i)

AB 2005 N 1213 / BO 2005 N 1213

Antrag der Minderheit

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Bst. b
Festhalten (siehe Art. 44)

Ch. 1 art. 14e al. 2

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Hubmann, Heim, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)
Maintenir (voir art. 13g, 13h, 13i)

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Let. b
Maintenir (voir art. 44)



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

Ziff. 1 Art. 14f

Antrag der Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit
(Levrat, Beck, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)
Festhalten (siehe Art. 44a)

Ch. 1 art. 14f

Proposition de la majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité
(Levrat, Beck, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)
Maintenir (voir art. 44a)

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

Ziff. 1 Art. 15 Abs. 4; 20 Abs. 1bis

Antrag der Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit
(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Festhalten (siehe Art. 44)

Ch. 1 art. 15 al. 4; 20 al. 1bis

Proposition de la majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité
(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Maintenir (voir art. 44)

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

Ziff. 1 Art. 25b Abs. 1, 1bis, 1ter, 1quater

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. 1 art. 25b al. 1, 1bis, 1ter, 1quater

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Ziff. 1 Art. 25c Abs. 2 Bst. d

Antrag der Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit



(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Festhalten (siehe Art. 97 Abs. 3 Bst. g)

Ch. 1 art. 25c al. 2 let. d

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Maintenir (voir art. 97 al. 3 let. g)

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Ziff. 1 Übergangsbestimmungen

Antrag der Mehrheit

Abs. 1–6, 8, 9

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 11

.... von 15 000 Franken, sofern (siehe Abs. 8 Übergangsbestimmungen)

Antrag der Minderheit

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)

Abs. 8, 9

Festhalten (siehe Art. 44)

Antrag der Minderheit

(Levrat, Beck, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Abs. 11

Streichen (siehe Art. 44a)

Ch. 1 Dispositions transitoires

Proposition de la majorité

Al. 1–6, 8, 9

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 11

.... 15 000 francs (voir al. 8 dispositions transitoires)

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)

Al. 8, 9

Maintenir (voir art. 44)

Proposition de la minorité

(Levrat, Beck, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Roth-Bernasconi, Vermot, Wyss)

Al. 11

Biffer (voir art. 44a)

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Ziff. 2 Art. 100 Abs. 1 Bst. b

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit



(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)
Festhalten (siehe Art. 44)

Ch. 2 art. 100 al. 1 let. b

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

AB 2005 N 1214 / BO 2005 N 1214

Proposition de la minorité

(Vermot, Bühlmann, Heim, Hubmann, Leuenberger-Genève, Levrat, Roth-Bernasconi, Wyss)

Maintenir (voir art. 44)

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

2. Bundesgesetz über die Krankenversicherung

2. Loi fédérale sur l'assurance-maladie

Ziff. II Art. 82a Abs. 1bis

Antrag der Kommission

Streichen

Ch. II art. 82a al. 1bis

Proposition de la commission

Biffer

Angenommen – Adopté

Bühlmann Cécile (G, LU): Sie können sich vorstellen, dass die grüne Fraktion nach dieser Art von Beratung diesem Gesetz keine Unterstützung mehr gewähren wird und dass sie zusammen mit der SP und allen humanitären Kräften in der Schweiz, mit Kirchen, Menschenrechtsorganisationen, das Referendum ergreifen und unterstützen wird.

Die ganz harte Linie ist durchgekommen. Bei der Papierlosigkeit und bei der humanitären Aufnahme sind wir unterlegen, und der Rat hat den Nothilfestopp ausgeweitet, ohne Rücksicht auf verletzte Personen. Einzig bezüglich der Verweigerung der Nothilfe, wo uns das Bundesgericht mit einem Entscheid zurückgepfiffen hat, ist der Rat der Mehrheit der Kommission gefolgt und hat korrigiert. Wir haben die Beugehaft eingeführt und die Dauer der Ausschaffungshaft verdoppelt. Bundesrat Blocher hat bei zwei wichtigen Punkten, in denen der Bundesrat die Minderheit unterstützt hat, nämlich bei der humanitären Aufnahme und bei der Beugehaft, alles dafür getan, hier so zu argumentieren, dass er gegen den Bundesrat gesprochen hat. Das war so halbherzig; er hat hier drin bei diesen zwei entscheidenden Punkten nicht den Bundesrat vertreten.

Jetzt muss ich noch etwas zur Rolle der CVP-Fraktion sagen: Der Sprecher ist hier permanent ans Mikrofon getreten und hat angeblich im Namen der Mehrheit die harte Linie vertreten. Ich habe mir jetzt die Mühe genommen, die Stimmen auszuzählen, und geschaut, wie es denn wirklich war. Und da muss ich jetzt den Leuten der CVP-Fraktion, die auf unserer Seite sind, ein Kränzchen winden. Bei der Beugehaft hat die CVP-Fraktion mit 10 zu 10 Stimmen und 1 Enthaltung abgestimmt, bei der Verdoppelung der Dauer der Ausschaffungshaft hat eine Minderheit mit uns gestimmt, es waren 11 Nein- zu 10 Jastimmen; und der Sprecher war hier vorne und hat nicht mit einem einzigen Wort für diese Minderheit gesprochen, die ja eigentlich gar keine Minderheit ist. Sie ist nicht zu Wort gekommen. Es gab zwei Interventionen in persönlichen Erklärungen und in Fragestellungen. Da muss ich mich fragen, was denn das in der CVP für eine Art von Demokratie ist. Aber ich will trotzdem jenen ein Kränzchen winden, die mit uns gestimmt haben. Ich hoffe, das sei ein gutes Omen für den Abstimmungskampf, sodass sie dann auch auf unserer Seite kämpfen werden.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Die Fraktionschefin der Grünen hat nun der CVP-Fraktion Noten verteilt. Frau Bühlmann, es ist Ihr gutes Recht, hier vorne das Verhalten einer Fraktion zu kommentieren. Aber Sie wissen



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Herbstsession 2005 • Siebente Sitzung • 27.09.05 • 08h00 • 02.060
Conseil national • Session d'automne 2005 • Septième séance • 27.09.05 • 08h00 • 02.060



nicht, wie die Beratung dieses Geschäftes in unserer Fraktion abgelaufen ist, so wenig, wie ich weiss, wie Sie in Ihrer Fraktion ein Geschäft behandeln. Ich lasse mir von Ihnen diesen Vorwurf nicht bieten.

Wir haben in der Fraktion – zusammen mit unseren Ständeräten – dieses Geschäft seriös vorberaten. Ich habe hier vorne immer die Mehrheitsentscheide unserer Fraktion kommentiert, entsprechend dem Auftrag, den ich von der Fraktionsleitung habe, und ich habe das, was die Fraktion – zusammen mit unseren Ständeräten – beschlossen hat, hier vorne wiedergegeben.

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

