

**Botschaft
zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen
im Ausländerrecht**

vom 22. Dezember 1993

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 1992 | P | 92.3007 | Massnahmen gegen renitente Asylbewerber
(S 7.10.92, Iten Andreas) |
| 1992 | P | 92.3267 | Massnahmen gegenüber straffälligen Asylbewerbern
(N 18.12.92, Heberlein) |
| 1993 | P | 93.3120 | Revision des Asylgesetzes
(S 23.9.93, Weber Monika) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

22. Dezember 1993

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ogi

Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Auf nationaler Ebene haben sich die in den vergangenen Jahren getroffenen Massnahmen in der Asyl- und Ausländergesetzgebung bewährt. Aber obwohl die Zahl der Asylsuchenden in der Schweiz im letzten Jahr massiv gesunken ist und auch 1993 keine übermässige Erhöhung erfahren hat, bleibt das Thema Asyl ein Politikum ersten Ranges. Bereits seit längerer Zeit beschäftigt sich die breite Öffentlichkeit mit dem Problem der Asylbewerber in der Drogenszene, die unter dem Schutz des Asylrechts ihre Drogengeschäfte abwickeln. Der Missbrauch des Gastrechtes, das die Schweiz politisch Verfolgten gewährt, durch eine Minderheit von delinquierenden Ausländern und die Probleme, die der Vollzug von Entfernungsmassnahmen selbst rechtskräftig weggewiesener Asylbewerber und Ausländer den Behörden verursachen, liessen vermehrt Forderungen nach verschärften gesetzlichen Massnahmen laut werden.

Die Bundesbehörden haben diesen Problemen schon früh ihre volle Aufmerksamkeit geschenkt und trugen durch eine Reihe von organisatorischen Massnahmen zur beschleunigten Behandlung der Asylgesuche und zur Wegweisung von negativ in Erscheinung getretenen Asylbewerbern bei. Gleichzeitig beabsichtigte der Bundesrat, im Rahmen der Überführung des Bundesbeschlusses über das Asylverfahren (AVB) ins ordentliche Recht per 1. Januar 1996, die gesetzlichen Grundlagen für Zwangsmassnahmen zu schaffen, mit dem primären Ziel, den Wegweisungsvollzug von Asylbewerbern und illegal anwesenden Ausländern zu verbessern und groben Missbräuchen des Asylrechts vorzubeugen. Infolge der Dringlichkeit des Problems kam der Bundesrat jedoch den vielfältigen politischen Forderungen entgegen und entschied im Herbst dieses Jahres, dass jener Teil der Revision vorzuziehen und in einem beschleunigten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren als separates Massnahmenpaket einzuführen sei.

Die nun unterbreitete Vorlage soll durch eine Revision des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer und durch einige spezifische Ergänzungen im Asylgesetz den Vollzug von Wegweisungen bei Ausländern, die keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung haben, sicherstellen. Dazu sieht der Entwurf die Einführung einer Vorbereitungsfrist von höchstens drei Monaten noch während der Vorbereitung des Entscheides über die Aufenthaltsberechtigung vor. Zudem wird die heute auf einen Monat beschränkte Ausschaffungshaft auf sechs Monate ausgedehnt und die Möglichkeit geschaffen, sie mit Zustimmung einer kantonalen richterlichen Behörde um weitere sechs Monate zu verlängern. Ferner soll in Zukunft einem Ausländer unter bestimmten Voraussetzungen ein Gebiet zugewiesen werden können, das er nicht verlassen darf, respektive ein Gebiet verboten werden können, das er nicht betreten darf.

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

111 Gesetzgebungsarbeiten im Asyl- und Ausländerbereich

Das Asylgesetz (AsylG; SR 142.31) wurde seit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1981 bereits dreimal einer Teilrevision unterzogen. Die letzte und umfassendste Revision fand ihren Abschluss am 22. Juni 1990, als der dringliche Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) in Kraft trat. Zentrales Anliegen der verschiedenen Änderungen und im besonderen Masse des AVB war die Beschleunigung des erstinstanzlichen Asylverfahrens angesichts stets steigender Asylbewerberzahlen. Die starke Zunahme der Gesuchseingänge in den Jahren 1988 und 1989 sowie die wachsende Zahl der Pendenzen veranlassten den Gesetzgeber zu einer raschen und umfassenden Neugestaltung des Asylverfahrensrechtes. Der Bundesbeschluss von 1990 gilt noch bis zum 31. Dezember 1995. Da sich die mit ihm eingeführten Neuerungen in den Augen aller am Asylverfahren Beteiligten weitgehend bewährt haben und mit ein Grund für den Rückgang der Asylbewerberzahlen in der Schweiz sein dürften, soll der AVB in seiner Gesamtheit auf den 1. Januar 1996 ins ordentliche Recht überführt werden. Für diese Überführung setzte der Vorsteher des EJPD am 1. Juni 1993 eine Expertenkommission ein. Neben der eigentlichen Überführung sollen nämlich gleichzeitig gewisse Teilbereiche des Asylgesetzes und des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) einer Revision unterzogen werden. Es handelt sich dabei im wesentlichen um die Bereiche Gewaltflüchtlinge, Zwangsmassnahmen gegen Ausländer ohne geregelten Aufenthalt, Datenschutz und um die Änderung des Abgeltungssystems zwischen Bund und Kantonen im Asylbereich. Die aktuelle politische Diskussion hat inzwischen die Massnahmen gegenüber straffälligen Asylbewerbern und Ausländern sowie zur Verbesserung des Vollzugs der Wegweisung in den Mittelpunkt gerückt.

112 Die Lage im Asylbereich

Nach einem ständigen Ansteigen der Asylbewerberzahlen bis zum Rekordwert von gegen 42 000 Gesuchen im Jahr 1991 wurde dieser Trend im vergangenen Jahr erstmals gebrochen. Der deutliche Rückgang auf etwas über 18 000 Gesuche ist auf verschiedene Massnahmen zurückzuführen. Zum einen hat die Verabschiedung des dringlichen Bundesbeschlusses über das Asylverfahren, gekoppelt mit der Personalaufstockung im Asylbereich, die Voraussetzungen für eine deutlich raschere Abwicklung der Asylverfahren geschaffen. Damit entfiel die in der langen Anwesenheit liegende Attraktivität des schweizerischen Asylverfahrens. Gleichzeitig wurde für Asylbewerber ein befristetes Arbeitsverbot eingeführt und die Asylbewerberfürsorge so reformiert, dass vermehrt Sach- statt Geldleistungen erbracht werden. Zweifellos hat sich auch die einsetzende Rezession entlastend ausgewirkt, so dass die Schweiz heute für asylsuchende Ausländer im europäischen Vergleich nicht mehr überdurchschnittlich attraktiv ist.

Der 1992 festgestellte Trend sinkender Gesuchszahlen dürfte jedoch kein Indiz für ein dauerhaftes und generelles Nachlassen des Migrationsdruckes sein. Die in den Nachbarländern der Schweiz getroffenen Massnahmen im Ausländer- und Asylbe-

reich haben zwar in Deutschland und Frankreich zu einem Absinken der Asylbewerberzahlen geführt, doch dürfte diese restriktive Politik eine Verlagerung Asylsuchender in andere europäische Länder, darunter auch in die Schweiz, bewirken. Gesamteuropäisch muss weiterhin mit einer Zunahme von Asylgesuchen gerechnet werden.

Diese Tendenz beginnt sich in der Schweiz bereits abzuzeichnen. Die Gesuchseingänge in diesem Jahr haben gegenüber dem Vorjahr wieder zugenommen. So wurden bis Ende November 1993 insgesamt 22 686 Asylgesuche eingereicht, während es im Vergleichszeitraum des Vorjahres nur 17 087 Gesuche waren. Dies entspricht einer Zunahme gegenüber 1992 von 33 Prozent. 1993 ist daher mit rund 25 000 Asylsuchenden zu rechnen. Trotz der erneuten Zunahme liegen die Gesuchszahlen aber noch deutlich unter den November-Werten der Jahre 1991 (38 684) und 1990 (32 756).

Die Anerkennungsquote für das laufende Jahr liegt, vor allem wegen der Aufnahme von Kriegsgefangenen und ihren Familienangehörigen aus Bosnien-Herzegowina, aber auch wegen der zunehmenden Erledigung älterer, substantiierter Gesuche, etwa aus der Türkei, beim hohen Prozentsatz von rund 13 Prozent.

Als Folge der vom Bundesrat beschlossenen Personalmassnahmen im Asylbereich (Abbau von 50 Stellen im Bundesamt für Flüchtlinge [BFF] und genereller Rekrutierungsstopp bis Ende Juli 1993) sowie der Erledigung alter, komplexer Fälle, sank die Entscheidkapazität im Vergleich zum Vorjahr um 25 Prozent. In erster Instanz konnten bis Ende November die Gesuche von 26 764 Personen behandelt werden. Damit liegen die Gesuchserledigungen immer noch über den Neueingängen, was erlaubt, die erstinstanzlichen Pendenzen auf 28 794 Personen abzubauen.

113 Die Problematik der straffälligen Asylbewerber und Ausländer

Ein heftiger Disput zum Thema Asylbewerber in der Drogenszene lenkte die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit diesen Sommer auf ein Problem, das eine Herausforderung für die Behörden von Bund und Kantonen darstellt. Asylbewerber, aber auch andere Ausländer, die durch kriminelle Handlungen oder dissoziales Verhalten auffallen, belasten zunehmend die Akzeptanz der Asyl- und Ausländerpolitik in der Bevölkerung. Wenn Ausländer ihr Aufenthaltsrecht während des Asylverfahrens offensichtlich missbrauchen und dabei scheinbar ohne Sanktionen bleiben, weil sie nicht umgehend des Landes verwiesen oder zumindest inhaftiert werden, stösst dies in der breiten Öffentlichkeit auf Unverständnis. Verschiedene politische Kreise, so unter anderem die Asylinitiativen der Schweizer Demokraten und der Schweizerischen Volkspartei, Vorstösse von Parlamentariern und Parteien, aber auch einige Kantone stellen daher die Forderung nach verschärften asylrechtlichen Massnahmen gegenüber den fehlbaren Asylbewerbern. Die sofortige Prüfung solcher Asylgesuche in einem verkürzten Verfahren, die Erweiterung der Möglichkeiten, Asylgesuche abzulehnen, die extensive Auslegung der Voraussetzungen für eine Internierung und schliesslich die Sicherstellung eines raschen Vollzugs der Wegweisung gehören zu den dabei aufgestellten Postulaten.

Solche Forderungen sind häufig von der Vorstellung geprägt, ein Grossteil der Asylbewerber in der Schweiz sei straffällig oder renitent. Dies trifft nicht zu. Auch die Behauptung, die Asylbewerber beherrschten den Drogenhandel in der Schweiz, stimmt nicht.

Weder in der schweizerischen Kriminalstatistik noch in der Betäubungsmittelstatistik werden die Ausländer nach bestimmten Kategorien ausgewiesen. Es ist daher nicht möglich, ein verlässliches, gesamtschweizerisches Bild über die Kriminalität der Asylbewerber zu erhalten. 1992 entfielen von den 30 860 Verzeigungen wegen Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz (inkl. Konsum) 11 994 oder rund 39 Prozent auf Ausländer.

Der Kanton Zürich führt hingegen Statistiken, welche auch die verschiedenen Ausländerkategorien unterscheiden. Aus der kantonalen Kriminalstatistik 1992 geht hervor, dass knapp die Hälfte aller Delikte aus dem Betäubungsmittelbereich (Drogenhandel und -konsum), nämlich 2847, von Ausländern begangen wurden. Asylbewerber sind dabei mit 26,7 Prozent überproportional, aber nicht vorherrschend vertreten.

Der Bundesrat ist sich indessen bewusst, dass diese Statistiken aufgrund der besonderen Situation der Stadt Zürich, mit der Konzentration des Drogenhandels und -konsums, für die Schweiz nicht unbedingt repräsentativ und daher nicht ohne weiteres auf gesamtschweizerische Verhältnisse übertragbar sind. Im Fall «Bakony» wurden im letzten Jahr von verschiedenen Kantons- und Stadtpolizeien beispielsweise mehr als 120 kg Heroin konfisziert und etwa 120 Verhaftungen vorgenommen. Darunter befanden sich bloss drei Asylbewerber.

Damit soll aber keineswegs bestritten werden, dass eine härtere Gangart gegenüber dem Missbrauch des Asylrechts, insbesondere durch straffällige Asylbewerber, nötig ist. Diese erweisen nicht zuletzt den sich korrekt verhaltenden Ausländern einen schlechten Dienst, schüren unnötig Fremdenfeindlichkeit und bestätigen latent vorhandene Vorurteile. Aber auch das offensichtliche Vollzugsdefizit bei sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Ausländern erfordert verbesserte gesetzliche Grundlagen.

114 Verfassungs- und völkerrechtliche Rahmenbedingungen

Allfällig zu ergreifende Massnahmen haben sich im Rahmen unserer rechtsstaatlichen Grundsätze und unserer völkerrechtlichen Verpflichtungen zu halten. Somit gilt es, verschiedene nationale wie internationale Rechtsnormen zu beachten, die es der Schweiz grundsätzlich verbieten, unerwünschte Ausländer ohne die Durchführung eines rechtsstaatlichen Verfahrens einfach abzuschieben oder freiheitsentziehenden Massnahmen zu unterwerfen. Nach Meinung des Bundesrates sollen daher nur taugliche und rechtlich vertretbare Massnahmen ergriffen werden. Forderungen, wie sie in letzter Zeit erhoben wurden, so etwa die sofortige Ausschaffung von straffälligen Asylbewerbern ohne Strafverfahren, die Anordnung einer Internierung bei blossen Tatverdacht, aber auch der gesetzliche Ausschluss vom Asylverfahren nach Straffälligkeit, werden deshalb nicht in Betracht gezogen.

114.1 Völkerrechtliche Schranken

Zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verbieten es weitgehend, im Rahmen des Asylverfahrens solch weitführende Sanktionen zu verhängen, um disziplinierend auf Asylbewerber einzuwirken und strafbares Verhalten zu ahnden. Ein Freiheitsentzug ist nur unter den in Artikel 5 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101) abschliessend aufgezählten Voraussetzungen

zulässig. Und auch für Asylbewerber gilt grundsätzlich die Unschuldsvermutung gemäss Artikel 6 Absatz 2 EMRK.

Mit der Ratifizierung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (FK; SR 0.142.30) vom 28. Juli 1951 hat sich die Schweiz verpflichtet, niemanden in einen Staat auszuschieben, in welchem ihm eine schwerwiegende Menschenrechtsverletzung als Folge einer Verfolgung droht. Das in Artikel 33 FK statuierte Non-refoulement-Gebot, welches sowohl den Gesetzgeber wie auch die rechtsanwendenden Behörden gleichermaßen bindet, schützt nicht nur anerkannte Flüchtlinge, sondern auch Asylbewerber während der Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens. Zudem verbietet Artikel 3 EMRK die Ausschaffung eines Ausländers, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ihm bei seiner Rückkehr Folter oder sonst eine unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung droht. Der Grundsatz des Non-refoulements bindet die Schweiz selbst dann, wenn sie jene Staatsverträge künden würde, stellt dieses Prinzip doch anerkanntermassen Völkergewohnheitsrecht dar.

Da der Grundsatz der Nichtrückschiebung an das Verhalten des Verfolgerstaates und nicht an jenes des schutzsuchenden Ausländers anknüpft, wird er durch dissoziale oder rechtswidrige Handlungen eines Asylbewerbers nicht aufgehoben. Einzig dann, wenn erhebliche Gründe dafür vorliegen, dass eine Person die Sicherheit der Schweiz gefährdet oder wenn sie als gemeingefährlich gelten muss, weil sie wegen eines besonders schweren Verbrechens rechtskräftig verurteilt worden ist, kann sie in Anwendung von Artikel 45 Absatz 2 AsylG und Artikel 33 Absatz 2 FK ohne Rücksicht auf das flüchtlingsrechtliche Refoulement-Verbot in den Verfolgerstaat zurückgeschafft werden. Auch in diesem Fall muss jedoch die absolut und für jedermann geltende Schranke von Artikel 3 EMRK beachtet werden.

An das genannte Rückschiebeverbot sind neben den Asylbehörden im übrigen auch die mit der Strafverfolgung und dem Strafvollzug betrauten kantonalen Behörden gebunden. Dies gilt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung insbesondere auch für die Beurteilung der Zulässigkeit der allenfalls durch den Strafrichter als Nebenstrafe ausgesprochenen Landesverweisung (BGE 116 IV 105).

Damit steht fest, dass zwingende völkerrechtliche Schranken die sofortige Ausschaffung eines Asylbewerbers, der sich durch kriminelles Verhalten strafbar gemacht hat, ohne vorgängige Abklärung der Flüchtlingseigenschaft ausschliessen.

114.2 Landesrechtliche Schranken

Nicht nur aus dem Völkerrecht, sondern auch aus der Bundesverfassung (BV; SR 101) ergeben sich verschiedene Rechte, die aufgrund des in Artikel 4 BV enthaltenen Gleichheitsgebotes in gleicher Weise für Schweizer wie für Ausländer gelten. So etwa der Anspruch auf ein rechtsstaatliches Verfahren, die Gewährung des rechtlichen Gehörs, eine wirksame Beschwerde, das Verbot der Willkür usw. Zudem gilt sowohl gemäss Artikel 4 BV (BGE 112 Ia 112) wie auch Artikel 1 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) im geltenden Strafrecht ein striktes Legalitätsprinzip, weshalb keine Möglichkeit besteht – mit Ausnahme von der Landesverweisung, Artikel 55 StGB –, auf Ausländer andere Sanktionen anzuwenden als auf Schweizer. Strafrechtliche Ungleichbehandlung, die allein am Kriterium der Staatsangehörigkeit anknüpft, würde zudem gegen das Diskriminierungsverbot von Artikel 4 BV verstossen.

Eine Ungleichbehandlung von Ausländern ist nur insofern gerechtfertigt, als ihre besondere Situation dies sachlich rechtfertigt, etwa wo es sich um Delikte handelt, die von Schweizern gar nicht in gleicher Weise verübt werden können (z. B. illegaler Grenzübertritt). Die Anwesenheitsberechtigung eines Asylbewerbers in der Schweiz ist eine bloss provisorische. Daher muss er sich sachlich gerechtfertigte Einschränkungen gefallen lassen, die einem Ausländer mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nicht auferlegt werden können.

114.3 Konsequenzen

Die erwähnten verfassungsmässigen und völkerrechtlichen Bestimmungen haben hinsichtlich der in Frage kommenden Massnahmen folgende Konsequenzen:

Jeder Ausländer hat Anspruch darauf, dass seine Behauptung, er sei in seinem Heimat- oder Herkunftsstaat an Leib und Leben gefährdet, in einem Asylverfahren geprüft wird. Das Verhalten eines Gesuchstellers während des Verfahrens ist für die Beurteilung seines Asylgesuches jedoch nicht bedeutungslos. Soweit es Rückschlüsse auf den Bestand der behaupteten Verfolgungslage eines Gesuchstellers zulässt, ist es von den Asylbehörden gemäss der im Verwaltungsrecht herrschenden Untersuchungsmaxime im Rahmen des Asylentscheides zu berücksichtigen. So sieht das Asylgesetz etwa vor, dass auf ein Asylgesuch nicht eingetreten wird, wenn der Gesuchsteller durch grobe und vorsätzliche Verletzung seiner Mitwirkungspflichten ein offensichtliches Desinteresse am Ausgang des Verfahrens manifestiert.

Diese Schlussfolgerung kann indessen nicht gezogen werden, wenn ein Gesuchsteller durch kriminelles oder dissoziales Verhalten auffällt. Ein solches Verhalten lässt wohl Rückschlüsse auf den Charakter des Gesuchstellers zu, nicht aber auf dessen Schutzbedürftigkeit vor Verfolgung im Heimatland. Diese ist deshalb im Rahmen einer materiellen Gesuchsprüfung abzuklären. Gegen einen negativen Entscheid muss der Gesuchsteller überdies ein Beschwerderecht haben. Bis zum Abschluss des Verfahrens steht der Asylbewerber weiterhin unter dem Schutz des Non-refoulement-Prinzips.

Ergibt die Prüfung des Asylgesuches, dass der Gesuchsteller die Flüchtlingseigenschaft erfüllt oder steht aufgrund der Prüfung im Wegweisungsverfahren fest, dass dem Ausländer bei seiner Rückkehr Folter oder eine andere erniedrigende Bestrafung oder Behandlung droht, so kann ihm der Non-refoulement-Schutz auch bei kriminellem oder dissozialem Verhalten nicht versagt werden. Weisen die begangenen Delikte jedoch eine gewisse Schwere auf, so wird einem Flüchtling nach ständiger Praxis der Flüchtlingsbehörden gemäss Artikel 8 AsylG immerhin der privilegierte Status des Asyls verweigert. Besonders schwere Delinquenz kann schliesslich – wie bereits oben ausgeführt – in Anwendung von Artikel 45 Absatz 2 AsylG, trotz vorhandener Flüchtlingseigenschaft, zur Wegweisung aus der Schweiz führen, wenn ihm nicht Folter oder eine andere unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht (Art. 3 EMRK).

115 Bisher getroffene Massnahmen im Asylbereich

Der Handlungsbedarf hinsichtlich der straffälligen Ausländer und Asylbewerber ist bereits seit längerem erkannt, und die Asylbehörden haben daher schon verschiedene Massnahmen getroffen, um den Missbräuchen zu begegnen. Die effizienteste

ist die prioritäre Behandlung der Asylgesuche straffälliger Asylbewerber. Schon seit 1991 legt das BFF in Weisungen die prioritäre Gesuchsbehandlung von straffälligen und dissozialen Asylbewerbern fest und koordiniert diese mit den kantonalen Straf- und Vollzugsbehörden. Das Verfahrenszentrum des BFF in Zürich wurde im September 1991 nicht zuletzt im Hinblick auf die verkürzten Verfahrensabläufe im Bereich straffälliger Asylbewerber geschaffen.

Im September 1992 schuf das BFF eine spezielle Sektion zur rascheren Beschaffung von Papieren als Voraussetzung für vollziehbare Wegweisungen; denn ohne klaren Identitätsausweis ist kein Land der Welt bereit, eine Person aufzunehmen.

Renitenten Asylbewerbern können bereits seit Dezember 1991 die Fürsorgeleistungen entzogen werden. Die am 1. Januar 1994 in Kraft tretende geänderte Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (SR 142.312) sieht dies in Artikel 10b ausdrücklich vor.

Seit Herbst 1992 hat das BFF in über 50 Fällen Internierungen von abgelehnten Asylbewerbern und anderen Ausländern verfügt, die wiederholt mit kleinen Drogenmengen gehandelt hatten und sich einer Ausschaffung zu entziehen versuchten. Die Kantone können überdies Ausländer für maximal 30 Tage in Ausschaffungshaft nehmen, sofern gewichtige Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie sich der Ausschaffung entziehen wollen (Art. 14 Abs. 2 und 3 [bisher] ANAG).

Schliesslich werden abgewiesene und untergetauchte Asylbewerber seit Mai 1992 im automatisierten Fahndungssystem des Bundes (RIPOL) ausgeschrieben.

Dies zeigt deutlich, dass die Durchführung eines Asylverfahrens dem schnellen Vollzug der Ausschaffung straffälliger Asylbewerber oder Ausländer kaum im Wege steht. Die Probleme liegen generell weniger im Asylbereich als vielmehr im Bereich der Strafverfolgung und des Strafvollzugs. Die Verfolgung und Ahndung von Straftaten obliegen aber den kantonalen Behörden. Zur Lösung der schwierigen Probleme fehlt es ihnen nicht so sehr an den vom Gesetz zur Verfügung gestellten Instrumenten als vielmehr an genügend Ressourcen im Personal- und Infrastrukturbereich, insbesondere an Haft- und Gefängnisplätzen.

Schliesslich muss davor gewarnt werden, das Drogenproblem in der Schweiz nur mit den hier anwesenden Asylbewerbern zu erklären und zu erwarten, dass dieses Problem wie auch dasjenige der organisierten Kriminalität mit Zwangsmassnahmen im Asyl- oder Ausländerbereich gelöst werden könnte.

116 Gesetzgebungsverfahren

Verschiedentlich wurde in letzter Zeit verlangt, dass dem Missbrauch des Asylrechts durch straffällige Asylbewerber mit Dringlichkeitsrecht begegnet werden solle. Ausdrücklich wurde gar gefordert, verschiedene Massnahmen seien in einem dringlichen Bundesbeschluss einzuführen.

Der Handlungsbedarf ist – wie die bereits ergriffenen Massnahmen zeigen – seit längerer Zeit erkannt. Der Bundesrat will die verfassungs- und völkerrechtlich offenen Handlungsspielräume voll ausnutzen, um die Missbräuche des Asylrechts zu sanktionieren. Daher soll nicht der ordentliche Gesetzgebungsprozess abgewartet werden müssen, könnten doch dann die nötigen Massnahmen – zusammen mit den übrigen revidierten Bestimmungen des Asylgesetzes und des ANAG – erst auf den 1. Januar 1996 in Kraft treten.

In der Überzeugung, dass den Missbräuchen entschieden entgegengetreten werden muss und die Bekämpfung der Kriminalität im Asyl- und Ausländerbereich mit rechtlich zulässigen und tauglichen Mitteln vorangetrieben werden soll, werden die von der Expertenkommission ausgearbeiteten Vorschläge aus der laufenden Revision des AVB herausgetrennt und in einem beschleunigten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren eingeführt. Dies erlaubt es, die Massnahmen voraussichtlich auf den 1. Juli 1994 in Kraft zu setzen.

Die strikten zeitlichen und sachlichen Voraussetzungen für einen dringlichen Bundesbeschluss sind demgegenüber nicht erfüllt. Denn das Problem der straffälligen Asylbewerber konzentriert sich auf einige Städte mit einer mehr oder weniger offenen Drogenszene, insbesondere auf den Raum Zürich. Ein nationaler Notstand liegt daher nicht vor. Zudem können die hier vorgeschlagenen Massnahmen nur dann die gewünschte Wirkung erzielen, wenn eine entsprechende Anzahl an Haftplätzen zur Verfügung steht. Hierfür brauchen die Kantone genügend Zeit.

12 Ergebnis der Arbeiten der Expertenkommission

121 Zusammensetzung und Auftrag

Der vom Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) eingesetzten Expertenkommission (Kommission) gehören Vertreter der Kantone, der Wissenschaft, des UNO-Hochkommissariats für die Flüchtlinge, der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, der Schweizerischen Asylrekurskommission und des Bundes (Direktion für Völkerrecht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, Generalsekretariat des EJPD, Bundesamt für Justiz, Beschwerdedienst des EJPD, Bundesamt für Ausländerfragen und Bundesamt für Flüchtlinge) an.

Die Kommission hatte den Auftrag, den Teilbereich der Zwangsmassnahmen gegenüber straffälligen Asylbewerbern und Ausländern ausserhalb der ordentlichen Revisions- und Überführungsarbeiten vordringlich zu behandeln und einen entsprechenden Entwurf mit Botschaft auszuarbeiten. Insbesondere sollte sie prüfen, ob und wenn ja, welche freiheitsentziehenden oder -beschränkenden Massnahmen im Rahmen des Asyl- und Wegweisungsverfahrens ergriffen werden können. Ebenso sollten rechtlich zulässige Zwangsmassnahmen zur Behebung der Mängel beim Vollzug der Wegweisungen gefunden werden.

122 Grundzüge der vorgeschlagenen Zwangsmassnahmen

Die Kommission kam zum Schluss, dass die prioritäre Behandlung der Asylgesuche von dissozialen oder delinquierenden Asylbewerbern durch die Asylbehörden weiterhin ein zentrales Element zur Lösung der anstehenden Probleme darstellt. In diesem Bereich sind auch künftig auf allen Ebenen Koordinationsanstrengungen zu unternehmen, um die Verfahrensdauer auf ein Minimum zu verkürzen und die Vollzugsunterstützung durch den Bund allenfalls noch zu verbessern.

Daneben sollen nun auch Voraussetzungen für weitergehende ausländer- und asylrechtliche Massnahmen geschaffen werden, die es erlauben, jene Personengruppe, unter Beachtung der völkerrechtlichen Schranken, in ihrer Bewegungsfreiheit soweit als möglich und nötig einzuschränken. Damit kann ein rascher Entscheid über ihre Aufenthaltsberechtigung und der daran anschliessende Vollzug einer all-

fälligen Wegweisung garantiert werden. Zugleich wird aber auch die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im weitesten Sinne durch Personen, die missbräuchlicherweise ein Asylgesuch stellen, verhindert.

Der vom Bundesrat vorgelegte Entwurf vermeidet Generalklauseln soweit möglich, in der Überzeugung, dass konkrete Tatbestände und Voraussetzungen den Behörden eher die Möglichkeit eröffnen, die Bestimmungen differenziert und unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes wirkungsvoll einzusetzen.

122.1 Zielgruppe

Befindet sich ein Ausländer ohne ordentliche Anwesenheitsbewilligung in der Schweiz, so kann er grundsätzlich jederzeit weggewiesen werden (Art. 12 ANAG). Einer Weg- oder Ausweisung können allerdings im Einzelfall Hindernisse im Wege stehen (z. B. Verbot einer Rückschiebung aufgrund des völkerrechtlichen Grundsatzes des Non-refoulements oder Artikel 3 EMRK). Diese Frage gilt es jeweils in einem rechtsstaatlich korrekten Verfahren so rasch als möglich abzuklären. Die vorgelegten Massnahmen richten sich nun hauptsächlich gegen diejenigen Ausländer, welche grundsätzlich zur Ausreise aufgefordert werden könnten, deren Weg- oder Ausweisung indessen noch nicht vollziehbar ist, da zuerst das Verfahren über ihre Aufenthaltsberechtigung durchzuführen ist. Aus praktischen Überlegungen werden von den vorgeschlagenen Bestimmungen nicht nur Asylbewerber, sondern auch andere Ausländerkategorien erfasst. Wären die Zwangsmassnahmen nur gegen delinquierende oder dissoziale Asylbewerber gerichtet, so würden sie bloss eine Verlagerung insbesondere des Problems der Drogenkriminalität auf andere Ausländergruppen (z. B. illegale Ausländer) bewirken.

Während eine unterschiedliche Behandlung von Schweizern und Ausländern im Rahmen des Ausländerrechts zulässig ist, ist eine solche innerhalb der verschiedenen Kategorien von Ausländern nur unter Berücksichtigung des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebotes erlaubt, das heisst, es müssen sachliche und vernünftige Gründe für eine rechtliche Unterscheidung vorliegen. Unter bestimmten Umständen können daher Ausländer mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung und die übrigen in der Schweiz anwesenden Ausländer unterschiedlich behandelt werden.

Werden Ausländer, die eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung haben, kriminell oder gefährden sie mit ihrem Verhalten die öffentliche Sicherheit und Ordnung der Schweiz, so kennt das ANAG bereits ausreichende fremdenpolizeiliche Massnahmen bis hin zur Ausweisung, um ihr Verhalten zu sanktionieren. Zudem ist der Kriminalität auch dieser Personen primär mit den Mitteln des Strafrechts zu begegnen.

Ausländer, welche sich ohne ordentliche fremdenpolizeiliche Anwesenheitsbewilligung in der Schweiz aufhalten – darunter fallen neben den illegal Anwesenden auch Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene –, lassen sich bezüglich der möglichen Sanktionsmassnahmen in zwei Kategorien einordnen. Zum einen handelt es sich um Personen, die nach Abschluss eines Wegweisungsverfahrens ausgeschafft werden können. Zum anderen sind es solche, die trotz rechtskräftiger Wegweisungsverfügung aus tatsächlichen (z. B. Staatenlose) oder rechtlichen (völkerrechtliche Rückschiebeverbote) Gründen in der Schweiz verbleiben müssen.

Die von uns vorgeschlagenen Zwangsmassnahmen richten sich primär gegen die beiden letztgenannten Kategorien, damit ihre Ausschaffung sichergestellt oder

zumindest weitere Kriminalität während ihres Aufenthaltes mittels Freiheitsbeschränkung soweit möglich verhindert werden kann.

122.2 Verhältnis der Zwangsmassnahmen zum Strafrecht

Das Strafrecht oder das mangelnde Greifen strafrechtlicher Sanktionen kann nicht durch die Schaffung spezieller Tatbestände im Ausländerrecht ersetzt werden. Keinesfalls soll daher mit den vorgeschlagenen Ergänzungen und Änderungen des ANAG und des Asylgesetzes der Vorrang des ausländerrechtlichen vor dem strafrechtlichen Verfahren statuiert werden. Nach wie vor ist vom Grundsatz auszugehen, dass primär das gegen einen Ausländer in der Schweiz angehobene Strafverfahren durchzuführen und die ausgesprochene Strafe oder Massnahme auch zu vollziehen ist. Der Vollzug einer solchen Strafe oder Massnahme geht der Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft in jedem Fall vor.

Es kann aber nicht übersehen werden, dass bei ausländischen Kleinkriminellen der Repressionscharakter unseres Strafrechts kaum Wirkung zeigt. Eine dauernde Anwesenheit in der Schweiz wird von den wenigsten unter ihnen angestrebt. Insbesondere bei Straftätern aus dem Drogenmilieu, deren Delikte eine gewisse Grössenordnung nicht überschreiten, kommt zudem gemäss herrschender Praxis der Gerichte in den wenigsten Fällen eine unbedingte Gefängnisstrafe zur Anwendung. Selbst wenn diese Ausländer jedoch eine Gefängnisstrafe riskieren, wird ihre Verbüssung längst durch den in der Schweiz möglichen Gewinn aus ihrer kriminellen Tätigkeit aufgewogen, jedenfalls dann, wenn dieser nicht gemäss Artikel 58 StGB oder Artikel 24 des Betäubungsmittelgesetzes (BtmG; SR 812.121) eingezogen werden kann. Ebenso wenig sind diese Personen aber an der raschen Durchführung eines allfällig eingeleiteten Asyl- oder Wegweisungsverfahrens interessiert. Sie kommen daher ihren gesetzlichen Mitwirkungspflichten oft nicht nach, was einen Entscheid und insbesondere dessen Vollzug oft verunmöglicht oder erheblich erschwert. Daher sollen mit den vorgesehenen ausländer- und asylrechtlichen Massnahmen die strafrechtlichen Schritte ergänzt und groben Pflichtverletzungen im Wegweisungsverfahren, soweit möglich, präventiv entgegengewirkt werden.

122.3 Vorbereitungshaft

Bereits heute regelt das schweizerische Recht die Ausschaffungshaft in Artikel 14 ANAG. Voraussetzung für die Anordnung dieser Haft ist insbesondere das Vorliegen einer vollstreckbaren Aus- oder Wegweisungsverfügung und konkreter Anhaltspunkte dafür, dass der Ausländer sich der Ausschaffung entziehen will.

Bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen soll nun, gemäss der von uns vorgeschlagenen Regelung, bereits während des laufenden Verfahrens zur Abklärung der Aufenthaltsberechtigung – namentlich noch vor dem erstinstanzlichen Entscheid im Asylverfahren – die Inhaftierung des Ausländers für maximal drei Monate angeordnet werden können (i. e. Ausschaffungshaft im Vorbereitungsstadium des Wegweisungsentscheides, deshalb Vorbereitungshaft).

Die Flüchtlingskonvention verbietet die Inhaftierung von Asylsuchenden während des Asylverfahrens nicht, sofern dies notwendig und gesetzlich vorgesehen ist. Nach Artikel 5 Ziffer 1 Buchstabe f EMRK ist die Ausschaffungshaft ausdrücklich zugelassen. Die Voraussetzungen ihrer Anordnung sind dabei weit umschrieben. In materieller Hinsicht muss, entsprechend dem Wortlaut, eine Abschiebung beabsich-

tigt sein. Ausschaffungshaft ist also immer schon dann und so lange zulässig, als sich die zuständigen Behörden ernsthaft und mit entsprechender Dringlichkeit um die Aus- oder Wegweisung bemühen. Dies bedeutet, dass die Ausschaffungshaft bereits angeordnet werden kann, bevor der Aus- oder Wegweisungsentscheid ergangen ist, also noch während die Behörden Abklärungen vornehmen, welche diesen Entscheid erst ermöglichen sollen. Die Haft wird gemäss der Rechtsprechung der Konventionsorgane zudem nicht dadurch unrechtmässig, dass allenfalls kein Aus- oder Wegweisungsentscheid gefällt wird. Damit stehen der Einführung einer Vorberereitungshaft keine völkerrechtlichen Schranken entgegen.

122.4 Verlängerte Ausschaffungshaft

Die bereits heute mögliche Ausschaffungshaft nach rechtskräftigem Abschluss des Wegweisungsverfahrens mit ihrer Maximaldauer von 30 Tagen hat sich sehr oft als völlig ungenügend zur tatsächlichen Vollzugssicherung erwiesen. Durch Untertauchen entzieht sich eine grosse Zahl von Ausländern der Ausschaffung bereits vor dem Vorliegen eines vollziehbaren Entscheides. Die Praxis hat zudem gezeigt, dass die gegenwärtig im Gesetz vorgeschriebene Höchstdauer der Haft zu kurz bemessen ist. Die Organisation der Ausreisemodalitäten, insbesondere die Beschaffung von Reisepapieren, gestaltet sich äusserst aufwendig und wird häufig durch die mangelnde Kooperationsbereitschaft der Ausländer weiter erschwert.

Zur Sicherung eines wirkungsvollen Vollzugs von Weg- und Ausweisungen sollen daher Ausländer mit einem negativen Entscheid hinsichtlich ihrer Aufenthaltsberechtigung in Zukunft bereits vom Zeitpunkt der Eröffnung dieses Entscheides bis zur allfälligen Ausschaffung in Haft genommen werden können. Gleichzeitig kann aber auch in Haft belassen werden, wer sich schon in Vorberereitungshaft befindet. Damit wird ein Untertauchen vor der Ausschaffung praktisch verunmöglicht.

Die Haftdauer beträgt neu maximal sechs Monate. Sie kann mit Zustimmung der kantonalen richterlichen Behörde um höchstens sechs Monate verlängert werden. Diese Zeit sollte in den allermeisten Fällen zur Identitätsabklärung und Papierbeschaffung für die Durchführung des Wegweisungsvollzuges ausreichen.

Ist indessen absehbar, dass der Ausländer aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen während der maximalen Haftdauer nicht weg- oder ausgewiesen werden kann, so ist die Haft unverzüglich aufzuheben. Die Ausschaffungshaft ist nämlich nur so lange rechtlich zulässig, als der damit angestrebte Zweck ernsthaft noch als erreichbar gilt.

Für das gerichtliche Haftprüfungsverfahren und den Vollzug sowohl der Vorbereitungs- als auch der Ausschaffungshaft kommen dieselben Bestimmungen zur Anwendung. Insbesondere gilt es zu beachten, dass die Haftmodalitäten im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips ausgestaltet werden und nicht weiter gehen, als es der Zweck unabdingbar erfordert. So soll das Haftregime grundsätzlich ein anderes sein als für Untersuchungs- oder Strafgefangene. Es handelt sich bei den in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft befindlichen Ausländern nicht um Kriminelle, sondern um Personen, die zum Zweck der Durchführung und Sicherung eines Wegweisungsverfahrens festgehalten werden. Schon daraus ergibt sich, dass der Sicherheitsstandard und die Unterbringung zwangsläufig nicht die gleichen sein dürfen wie bei Delinquenten. Im übrigen gelten in diesen Bereichen auch weiterhin die kantonalen Vollzugs- und Ausführungsbestimmungen.

122.5 Eingrenzung und Ausgrenzung

Da die Gewährung einer Anwesenheitsberechtigung an einen Ausländer weitgehend im freien Ermessen der Schweiz liegt, können auch hinsichtlich des Aufenthaltsortes gewisse Vorschriften gemacht werden. Das Recht auf Bewegungs- und Wohnsitzfreiheit steht grundsätzlich nur Personen zu, die sich rechtmässig hier aufhalten. Illegal Eingereiste sind daher von vornherein davon ausgeschlossen. Aber auch das Aufenthaltsrecht nach Artikel 19 AsylG, Aufenthaltsbewilligungen, vorläufige Aufnahmen oder Duldungen können mit Auflagen oder Bedingungen verknüpft werden, zum Beispiel mit geographischen Ein- oder Ausgrenzungen.

Grundsätzlich handelt es sich bei einer solchen Massnahme um eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit und nicht um eine freiheitsentziehende Massnahme. Daraus ergibt sich, dass Ausländern ohne ordentliche Anwesenheitsbewilligung ein Zwangsaufenthaltort mit beschränktem Ausgangsrayon zugewiesen oder der Zugang zu gewissen Gebieten verboten werden kann, ohne dass ein Eingriff in die persönliche Freiheit im Sinne von Artikel 5 Ziffer 1 EMRK gegeben ist.

Angesichts dieser Überlegungen ist die Voraussetzung für die Anordnung einer Ein- oder Ausgrenzung durch die kantonalen Behörden bewusst weit umschrieben worden. Den Kantonen soll ein effizientes und flexibles Mittel geboten werden, das es etwa erlaubt, Ausländer bereits beim Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für den Verdacht, in strafbare Handlungen verwickelt zu sein, von allfälligen Tatorten (z. B. Drogenszene in der Stadt XY) fernzuhalten. So können die kantonalen Behörden dem Ausländer nicht nur das Betreten eines ganz bestimmten Stadtkreises, sondern ebenso ganzer Städte oder Regionen verbieten. Schliesslich kann ihm auch das Verlassen eines Kantons oder gar eines Dorfes untersagt werden.

Läuft ein Verfahren zur Abklärung der Aufenthaltsberechtigung und verstösst der Ausländer gegen die ihm in dieser Zeit auferlegten Anordnungen, so wird gegen ihn die Vorbereitungshaft angeordnet. Er kann dann bis zum allfälligen Vollzug des Entscheides festgehalten werden. Die Möglichkeit der Ein- oder Ausgrenzung steht aber auch im Falle abgewiesener Asylbewerber, deren Wegweisungsvollzug nicht zulässig, zumutbar oder möglich ist, zur Verfügung. Hält sich ein solcher Ausländer nicht an die Auflagen, wird dies aufgrund einer neu eingeführten Strafbestimmung mit Gefängnis bis zu einem Jahr geahndet.

122.6 Verbesserung des Wegweisungsvollzuges

Der konsequente Wegweisungsvollzug von Ausländern, die in der Schweiz keine Anwesenheitsbewilligung erhalten haben, stellt einen Grundpfeiler einer glaubwürdigen Asyl- und Ausländerpolitik dar. Der Umstand, dass in den vergangenen Jahren eine grosse Anzahl abgewiesener Asylbewerber untergetaucht ist, stellt diese Glaubwürdigkeit in Frage. Unter diesen Umständen besteht ein öffentliches Interesse an einer wirkungsvollen Sicherstellung des Vollzuges der Wegweisung von Asylbewerbern, die des Schutzes der Flüchtlingskonvention oder der EMRK nicht bedürfen.

Neben den bereits dargelegten Massnahmen schlägt der Bundesrat die Einführung weiterer Bestimmungen im ANAG und im Asylgesetz zur Sicherung der Mitwirkung der Ausländer und Asylbewerber vor, die den Behörden den Zugriff auf allenfalls versteckte Reisepapiere erleichtern sollen. So sollen Ausländer und ihre Effekten sowie Unterkünfte durchsucht werden können.

Schliesslich soll den Asylbehörden der rasche Vollzug der Wegweisungen von Nichteintretensentscheiden nach Artikel 16 Absätze 1 und 2 AsylG in Zukunft wieder ermöglicht werden. Dies entspricht dem Willen des Gesetzgebers, wie er sich anlässlich der Beratungen des AVB dokumentierte. Ein Urteil der Schweizerischen Asylrekurskommission, das unter anderem auch auf Unklarheiten im Gesetzestext hinwies, erschwerte die bis dahin vom BFF und den Kantonen geübte Praxis, Nichteintretensentscheide unmittelbar im Anschluss an die Eröffnung des Entscheides zu vollziehen.

13 Vernehmlassungsverfahren

131 Umfang der Vernehmlassung

Der Gesetzesentwurf wurde mit einem Bericht den Kantonsregierungen, Parteien, verschiedenen Institutionen und Organisationen zu einer kurzen Vernehmlassung unterbreitet. Die Vorlage löste ein breites Echo aus, und bis zum Ende der Vernehmlassungsfrist lagen insgesamt 76 Stellungnahmen vor. Trotz der kurzen Frist setzten sich die meisten Stellungnahmen in grundsätzlicher Weise mit den politischen, juristischen und ethischen Fragen und Konsequenzen des Entwurfes auseinander. Beteiligt haben sich am Vernehmlassungsverfahren das Bundesgericht, alle Kantone, zehn politische Parteien, 26 interessierte Kommissionen, Verbände und Organisationen sowie 13 weitere nicht eingeladene Interessengruppen.

132 Ergebnis der Vernehmlassung

Der grundsätzliche Tenor der Vernehmlassung lässt auf der einen Seite eine breite prinzipielle Zustimmung zur Vorlage durch alle Kantone – mit Ausnahme des Kantons Bern –, durch die bürgerlichen Parteien, Organisationen und Verbände erkennen. Die Vorlage wird als dringend notwendig und angemessen begrüsst, um den Vollzug des Asylgesetzes effizienter zu gestalten und um entschieden gegen illegale Ausländer und Asylbewerber vorgehen zu können, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden. Ein wesentlicher Vorbehalt dieser Seite, insbesondere der Kantone, besteht gegenüber der konkreten Umsetzung des Gesetzes. Die Frage der Finanzierung der geplanten Massnahmen wird im Gesetzesentwurf nicht geregelt. Insbesondere die mit dem Vollzug betrauten Kantone verlangen aber, dass der Bund die Bereitstellung der personellen und räumlichen Infrastruktur für die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft umfassend mitfinanzieren oder die Infrastruktur in Form von bundeseigenen Haft- und Ausschaffungszentren sogar selber zur Verfügung stellen und betreiben solle. Weiter bedürfe die Anwendung der geplanten Massnahmen vorgängig einer kantonalen Rahmengesetzgebung und der Schaffung neuer Strukturen im Haft- wie im Gerichtsorganisationsbereich. Die Bewältigung der anstehenden Aufgaben durch die Kantone erscheine aufgrund ihres Umfanges und der knappen zur Verfügung stehenden Zeit fraglich, wenn nicht gar unmöglich.

Auf der anderen Seite steht dem Gesetzesentwurf eine ebenfalls breite, kritische und teilweise grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber. Der Kanton Bern, die Sozialdemokratische Partei der Schweiz, weitere Parteien und Organisationen des linken Spektrums, Gewerkschaften, die Landeskirchen sowie eine Vielzahl von Organisationen und Institutionen, die sich im Asyl- und Ausländerbereich engagieren, wenden sich gegen die Vorlage. Sie kritisieren, dass die geplanten Massnah-

men unverhältnismässig seien, die Rechtsgleichheit verletzen und der Fremdenfeindlichkeit indirekt Vorschub leisten würden. Ausländer und Asylbewerber würden durch das Gesetz diskriminiert und zu Sündenböcken gestempelt. Weiter weisen sie darauf hin, dass insbesondere mit der Vorbereitungshaft die Grenzen zwischen verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Massnahmen in unzulässiger Weise verwischt würden und ein Sonderstrafrecht für Ausländer geschaffen werde (vgl. Art. 13a Bst. e ANAG *neu*). Schliesslich wird auch betont, dass zur Zeit im Ausländer- und Asylbereich – im Gegensatz zum Drogenbereich, wo die Probleme zugegebenemassen drängten – kein Handlungsbedarf bestehe und eine Notwendigkeit für das dringliche Vorgehen des Bundesrates völlig fehle.

Neben diesen grundsätzlichen Aussagen gab es auch Kritik an Einzelbestimmungen des Vorentwurfes. Zum einen wird etwa erwähnt, die Haftdauer der Vorbereitungshaft und jene der Ausschaffungshaft seien unverhältnismässig lang. Ebenso fordern verschiedene Kantone die Ausweitung der Gründe für eine Inhaftierung auf weitere Tatbestände. Überdies wird hinsichtlich des Haftvollzuges von vielen Vernehmlassern ein Ausbau der Verfahrens- und Vollzugsbestimmungen gefordert, während vor allem die Kantone darauf hinweisen, dass das neu eingeführte mündliche Haftprüfungsverfahren teilweise einer Neuorganisation der Gerichtsbehörden bedürfe. In diesem Zusammenhang werden auch Vorbehalte gegenüber der vorgesehenen Trennung der Vorbereitungs- und Ausschaffungshäftlinge von den übrigen Strafgefangenen laut. Dies führe zu grossen praktischen Problemen angesichts der übervollen Haftanstalten in der ganzen Schweiz. Schliesslich wird die Streichung des Instituts der Internierung aus dem ANAG gefordert, da diese EMRK-widrig sei und durch die vorgeschlagenen Massnahmen ersetzt würde. Hilfswerke, Kirchen und Flüchtlingsorganisationen beklagen zudem, dass die Rechte der Asylbewerber auf ein faires Verfahren durch die Haftbestimmungen wie auch durch die Ermöglichung des sofortigen Wegweisungsvollzuges bei Nichteintretensentscheiden in unzulässiger Weise eingeschränkt würden.

133 Überarbeitung des Vorentwurfes

Bei der Überarbeitung des Entwurfes wurden die in der Vernehmlassung kritisierten Bestimmungen sowie die neuen Anträge eingehend geprüft.

In einigen Punkten trägt der vorliegende Entwurf der im Vernehmlassungsverfahren geübten Kritik Rechnung. So wurde insbesondere die Bestimmung über die Anordnung der Vorbereitungshaft in einem Punkt präzisiert (Art. 13a Bst. e ANAG *neu*). Um einen allfälligen unerwünschten Konflikt zwischen den Verfahren des Verwaltungsrechts und des Strafrechts zu vermeiden, wurde der Haftgrund der Bedrohung oder der Gefährdung an Leib und Leben dahingehend ergänzt, dass der Ausländer nur dann in Vorbereitungshaft genommen werden kann, wenn er deswegen strafrechtlich verfolgt wird oder gar bereits deswegen verurteilt wurde. Damit wird klargestellt, dass Straftaten in die Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden fallen und für die auf Straftatbestände abgestützte Administrativhaft zumindest die Anhebung eines polizeilichen Untersuchungsverfahrens vorliegen muss.

Weiter wurde das Begehren des Kantons Zürich aufgenommen und die Haftgründe in Artikel 13b Absatz 1 Buchstabe b ANAG *neu* um diejenigen Tatbestände erweitert, die in Artikel 13a ANAG *neu* bereits zur Vorbereitungshaft führen können, die aber durchaus auch nach Vorliegen eines erstinstanzlichen Entscheides Grund für eine Inhaftierung sein können.

Zur Klärung wurde zudem dem Wunsch nach Aufnahme der Haftbeendigungsgründe entsprochen (vgl. Art. 13c Abs. 4 ANAG [neu]).

Schliesslich wurde auch der Vorschlag des Kantons Bern berücksichtigt und der Artikel 13c ANAG des Vorentwurfes der Übersichtlichkeit halber in zwei neue Artikel aufgeteilt. Artikel 13c ANAG (neu) enthält die Bestimmungen über das Verfahrensrecht, während Artikel 13d ANAG (neu) diejenigen über den Haftvollzug beinhaltet.

134 Nicht berücksichtigte Revisionspunkte

Was die von den Kantonen geforderten bundeseigenen Haft- und Ausschaffungszentren anbelangt, so kann darauf nicht eingegangen werden. Viele Kantone hegen offenbar die unausgesprochene Befürchtung, dass die neuen Bestimmungen dazu führen werden, dass ein Grossteil der Asylbewerber und illegal anwesenden Ausländer jeweils für mehrere Monate inhaftiert werden muss und dass daher die vorhandenen Kapazitäten an Haftplätzen bei weitem nicht ausreichen könnten. Diese Befürchtung geht aber von falschen Voraussetzungen aus. Wir weisen nachdrücklich darauf hin, dass die Kantone durch die neuen Bestimmungen nicht verpflichtet werden, möglichst viele Ausländer, die unter die aufgezählten Kategorien fallen, für die volle mögliche Dauer zu inhaftieren. Die ausdrücklich als «kann»-Bestimmungen formulierten Artikel geben den Kantonen lediglich ein wirksames gesetzliches Instrumentarium in die Hand, welches gezielt nur in ernststen Missbrauchsfällen oder bei deliktischem Verhalten des Ausländers zur Anwendung kommen soll. Die Anwendung der im Entwurf vorgeschlagenen Massnahmen muss in jedem Fall verhältnismässig sein und soll einzig der verbesserten Sicherung von Aus- oder Wegweisungsentscheiden bei Problemfällen dienen.

Der Auslöser für die Vorlage waren die Diskussionen rund um straffällige Asylbewerber im Drogenmilieu. Durch die verschärften Massnahmen wird das Asylverfahren in absehbarer Zeit freilich für ausländische Drogenhändler unattraktiv werden. Aus diesem Grund ist anzunehmen, dass die Zahl der heute noch notwendigen Haftplätze für delinquierende und dissoziale Asylbewerber eher abnehmen wird. Die Errichtung und vor allem der Betrieb von bundeseigenen Vollzugsanstalten für die Inhaftierung von Ausländern käme zudem einem fundamentalen Systembruch gleich, weist doch die föderalistische Struktur unseres Staates den Kantonen die alleinige Polizeihoheit und die Verantwortung für den Vollzug dieser Aufgaben zu. Sämtliche Vorlagen, die dem Bund in diesem Bereich mehr Kompetenzen übertragen wollten, sind in der Vergangenheit überdies vom Volk abgelehnt worden (z. B. BUSIPO).

Ferner ist der Bundesrat der Meinung, dass sich die Inhaftierung von Vorbereitungs- und Ausschaffungshäftlingen in vielen Fällen (z. B. bei der Ausschaffung von Familien) durchaus auch in geeigneten Kollektivunterkünften vornehmen lässt, die durch bauliche Massnahmen entsprechend gesichert werden können. Die Einrichtungen für die Durchführung der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft haben nämlich keineswegs immer einen Sicherheitsstandard aufzuweisen, der demjenigen geschlossener Haftanstalten entspricht. Nur in Fällen, in denen die Gefährlichkeit des Ausländers offenkundig ist, ist die Haft in einer Anstalt mit Gefängnisstandard zu vollziehen.

Dem Anliegen einiger Kantone nach Schaffung einer Bestimmung über die Sicherstellung und den Verfall von Bargeld, das im Umfeld des Drogenmilieus beschlag-

nahmt wurde, kann aus grundsätzlichen Überlegungen nicht entprochen werden. Zum einen würde mit der Einziehung auf blossen Tatverdacht hin der fundamentale Grundsatz der Unschuldsvermutung, der in analoger Weise auch im Verwaltungsverfahren gilt, verletzt. Nur wenn der Erwerb des Geldes zweifelsfrei in Zusammenhang mit deliktischen Handlungen steht, kann im Strafrecht zur Konfiszierung der Vermögenswerte geschritten werden. Diesen Grundsatz hat auch das Verwaltungsrecht zu beachten. Zum anderen handelt es sich hier nicht um ein ausländerspezifisches Problem, so dass eine Regelung, die nur auf die Sicherstellung von Bargeld bei Ausländern abzielen würde, diskriminierend wäre und den Rechtsgleichheitsgrundsatz von Artikel 4 BV verletzen würde.

Einige Flüchtlingsorganisationen forderten, unter anderem auch im Hinblick auf eine mögliche Kumulierung und Überschneidung der verschiedenen neuen und bestehenden Massnahmen, die Abschaffung der Internierung. Gerade die neuere Doktrin wie auch die Praxis der Strassburger Menschenrechtsorgane werfen tatsächlich die Frage auf, ob die Internierung überhaupt noch angewendet werden dürfe. Diese Frage ist jedoch nicht im Rahmen dieser Gesetzgebung zu klären. Das Bundesgericht hat in einem kürzlich ergangenen Entscheid (Urteil 2A.366/1993 vom 26. Oktober 1993) sinngemäss festgehalten, dass die Internierung im Sinne einer Ausschaffungshaft angewendet werden könne, wenn vom Ausländer eine schwere Gefährdung der öffentlichen Ordnung ausgehe. Dies sei im übrigen bereits dann der Fall, wenn sich ein Ausländer in der offenen Drogenszene aufhalte, sei doch die schwere Gefährdung der öffentlichen Ordnung, welche von dieser Szene ausgehe, auch dem Ausländer zuzurechnen. Gerade dieser Bereich der Internierung soll nun aber durch die neuen Massnahmen des Entwurfes ersetzt werden. Sowohl die Vorbereitungshaft als auch die Ausschaffungshaft können angeordnet werden, wenn der Ausländer Personen an Leib und Leben erheblich gefährdet. Ebenso kann bei einer Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Eingrenzung oder Ausgrenzung vorgenommen werden. Damit reduziert sich der Anwendungsbereich der Internierung gemäss Artikel 14d Absatz 2 ANAG auf einen Kernbestand: Sie wird in Zukunft nur noch dann zur Anwendung gelangen, wenn ein Ausländer die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet (Art. 14d Abs. 2 Bst. a ANAG).

2 Besonderer Teil

21 Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

211 Vorbereitungshaft (Art. 13a)

Um die Durchführung eines Wegweisungsverfahrens sicherzustellen, können die kantonalen Behörden einen Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt und der daher über kein Bleiberecht in der Schweiz verfügt, bei Vorliegen der nachstehend aufgeführten Voraussetzungen während der Vorbereitung des Entscheides über seine Aufenthaltsberechtigung in Haft nehmen. In Fällen, in welchen sich die Missbräuchlichkeit eines Asylantrages oder eine gewisse Gefährlichkeit oder Renitenz des Ausländers offenbart, ist erfahrungsgemäss oft mit dem frühzeitigen Untertauchen des Gesuchstellers oder mit seiner mangelnden Mitwirkungsbereitschaft im Asyl- oder Wegweisungsverfahren zu rechnen. Bei einer solchen Gefährdung des Vollzuges im weitesten Sinne sollen die Kantone in

Zukunft eine Handhabe haben, um die betroffenen Ausländer im Hinblick auf einen allfälligen Vollzug den Entscheidbehörden zur Verfügung zu halten.

Mit der «kann»-Vorschrift wird den Kantonen eine Rechtsgrundlage geschaffen, um Inhaftierungen nur in jenen Fällen anzuordnen, in denen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit eine Haft das notwendige und zweckmässigste Mittel zur Sicherstellung der Durchführung des Verfahrens darstellt.

Die Haft kann für maximal drei Monate angeordnet werden, was im überwiegenden Teil der Fälle ausreichen dürfte, um einen erstinstanzlichen Entscheid zu fällen. Es wird allerdings unerlässlich sein, dass die Kantone die Bundesbehörden ohne Verzug über eine angeordnete Vorbereitungshaft orientieren, damit diese das Gesuch des Ausländers prioritär behandeln können. Unter diesen Umständen bedarf es keiner Möglichkeit zur Haftverlängerung.

Die Voraussetzungen, die eine Inhaftierung erlauben, sind in Buchstabe a–c abschliessend aufgezählt. Analog zum strafprozessualen Haftgrund der Verdunkelungsgefahr kann während eines Asyl- oder Wegweisungsverfahrens der Umstand berücksichtigt werden, dass der Ausländer durch Verletzung von Mitwirkungspflichten versuchen könnte, seine Ausschaffung zu verhindern. Während andere Fälle der Mitwirkungspflichtverletzung gemäss Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe c AsylG zur Fällung eines Nichteintretensentscheides führen können, sollen nur die in Buchstabe a des vorliegenden Artikels erwähnten groben Pflichtverletzungen mit der Anordnung der Vorbereitungshaft sanktioniert werden können. Ein Gesuchsteller, der sich weigert, seine wahre Identität bekannt zu geben, mehrere Asylgesuche unter verschiedenen Identitäten einreicht oder der wiederholt und ohne plausible Gründe Vorladungen zu Anhörungen oder anderen behördlichen Terminen keine Folge leistet, begeht vorsätzlich schwere Pflichtverletzungen und zeigt damit, dass er kaum bereit sein wird, mit den Behörden in erforderlicher Weise zu kooperieren. Angesichts der Schwere dieser Verletzungen der Mitwirkungspflicht, die zudem regelmässig eine erhebliche Erschwerung des Vollzugs der Wegweisung zur Folge haben, ist die Anordnung der Vorbereitungshaft auch im Lichte des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes gerechtfertigt.

Ein nächster Grund für die Anordnung der Vorbereitungshaft ist der Bruch der Auflage gemäss Artikel 13e (*neu*), sich während des Verfahrens in einem zugewiesenen Gebiet aufzuhalten oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten. Dies stellt bereits die zweite Stufe der Sanktionsmöglichkeiten der Behörden gegenüber renitenten, dissozialen oder auch kriminellen Asylbewerbern während des Asylverfahrens dar. In solchen Fällen ist der Ausländer zuerst mittels einer Ein- oder Ausgrenzung von unerwünschten Orten fernzuhalten. Hält er sich nicht an diese freiheitsbeschränkende Massnahme, so kann die Inhaftierung angeordnet werden (Bst. b).

Oft stellen Ausländer, welche sich im Strafvollzug befinden und gegen die eine strafrechtliche Landesverweisung beziehungsweise eine ausländerrechtliche Ausweisung angeordnet wurde, nach Verbüsung ihrer Strafe ein Asylgesuch in der missbräuchlichen Absicht, damit ihren Aufenthalt in der Schweiz zu verlängern. Solche Ausländer sollen unverzüglich bis zur Abklärung des Asylgesuches in Haft genommen werden können, um so auch einem allfälligen Untertauchen zu begegnen (Bst. d). Aus denselben Gründen stellen oftmals Ausländer, die mit einer Einreisesperre in die Schweiz belegt wurden, nachträglich ein Asylgesuch. Bis dieses geprüft ist, kann der Ausländer ebenfalls inhaftiert werden (Bst. c).

Schliesslich wurde auch eine sicherheitspolizeiliche Überlegung als Grund für die Anordnung der Vorbereitungshaft aufgenommen. Wer Dritte durch seine Handlung

gen ernsthaft bedroht oder an Leib und Leben erheblich gefährdet, bei dem besteht typischerweise auch die Gefahr, dass er sich den Behörden kaum für die Durchführung des Verfahrens zur Verfügung stellen wird (Bst. e). Mit dem Straf- respektive Strafprozessrecht sind die angestrebten polizeilichen Ziele, nämlich die Verhinderung weiterer Straftaten und die reibungslose Abwicklung des Asyl- oder Wegweisungsverfahrens, in den genannten Fällen häufig nicht zu erreichen. Beispiele für Gründe, die eine Anordnung der Inhaftierung rechtfertigen würden, sind die oft massiven Drohungen gegen andere Asylbewerber oder die Heimleitung in Kollektivunterkünften sowie das wiederholte Randalieren in der Unterkunft. Dagegen werden weniger gravierende Fälle, wie es zum Beispiel gewisse einfache Strassenverkehrsdelikte darstellen, von einer solchen Massnahme nicht erfasst. Ebenso wenig kann das blosses Verweilen der Person in einem deliktischen Umfeld (z. B. Drogenszene) dazu führen, dass eine Vorbereitungshaft angeordnet werden kann. In solchen Fällen ist allenfalls eine Ein- oder Ausgrenzung nach Artikel 13e (neu) anzuordnen.

Um indessen keine Zweifel daran aufkommen zu lassen, dass mit dieser verwaltungsrechtlichen Inhaftierung ein anderer Zweck verfolgt wird als mit der strafrechtlichen Verfolgung des Ausländers, und dass im Verwaltungsrecht somit kein Sonderstrafrecht für Ausländer geschaffen werden soll, hält der Text fest, dass die kantonalen Behörden diese Bestimmung nur dann anwenden können, wenn bereits eine strafrechtliche Verfolgung eingeleitet oder der Ausländer deswegen verurteilt wurde. Hierzu ist festzuhalten, dass die Einreichung einer Strafklage dem Erfordernis der strafrechtlichen Verfolgung nicht genügen würde.

212 Ausschaffungshaft (Art. 13b)

Der persönliche Geltungsbereich dieser Bestimmung bezieht sich auf sämtliche Ausländer in der Schweiz.

Bei der Schaffung der heute geltenden gesetzlichen Grundlage der Ausschaffungshaft (Art. 14 Abs. 2 [bisher]) übernahm der Gesetzgeber den Grundsatz des ANAG, wonach einem weggewiesenen Ausländer zuerst eine Frist angesetzt werden muss, damit er seiner Ausreiseverpflichtung freiwillig nachkommen kann. Dementsprechend setzt das geltende Recht für die Anordnung der Ausschaffungshaft den Ablauf der rechtskräftig verfüzten Ausreisefrist voraus (Art. 14 Abs. 1 [bisher]). Der nach geltendem Recht massgebliche Zeitpunkt für die Anordnung der Ausschaffungshaft ist indessen völkerrechtlich nicht zwingend. Wie wir bereits dargelegt haben, setzt eine EMRK-konforme Anordnung dieser Massnahme keinen rechtskräftigen Entscheid über die Wegweisung, sondern einzig die Einleitung eines Wegweisungsverfahrens voraus.

Unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten ist eine Vorverlegung des Zeitpunktes der Anordnung einer Ausschaffungshaft somit zulässig. In Zukunft soll der Kanton die Möglichkeit haben, den Ausländer unmittelbar im Anschluss an die Eröffnung des erstinstanzlichen Entscheides über die Weg- oder Ausweisung in Ausschaffungshaft zu nehmen. Ebenso kann er einen Ausländer, der gestützt auf Artikel 12 ANAG formlos aus der Schweiz weggewiesen werden kann – etwa aufgrund des Bruches einer Einreisesperre –, zur Sicherstellung des Vollzuges inhaftieren (Abs. 1). Der Ausländer kann in diesen Fällen bis zur effektiven Ausschaffung – auch während des Beschwerdeverfahrens – in Haft behalten werden. Gleichzeitig ist damit auch gesagt, dass der Ausländer, der sich in Ausschaffungshaft befindet

und dessen Aus- oder Wegweisung vollziehbar ist, grundsätzlich kein Recht mehr hat, seine Ausreiseverpflichtung freiwillig zu erfüllen.

Verschiedene Tatbestände können zur Anordnung der Ausschaffungshaft führen. Zum einen der Umstand, dass sich der Ausländer bereits in Vorbereitungshaft gemäss Artikel 13a (*neu*) befindet (Bst. a). Damit wird eine nahtlose Ablösung der Vorbereitungshaft durch die Ausschaffungshaft gewährleistet. Ein befürchtetes Untertauchen dieser Personen kann so wirksam verhindert werden.

In Ausschaffungshaft kann auch genommen werden, wer die Auflagen einer Ein- oder Ausgrenzung bricht oder wer nach der Missachtung seiner Einreiseperrre zwar ohne weiteres weggewiesen werden könnte, dessen Wegweisung aber etwa wegen fehlender Papiere noch nicht vollstreckbar ist. Endlich kann unter denselben Voraussetzungen wie bei der Vorbereitungshaft die Drohung gegen Personen oder die erhebliche Gefährdung von Leib und Leben anderer auch nach dem erstinstanzlichen Entscheid zur Inhaftierung führen (Bst. b).

Schliesslich kann auch das Vorliegen konkreter Anzeichen, die erwarten lassen, der Ausländer werde sich dem Vollzug der Weg- oder Ausweisung etwa durch Untertauchen oder mangelnde Mitwirkung bei der Papierbeschaffung entziehen, zur Anordnung der Ausschaffungshaft führen (Bst. c). Die im Gesetzestext gewählte Formulierung der «konkreten Anzeichen» soll verdeutlichen, dass die Inhaftierung verhältnismässig sein muss, und dass es sich dabei um einen individualisierten Verdacht handeln muss, der sich auf die Person des Ausländers oder auf konkrete Vorbereitungen Dritter bezieht. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung genügt eine blosser Vermutung hier nicht. Vielmehr muss der Vollzug der Wegweisung erheblich gefährdet erscheinen. Dies ist bei unbescholtenen Asylbewerbern und Ausländern regelmässig nicht der Fall. Kann jedoch aus dem bisherigen Verhalten des Ausländers geschlossen werden, er widersetzte sich behördlichen Anordnungen, so erscheint die Anordnung der Haft gerechtfertigt (Urteil 2A.66/1993 vom 12. März 1993). Diese Rechtsprechung bezieht sich zwar auf den bisherigen Artikel 14 Absatz 2 ANAG, doch gelten dieselben Überlegungen auch für die Neuformulierung im vorliegenden Buchstaben c.

Zum Zeitpunkt der Haftanordnung ist meist ungewiss, wie lange sich die Bemühungen der zuständigen Behörden zur Durchführung des Vollzugs der Weg- oder Ausweisung hinziehen werden. Absatz 2 bestimmt indessen, dass die Haft längstens sechs Monate dauern darf. Nur bei Vorliegen von besonderen Vollzugshindernissen und mit Zustimmung der zuständigen kantonalen richterlichen Behörde kann sie um weitere sechs Monate verlängert werden. Unter die besonderen Hindernisse fallen unter anderem die aussergewöhnlich lange Dauer der Papierbeschaffung, die anhaltende Weigerung des Ausländers, bei den Reisevorbereitungen in zumutbarer Weise mitzuwirken, sowie die vorübergehende Unmöglichkeit einer Ausschaffung aus technischen Gründen, etwa weil der Zielflughafen geschlossen ist oder zeitweilig nicht angeflogen werden kann. Die Haft kann aber auch in diesen Fällen nur verlängert werden, wenn weiterhin die ernsthafte Möglichkeit eines späteren Vollzugs der Wegweisung besteht.

In Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips ist festzuhalten, dass die Ausschaffungshaft nicht länger dauern soll als es der Zweck der Haft unbedingt erfordert. Die Vollzugsbehörden sind daher gehalten, sich im Rahmen ihrer Kompetenz möglichst umgehend um die Durchführung der Weg- oder Ausweisung zu bemühen und alles dazu Notwendige vorzukehren (Abs. 3; vgl. Urteil 2A.385/1993 vom 14. Dez. 1993). Von Gesetzes wegen sind diese Fälle somit bevorzugt und beförderlich zu behandeln.

Die Haftanordnung erfolgt durch die Behörden des Kantons, der für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung zuständig ist (Abs. 1). Dies ist bei Asylbewerbern der Kanton, dem der Gesuchsteller nach Artikel 14a Absatz 3 AsylG zugewiesen wurde. Bei den übrigen Ausländern ist es entweder der Aufenthaltskanton oder derjenige, in dem der illegale Ausländer aufgegriffen wurde.

Sowohl die Vorbereitungs- wie auch die Ausschaffungshaft können ohne richterlichen Entscheid von der kantonalen Fremdenpolizeibehörde angeordnet werden. Dagegen verlangt die Europäische Menschenrechtskonvention (Art. 5 Abs. 4) eine rasche richterliche Haftprüfung. Der vorgeschlagene Absatz 2 sieht daher eine Überprüfung der Rechtmässigkeit der Haft spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde vor. Sieht das kantonale Recht hierzu allenfalls eine kürzere Frist vor, so geht diese der vorliegenden Bestimmung vor. Die richterliche Prüfung wird sowohl die materiellen als auch die formellen Haftvoraussetzungen umfassen, und auch die Prinzipien der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit müssen Beachtung finden.

Nach dieser ersten obligatorischen Haftprüfung soll es dem Ausländer grundsätzlich freistehen, jederzeit wieder ein Haftentlassungsgesuch einzureichen (Abs. 3). Hat er jedoch einmal ein solches eingereicht und wurde darüber entschieden, so sprechen verfahrensökonomische Argumente und Gründe des Rechtsmissbrauchs gegen die Möglichkeit der Einreichung eines erneuten, unmittelbar darauffolgenden Gesuchs. Deshalb sieht die Bestimmung vor, dass weitere Gesuche um Haftentlassung erst nach Ablauf einer bestimmten Karenzzeit gestellt werden können. Diese Sperrfrist beginnt mit dem Entscheid der richterlichen Behörde zu laufen und ist für die Vorbereitungs- und die Ausschaffungshaft von unterschiedlicher Dauer. Im ersten Fall kann frühestens nach einem und im zweiten Fall nach zwei Monaten abermals eine gerichtliche Haftkontrolle verlangt werden. Da sich die Haftdauer unter der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft zusammen maximal auf 15 Monate belaufen kann, ist eine wiederholte richterliche Haftkontrolle notwendig und gerechtfertigt.

Um das Verfahren zur Prüfung des Haftentlassungsgesuches kurz und effizient zu gestalten, hat das Gericht seinen Entscheid innert acht Arbeitstagen aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu treffen. Durch dieses unmittelbare Verfahren werden reine Aktenentscheide vermieden. Während in einem reinen Aktenverfahren die ausgebauten Verfahrensrechte des Inhaftierten (z. B. Akteneinsicht, Gewährung des rechtlichen Gehörs usw.) aufgrund der festgelegten Verfahrensfristen immer auch einige Zeit in Anspruch nehmen, ermöglicht das mündliche Verfahren durch seine Unmittelbarkeit letztlich eine Beschleunigung des Verfahrensablaufs.

Klar festgehalten werden in Absatz 4 die Haftbeendigungsgründe. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft tatsächlich nur zum Zweck der Sicherstellung des Wegweisungsverfahrens und des Vollzugs eines Weg- oder Ausweisungsentscheides angeordnet werden dürfen. Fehlt eben diese Aussicht, liegen also triftige Gründe für die Annahme vor, dass der Vollzug der Aus- oder Wegweisung während der zur Verfügung stehenden maximalen Haftdauer von 15 Monaten nicht durchführbar sein wird, so ist der Ausländer unverzüglich und von Amtes wegen aus der Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft zu entlassen. Gründe für diese Annahme können rechtlicher (z. B. Non-refoulement-Gebot) oder tatsächlicher Natur (z. B. Staatenlosigkeit eines Ausländers) sein. Der

Ausländer ist zudem auch dann aus der Haft zu entlassen, wenn der Haftgrund nachträglich entfällt (Bst. a). Dies kann etwa der Fall sein, wenn der Ausländer seine Identität nachträglich bekanntgibt. Weiter ist der Inhaftierte aus der Haft zu entlassen, wenn seinem Haftentlassungsgesuch entsprochen wird (Bst. b). Und schliesslich stellt auch der Antritt einer freiheitsentziehenden Strafe oder einer sichernden Massnahme einen Beendigungsgrund für die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft dar (Bst. c). Die Kantone werden in ihren Ausführungserlassen zum ANAG festzulegen haben, wer für die Aufhebung der Haft zuständig ist.

Damit die administrative Inhaftierung nicht unnötig lange dauert, sind die für den Weg- oder Ausweisungsentscheid zuständigen Behörden gehalten, sich um ein möglichst rasches Verfahren zu bemühen. Sämtliche Instanzen werden daher von Gesetzes wegen verpflichtet, diese Fälle prioritär zu entscheiden (Abs. 5).

214 Vollzugsvorschriften (Art. 13d)

In Absatz 1 (entspricht Art. 14 Abs. 4 [bisher]) werden die Kantone verpflichtet, dem Inhaftierten gewisse Verfahrensgarantien einzuräumen. Der Ausländer soll selbst bestimmen können, wer bei seiner Inhaftierung benachrichtigt werden muss. Daher wird der Begriff «Angehörige» im bisherigen Gesetzestext durch den neutralen Begriff «Person» ersetzt. Dem Verhafteten ist zudem der mündliche und schriftliche Kontakt mit seinem Rechtsvertreter zu gestatten. Dabei ist es aus Sicht der Europäischen Menschenrechtskonvention wünschbar, dass der Verkehr unbeaufsichtigt erfolgen kann.

Im Hinblick auf den Vollzug der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft werden einige grundlegende Regeln festgelegt (Abs. 2). Wie wir bereits festgehalten haben, soll das Vollzugsregime nicht dasselbe sein wie bei Untersuchungs- oder Strafgewangenen. Der Zweck des Freiheitsentzuges bei Ausländern in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft ist grundsätzlich ein anderer als der, der bei Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug verfolgt wird. Weder besteht bei jenen eine grosse Kollusionsgefahr, noch ist ein entsprechender Isolierungsbedarf gegeben. Es geht letztlich einzig um die Sicherung der Durchführung des Wegweisungsverfahrens und den Vollzug des Wegweisungsentscheides. Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt daher, dass die Zusammenlegung von Ausländern in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft mit Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug zu vermeiden ist. Dies bedeutet, dass die beiden Kategorien grundsätzlich getrennt voneinander unterzubringen sind. Dabei genügt es, wenn es sich um getrennte Abteilungen derselben Anstalt handelt. Aber auch in den übrigen Bereichen ist der Kontakt zwischen den beiden Gruppen von Häftlingen, soweit es sich nicht vermeiden lässt, auf ein Minimum zu beschränken. Es gilt nämlich zu verhindern, dass die Personen in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft durch die Vermischung mit Kriminellen und aufgrund ihres erleichterten Kontaktes zur Aussenwelt zu illegalen Handlungen genötigt werden. Was die Haftlokalitäten anbelangt, so ist darauf zu achten, dass es sich dabei um geeignete, dem Zweck der Haft angepasste Räumlichkeiten handelt, dies insbesondere im Hinblick darauf, dass auch ganze Familien in Haft genommen werden können. Diese Bestimmung erlaubt es den Kantonen, in Fällen, in denen kein allzu hoher Sicherheitsstandard verlangt ist, die Leute statt in Haftzellen von Vollzugsanstalten in entsprechend gesicherten Kollektivunterkünften unterzubringen. Schliesslich ist den Inhaftierten auch geeignete Beschäftigung

anzubieten. Es ist davon auszugehen, dass dieses Angebot aber nur an Personen zu machen sein wird, welche sich für längere Zeit in Haft befinden. Ist absehbar, dass der Entscheid und die Ausschaffung innert ein bis zwei Wochen erfolgen werden, kann darauf verzichtet werden.

215 Eingrenzung und Ausgrenzung (Art. 13e)

Als schwächste der vorgesehenen neuen Massnahmen im Ausländerrecht steht die Zuweisung eines bestimmten Gebietes oder das Verbot, ein bestimmtes Gebiet zu betreten, eigentlich am Anfang der Sanktionenstufe. Die kantonale Behörde kann einem Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt und der die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet, während seines Aufenthaltes in der Schweiz die Auflage machen, sich nur in einem begrenzten Gebiet aufzuhalten (z. B. in einem bestimmten Tal oder Dorf) oder aber ein klar umrissenes Gebiet (z. B. die Stadt XY) nicht zu betreten (Abs. 1). Das innerstaatliche Recht kennt bisher keine entsprechende Regelung. Für die vorgeschlagenen Freiheitsbeschränkungen gelten aber auch grundsätzlich andere völkerrechtliche Schutzgarantien als für den Freiheitsentzug. So hat die Beschränkung der Bewegungsfreiheit im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention erst im 4. Zusatzprotokoll, Artikel 2, eine Regelung erfahren. Die Schweiz hat dieses Zusatzprotokoll bisher nicht ratifiziert. In diesem Zusammenhang kommt jedoch dem Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte der UNO (SR 0.103.2) Bedeutung zu, der von der Schweiz mit Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1991 genehmigt wurde und seit 18. September 1992 in Kraft ist. Artikel 12 dieses Paktes entspricht in Ziffer 1 wörtlich, in Ziffer 3 im wesentlichen Artikel 2 des 4. Zusatzprotokolls. Im Gegensatz zu Artikel 5 Ziffer 1 EMRK sind laut Artikel 12 Ziffer 3 des Paktes Beschränkungen der Freizügigkeit immer schon zulässig, «wenn dies gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist...».

Ausgehend vom Grundsatz, dass Ausländer ohne Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung kein Recht auf umfassende Bewegungsfreiheit haben, sollen die Kantone künftig die Möglichkeit besitzen, zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gerade in Bereichen, die durch das Strafrecht kaum abgedeckt werden können, die betreffenden Personen zu disziplinieren und allfällige Straftaten zu verhindern. Da es sich dabei nur um eine freiheitsbeschränkende Massnahme handelt, die einen relativ leichten Eingriff in die persönliche Freiheit des Ausländers darstellt, wurde die Schwelle für die Anordnung der Massnahmen nicht sehr hoch angesetzt. Um die Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu definieren, ist vom weiten Begriff des Polizeigüterschutzes auszugehen. So fällt nicht nur deliktisches Verhalten wie etwa Drohungen gegen Heimleiter oder andere Asylbewerber darunter. Eine Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegt auch vor, wenn konkrete Anhaltspunkte für den Verdacht der Begehung strafbarer Handlungen – etwa im Drogenmilieu – vorliegen, wenn Kontakte zu extremistischen Kreisen bestehen oder wenn der Ausländer ganz allgemein in grober Weise gegen ungeschriebene Regeln des sozialen Zusammenlebens verstösst. Damit kann auch renitentes oder dissoziales Verhalten mit einer Sanktion – z. B. Umplazierung in einen abgelegenen Ort – belegt werden, ohne dass allerdings bereits jede Bagatelle darunter fallen würde. Die persönliche

Freiheit, insbesondere die Bewegungsfreiheit, darf allerdings nicht derart eingeschränkt werden, dass die Massnahme einem verdeckten Freiheitsentzug gleichkommt.

Von der Möglichkeit der Zuweisung oder des Verbots eines bestimmten Rayons kann der Kanton bis zum Zeitpunkt der Ausschaffung Gebrauch machen. Ferner findet die Massnahme subsidiär auch Anwendung, wenn der Ausländer nicht ausgeschafft werden kann, aber dennoch die Notwendigkeit bestehen sollte, ihn von bestimmten Orten fernzuhalten oder ihn zu überwachen. Da die Ein- oder Ausgrenzung zeitlich unbefristet angeordnet werden kann, wird damit den öffentlichen Sicherheitsbedürfnissen gerade in Fällen des undurchführbaren Wegweisungsvollzuges in weitestgehender Weise Rechnung getragen.

Bei Nichtbefolgung der Auflage droht bis zum erstinstanzlichen Entscheid die Anordnung der Vorbereitungshaft und danach die Anordnung der Ausschaffungshaft als Sanktion (vgl. Art. 13a Bst. b [neu] und Art. 13b Bst. b [neu]). Wird die Massnahme der Eingrenzung oder Ausgrenzung hingegen auf Personen angewandt, die nicht ausgeschafft werden können, so kann ein Ausländer, der sich nicht an die Anordnungen hält, gemäss der neuen Sanktion von Artikel 23a (neu) mit Gefängnis bestraft werden.

Die Zuweisung eines bestimmten Gebietes oder das Verbot, ein solches zu betreten, kann zum einen von dem Kanton angeordnet werden, der für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung zuständig ist (Abs. 2; vgl. ebenso Art. 13c Abs. 1 [neu]). Um indessen den Kantonen auch eine Sanktionsmöglichkeit gegen unerwünschte Personen aus anderen Kantonen zu geben, wurde eine doppelte Zuständigkeit geschaffen. Die Behörden des Kantons, auf dessen Gebiet ein Ausländer in der umschriebenen Weise aufgefallen ist und aufgegriffen wurde, können daher ebenfalls eine Ausgrenzungs-Anordnung erlassen.

Gegen die Anordnung einer Eingrenzung oder Ausgrenzung steht eine Beschwerde bei einer kantonalen richterlichen Behörde offen (Abs. 3). Bei dieser Behörde hat es sich um ein weisungsungebundenes Organ zu handeln, welches ein justizmässiges Verfahren garantiert. Nachfolgend steht dann der ordentliche kantonale Instanzenzug und schliesslich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht offen. Da es hier einerseits um die Abgrenzung zwischen Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentzug gehen wird, andererseits jene Massnahmen auch für unbestimmte Zeit verfügt werden können, ist eine solche Anfechtungsmöglichkeit sachlich gerechtfertigt. Dagegen wird einer solchen Beschwerde von Gesetzes wegen die aufschiebende Wirkung entzogen, und diese kann somit auch von der Rekursbehörde nicht wiederhergestellt werden. So bleibt die Massnahme auch während ihrer Überprüfung in Kraft. Immerhin ist aber schon bei der Anordnung einer Eingrenzung der Aspekt der Verhältnismässigkeit zu beachten. Und selbstverständlich kann der Ausländer bei der anordnenden Behörde jederzeit ein Gesuch um Aufhebung der Massnahme einreichen. Ausserdem besteht die Möglichkeit, ein Wiedererwägungsgesuch zu stellen, wenn sich die Umstände, die zu einer Ein- oder Ausgrenzung geführt haben, derart verändert haben, dass die Massnahme nicht mehr gerechtfertigt erscheint.

216 Ausschaffung und Durchsuchung (Art. 14)

Die zuständige kantonale Behörde kann einen Ausländer, der seiner Ausreisepflichtung nicht nachkommt (Abs. 1 Bst. a) oder dessen Weg- und Ausweisung

sofort vollzogen werden kann (Abs. 1 Bst. b), schon heute ausschaffen (Art. 14 Abs. 1 [*bisher*]). Bei der vorgeschlagenen sprachlichen Änderung in Buchstabe b – «kann» statt «muss» – handelt es sich um eine rein redaktionelle Korrektur. Zwar verpflichtet das Asylgesetz die Kantone zum Vollzug der Wegweisungsverfügung (Art. 18 Abs. 2 AsylG), bei der Ausweisung nach ANAG besteht hingegen keine solche Vollzugsverpflichtung.

Ergänzt werden jene Möglichkeiten nun durch die Bestimmung, dass der Ausländer auch ausgeschafft werden kann, wenn er sich in Ausschaffungshaft befindet und ein rechtskräftiger Aus- oder Wegweisungsentscheid vorliegt (Abs. 1 Bst. c). Damit soll sichergestellt werden, dass sich ein in Haft befindlicher Ausländer nicht auf das Recht der freiwilligen Ausreise in ein Land seiner Wahl berufen kann und auf diese Weise allenfalls seine Haftentlassung durchsetzt und so die Gelegenheit erhält unterzutauchen. Denn das in Artikel 17a AsylG für abgewiesene Asylbewerber ausdrücklich statuierte Recht auf freiwillige Ausreise ist völkerrechtlich nicht zwingend. Damit in Zusammenhang steht auch die eingefügte Ergänzung im einleitenden Satz desselben Absatzes, wonach die kantonale Behörde den Ausländer in einen von ihr bezeichneten Staat ausschaffen kann. Während grundsätzlich einem abgewiesenen Asylbewerber oder einem weggewiesenen Ausländer auch weiterhin die Möglichkeit offenstehen soll, seiner Ausreisepflichtung freiwillig nachzukommen, schien es dem Bundesrat sinnvoll, diese Gelegenheit in allen in Absatz 1 erwähnten Fallkategorien zu beschneiden und festzuhalten, dass die Behörden den Zielstaat (meist das Heimatland des Ausländers) bestimmen können, in den der Ausländer ausgeschafft wird. Denn namentlich für Ausländer aus Drittstaaten ist es kaum möglich, ohne entsprechendes Visum legal aus einem europäischen Land in einen europäischen Drittstaat weiterzureisen. Die Schweiz kann daher dem Vorwurf der Duldung der illegalen Ausreise in Drittstaaten nur entgehen, wenn sie in diesen Fällen die Möglichkeit der freiwilligen Ausreise aufhebt. Vorbehalten bleibt indes Artikel 32 der Flüchtlingskonvention als *lex specialis*, der in Absatz 3 festhält, dass ein anerkannter Flüchtling, dem eine Ausweisung droht, das Recht hat, sich ein Land seiner Wahl auszusuchen. Und bei Asylbewerbern gilt es auf jeden Fall, die Vorschriften von Artikel 47 AsylG zu beachten.

Überdies sieht Absatz 2 vor, dass ein Ausländer, der die Möglichkeit hat, rechtmässig – z. B. visumfrei – in mehrere Staaten auszureisen, die Wahl haben soll, wohin er ausgeschafft werden möchte. Es ist nicht notwendig, in diesem Fall die Möglichkeit der freien Ausreise einzuschränken.

Nach geltendem Recht ist der Asylbewerber verpflichtet, seine Reise- und Identitätspapiere den Asylbehörden abzugeben (Art. 12b Abs. 1 Bst. b AsylG [*bisher*]). Ebenso sind die Ausländerbehörden darauf angewiesen, dass Ausländer in einem Weg- oder Ausweisungsverfahren ihre Papiere zwecks Feststellung ihrer Identität und Durchführung eines allfälligen Vollzuges abliefern. Dadurch, dass viele Asylbewerber und auch andere Ausländer dies häufig unterlassen, obwohl sie durchaus im Besitz von Papieren sind, wird der Vollzug der angeordneten Weg- oder Ausweisungen unnötig erschwert oder gar verunmöglicht. Als Zwangsmassnahme zur Beschaffung von Unterlagen, welche für die Ausweisung und Rückschaffung erforderlich sind, kommt daher in erster Linie die Durchsuchung des Ausländers und seiner Effekten sowie allenfalls seiner Unterkunft in Frage. Die folgenden Absätze sowie der neu einzufügende Artikel 12b Absatz 5 AsylG (vgl. unten Ziff. 22.1) dienen deswegen alle dem gemeinsamen Zweck, die Papierbeschaffung beim Ausländer selbst sowie in seinem Umfeld vornehmen zu können und so schliesslich den Vollzug von Weg- oder Ausweisungen zu ermöglichen. Nach schweizerischem

Staatsrecht stellt die Durchsuchung einen Eingriff in das vom Bundesgericht sehr weit definierte Recht der persönlichen Freiheit dar. Einschränkungen sind danach zulässig, wenn sie auf einem Gesetz beruhen, einem überwiegenden öffentlichen Interesse dienen und verhältnismässig sind. Diese Voraussetzungen werden durch die vorliegenden Gesetzesbestimmungen erfüllt.

Ausländer und Sachen, die sie mitführen, können im Rahmen eines Weg- oder Ausweisungsverfahrens zur Sicherstellung von Reise- und Identitätspapieren durchsucht werden, wobei die Durchsuchung nur von einer Person gleichen Geschlechts vorgenommen werden darf (Abs. 3). Diese Regel stellt das ausländerrechtliche Gegenstück zur entsprechenden neuen Bestimmung im Asylgesetz dar (vgl. Art. 12b Abs. 5 [neu]). Dabei ist zu beachten, dass die Durchsuchungskompetenz im Gegensatz zur Bestimmung im Asylgesetz weder in örtlicher noch persönlicher Hinsicht eingeschränkt ist. Die zuständige kantonale Behörde (regelmässig eine Polizeibehörde) kann Ausländer oder Asylbewerber während der gesamten Dauer des Aus- oder Wegweisungsverfahrens – also schon vor dem erstinstanzlichen Entscheid hierüber – überall, wo sie betroffen werden, durchsuchen.

Ist ein erstinstanzlicher Entscheid ergangen, so stellt sich die Frage der Durchsuchung des Ausländers zwecks Papierbeschaffung kaum mehr, da sich ein papierloser Ausländer oder Asylbewerber zu diesem Zeitpunkt wegen mangelnder Mitwirkung bei der Papierbeschaffung oft schon in Ausschaffungshaft befinden wird. Wesentlich häufiger ist in diesem Zeitpunkt die Situation, dass ein weg- oder auszuweisender Ausländer seine Papiere bei Drittpersonen – seien das andere Ausländer oder Schweizer – versteckt hat oder sich der drohenden Ausschaffung durch Verbergen zu entziehen versucht. Deshalb soll eine kantonale richterliche Behörde die Durchsuchung einer Wohnung oder anderer Räume anordnen können, wenn der Verdacht besteht, dass ebendiese Umstände vorliegen (Abs. 4). Da es sich bei einer solchen Durchsuchung um Eingriffe in Grundrechtspositionen Dritter handelt (Unversehrtheit der Wohnung und der Privatsphäre, Art. 8 EMRK), über deren Berechtigung aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips eine vorgängige Prüfung notwendig ist, bedarf sie der richterlichen Anordnung.

217 Strafbestimmung zur Ein- und Ausgrenzung (Art. 23a)

Während die Verletzung einer Gebietszuweisung oder eines Verbots, ein bestimmtes Gebiet zu betreten, bis zum Vollzug der Weg- oder Ausweisung die Sanktion der Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft nach sich ziehen kann, wird ein Ausländer, welcher aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht ausgeschafft werden kann und der allfällig bestehende Auflagen hinsichtlich einer örtlichen Aufenthaltsbeschränkung missachtet, gemäss der neuen Strafbestimmung des vorliegenden Artikels mit Gefängnis bis zu einem Jahr bestraft. Die Schaffung dieses Straftatbestandes für die Verletzung der Auflagen knüpft inhaltlich an Artikel 291 StGB (Verweisungsbruch) an. Ist der Vollzug einer Weg- oder Ausweisung nicht durchführbar – etwa bei Personen, die asylunwürdig im Sinne von Artikel 8 AsylG sind, die aber aufgrund des Non-refoulement-Gebotes nicht in ihr Heimatland zurückgeschafft werden können –, so dient die Ein- oder Ausgrenzung gleichsam als Ersatz für eine Internierung. Deshalb soll die vorgesehene Strafe auch ein gewisses Gewicht haben, um den Ausländer tatsächlich von einem Bruch der Auflagen abzuhalten.

Absatz 1 wurde lediglich um den Verweis auf die neue Strafbestimmung von Artikel 23a (*neu*) ergänzt und sprachlich angepasst.

22 **Änderungen des Asylgesetzes**

221 **Mitwirkungspflicht und Durchsuchung**
(Art. 12b)

Die Erfahrung hat gezeigt, dass ein Grossteil aller Asylbewerber mit Reisepapieren in die Schweiz einreisen. Bevor sie indessen ein Asylgesuch einreichen, verstecken sie diese oder vernichten sie gar auf Anraten der Schlepper, in der Absicht, eine spätere Wegweisung möglichst zu verzögern oder gar zu verhindern. Um diesem Verhalten zu begegnen, hat das BFF in einer internen Weisung festgehalten, dass Asylsuchende erst nach Abgabe ihrer Papiere oder nach Vorbringen einer glaubwürdigen Begründung, warum dies nicht möglich sei, in der Empfangsstelle aufgenommen werden. Rechtlich gesehen handelt es sich dabei um eine sich auf die Mitwirkungspflicht (vgl. Art. 12b) stützende Modalität des Empfangsstellenprozederes und nicht um ein Zulassungsverfahren zum Asylverfahren. Nach einigen Kontroversen wurde insbesondere die Umsetzung der Weisung verbessert. Die Weisung selbst ist heute grundsätzlich nicht mehr bestritten. Der Erfolg hat dieser Massnahme zudem Recht gegeben: Während früher nur etwa 60 Prozent aller Gesuchsteller ihre Papiere in der Empfangsstelle abgaben, sind es heute gegen 85 Prozent. Damit wurde ein wichtiger Schritt getan, um bei einer allfälligen Ablehnung der Gesuche den Vollzug der Wegweisung zu sichern. Um der Weisung nunmehr eine klare gesetzliche Grundlage zu geben, wird in unserem Entwurf der bestehende Artikel 12b ergänzt. Schon bisher war die Abgabe der Reisepapiere und Identitätsausweise eine gesetzliche Mitwirkungspflicht (Abs. 1 Bst. b [*bisher*]). Neu wird nun auch noch ausdrücklich statuiert, dass dies bereits in der Empfangsstelle zu geschehen habe (Abs. 1 Bst. b [*neu*]).

Wie wir bereits erwähnt haben, stellt die Durchsuchung einer Person und ihrer Effekten eine der Zwangsmassnahmen dar, die langfristig für einen wirksamen Vollzug und damit letztlich für ein glaubwürdiges Asylverfahren sorgen. Daneben spielt für den Wunsch nach einer Durchsuchungskompetenz in den Empfangsstellen und Kollektivunterkünften ein anderer Aspekt eine ebenso massgebende Rolle. Wiederholt wurden Heimpersonal und andere Asylbewerber von Gesuchstellern mit Waffen bedroht. Ebenso wurden mehrfach Waffen in solchen Unterkünften sichergestellt. Zur Wahrung der körperlichen Integrität sowohl der Leitung als auch der Mitbewohner wird deshalb die Möglichkeit geschaffen, Gesuchsteller, sofern sie in einer Empfangsstelle oder Kollektivunterkunft untergebracht sind, sowie ihre Sachen, die sie mitführen, zum Zweck der Sicherstellung von Reisepapieren sowie von gefährlichen Gegenständen zu durchsuchen (Abs. 5). Da sich der Asylbewerber während des Asylverfahrens in diesen Unterkünften in einem besonderen Rechtsverhältnis befindet, bedarf die Durchsuchung keiner richterlichen Ermächtigung. Bei der zur Durchsuchung zuständigen Behörde wird es sich regelmässig um den Leiter der Empfangsstelle oder um eine Polizeibehörde handeln.

222 **Inhalt der Wegweisungsverfügung** (Art. 17a)

Mit den vorgesehenen Änderungen in diesem Artikel, die im Zusammenhang mit Artikel 47 (*neu*) gesehen werden müssen, wird der sofortige Vollzug von Nichteintretensentscheiden nach Artikel 16 Absätze 1 und 2 unter Berücksichtigung des Grundsatzurteils der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) vom 22. Juni 1992 (EMARK/1993, 1) grundsätzlich wieder ermöglicht (Abs. 2). Ergeht ein Nichteintretensentscheid, so wird einer allfälligen Beschwerde regelmässig die aufschiebende Wirkung entzogen und in der Wegweisungsverfügung der Zeitpunkt festgesetzt, in dem der Gesuchsteller schweizerisches Gebiet verlassen haben muss (Abs. 1 Bst. b). Da der Betroffene gemäss dem Urteil der ARK aber auch im Falle eines sofortigen Vollzuges das Recht hat, noch in der Schweiz ein Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung stellen zu können, wird ihm für dessen Einreichung eine Frist von 24 Stunden eingeräumt (Art. 47 Abs. 1 [*neu*]). Erst nach unbenütztem Ablauf dieser Frist erfolgt unmittelbar der Vollzug der Wegweisung.

Mit der vorgeschlagenen Änderung in Absatz 1 Buchstabe b («Zeitpunkt» statt «Tag») können nebst dem sofortigen Vollzug auch unbestimmte Zeitangaben ins Dispositiv von Asyl- beziehungsweise Wegweisungsentscheiden aufgenommen werden (Beispiel: kurze, nicht nach Tagen bemessene Fristen; «nach Verbüssung der Strafe» usw.), um so den unterschiedlichen Bedürfnissen bei der Entscheidung Rechnung zu tragen. Sprachlich drückt die Bestimmung zudem klarer aus, dass der Gesuchsteller die Schweiz bis zu einem bestimmten Zeitpunkt verlassen haben muss.

Die Ergänzung in Absatz 1 Buchstabe d macht klar, dass eine Bezeichnung derjenigen Staaten, in welche der Gesuchsteller nicht zurückgeführt werden darf, nur in gewissen Fällen (z. B. bei Entscheiden nach Art. 6) erfolgt.

223 **Aufschiebende Wirkung und sofortiger Vollzug** (Art. 47)

Fest steht, dass der Vollzug der Wegweisung gerade bei Nichteintretensentscheiden durch entsprechende Massnahmen speziell gesichert werden muss, da sonst die abgewiesenen Gesuchsteller vielfach untertauchen. Gleichzeitig ist den Betroffenen auch bei der Anordnung des sofortigen Vollzuges die Gelegenheit zu geben, ein Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Beschwerde einzureichen und zumindest den Entscheid darüber in der Schweiz abwarten zu können.

Damit diesen beiden Anliegen Rechnung getragen werden kann, schlagen wir vor, dass dort, wo die Wegweisung sofort vollziehbar ist, der abgewiesene Asylbewerber sein Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung innert 24 Stunden ab der Eröffnung des Entscheides einzureichen hat. Um seine Rechte tatsächlich und wirksam wahrnehmen zu können, ist vorgesehen, dass der Betroffene auf seine Rechte hinzuweisen ist (Abs. 1). Im Rahmen von organisatorischen Vorkehren wird zudem die Möglichkeit geprüft, ob Formularbeschwerden zur Verfügung gestellt werden könnten, die sowohl die Beschwerde für den rechts- und sprachunkundigen Beschwerdeführer als auch die Entscheidung über das Gesuch erleichtern würden. Über das Gesuch hat die Asylrekurskommission innert weiterer 48 Stunden zu entscheiden (Abs. 2). Gleichzeitig kann der Beschwerdeführer zur Sicherung eines allfälligen späteren Vollzuges während maximal 72 Stunden festgehal-

ten werden (Abs. 2^{bis}). Dieser Freiheitsentzug lässt sich, weil es darum geht, den Betroffenen möglicherweise wegzuweisen, auf Artikel 5 Ziffer 1 Buchstabe f EMRK stützen. Eine richterliche Haftkontrolle ist in diesen Fällen jedoch nicht erforderlich, da die Freiheitsentziehung bereits wieder beendet ist, bevor eine allfällige Haftprüfung zur Freilassung hätte führen können. Ist jedoch absehbar, dass die Beschwerdebehörde aufgrund von Sonn- und Feiertagen die 48stündige Frist nicht einhalten kann, so kann eine Ausschaffungshaft nach Artikel 13b ANAG (*neu*) angeordnet werden.

Durch die Änderung von Absatz 1 entfällt der Hinweis auf Artikel 55 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (SR 172.021). Selbstverständlich behält dieser Artikel in allen übrigen Fällen aber seine Gültigkeit.

23 Übergangsbestimmungen

Aufgrund der von den Kantonen geäusserten Bedenken wird der Bundesrat zur gegebenen Zeit, je nach der Situation in den Kantonen, das Inkrafttreten bestimmen. Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderungen hängigen Verfahren soll ausnahmslos das neue Recht gelten. Somit können die vorgesehenen Zwangsmassnahmen unverzüglich angewandt werden. Dies erlaubt zudem eine erste Beurteilung ihrer Wirksamkeit noch während des Verfahrens zur Überführung des AVB ins ordentliche Recht. Sollten sich in dieser Zeit Mängel der neuen Regelung zeigen, könnten diese allenfalls noch mit der ordentlichen Revision behoben werden.

3 Auswirkungen

31 Finanzielle und personelle Auswirkungen

311 Auf den Bund

Mit der letzten Asylgesetzrevision wurden insbesondere die Voraussetzungen zur Steigerung der Entscheidkapazitäten geschaffen. Verbunden damit war auch die Aufstockung des Personalbestandes im Bundesamt für Flüchtlinge. Die vorliegende Revision des ANAG und des Asylgesetzes bringt hingegen dem Bund keinen zusätzlichen Mehraufwand, der nicht mit dem bestehenden Personalbestand und den bereits eingespielten Abläufen aufgefangen werden könnte. Die Zwangsmassnahmen stellen in erster Linie ein Instrument in den Händen der Kantone zur Sicherung der Wegweisung und zur Verhinderung des Missbrauchs des Asylrechts durch kriminelle Ausländer dar.

312 Auf die Kantone und Gemeinden

Ob und welche zusätzlichen Raum- und Personalbedürfnisse die hier vorgeschlagenen Massnahmen bei den Kantonen auslösen werden, ist zur Zeit noch nicht genau absehbar. Angesichts des Mangels an Vollzugsplätzen und personeller Engpässe in einigen Kantonen werden neben der Erstellung neuer Haftplätze auch andere Lösungen, wie etwa interkantonale Konkordate zur gegenseitigen Hilfe beim Vollzug, zur Diskussion gestellt werden müssen. Noch einmal sei hier aber darauf hingewiesen, dass die Annahme einiger Kantone, dass aufgrund dieses Gesetzes zusätzliche Vollzugsanstalten mit einem hohen Sicherheitsstandard zu bauen seien,

schon aufgrund erster grober Schätzungen der Bedürfnisse übertrieben ist. Die komplexen Probleme erfordern indes eine eingehende Prüfung. Der Bund ist gewillt, den Kantonen seine Hilfe bei der Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen anzubieten. Das BFF hat deshalb bereits eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern des Bundes und der am meisten betroffenen Kantone eingesetzt und sie beauftragt zu prüfen, ob und wie den Kantonen bis zum Inkrafttreten des neuen Rechts eine noch bessere Vollzugsunterstützung gewährt werden könnte.

Über die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Bestimmungen lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt mangels konkreter Erfahrungswerte keine zuverlässigen Aussagen machen. Indes weist der Bundesrat darauf hin, dass die revidierte Asylverordnung 2, die auf den 1. Januar 1994 in Kraft tritt, in Artikel 9 vorsieht, dass den Kantonen pro Asylbewerber eine Tagespauschale von 100 Franken an die Kosten einer allfälligen Ausschaffungshaft vergütet wird. Dies darf als beträchtliche Vorleistung des Bundes im Hinblick auf die Umsetzung dieser Vorlage durch die Kantone gewertet werden. Da die verfassungsmässige Kompetenz für den Vollzug von Weg- und Ausweisungen für den Bereich der Ausländer grundsätzlich bei den Kantonen liegt, wäre eine weitere Abgeltung der Vollzugsleistungen der Kantone durch den Bund in diesem Bereich nicht sachgerecht.

32 Andere Auswirkungen

Insbesondere die durch das Gesetz vorgesehenen neuen Aufgaben der Haftrichter erfordern in vielen Kantonen eine Neustrukturierung der Gerichtsorganisation. Die Umsetzung der vorgelegten Massnahmen bedarf der kantonalen Rahmengesetzgebung (z. B. Anpassung der kantonalen ANAG-Vollzugsverordnungen), die im ordentlichen kantonalen Gesetzgebungsverfahren eingeführt werden muss. Schliesslich ist die Ausarbeitung besonderer Haftreglemente für den Vollzug der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft durch die Kantone vorgesehen.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1991–1995 nicht angekündigt. Der Bundesrat bekräftigte jedoch in seinem Bericht über die Legislaturplanung 1991–1995 vom 25. März 1992 (BB1 1992 III 36, Ziff. 1.1.3, Ziel 7) seine Entschlossenheit, das Asylverfahren wieder seinem ursprünglichen Zweck zuzuführen und im Falle negativer Entscheide auf die konsequente Durchführung des Wegweisungsvollzuges hinzuwirken. Mit diesen allgemeinen Absichtserklärungen kommt klar zum Ausdruck, dass dem Missbrauch des Asylrechts vor allem durch kriminelle Asylbewerber nachdrücklich entgegenzuwirken ist. Zudem wurde in einer Reihe von Vorstössen die dringliche Behandlung des Problems gefordert. Der vorliegende Entwurf trägt diesen Anliegen Rechnung.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Teil VI des Maastrichter Vertrages «Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres» umschreibt in Artikel K.1 die Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse. Neben der Asylpolitik werden unter anderem auch die Vorschriften über das Überschreiten der Aussengrenze, die Einwanderungspolitik und die Politik gegenüber Staatsangehörigen dritter Länder genannt. In diesen

Bereichen sollen die Mitgliedstaaten einander im Rat unterrichten und konsultieren, um ihr Vorgehen zu koordinieren. Eine Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Verwaltungsstellen der einzelnen Mitgliedstaaten sichert diese Koordination.

Die Harmonisierungsbestrebungen unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) führten bisher zum Abschluss eines Zuständigkeitsabkommens zur Behandlung eines Asylgesuches (Dubliner Übereinkommen). Ein Abkommen über das Überschreiten der Aussengrenzen der Mitgliedstaaten wurde bisher noch nicht unterzeichnet. Daneben erstreckt sich die Zusammenarbeit auf gemeinsame Herkunftsländerbeurteilungen und auf Harmonisierungen in der Visumpolitik. In Vorbereitung befinden sich materielle Kriterien im Bereiche der Flüchtlingsanerkennung.

Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht bilden im gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht Gegenstand der Harmonisierungsbestrebungen der Mitgliedstaaten. Aus der Dubliner Konvention ergibt sich immerhin die Verpflichtung, neben der Durchführung eines materiellen Asylverfahrens auch dafür zu sorgen, dass der Ausländer den Geltungsbereich des Übereinkommens verlässt, sofern sein Aufenthalt im zuständigen Staat nicht geregelt werden kann. Wie der einzelne Mitgliedstaat dieses Ziel indessen erreichen will, bildet noch nicht Gegenstand gemeinsamer Regelungen.

Bei der Beurteilung der Übereinstimmung der vorgeschlagenen Regeln mit dem europäischen Recht sind die Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention von weitaus grösserer Bedeutung, als die bisherigen EU-Regelungen. Artikel 5 EMRK umschreibt das Menschenrecht auf Freiheit und Sicherheit und die Voraussetzungen seiner Einschränkung oder Beschränkung. Die im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Massnahmen greifen in dieses Menschenrecht ein und wurden daher eingehend auf ihre Kompatibilität mit den Eingriffsvorbehalten geprüft.

6 Verfassungsmässigkeit

Der Entwurf des neuen Bundesgesetzes stützt sich ebenso wie die beiden geltenden Gesetze auf den Artikel 69^{ter} der Bundesverfassung.

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 69^{ter} der Bundesverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 22. Dezember 1993 ¹⁾,
beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 26. März 1931 ²⁾ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer wird wie folgt geändert:

Art. 13a (neu)

Um die Durchführung eines Wegweisungsverfahrens sicherzustellen, kann die zuständige kantonale Behörde einen Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt, während der Vorbereitung des Entscheides über seine Aufenthaltsberechtigung für höchstens drei Monate in Haft nehmen, wenn er:

- a. sich im Asyl- oder Wegweisungsverfahren weigert, seine Identität offenzulegen, mehrere Asylgesuche unter verschiedenen Identitäten einreicht oder wenn er wiederholt einer Vorladung keine Folge leistet;
- b. ein nach Artikel 13e ihm zugewiesenes Gebiet verlässt oder ihm verbotenes Gebiet betritt;
- c. eine Einreisesperre missachtet hat und nicht sofort weggewiesen werden kann;
- d. nach einer rechtskräftigen Ausweisung oder Landesverweisung ein Asylgesuch einreicht;
- e. Personen ernsthaft bedroht oder an Leib und Leben erheblich gefährdet und deshalb strafrechtlich verfolgt wird oder verurteilt worden ist.

Art. 13b (neu)

¹ Ist die Wegweisung vollstreckbar oder wurde ein erstinstanzlicher Weg- oder Ausweisungsentscheid eröffnet, kann die zuständige kantonale Behörde den Ausländer zur Sicherstellung des Vollzugs:

- a. in Haft belassen, wenn er sich gestützt auf Artikel 13a bereits in Haft befindet;
- b. in Haft nehmen, wenn Gründe nach Artikel 13a Buchstabe b, c oder e vorliegen;
- c. in Haft nehmen, wenn konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass er sich der Ausschaffung entziehen will.

¹⁾ BBl 1994 I 305

²⁾ SR 142.20

² Die Haft darf höchstens sechs Monate dauern; stehen dem Vollzug der Weg- oder Ausweisung besondere Hindernisse entgegen, kann die Haft mit Zustimmung der kantonalen richterlichen Behörde um höchstens sechs Monate verlängert werden.

³ Das für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung Notwendige ist umgehend vorzukehren.

Art. 13c (neu)

¹ Die Haft wird von der Behörde des Kantons angeordnet, welcher für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung zuständig ist.

² Die Rechtmässigkeit der Haft ist spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde zu überprüfen.

³ Der inhaftierte Ausländer kann jederzeit ein Haftentlassungsgesuch einreichen. Über das Gesuch hat die richterliche Behörde innert acht Arbeitstagen aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu entscheiden. Ein erneutes Gesuch um Haftentlassung kann bei der Haft gemäss Artikel 13a nach einem und bei der Haft nach Artikel 13b nach zwei Monaten gestellt werden.

⁴ Die Haft wird beendet, wenn:

- a. der Haftgrund entfällt oder sich erweist, dass der Vollzug der Weg- oder Ausweisung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen undurchführbar ist;
- b. einem Haftentlassungsgesuch entsprochen wird;
- c. die inhaftierte Person eine freiheitsentziehende Strafe oder Massnahme antritt.

⁵ Die zuständige Behörde hat über die Aufenthaltsberechtigung des Ausländers ohne Verzug zu entscheiden.

Art. 13d (neu)

¹ Die Kantone sorgen dafür, dass eine vom Verhafteten bezeichnete Person in der Schweiz benachrichtigt wird. Der Verhaftete kann mit seinem Rechtsvertreter mündlich und schriftlich verkehren.

² Die Haft ist in geeigneten Räumlichkeiten zu vollziehen. Die Zusammenlegung mit Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug ist zu vermeiden. Den Inhaftierten ist geeignete Beschäftigung anzubieten.

Art. 13e (neu)

¹ Die zuständige kantonale Behörde kann einem Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt und der die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet, die Auflage machen, ein ihm zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten.

² Diese Massnahmen werden von der Behörde des Kantons angeordnet, der für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung zuständig ist. Das Verbot, ein bestimmtes Gebiet zu betreten, kann auch von der Behörde des Kantons erlassen werden, in dem dieses Gebiet liegt.

³ Gegen die Anordnung dieser Massnahmen kann bei einer kantonalen richterlichen Behörde Beschwerde geführt werden. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.

Art. 14

¹ Die zuständige kantonale Behörde kann einen Ausländer in einen von ihr bezeichneten Staat ausschaffen, wenn:

- a. er die Frist, die ihm zur Ausreise gesetzt worden ist, verstreichen lässt;
- b. seine Weg- oder Ausweisung sofort vollzogen werden kann;
- c. er sich nach Artikel 13b in Haft befindet und ein rechtskräftiger Aus- oder Wegweisungsentscheid vorliegt.

² Hat der Ausländer die Möglichkeit, rechtmässig in mehrere Staaten auszureisen, wird er in das Land seiner Wahl ausgeschafft.

³ Die zuständige kantonale Behörde kann während eines Aus- oder Wegweisungsverfahrens einen Ausländer und Sachen, die er mitführt, zur Sicherstellung von Reise- und Identitätspapieren durchsuchen. Die Durchsuchung darf nur von einer Person gleichen Geschlechts durchgeführt werden.

⁴ Ist ein erstinstanzlicher Entscheid ergangen, kann die richterliche Behörde die Durchsuchung einer Wohnung oder anderer Räume anordnen, wenn der Verdacht besteht, dass sich ein weg- oder auszuweisender Ausländer darin verborgen hält oder dass für das Verfahren benötigte Reise- oder Identitätspapiere darin versteckt werden.

Art. 23a (neu)

Wer Massnahmen nach Artikel 13e nicht befolgt, wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr bestraft, falls sich erweist, dass der Vollzug der Weg- oder Ausweisung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen undurchführbar ist.

Art. 24 Abs. 1 erster Satz

¹ Die Verfolgung und Beurteilung der Zuwiderhandlungen nach den Artikeln 23 und 23a obliegt den Kantonen. ...

II

Das Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 ¹⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 12b Sachüberschrift, Abs. 1 Bst. b und Abs. 5 (neu)

Mitwirkungspflicht und Durchsuchung

¹ Wer um Asyl ersucht, ist verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken. Er muss insbesondere:

- b. bereits in der Empfangsstelle Reisepapiere und Identitätsausweise abgeben;

⁵ Ist der Gesuchsteller in einer Empfangsstelle oder Kollektivunterkunft untergebracht, kann die zuständige Behörde ihn und Sachen, die er mitführt, zur Sicherstellung von Reise- und Identitätspapieren sowie von gefährlichen Gegenständen durchsuchen. Der Gesuchsteller darf nur von einer Person gleichen Geschlechts durchsucht werden.

¹⁾ SR 142.31

Art. 17a Abs. 1 Bst. b und d sowie Abs. 2 (neu)

¹ Die Wegweisungsverfügung enthält:

- b. die Festsetzung des Zeitpunktes, in dem der Gesuchsteller schweizerisches Gebiet verlassen haben muss. Im Falle der Anordnung einer vorläufigen Aufnahme oder Internierung wird eine Frist im Zeitpunkt der Aufhebung bestimmt;
- d. gegebenenfalls die Bezeichnung jener Staaten, in welche der Gesuchsteller nicht zurückgeführt werden darf;

² Bei Entscheiden nach Artikel 16 Absätze 1 und 2 kann der sofortige Vollzug angeordnet werden.

Art. 47 Sachüberschrift, Abs. 1, 2 und 2^{bis} (neu)

Aufschiebende Wirkung und sofortiger Vollzug

¹ Ist die Wegweisung sofort vollziehbar, kann der Ausländer innert 24 Stunden ein Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einreichen. Er ist auf seine Rechte hinzuweisen.

² Über ein Begehren um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung hat die zuständige Behörde innert 48 Stunden zu entscheiden.

^{2bis} Der Beschwerdeführer kann bis zum Entscheid über sein Begehren von der zuständigen Behörde während maximal 72 Stunden festgehalten werden.

III

Schlussbestimmungen

¹ Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung hängigen Verfahren gilt das neue Recht.

² Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

³ Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.