

Sitzung vom 29. März 1995

**918. Anfrage (Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht)**

Kantonsrat Willy Spieler, Küssnacht, hat am 9. Januar 1995 folgende Anfrage eingereicht:  
Die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht sollen auf den 1. Februar 1995 in Kraft treten. Damit dieses Bundesgesetz in den Kantonen Anwendung finden kann, bedarf es jedoch gemäss der Botschaft des Bundesrates vom 22. Dezember 1993 einer «kantonalen Rahmengesetzgebung», «die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren eingeführt werden muss» (Ziffer 32). Vor der Abstimmung über die Zwangsmassnahmen wurde auch auf die Möglichkeit hingewiesen, dass die kantonalen Einführungsgesetze den verfassungs- und völkerrechtlichen Bedenken gegenüber diesem Bundesgesetz Rechnung tragen und zum Beispiel die Frist für die richterliche Haftprüfung verkürzen könnten. Der Regierungsrat scheint sich darüber keine Gedanken zu machen. Seine Vorlage 3428 für den Bau eines zweiten Ausschaffungsgefängnisses in Kloten enthält nicht nur keine Angaben über ein kantonales Einführungsgesetz, sondern geht weit über das hinaus, was der Bundesrat für eine verhältnismässige Anwendung der Zwangsmassnahmen als notwendig erachtet. Während die Botschaft des Bundesrates betont, es handle sich «bei den in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft befindlichen Ausländern nicht um Kriminelle», weshalb «der Sicherheitsstandard und die Unterbringung zwangsläufig nicht die gleichen sein dürfen wie bei Delinquenten» (Ziffer 122.4), sucht die erwähnte Vorlage des Regierungsrates diese Unterschiede zu verwischen und zumindest einen Teil der Betroffenen «dem kriminellen Milieu zuzuordnen», um sie alle womöglich noch härteren Haftbedingungen als für Straftäter auszusetzen.

Ich frage den Regierungsrat:

1. Ist der Regierungsrat bereit, dem Kantonsrat ein Einführungsgesetz für die Anwendung der Zwangsmassnahmen vorzulegen, oder gedenkt er diese auf dem Verordnungsweg ins kantonale Recht überzuführen? Ist er sich bewusst, dass kantonale Regelungen, die den Vollzug von Bundesrecht betreffen, in aller Regel referendumspflichtig sind, zumal wenn sie so schwerwiegende Eingriffe in die persönliche Freiheit zum Gegenstand haben, wie dies bei den Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht der Fall ist?
2. Wie gedenkt der Regierungsrat die zahlreichen Kann-Bestimmungen des Bundesgesetzes zu konkretisieren? Will er deren Anwendung einfach dem Ermessen der Fremdenpolizei und allenfalls der Beurteilung durch den Haftrichter überlassen? Oder wird er einschränkende Kriterien festlegen, die Inhaftierungen nicht dem Verdacht der Willkür aussetzen und vor allem nicht von der Zahl der verfügbaren Gefängnisplätze abhängig machen?
3. Ist die Regierung bereit, wenigstens die Frist von 96 Stunden, bis zu welcher die richterliche Haftprüfung vorliegen muss, im Sinne der kantonalzürcherischen Strafprozessordnung zu verkürzen?
4. Ist der Regierungsrat nicht auch der Ansicht, strafrechtlich unbescholtene Personen, die dennoch unter die Haftgründe des Zwangsmassnahmengesetzes fallen, seien anders zu behandeln als Straftäter? Ist er sich bewusst, dass neue Gefängnisbauten für den Vollzug der Zwangsmassnahmen nicht zwingend sind, sondern dass es auch verhältnismässiger Formen der Unterbringung gibt, die dem Zweck dieses Gesetzes entsprechen?
5. Ist der Regierungsrat wirklich der Ansicht, dass ganze Familien unter die Hafttatbestände des Bundesgesetzes fallen könnten und deshalb in einem Gefängnis untergebracht werden müssten? Wie wären in einem solchen Fall die Kinder unter 15 Jahren zu betreuen?
6. Was gedenkt der Regierungsrat vorzukehren, um für diese oft leidgeprüften, durch vielfache Verfolgungen traumatisierten und nach einer solchen Inhaftierung oft auch suizidgefährdeten Personen das geeignete Betreuungspersonal zu finden?

Ich ersuche den Regierungsrat, diese Fragen mit derselben Dringlichkeit zu beantworten, die er für den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Kanton als notwendig erachtet.

Auf Antrag der Direktion der Polizei  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Willy Spieler, Küssnacht, wird wie folgt beantwortet:

Das Ausländerrecht des Bundes (Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG]; Asylgesetz [AsylG]) und die ins ANAG eingefügten Bestimmungen des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht sind, soweit der Vollzug nicht Bundesorganen zusteht, von den Kantonen unmittelbar anzuwendendes Recht. Einer Umsetzung in kantonales Recht bedarf es nicht. In formeller Hinsicht gilt die kantonale Verwaltungsverfahrensordnung, soweit das Bundesrecht nicht bereits entsprechende Regelungen trifft, und sind die von der Rechtsprechung entwickelten allgemeinen Verfahrensgrundsätze zu beachten.

Art. 15 ANAG verpflichtet die Kantone, eine Fremdenpolizei zu bezeichnen. Nach § 24a Ziffer 3 des Organisationsgesetzes des Regierungsrates ist die Polizeidirektion für die Belange der Fremdenpolizei zuständig; d.h., ihr ist die Fremdenpolizei unterstellt. Die am 1. Februar 1995 in Kraft getretene Änderung des ANAG beeinflusst diese Zuständigkeit nicht. Ähnlich verhält es sich mit der richterlichen Überprüfung der fremdenrechtlichen Haft. Schon bisher war nach § 24a des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) der Haftrichter des Bezirksgerichts Zürich zuständig. Entsprechend der bundesrechtlichen Aufgabenerweiterung wird die richterliche Zuständigkeit im Gesetz über die Angleichung des kantonalen Prozessrechts an übergeordnetes Recht und über die Rationalisierung der Rechtspflege neu geregelt werden. Bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes ist diese Zuständigkeit gestützt auf die Übergangsbestimmungen des Bundesgesetzes über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht mit Verordnung des Regierungsrates vom 25. Januar 1995 festgelegt worden. Ein zusätzlicher kantonaler Regelungsbedarf besteht nicht. Die Botschaft des Bundesrates zum Zwangsmassnahmegesetz weist die Kantone lediglich auf einen allfälligen Anpassungsbedarf hin.

Schon das bisherige Ausländerrecht kannte verschiedene Zwangsmassnahmen wie Ausschaffung, Ausschaffungshaft und Internierung. Entsprechend hatten schon bisher richterliche Behörden die Anwendung dieser Massnahmen zu beurteilen. Daraus hat sich eine umfassende Rechtsprechung entwickelt, die bei der Anwendung des neuen Rechts klare Leitplanken gibt. Zudem sind die allgemeinen Grundsätze des öffentlichen Rechts, namentlich der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, bei jeder Verwaltungstätigkeit zu beachten. Ferner lässt die enge Formulierung der Haftgründe im Gesetz dem Rechtsanwender wenig Spielraum. Darüber hinaus werden gesamtschweizerisch von Bundesbehörden sowie von Fachinstitutionen von Hochschulen zahlreiche Informationsveranstaltungen für Vertreter der zuständigen kantonalen Amtsstellen durchgeführt, um bei der Anwendung der neuen Zwangsmassnahmen auf eine einheitliche Rechtsanwendung hinzuwirken. Schliesslich untersteht das Handeln der zuständigen Organe von Gesetzes wegen einer weitgehenden, im Haftbereich obligatorischen richterlichen Kontrolle. Es besteht kein Anlass, an der Sorgfalt der Verwaltungs- und Justizorgane zu zweifeln.

Die 96-Stunden-Frist für die richterliche Prüfung einer Haftanordnung nach ANAG wurde vom Bundesgesetzgeber als mit Art. 5 Abs. 4 EMRK vereinbar erklärt. Innert dieser Frist müssen von den Verwaltungsorganen die notwendigen Abklärungen getroffen werden, damit der Haftrichter in der Lage ist, eine Haftverfügung unter Berücksichtigung aller entscheiderelevanten Grundlagen zu beurteilen. Inwieweit sie im Einzelfall auszuschöpfen ist, hängt von den Umständen und den erforderlichen Vorbereitungen für eine mündliche Verhandlung ab. Die Frist ist im übrigen vergleichbar mit der Zeit, welche nach der Strafprozessordnung von der polizeilichen Inhaftnahme bis zur richterlichen Anordnung von Untersuchungshaft längstens verstreichen darf.

Zur Frage der Haftbedingungen ist im wesentlichen auf die Ausführungen in der Vorlage 3428 für den Bau eines Ausschaffungsgefängnisses in Kloten zu verweisen. Massgebend für die Unterbringung ist in erster Linie die Sicherheit des Betroffenen selber, der Mithäft-

linge und nicht zuletzt des Personals. Bei der Inhaftnahme kann in vielen Fällen nicht beurteilt werden, wie gross das Sicherheitsrisiko für alle Beteiligten ist. Die Hafteinrichtung muss angesichts dieser Unwägbarkeiten auf eine höhere Gefahrenstufe ausgerichtet sein. Wo sich keine besondere Gefährlichkeit zeigt, kann dem mit innerbetrieblichen Lockerungen Rechnung getragen werden. Im Hinblick auf die Inbetriebnahme des Ausschaffungsgefängnisses in Kloten ist vorgesehen, für die dort zu vollziehende Haft spezifische Regelungen zu treffen. Es ist jedoch unabdingbar, von vornherein einen für alle Fälle genügenden Sicherheitsstandard sowohl in baulicher als auch in betrieblicher Hinsicht vorzusehen und auch mögliche Gefährdungen von aussen zu berücksichtigen.

Wie bereits in der Vorlage 3428 ausgeführt wurde, kann davon ausgegangen werden, dass vor allem Männer, vereinzelt auch Frauen, zu inhaftieren sind. Jedenfalls handelt es sich in aller Regel um Einzelpersonen. Obwohl dies bisher umgangen werden konnte, kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass zwecks Ausschaffung ausnahmsweise ganze Familien unterzubringen sind. Ob dies einmal erforderlich wird, hängt von den Umständen ab. In einer solchen Situation müssen jedenfalls bei allen Familienmitgliedern die gesetzlichen Haftgründe erfüllt sein. Gemäss Art. 13c Abs. 3 ANAG ist die Anordnung einer Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft gegenüber Kindern oder Jugendlichen ausgeschlossen, die das 15. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben.

Hinsichtlich der Betreuung von Personen, welche sich aufgrund ausländerrechtlicher Bestimmungen in Haft befinden, besteht grundsätzlich das gleiche Angebot wie bei andern Haftanstalten bzw. Haftarten. Neben der medizinischen Betreuung stehen sämtlichen Inhaftierten in den zürcherischen Vollzugsinstitutionen wie auch in den Polizeigefängnissen die Fachleute des Psychiatrisch-psychologischen Dienstes der Justizdirektion zur Verfügung. Mit diesem Angebot wird ein breites Spektrum an medizinischer, psychiatrischer, psychologischer wie auch sozialer Hilfe abgedeckt. Zusätzlich ist auch für eine Betreuung im seelsorgerischen Bereich durch Gefängnispfarrer gesorgt. Die genannten Dienste sind sich bewusst, dass die Betreuung von Personen in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft nicht mit derjenigen von Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug vergleichbar ist. Aufgrund ihrer fachlichen Kompetenz sind sie jedoch durchaus in der Lage, sich auf diese Art von Klienten einzustellen; zudem waren bereits unter bisherigem Recht Ausschaffungshäftlinge zu betreuen. In bezug auf das Ausschaffungsgefängnis ist darauf hinzuweisen, dass die soziale, psychiatrische und psychologische wie auch die seelsorgerische Betreuung im Betriebskonzept berücksichtigt wird. Anzumerken ist schliesslich, dass ausgehend von den heutigen Verhältnissen die zu erwartende Zahl von Asylbewerbern unter den von den Zwangsmassnahmen Betroffenen eher klein sein wird. Das Betreuungsangebot hat sich daher nicht primär nach Personen zu richten, welche vor der Wegweisung im Asylverfahren geltend machten, sie hätten in ihrem Herkunftsland Nachteile wegen Rasse, Religion oder politischer Herkunft erlitten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktionen der Justiz und der Polizei.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
Roggwiler