

Sitzung vom 14. April 1993

1115. Anfragen (Internierung von Ausländern)

Kantonsrat Ernst Schibli, Otelfingen, hat am 18. Januar 1993 folgende Anfrage eingereicht:

In der zürcherischen Drogenszene ist der Rauschgifthandel heute vollständig in der Hand von ausländischen Dealern. Bei knapp der Hälfte handelt es sich um Asylbewerber, hauptsächlich aus dem ehemaligen Jugoslawien sowie aus dem Libanon. Die Bundesbehörden haben sich aufgrund dieser inakzeptablen Situation bereit erklärt, Anträge auf Internierung in solchen Fällen unter erweiterten Gesichtspunkten zu prüfen. Die Fremdenpolizei des Kantons Zürich hat sich gegenüber den stadt-zürcherischen Polizeioorganen im Herbst 1992 bereit erklärt, den Bundesbehörden Pilotfälle zu unterbreiten.

In diesem Zusammenhang ersuche ich den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Asylbewerber haben Stadt- und Kantonspolizei der kantonalen Fremdenpolizei zwecks Einleitung eines Internierungsverfahrens gemeldet?
2. In wieviel Fällen hat die kantonale Fremdenpolizei die Akten dem Bundesamt für Flüchtlingswesen unterbreitet?
3. Mit welcher Begründung wurde allenfalls die Weiterleitung eines Antrages abgelehnt?
4. Welche Kriterien muss ein als Drogenhändler tätiger Asylbewerber erfüllen, damit die Direktion der Polizei des Kantons Zürich dem BFF den Antrag auf Internierung stellt?
5. Waren in keinem der Fälle, welche nicht weitergeleitet wurden, diese Kriterien erfüllt?

Die Kantonsrätinnen Astrid Kugler, Zürich, und Helen Kunz, Opfikon, haben am 15. März 1993 folgende Anfrage eingereicht:

Nach den Ausführungen von Staatsanwalt Dr. U. Weder, Zürich, bestehen gesetzliche Grundlagen, wonach der Kanton beim Bundesamt für Flüchtlinge Antrag auf Internierung straffällig gewordener Asylbewerber stellen kann (Artikel vom 4. März, 1993 «NZZ»).

Wir fragen deshalb den Regierungsrat an:

1. In welchen Straffällen erachtet er die Voraussetzungen für einen Antrag der kantonalen Fremdenpolizei auf Internierung bei den Bundesbehörden als gegeben?
2. Wie viele solcher Anträge sind bis anhin durch die Fremdenpolizei gestellt worden?
3. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Auffassung, dass das Instrument der Internierung präventiven Charakter hat, zur Sicherheit der Bevölkerung beiträgt und ein geeignetes Mittel wäre, um unter anderem dem zunehmenden Rassismus entgegenzuwirken?
4. Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass von der Möglichkeit vermehrt Gebrauch gemacht werden sollte?
5. Ist der Regierungsrat bereit, geeignete Infrastrukturen zu schaffen, die die Internierung der delinquierenden Asylbewerber erlauben?

Kantonsrat Dr. Ulrich E. Gut, Küsnacht, hat am 22. März 1993 folgende Anfrage eingereicht:

«Alle echten Asylbewerber und Flüchtlinge in unserem Land, die sich nichts haben zuschulden kommen lassen, müssen unter zunehmendem Fremdenhass leiden», sagte Dr. Thomas Hug, Chef der Kriminalpolizei der Stadt Zürich am 11. März 1993 an einer Tagung der Schweizerischen Arbeitsgruppe für Kriminologie. «Allen diesen Menschen, die Hilfe und Unterstützung verdienen, wird ein schlechter Dienst geleistet, wenn gegenüber massiv

straffälligen Asylbewerbern nicht rasch und entschlossen vorgegangen wird. Sollten Politiker und zuständige Behörden hier nicht bald und effizient die bestehenden Missstände angehen, werden sie sich in absehbarer Zeit den Vorwurf gefallen lassen müssen, dass sie durch ihr Zögern und ihre Unentschlossenheit dem Fremdenhass Vorschub geleistet haben.»

Es ist unklar, ob es - wie Staatsanwalt Dr. Ulrich Weder in der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 4. März 1993 forderte - endlich einer praktischen Auslotung und Konkretisierung der vorhandenen Gesetzesgrundlagen, die eine Internierung durchaus zulassen», bedarf oder ob (mangels Rechtsbeständigkeit dieses Weges) direkt und ausschliesslich auf eine dringliche Revision der Bundesgesetzgebung abzielen ist.

Ich bitte den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Macht sich der Regierungsrat der Rechtsauffassung Staatsanwalt Weders zu eigen und weist die zuständigen Stellen an, dementsprechend zu handeln?
2. Ist der Regierungsrat - entweder anstelle dieses Vorgehens oder parallel dazu - bereit, allen zürcherischen Mitgliedern des Nationalrats und des Ständerats einen Lagebericht und eine Forderungsliste mit den dringlichen Revisionspunkten betreffend die Bundesgesetzgebung zuzustellen?
3. Die Asylrekurskommission ist bisher nicht bereit, Fälle renitenter und asozialer Asylbewerber beschleunigt zu behandeln. Dies hat in den Gemeinden bereits zu unhaltbaren Zuständen geführt. Ist der Regierungsrat gewillt, auch dies den Mitgliedern der eidgenössischen Räte zur Kenntnis zu bringen und sie aufzufordern, rasch zu prüfen, ob auch diesbezüglich eine Gesetzesrevision erforderlich ist?

Auf Antrag der Direktion der Polizei

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Die Anfragen Ernst Schibli, Otelfingen, Astrid Kugler, Zürich, und Helen Kunz, Opfikon, sowie Dr. Ulrich E. Gut, Küsnacht, werden wie folgt beantwortet:

Wenn Polizeiorgane in der Drogenszene Ausländer antreffen, ergeben sich unterschiedliche Situationen. Das Spektrum reiche von dem sich dort unauffällig Aufhaltenden bis zum in flagranti ertappten Drogenhändler. Das Verhalten des Ausländers bestimmt das Vorgehen der Polizeiorgane im Einzelfall. Je nach festgestelltem Sachverhalt oder Verdacht treffen sie weitere Massnahmen, sei es im Hinblick auf die Strafverfolgung, eine fremdenrechtliche Überprüfung oder beides zusammen.

Die so erfassten Ausländer lassen sich fremdenrechtlich im wesentlichen in zwei Gruppen einteilen. Die erste betrifft Personen, die dem Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung (ANAG) unterstehen, über ein Aufenthaltsrecht aufgrund fremdenpolizeilicher Bewilligung oder als Tourist verfügen oder sich hier rechtswidrig aufhalten. Eine zweite Gruppe bilden Asylbewerber, deren Verfahren hängig oder mit rechtskräftiger Wegweisung abgeschlossen ist. Ist das Asylverfahren noch hängig, kann nur geprüft werden, ob bei den Asylbehörden bereits eine vordringliche Behandlung des Falls veranlasst wurde; wenn dies noch nicht geschehen ist, veranlasst die Fremdenpolizei das Erforderliche. Dies gilt auch für das Verfahren vor der Asylrekurskommission. Da diese ihre Tätigkeit erst seit knapp einem Jahr ausübt, bestehen noch keine abschliessenden Erfahrungen. Immerhin ist die Bereitschaft erkennbar, in bestimmten Fällen rasch zu entscheiden. Erst wenn das Asylverfahren rechtskräftig abgeschlossen ist, können fremdenpolizeiliche Massnahmen überhaupt zum Zuge kommen. Bei einem erheblichen Teil der erfassten Ausländer beider Gruppen handelt es sich um solche, deren Wohnort aufgrund bestehenden Aufenthaltsrechts oder eines asylrechtlichen Zuweisungsentscheides ausserhalb des Kantons Zürich liegt. Diese Fälle werden den zuständigen kantonalen Behörden und gegebenenfalls dem Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) gemeldet.

Bereits bei der Beantwortung einer Anfrage (KR-Nr. 279/1992) wurde festgehalten, dass unerwünschte Ausländer - handle es sich dabei um abgewiesene Asylbewerber oder andere sich unberechtigt hier Aufhaltende - in erster Linie dazu gebracht werden sollen, das Land zu verlassen. Eine Wegweisung muss durchgesetzt werden. Nur dort, wo der Vollzug nicht möglich ist, kann eine Internierung unter Umständen als Ersatzmassnahme in Betracht

gezogen werden. Bei den von Kantons- und Stadtpolizei Zürich der Fremdenpolizei zwischen Oktober 1992 und März 1993 gemeldeten 95 Fällen gehören lediglich rund 20% zu dieser letzten Gruppe.

Nach Art. 14d Abs. 2 ANAG ist eine Internierung u. a. dann möglich, wenn ein Ausländer durch seine Anwesenheit die öffentliche Ordnung schwer gefährdet. Voraussetzung für eine Internierung bildet ein individuell-konkreter Vorwurf. Eine blosser Verdachtslage kann diese Voraussetzung in aller Regel nicht erfüllen. Die Vermutung der Unschuld - ein Grundsatz unserer Rechtsordnung - gilt auch in diesen Fällen. Der für eine Internierung erforderliche Vorwurf an den Ausländer muss erhärtet sein, was im Prinzip mindestens eine strafrechtliche Verurteilung bedingt. Wenn strafrechtlich die Grundlagen für einen Freiheitsentzug fehlen, bedarf es jedenfalls schwerwiegender anderer Gründe, um eine Internierung anzuordnen, zumal es sich dabei um eine länger dauernde freiheitsentziehende Massnahme handelt. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass mit dem Antrag auf Internierung ein neues eigenes Verfahren eröffnet wird, das mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde bis an das Bundesgericht gezogen werden kann.

Angesichts der besonderen Situation in der Drogenszene wird heute die Annahme einer schweren Gefährdung der öffentlichen Ordnung recht tief angesetzt. So werden bereits Fälle, bei denen eine Verurteilung zu einer bedingten Freiheitsstrafe von mindestens einem Monat vorliegt, dem BFF zur Internierung beantragt. Liegt die erstmalig ausgefallte Strafe tiefer, bedarf es weiterer konkreter Vorwürfe. Das Vorgehen erfolgt im Einvernehmen mit dem BFF; dabei wird ausgelotet, wie weit im Verhältnis zur Notsituation in Zürich die geltenden Rechtsgrundlagen für die Internierung ausgeschöpft werden können. Von den 95 im vorstehend genannten Zeitraum von Polizei- und Fürsorgebehörden, vor allem der Stadtpolizei Zürich, gemeldeten Fällen erfüllten 11 die genannten Voraussetzungen; sie wurden dem BFF im erwähnten Sinne unterbreitet.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass aus der Gesamtzahl der «auffälligen» Ausländer nur bei einem relativ geringen Teil - rund 10% - eine Internierung überhaupt zur Diskussion gestellt werden kann. Es handelt sich, was zu oft übersehen wird, um eine Hilfsmassnahme unter besonderen Bedingungen. Wie bereits wiederholt erwähnt, kann nicht die Internierung, sondern muss das Verlassen des Landes das Ziel fremdenpolizeilicher Massnahmen sein. Auch bei den anstehenden Revisionen des Asyl- und Ausländerrechts wird es vor allem darum gehen, das Instrumentarium für einen wirkungsvollen Vollzug der Wegweisung zu schaffen. Dies ist denn auch ein Hauptthema einer unter Leitung des Direktors des BFF stehenden Arbeitsgruppe mit Vertretern der Polizei- und der Fürsorgedirektion, der Staatsanwaltschaft sowie der Stadtpolizei Zürich.

Der Kanton Zürich hat schon anlässlich früherer Gesetzesrevisionen auf Mängel im fremdenpolizeilichen Massnahmerecht aufmerksam gemacht. Er hat dies auch nach der letzten Revision auf verschiedenen Ebenen getan und wiederholt die Dringlichkeit von Verbesserungen hervorgehoben. Bei der Beantwortung einer Anfrage am 30. Dezember 1992 (KR-Nr. 279/1992) ist denn auch schon auf das kommende Rechtssetzungsverfahren hingewiesen worden, zu dem die erwähnte Arbeitsgruppe jetzt ihren Beitrag leisten soll.

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

Zürich, den 14. April 1993

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:
Roggwiller