

Sitzung vom 9. September 1992

2769. Anfrage

Dr. Ulrich E. Gut, Küsnacht, hat am 29. Juni 1992 folgende Anfrage eingereicht:

In seiner Antwort auf die Interpellation KR Nr. 248/1991 schreibt der Regierungsrat: "Rechtskräftige Strafurteile, mit denen ein Ausländer wegen eines Verbrechens oder Vergehens zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wird, sollten sich nicht nur verfahrensbeschleunigend auswirken, sondern ein gestelltes Asylgesuch sollte grundsätzlich dahinfallen. Eine solche Formulierung im Asylgesetz (in Art. 8 und 16) hätte eine generalpräventive Wirkung und würde insbesondere missbräuchliche Asylgesuche, die erst während der Strafuntersuchung oder während des Strafvollzugs gestellt werden, verhindern" (Abschnitt A, c).

Wenn aber ein Ausländer nach Ablehnung seines Asylgesuchs und Verbüssung seiner Strafe nicht heimgeschafft werden kann, weil er in seinem Herkunftsland an Leib und Leben bedroht wäre, kann eine generalpräventive Wirkung nur darauf beruhen, dass er rechtlich und faktisch wesentlich schlechter gestellt ist, als wenn er Asyl bekommen hätte.

Ich ersuche deshalb den Regierungsrat,

1. die rechtlichen und faktischen Unterschiede darzulegen zwischen der Stellung eines Flüchtlings, der Asyl erhalten hat, und derjenigen eines Ausländers (insbesondere eines Straftäters), dessen Asylgesuch abgelehnt wurde und der nur dank des Non-refoulement-Prinzips weiterhin in der Schweiz bleiben darf;
2. dazu Stellung zu nehmen, ob dieser Unterschied im Interesse der Verbrechensbekämpfung (Generalprävention) verstärkt werden sollte, beispielsweise durch Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Internierung von Personen, deren Asylgesuch wegen Asylunwürdigkeit abgelehnt wurde, bis die Heimschaffung möglich wird, d. h., bis die Non-refoulement-Gründe weggefallen sind;
3. mitzuteilen, ob aufgrund der seit 1. Dezember 1991 erfolgenden statistischen Erfassung (vgl. die erwähnte Interpellationsantwort, Abschnitt D) jetzt absolute und anteilmässige Zahlen rechtskräftig verurteilter Asylbewerber bekannt sind, die kraft Non-refoulement-Prinzips bzw. aus humanitären Gründen nicht heimgeschafft werden können; wenn ja, diese Zahlen bekannt zugeben.

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 Anfrage Dr. Ulrich E. Gut, Küsnacht, wird wie folgt beantwortet:

1. Die Rechtsstellung der anerkannten Flüchtlinge richtet sich nach dem für Ausländer geltenden Recht, soweit nicht besondere Bestimmungen des Asylgesetzes und des internationalen Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge anwendbar sind. Anerkannte Flüchtlinge erhalten während der ersten fünf Aufenthaltsjahre eine jeweils auf ein Jahr befristete Aufenthaltsbewilligung. Während dieser Zeit wird ihnen der Antritt oder der Wechsel einer Stelle ohne Rücksicht auf die Arbeitsmarktlage bewilligt. Nach einem ordnungsgemässen Aufenthalt in der Schweiz von mindestens fünf Jahren haben sie Anspruch auf die Niederlassungsbewilligung. Die Gesamtheit der die anerkannten Flüchtlinge betreffenden Regelungen gewährleistet ein auf Dauer angelegtes Anwesenheitsrecht.

Demgegenüber werden Asylbewerber mit abgelehntem Gesuch, deren Wegweisung weder möglich noch zumutbar ist, vorläufig aufgenommen. Diese Ersatzmassnahme ist zeitlich befristet und kann mit Bedingungen verbunden werden. Sie stellt jedoch keine freiheitsbeschränkende Massnahme dar. Die Aufnahme einer unselbständigen Erwerbstätigkeit kann bewilligt werden, sofern es Arbeitsmarkt und Wirtschaftslage erlauben. Der Nachzug der

Familie kann nicht bewilligt werden. Die vorläufige Aufnahme wird aufgehoben, sofern die Ausreise erfolgen kann. Für die Anordnung dieser Massnahme ist das Bundesamt für Flüchtlinge zuständig.

Die Verurteilung wegen einer Straftat hat weder beim anerkannten Flüchtling noch beim vorläufig Aufgenommenen einen unmittelbaren Einfluss auf den ausländerrechtlichen Status. Straftäter gibt es nicht nur unter den vorläufig Aufgenommenen, sondern auch bei den anerkannten Flüchtlingen; genausowenig, wie diese ihren Flüchtlingsstatus automatisch verlieren, gehen jene ihrer ausländerrechtlichen Stellung ohne weiteres verlustig. Die Verurteilung führt hingegen zu einer asyl- bzw. fremdenrechtlichen Überprüfung. Wo das Prinzip des Non-refoulement eingreift, bleibt allerdings wenig Raum für Massnahmen, zumal das strafbare Verhalten eben durch die verhängte Strafe gesühnt wird und nicht zuletzt auch der Verhältnismässigkeitsgrundsatz zu beachten ist.

2. Die ausländerrechtliche Stellung des vorläufig Aufgenommenen rechtfertigt es nicht, ihn nur wegen seines Status schlechter zu stellen als andere Ausländer in der Schweiz. Sein nur vorübergehendes Anwesenheitsrecht ist in der Unmöglichkeit des Verlassens des Landes begründet. Damit besteht kein Anlass, ihn zu benachteiligen, solange er sich wohl verhält. Für den Ausländer, der sich ordnungswidrig verhält, kann die Internierung angeordnet werden. Sie kommt aber nur in Frage, wenn ein Ausländer entweder die Sicherheit des Landes oder Aufenthaltskantons oder die öffentliche Ordnung schwer gefährdet (Art. 14d ANAG). Wesentlich ist, dass die Internierung für alle Ausländerkategorien auch nur möglich ist, wenn deren Wegweisung an sich vollstreckbar ist, aber nicht vollzogen werden kann (Art. 14a ANAG). Es muss festgestellt werden, dass damit eine Internierung gesetzlich an Bedingungen geknüpft ist, welche selten alle erfüllt sind. Die Frage ist gestellt, ob der Bundesgesetzgeber die Schwelle für diese Massnahme nicht senken sollte, einerseits dahin, ob vermehrt ein ordnungswidriges Verhalten als die Gefährdung zum Grund genommen, andererseits ob die Massnahme schon vor der Entscheidung über die Wegweisung angeordnet werden könnte. Sie stellt sich namentlich im Hinblick auf Asylbewerber, deren Verhalten zwar erheblich stört, denen jedoch keine oder nur geringe freiheitsentziehende Strafen drohen oder über die keine schwereren Strafen verhängt worden sind.

Grundsätzlich ist eine Gesetzesrevision in diesem Sinn zu begrüssen. Eine Motion, die diesen Vorstellungen entspricht, steht auf Bundesebene zur Behandlung an. Indessen darf auch die Problematik nicht unterschätzt werden: Fehlverhalten mit Freiheitsentzug zu ahnden ist Sache der Strafjustiz aufgrund des Strafrechts; in diesem Bereich kann unter Umständen gegenüber Ausländern die Landesverweisung ausgesprochen werden. Diese Nebenstrafe geht dem Asyl an sich vor, indessen kann auch ihrem Vollzug das Prinzip des Non-refoulement entgegenstehen. Die Internierung als fremdenrechtliche Massnahme knüpft zwangsläufig auch an Fehlverhalten an, kann jedoch keineswegs über das Strafrecht hinaus nochmals Sanktion dafür sein. Sie kann nur Sicherungszweck bis zu einem möglichen Verlassen des Landes haben. Damit sind die Schwierigkeiten angedeutet, vor denen der Bundesgesetzgeber steht. Es sind Schwierigkeiten, auf die er schon mehrfach hingewiesen worden ist und die nun endlich zu beheben sind.

3. In der Zeit vom 1. Januar 1991 bis 30. Juni 1992 wurden insgesamt 145 abgewiesene Asylbewerber mit Verfügung des Bundesamtes für Flüchtlinge vorläufig aufgenommen. Davon waren drei Personen wegen einer Straftat rechtskräftig verurteilt.

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

Zürich, den 9. September 1992

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:
Roggwiller