

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 300/2002

Sitzung vom 29. Januar 2003

**130. Postulat (Erlass von Eingrenzungs- beziehungsweise
Ausgrenzungsrayons gemäss Bundesgesetz im Kanton Zürich)**

Kantonsrat Jörg Kündig, Gossau, und Kantonsrätin Franziska Frey-Wettstein, Zürich, haben am 21. Oktober 2002 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird gebeten, zu prüfen, ob zur Bekämpfung des Drogenhandels gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (ANAG) im Kanton Zürich, insbesondere in der Stadt Zürich oder anderen erkannten neuralgischen Punkten des Kantons, Eingrenzungs- beziehungsweise Ausgrenzungsrayons festgelegt werden sollen.

Begründung:

Die Polizeien von Kanton, Stadt Zürich sowie anderen Städten und Gemeinden im Kanton Zürich stehen zurzeit erneut einer deutlichen Zunahme des Drogenhandels gegenüber. Insbesondere sind es Asylbewerber aus Ländern Schwarzafrikas, aber auch aus den südosteuropäischen Krisengebieten, welche sich im Drogen-Kleinhandel betätigen.

Die Polizei- und Justizkräfte sind insofern machtlos, als dass die wegen Drogenhandel überführten Asylbewerber mangels schärferer Gesetze wieder freigelassen werden müssen – und in der Folge wieder im Drogenhandel aktiv werden. Es handelt sich um eine eigentliche Sisyphusarbeit.

Abhilfe könnten die Bestimmungen des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (ANAG) schaffen. Gegen straffällig gewordene Asylbewerber können Aufenthaltsverbote zum Beispiel in bestimmten Rayons einer Stadt oder Gemeinden erlassen werden. Nichteinhaltungen können direkt mit Gefängnis oder Haft sanktioniert werden.

Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Jörg Kündig, Gossau, und Franziska Frey-Wettstein, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

Zur Problematik krimineller Asylbewerber an sich ist darauf hinzuweisen, dass den Kantonen im Asylverfahren keine Entscheidkompetenz zukommt. Ebenso wenig besteht eine Möglichkeit, den zeitlichen Ablauf des Asylverfahrens direkt zu beeinflussen. Nur zu Beginn (mit

der Asylbefragung) und am Ende des Asylverfahrens (mit der Durchführung des Wegweisungsvollzugs) können die Kantone durch eine rasche Geschäftsabwicklung auf eine allenfalls etwas verkürzte Aufenthaltsdauer der Asylgesuchsteller hinwirken. Beim Wegweisungsvollzug erweist es sich als nachteilig, dass eine grosse Zahl illegal eingereister Personen ohne die Abgabe heimatlicher Dokumente ins Asylverfahren aufgenommen wird. Weder an den Empfangsstellen noch während der Dauer des Asylverfahrens bis zum Entscheid über das Gesuch klären die Bundesbehörden die Identität des Gesuchstellers vertieft ab. Unter diesen Umständen ist der Wegweisungsvollzug bei abgewiesenen Asylsuchenden erheblich zeit- und arbeitsaufwendig. Somit nimmt die Zahl der abgewiesenen Asylsuchenden, die sich in der Vollzugsphase befinden und sich bei der Papierbeschaffung passiv verhalten, laufend zu.

Gemäss Art. 13e des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) kann die zuständige kantonale Behörde einem Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt und der die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet, insbesondere zur Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels, die Auflage machen, ein ihm zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten.

Ein- und Ausgrenzungen können dabei nicht in Form eines allgemein verbindlichen Zutrittsverbotes für bestimmte Bevölkerungsgruppen zu bestimmten Gebiete erlassen werden, sondern sind in einem individuellen Verfahren gegenüber jeder einzelnen betroffenen Person anzuordnen, wobei die Sanktion in jedem Fall dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu entsprechen hat und mittels Beschwerde gerichtlich überprüft werden kann.

Eine solche Massnahme kann nur verhängt werden, wenn den betroffenen Personen entweder Handel mit Drogen oder Drogenbesitz nachgewiesen werden kann oder wenn sie sich nachweislich wiederholt in der Drogenszene aufgehalten haben und konkrete Verdachtsmomente bestehen, dass sie mit Drogen Handel betreiben oder solche selbst konsumieren. Ausserdem haben jeder Ein- oder Ausgrenzungsanordnung in jedem Fall eine zeitlich nicht allzu weit zurück liegende entsprechende Androhung und ein entsprechender an das Migrationsamt gerichteter Antrag voranzugehen. Die Vornahme all dieser vorbereitenden Handlungen obliegt den Polizeiorganen, die aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit für die rechtsgenügenden notwendigen Mitteilungen an die betroffene Person und die entsprechende Aktenkundigkeit aller wesentlichen Vorgänge zu sorgen haben.

Sind all diese formellen und materiellen Voraussetzungen erfüllt, befindet das Migrationsamt unter Berücksichtigung des Gebots der Verhältnismässigkeit sowie sämtlicher Fakten und der persönlichen Situation des Betroffenen über den polizeilichen Ein- oder Ausgrenzungsantrag.

Seit der Einführung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht am 1. Februar 1995 wurde das Instrument der Ein- und Ausgrenzung im Kanton Zürich konsequent angewandt. So wurden im Zeitraum vom 1. Februar 1995 bis 31. Dezember 2002 im Kanton Zürich gegen 1294 (davon im Jahr 2002: 251) ausländische Personen ohne Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung Ausgrenzungen erlassen. Nach Verbotzonen unterteilt hat das Migrationsamt wie folgt verfügt:

	01.02.1995–31.12.2002	01.01.–31.12.2002
Kantonsgebiet Zürich	576	82
Stadtgebiet Winterthur	245	100
Stadtgebiet Zürich	464	64
Teilgebiet Stadt Zürich	4	4
	(ab 21.10.2002)	(ab 21.10.2002)
Andere Gemeinden	5	1

Das Mittel der Eingrenzung von ausländischen Personen, die über keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügen, ist im Kanton Zürich nur besonderen Einzelfällen vorbehalten, denen mit anderen geeigneten Anordnungen nicht begegnet werden kann. Der Grund dafür liegt darin, dass es sich bei einer solchen Massnahme um einen (je nach Grösse des bestimmten Gebietes) verhältnismässig tiefen Eingriff in die Handlungs- und Bewegungsfreiheit der betroffenen Person handelt und andererseits die Auferlegung von Eingrenzungen das oder die davon betroffenen Gemeinwesen ausserordentlich belasten würde.

Im Rahmen der von der Stadtpolizei Zürich und der Kantonspolizei gemeinsam in den Monaten Oktober und November 2002 durchgeführten Aktionen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Drogen- und Ausländerkriminalität in der Stadt Zürich wurde 62 ausländischen Personen ohne Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung durch die im Einsatz befindlichen Polizeibeamten die Ausgrenzung angedroht. Nach erfolgter Missachtung der Ausgrenzungsandrohung wurden in 16 Fällen Ausgrenzungsverfügungen des Migrationsamts eröffnet. Gemäss den Erkenntnissen von Stadt- und Kantonspolizei Zürich ziehen sich die zahlreichen im Drogenhandel tätigen Asylsuchenden aus Westafrika bei erhöhter Polizeipräsenz aus den vom Drogenhandel betroffenen

Quartieren zurück. Auf Grund der engen Zusammenarbeit zwischen den Polizeikörpern von Stadt und Kanton Zürich einerseits und dem Migrationsamt andererseits konnten gute Ergebnisse bei der Bekämpfung des Drogenhandels erzielt werden.

Die Bekanntmachung möglicher Ausgrenzungszonen hat zudem eine nicht zu unterschätzende präventive Wirkung. Jedenfalls hat die im Oktober 2002 erfolgte öffentliche Ankündigung, dass weite Teile der Stadtkreise 3, 4 und 5 sowie – seit 1. Dezember 2002 – zusätzlich die Stadtkreise 1 und 2 (Niederdorf und die Seeanlage bis zu den Strandbädern Mythenquai und Tiefenbrunnen) vom Migrationsamt als so genannte Sperrzonen bezeichnet wurden, aus denen mutmassliche Drogendealer ausgegrenzt werden könnten, bereits zahlreiche Personen, die über keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung verfügen, davon abgehalten, sich in den fraglichen Gebieten aufzuhalten.

Die Anordnung von Ausgrenzungen und die Festlegung von möglichen Ausgrenzungsgebieten in gefährdeten Gebieten ist ein taugliches Mittel zur Bekämpfung des Drogenstrassenhandels durch Asylsuchende. Dies gilt umso mehr, als die richterlichen Behörden Strafen für Verstösse gegen Ausgrenzungsanordnungen meist höher ansetzen als diejenigen, die für rechtsgenügend erstellten Handel mit Kleinstmengen von Drogen (im Strassenhandel sind Portionen von 0,2 oder 0,3 Gramm Heroin oder Kokain üblich) ausgesprochen werden. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass der Drogenstrassenhandel – soweit er durch illegal sich in der Schweiz aufhaltende Personen, Asylsuchende oder vorläufig aufgenommene Ausländer betrieben wird – insbesondere auch längerfristig gesehen durch die Anordnung von Ausgrenzungsrays im Sinne von Art. 13e ANAG empfindlich geschwächt werden kann.

Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Mehrheit der derzeit im Drogenstrassenhandel tätigen ausländischen Staatsangehörigen – dies haben insbesondere die Erfahrungen im Zusammenhang mit der von Stadtpolizei und Kantonspolizei Zürich gemeinsam durchgeführten, vor allem gegen den Drogenstrassenhandel in den Zürcher Stadtkreisen 4 und 5 gerichteten Aktion «Fortissimo» im Oktober/November 2002 gezeigt – über eine gültige Aufenthaltsbewilligung verfügt und damit nicht mit einer Ein- oder Ausgrenzung gemäss Art. 13e ANAG belegt werden kann.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht am 1. Februar 1995 (vgl. AS 1995, S. 146, 151) die zur Verfügung stehenden Instrumente der Ein- und Ausgrenzung von den Behörden im Kanton Zürich innerhalb der massgeblichen rechtlichen Rahmenbedingungen

konsequent und mit Erfolg eingesetzt worden sind und auch weiterhin eingesetzt werden. Dem Anliegen des Postulates wird deshalb bereits heute entsprochen.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat daher, das Postulat nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie die Direktion für Soziales und Sicherheit.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi