

**Parlamentarische Initiative Regine Aeppli Wartmann, Zürich und Willy Spieler, Küssnacht, vom 3. Juli 1995 betreffend Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht**

*Der Kantonsrat,*

gestützt auf Art. 1 Abs. 1 der Schlussbestimmungen des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 18. März 1994,

*beschliesst:*

Auf die Parlamentarische Initiative Regine Aeppli Wartmann, Zürich und Willy Spieler, Küssnacht, vom 3. Juli 1995 betreffend Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht wird nicht eingetreten.

**Minderheitsantrag: Willy Spieler, Anna Guler, Erich Hollenstein, Madeleine Speerli Stöckli, Bettina Volland und Daniel Vischer**

*Auf die Parlamentarische Initiative Regine Aeppli Wartmann, Zürich und Willy Spieler, Küssnacht, vom 3. Juli 1995 betreffend Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht wird eingetreten. Sie wird dem Kantonsrat zur Ablehnung empfohlen. Der Gegenvorschlag des Kantonsrates wird gutgeheissen.*

**Gegenvorschlag des Kantonsrates**

I.

**A. Anwendung**

§ 1 Bei der Anordnung von freiheitsentziehenden und freiheitseinschränkenden Massnahmen (Vorbereitungs-, Ausschaffungshaft und Ein-, Ausgrenzung) ist das Prinzip der Verhältnismässigkeit zu beachten; wenn immer möglich sind mildere Massnahmen wie etwa eine periodische Meldepflicht zu treffen.

**B. Zuständige kantonale Behörden**

§ 2 Die Fremdenpolizei ist zuständig für

a) die Anordnung der Vorbereitungshaft (Art. 13 a ANAG);

---

\* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Daniel Vischer, Zürich (Präsident); Peter Aisslinger, Zürich; Nancy Bolleter-Malcom, Seuzach; Dorothee Fierz, Egg; Anna Guler, Zürich; Hans-Jacob Heitz, Winterthur; Erich Hollenstein, Zürich; Kurt Krebs, Zürich; Peter Marti, Winterthur; Dr. Jürg Peyer, Zürich; Ernst Schibli, Otelfingen; Dr. Kurt Sintzel, Zollikon; Madeleine Speerli Stöckli, Horgen; Willy Spieler, Küssnacht; Bettina Volland, Zürich; Sekretär: Heinrich Weber

- b) die Anordnung der Ausschaffungshaft (Art. 13 b Abs. 1 ANAG);
- c) die Anordnung von Eingrenzungs- und Ausgrenzungsauflagen (Art. 13e Abs. 1 ANAG);
- d) den Antrag auf vorläufige Aufnahme ans Bundesamt für Flüchtlinge (Art. 18 Abs. 3 Asylgesetz);
- e) die Meldung Minderjähriger, welche das 15. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, für die somit eine Haft entfällt, an die zuständige Vormundschaftsbehörde.

§ 3 Die Haftrichterin oder der Haftrichter des Bezirksgerichtes Zürich ist zuständig für

- a) die Überprüfung der Anordnung der Vorbereitungs- und der Ausschaffungshaft (Art. 13c Abs. 2 ANAG) sowie deren Verlängerung (Art. 13b Abs. 2 ANAG);
- b) den Entscheid über das Haftentlassungsgesuch (Art. 13c Abs. 4 ANAG);
- c) die Anordnung der Durchsuchung von Wohnungen oder anderen Räumen (Art. 14 Abs. 4 ANAG);
- d) die Bestellung einer Rechtsvertreterin oder eines Rechtsvertreters;
- e) die Behandlung von Beschwerden gegen Eingrenzungs- und Ausgrenzungsauflagen der Fremdenpolizei (Art. 13e ANAG).

### **C. Allgemeine Verfahrensvorschriften**

§ 4 Die im Hinblick auf die Anordnung von Zwangsmassnahmen festgenommene Person ist in einer ihr verständlichen Sprache mündlich und schriftlich über die Gründe der Haft, über ihre Rechte und den Gang des Verfahrens zu orientieren.

§ 5 Die festgenommene Person ist zu Beginn ihrer ersten Einvernahme darauf hinzuweisen, dass sie jederzeit eine Rechtsvertreterin oder einen Rechtsvertreter bestellen kann.

§ 6 Die festgenommene Person hat das Recht auf umgehende Benachrichtigung einer von ihr bezeichneten Person in der Schweiz im Sinne von § 9 (Art. 13d Abs. 1 ANAG).

§ 7 Ist der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, so beantragt die Fremdenpolizei dem Bundesamt für Flüchtlinge die vorläufige Aufnahme (Art. 18 Abs. 3 Asylgesetz).

§ 8 Die Fremdenpolizei meldet Minderjährige, für die eine Haft entfällt, weil sie das 15. Altersjahr noch nicht zurückgelegt haben, der zuständigen Vormundschaftsbehörde. Diese sorgt für eine angemessene Betreuung und vermittelt nach Rücksprache mit der Fremdenpolizei den Kontakt zu Familienmitgliedern, die sich in Haft befinden.

§ 9 Der Regierungsrat bezeichnet Hilfswerke, die sich mit der Betreuung der Inhaftierten befassen und das Recht haben, mit ihnen jederzeit in Kontakt zu treten.

### **D. Polizeiliches Verfahren**

§ 10

1 Die festgenommene Person ist innerhalb von 24 Stunden anzuhören.

2 Sofern nach dieser Anhörung keine Freilassung erfolgt oder keine Ausschaffung innert 96 Stunden nach der Festnahme möglich ist, erlässt die Fremdenpolizei eine schriftliche

Haftanordnung. Diesfalls stellt sie der HaftrichterIn oder dem Haftrichter einen begründeten Antrag.

## **E. Haftrichterverfahren**

### § 11

<sup>1</sup> Die Haftrichterin oder der Haftrichter entscheidet über die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft. Der Entscheid muss innert 96 Stunden seit der Festnahme aufgrund einer mündlichen Verhandlung eröffnet werden (Art. 13c Abs. 2 ANAG). Der Entscheid ist schriftlich zu begründen.

<sup>2</sup> Die Haftrichterin oder der Haftrichter weist die in Haft verbleibende Person auf die Möglichkeiten eines Haftentlassungsgesuches hin.

### § 12

<sup>1</sup> Die inhaftierte Person kann einen Monat nach der Haftüberprüfung ein Haftentlassungsgesuch stellen (Art. 13c Abs. 4 ANAG). Die Haftrichterin oder der Haftrichter entscheidet innert acht Arbeitstagen aufgrund einer mündlichen Verhandlung. Der Entscheid ist zu eröffnen und schriftlich zu begründen.

<sup>2</sup> Nach Ablehnung eines Haftentlassungsgesuches kann die inhaftierte Person frühestens ein neues Haftentlassungsgesuch stellen (Art. 13c Abs. 4 ANAG)

- a) nach einem Monat bei angeordneter Vorbereitungshaft,
- b) nach zwei Monaten bei angeordneter Ausschaffungshaft.

### § 13

<sup>1</sup> Die Fremdenpolizei ersucht die Haftrichterin oder den Haftrichter in der Regel 8 Tage vor dem Ablauf

- a) der Vorbereitungshaft um die Überprüfung der Anordnung der Ausschaffungshaft (Art. 13b Abs. 1 lit. a ANAG);
- b) der zur verlängernden Ausschaffungshaft um die erforderliche Zustimmung (Art. 13b Abs. 2 ANAG).

<sup>2</sup> Die Haftrichterin oder der Haftrichter entscheidet aufgrund einer mündlichen Verhandlung. Der Entscheid ist zu eröffnen und schriftlich zu begründen.

## **F. Vertretung festgenommener Personen**

### § 14

<sup>1</sup> Die festgenommene Person kann jederzeit eine Rechtsvertreterin oder einen Rechtsvertreter bestellen.

<sup>2</sup> Rechtsvertreterinnen oder Rechtsvertreter sind im Kanton Zürich zugelassene Rechtsanwältinnen oder Rechtsanwältinnen oder Vertreterinnen und Vertreter der vom Regierungsrat anerkannten Hilfswerke.

<sup>3</sup> Sobald ein Haftentlassungsgesuch gestellt ist oder ein Gesuch um Haftverlängerung vorliegt, erfolgt die Bestellung eines Rechtsbeistandes durch die Haftrichterin oder den Haftrichter.

## **G. Haftregime**

§ 15 Personen in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft unterstehen einem anderen Haftregime als Personen, die sich in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug befinden und sind getrennt von diesen unterzubringen.

§ 16 Die inhaftierte Person ist schriftlich und in einer ihr verständlichen Sprache über ihre Rechte und Pflichten zu informieren.

### § 17

1 Die inhaftierte Person kann im Rahmen der Anstaltsordnung insbesondere:

- a) ohne Aufsicht Besuche empfangen;
- b) ohne Überwachung telefonieren;
- c) unzensuriert Briefe empfangen und Briefe versenden;
- d) sich angemessen kulturell, religiös und sportlich betätigen.

2 Die inhaftierte Person ist nicht zur Arbeit verpflichtet. Es ist ihr soweit als möglich eine angemessene Beschäftigung anzubieten.

§ 18 Befinden sich erwachsene und minderjährige Mitglieder einer Familie gleichzeitig in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft, so dürfen sie in der Regel nicht voneinander getrennt werden.

## II.

Dieses Gesetz tritt einen Monat nach seiner Annahme in der Volksabstimmung in Kraft.

---

## **Bericht**

### **1. Einleitung**

Am 8. Januar 1996 unterstützte der Kantonsrat die Parlamentarische Initiative Regine Aepli Wartmann und Willy Spieler vom 3. Juli 1995 betreffend einem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht mit 74 Stimmen vorläufig und überwies sie einer Kommission zu Beratung und Antragstellung.

### **2. Die Beratungen der Kommission**

Die Kommission beriet die Parlamentarische Initiative in fünf Sitzungen. An ihrer ersten Sitzung setzte sie eine aus dem Präsidenten, Dorothee Fierz, Peter Marti und Willy Spieler bestehende Subkommission ein, welche einen Gegenvorschlag zur parlamentarischen Initiative ausarbeitete. Zudem führte sie Hearings mit Vertretern des Haftrichteramtes des Bezirksgerichtes Zürich und der Schweizerischen Flüchtlingshilfe durch. Der von der Subkommission bereinigte Gegenvorschlag wurde an der Kommissionssitzung vom 14. Juni 1996 verabschiedet und am 25. August 1996 mit einem beleuchtenden Bericht dem Regierungsrat zur Vernehmlassung unterbreitet.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

Mit Beschluss vom 4. Dezember 1996 nahm der Regierungsrat zum Ergebnis der Kommissionsberatung Stellung und erliess gleichzeitig eine 'Verordnung zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht', welche die für die Durchführung der Zwangsmassnahmen seiner Ansicht nach angezeigten verfahrensbezogenen Regelungen enthält. Ebenso stellte er in Aussicht, den Vollzug der Haft nach dem Bundesgesetz über die Zwangsmassnahmen im Rahmen einer Verordnung über das Flughafengefängnis zu regeln.

Der Regierungsrat ging in seiner Stellungnahme davon aus, mit der Bestimmung der kantonalen Zuständigkeit sei bereits alles legiferiert worden, worüber auf der Stufe eines formellen Gesetzes zwingend legiferiert werden müsse. Die daneben zweckmässigen Vollzugsregelungen könnten auf der Stufe einer Verordnung erlassen werden. Demgegenüber enthalte der Entwurf der Kommission viele Normen, welche Fragen regelten, die bereits durch übergeordnetes Recht, andere kantonale Erlasse oder allgemeine Rechtsgrundsätze abgedeckt seien, mithin keiner erneuten Regelung in einem kantonalen Gesetz bedürften. Andere Bestimmungen hinwiederum erwiesen sich nach näherer Prüfung entweder als unzweckmässig oder als in der Praxis nicht umsetzbar.

Die Kommission liess in der Folge bei einem Mitglied der Expertenkommission des Bundes, welche das Bundesgesetz über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrechte ausarbeitete, abklären, ob von Bundesrecht wegen zwingend zum Erlass der Ausführungsgesetzgebung ein Gesetz in formeller Hinsicht vorgeschrieben sei, was verneint wurde. Dies entscheide sich einzig an Hand der einschlägigen Bestimmungen des kantonalen Rechts.

### **4. Der Antrag der Kommission**

An ihrer Schlusssitzung vom 4. April 1997 hat die Kommission den Gegenvorschlag endgültig bereinigt, der, wäre ein Gesetz nötig, von allen Kommissionsmitgliedern ausdrücklich als tragfähiger Kompromiss angesehen wurde. Er entspricht im Wortlaut dem Antrag der Minderheit.

In der Schlussabstimmung votierten indessen neun Kommissionsmitglieder für Nichteintreten und sechs für Eintreten.

Die Kommissionsmehrheit stellte sich dabei auf den Standpunkt, der Erlass eines Gesetzes sei, da nicht zwingend vorgeschrieben, unnötig. Überdies erweise sich ein Gesetz als starrer, derweil eine Verordnung es besser erlaube, sich auf die Gegebenheiten im Ausländerrecht, die in Wandlung begriffen seien, zu reagieren.

Demgegenüber geht die Minderheit davon aus, auf Grund des kantonalen Rechtes müsse ein formelles Gesetz erlassen werden, die erlassenen Verordnungen des Regierungsrates regelten verschiedene Verfahrensrechte der Betroffenen ungenügend und enthielten vor allem keine klaren Bestimmungen bezüglich des vom Bundesgesetz geforderten gegenüber dem Strafvollzug und der Untersuchungshaft liberaleren Haftpraxis. Sie beantragt deshalb in Form eines Minderheitsantrages Eintreten und Gutheissung des Gegenvorschlages.

Zürich, den 4. April 1997

Im Namen der Kommission  
Der Präsident: Der Sekretär:  
Daniel Vischer Heinrich Weber