

*Namentliche Gesamtabstimmung**Vote sur l'ensemble, par appel nominal**Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:*

Allenspach, Aubry, Bär, Baumann, Baumberger, Bäumlin, Béguelin, Bezzola, Binder, Bircher Peter, Bischof, Blatter, Borel François, Borer Roland, Borradori, Bortoluzzi, Brügger Cyrill, Bühler Simeon, Bühlmann, Bundi, Bürgi, Camponovo, Caspar-Hutter, Cavadini Adriano, Chevallaz, Cincera, Cumberg, Comby, Couchepin, Daep, Darbellay, de Dardel, David, Deiss, Dettling, Diener, Dormann, Ducret, Dünki, Duvoisin, Eggenberger, Eggly, Epiney, Eymann Christoph, Fankhauser, Fehr, von Felten, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Frey Claude, Frey Walter, Friderici Charles, Fritsch Oscar, Früh, Gardiol, Giger, Gobet, Goll, Gonseth, Graber, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Haering Binder, Hafner Rudolf, Hafner Ursula, Hari, Heberlein, Herzog, Hess Otto, Hess Peter, Hollenstein, Hubacher, Jaeger, Jäggi Paul, Jeanprêtre, Jenni Peter, Jöri, Keller Rudolf, Kern, Kühne, Ledergerber, Leemann, Lepori Bonetti, Leu Josef, Leuba, Leuenberger Ernst, Leuenberger Moritz, Loeb François, Maeder, Mamie, Marti Werner, Maspoli, Maurer, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Misteli, Müller, Nabel, Nebiker, Neuenschwander, Perey, Philipona, Pini, Poncet, Raggenbass, Rebeaud, Reimann Maximilian, Robert, Rohrbasser, Ruckstuhl, Ruf, Rutishauser, Sandoz, Savary, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Scheurer Rémy, Schmid Peter, Schmidhalter, Schmied Walter, Schnider, Schwab, Schweingruber, Seiler Hanspeter, Seiler Rolf, Sieber, Spielmann, Spoerry, Stalder, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner Rudolf, Strahm Rudolf, Stucky, Suter, Theubet, Thür, Tschopp, Tschuppert Karl, Vetterli, Vollmer, Weder Hansjürg, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss William, Zbinden, Ziegler Jean, Zisyadis, Zölch, Züger, Zwahlen, Zwygart (158)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Ruffy (1)

*Abwesend sind – Sont absents:*

Aguet, Aregger, Berger, Blocher, Bodenmann, Bonny, Brunner Christiane, Bühler Gerold, Caccia, Carobbio, Danuser, Dreher, Engler, Fasel, Giezendanner, Grossenbacher, Gysin, Hämmerle, Hegetschweiler, Hildbrand, Iten Joseph, Keller Anton, Maitre, Matthey, Mauch Rolf, Mauch Ursula, Miesch, Moser, Mühlemann, Nabholz, Oehler, Pidoux, Rechsteiner, Rycken, Segmüller, Steiger Hans, Tschäppät Alexander, Waner, Wick, Wyss Paul (40)

*Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:*

Haller (1)

*Abschreibung – Classement**Antrag des Bundesrates*

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse  
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

*Proposition du Conseil fédéral*

Classer les interventions parlementaires  
selon lettre aux Chambres fédérales

*Angenommen – Adopté**An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

93.128

**Zwangsmassnahmen  
im Ausländerrecht.****Bundesgesetz****Droit des étrangers.****Mesures de contrainte. Loi**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 22. Dezember 1993 (BBl 1994 I 305)  
Message et projet de loi du 22 décembre 1993 (FF 1994 I 301)

*Antrag der Kommission**Mehrheit**Eintreten**Minderheit*

(Borel François, Fankhauser, Gross Andreas)

*Nichteintreten**Antrag Weder Hansjürg**Nichteintreten**Antrag Ledergerber*

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag, die zwingenden formellen und inhaltlichen Vorschriften gemäss Artikel 43 Absatz 3 GVG einzuhalten. Gemäss dieser Bestimmung haben Botschaften und Berichte insbesondere darzustellen:

- a. die personellen und finanziellen Auswirkungen der Vorlage auf den Bund, insbesondere die Art und Weise der Kostendeckung und den Einfluss auf die Finanzplanung;
- b. die Folgekosten für die Kantone und Gemeinden;
- c. die Auswirkungen auf die Wirtschaft;
- d. soweit möglich das Verhältnis von Kosten und Nutzen der Vorlage.

*Antrag der LdU/EVP-Fraktion*

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag,

1. seinen Entwurf im Lichte der Kommissionsberatungen zu überarbeiten, um die Verabschiedung einer kohärenten Vorlage zu erleichtern;
2. dem Problem der gegenseitigen Information der Kantone und der Koordination zwischen dem straf- und dem asylrechtlich zuständigen Kanton die nötige Aufmerksamkeit zu schenken.

*Antrag Rechsteiner*

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag, den eidgenössischen Räten umgehend den Entwurf eines dringlichen Bundesbeschlusses vorzulegen, der in Abweichung vom Bundesgesetz über die Betäubungsmittel die kontrollierte Drogenabgabe für Drogensüchtige vorsieht.

*Proposition de la commission**Majorité**Entrer en matière**Minorité*

(Borel François, Fankhauser, Gross Andreas)

*Ne pas entrer en matière**Proposition Weder Hansjürg**Ne pas entrer en matière**Proposition Ledergerber*

Renvoyer le projet au Conseil fédéral

avec mandat de respecter sur le fond et la forme les dispositions de l'article 43 alinéa 3 de la loi sur les rapports entre les Conseils:

- a. Les conséquences financières et les effets sur l'état du personnel qu'aura pour la Confédération l'application des règles

seront couverts et l'influence qu'ils exerceront sur la planification financière;

b. Les frais qui s'ensuivront pour les cantons et les communes;

c. Les conséquences qui en résulteront pour l'économie;

d. Dans la mesure du possible la relation entre l'utilité des règles et mesures proposées, et les frais causés par leur application.

#### *Proposition du groupe AdI/PEP*

Renvoyer le projet au Conseil fédéral avec mandat:

1. de remanier son texte à la lumière des délibérations de la commission, de façon à le rendre plus cohérent et par là à faciliter son adoption;

2. d'accorder l'attention qu'il mérite au problème de l'échange d'informations entre cantons ainsi qu'à la question de la coordination des procédures entre le canton chargé de l'application de la peine et le canton compétent pour la demande d'asile.

#### *Proposition Rechsteiner*

Renvoyer le projet au Conseil fédéral

avec mandat de présenter, sans délai, un projet d'arrêté fédéral urgent qui prévoit, en dérogation de la loi fédérale sur les stupéfiants, la remise contrôlée de drogues aux toxicomanes.

#### *Ordnungsantrag – Motion d'ordre*

**Ledergerber Elmar (S, ZH):** Bevor der Rat jetzt für eine wahrscheinlich heftige Auseinandersetzung die Messer wetzt, bitte ich Sie, noch einmal einen Moment zurückzulehnen und zu überlegen, wo wir denn mit dieser Vorlage stehen.

Um es vorwegzunehmen: Ich stelle Ihnen den Antrag, es sei das Geschäft von der Traktandenliste abzusetzen und der Kommission und dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, ihre Aufgaben zu erfüllen und uns Vorschläge vorzulegen, zu denen sie von Gesetzes wegen verpflichtet sind.

Ich möchte das kurz begründen: Es besteht sehr grosse Einigkeit darüber, dass kriminellen Asylbewerbern gegenüber die Gesetze klar und konsequent angewendet werden sollen. Wir haben gegenüber kriminellen Asylbewerbern bereits heute ein ganzes Arsenal von gesetzlichen Vorschriften, die angewendet werden sollten. Es fehlen aber zum Teil die infrastrukturellen Voraussetzungen, das ist richtig; aber damit wird eigentlich dieses Gesetz, über das wir heute beraten sollen, im wesentlichen zu einem Finanzierungsgesetz von Haftplätzen und von Zuschüssen für die Kantone; das die Vorbemerkung. Warum können wir heute nicht über den Gesetzesentwurf beraten? In Artikel 43 Absatz 3 Geschäftsverkehrsgesetz steht, dass der Bundesrat in Botschaften und Berichten darzustellen habe:

«a) die personellen und finanziellen Auswirkungen einer Vorlage auf den Bund, insbesondere die Art und Weise der Kostendeckung und den Einfluss auf die Finanzplanung;

b) die Folgekosten für die Kantone und Gemeinden;

c) die Auswirkungen auf die Wirtschaft;

d) soweit möglich das Verhältnis der Vorlage ....»

Dieser Gesetzesentwurf, wie er vorliegt, beinhaltet möglicherweise Kosten von Hunderten von Millionen Franken, und zwar wiederkehrende Kosten. Die Grundlagen, die der Bundesrat in der Botschaft thematisiert, sind absolut nichtssagend. Wir haben zwar gestern noch eine Kurzfassung des Schlussberichtes einer Arbeitsgruppe «Vollzugsunterstützung» auf unsere Pulte gelegt bekommen, aber auch dieses Arbeitspapier lässt uns bezüglich der effektiven Kostenfolgen für Bund, Kantone und Gemeinden völlig im unklaren. Man spricht von möglicherweise 200 bis 300 zusätzlichen Haftplätzen. Der Bundesrat hat uns gestern einen Vorschlag für einen neuen Artikel 14e Anag vorgelegt, der in der Kommission nicht behandelt worden ist.

Ich muss Ihnen schon sagen: Da werden die Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes nun ganz gröblich verletzt, und zwar in einem Ausmass, das auch von diesem Gesetz nicht verantwortet werden kann.

Wir haben diese Woche vom Bundesrat ein Pressecommuniqué darüber erhalten, wie er gedenkt, in diesem Jahr die Budgetposten auszuschöpfen, und wieviel Zuwachs in den einzelnen Budgetposten möglich sein soll. Wir stehen in einer Situation ganz massiven Kostenbewusstseins und -sparens, und nun soll hier plötzlich eine Vorlage mit Folgekosten in der Höhe von möglicherweise hundert Millionen oder Hunderten von Millionen Franken kommen. Das wird sehr davon abhängen, welche Variante bei den Mehrheits-/Minderheitsanträgen jeweils durchkommt.

Ich stelle Ihnen den Antrag – ich wiederhole es –, dass diese grundsätzlichen Fragen, die die Kantone und den Bund Millionen, dreistellige Millionenbeträge, kosten werden, geklärt werden müssen, bevor wir ein solches Gesetz beschliessen; dass die Kommission und der Bundesrat ihre Hausaufgaben zuerst machen sollen und dass wir das nachher im Rat wieder traktandieren.

Ich bitte Sie, meinen Ordnungsantrag zu unterstützen.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich möchte Sie dringend bitten, diesen Ordnungsantrag abzulehnen. Der Bundesrat ist überzeugt, dass diese Vorlage unbedingt notwendig ist, um offensichtliche, gravierende Missstände im Asyl- und Ausländerrecht zeitgerecht zu beseitigen. Im übrigen darf ich Sie daran erinnern, dass auch die Bundesratsparteien im letzten Herbst der gleichen Meinung waren. Aufgrund dieser Lagebeurteilung haben wir diese Vorlage im beschleunigten Verfahren – auch das immer in Übereinstimmung einerseits mit den Bundesratsparteien und andererseits mit den Büros beider Räte – sehr, sehr gründlich erarbeitet.

Was nun die Frage des Vollzugs anbelangt, die Herr Ledergerber aufgreift, ist der Bundesrat mit gutem Recht davon ausgegangen, dass der Vollzug der Aus- und Wegweisungen nach dem geltenden Recht – Sie finden das sowohl im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) als auch im Asylgesetz – Sache der Kantone ist. Daran wollen wir nichts ändern – übrigens in Übereinstimmung mit der überwiegenden Anzahl der Kantone. Weil diese Rechtslage ganz klar war, haben wir schon in der Botschaft gesagt: Wir sind bereit, im Bereich des Asyls, wo die Fürsorgekosten bekanntlich vom Bund zu übernehmen sind, die Kantone mit einer Tagespauschale von 100 Franken für die Kosten der Ausschaffungshaft zu unterstützen.

Dann hat sich im Rahmen der Vernehmlassung gezeigt, dass die Kantone geltend gemacht haben, sie könnten auch die baulichen Infrastrukturaufgaben nicht allein lösen, sie seien dazu innert nützlicher Zeit nicht in der Lage. Daraufhin habe ich sofort diese Arbeitsgruppe «Vollzugsunterstützung» unter der Leitung von Herrn Direktor Scheidegger eingesetzt, die in Zusammenarbeit mit den Kantonen Lösungen gesucht hat.

In der Kommission ging ein Antrag Seiler Hanspeter durch, der die finanzielle Unterstützung der Kantone durch den Bund gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf wesentlich ausdehnen wollte. Es war weitgehend eine Blankonorm; da war es unsere Pflicht und Schuldigkeit, möglichst im Gesetz zu sagen, wie diese zusätzliche finanzielle Unterstützung erfolgen soll. Wir haben das mit diesem neuen Finanzierungsartikel auf den Tisch des Hauses gelegt.

Im übrigen darf ich Sie daran erinnern, dass es verfahrensmässig sogar das verfassungsmässige Recht des Bundesrates ist, bei der Beratung eines Geschäftes – wenn solche neue Vorschläge in einer Kommission durchgehen – selber auch Anträge zu stellen. Wir haben also nichts anderes gemacht, als von unserem verfassungsmässigen Recht Gebrauch zu machen.

Was nun die Gesamtkosten für Bund und Kantone anbelangt, würden wir uns – ausgenommen diese im Zusatzantrag ausgewiesenen Kosten – natürlich vollständig auf das Gebiet der Prophetie begeben, wenn wir nähere Angaben machen würden. Persönlich bin ich davon überzeugt, dass dieses Gesetz eine eminent generalpräventive Wirkung haben wird und daher unsere Asylkosten nicht nur stabilisieren, sondern eher reduzieren wird.

Ich darf Sie daran erinnern, dass wir heute im Asylbereich ein Budget von über 800 Millionen Franken haben. Meinen Sie



denn, Sie können dem Volk «verkaufen», dass wir für derartige Summen einfach administrativen Leerlauf betreiben, statt vorher die Wegweisungen sicherzustellen? Das ist nämlich der Zweck dieses Gesetzes: eindeutig rechtsstaatliche Verfahren auch im Vollzugsbereich sicherzustellen. Deshalb möchte ich Sie entschieden bitten, diesen Ordnungsantrag abzulehnen.

**Präsidentin:** Bei der letzten Abstimmung war es unklar, ob die Eingaben von gewissen Plätzen aus richtig an die elektronische Abstimmungsanlage übermittelt wurden. Bis dieses Problem kontrolliert ist, stimmen wir mittels der alten Methode durch Aufstehen ab.

#### Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Ledergerber	59 Stimmen
Dagegen	95 Stimmen

**Heberlein** Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Seit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1981 ist das Asylgesetz bereits dreimal revidiert und durch den dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren ergänzt worden. Dieser gilt noch bis zum Dezember 1995. Die nächste Revision steht also bereits vor der Tür. Dieses ungewöhnliche Revisionstempo ist wesentlich durch die rasche Entwicklung im Asylbereich und die ständige Zunahme von Asylgesuchen in den letzten Jahren geprägt. Ein Einbruch fand nur 1992 statt. 1993 haben wir mit 24 739 Gesuchen wieder steigende Zahlen, ebenso haben wir 1994 eine Zunahme von 38 Prozent, während gesamteuropäisch die Zahl 1993 um 100 000 Gesuche zurückging.

Das Budget des Bundesamtes beläuft sich unterdessen – wir haben es von Herrn Bundesrat Koller gehört – auf 800 Millionen Franken. Für seine Aufgabe stehen ihm 450 Personalstellen zur Verfügung. Eine rasche Abwicklung eines rechtsstaatlich einwandfreien Verfahrens und ein Vollzug der einmal gefällten Entscheide sind daher unerlässlich. Für die wechselnde Attraktivität eines Landes als Asylland sind verschiedenste Faktoren massgebend. Einen grossen Einfluss hat unter anderem auch die Gesetzgebung der umliegenden Länder, die in den letzten Jahren überall verschärft wurde.

Beim Vollzug der Wegweisung bestehen erhebliche Mängel. Im wesentlichen sind diese durch die Dauer des Verfahrens bedingt. Je länger das Verfahren dauert, desto problematischer ist der Vollzug der Wegweisung. Probleme bieten auch die schwierige Beschaffung von Ausreisepapieren und der mangelnde Wille vieler Ausreisestaaten, ihre Landsleute wieder aufzunehmen, aber auch die ungenügenden Möglichkeiten der Kontrolle von Asylbewerbern nach einem rechtskräftigen Ausreiseentscheid und die ungenügenden Möglichkeiten des Vorgehens bei Einreichung missbräuchlicher Asylgesuche. Einige dieser Mängel sollen mit dieser Vorlage behoben werden.

Der Geltungsbereich des neuen Gesetzes, in dem Artikel des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) und des Asylgesetzes geändert werden, erstreckt sich auf alle Ausländer, die ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz anwesend sind. Bei den vorgeschlagenen Massnahmen handelt es sich ausschliesslich um verwaltungsrechtliche Sanktionen, die in keiner Art und Weise das Strafrecht ersetzen, sondern dieses allenfalls ergänzen sollen. Die Kommission liess sich zusammen mit der Staatspolitischen Kommission des Ständerates in einem Hearing über die völkerrechtlichen Aspekte des Gesetzes informieren. In diesem Hearing bestätigten Professor Trechsel, der Mitglied der Expertenkommission war, und Professor Malinverni, dass die vorgesehenen Zwangsmassnahmen mit der EMRK vereinbar sind, solange ernsthaft und mit Erfolgsaussichten an einer Vollstreckung gearbeitet wird. Sobald ersichtlich sei, dass eine Ausschaffung nicht erfolgen könne, dürften jedoch weder eine Vorbereitungs- noch eine Ausschaffungshaft weitergeführt werden. Skeptisch äusserten sich die Experten bezüglich der Internierung gemäss Anag.

Bedenken gegenüber der Vorlage äusserte im Hearing Herr Gattiker als Vertreter der Caritas und der in der Schweizerischen Flüchtlingshilfe zusammengeschlossenen Hilfswerke.

Nach seiner Meinung bringt das Gesetz der Verwaltungsbehörde zahlreiche Ermessensspielräume und wirft es im Verhältnis zum Strafrecht bezüglich Legalitätsprinzip, Gleichheitsgrundsatz oder Unschuldsvermutung Fragen auf.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass nach anerkannten völkerrechtlichen Grundsätzen Ausländer keinen Rechtsanspruch haben, sich in der Schweiz aufzuhalten. Ausgehend von dieser Prämisse ist es gemäss Völkerrecht zulässig, Ausländer ohne Aufenthaltsbewilligung anders zu behandeln als Ausländer, die mit Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz sind und damit eine garantierte Rechtsstellung besitzen. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz bildet das Non-refoulement-Prinzip.

Die Glaubwürdigkeit unserer Asylpolitik hängt weitgehend von einem rechtsstaatlich korrekt durchgeführten Verfahren ab und von der Bereitschaft der Schweiz, Flüchtlinge, d. h. Menschen, die in ihrem Heimatland verfolgt und gefährdet sind, aufzunehmen. Die Gefahr besteht durchaus, dass durch eine kleine Minderheit von sich nicht korrekt verhaltenden oder straffälligen Asylbewerbern oder von Ausländern, die sich ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufhalten, unnötig Fremdenfeindlichkeit und Vorurteile genährt werden. Und dies geht allein zu Lasten der grossen Mehrheit von Asylbewerbern oder Ausländern, die sich korrekt verhalten.

Von der Notwendigkeit, Missbräuchen entgegenzutreten, war die Kommissionsmehrheit überzeugt. Über Angemessenheit und Verhältnismässigkeit der vorgeschlagenen Sanktionen hingegen bestehen Meinungsverschiedenheiten. Dies sehen Sie aus den knappen Abstimmungsergebnissen der Kommission und den zahlreichen Minderheitsanträgen in der Vorlage.

Mit welchen Mitteln will das Gesetz die Missbräuche angehen? Vorauszuschicken ist die Grundaussage im Gesetz, dass alle Artikel als Kann-Vorschrift formuliert sind, das heisst, dass den Kantonen die Möglichkeit gegeben wird, die vorgeschlagenen Zwangsmassnahmen anzuwenden. Sie sind dazu nicht verpflichtet. Diese Verpflichtung wird in einem Minderheitsantrag vorgeschlagen.

Welches sind nun die neu vorgeschlagenen Massnahmen? Neu geschaffen wird die Möglichkeit der Vorbereitungshaft. Um die Durchführung eines Wegweisungsverfahrens sicherzustellen, kann ein Ausländer bei Vorliegen der in Artikel 13a umschriebenen Voraussetzungen vor dem Vorliegen einer rechtskräftigen Ausweisungsverfügung während höchstens drei Monaten in Haft genommen werden.

In Artikel 13b wird die heute bestehende Ausschaffungshaft neu umschrieben und die zeitliche Dauer verlängert. Über Voraussetzungen und Verlängerungsmöglichkeiten werden wir in der Detailberatung diskutieren.

Für beide Haftarten wird im Artikel 13c die Zuständigkeit zur Anordnung umschrieben. Während der Bundesrat die für den Vollzug der Wegweisung zuständige kantonale Behörde als zuständig erklärt und ein richterliches Überprüfungsrecht nach maximal 96 Stunden festlegt, entschied sich die Kommissionsmehrheit für eine mündliche richterliche Verhandlung als Voraussetzung für eine Inhaftierung.

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Verfahren gilt heute für die Ausschaffungshaft. Neu geschaffen werden die Möglichkeiten der Zuweisung eines Aufenthaltsortes oder des Verbotes, ein Gebiet zu betreten, d. h. eine Einengung der Bewegungsfreiheit als mildere Massnahme gegenüber einem Freiheitsentzug. Dieses Mittel soll es den Kantonen erlauben, Ausländer beim Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für den Verdacht, in strafbare Handlungen verwickelt zu sein, von allfälligen Tatorten, z. B. von der Drogenszene in der Stadt Zürich, fernzuhalten.

Probleme zeigen sich – wir haben dies anlässlich der Begründung des Ordnungsantrages gehört, und es ist ebenfalls den Vernehmlassungsantworten zu entnehmen – für die Kantone beim Vollzug der vorgeschlagenen Massnahmen. Trotzdem haben alle Kantone, mit Ausnahme des Kantons Bern, den Gesetzentwurf begrüsst. Eine Arbeitsgruppe der Kantone hat unter der Leitung des Direktors des BFF unterdessen Lösungsvorschläge erarbeitet. Sie haben den Bericht gestern auf dem Tisch gehabt.

Bezüglich der Finanzierung dieser Massnahmen hat die Kommission einen Antrag gutgeheissen, der den Bund verpflichtet, an den Vollzug Beiträge zu leisten. Der Bundesrat hat unterdessen seinerseits Grundlagen für eine Mitfinanzierung der notwendig gewordenen Investitionen beschlossen. Für die nach Asylgesetz zu inhaftierenden Ausländer erhalten die Kantone bereits nach der Asylverordnung 2 eine Tagespauschale von 100 Franken, währenddem sie für die nach Anag anwesenden Ausländer selber aufkommen müssen.

Wir werden in der Detailberatung Gelegenheit haben, über diese beiden Artikel nochmals zu diskutieren.

Die Kommission hat sich an vier Sitzungstagen eingehend mit der Vorlage befasst. Ich möchte Herrn Hadorn und Herrn Arnold, aber auch speziell Frau Theler von den Parlamentsdiensten für ihren ausserordentlichen Einsatz bei der Verarbeitung der zahlreichen Änderungsanträge und für die Gewährleistung einer sorgfältigen Behandlung in der Kommission bestens danken.

Erst nach Abschluss der Kommissionsarbeiten wurde uns eine Petition der Asylkoordination mit 7503 Unterschriften zugeleitet, die ein Nichteintreten auf die Vorlage vorschlägt. Die Kommission konnte sich nicht mehr mit dieser Petition beschäftigen, doch erhielten auch alle Parlamentsmitglieder persönliche Briefe in dieser Angelegenheit.

Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen – bei einem Stimmenverhältnis von 19 zu 3 –, auf die Vorlage einzutreten. In der Schlussabstimmung hat die Kommission den Gesetzentwurf mit 13 zu 4 Stimmen bei 5 Enthaltungen gutgeheissen.

**Darbellay Vital (C, VS), rapporteur:** La situation dans le domaine de l'asile s'est détendue après l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral urgent du 22 juin 1990. Grâce à cet arrêté urgent, nous avons pu accélérer la procédure d'une manière importante, et nous avons décrété une interdiction de travail. Si bien que, après le maximum de demandes d'asile de 1991, où celles-ci se sont élevées à 42 000, on a vu une nette diminution, avec 18 000 demandes en 1992, une certaine recrudescence, mais modérée, avec 25 000 demandes environ en 1993; il semble que, pour 1994, les demandes d'asile devaient être du même ordre.

Il y a par contre un certain nombre de problèmes qui se sont posés en été 1993. Plusieurs requérants d'asile ont été impliqués dans le trafic de drogue. Et, selon le message, d'autres étrangers attirent l'attention, soit par des actes criminels, soit par un comportement social inadapté. Divers cercles politiques, les Démocrates suisses et la Ligue des Tessinois en particulier, l'Union démocratique du centre également, ont demandé des mesures rapides, urgentes contre les requérants délinquants. Et là, le message nous dit à la page 5: «souvent, ces exigences reposent sur la conviction que les requérants d'asile en Suisse sont en majorité des criminels ou des individus rétifs. Or, tel n'est pas le cas. Il n'est pas davantage exact d'affirmer que les requérants d'asile dominent le marché de la drogue en Suisse.»

Relevons, d'autre part, que le droit pénal existe pour les requérants d'asile, pour les étrangers, comme pour les Suisses. Par conséquent, lorsque nous avons affaire à des requérants délinquants, ils peuvent déjà être pris en compte par ce droit pénal. Les dispositions particulières qui ont été prises, c'est de traiter ces cas en priorité, aussi bien en ce qui concerne l'Office fédéral des réfugiés que la Commission suisse de recours en matière d'asile, de manière que ces cas puissent être clarifiés le plus rapidement possible.

Ceci dit, il ne faut pas nier que des problèmes existent, des problèmes qui se posent notamment sur les scènes de la drogue, en particulier à Zurich. Des requérants d'asile et d'autres étrangers, de petits trafiquants, qui ne tombent pas directement sous le coup du Code pénal, ont pu provoquer un certain nombre de problèmes. D'autre part, il faut le relever, M. le conseiller fédéral l'a fait en introduction tout à l'heure, que dans le domaine du renvoi des problèmes importants subsistent, c'est-à-dire que, souvent, des personnes qui n'ont pas obtenu le droit d'asile se cachent et, de ce fait, ne peuvent pas

C'est pourquoi la commission d'experts, qui avait pour tâche essentiellement d'introduire le droit particulier contenu dans l'arrêté urgent dans le droit ordinaire, a été chargée de prévoir des mesures pour les étrangers sans autorisation de séjour ou d'établissement. Donc, ces mesures ne visent pas seulement les requérants d'asile.

Et les mesures proposées sont au nombre de trois principalement. La première est une mesure ancienne, modifiée. Vous savez qu'on peut déjà mettre en détention un requérant d'asile en vue du refoulement, mais aujourd'hui cette détention dure au maximum 30 jours. On avait 3 jours dans le premier droit d'asile, ensuite ça a été porté à 30 jours, et aujourd'hui le Conseil fédéral propose d'étendre cette possibilité à une première intervention de 6 mois qui peut être prolongée de 6 mois. La commission, elle, a été un peu plus modeste, puisqu'elle propose 3 mois et 3 mois; donc une modification sensible de toute façon de l'état actuel, pour tenir compte d'un problème réel.

Les deux autres mesures sont nouvelles. Il s'agit d'abord d'une détention de 3 mois en phase préparatoire, c'est-à-dire au moment où la décision sur l'asile n'a pas encore été prise. Cette disposition est nettement plus délicate, et elle a été très largement discutée dans notre commission.

Ensuite, troisième disposition, pour répondre aux problèmes qui se posent sur les scènes de la drogue, interdiction pour certains requérants d'asile ou autres étrangers suspects ou à caractère asocial de pénétrer dans des régions déterminées ou d'en sortir.

Vous remarquez qu'ici on touche le problème de la liberté des personnes, des personnes qui, d'une manière générale ne sont pas délinquantes, puisque les délinquants ne sont touchés que marginalement par le projet qui vous est soumis. C'est donc un problème très délicat, et on peut dire que nous nous situons toujours sur le fil du rasoir entre, d'un côté, le respect de la dignité des personnes et de la liberté individuelle et, de l'autre côté, le souci des problèmes réels qui se posent et de l'ordre public.

Pour y voir plus clair, avec la commission du Conseil des Etats, nous avons assisté à l'audition de deux professeurs, MM. Trechsel et Malinverni, d'un conseiller d'Etat zurichois, M. Homberger, et de M. Gattiker, chef du service juridique de Caritas.

Les deux professeurs et le conseiller d'Etat se sont exprimés d'une manière très positive, en faisant remarquer que ces mesures étaient de nature à apporter une amélioration sensible et qu'elles étaient en accord avec notre constitution et avec la Convention européenne des droits de l'homme. Une réserve cependant, de la part des deux professeurs, en ce qui concerne l'article 13a lettre e, où il risque d'y avoir – mais nous y reviendrons plus tard – ambiguïté entre le droit pénal et le droit administratif.

La position de M. Gattiker a été nettement plus réticente, craignant qu'avec ce droit les autorités de police aient une marge de manoeuvre trop grande et craignant également l'arbitraire. La commission elle-même – et vous pouvez le voir dans le dépliant et par les mesures qui ont été proposées par certaines minorités ou par la majorité dans certaines circonstances – montre qu'elle a été également critique. Elle a reçu le projet avec une certaine inquiétude. Cet accueil mitigé est dû à divers problèmes: d'une part, certains membres de la commission l'ont soulevé, on a l'impression que l'on résout essentiellement un problème zurichois par une loi applicable sur l'ensemble du territoire de la Confédération; d'autre part, il y a effectivement une large possibilité d'appréciation et nous craignons que cela puisse conduire à l'arbitraire.

Je dois également relever une ambiguïté: dans le message, dans ce qui a été discuté durant l'été, on parle continuellement de requérants d'asile délinquants et comme à ces derniers le droit pénal est applicable, on ne retrouve dans la loi que peu de cas qui touchent les requérants d'asile délinquants. Néanmoins, les problèmes existent et, malgré ces réticences, la majorité de la commission vous propose d'entrer en matière parce qu'il est nécessaire de rechercher des solutions. Cette entrée en matière, après quatre jours de discussion, a été déci-

La commission, vous le remarquerez également, a apporté de sensibles modifications. Nous aurons l'occasion d'y revenir. Je cite simplement ici que, selon la majorité de la commission, la détention ne devrait pas être décidée simplement par l'autorité de police des étrangers, mais par un juge.

La commission remercie M. Koller, conseiller fédéral, et M. Hadorn pour l'accompagnement qu'ils ont apporté à ces travaux, l'administration également – spécialement M<sup>me</sup> Cornelia Theler – pour tous les documents qui nous ont été présentés. La majorité de la commission vous invite à entrer en matière, tout en gardant une position critique et, par le fait même, elle vous demande de rejeter les propositions de renvoi, ainsi que les diverses propositions de non-entrée en matière sur lesquelles nous aurons à revenir. Elle vous invite également à refuser la pétition qui a été présentée par la «Coordination asile» qui demande aussi de ne pas entrer en matière et qui a été appuyée par 7503 signatures.

La commission n'a pas pu se prononcer sur cette pétition puisque cette dernière a été déposée après la fin de ses travaux, mais comme la majorité avait déjà pris la décision d'entrer en matière, je puis vous inviter à la suivre.

**Borel François (S, NE)**, porte-parole de la minorité: En accordant la plus grande urgence aux mesures de contrainte concernant les touristes et les demandeurs d'asile, le Conseil fédéral se trompe de priorité.

Il y a des cantons où le chômage dépasse 7 pour cent, atteignant même 12 à 13 pour cent dans certaines régions, et le gouvernement ne propose que des révisions partielles de la loi sur le chômage. Il laisse mourir l'«arrêté Bonny» et ne fait rien de concret en matière de politique industrielle ou de relance économique. Nous venons même d'apprendre qu'il s'oppose au bonus à l'investissement.

Pour nous faire oublier cette question et son inaction en la matière, pour nous faire oublier la question fondamentale qui se pose à notre pays – y aura-t-il assez de travail pour tous? –, le Conseil fédéral participe à ce que M. Tschoopp appelle le «psychodrame zurichois» dans un récent article de presse. Il y a un problème de gestion à Zurich. Pour résoudre ce problème, Zurich a droit à l'appui du canton et de la Confédération, mais ce problème est envenimé par la campagne en vue des élections municipales. Le climat est d'autant plus envenimé que l'UDC participe à cette campagne, avec le style qui est malheureusement désormais le sien. Je refuse que la campagne précédant les élections municipales zurichoises soit prétexte à légiférer sous la Coupole fédérale. Je dis non à cette «lex Zurich» qui nous leurre sur nos priorités.

Le projet du Conseil fédéral a un deuxième grave défaut: il ne fait pas dans la nuance. Certes, les touristes et les demandeurs d'asile sont des étrangers qui – je cite la loi – «ne possèdent pas d'autorisation régulière de séjour». Ils ne sont pas pour autant dans l'illégalité. D'autre part, mettre dans un même sac ceux que l'on pense être des trafiquants de drogue et ceux dont on imagine qu'ils ont trop peur de retourner dans leur pays pour accepter une décision d'expulsion de nos autorités n'est pas admissible. Dans les deux cas, drogue ou refus d'expulsion, ils risquent jusqu'à 15 mois de prison préventive, sans pour autant avoir commis aucun délit. Le Conseil fédéral ne fait pas du touriste ou du demandeur d'asile le bouc émissaire de tous nos maux de société, mais d'autres, dans ce Parlement et ailleurs, ont déjà fait le pas, et c'est une deuxième raison de refuser le projet.

Le problème que rencontrent les Zurichois est en priorité un problème de gestion. Nous avons un droit pénal et un droit administratif qui pourraient être appliqués. Le droit actuel permettrait de résoudre tous les problèmes aigus, mais la capacité et parfois la volonté d'agir manquent. Le Conseil fédéral se trompe en imaginant que changer la loi permettra de sortir de l'ornière. Il ne fera que susciter de faux espoirs parmi les citoyens qu'il souhaite rassurer. Dans une année, les élections municipales, puis cantonales, zurichoises seront derrière nous, mais les élections fédérales seront à l'horizon, et là menace le retour de manivelle, car rien d'important ne se sera passé, notre travail législatif aura servi d'oreiller de paresse et,

Vous voulez, Monsieur le Conseiller fédéral, mettre en vigueur la nouvelle loi au 1er juillet de cette année. Les cantons vous écrivent et nous écrivent, par la même occasion, qu'ils ne seront pas prêts. Pour les rassurer vous leur annoncez, et par la même occasion vous nous annoncez, dans un communiqué daté d'hier, que vous allez demander l'autorisation au Parlement de les aider financièrement. Mais la préparation des cantons ne sera pas plus avancée pour autant. Cette démarche inhabituelle et qui est contraire à tous les usages, en cherchant à court-circuiter le travail des commissions, ne prouve qu'une chose, c'est que la Confédération, elle non plus, n'était pas prête et ne l'est toujours pas.

Les cantons ne sont pas prêts, la Confédération n'est pas prête, le Parlement devrait légiférer à la hâte, sans respecter le bicamérisme qui permettrait au Conseil des Etats de traiter l'objet dans une prochaine session, en jouant son rôle de deuxième Chambre qui soumettra ce projet à sa réflexion. Le Conseil des Etats tiendra séance à la hâte pendant la session pour traiter de nos décisions. Voilà trois bonnes raisons de ne pas entrer en matière.

Une campagne de la presse de boulevard a suscité l'inquiétude d'une partie de la population. Entrer dans le jeu de cette campagne n'est pas digne du législateur, et c'est politiquement dangereux. C'est pourquoi je refuse cette loi.

Mon opposition à ce projet a des motifs encore plus profonds. Ce projet met directement en cause le respect des droits de l'homme, et je ne citerai que deux exemples tirés d'un document de la Ligue suisse des droits de l'homme.

Premier exemple: le projet prévoit une innovation, le droit pénal préventif. On pourra assigner à résidence, ou bien priver de liberté pour une durée maximale de 15 mois des personnes n'ayant commis aucun délit, mais dont on pourrait seulement supposer qu'elles pourraient avoir l'intention de commettre un tel délit, comme celui, par exemple, de se soustraire à une décision d'expulsion.

Cette innovation, déjà contestable en soi, est accompagnée de deux circonstances aggravantes. Premièrement, ce n'est pas un juge, mais une autorité administrative qui prononce la sanction préventive, le juge n'effectuant qu'un contrôle a posteriori sur dossier; deuxièmement, cette sanction ne s'adresse qu'aux touristes et aux demandeurs d'asile, créant dès lors une inégalité de traitement entre eux et les autres personnes, Suisses ou étrangers.

Deuxième exemple: le projet prévoit la possibilité de détenir des familles, donc aussi des enfants, mais le projet ne prévoit aucune disposition tendant à protéger ces derniers. Dans notre droit pénal, il n'est pas possible de mettre en prison des enfants de moins de 7 ans, et des mesures particulières sont prévues pour ceux de 7 à 15 quinze ans. Le projet d'aujourd'hui instaure allègrement la détention des enfants dans des lieux encore indéterminés. Il offre, qui plus est, moins de garantie que le droit répressif actuel, et ceci pour des enfants de touristes et de demandeurs d'asile qui n'ont encore commis aucun délit.

Je pourrais citer encore bien d'autres exemples, mais ces deux me paraissent suffisants pour justifier de ne pas entrer en matière.

Beaucoup s'imaginent que la loi dont nous parlons ne concerne qu'une minorité d'étrangers. En fait, cette loi touche également de plein fouet la sphère privée de tous les habitants de ce pays, suisses ou étrangers. Je veux parler en particulier du droit de perquisition. Je vais illustrer mon propos par un exemple qui concerne certains d'entre vous, chers collègues zurichois: habitants d'une grande agglomération, vous disposez peut-être d'un logement de vacances ou de week-end quelque part dans nos montagnes. Les autorités de police sont informées d'une rumeur selon laquelle des touristes ou des requérants d'asile logent à l'insu des propriétaires dans un logement de vacances du village X ou, moindre mal, y ont dissimulé des documents. A partir de cette information, tous les logements du village X, dont le vôtre, peuvent être perquisitionnés. La loi ne précise même pas qui peut ordonner la perquisition. Celle-ci peut d'ailleurs se faire en votre absence, contrairement à ce qui est prévu en général dans les codes de



Enfin, aucune des limites temporelles prévues habituellement dans les codes de procédure pénale n'est prévue ici. Des tiers absolument pas concernés par un délit potentiel d'un touriste ou d'un requérant d'asile sont donc menacés d'une grave violation de leur sphère privée, qui peut être décidée de manière arbitraire par une autorité non déterminée dans la loi, et dans des conditions moins rigoureuses que celles du droit pénal habituel. C'est aussi – et c'est la dernière raison que je citerai – une bonne raison de refuser d'entrer en matière.

Monsieur le Conseiller fédéral, vous vous trompez de priorité en préférant réagir à une campagne de presse de boulevard plutôt qu'à agir pour le plein emploi. Monsieur le Conseiller fédéral, vous êtes certainement «ein netter Bundesrat», mais la loi que vous proposez «ist kein nettes Gesetz», ni pour les Suisses, ni pour les étrangers.

Je vous invite à refuser l'entrée en matière.

**Weder Hansjürg (U, BS):** Ich hätte mir natürlich mehr Zeit gewünscht.

Die bürgerliche Schweiz bangt um die innere Sicherheit. Sie sei in Gefahr. Schuld daran sind die kriminellen – sprich drogendealenden – Asylanten. Das ist die Auffassung mehrerer politischer Parteien aus dem Raume Zürich, die dieses Thema im Hinblick auf die bevorstehenden Wahlen publikumswirksam besetzt halten. Auch der Bundesrat hat sich beeindrucken lassen und unterbreitet uns eine Vorlage, die in dieser Form nicht akzeptiert werden darf.

An einem Ort muss ich den Panikverbreitenden allerdings Recht geben. Die Menschen in unserem Land haben tatsächlich Angst. Die Ursachen aber – das haben Sie kürzlich in einer offiziell durchgeführten Untersuchung lesen können – sind in erster Linie die Arbeitslosigkeit, die wachsende Armut, die Umweltzerstörung und – jetzt passen Sie gut auf! – das «Geldwaschen» und die dubiosen Machenschaften der Waffen- und Uranmafia. Das sind die Hauptgründe der Panik, die in der Schweiz herrscht. In einem Land, das den Fremden schon von Haus aus kritisch entgegentritt, sind die Schuldigen rasch gefunden.

Es sind aber nicht etwa diejenigen, die die erwähnten Missstände zu verantworten haben, z. B. die bei uns Macht ausübenden politischen Parteien, sondern vielmehr sind es «die kriminellen Asylanten», die sich nicht nur als Sündenböcke eignen, sondern auch noch von den Ursachen der Misere ablenken. Die ganze Sache wird zusätzlich angeheizt vom «Blick», dem «Blick», der sich seit Jahren im «gesunden Volksempfinden» suhlt. Und die FDP krönt diese Entwicklung mit dem Wort «humanitärer Kitsch». Dazu sage ich kein Wort mehr.

Aber es gibt noch Verstösse in diesem Gesetz, die bis jetzt nicht erwähnt worden sind, die auch in den Berichten und – soweit ich weiss – in der Kommission nicht erwähnt worden sind. Nach Auffassung namhafter Juristen verstösst diese Vorlage gegen die Europäische Menschenrechtskonvention, gegen die Antirassismuskonvention, gegen die Uno-Kinderkonvention und gegen die Genfer Flüchtlingskonvention.

Wir haben allen Grund – nachdem wir auch den finanziellen Teil von Herrn Ledergerber gehört haben –, auf dieses Geschäft nicht einzutreten oder es allenfalls wenigstens an den Bundesrat zurückzuweisen.

**Zwygart Otto (U, BE):** Die LdU/EVP-Fraktion anerkennt den guten Willen, in einer unerfreulichen Lage Verbesserungen zu erreichen. Gerade weil wir dieser Meinung sind, beantragt Ihnen unsere Fraktion, das Geschäft an den Bundesrat zurückzuweisen.

Die Frage der Kriminalität von Ausländern ohne Bleiberecht steht im Schnittpunkt dreier heikler, sogar sehr heikler Problemkreise, nämlich der Asylpolitik, der Politik der inneren Sicherheit und der Drogenpolitik. Eine Polarisierung auf diesen Gebieten mit nachfolgenden polemischen Anwürfen hilft uns nicht weiter, das wissen wir, und ist darum zu vermeiden.

Die Kriminalität von Ausländern belastet die asylpolitische Diskussion im Moment übermässig. Eine relativ kleine kriminelle Minderheit bringt alle Asylbewerber und dazu die Gastarbeiter und ihre Familien in Verruf. Es ist ein Zustand der Furcht, dass der

Staat – da sind vor allem Gemeinde- und Kantonsbehörden gemeint – solchen Zuständen gegenüber hilflos sei. Wenn aber langfristig eine humane Asylpolitik und eine glaubwürdige Polizei und Gerichtsbarkeit aufrechterhalten werden sollen, ist es wichtig, dass die Behörden die nötigen gesetzlichen Grundlagen haben, um der Bevölkerung zu zeigen, dass man die Sache im Griff behält.

Die asylpolitische Diskussion darf nicht von einem Teilbereich der Kriminalität überschattet werden; sie muss dringend davon entlastet werden. Aber wegen eines Randproblems dürfen wir nicht die Grenzen der Rechtsstaatlichkeit beliebig verschieben und Individualrechte und Menschenrechte, aber auch internationale Verpflichtungen wie die Antirassismuskonvention oder das Non-refoulement-Prinzip verletzen. Weiter besteht durchaus die Gefahr, dass der Vollzug durch die Kantone nicht im gewünschten Masse übernommen werden kann, auch wenn jetzt hier kräftig Gegensteuer gegeben werden soll.

Wir brauchen eine dieser Situation angemessene und vor allem durchdachte Lösung. Offensichtlich war die vom Bundesrat ausgearbeitete Vorlage zu wenig überlegt. All die Flecken, die in der Kommissionsarbeit hinzugefügt worden sind, zeigen dies. In einem «Expressverfahren» soll diese Vorlage im National- und Ständerat durchgejagt werden. Dem Zweitrat erlaubt dieses Vorgehen nicht, den noch offenen Fragen genügend auf den Grund zu gehen. Zudem wird das Differenzbereinungsverfahren im Schnellzugtempo abgewickelt; damit ist die Sorgfaltspflicht nicht gewährt.

Was ist denn nun nicht gut? werden Sie fragen. Ich will einzig auf ein Problem hinweisen, das mit dieser Vorlage noch immer nicht gelöst ist.

Wir werden am Schluss enttäuscht sein, wenn etwas nicht funktioniert. Massnahmen und Strafen im Asylwesen werden auf Kantons- oder Gemeindeebene abgehandelt. Um aber ein ganzes System von Massnahmen und Strafen handhaben zu können, braucht es Information. Dies betrifft vor allem den Informationsfluss zwischen Strafjustiz und Polizei einerseits und den Ausländerbehörden andererseits. Die Frage der gegenseitigen Information stellt sich eben auf verschiedenen Ebenen, so etwa auch beim vorgesehenen beschleunigten Asylverfahren bei Kriminalität oder Verdacht auf Kriminalität. Oft sind dabei zwei oder mehrere Kantone beteiligt. Die Frage der Information stellt sich damit auf der faktischen und dazu auf der rechtlichen Seite.

Die kantonalen Datenschutzgesetze bestehen. Wie kann jetzt diese Information ohne Verletzung von Datenschutzgesetzen gewährleistet werden? In der Vorlage ist keine Kompetenznorm – auch nicht eine minimale – eingefügt, mit der diesem Problem begegnet werden könnte, geschweige denn, dass die übrigen Kanäle festgelegt sind.

Nur so nebenbei: Auch bei der Titelgebung müssen wir Fragezeichen setzen. Ist es geschickt, einen solchen Titel zu setzen? Da wir uns aber in einem «politischen Minenfeld» bewegen, ist es verantwortungslos, einen Gesetzesentwurf zu kreieren, der juristisch nicht durchdacht ist. Der Handlungsbedarf besteht klar. Es gibt Lücken in der Gesetzgebung, die einige wenige Asylbewerber schamlos ausnützen. Es sind Ausländer, die mit der Absicht zu uns kommen, auf kriminelle Art Geld zu verdienen, und sich dann hinter dem Flüchtlingsstatus verstecken. Das ist von den Zehntausenden von Flüchtlingen, den Hunderttausenden von Arbeitern und ihren Angehörigen mit einem ausländischen Pass eine kleine Minderheit. Es kommen aber alle in Verruf.

Ja, es ist noch schlimmer: Solche Personen schüren den Rassismus. Dem gilt es klar den Riegel vorzuschieben. Der Umgang mit Ausländern, die wir gewollt oder ungewollt bei uns in der Schweiz haben, ist immer wieder Belastungen ausgesetzt. Diese wenigen «Missbraucher», die ich genannt habe, dürfen nicht zur Schürung des Rassenhasses dienen. Momentan werden diese noch durch die Massierung im Raume Zürich und die Überlastung der Behörden, welche für Ruhe und Ordnung verantwortlich sind, begünstigt. Schon seit längerer Zeit, nämlich spätestens seit 1990, musste man erkennen, dass im vorliegenden Bereich Handlungsbedarf besteht. Aber der Bund hat leider zugewartet, bis er durch Vorstösse zum Hand-

Unsere Fraktion ist durchaus auch für eine zügige Behandlung. Aber jetzt laufen wir mit einem «Ruck-Zuck-Verfahren» Gefahr, einen Scherbenhaufen anzurichten. Weisen wir das Gesetz zur Überarbeitung an den Bundesrat zurück! So können wir dann in der nächsten Session eine besser durchdachte Vorlage beraten, die auch gewissen Ängsten vor rassistischen Tendenzen Rechnung trägt.

Vermutlich geht es vielen wie mir. Das vorliegende Geschäft wird mit einem gewissen Widerwillen behandelt oder mit einer «Frustrationsfreude». Wir spüren, dass hier eine unbefriedigende Angelegenheit mit einer noch unbefriedigenderen Lösung angegangen werden soll. Mit «Gummiparagrafen» streuen der Bevölkerung wir Sand in die Augen und öffnen weiter ein Tor zur Willkür. Die Rückweisung ist besser als eine Zwängerei mit unsicherem Ausgang. Die Behandlung in der gleichen Session in beiden Räten mitsamt den Differenzbereinigungen ist an sich schon heikel. Wenn aber schon von vornherein so viele und grundsätzliche Unterschiede festzustellen sind, ist es besser, dass alle Beteiligten, also auch der Bundesrat, das ganze Problem noch einmal überdenken.

Wir wollen mit rechtsstaatlichen Mitteln neue Formen der Kriminalität bekämpfen, die unsere Ausländer- und Asylpolitik belasten, und nicht dem unterschweligen Rassismus Vorschub leisten. Darum ist es auch für unseren Justizminister einfacher, die gesetzliche Grundlage in eine Form zu giessen, die den Normen entspricht, die die innere Sicherheit fördert und gewissen Teilen der Drogenkriminalität die Grundlage entzieht.

Leisten Sie einen Beitrag zur Versachlichung, und stimmen Sie dem Rückweisungsantrag der LdU/EVP-Fraktion zu!

**Rechsteiner Paul (S, SG):** Das Zwangsgesetz gegen Ausländerinnen und Ausländer ist ein besonders übles Beispiel dafür, wie in diesem Land nun plötzlich neue Gesetze gemacht werden sollen: Am Anfang steht eine monatelange Kampagne der auflagestärksten Deutschschweizer Zeitung – die *Roman* – die ist in solchen Fällen sowieso nicht gefragt –, in der Politikerinnen und Politiker von der Auto-Partei oder die Präsidentin des Landesrings zum Sprachrohr werden. Zum Glück haben wir heute vom Landesring Herrn Weder Hansjürg hören können!

Der politische Fieberschub führt zu einem Gesetzesentwurf, der die Rechte der Menschen ausländischer Staatsangehörigkeit in diesem Land massiv einschränkt. Das Zwangsgesetz tut als exaktes Abbild der Kampagne vom letzten Sommer und Frühherbst so, als ob die bösen Ausländer am Zürcher Drogenelend schuld wären. Kaum jemanden interessiert es ernsthaft, dass das Zwangsgesetz nicht Drogendelinquenten, sondern Ausländerinnen und Ausländer ohne rechtsgültige Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung unterschiedslos – und ohne dass sie ein Delikt begangen hätten – trifft: den Saisonnier, das versteckte Ausländerkind, die Familie aus Kosovo im Kirchenasyl wie die junge Angehörige der zweiten Generation, die es verpasst hat, die Niederlassungsbewilligung rechtzeitig zu verlängern. Die Frage, ob das Zwangsgesetz nicht dem Rassismus, dem behördlich verordneten Rassismus, Vorschub leistet, ist kein Thema, mindestens kein offizielles Thema.

Die Protagonisten des Zwangsgesetzes betonen, dass wegen der schlimmen Situation am Zürcher Letten Handlungsbedarf bestehe. Handlungsbedarf besteht, dem ist zuzustimmen – aber nicht Handlungsbedarf in dem Sinne, dass den Abschreckungsgesetzen im Ausländerbereich ein weiteres hinzugefügt werden muss. Dringender Handlungsbedarf besteht in der Drogenpolitik.

Worum geht es Ihnen, meine Damen und Herren Rechtspopulisten? Worum geht es Ihnen, Herr Bundesrat Koller? Geht es Ihnen um die Drogensüchtigen am Letten oder anderswo? Geht es Ihnen um den Kampf gegen den Drogenhandel? Oder geht es Ihnen ausschliesslich um ein neues Gesetz gegen Ausländerinnen und Ausländer?

Herr Bundesrat Koller, ich würde ganz gerne auch zu Ihnen sprechen. Ich stelle Ihnen auch Fragen. Ich wäre Ihnen verbunden, wenn Sie zuhören würden.

wird mit dem Zwangsgesetz gegen Ausländerinnen und Ausländer nicht geholfen, denn sie brauchen, wenn etwas, dann doch dringend die Möglichkeit, legal zu ihren Drogen zu kommen – so, wie wir legal zu unseren legalen Drogen kommen! Diese Drogenabgabe löst zwar nicht die Suchtproblematik, aber das Problem der Beschaffungskriminalität, der Verelendung und der Ausstossung dieser Menschen aus der Gesellschaft.

Oder geht es Ihnen um die Bekämpfung des Drogenhandels? Denken Sie doch einmal nach, was nach Annahme dieses Zwangsgesetzes gegen Ausländerinnen und Ausländer im Drogenbereich passieren wird: Die Nachfrage nach illegalen Drogen und damit der Drogenhandel und die wegen der Illegalität, der Prohibitionspolitik mit diesem Handel verbundenen Gewinnchancen werden nach Annahme des Zwangsgesetzes genauso wenig abnehmen, wie sie in der Vergangenheit mit allen Repressions- und Prohibitions Gesetzen seit den siebziger Jahren nicht abgenommen, sondern immer noch zugenommen haben.

Verkleinern sich aber die Nachfrage nach illegalen Drogen und damit das Volumen des Drogenmarktes durch das neue Gesetz nicht, dann muss die Frage nach den konkreten Auswirkungen des neuen Gesetzes im Drogenbereich präziser gefasst werden. Selbst wenn das Gesetz nämlich sein deklariertes Ziel erreichen würde – was allen bisherigen Erfahrungen im Drogenbereich widerspräche –, dass damit alle Ausländerinnen und Ausländer ohne rechtsgültige Aufenthaltsbewilligung aus den Drogenmarkt verdrängt werden könnten, würde doch nichts anderes bleiben als eine wirtschaftspolitische Massnahme. Der illegale Drogenmarkt und die enormen Gewinne daraus sollten wieder in die Hand von Schweizern kommen – selbstverständlich steuerfrei, ohne dass sich am Elend am Letten, an der Beschaffungskriminalität der Süchtigen und den damit verbundenen Sicherheitsproblemen für die Anwohnerinnen und Anwohner auch nur das Geringste verbessern würde!

Wenn es Ihnen aber bloss um diese Form von wirtschaftspolischem Interventionismus oder Protektionismus geht, dann sagen Sie es auch offen! Sagen Sie offen, dass Sie für diese neue wirtschaftspolitische Regulierung und Kartellierung Hunderte von Gefängnisplätzen bauen und füllen wollen, dass Ihnen dafür auch Hunderte von Millionen Franken aus dem bereits strapazierten Bundesbudget nicht zuviel sind!

Die Prohibitions- und Repressionspolitik in der Drogenfrage ist kapital gescheitert. Dagegen hilft keine Symptomtherapie, auch keine, die den bösen Ausländerinnen und Ausländern die Schuld am Drogenelend gibt. Wenn Sie wirklich an den Ursachen etwas verändern wollen, dürfen Sie nicht weiter an der Repressionsschraube drehen, sondern im Sinne der Vorschläge von Emilie Lieberherr, die sehr wohl weiss, was sie sagt, und auch von Bundespräsident Otto Stich die kontrollierte Drogenabgabe im breiten Stil für die Süchtigen ermöglichen!

Damit treffen Sie gleich drei Fliegen auf einen Schlag: Sie machen nicht nur ein Zwangsgesetz gegen Ausländerinnen und Ausländer, das rechtsstaatlich fragwürdig und kein Ruhmesblatt für die Schweiz sein wird, überflüssig. Sie beseitigen damit nicht nur die Voraussetzungen für die enormen Gewinne im illegalen Drogenhandel und die Attraktivität für Drogenhändler, sondern tun ganz konkret auch etwas gegen die Kriminalisierung, Verelendung und Ausstossung der drogensüchtigen Menschen aus der Gesellschaft und gleichzeitig – das ist wichtig – etwas Wirksames gegen die Kriminalität und zur Lösung der damit verbundenen Sicherheitsprobleme in den Städten.

Und noch etwas: Mit der Zustimmung zum Rückweisungsantrag wird Ihnen der «Blick» keinen Beifall klatschen. Sie können und könnten aber zeigen, dass in diesem Land noch nicht die Rechtspopulisten und die rechtspopulistischen Kampagnen den Ton angeben und absolut unvernünftige Gesetze diktieren können.

**Tschäppät Alexander (S, BE):** Wir tun uns schwer im Umgang mit Ausländern. Dabei vergessen wir schnell, dass von den

Stunde genügt, um uns Schweizerinnen und Schweizer selber zu Auslandern zu machen.

Die Skepsis gegenüber Fremden ist nicht neu. Neu dagegen ist – mindestens in diesem Ausmasse und mit dieser Publizität –, dass damit derart beherrschend Innenpolitik gemacht wird. Der Ausländer als Objekt dient einzelnen politischen Gruppierungen dazu, den Gegner zu verunglimpfen, ihn als «Linken» und «Netten» in die Nähe der Verdächtigen oder gar Kriminellen zu stellen, um ihn so zu diskreditieren. So wird nicht nur die Bevölkerung verunsichert, gleichzeitig gelingt es auch, von den tatsächlich bestehenden sozialen Problemen abzulenken. Dass dabei alle – ich betone ausdrücklich: alle – Ausländer letztlich zu Opfern und Sündern werden, wird als unvermeidliche Nebenerscheinung mit Bedauern in Kauf genommen. Der Zweck heiligt eben die Mittel! Und die Strategie scheint aufzugehen: Nicht Arbeitslosigkeit, Abbau von Sozialleistungen, Rekordgewinne von Banken bei gleichzeitigem Stellenabbau oder die höchste Selbstmordrate in Europa bei unseren Jugendlichen beherrschen die Medien – mindestens in der Deutschschweiz nicht –, nein, es ist die innere Sicherheit, und diese wird ausschliesslich anhand der Frage des Drogenhandels, der Konsum- und Beschaffungskriminalität diskutiert.

Inmitten dieser fremdenfeindlichen Grundstimmung legt der Bundesrat nun sein Gesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vor. Vor einem solchem Hintergrund kommt dem bundesrätlichen Entwurf und der Arbeit des Parlaments besondere, ja wegweisende Bedeutung zu. Wir beschliessen heute ein Gesetz in einem sehr sensiblen und problematischen Bereich; es geht hier und heute immerhin um Freiheitsentzug, zu einem grossen Teil ohne vorgängiges deliktisches Handeln. Das Ergebnis unserer Beratungen wird zudem nach aussen, im Volk, am Stammtisch, wie das Bundesrat Koller in der Kommission immer wieder betont hat, sehr stark die Thematik Ausländer, Ausländerhass und Rassismus beeinflussen, sei dies durch Anheizen oder Beruhigen.

Ich denke, der moderne Rechtsstaat misst sich nicht zuletzt an seinem Umgang mit der Freiheit und dem Freiheitsentzug. Das Mass aller Dinge ist dabei für mich nicht einfach die Europäische Menschenrechtskonvention. Nicht alles, was EMRK-konform ist, ist nämlich rechtsstaatlich auch unbedenklich. Rechtsempfinden, Moral und Ethik bestimmen bezüglich der Akzeptanz einer Rechtsnorm mindestens ebenso sehr wie die Erwägungen aus Strassburg mit.

Der humanitäre Staat sodann wird unter anderem an seinem Umgang mit Minderheiten gemessen. Die Schweiz will und soll beides sein: Rechtsstaat und humanitärer Staat. Um den hohen Ansprüchen zu genügen, die damit verbunden sind, trägt dieses Parlament hier und heute eine grosse Verantwortung. Es geht nicht nur darum, ein weiteres Anheizen der fremdenfeindlichen Stimmung zu vermeiden, es geht vor allem auch darum, Rechtsstaatlichkeit und humanitäres Gedanken- gut zu erhalten.

Der Vorschlag des Bundesrates vermag diesen Vorgaben nicht zu genügen. Man kann zwar, wie das der Bundesrat tut, einen Handlungsbedarf bejahen, etwa beim Missbrauch des Gastrechts oder bezüglich der Problematik von Asylbewerbern in der Drogenszene, und man kann, mit Einschränkungen, diesen Handlungsbedarf als derart vordringlich ansehen, dass sich sogar ein beschleunigtes, ordentliches Gesetzgebungsverfahren vertreten lässt. Das legitimiert es dann allerdings noch lange nicht, eine Vorlage zu unterbreiten, die weit über das Ziel hinausschiesst.

Die SP-Fraktion ist über den bundesrätlichen Entwurf enttäuscht. Wir sind uns bewusst, dass im Bereiche der Asylgesuche ein gewisser Missbrauch stattfindet, der nicht akzeptiert werden kann. Und wir sehen Handlungsbedarf, was das Auftauchen von Asylbewerbern in der Drogenszene betrifft, obwohl der richtige Lösungsansatz hier wohl eher in einer neuen Drogenpolitik liegt. Es ist uns auch klar, dass die bisherige, dreissigtägige Ausschaffungshaft oft zu kurz war. Wir sind daher bereit, nach Lösungen zu suchen, welche diese Missbräuche künftig verhindern helfen.

Die SP-Fraktion wird aber nicht bereit sein, die bestehenden Missbräuche als Vorwand zu nehmen, um beschleunigt eine

Gesetzgebung zu verabschieden, die weit über das hinausgeht, was nötig ist, um vorhandene Mängel zu beheben.

Es ist, um hier ein Beispiel zu nennen, für unsere Fraktion inakzeptabel, wenn gemäss Entwurf des Bundesrates die Verwaltung freiheitsentziehende Massnahmen anordnen kann. Die nachträgliche Überprüfung durch den Richter heilt diesen äusserst gravierenden Mangel nicht. Wenn schon eine neue Haftart, die sogenannte Vorbereitungshaft, eingeführt werden soll, so ist dies sicher nur in einem sehr engen, ganz genau umschriebenen Rahmen vertretbar. Wiederholt einer Vorladung keine Folge zu leisten, darf doch sicher noch kein Haftgrund sein. Der blosser Verdacht, einen erstinstanzlich abgewiesenen Ausländer oder dessen Papiere zu verstecken, kann künftig genügen, um eine Haussuchung durchzuführen. Seien Sie sich bewusst: Diese Massnahme ist nicht gegen die Ausländer gerichtet, diese Massnahme trifft die Schweizer Haushalte, die Kirchen und die Pfarrhäuser – das ist schwer vorstellbar.

Wie bereits ausgeführt, sind wir bereit, Hand zu bieten für eine Verlängerung der Ausschaffungshaft auf drei Monate, mit der Möglichkeit einer weiteren Verlängerung. Der Bundesrat geht aber auch hier weit über das Notwendige und Angemessene hinaus. Seien Sie sich bewusst, wenn Sie dann abstimmen, dass künftig alle abgewiesenen Asylbewerber, bei denen der Verdacht besteht, sie würden untertauchen, in Ausschaffungshaft von bis zu zwölf Monaten genommen werden können. In der Regel haben sich diese Leute in der Schweiz nichts, gar nichts, zuschulden kommen lassen. Sie haben kein Delikt begangen, sie haben sich nicht in der Drogenszene aufgehalten; ihr einziger Fehler besteht darin, dass sie nicht Schweizer sind und Angst haben, in ihre Heimat zurückzukehren – wahrlich ein fragwürdiger Haftgrund!

Verantwortungsvolle Gesetzgebung bedeutet für uns, nur so weit zu legiferieren, wie es zur Erreichung des effektiven Zieles – hier der Missbrauchsbekämpfung und der Einschränkung des Drogenhandels – absolut notwendig ist. Zur unmittelbaren und sofortigen Bekämpfung des Drogenelends kann der Staat Zwangsmittel ergreifen und muss es tun können. Das Gastrecht zu missbrauchen darf mit Sanktionen geahndet werden.

Der bundesrätliche Entwurf geht aber darüber hinaus, er will eine präventive, abschreckende Wirkung für künftige Asylbewerber schaffen. Die Tatsache, dass bei einem abgelehnten Asylgesuch Haft droht, ohne dass man sich irgendwie strafrechtlich vergangen hat, wird künftig auch verfolgte Leute aus Angst vor Zwangsmassnahmen davon abhalten, überhaupt noch ein Asylgesuch zu stellen. Eine Tatsache, die ich mit meinem Gewissen und meinem Rechtsempfinden nicht mehr vereinbaren kann.

Ein Teil der SP-Fraktion wird für Eintreten stimmen. Wir sind also bereit, heute eine Lösung zu erarbeiten, die den Missbräuchen einen Riegel vorschiebt. Dieses Ja zum Eintreten – das sei ganz klar festgehalten – ist aber keine Zustimmung zum Gesetz, es ist insbesondere auch keine Zustimmung zum bundesrätlichen Vorschlag. Wir werden nicht akzeptieren, dass eine unnötige Härte und Verschärfung des Ausländerrechts beschlossen wird, nur um den bestehenden, gefährlichen populistischen Strömungen nachzuleben. Das Ergebnis der Beratungen im Rat wird unseren Entscheid prägen.

**Leu Josef (C, LU):** Das vorliegende Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht ist Teil des dringlichen Bundesbeschlusses über das Asylverfahren (AVB) von 1990, das auf den 1. Januar 1996 ins ordentliche Recht übergeführt werden soll. Im Vorfeld dieser Überführung sollten noch einige ungelöste oder nicht befriedigend gelöste Probleme angegangen werden. Hierzu gehört das Problem der Zwangsmassnahmen gegen Ausländer ohne geregelten Aufenthalt. Deshalb wurde am 1. Juni 1993 eine Expertenkommission beauftragt, eine entsprechende Vorlage auszu- arbeiten.

Was wir nun heute zu beraten haben, ist demnach nicht das Produkt der Asyldiskussion des letzten Sommers, sondern das Produkt einer grossen zeit- und sachgerechten Arbeit, die von unserem Justizminister und seinen Mitarbeiterinnen und



Mitarbeitern geleistet wurde. Die CVP-Fraktion wird daher auf die Vorlage eintreten und grossmehrheitlich der bundesrätlichen Linie folgen.

Grundlage für die Beratung und Beschlussfassung unserer Fraktion waren folgende Überlegungen:

1. Das Gesetz richtet sich ausschliesslich gegen Ausländer, die keine Anwesenheitsberechtigung haben. Es betrifft also nicht Ausländer, die eine Jahresaufenthalts-, eine Niederlassungs- oder eine Saisonierbewilligung haben. Das vorliegende Gesetz dient somit lediglich dem konsequenten Vollzug von Wegweisungen derjenigen Ausländer, die keine Berechtigung haben, in unserem Land zu bleiben. In diesem Bereich haben wir heute Probleme. Daher muss das Gesetz vor diesem Hintergrund beurteilt werden. Im Bereich der illegalen Immigration stehen wir vor Herausforderungen, bei denen wir mit dem Strafrecht nicht zum Ziel kommen. Die vorgeschlagenen verwaltungsrechtlichen Zwangsmassnahmen sollen das Strafrecht nicht ersetzen, sondern lediglich ergänzen.

Welche Tatbestandsgruppen werden nun erfasst? Es geht um Ausländer, die sich trotz verfügter Einreiseperrre frei in unserem Land bewegen und so die Gastfreundschaft der Schweiz missbrauchen. Es geht um Ausländer, die zwar in unserem Land einen Aufenthalt suchen, aber trotzdem alles tun, um ein normales Asylverfahren zu verhindern. Es geht auch um jene Ausländer, die als drogendealende Asylbewerber mit so kleinen Mengen Drogen handeln oder in diesem Umfeld kriminelle Taten begehen, dass sie strafrechtlich nicht entsprechend erfasst werden können. Gegenüber solchen Missständen haben wir heute kein rechtliches Mittel. Deshalb braucht es dieses Gesetz, und zwar in der vorliegenden und nicht in einer verwässerten Form. Freilich lösen wir damit z. B. das Drogenproblem nicht, aber wir können zumindest erreichen, dass die doch grosse Zahl von drogendealenden Ausländern ohne Aufenthaltsberechtigung gesenkt werden kann.

2. Unsere humanitäre Asylpolitik bleibt im Volk nur dann abgestützt, wenn wir offensichtliche Missstände mutig und wirksam bekämpfen. Um das – nur um das, um nichts anderes – geht es in diesem Gesetz. Die Missbrauchsbekämpfung steht in einem direkten Zusammenhang mit der Aufnahmebereitschaft der Schweiz. Wenn in einer Sonderaktion über 13 000 Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien anerkannt oder vorläufig aufgenommen werden, wenn im letzten Jahr eine über 20prozentige Anerkennung von Kurden erreicht wurde, ist das Ausdruck unserer humanitären Tradition. Es ist Ausdruck unserer Bereitschaft, Menschen in Not gegenüber wirklich offen zu sein. Es gilt, dieser Tradition Sorge zu tragen.

Wenn wir aber Missbräuche tolerieren oder solchen nur zögernd begegnen, nehmen wir in Kauf, dass Fremdenfeindlichkeit und Rassismus an Boden gewinnen: Wir nehmen in Kauf, dass auf der politischen Bühne weit radikalere Lösungen Auftrieb erhalten. In der Folge würde vor vielen Verfolgten und Schutzsuchenden, die tatsächlich auf unsere Gunst angewiesen sind, die Tür zugeschlagen. Das kann und darf nicht unsere Absicht sein; das kann und darf erst recht nicht die Absicht verschiedener Exponenten von Kirchenkreisen und Hilfswerken sein, welche dieser Gesetzesvorlage kritisch bis ablehnend gegenüberstehen. Sie helfen so gegebenenfalls mit, den Fortbestand unserer humanitären Tradition zu gefährden.

3. Die Mehrheit der CVP-Fraktion kann auch deshalb zum bundesrätlichen Entwurf stehen, weil diese Vorlage mit unserer Verfassung, mit der Genfer Flüchtlingskonvention und mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) übereinstimmt. Unsere Fraktion fühlt sich in ihrer diesbezüglichen Haltung durch das klare und eindeutige Urteil der Herren Professoren Kälén, Trechsel und Heilbronner bestärkt, welche als Mitglieder der Expertenkommission an der Ausarbeitung dieser Vorlage massgebend beteiligt waren.

4. Im Vernehmlassungsverfahren haben die Kantone diese Vorlage grossmehrheitlich befürwortet. Allerdings sind Befürchtungen und Bedenken im Bereich des Vollzugs geäussert worden. So fordern die Kantone eine bessere finanzielle Unterstützung durch den Bund. Die Mehrheit der CVP-Fraktion teilt die Bedenken der Kantone und anerkennt die Berech-

Der Bundesrat hat uns nun gestern einen entsprechenden Antrag unterbreitet, der den Anliegen der Kantone Rechnung trägt und daher unsere Unterstützung verdient. Kernpunkt dieses bundesrätlichen Vorschlages ist die vollständige oder teilweise Finanzierung durch den Bund, was den Bau und die Einrichtung kantonaler Haftanstalten betrifft. Diese Haftanstalten haben ausschliesslich dem Vollzug, der Vorbereitungs- und der Ausschaffungshaft zu dienen. Im übrigen ist der Bundesrat bereit, sich mit einer Tagespauschale an den Betriebskosten der Kantone für den Vollzug der Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft zu beteiligen.

Die Mehrheit der CVP-Fraktion wird aus den genannten Gründen den bundesrätlichen Entwurf zu diesem Gesetz unterstützen. Wir behalten uns vor, in einzelnen Bereichen Zugeständnisse zu machen, soweit damit der Kerngehalt der Vorlage nicht tangiert wird.

**Diener Verena (G, ZH):** Herr Bundesrat, Sie haben das «Jahr der inneren Sicherheit» ausgerufen. Damit anerkennen Sie eigentlich, dass das Schaffen von Sicherheit auf persönlicher und öffentlicher Ebene zur Grundaufgabe des Staates und damit unserer Gesellschaft gehört. Dieser Meinung sind wir Grünen auch. Angst, Opfer eines Gewaltaktes zu werden, Angst, ungeschützt zu sein, muss ernst genommen werden, von den Mitmenschen ebenso wie von den Parteien und vom Staat. Dazu gehört, das ist uns auch klar, die Bekämpfung der Kriminalität und der Gewalt.

Um den wachsenden Ängsten, den Unsicherheitsgefühlen und der Gewaltbereitschaft in unserem Land begegnen zu können, braucht es jedoch – entgegen den rechtspopulistischen plakativen Slogans – ein breitgefächertes Konzept, das die vielfältigen Ursachen, die zu dieser Verunsicherung führen, angeht. Wer hingegen diese wichtige Diskussion zur inneren Sicherheit auf polizeirechtliche Sicherheits- und Zwangsmassnahmen für Ausländer ohne Aufenthaltsbewilligungen reduziert, hat entweder die Komplexität dieses Themas nicht begriffen oder missbraucht es mutwillig zu billiger politischer Propaganda. Wachsende Erwerbsarbeitslosigkeit, die Zerstörung der Lebensgrundlagen, die wirtschaftliche Unsicherheit, wachsende soziale Not, Ängste in unbegleiteten Zügen und in öffentlichen Räumen, sexuelle Gewalt an Frauen und Kindern usw. gehören ebenso zu dieser tiefen Verunsicherung und harren nach wie vor einer Antwort des Bundesrates.

Als Grüne und als Vertreterin des Kantons Zürich halte ich fest: ja, es besteht ein politischer Handlungsbedarf zum Thema innere Sicherheit. Doch der vorliegende Gesetzentwurf wird diesem legitimen Bedürfnis weitgehend nicht gerecht, weder vom Sinn noch von seinen Auswirkungen her. Der vorliegende Gesetzentwurf – «Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht», der Titel sagt es schon – reduziert das Thema innere Sicherheit auf die mögliche Kriminalität von Ausländerinnen und Ausländern ohne Aufenthaltsbewilligung und nimmt die unwürdige Drogenszene am Lettensteg zum Mass der Rechtsetzung. Das ist eindeutig zu kurz gegriffen. Mit dieser unverständlichen Verkürzung legitimiert der Bundesrat indirekt auch die widerliche Hetzkampagne der SVP Zürich und verstärkt damit deren Sündenbockpolitik.

Ich habe festgehalten, dass diese Gesetzesvorlage nicht hält, was sie vordergründig verspricht. Weder die Drogenproblematik noch das Problem der Drogenkriminalität in Zürich und anderen Städten kann mit dieser Vorlage gelöst werden. Das bestätigen auch die Experten. Eine wirklich wirksame Verbesserung in der offenen Drogenszene brauchte einerseits eine Verbesserung im Strafrecht und im Strafvollzug und andererseits eine andere Drogenpolitik. Aber vor dieser «Hausaufgabe» haben sich der Bundesrat und die Parlamentsmehrheit bis heute leider gedrückt.

Ein dringlicher Bundesbeschluss zur Änderung des Betäubungsmittelgesetzes mit dem Ziel, den Schwerstsuchtigen in einem grösseren Rahmen eine kontrollierte Drogenabgabe zu ermöglichen, wäre wesentlich effizienter für die Wiederherstellung der sogenannten inneren Sicherheit in Zürich. Sicherheit und Ruhe werden mit diesem Gesetz weder in Zürich noch in anderen Städten in der Schweiz wieder einkehren. Wohl aber

Verknüpfung mit Kriminalität, Drogen, Asylmissbrauch und gibt damit der wachsenden Fremdenfeindlichkeit in unserem Land weitere Nahrung.

Ich habe festgehalten, dass diese Gesetzesvorlage nicht hält, was sie verspricht. Ich möchte noch kurz auf die Kantone und den 1. Juli 1994 zu sprechen kommen. Den Kantonen obliegt der Vollzug dieses Gesetzes, und die Kantone sind schlicht nicht in der Lage, dieses Gesetz auf den 1. Juli 1994 umzusetzen. Ich erinnere an den Kanton Zürich, an die Notentlassungen, weil wir zu wenige Plätze in den Gefängnissen haben. Selbst wenn wir auf dem Flughafenareal ein Ausschaffungsgefängnis bauen, in dem 108 Personen Platz haben, selbst wenn wir das Bezirksgefängnis Dielsdorf ausbauen und dort 23 neue Plätze schaffen – diese Plätze werden im Kanton Zürich für den jetzigen Notstand gebraucht –, haben wir im Kanton Zürich keinen Platz für die Inhaftierung so vieler Menschen.

Die Realität ist doch, dass praktisch in allen Kantonen die Gefängnisse bereits übertoll sind. Das Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz hat per 31. Januar 1994 eine Zählung durchgeführt. Die Auslastung betrug 97 Prozent, beim Ostschweizer Konkordat 95 Prozent. Eine Anstalt gilt eigentlich schon bei einer Belegung von 85 Prozent als voll ausgelastet. Es gibt keine freien Kapazitäten.

Das zweite Problem ist der Vollzug der Haftmassnahmen. Beim Vollzug der Haftmassnahmen ist mit einem grossen Betreuungsaufwand zu rechnen, personell und finanziell – kein gelöstes Problem für die Kantone. Letztlich braucht die Gesetzesanpassung in den Kantonen Zeit; denn der Gesetzentwurf verlangt, dass die richterlichen Behörden im Kanton bestimmt werden. Die Kantone werden nicht in der Lage sein, dieses Gesetz auf den 1. Juli 1994 zu vollziehen; damit ist auch das dringliche Verfahren völlig obsolet geworden.

Die weiteren Gedanken der grünen Fraktion zu diesem Gesetzentwurf wird Ihnen jetzt Cécile Bühlmann als zweite Fraktionssprecherin darlegen.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Schon in der Vernehmlassung hat die Grüne Partei diese Vorlage abgelehnt, weil sie ihr als ungeeignet erscheint, die tatsächlich bestehenden Probleme im Bereich der Drogenkriminalität und des Strafvollzugs in den Kantonen zu lösen. Das hat meine Kollegin Verena Diener bereits ausgeführt.

In der Kommission haben wir uns unter grössten Vorbehalten bei der Eintretensfrage noch der Stimme enthalten, weil Kompromissvorschläge auf dem Tisch lagen, die winzige Hoffnungen auf Verbesserung zuliessen. Aber diese Hoffnungen haben sich zerschlagen, nachdem die vorberatende Kommission des Ständerates und die Fraktionen der bürgerlichen Parteien bereits verlauten liessen, dass sie diesen Verbesserungsvorschlägen nicht zustimmen und die harte Linie des Bundesrates unterstützen würden.

Nachdem ich nun noch das Votum, das im Namen der CVP-Fraktion abgegeben worden ist, gehört habe, ist diese Hoffnung völlig geschwunden. Die Stellungnahme von Herrn Leu Josef widerspiegelt in keiner Art und Weise das engagierte Kämpfen der Mitglieder der CVP-Fraktion in der Staatspolitischen Kommission (SPK) gegen diese Vorlage. Diese Stellungnahme, die vorhin im Namen der CVP-Fraktion abgegeben wurde, ist mir völlig unverständlich. Für uns Grünen gibt es folglich keinen Grund mehr, auf diese Vorlage einzutreten. Lassen Sie mich einige grundsätzliche Überlegungen anstellen, weshalb diese Vorlage nicht nur untauglich, sondern im höchsten Mass bedenklich und gefährlich ist. Was wir auf dem Tisch haben, ist nichts anderes als die überhitzte Reaktion auf die in Teilen der Medien und der Politik geführte Kampagne des letzten Sommers unter dem Stichwort «Innere Sicherheit», welche angeblich von den kriminellen «Asylanten» bedroht sein soll. Ich habe den Begriff «Asylant» nur als Zitat gebraucht. Er gehört nicht zu meinem Vokabular, weil er einen abschätzigen Unterton enthält und wie die Begriffe Simulant, Querulant, Spekulant lauter nicht sehr nette Leute bezeichnet, wobei ich «nett» im ursprünglichen und nicht im neuzürcherischen Sinne verstanden haben möchte! Mit anderen Worten: Leute, die als Asylsuchende zu uns kommen, werden mit dem Begriff «Asylant» geistig abgewertet – das macht dann ihre

Ausschaffung und Freiheitsberaubung etwas einfacher. Mit Sprache drücken Mann und Frau ihre Haltungen aus. Das sollten sich vor allem auch Politikerinnen und Politiker merken.

Wenn wir die Diskussion über «innere Sicherheit» genauer anschauen und was an bundesrätlichen Vorschlägen dabei herausgekommen ist, so fällt auf, dass die einschneidendsten Massnahmen des von Herrn Bundesrat Koller vorgelegten Aktionsprogramms die in der besagten Kampagne anvisierten Fremden treffen. Das kommt schon im Titel, unter welchem wir jetzt im Schnellzugtempo das Ganze abhandeln – obwohl kein nationaler Notstand herrscht – ziemlich unverblümt zum Ausdruck: «Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht».

Für den Beitritt zum internationalen Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung (92.029) hat sich die Schweiz 30 Jahre Zeit gelassen.

Da sollen jetzt Menschen, die keine Straftat begangen haben, zur Sicherstellung ihrer Wegweisung bis zu drei Monaten zwangsweise der Freiheit beraubt werden können, z. B., weil sie sich nicht ausweisen können, weil sie ein ihnen verbotenes Gebiet betreten oder eine Einreisesperre missachten. Um weitere 6 bzw. 12 Monate soll ihnen laut bundesrätlicher Vorlage die Freiheit entzogen werden können, wenn ein negativer erstinstanzlicher Entscheid vorliegt und die Betroffenen zum Beispiel vor Schreck sagen, dass sie nicht nach Kosovo zurückgehen werden.

Dabei gehen die Vorschläge des CVP-Bundesrates sogar so weit, dass ganze Familien in Haft genommen werden sollen, deren einziges «Vergehen» es ist, ein Asylgesuch in der Schweiz gestellt zu haben, dem nicht entsprochen worden ist. Das dünkt mich im «Jahr der Familie» ein seltsamer Zynismus, und erst noch von einem Bundesrat, dessen Partei das C im Kürzel aufgenommen hat. Ich vertrete keine Partei, die das C im Titel trägt, und Stichworte wie «Familie» und «christlich» sind in diesem Zusammenhang mit dieser Partei wichtige Stichworte. Ich finde es auch interessant, dass wir Luzerner Parlamentarierinnen und Parlamentarier von der Kirche eindringlich gebeten werden, dieses Gesetz nicht zu verabschieden, dieser Vorlage nicht zuzustimmen.

Wie konnte es so weit kommen, dass sich das Koordinatensystem, was Fremde betrifft, so weit nach rechts verschoben hat? Nachdem in einigen Medien und über präsidiale Äusserungen bürgerlicher Vordenker monatelang der Konnex zwischen Kriminalität, Ausländern und Ausländerinnen hergestellt worden war, ist jetzt das innenpolitische Feindbild Nummer eins gesetzt: eben die Fremden im Land. Dies ist für die verantwortlichen Politikerinnen und Politiker praktisch, weil so vom grössten Problem für weite Bevölkerungsschichten abgelenkt werden kann, nämlich vom drohenden Sozialabbau infolge Arbeitslosigkeit und von der ebenso verfehlten Drogenpolitik. Dazu möchte ich keine Ausführungen mehr machen, sie wurden bereits gemacht.

Aber weniger praktisch ist diese Politik für die Betroffenen selbst. Sie erleben die Auswirkungen täglich in den verschiedensten offenen und versteckten Formen von zunehmendem Rassismus. Wer im Zusammenhang von Ausländern ständig von Kriminalität, Missbrauch und Belastung redet – vier Tage lang haben Sie, Herr Bundesrat, während der Kommissionsitzungen nur dieses Bild gezeichnet –, darf sich nicht wundern, wenn ein Teil der Bevölkerung in jedem Fremden eine Gefahr und eine Belastung wittert und mit Abwehr und Ausgrenzung zu reagieren beginnt.

Herr Bundesrat, statt Zwangsmassnahmen einzuführen, könnten Sie – warum nicht in Form einer breiten Kampagne? – der einheimischen Bevölkerung einmal erklären, dass eine Kriminalstatistik, die die Staatsangehörigkeit als einziges Unterscheidungskriterium nimmt und weitere Kriterien wie Geschlecht, Schichtzugehörigkeit, Alter, Wohnort nicht ebenso mit berücksichtigt, rassistisch ist. Das Bundesamt für Statistik hat eine wunderbare Grundlage geliefert, um dies zu beweisen und zu belegen. Man sollte dies nur mit gleich viel oder mit mehr Vehemenz vertreten wie jetzt diese Zwangsmassnahmen.

Oder Sie könnten erklären, warum Millionen Menschen auf der ganzen Welt ihre Heimat verlassen müssen, dass nur ein kleiner Teil davon nach Europa und in die Schweiz kommt,



statt nur von Missbrauch unserer Gastfreundschaft und unseres Asylrechts und vom Migrationsdruck, der auf uns lastet, zu reden. Warum öffnen Sie nicht grosszügig die Südgrenze unseres Landes für bosnische Kriegsflüchtlinge und investieren Ihre Kraft und Phantasie darin, mit einer Solidaritätskampagne die einheimische Bevölkerung für ein vermehrtes Engagement zu gewinnen, statt Leute wegen fehlender Visa zurückzuschicken und für kosovo-albanische Asylsuchende neue Rückschaffungsmöglichkeiten auszukundschaften? Ein solches Handeln des Bundesrates wäre eben im Hinblick auf den schweizerischen Beitritt zum internationalen Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung die beste Antirassismuskampagne.

Was für uns Frauen gilt, nämlich dass diejenigen, die wirklich gleichberechtigt, unabhängig und selbstbewusst leben, weniger gefährdet sind, Opfer männlicher Gewalt zu werden, gilt auch für Fremde in unserem Land: je besser ihre rechtliche und soziale Stellung, um so weniger sind sie gefährdet, Opfer fremdenfeindlicher Gewalt zu werden.

Mit den vorliegenden Zwangsmassnahmen bewegen wir uns in die falsche Richtung. Indem wir Ausländerinnen und Ausländer ohne geregelten Aufenthalt härteren Sanktionen unterwerfen, als sie für uns gelten, suggerieren wir, dass diese gefährlicher und krimineller sind. Mit diesem rassistischen Kurzschluss wird die ganze soziale Dimension der Migration ausgeblendet, und Fremde werden quasi genetisch zu Sündenböcken gemacht.

Die Würde des Menschen ist unteilbar. Das ist einer meiner politischen Leitsätze. Das gilt punkto Herkunft, Geschlecht und soziale Schicht. Diesen Grundsatz treten wir, was Fremde betrifft, mit Füßen.

Deshalb bitte ich Sie ganz eindringlich, auf diese Vorlage nicht einzutreten.

**Seiler Hanspeter (V, BE):** Wenn in einer Zeit gesetzgeberischer Hochkonjunktur neue Gesetze geschaffen werden sollen, so hat sich der Gesetzgeber kritische Fragen zu stellen:

1. Ist das Gesetz überhaupt notwendig? Besteht Handlungsbedarf?

2. Sind die zu beschliessenden Regelungen verfassungs- und in diesem speziellen Bereich auch EMRK-konform?

3. Ist das Gesetz – sofern die Kantone, wie es hier der Fall ist, vom Vollzug sehr stark betroffen sind – föderalismusverträglich. Oder – im Klartext –: Ist es durchführbar, praktikabel? Wir wollen ja schliesslich nicht gesetzgeberische Arbeit tun, die zum Papiertiger verkümmert.

4. Erreichen wir mit der Vorlage das gesteckte Ziel? Ist das Gesetz tatsächlich wirksam?

1. Zur Frage der Notwendigkeit: Wir alle wissen, dass im Bereich des Vollzugs der Wegweisungen im Asylwesen und insbesondere im Bereich der straffälligen und drogendealenden Asylbewerber offensichtliche Missstände herrschen. Wir alle wissen ebenso, dass sich das Problem tendenziell verschärft hat und verschärfen wird, wenn auch regional und örtlich in unterschiedlichem Ausmass. Man erwartet, dass etwas getan wird. Das Unbehagen wächst. Die Hände in den Schooss zu legen und nichts zu unternehmen würde man vielerorts als Kapitulation des Staates auffassen. Kein Staatswesen kann es sich leisten, bei Missbräuchen – und solchen Missständen! – einfach bloss Zuschauer zu sein!

Wenn der Staat und seine Institutionen vor dem Volk glaubwürdig bleiben wollen, ist es wirklich an der Zeit zu handeln. Die aus einem Nichtstun entstehenden indirekten Auswirkungen würden mir ebenso grosse Sorgen bereiten wie die Missstände und die Missbräuche selber. Nicht zu handeln schüfe nämlich einen Nährboden für eine wachsende Asylbewerber- und generelle Fremdenfeindlichkeit. Den Preis dafür – das müssen wir ganz klar feststellen – müssten alle die Asylbewerber zahlen, denen wir berechtigterweise Asyl oder einen vorübergehenden Aufenthalt in unserm Land gewähren oder gewähren möchten. Die Erfüllung unseres humanitären Auftrages würde mit einem Nichteintreten auf diese Vorlage – indirekt und langfristig gesehen – eher gefährdet als gefördert; wir würden jedenfalls zu einer Verschlechterung der Akzeptanz

nehme an, das wollen auch die Antragsteller für Nichteintreten und Rückweisung nicht. So gesehen bejahen wir also ganz klar den Handlungsbedarf.

2. Zur Frage der Verfassungskonformität: Auch diese Voraussetzung ist unseres Erachtens erfüllt, nicht zuletzt deshalb, weil anerkannte Staatsrechtler und Rechtsprofessoren – sie wurden bereits genannt, und dazu zählen wir auch Sie, Herr Bundesrat – Bedenken in dieser Richtung ausräumen konnten.

3. Zur Frage der Praktikabilität: Bekanntlich ist es immer einfach, etwas zu beschliessen, das andere – in diesem Fall die Kantone – auszuführen haben: Eine Suppe einzubrocken soll ja stets einfacher sein, als sie auszulöffeln. Das stimmt. Wir erachten es aber als eindeutig, dass das Gesetz vollziehbar ist, nachdem auch die finanzielle Mitbeteiligung des Bundes, eine berechnete Forderung der Kantone, sichergestellt scheint.

Zum ersten werden wir uns in der Detailberatung noch äussern können. Die Finanzhilfe des Bundes ist unseres Erachtens in einer Art geregelt, die ein Anpassen an spezielle Situationen möglich macht. Die Lösung, wie sie der Bundesrat in der Kommission kurz skizziert hat, liegt ja nun auf dem Tisch. Es ist also nicht so, dass das etwas absolut Neues wäre, was uns gestern zugegangen ist.

4. Zur Frage der Wirksamkeit: Wir zweifeln nicht daran, dass die neuen, verschärften Bestimmungen direkt zu einem Beseitigen der Missstände beitragen und indirekt, im Sinne einer Prävention, zu einer Verbesserung der Situation verhelfen. Zudem verhindert die neue Gesetzgebung unseres Erachtens zumindest teilweise die Ausbreitung dieser Missbräuche. Der Mensch ist halt so: Wenn er weiss, welche Folgen sein Handeln für ihn haben kann, tut er vieles auf andere Art, oder er verzichtet. Denken Sie einmal an das Strassenverkehrsgesetz! Ohne dieses Gesetz würde der Strassenverkehr wohl auch ganz anders stattfinden.

Zusammenfassend bitte ich Sie im Namen der SVP-Fraktion, auf diesen Gesetzentwurf einzutreten. Das Gesetz ist unseres Erachtens nötig. Es ist durchführbar, und es wird zweifelsohne zu einer Verbesserung beitragen, nicht zuletzt im Interesse des Asylwesens und der schweizerischen Asylpolitik selber. Es kann auch zu mehr asylpolitischer Akzeptanz beitragen.

Die Anträge auf Nichteintreten gehören eher in den Bereich der Verzögerungstaktik, und eine Rückweisung bringt überhaupt nichts. Ein anderes Ergebnis aus der Kommission wäre wohl nur dann zu erwarten, wenn etwa die halbe Mannschaft ausgewechselt würde. Sie, das Plenum, Sie haben zu entscheiden! Machen wir uns ans Werk! Wer trotz Handlungsbedarf nichts unternimmt, der bewegt sich in Richtung staatspolitische Fahrlässigkeit.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Le groupe libéral a pris connaissance sans enthousiasme, mais sans surprise non plus, du projet de loi fédérale qui nous est soumis. Bien qu'il consiste essentiellement en une modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, ce projet vise naturellement en premier lieu les requérants d'asile.

Or, faut-il le rappeler, dès le début de la discussion de la loi du 5 octobre 1979 sur l'asile, les libéraux ont affirmé qu'on faisait fausse route. Les faits – nous en sommes désolés, parce que quand il y va de l'intérêt de la Suisse nous sommes désolés que nos prédictions pessimistes se réalisent – nous ont, hélas, donné raison. La position libérale à l'égard des étrangers est très claire. Nous affirmons que c'est l'affaire de la Suisse et des Suisses, en fonction de leur conscience et des intérêts du pays, d'admettre des étrangers sur leur sol, étrangers qui ne sauraient invoquer d'autres droits pour y pénétrer. En revanche, si nous acceptons des étrangers, nous devons les traiter sans discrimination, les droits politiques mis à part, en vertu du principe humanitaire fondamental de l'égalité entre les hommes. C'est ainsi que nous concilions la liberté dans l'ordre et l'humanisme qui sont les deux piliers de la pensée libérale. De quoi s'agit-il ici? Au lieu d'affirmer que le droit d'asile est le droit d'un pays, la Suisse, d'accorder l'asile à des gens persécutés en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité ou de leurs opinions politiques, on a institué un véritable droit



s'est très vite aperçu de l'impossibilité de procéder à l'adéquation entre ce prétendu droit et les possibilités réelles du pays, entre ce droit et les flux migratoires qui n'ont rien à voir avec l'asile.

On a donc cessé, depuis lors, de chercher à limiter ce prétendu droit en transformant ce qui devrait être un devoir dicté par de seules préoccupations humanitaires et par les mailles très larges des conventions internationales, en une course d'obstacles juridiques qui a pour résultat déplorable, premièrement, de faire naître de faux espoirs d'accueil chez nombre de requérants et d'organisations humanitaires; secondement, de donner l'impression au peuple – la polémique très alémanique de l'été dernier l'a bien montré – que les autorités ne dominent pas la situation et que seuls les plus habiles, pour ne pas dire les moins recommandables, des requérants bénéficient, grâce à la longueur des procédures, de privilèges exorbitants.

Notre loi lance ainsi au monde un faux message: «Venez toujours en Suisse! Si vous n'êtes pas reconnus comme réfugiés, vous pourrez, grâce à la procédure, y demeurer de nombreux mois et bénéficier de conditions d'existence favorables.» Il eût fallu envoyer le message inverse: «La Suisse n'est pas un pays d'immigration et seuls ceux qui sont vraiment persécutés ont des chances d'y être accueillis, les autres sont renvoyés rapidement.» Qu'on veuille par des mesures dont on attend guère de succès réels, mais qui doivent, espère-t-on, avoir surtout un effet dissuasif, résoudre des problèmes qui sont nés essentiellement dans des villes qui ont mené de fausses politiques en matière de stupéfiants nous montre combien la voie envisagée est mauvaise.

Enfin, nous faisons les plus extrêmes réserves sur la procédure. Nous avons reçu hier l'article 14e de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers sans que la commission ait eu l'occasion de se prononcer sur ce texte. Même si nous sommes plutôt favorables au texte, ou du moins à son idée, nous n'aimons pas que l'on viole des dispositions de notre règlement, en l'espèce l'article 29. Toutefois, aussi longtemps que nous ne réformerons pas notre système d'asile en profondeur, nous devons vivre avec lui. Les libéraux pragmatiques acceptent certaines des dispositions proposées qui atténuent quelque peu les inconvénients d'un mauvais système – comme ils admettent qu'en mathématique moins par moins égal plus –, mais ils en refuseront d'autres qui portent à leurs yeux une atteinte inadmissible aux libertés fondamentales.

Nous entrerons donc en matière, mais nous nous montrerons critiques sur les différentes dispositions.

**Fritschi Oscar (R, ZH):** Es steht nicht zu befürchten, dass Herr Bundesrat Koller die darbenende Bundeskasse mit einer Honorarzählung für einen politischen PR-Berater belastet hat, der ihm bei der Wahl des Titels der zu behandelnden Vorlage Beistand geleistet hätte. «Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht» – das tönt wenig einladend, insofern bin ich mit Herrn Zwygart durchaus einverstanden.

Aber der Titel hat auch seine Vorteile: erstens, dass er reinen Wein einschneidet; und zweitens, dass er jedermann darauf stösst, dass es hier um ein Abwägen geht – um ein Abwägen zwischen den zu bekämpfenden Missständen und der Angemessenheit der vorgeschlagenen Massnahmen.

Heikel sind nämlich die vorgeschlagenen Massnahmen ohne Zweifel, weil sie in ein politisches Grundrecht, nämlich in die persönliche Freiheit, eingreifen und damit ein Gebiet beschlagen, auf dem es seit der Habeas-Corpus-Akte ältester liberaler Tradition entspricht, dem Staat klare Grenzen zu setzen und auf Verhältnismässigkeit zu achten.

Allerdings: Sorge um den Rechtsstaat darf uns nicht nur bei der Beurteilung der Massnahmen, sondern muss uns auch bei der Beurteilung der Missstände umtreiben. Schon beim Ärgernis der mit Drogen dealenden oder sonstwie straffälligen Asylbewerber geht es um mehr als Bagatellen. Wenn nach der einzigen kantonalen Kriminalstatistik, welche so detailliert aufschlüsselt, gegen 30 Prozent der wegen Handels mit Betäubungsmitteln verhafteten Personen Asylbewerber sind, ist das ein Umstand, der nicht nur ein ernstes, sondern ein betrübliches

populistisches Unmutspotential zu aktivieren. Es geht um mehr. Es geht darum, dass unsere gesamte humanitäre Asylpolitik in Frage gestellt werden könnte, wenn sie den Rückhalt in der Bevölkerung verliert.

Dieser Satz ist keine blosses Floskel. Wir haben uns vielleicht schon etwas lange in Sicherheit gewiegt, weil die letzte Volksinitiative zum Thema Überfremdung schon einige Zeit zurückliegt. Das könnte, wie es den Anschein macht, ändern. Dann würden wir indessen rasch zur Einsicht gelangen, dass die Ausländerfrage ein heissgebliebenes Eisen ist, bei dem es sich nicht empfiehlt, mit offenen Flanken – lies: der Tolerierung unbestreitbarer Missstände – in den Abstimmungskampf zu ziehen.

Wenn ich vorhin ausgeführt habe, es gebe Missstände, welche den Rechtsstaat tangieren, so gilt das vor allem auch für einen zweiten Bereich, nämlich jenen des Vollzugs der asylrechtlichen Entscheide. Hier stehen wir zurzeit vor der Situation, dass wir ein Gesuchsbewilligungsverfahren kennen, mit feinmaschigen Sicherungen, Beschwerden und Rekursmöglichkeiten perfektioniert wie kaum irgendwo im Ausland, dass dieses Verfahren aber wie eine Tinguely-Maschine zum Selbstzweck verkommt, weil ein erheblicher Teil der Resultate dieses Verfahrens, nämlich der Wegweisungsentscheide, wegen Untertauchens gar nicht vollzogen werden kann.

Ein Rechtsstaat, dessen Maschinerie gewissermassen leerläuft, der sich nicht durchsetzt, wird aber fragwürdig. An diese Gefährdung des Rechtsstaates müssten jene auch denken, die bei diesem Gesetz den Rechtsstaat nur auf der Seite der Massnahmen in Gefahr sehen wollen.

Von den Gegnern der Vorlage – oder zumindest ihrer hauptsächlichsten Stossrichtung – werden im wesentlichen drei Gegenargumente ins Feld geführt:

Zum ersten heisst es, statt neue Zwangsmassnahmen zu kreieren, würde die Anwendung bisheriger Instrumente, insbesondere aus dem Strafrecht, genügen. Genau das stimmt aber nicht, wenn man weiss, dass in Zürich Kleindealer innert kurzer Zeit bis zu zwei Dutzend mal verhaftet wurden und immer wieder laufengelassen werden mussten. Wenn das Gericht dann einmal eine bedingte Gefängnisstrafe ausspricht, macht das einem auf seine Wegweisung wartenden Wirtschaftsflüchtling naturgemäss wenig Eindruck.

Zum zweiten wird von den Opponenten – Herr Borel François hat vor allem auf diesem Klavier gespielt – ins Feld geführt, diese Zwangsmassnahmen seien allein auf die Zürcher Drogensituation zugeschnitten. Das Argument, etwas nütze nur den Zürchern, hat in Bern – das habe ich mittlerweile gelernt – zumeist die Wirkung eines vernichtenden Blattschusses. Aber es trifft nicht zu, sonst hätten im Vernehmlassungsverfahren nicht alle Kantonsregierungen mit nur gerade einer Ausnahme den Handlungsbedarf bejaht.

Zum dritten wird vorgebracht, das Massnahmenpaket – zitiert wird meistens die maximale Dauer der Ausschaffungshaft – sei unverhältnismässig. Herr Weder Hansjürg ist noch weiter gegangen und hat einen Widerspruch zur Europäischen Menschenrechtskonvention, zur Flüchtlingskonvention usw. konstruiert, und zwar – Herr Weder, nehmen Sie es mir nicht übel – aus dem hohlen Bauch.

Es ist eine Behauptung, welche der Meinung der Experten in der Kommission und der Meinung des schweizerischen Mitglieds in der Menschenrechtskommission entgegensteht, und sie wird mit keinem einzigen Beispiel belegt. Aber selbst jene, die «bloss» von Unverhältnismässigkeit sprechen, ist zu entgegnen, dass ja auch unser übriges Recht dem Richter einen weitgespannten Rahmen überlässt. Es ist bei diesen Zwangsmassnahmen ebenfalls nicht die Meinung, dass dieses Ermessen stets voll ausgeschöpft wird, ja gerade hier dürfte die präventive Wirkung letztlich stärker ins Gewicht fallen als die repressive.

Überhaupt scheint es mir falsch – diese Gefahr besteht in der Diskussion – im Zusammenhang mit diesen Massnahmen die Behörden zu «dämonisieren» und ihnen zu unterstellen, dass von ihnen eine Anwendung der Massnahmen nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit von vornherein nicht erwartet werden könne. Genauso falsch wäre es auf der anderen Seite, alle Ausländer, die in der Schweiz leben, als potentielle Gefahr zu betrachten.

Um das an einem Beispiel aufzuzeigen: Vor einigen Monaten hat das Bundesamt für Flüchtlinge eine interne Weisung erlassen, nach welcher in den Empfangsstellen als erstes die Identitätspapiere zu verlangen respektive Gesuchsteller ohne Papiere aufzufordern sind, diese zu holen. Seither ist die Zahl der Gesuchsteller mit Identitätspapieren von 20 auf 80 Prozent gestiegen. Was mit anderen Worten nichts anderes heisst, als dass vorher gut die Hälfte zu schummeln versucht hatte und, umgekehrt, dass mit straffen Massnahmen sehr wohl etwas erreicht werden kann.

Angesichts dieser Fakten kommt die FDP-Fraktion, in deren Namen ich spreche, zu folgenden Schlüssen:

1. Schon der Bundesrat – das möchte ich deutlich betonen – hat keine Eisenfresser-Vorlage vorgeschlagen, die erst gewissermassen rechtsstaatsverträglich hätte umgemodelt werden müssen.

2. Dennoch hat die Kommission die Vorlage geradezu pingelig auf ihre Angemessenheit überprüft, wobei die Mitglieder der FDP-Fraktion sehr wohl kooperiert und nicht einfach nur blockiert haben.

3. Die FDP-Fraktion, welche im vergangenen Spätsommer als erste ein solches Massnahmenpaket gefordert hat, steht deshalb aus nüchterner Einsicht in ihre Notwendigkeit überzeugt hinter dieser Vorlage.

4. Die FDP-Fraktion wehrt sich gegen eine grundsätzliche Verwässerung der vorgeschlagenen Massnahmen, und zwar aus der Überzeugung, dass eine nochmalige Revision der asylrechtlichen Grundlagen wirklich dazu führen muss, dass die Missstände erfasst und nicht abermals nur Illusionen geweckt werden.

Die einstimmige FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen deshalb, den Nichteintretensantrag sowie die Rückweisungsanträge abzulehnen und auf die Vorlage einzutreten.

**Meier Samuel (U, AG):** Wie Sie dem bisherigen Verlauf der Debatte unschwer entnehmen können, fiel es unserer Fraktion nicht ganz leicht, alle Meinungen auf einen Nenner zu bringen. Wir haben uns mit der Materie im allgemeinen und mit der Problematik des sogenannten Kriminaltourismus im besonderen eingehend auseinandergesetzt. Die Gesamtschau aller Aspekte, nicht zuletzt die erheblichen Differenzen zwischen dem bundesrätlichen Entwurf und der aus den Kommissionsverhandlungen hervorgegangenen Gesetzesrevision, bewog unsere Fraktion denn auch, die Vorlage zurückzuweisen.

Allerdings ist sich unsere Fraktion darin einig, dass ein gewisser Handlungsbedarf in dieser Richtung gegeben ist. Dass ein Handlungsbedarf gegeben ist, beweist nicht zuletzt die Tatsache, dass wir dem Problem der wachsenden Kriminalität nicht mehr Herr zu werden vermögen. Ich sage «Kriminalität» und meine damit insbesondere den sogenannten «Kriminaltourismus». Hierbei handelt es sich um Ausländer, die allein zum Zweck einer kriminellen Handlung in die Schweiz einreisen, ihre verbotenen deliktischen Geschäfte bewerkstelligen, um anschliessend ungeschoren die Schweiz wieder zu verlassen. Dieses Problem des Kriminaltourismus stellt sich uns darum mit ganz besonderer Ausprägung, weil vor allem die grösseren Zentren, beispielsweise die Stadt Zürich, davon betroffen sind. Die Problematik wäre weit weniger aktuell und würde uns weit weniger beschäftigen, wenn sich die Delinquenz nicht regional konzentrieren, sondern über die ganze Schweiz verteilen würde.

Den Befürwortern einer gesetzlichen Regelung aus unserer Fraktion geht es nicht zuletzt darum, die delinquierenden Kriminaltouristen eindeutig von allen anderen klaglosen Ausländern in unserem Land zu unterscheiden. Es geht auch darum, die sogenannten normalen Ausländer, die in unserem Land niedergelassenen Ausländer, vom Nimbus zu befreien, dass a priori alle Ausländer kriminell seien. Es geht nicht zuletzt darum, mit dem Instrument dieses Gesetzes der wachsenden Fremdenfeindlichkeit in unserem Land entschieden entgegenzutreten.

Die Gegner dieses Gesetzes aus unserer Fraktion sagen zu Recht, dass wir uns hier auf eine Gratwanderung begeben. Es ist das Dilemma zwischen der moralischen Auffassung jedes

lichen Verantwortbarkeit beziehungsweise der Rechtsstaatlichkeit der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen. Der vorliegende Gesetzentwurf ist sicher kein Meisterwerk. Allein schon die erheblichen Differenzen zwischen Bundesrat und Kommission beweisen das.

Gestatten Sie mir noch eine persönliche Anmerkung: Meine täglichen Erlebnisse im Umgang mit meinen drogenabhängigen Patienten sowie meine persönlichen Augenscheine in der einschlägigen Drogenszene haben auch mich vollends von einem gewissen Handlungsbedarf in dieser Beziehung überzeugt. Die Drogenbeschaffung ist für Schwerabhängige heute mit grossen Gefahren an Leib und Leben und schwerer Bedrohung durch Dealer und andere Kriminelle verbunden, worüber sich der Laie gar keine Vorstellungen macht. Ich bin mir vollständig bewusst, dass gerade dieses Problem nicht allein mit einem derartigen Gesetz zu lösen ist, sondern dass nur mit einer Kursänderung in unserer Drogenpolitik eine Lösung herbeigeführt werden kann.

Falls Sie Eintreten beschliessen, wird es unser Bestreben sein, Verbesserungen am bundesrätlichen Gesetzesentwurf vorzunehmen. Insbesondere werden wir für die Kann-Formulierung im ganzen Gesetzentwurf eintreten: für die Anordnung der Haft durch den Richter, für die Höchstdauer der Haft von 3 Monaten mit Verlängerungsmöglichkeit um 3 Monate.

Gestatten Sie mir noch einen Kommentar zum Rückweisungsantrag Rechsteiner: Wir betrachten diesen Rückweisungsantrag als echte Bemühung, auf den Kernpunkt unseres zur Diskussion stehenden Problems zu kommen. Der Antrag Rechsteiner hat eindeutig und zielstrebig die Bekämpfung der Drogenkriminalität zum Gegenstand.

Grundsätzlich gehen wir mit dem Antragsteller einig, dass mit seinem Problemlösungsansatz, nämlich mit der kontrollierten Drogenabgabe an Schwerstsuchtige, die Drogenkriminalität und damit ein ganz grosser Teil des Kriminaltourismus eliminiert werden können. Der Rückweisungsantrag Rechsteiner, auch wenn er anders begründet ist als der Rückweisungsantrag unserer Fraktion, deckt sich in diesem Sinn mit unserem Vorhaben: Rückweisung des Geschäftes an den Bundesrat.

**Steinemann Walter (A, SG):** Die Fraktion der Auto-Partei befürwortet die Schaffung von Massnahmen, die geeignet sind, dem Missbrauch des Asylrechts wirksam entgegenzutreten. An dieser Stelle danken wir Herrn Bundesrat Koller, dass diesbezüglich etwas läuft. Es war uns unverständlich, dass sich der Bundesrat monate-, ja jahrelang weigerte, schärfere Sanktionen gegen kriminelle Ausländer in Betracht zu ziehen. Spät, aber immerhin hat er jetzt erkannt, dass Handeln not tut. Die Vorlage beinhaltet taugliche Massnahmen, die den offensichtlichen und gravierenden Missbrauch stoppen können. Wir bitten Sie, sehr geehrte Ratsmitglieder, eindringlich, das Gesetz gemäss Botschaft zu verabschieden und es nicht zu verwässern. Es geht darum, in unserem Land die Welle von Gewaltverbrechen einzudämmen, bewaffnete Raubüberfälle und den Drogenhandel durch Ausländer zu reduzieren. Ebenso müssen die Wegweisung von Ausländern ohne Niederlassungsbewilligung durchgesetzt sowie die Missbräuche des Asylrechts verhindert werden. Dies verlangt berechtigterweise die verängstigte Schweizer Bevölkerung. Insbesondere muss die Lebensqualität für unsere Kinder und für die alten Leute massiv verbessert werden.

Ich erinnere Sie an die Demonstration am Schluss der Wintersession, als uns Kinder aus dem Kreis 5 der Stadt Zürich um Hilfe anflehten. «Wir schreien um Hilfe», haben sie gesagt, «wir haben genug von der elenden Situation in unserem Quartier, wo unser Schulweg zum täglichen Spiessrutenlaufen durch vorwiegend ausländische Dealer und Kriminelle wird!» Der Hilferuf hat mich tief beeindruckt.

Jahrelang, zu lange, hat man seitens der Behörden zugesehen, wie sich in der Schweiz die von Ausländern begangenen kriminellen Handlungen (*Unruhe*) besonders im Drogenhandel ausbreiten.

Gemäss Statistik waren beispielsweise vom 1. Januar 1993 bis 1. Juli 1993 bei Verhaftungen wegen Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz in der Stadt Zürich von 963 Verhafte-

das keine klaren Zahlen sind, nützt alles Pfeifen nichts, es nützt auch allen Verharmlosern nichts, wenn sie mit manipulierten Zahlen üble politische Spiele treiben!

Was schlussendlich zählt, ist die Antwort auf die Frage, ob sich die arbeitenden und steuerzahlenden Mitmenschen in ihrem Heimatland Schweiz noch sicher fühlen oder ob die Angst vor Gewaltkriminalität zum Verlust der Lebensfreude und der Lebensqualität geführt hat.

Es geht bei diesen Massnahmen im Ausländerrecht nicht darum, der Bevölkerung vorzugaukeln, am 2. Juli 1994 seien die Erwartungen erfüllt, ab sofort sei alles gut. Das nicht; aber je länger wir der skandalösen Entwicklung zuschauen und nichts tun, um so länger muss sich das Schweizervolk von den Politikern betrogen vorkommen. Das Boot für ausländische Schwerverbrecher in der Schweiz ist schon längst übertoll!

Wir sind verpflichtet, konkret Abhilfe zu schaffen, damit unsere Bevölkerung nicht in dauernder Angst leben muss.

Deshalb begrüssen wir die Änderung der bestehenden Gesetze gemäss Botschaft, da sie auch eine gewisse Abschreckung beinhaltet. Es muss einmal klar gesagt werden, dass kein Ausländer Anspruch darauf erheben kann, sich in der Schweiz aufzuhalten.

Auch unsere Nachbarländer wehren sich mit unzweifelhaften Mitteln gegen die asylpolitischen Auswüchse. Das löst auf unser Land wiederum mehr Druck aus. Keineswegs würde ich mich, wenn die Landesgrenze nicht wirksam geschützt werden kann, daran stören, den Vollzug der geplanten Bestimmungen, insbesondere der Inhaftierungen, vorübergehend in irgendeiner vernünftigen Form mit Hilfe der Armee zu gewährleisten. Bundesrat und Parlamentsmehrheit sind ja anscheinend bereit, Teile unserer Armee in aller Herren Länder zur Aufrechterhaltung der dortigen inneren Sicherheit und Ordnung einzusetzen. Könnten diese statt dessen nicht in unserem eigenen Land für Ordnung, Sicherheit und Lebensqualität sorgen?

Der Umstand, dass sich Gewaltverbrecher nicht um die Rechte ihrer Opfer kümmern, sollte es der Politik und der Justiz erlauben, Täter härter anzufassen, d. h., dass es bis zur Erstellung neuer Gefängnisse oder einer Abnahme der Kriminalitätswelle zu unkomfortablen Zuständen kommen darf. Einzig zählt, ob sich unsere Bürger sicher fühlen. Wenn wir die berechtigten Erwartungen der Schweizer Bevölkerung nicht erfüllen, dann, Frau Diener – sie hört leider nicht zu –, entsteht Fremdenhass, der von der Politik zu verantworten wäre.

Es ist wichtig, die negative Entwicklung mit rechtlichen und polizeilichen Mitteln zu bremsen. Andernfalls wächst die Gefahr von unverhältnismässigen Reaktionen seitens der betroffenen Bevölkerung. Wenn sich die Bürger nur noch mit Gewaltaktionen selber wehren können, weil sie sich von der Regierung respektive von den Politikern allein gelassen und verraten fühlen, dann sind eben diese an den Folgen mitschuldig. Ein Staat, der seine Bürger nicht genügend schützt, verliert deren Loyalität. Der Ruf nach Massnahmen gegen kriminelle Ausländer kommt nicht, wie behauptet, von einer lautstarken Minderheit. Es sind auch keine – wie schon bezeichnet – «heulenden Wölfe», ganz im Gegenteil: Es sind verängstigte Mitbürgerinnen und Mitbürger, und diese verlangen jetzt von den Politikern endlich Massnahmen gegen die unzumutbaren Zustände. Die Zustimmung zu dieser Gesetzesvorlage ist dabei ein erster Schritt in die richtige Richtung.

Die APS-Fraktion steht aus voller Überzeugung hinter diesen vorgesehenen und dringend nötigen gesetzlichen Änderungen, in der berechtigten Hoffnung, wieder mehr Sicherheit für unser Land erreichen zu können. Bundesrat und Parlament können sich bei diesen brennenden Fragen nicht länger mit scheinheiligen Argumenten aus der Mitverantwortung ziehen. Die massiven Klagen müssen Anlass genug sein, dass jetzt gehandelt wird!

Wir unterstützen Eintreten, stellen verschärfende Minderheitsanträge und stellen uns gegen Rückweisung und Nichteintreten sowie gegen alle Verwässerungsanträge.

**Keller Rudolf (D, BL):** Irgendwann einmal musste der Bundesrat ja die Notbremse ziehen, denn die Zustände im Asylwesen, im Bereich der organisierten Kriminalität und des Drogenhan-

dels haben dermassen weitreichende Auswirkungen angenommen, dass dringlich gehandelt werden musste.

Der Bundesrat hat diese Notmassnahmen eindeutig und vor allem aufgrund der eingereichten Asyl-Initiativen der Schweizer Demokraten und der Schweizerischen Volkspartei auf den Tisch gebracht, denn die Regierenden haben Angst davor, dass unsere Asyl-Initiativen, die sich sehr direkt gegen die illegale Einwanderung und Missbräuche richten, vor dem Volk eine Mehrheit bekommen könnten.

Es ist unbestritten, dass in den Augen weitester Volkskreise ein dringlicher Handlungsbedarf besteht. Es ist äusserst bedauerlich, aber typisch für unsere Regierenden, dass sie immer erst dann handeln, wenn sie den Druck des Volkes und den Druck von Volksinitiativen spüren. Frühes Handeln hätte gerade im Bereich der kriminellen Asylbewerber die Situation entschieden entschärft. Und das wäre zu einem guten Teil auch beim bisherigen Recht möglich gewesen. Es hätte auch viele Schweizer Jugendliche vor dem Abgleiten in die Drogenwelt bewahrt.

Dass die Lage nach wie vor explosiv ist, haben sich die Regierungsparteien also selbst zuzuschreiben, weil sie das Problem «verschlafen» haben. Jetzt kommen sie wie die alte Fasnacht hinterher. Verzweifelt versuchen sie, mit ihren Zwangsmassnahmen den Problemaufdeckern Schweizer Demokraten und Auto-Partei hinterherzurennen. Regierungsparteien, die es unterlassen, in so entscheidenden Problemfeldern rechtzeitig zu handeln, werden bei den nächsten Nationalratswahlen mit Bestimmtheit die entsprechende Quittung erhalten.

Leidtragende dieser verschlammten Drogen-, Asyl- und Kriminalitätsbekämpfungspolitik sind viele tausend junge Leute in unserem Lande. Aber das scheint all den Kritikern – der SP, den Grünen, dem LdU, gewissen Hilfswerken und anderen Organisationen – egal zu sein. Diese Kreise haben – das zeigten die Reaktionen auf die Vernehmlassung zu den Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht – vor allem das Wohl der Ausländer im Kopf; dementsprechend handeln sie auch ganz offensichtlich.

Meine Damen und Herren der Linken, erzählen Sie einmal den vielen Schulkindern in den betroffenen Stadtkreisen Zürichs, dass es hier bei diesen paar hundert kriminellen Ausländern um Fragen der Menschenrechte gehe, Menschenrechte, die laut Ihren Aussagen diesen kriminellen Typen offenbar zustehen! Die sogenannte Menschenrechtskonvention gelte es für diese Leute einzuhalten. Da kommen mir die Tränen!

Unsere betroffenen jungen Leute, ihre Eltern und die meisten, die in diesen Quartieren wohnen, werden Sie nur unglaublich ansehen, sind doch der Grossteil der Drogenhändler illegal eingereiste Asylanten und Ausländer ohne Aufenthaltsrecht in unserem Lande. In diesem Fall gilt für mich diese Auslegung der sogenannten Menschenrechte nicht. Sie gilt für mich nicht, wenn es um Drogenhändler und «Mörder auf Raten» geht, die mit ihrem Handeln obendrein noch das ganz grosse Geschäft machen. Da geht es in den Augen der Schweizer Demokraten einzig und allein noch darum, diese Leute ihrer gerechten Strafe zuzuführen und staatspolitisch korrekt – das möchte ich betonen –, aber konsequent zu handeln. Für mich stellt sich im Gegensatz zu dieser linken Auslegung die Frage, ob eigentlich wir Einheimischen kein Recht auf ein menschenwürdiges Leben haben!

Die Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi unterstützt die vorliegenden Zwangsmassnahmen im Ausländer- und im Asylrecht. Sie sind ein Schritt in Richtung Parteiprogramm der Schweizer Demokraten. Das freut mich als Parteipräsident. Diese Massnahmen bestätigen die Richtigkeit unserer jahrelangen Warnungen, die wir immer wieder – auch in diesem Parlament – ausgesprochen haben. Die vorliegenden Zwangsmassnahmen sind allerdings in verschiedenen Detailpunkten noch viel zu wenig griffig, zu schwammig und damit zu löcherig. Deshalb haben wir von der SD/Lega-Fraktion eigene Präzisierungs- und Verschärfungsanträge eingereicht; wir werden selbstverständlich auch die entsprechenden Anträge anderer unterstützen. Das Ziel all dieser Massnahmen muss es sein, dass sich unsere Bürgerinnen und Bürger wieder sicher fühlen, wenn sie auf die Strassen gehen, auch nachts, und insbesondere immer mehr



Frauen schlicht und einfach Angst haben, was leider, leider, sehr verständlich ist.

Wir müssen weitgehend drogenfreie Schulen anstreben, und es muss aufhören damit, dass eine grosse Ladenkette im sogenannten Zürcher Gefahrenbereich auf eigene Kosten millionenschwere Sicherheitsmassnahmen bezahlen muss. Wenn in einem ganz speziellen Fall vor dem Eingang eines Einkaufszentrums Wachpersonal mit Hunden postiert werden muss, ist wirklich äusserster Handlungsbedarf gegeben!

Unsere weitere ganz klare Forderung ist die, dass alle illegal anwesenden Asylbewerber und Asylanten, die sich krimineller Vergehen schuldig gemacht haben, umgehend ausser Landes zu schaffen sind. Umgehend heisst nach unserer Meinung sofort, postwendend, ohne noch lange herumzudiskutieren.

Straffällige Asylbewerber sind des Asyls unwürdig. Wir dürfen es nicht zulassen, dass unser ohnehin schon sehr grosszügiges Gastrecht noch zusätzlich missbraucht wird. Das dient aber auch – das möchte ich betonen – den echt an Leib und Leben Verfolgten, die bei uns Unterschlupf finden.

Ich bitte Sie, auf diese Vorlage einzutreten, das Bundesgesetz nicht aufzuweichen, wie es verschiedene Anträge leider wollen. Wenn diese Zwangsmassnahmen entschärft und aufgeleicht werden, wird man sich sehr ernsthaft überlegen müssen, ob sie überhaupt noch Wirkung zeigen. Schon so wird – das sollten wir der Ehrlichkeit halber zugestehen – deren Wirkung nicht allzu gross sein. Auch wenn einige von Ihnen meine Ausführungen nicht verstehen können – draussen im Volk wird das schon verstanden. Es geht einigen hier im Saal wahrscheinlich vornehmlich um den bestmöglichen Schutz krimineller Leute. Uns geht es vorrangig um das Wohlergehen unserer einheimischen Bevölkerung und aller schon lange hier lebenden Mitmenschen.

Hätte man übrigens 1978 bei der Konzipierung des Asylgesetzes auch nur einen Teil unserer damaligen Verschärfungsanträge angenommen, hätten wir uns heute viel ersparen können. Dann wäre das Asylgesetz viel griffiger, als es heute effektiv leider ist.

**Spielmann Jean** (–, GE): Le débat que nous avons aujourd'hui a une signification particulièrement importante puisqu'il traite d'un problème de fond, celui de nos relations, celui des discriminations par rapport aux étrangers. Il faut bien dire que sur ce terrain-là, la loi qui nous est proposée pose un certain nombre de problèmes de conscience, de fond qui ne peuvent pas être évacués ainsi sans quelques débats et quelques éclaircissements.

Tout d'abord, au sujet de ce projet, il est bien clair qu'au moment où le nombre de requérants d'asile a diminué – c'est le message qui le dit à la page 3 – de 42 000 à quelque 18 000, donc de manière spectaculaire, qu'au moment même où, contrairement à toutes les idées reçues, la crise ne profite pas au crime, mais qu'au contraire la délinquance marque un recul, qu'au moment même où l'on sait, statistiquement, que les requérants d'asile, ceux à qui s'adresse cette loi aujourd'hui, sont une réelle minorité délinquante et que les pourcentages sont encore plus faibles que chez ceux des élus de vos différents partis, et que vous ne faites pas de loi spécifique pour combattre ces derniers, il y a donc bien là une discrimination nettement marquée contre le requérant d'asile, contre l'étranger.

Concernant cette loi-là, on peut même se poser la question de savoir – et nous la poserons – si le Conseil fédéral, en déposant un tel message, ne tombe sous le coup des nouvelles dispositions pénales en matière de racisme. Lui qui s'appête à signer une convention qui l'oblige à empêcher ou à limiter les discriminations raciales de toute nature! Il y a là une contradiction évidente. Cette loi vise des gens d'une manière précise et contredit toute une série de dispositions non seulement légales, mais aussi morales qui heurtent la conscience des gens.

Un examen attentif des dispositions légales et une comparaison avec les dispositions prises sous le «gouvernement de Vichy» permettent de mettre en évidence un certain nombre d'éléments contenus dans cette loi. Par exemple, celui de la détention préventive; celui du non-respect des dispositions

des circonstances aggravantes: la discrimination qui est faite aux étrangers est en contradiction avec l'article 4 de notre constitution qui garantit l'égalité de traitement; celui des Conventions de Genève où la Suisse s'est engagée sur le principe du non-refoulement; celui des conventions internationales des droits de l'homme, sur le principe de la présomption d'innocence; celui qui permet la mise en prison d'enfants de moins de 7 ans, ou entre 7 et 15 ans, qui fait l'objet de dispositions spéciales et qui introduit une discrimination nette entre Suisses et étrangers ou entre étrangers résidents dans le pays; celui des projets concernant la protection de la famille. Curieusement, ce projet est présenté par le conseiller fédéral qui lui-même, dans son parti et dans ses déclarations politiques, défend le plus la famille! Toutes ces dispositions-là sont contraires à toute réglementation simplement humaine des problèmes et sont loin de tout ce qui concerne directement la criminalité.

Si l'on examine aussi le message tel qu'il est présenté et qu'on nous dit dans ce message que la simple présence sur une «scène ouverte» de la drogue, comme on dit, est un délit, alors pourquoi ne pas s'attaquer plus fermement au trafic de drogue? Comment se fait-il que dans ce pays les derniers scandales soient remontés jusqu'au Conseil fédéral où quelqu'un a été devant les tribunaux à cause de ce problème-là et qu'on ne s'en prenne pas directement au fait que notre pays est une des plaques tournantes et une des places financières de la drogue? On l'a vu ce matin encore dans la bataille politique à propos du traitement de l'argent sale, il y a là une réalité qui fait que notre pays est une vitrine qui cache en définitive toute une série de problèmes dans le domaine de la drogue, qui doivent trouver une solution au niveau politique.

Rien de tout cela dans cette loi. C'est véritablement une loi de discrimination qui s'attaque à la vie privée des étrangers et qui accredit, ainsi, la politique conduite par certains qui cherchent à faire des étrangers, et du réfugié plus particulièrement, un bouc émissaire de la crise et un bouc émissaire de la criminalité. En fait, leur seul tort, c'est d'être étrangers, c'est de ne pas avoir la même couleur de peau pour certains, et surtout leur grande faute, c'est la peur du retour dans leur pays. Quand on voit l'état du monde d'aujourd'hui, on doit bien se poser un certain nombre de questions sur notre réalité et notre nécessaire droit humanitaire. L'image de la Suisse dans le monde, à cet égard, devrait être totalement différente.

Donc, je conclurai en disant que ce projet est contraire à toutes les dispositions légales en vigueur – ce qui est déjà grave –, mais, de plus, heurte notre conscience et viole le principe de l'égalité de traitement, qu'il introduit une grave discrimination et alimente ainsi une politique de discrimination raciale et de xénophobie qui doit aujourd'hui être combattue avec virulence dans notre pays.

**Président:** M. Aguet et M. Oehler fêtent aujourd'hui leur anniversaire. Je leur souhaite un heureux anniversaire. (*Applaudissements*)

**Goll Christine** (S, ZH): Die Schweiz macht keine Aussenpolitik, sie hat ein Ausländerrecht, das eigentlich ein Inländerrecht und ein Ausländerunrecht ist. Die sogenannte Ausländerfrage ist eine zentrale Staatsfrage, weil das Nebeneinander von mehr und von weniger berechtigten Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern die Demokratie aushöhlt. Diese Frage ist die gefährlichste innen- und aussenpolitische Zeitbombe, die tickt. Wo der Staat unter dem Vorwand der Demokratie ausländerfeindliche Programme zum Gesetz erhebt, fördert er die Diskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern und trägt zum fremdenfeindlichen Klima in diesem Lande massgeblich bei. Die Verfassung bildet den Rahmen der demokratischen Gesetzgebung. Im Falle der Zwangsmassnahmen aber, Herr Koller, handelt es sich um einen Verfassungsverstoss.

Wenn der freisinnige Parteipräsident, der gerade lacht, von «humanitärem Kitsch» spricht, der CVP-Chef die Armee bemühen will und die oberste Landesringfrau Internierungslager verlangt, dann gibt es eine Gemeinsamkeit: Politikerinnen und Politiker vermischen Drogen-, Flüchtlings- und Sicherheits-

Die «innere Sicherheit», die Sie, Herr Koller, zur bedeutendsten Frage der schweizerischen Politik emporstilisiert haben, meint nichts anderes als die Verteidigung von Privilegien. Diese werden aufgrund eines ausbeuterischen Weltwirtschaftssystems für einige wenige gesichert und tragen massgebend zu den weltweiten Flüchtlingsbewegungen bei, von denen nur ein winziger Bruchteil bis vor unsere Grenzzone gelangt.

Herr Koller, Ihre Vorlage ist eine Mogelpackung. Ihre Zwangsmassnahmen werden nur neue Probleme schaffen, statt die alten und angezielten Probleme zu lösen. Hören Sie doch mit dieser dauernden Problemverschiebung und -abschiebung auf, die nur zur Eskalation an allen Fronten führt!

Das kennen wir in Zürich zur Genüge. Spätestens seit der Platzspitzschliessung ist allen klar, dass die Drogenszene nicht einfach zum Verschwinden gebracht werden kann. Der Staat kann und darf nicht so tun, als könne er alles repressiv in den Griff bekommen.

Sie versprechen uns in Zürich eine «Entlastung», Herr Koller. Ihre Zwangsmassnahmen werden aber nicht so wirken, wie Sie uns weismachen wollen, dass sie wirken sollen. Die Sogwirkung wird nicht ab-, sondern zunehmen, weil sich die Menschen, gegen die diese Massnahmen gerichtet sind, durch rechtsstaatliche Mittel nicht einfach abschrecken lassen.

Ihre Massnahmen gaukeln uns die Utopie einer schweizerischen Inselpolitik vor. Eine solche ist nicht möglich. Wir können nicht kulturell, wirtschaftlich und politisch in eine gemeinsame Welt hochverflochten sein und dann an der Grenze all das, was uns nicht in den Kram passt, zurückweisen, einsperren, absperren, ausschaffen und wegweisen.

Solange die Doktrin der souveränen Ausschaffung von Ausländerinnen und Ausländern unser Ausländerrecht beherrscht, kommen wir nicht vom Fleck. Es kann im 21. Jahrhundert keinen souveränen bzw. allmächtigen Umgang mit ausländischen Menschen mehr geben. Völkerrechtliche Integration heisst heute: Kooperation im Sinne transnationaler Lösungen.

Ich weise diese Vorlage zurück, weil die Massnahmen nicht nur einen Teil, sondern alle Ausländerinnen und Ausländer betreffen. Sie alle stehen strafrechtlich gesehen unter einem Sonderstatus. Die Zwangsmassnahmen lehnen jeden Begriff von Grundrecht ab. Sie stellen damit auch das Grundrecht auf Asyl in Frage, und damit ist die Grenze definitiv überschritten.

Offenbar, Herr Koller, sind Menschenrechte in der Schweiz etwas, das man je nach Bedarf öffentlicher Interessen irgendwelcher Mehrheiten demontieren darf. Zudem wird eine adäquate Sozialpolitik durch eine polizeiliche Abwehrpolitik abgelöst. Wenn schon quasi-notrechtliche Sondermassnahmen, dann deklarieren Sie diese doch bitte offen als Polizeirecht gegen In- und Ausländer und In- und Ausländerinnen! Als Zürcher Vertreterin, die im Kreis 5 arbeitet und beim Letten wohnt, unterstütze ich den Rückweisungsantrag Rechsteiner, denn angesagt sind drogenpolitische Lösungen mit einer kontrollierten Drogenabgabe und keine Gesetze mit Sperrbezirkparagraphen.

Frauen und Kinder werden von den vorgeschlagenen Massnahmen besonders stark betroffen. Es ist deshalb kein Zufall, dass sich im Rahmen des zeitlich undemokratisch anberaumten Vernehmlassungsverfahrens zahlreiche Frauenorganisationen gegen die Aushöhlung von Menschenrechten eingesetzt haben.

Eine ausländerfeindliche Stimmung ist heute in bestimmten Bevölkerungskreisen Realität. Mit dem Anheizen dieser Stimmung auf Stimmenfang zu gehen ist verantwortungslos. So waren und sind die Vorschläge des Bundesrates bisher nur ein willkommener Wahlpropagandabeitrag – und das nicht zufällig für die Drogenmetropole Zürich.

**Aubry Geneviève (R, BE):** Le groupe radical est d'avis que nous ne devons pas remettre en cause notre politique d'asile humanitaire. C'est la raison pour laquelle il appuie la révision de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. C'est une décision politique, comme le relève le Conseil fédéral, et nous la comprenons. La politique d'asile est un thème brûlant, délicat, sensible, et nous l'avons entendu à cette tri-

bune, pas tellement à cause du nombre des demandes mais bien, actuellement, en raison des abus en matière d'asile. C'est même pour venir en aide à Zurich, qui ne vient plus à bout de ses demandeurs d'asile trafiquants de drogue, que nous devons appliquer des mesures plus contraignantes. Mais je m'étonne ici que beaucoup de Zurichois ne veulent pas de mesures plus contraignantes qui pourraient les aider. Une exception ne devrait pas faire la règle, car, disons-le, toute la Suisse n'est pas encore à l'heure zurichoise, mais il est nécessaire d'empêcher qu'une mafia s'intitulant requérants d'asile, alors qu'ils ne sont que d'ignobles trafiquants de drogue, ne condamne toute demande justifiée à être écartée.

Ce n'est pas une campagne raciste, comme le prétend Mme Bühlmann, mais une responsabilité envers les vrais réfugiés, et j'insiste là-dessus, en même temps qu'un combat contre la criminalité. Ce n'est pas non plus, Monsieur Spielmann, une discrimination envers les étrangers, c'est une protection du peuple suisse. Nous voyons donc, dans cette modification apportée à la loi, un instrument permettant de trier beaucoup mieux l'ivraie du bon grain, et ce n'est pas sans d'interminables discussions et améliorations ou modifications que notre commission est arrivée à cette actuelle mouture qui est restée dans la ligne de ce que demandait le message du Conseil fédéral. Ce n'est pas jeter de la poudre aux yeux, ni même être populiste, que de prendre des mesures plus sévères, c'est surtout permettre à l'appareil judiciaire d'avoir les moyens de mieux fonctionner. Ceci est capital si nous voulons que régressent les abus des demandeurs d'asile trafiquants de drogue et qu'un certain ordre règne afin de garantir la sécurité de la population. Nous devons agir rapidement, et nous avons entendu ici combien c'est la population qui demande de telles mesures. C'est une préoccupation populaire et non pas populiste.

Le commerce des stupéfiants profite, hélas! de toutes les possibilités qui lui sont données d'écouler sa came mortelle. Le groupe radical est conscient qu'en renforçant la loi par des mesures plus contraignantes il donne l'instrument indispensable à la police des étrangers pour sévir contre les abus, mais une loi, même bien pensée, n'est rien sans son application. Et c'est sur ce point capital que l'on doit insister, soit donner les moyens à la justice de poursuivre les auteurs d'actes répréhensibles. Encore faudrait-il avoir les moyens d'appliquer les peines, les cantons, et c'est bien là leurs doléances compréhensibles, manquant de prisons. Il nous semble qu'une solidarité entre les cantons devrait exister, et c'est avec plaisir que nous avons lu que le Conseil fédéral l'a compris puisque, dans sa séance de lundi, il a décidé d'apporter son soutien aux cantons pour l'installation et la construction d'établissements cantonaux spécialisés. Il a compris aussi qu'il devait aider les cantons sur le plan financier. Il en va de l'application d'une loi que nous sommes appelés à renforcer.

En conclusion, le groupe radical entrera en matière, car il juge cette modification de loi indispensable, mais il vous demande de refuser les propositions de non-entrée en matière. Ce n'est pas, comme on l'écrit trop facilement, du populisme, c'est, de la part du groupe radical, de la responsabilité.

**Fankhauser Angeline (S, BL):** Die heutige Debatte weist erstaunliche Parallelen mit der Asyldebatte von 1942 auf, als Bundesrat von Steiger die Das-Boot-ist-voll-Theorie aufstellte. Damals waren einige «Faule, Arbeitsscheue und Arrogante» Anlass für grosse Aufregung und den Erlass von restriktiven Bestimmungen. Als Beispiel wurden zwei Insassen eines Arbeitslagers angeführt, die scheinbar zu faul waren, um am Morgen zu arbeiten. Ich zitiere Bundesrat von Steiger. Er sagte: «Wenn nun der Kommandant dieses Rettungsboots auslesen muss, wen er aufnehmen soll, ....» So begründete Bundesrat von Steiger seine restriktive und immer restriktivere Asylpolitik.

Heute benützt man werden die straffälligen unter den Ausländern und Asylbewerbern, um die ausländerrechtlichen und asylgesetzlichen Bestimmungen generell massiv zu verschärfen. Die Zwangsmassnahmen wollen u. a. eine Antwort auf die Zürcher Problematik der Drogenszene sein. Sie lösen aber die Drogenprobleme nicht. Das hat Bundesrat Koller selber in der

Kommissionsberatung deutlich zugegeben. Diese Zwangsmassnahmen treffen die Falschen.

Damals, 1942, hat man die Asylsuchenden mit der ihnen zugeschriebenen Arbeitsscheu diffamiert. In den letzten Jahren rückte man sie in den Bereich von Wirtschaftsflüchtlingen und jetzt in den Kreis von «Kriminellen». Die «Kriminellen» müssen in Anführungszeichen stehen, weil es genügt, verdächtig zu werden, untertauchen zu wollen, um wegen fehlender Ausreisepapiere bis zu einem Jahr eingesperrt zu werden. Ein Sonderstrafrecht für Ausländerinnen und Ausländer wird eingeführt. Gemessen an den Strafen für vergleichbare Delikte, die Schweizerinnen und Schweizer begehen können, ist die Anordnung einer Inhaftierung wegen der im Gesetz aufgezählten Gründe unverhältnismässig. Der Ermessensspielraum ist weit, die Türe für Willkür weit offen. Die vorgesehenen freiheitsentziehenden Massnahmen – Administrativhaft – sind weit rigoroser als die Untersuchungshaft. Dieses Sonderstrafrecht ist höchst problematisch.

Wir werden voraussichtlich im September über die Antirassismuskonvention abstimmen. Diese Konvention verbietet jegliche Form von Rassendiskriminierung. Im Widerspruch dazu steht das neue Bundesgesetz deshalb, weil es Ausländer, die sich keiner Straftat schuldig machen, auf die Stufe von Delinquenten setzt und sie wie solche behandelt und stigmatisiert. Wenn einzig auf die neuen Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht verwiesen wird, wenn man nach Beispielen für die bundesrätlichen Taten zur inneren Sicherheit fragt – so geschehen am Kontakttelefon des EJPD, das zur Beruhigung der Bürgerinnen und Bürger eingerichtet worden ist –, grenzt das an Ausländerhetze. Es ist auch eine gefährliche einseitige Schuldzuweisung, wenn man – wie das in Zürich beim bundesrätlichen Besuch der Drogenszene erfolgt ist – glauben lässt, die geplanten Massnahmen gegen die Ausländer würden die Situation sofort beruhigen.

Dass etwas gemacht werden muss, ist unbestritten. Eine andere Drogenpolitik ist nötig, eine kontrollierte Drogenabgabe, sofort – aber keine Aushöhlung des Schutzes des Asylsuchenden durch die Hintertür!

Ausgerechnet im Uno-Familienjahr will der Bundesrat die Sippenhaft einführen und ganze Familien in Haft nehmen lassen, nur um den Vollzug eines allfälligen Wegweisungsentscheides sicherzustellen. Davon können beispielsweise versteckte Frauen und Kinder von Saisoniers – das ist hier schon mehrmals diskutiert worden, das Thema der versteckten Kinder – betroffen sein. Wenn schuldlose Kinder hinter Gitter kommen, wird Artikel 37 der Kinderkonvention klar missachtet. Will die Schweiz tatsächlich noch einen Vorbehalt mehr bei der in nächster Zeit vorgesehenen Ratifikation der Kinderschutzkonvention anmelden? Oder will man die Familien auseinanderreißen und den Vater oder die Mutter quasi als Pfand in Haft nehmen?

Bei der Verabschiedung der letzten Asylgesetzrevision hat man uns einiges versprochen. Wenig davon wurde eingehalten. Der Vollzug macht Probleme, und schon schafft man neue Voraussetzungen für neue Auseinandersetzungen im Vollzugsbereich. Die Kantone werden die Folgen eines unausgereiften Gesetzes «ausbaden» müssen und sich weiter über «Bern» aufregen. Der Schaden ist bereits angerichtet. Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus werden zum Nichtmenschen degradiert!

Weil dieses Gesetz die Falschen trifft und die anvisierten Drogenprobleme nicht löst, unterstützt eine Mehrheit der SP-Fraktion den Nichteintretensantrag. Falls Sie trotzdem Eintreten beschliessen, gibt es nur noch Schadenbegrenzung, indem Sie entweder einen Rückweisungsantrag unterstützen oder das Konzept David/Tschäppät Alexander, wie es teilweise mit Erfolg in der Kommission beraten worden ist.

Eine letzte Bemerkung an die Adresse von Herrn Keller Rudolf: Die Hilfswerke schützen die Menschen und machen keinen Unterschied zwischen Schweizerinnen/Schweizern und Ausländerinnen/Ausländern – und sie denken nicht daran, Kriminelle zu schonen!

halten. Zur Feststellung der Gründe ist eine individuelle Prüfung notwendig, und die CVP-Fraktion steht hinter diesem Asylrecht. Für uns ist diese individuelle Prüfung unabdingbar und notwendig. Die Häufigkeit des Missbrauches schürt aber den Fremdenhass, und ich bin überrascht, dass das von jenen, die auf die Vorlage nicht eintreten wollen, nicht zur Kenntnis genommen wird.

Dieser Fremdenhass, der durch die Missbräuche geschürt wird, bedroht letztlich das Asylrecht selbst. Die Folge davon sind Initiativen wie diejenige der SVP, von der wir uns distanzieren, weil sie zum Ziel hat, diese einzelne, individuelle Prüfung nicht mehr vorzunehmen, die Grenzen wirklich an den Grenzen zu ziehen und den Flüchtlingsstrom auf andere Staaten umzulenken. So trifft man letztlich den echten Flüchtling, dem keine Bleibe mehr ermöglicht wird, auch wo dies notwendig ist.

Frau Bühlmann, wir stimmen in dieser Zielrichtung überein, und wir rennen nicht einfach hinter der SVP her. Aber beim Weg, wie wir diesen Fremdenhass bekämpfen wollen, da gehen wir auseinander. Wir sind der Meinung, dass wir diese Missbräuche zu bekämpfen haben und nicht einfach darüber hinwegsehen können. Wer einem echten Flüchtling helfen will, hat gegen die Missbräuche anzutreten und nicht einfach so zu tun, wie wenn sie nicht vorhanden wären.

Vor etwas über zwei Jahren hat eine Arbeitsgruppe der Bundesratsparteien dem Bundesrat 13 Vorschläge gemacht. Von diesen 13 Vorschlägen sind alle akzeptiert worden. Ein Teil dieser Vorschläge wurde auch realisiert, aber leider nur ein Teil. So haben wir verlangt, dass ein zweitinstanzlicher Entscheid innert sechs Monaten vorliegt. Heute liegen 96 Prozent der erstinstanzlichen Entscheide nach neun Monaten vor. Das ist immer noch wesentlich zu lange. Wir verlangen auch hier, dass das Verfahren weiter gestrafft wird.

Obwohl der Wille bei allen Bundesratsparteien inklusive der SP besteht, straffällige Asylbewerber bis zur Rechtskraft des Strafurteils oder bis zum Entscheid zentral zu separieren, unterzubringen – das ergibt sich aus dem Arbeitspapier –, fehlen hier immer noch die Kapazitäten; das ist zuzugeben. Man sollte in diesem Bereich ein Weiteres tun.

Administrative Unzulänglichkeiten, die es wirklich zu bedauern gilt, haben dazu geführt, dass die Asylgesuche dieser straffälligen Asylbewerber nicht oder nur teilweise prioritär behandelt wurden. Das grösste Problem sind und bleiben aber die Frage nach der Identität, die Frage nach den Papieren, und der gesamte Vollzug. Vieles ist hier geschehen, aber weit mehr ist noch zu tun. Es sind keine Missbräuche von seiten der Behörden, es sind zum Teil Missbräuche der Gesuchsteller, die hier ein Handeln nötig machen!

Ich möchte noch etwas sagen: Das Asylrecht ist zwar unantastbar, aber das Gegenstück des Asylrechtes sind eben auch gewisse Pflichten. Auf deren Erfüllung muss der Hausherr – der Schweizer – bestehen können. Rund 90 Prozent der Asylgesuchsteller kommen illegal über die grüne Grenze, der Grund ist kein lauterer, es geht darum, die Anreise zu vertuschen, die Identität zu vertuschen. Wer im Keller einsteigt, statt an die Türe zu klopfen, darf sich nicht wundern, wenn der Hausherr etwas unwirsch, ungehalten und etwas weniger freundlich reagiert. Wir müssen darauf bestehen, dass jeder Asylgesuchsteller seiner Pflicht nachkommt, seine Identität offenlegt und behördlichen Aufrufen nachkommt und Vorladungen befolgt. Wer das nicht tut, hat doch etwas zu verbergen, der macht etwas, was wir nicht tolerieren können.

Am blauäugigsten war übrigens die Arbeitsgruppe der Bundesratsparteien im Bereiche des Vollzuges. Wir gingen damals davon aus, dass jene, die untergetaucht sind, aus der Schweiz ausreisen, weil sie nicht mehr unterstützt werden. Das hat sich aber im nachhinein als Fehlbeurteilung erwiesen. Heute stellen wir fest, dass 1993 von den Weggewiesenen 3600 Asylgesuchsteller selbst ausreisten, 2900 ins Heimatland zurückgeführt wurden, 300 in einen anderen Staat zurückgeführt wurden und 10 700 untergetaucht, verschwunden sind. Es ist anzunehmen, dass ein grösserer Teil dieser 10 700 Leute – wahrscheinlich nicht die Mehrheit, aber ein grösserer Teil – in der Schweiz geblieben ist. Dieser Teil muss doch seinen Lebensunterhalt in der Schweiz verdienen. Es werden



schiebt dies durch Schwarzarbeit, wofür auch der Arbeitgeber bestraft werden sollte und wofür auch er ins Recht gefasst werden muss. Aber zum Teil geschieht es eben auch durch illegale Tätigkeit. Hier haben wir einzuschreiten, hier müssen wir etwas tun, damit die Stimmung in der Schweiz besser wird. Ich möchte Sie deshalb bitten, auf die Vorlage einzutreten. Diese Vorlage ist adäquat, massgeschneidert und wird sicherlich auch in verhältnismässiger Art angewendet werden.

**Poncet Charles (L, GE):** S'il est bien connu que lorsque Paris éternue, la France attrape la grippe, faut-il conclure du projet dont nous débattons que lorsque Zurich se met à renifler, la Suisse entière aurait le rhume?

Il est vrai que la problématique de ce qu'il est convenu d'appeler «la scène de la drogue» concerne a priori la ville et le canton de Zurich. On ne saurait cependant faire abstraction du fait que la ville de Zurich hérite en quelque sorte d'une partie des problèmes de drogue des autres cantons, y compris d'ailleurs des cantons romands. Si la situation genevoise, par exemple, est considérablement moins tendue dans ce domaine, c'est en partie aussi parce que bon nombre de consommateurs et de dealers préfèrent exercer leurs talents sur les bords de la Limmat plutôt que sur ceux du Rhône. Dans cette mesure-là, par conséquent, le problème dont nous discutons ne peut pas être réduit à la dimension d'une pure question locale avec laquelle le canton de Zurich n'aurait en quelque sorte qu'à se débrouiller.

Le groupe libéral votera donc l'entrée en matière tout à l'heure, mon collègue Leuba l'a rappelé, mais il le fera en invitant ce Parlement à ne pas céder à la tentation de la panique ou à celle de la précipitation. La solidité d'un Etat se mesure à notre avis aussi à sa capacité de faire face sereinement à des situations complexes, voire même inquiétantes. De ce point de vue, on doit rappeler tout d'abord – et c'est pourquoi nous rejeterons les propositions qui vont dans ce sens – que le but de ce projet n'est pas et ne saurait être de résoudre les problèmes liés à la drogue. Le droit pénal actuel réprime la consommation et le trafic de stupéfiants. Tel n'est donc pas notre débat d'aujourd'hui. Il s'agit ici de prendre des mesures à l'égard d'étrangers en situation irrégulière et que certains d'entre eux soient en outre des trafiquants de drogue ne saurait justifier des mesures exorbitantes ou qui dérogeraient aux principes d'un Etat libéral.

Il nous paraît particulièrement important à cet égard que deux principes fondamentaux soient maintenus: en premier lieu, dans un Etat régi par le droit, c'est le juge, et lui seul, qui doit prononcer une mise en détention. La privation de liberté est une atteinte grave aux droits fondamentaux, et la liberté individuelle d'un requérant d'asile, fût-il délinquant, a la même valeur et mérite la même protection que s'il s'agissait d'un de nos concitoyens. A la formulation du projet qui parlait des autorités cantonales, nous préférons donc la mention spécifique du juge, qui sera seul compétent pour la privation de liberté.

En second lieu – et j'en aurai terminé –, la détention, car c'est bien de cela qu'il s'agit, doit être aussi brève que possible et ne jamais excéder ce qui est absolument indispensable pour atteindre le but recherché. Aux 6 mois que le Conseil fédéral propose à l'alinéa 2 de l'article 13b, nous préférons donc une durée de 3 mois au maximum.

En conclusion, le groupe libéral entrera en matière et il votera en faveur des solutions qui permettent de ménager au mieux les libertés individuelles dans ce domaine délicat.

**David Eugen (C, SG):** Mit dieser Vorlage, die Ihnen der Bundesrat unterbreitet, sollen Ausländer, die sich in unserem Land aufhalten, in Haft gesetzt werden können, und zwar nicht deswegen, weil sie sich strafbar gemacht hätten, sondern – das ist der Zweck dieses Gesetzes – um unser Ausländerrecht durchzusetzen. Für ausländische Straftäter brauchten wir dieses Gesetz nicht, auch nicht für Drogenkriminelle, allenfalls in sehr reduziertem Mass, denn dafür haben wir das Strafgesetzbuch, das Bundesgesetz über die Betäubungsmittel, die Strafprozessordnungen. Hierfür wären wir ausgerüstet. Es ist allenfalls eine Frage, ob diese Gesetze richtig und genügend, beispielsweise in Kanton Zürich, vollzogen werden, das habe ich

auch meine Zweifel. Wir als Gesetzgeber wären an sich nicht gefordert, wenn es um ausländische Straftäter ginge; aber es geht eben in diesem Gesetz nicht um die Straftäter, sondern darum, unser Ausländerrecht durchzusetzen.

Diese Feststellung muss an den Anfang gestellt werden, weil in vielen Köpfen die irrige Meinung herrscht, es gehe hier um die Bekämpfung der Ausländerkriminalität. Weil wir hier eben nicht die Kriminalität bekämpfen, sondern unser Ausländerrecht durchsetzen wollen, müssen wir diese Vorlage besonders sorgfältig prüfen, denn sie tangiert in ganz wesentlichen Punkten Grundrechte und Rechtsstaatsprinzipien unseres Landes.

Ich habe daher grösste Bedenken – ich sage Ihnen das hier offen –, ob die notwendige Sorgfalt wirklich möglich ist, wenn wir dieses Gesetz im Eilzugstempo in den Kommissionen und in den Räten durchberaten. Ich glaube, hier wird der Ausnahmefall, der hier im Gesetz vorgesehen ist, strapaziert. Wenn uns die kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren am 21. Januar 1994 geschrieben haben: «Wir möchten Ihnen mit aller Deutlichkeit zu bedenken geben, dass die Kantone nicht in der Lage sein werden, den Vollzug der vorgeschlagenen Massnahmen sicherzustellen», dann bedeutet das für mich jedenfalls, dass wir nicht überstürzt handeln müssen, sondern dass wir den normalen gesetzgeberischen Gang beschreiten können. Ich bedaure sehr, dass sich das Büro zu diesem Eiltempo entschieden hat.

Zwei Bereiche sind von diesem Gesetz betroffen: Einmal geht es im Grundrechtsbereich um den Grundsatz, das Prinzip der Unantastbarkeit der Menschenwürde, und um das Grundrecht der persönlichen Freiheit; das ist der angesprochene Grundrechtsbereich. Der zweite Bereich betrifft das Rechtsstaatsprinzip, nämlich insofern, als es bei Verhaftung von Personen um die Einhaltung der notwendigen Verfahrensgarantien zur Vermeidung staatlicher Willkür geht.

Beides sind grundlegende Prinzipien unserer Rechts tradition – das möchte ich hier in aller Form betonen –, die wir, seit dieser Bundesstaat besteht, gewahrt haben, unabhängig davon, ob es um Schweizer oder Ausländer ging. Auch das muss einmal gesagt werden: Die Schweiz hat gegenüber Ausländern eine Rechts tradition zu wahren!

Ich bin nicht bereit, diese Tradition der Tagesstimmung, den Zürcher Verhältnissen oder ähnlichen Dingen zu opfern. Aber, und das gestehe ich ein, es gibt ein legitimes öffentliches Interesse, um die Durchsetzung unseres Ausländerrechts zu verbessern, um allfällige Missbräuche zu verhindern. Doch wir dürfen das Augenmass nicht verlieren, und wir sind im Begriff, mit dieser Vorlage das Augenmass zu verlieren, wenn wir sie unverändert so beschliessen. Wir ziehen nämlich mit diesem Gesetz die grösste Kanone hervor, die der Staat zur Verfügung hat, wenn er gegen Individuen vorgehen will. Die grösste Kanone ist der unbedingte Freiheitsentzug. Diese Kanone ziehen wir hier hervor und bringen sie im Ausländerrecht in Stellung.

Normalerweise wird dieses Instrument in unserem Staat eingesetzt, wenn es darum geht, Kriminalität zu bekämpfen. Das ist auch richtig so. Aber denken Sie daran: Unsere Straf- und Kriminalrichter sprechen 18 Monate bedingt bei Straftätern aus, bei denen man darüber diskutieren kann, ob sie nicht unbedingt in Haft gesetzt werden müssten.

Im vorgelegten Gesetzentwurf wird nun diese grosse Kanone, diese Hauptzwangsmassnahme des Staates, bereits bei blossen Übertretungen von Verwaltungsanordnungen in Gang gesetzt. Bis heute haben wir dieses Zwangsinstrument den Strafbehörden vorbehalten, ausgenommen bei Geisteskrankheit, wo wir es auch den Fürsorgebehörden eingeräumt haben. Hier machen wir nun einen grossen Schritt, indem wir es in ausgedehnter Masse den Verwaltungsbehörden im Ausländerbereich zuerkennen, der Fremdenpolizei. Dieser Sprung hat qualitative Bedeutung; das mahnt zur Vorsicht.

Wenn ich jetzt trotzdem für Eintreten stimme, will ich damit zum Ausdruck bringen, dass ich akzeptiere, dass wir etwas machen müssen. Aber ich bitte Sie, bei der Detailberatung vorsichtig zu sein, Augenmass zu bewahren und Unnötiges wegzulassen; es sind gesetzliche Vorschriften zu treffen, die wir nach unserer Rechts tradition hinsetzen können.

Vier Punkte möchte ich noch erwähnen, welche besonders wichtig sind: erstens die Haftgründe, die wir setzen; zweitens die Haftbehörde, die wir einsetzen – Polizei oder Richter –; drittens die Haftdauer und viertens die Art und Weise des Vollzugs dieser Ausschaffungs- und Wegweisungshaft.

**Bortoluzzi Toni (V, ZH):** Ich habe vor knapp zwei Jahren eine Motion eingereicht, die in der Stossrichtung dem vorliegenden Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht entspricht. Ich habe weiter im gleichen Zeitraum eine Interpellation mit verschiedenen Fragen, die straffällige Asylbewerber betreffen, eingereicht. Sie, Herr Bundesrat, haben im Herbst 1992 meine Vorstösse, die das Ziel hatten, dem Problem der straffälligen Asylbewerber Herr zu werden, vernichtend beurteilt und mit rechtlichen Bedenken als nicht durchführbar bezeichnet; Sie haben sie also klar abgelehnt, und das vor gut einem Jahr.

Wenn ich mir nun die Vorschläge in dieser Vorlage zu Gemüte führe, stelle ich mit Genugtuung fest, dass mit den vorgesehenen Massnahmen meine Motion erfüllt ist. Sie gehen – soweit ich das beurteilen kann – noch etwas über das hinaus, was ich einmal wollte. Herr Bundesrat, Sie erlauben, dass ich diesem Gesinnungswandel doch etwas konsterniert gegenüberstehe und mein Erstaunen darüber zum Ausdruck bringe.

Es ist an sich bedauerlich, dass Zwangsmassnahmen und «Schnellschüsse», wie dieser Gesetzentwurf sie darstellt, überhaupt nötig sind. Aber es zeigt, dass die üblichen rechtlichen Grundlagen nicht zu genügen vermögen. Ich bin natürlich froh, wenn das der Bundesrat und unterdessen auch die anderen bürgerlichen Parteien gemerkt haben. Die Probleme sind nicht zu lösen oder einer Besserung näherzubringen, wenn man – wie Herr Rechsteiner das tut – der Vorlage die Drogenfreigabe als Alternative gegenüberstellt. Sie verkennen, dass damit Drogenkonsumenten nicht gesellschaftsfähiger gemacht werden. Sie werden ausgegrenzt bleiben. Ihrem Antrag ist aber auch zu entnehmen, dass Sie die Leute, um die es hier geht, gewaltig unterschätzen. Das sind keine Pflegeleichten; sie haben wenig zu verlieren. Ihnen ist mit den uns vertrauten Mitteln nicht beizukommen.

Es geht darum, die Rechtsordnung wiederherzustellen, das heisst für mich gleichzeitig, gegenüber rassistischen Auswüchsen vorbeugend zu handeln; das ist nämlich auch eine wichtige Aufgabe. Nicht nur die Mitglieder der SVP-Fraktion aus dem Kanton Zürich unterstützen diese Vorlage, sondern die gesamte Fraktion der SVP.

Nun etwas, das sich unsere Verantwortlichen im Asylbereich, vor allem in der Verwaltung, merken müssten: Ich stelle nach wie vor fest, dass ein grosser Mangel an Entscheidungswille herrscht. Es fehlt nach wie vor an einer sach- und zeitgerechten Bearbeitung und Durchsetzung unserer Gesetze. Statt sich Lösungen zu widmen, werden immer noch seitenweise juristische Abhandlungen über mögliche Zuständigkeiten und andere Probleme formuliert. Die vorgesehenen Zwangsmassnahmen sind nur wirksam, wenn damit eine praxisgerechte Anwendung verbunden ist.

Ich möchte Sie bitten, Herr Bundesrat, auch diesem Teil die nötige Beachtung zu schenken und Ihre Mitarbeiter aufzufordern, Entscheide zu fällen und die rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, so dass wir endlich zu einer für die Bevölkerung akzeptablen Asylpolitik kommen.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr  
La séance est levée à 13 h 00*