



Grand Conseil  
Commission de la sécurité publique

Grosser Rat  
Kommission für öffentliche Sicherheit

CANTON DU VALAIS  
KANTON WALLIS

## Bericht der Kommission für öffentliche Sicherheit

### Einführungsdekret zu den Zwangsmassnahmen (EDZM) nach dem Bundesgesetz vom 26. März 1931 über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern (ANAG) in der Fassung nach der Änderung vom 16. Dezember 2005 des Asylgesetzes des Bundes (AsylG)

Die Kommission trat am 21. Dezember 2006 von 09.00–11.00 Uhr im Konferenzraum des DFIS in der Villa de Riedmatten in Sitten zusammen.

#### Kommission für öffentliche Sicherheit

Funktion	Name	Vorname	Anw.	Abw.	Entsch.	Stellvertretung
Präsident	VERNAY	André	x			
Vizepräsident	RUPPEN	Felix	x			
Berichterstatler	VARONE	Gérald	x			
Mitglieder	BRIDY	Pascal	x			
	CAILLET	Alexandre			x	ADDOR Jean-Luc
	DELALOYE	Olivier	x			
	DUPERTUIS	Jean-Paul		x		
	ECOEUR	Marie-Claude	x			
	OGGIER	Claudine			x	BODRITO Jean-Pierre
	RUSSI	Klaus	x			
	SALZMANN	Remo			x	
	SCHMALTZ-RIED	Patrick	x			
	ZEHNDER	Viviane	x			

#### Staatsrat / Kantonsverwaltung

Funktion	Name	Vorname	Anw.	Abw.	Entsch.
Staatsrat	FOURNIER	Jean-René	x		
Parlamentsdienst	SIERRO	Nicolas	x		
Chefin der DZF	GIANADDA	Françoise	x		
DZF	METRAILLER	Denise	x		

## 1. Eröffnung der Sitzung

Kommissionspräsident Vernay eröffnet die Sitzung und erinnert an den Sitzungsgegenstand, nämlich das Einführungsdekret zu den Zwangsmassnahmen gemäss neuer Bundesgesetzgebung. Da es sich um ein sehr spezifisches Thema handelt, bittet er Staatsrat Fournier und Dienstchefin Gianadda, die Kommission umfassend zu informieren.

### **Erläuterungen von Staatsrat Jean-René Fournier**

Departementsvorsteher Fournier erinnert einleitend daran, dass die Bestimmungen zu den Zwangsmassnahmen im Jahre 1995 durch Erlass des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht in das ANAG aufgenommen wurden. Das Wallis erliess daraufhin ein Einführungsgesetz und eine Ausführungsverordnung, die im Jahr 1997 in Kraft traten.

Insbesondere bezeichnet die kantonale Gesetzgebung die Dienststelle für Zivilstandswesen und Fremdenkontrolle (DZF) als zuständige Behörde und überträgt einem Einzelrichter der öffentlich-rechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts die Aufgabe, die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft innerhalb von 96 Stunden zu kontrollieren. Derselbe Richter befindet sich auch über Gesuche um Haftentlassung und Gesuche der DZF um Haftverlängerungen. Der Beschwerdeweg beim Bundesgericht steht offen.

Die DZF hat stets den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten und muss bei der Beschaffung der Reisedokumente und der Organisation der Ausreise schnell handeln.

Da es sich bei der im Rahmen der Zwangsmassnahmen angeordneten Haft um eine administrative Haft handelt, die vorher in unserem Rechtssystem nicht existiert hatte, musste man damals ein kantonales Einführungsgesetz erlassen, das eine administrative (und demnach nicht strafrechtliche) Haft vorsieht und in dem alle Bestimmungen des materiellen Rechts, die für die Schaffung eines entsprechenden Haftregimes nötig sind, festgehalten werden.

Am 24. September 2006 nahm das Schweizer Volk mit einer Mehrheit von über 67% das neue Ausländergesetz und die Teilrevision des Asylgesetzes an, die von den eidgenössischen Räten am 16. September 2005 verabschiedet worden waren.

Alle diese Gesetzesänderungen und die Ausführungsverordnungen werden in zwei Etappen in Kraft gesetzt, da es bei gewissen Bestimmungen mehr Zeit zur Anpassung braucht.

Der Bundesrat hat beschlossen, ein erstes Paket schon am 1. Januar 2007 in Kraft zu setzen. Dieses umfasst namentlich die Zwangsmassnahmen sowie andere in der Botschaft näher erläuterte Bestimmungen.

### **Notwendigkeit eines dringlichen Dekrets**

Die Kantone müssen die neuen Zwangsmassnahmen umsetzen. Die neuen oder abgeänderten Massnahmen müssen also in das kantonale Recht übernommen werden.

1995 hat sich der Kanton für ein besonderes Einführungsgesetz entschieden, in dem ausschliesslich die Zwangsmassnahmen geregelt werden: das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (EGBGZ) sowie die entsprechende Ausführungsverordnung (VEGBGZ).

Das allgemeine Einführungsgesetz zum ANAG vom 1. Februar 1967 wurde weiterhin in allen übrigen Bereichen des Ausländerrechts angewendet.

Dieses muss beim vollständigen Inkrafttreten des AuG am 1. Januar 2008 revidiert werden. Die Revision dieses kantonalen Gesetzes, in dem zahlreiche Bestimmungen veraltet sind und in dem das Abkommen über den freien Personenverkehr – das auf Grund des internationalen Rechts direkt anwendbar ist – noch nicht integriert ist, wird unweigerlich Zeit brauchen. Insbesondere die Zuständigkeiten der Gemeinden und des Kantons bei der Fremdenkontrolle, die Zuständigkeiten des Departements und der DFZ, die Problematik der Integration, die im neuen Bundesgesetz eine wichtige Stellung einnimmt und schliesslich alle Fragen im Zusammenhang mit dem Vollzug der Bestimmungen des Bundes machen eine vertiefte Studie nötig, so dass die Ausarbeitung und das Inkraftsetzen eines neuen kantonalen Einführungsgesetzes auf den 1. Januar 2008 unmöglich ist.

Der Staatsrat beantragt deshalb, die Vollzugsbestimmungen zu den am 1. Januar 2007 in Kraft tretenden Zwangsmassnahmen mittels eines Dekrets zu erlassen.

Er beantragt ebenfalls, die Gültigkeitsdauer dieses Dekrets auf fünf Jahre festzusetzen, damit genug Zeit bleibt, das kantonale Einführungsgesetz zum ANAG von 1967 in aller Ruhe und ohne etwas zu überstürzen zu revidieren.

Das Dekret und alle Bestimmungen über das Regime der administrativen Haft, die in Kraft bleiben, können ohne Weiteres in das künftige Einführungsgesetz integriert werden.

Die übrigen Bestimmungen des ersten Paketes, das am 1. Januar 2007 in Kraft tritt, erfordern keine gesetzlichen Anpassungen auf kantonaler Ebene. Es handelt sich dabei insbesondere um die Regularisierung der Härtefälle durch Abgabe einer humanitären Bewilligung, den erweiterten Zugang zum Arbeitsmarkt und die Möglichkeit des Familiennachzuges für vorläufig aufgenommene Personen.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass dieses Dekret keine finanziellen Auswirkungen hat.

### **Erläuterungen von Dienstchefin Françoise Gianadda**

Die Chefin der DZF, Françoise Gianadda, gibt ihrerseits ebenfalls weiterführende Erklärungen ab. Das neue Ausländergesetz und die Teilrevision des Asylgesetzes, welche beide in der Volksabstimmung vom September 2006 angenommen wurden, werden in zwei Etappen in Kraft gesetzt.

#### **Am 1. Januar 2007 treten in Kraft:**

- die Zwangsmassnahmen,
- die Möglichkeit, den Aufenthalt durch die Erteilung einer so genannten „humanitären Bewilligung“ zu regularisieren, und zwar in jedem Stadium des Asylverfahrens und sogar nachdem das Verfahren per definitiven Entscheid abgeschlossen wurde – allerdings müssen gewisse Bedingungen erfüllt sein, z.B. Aufenthaltsdauer, finanzielle Autonomie, Verhalten. Integration wird im neuen Gesetz grossgeschrieben,
- erweiterter Zugang zum Arbeitsmarkt für vorläufig aufgenommene Personen,
- Möglichkeit des Familiennachzuges für vorläufig aufgenommene Personen, unter gewissen Bedingungen,
- Grundsatz, dass auf ein Asylgesuch nicht eingetreten wird, wenn jemand ohne Ausweispapiere und ohne plausible Erklärung ein Asylgesuch stellt,
- verschiedene spezifische Bestimmungen wie z.B. die Möglichkeit, bei einem unbegründeten Wiedererwägungsgesuch eine Gebühr zu erheben, oder die

Möglichkeit, mit den Vertretern des Heimatstaats oder Herkunftslands Kontakt aufzunehmen, um die nötigen Ausweispapiere zu erhalten, wenn das Asylgesuch in erster Instanz abgelehnt und ein Wegweisungsentscheid gefällt wurde.

**Am 1. Januar 2008 treten in Kraft:** sämtliche anderen Bestimmungen des Ausländergesetzes und des revidierten Asylgesetzes, insbesondere die Bestimmungen im Bereich Integration und die Übertragung der Sozialhilfekosten von vorläufig aufgenommenen Personen vom Bund auf den Aufenthaltskanton nach sieben Jahren Aufenthalt.

Auch wenn es nur um die reine Anwendung von vorgegebenem Bundesrecht geht, wurde doch der Weg des Dekrets gewählt – dies aus Gründen der Transparenz und weil es sich um einen besonders heiklen Bereich handelt, der eine solide Rechtsgrundlage erfordert.

Alle Bestimmungen des Haftregimes, die ja kantonales materielles Recht sind, wurden ebenso übernommen wie auch die Anpassungen an das neue Bundesrecht. Die DZF bleibt für die erstinstanzlichen Massnahmen verantwortlich und die innerhalb von 96 Stunden vorzunehmende richterliche Überprüfung von Haftverlängerungen und Freilassungsgesuchen bleibt weiterhin Sache eines Einzelrichters der öffentlich-rechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts.

## 2. Eintreten

Es wird darauf hingewiesen, dass die Volksabstimmung vom 26. September 2006 oder die Verabschiedung des Textes durch die eidgenössischen Räte im Titel des Dekrets nirgends erwähnt werden. Dies ist so, weil die Inkraftsetzung der gesetzlichen Bestimmungen über die bundesrätliche Verordnung vom 16. Dezember 2005 geschieht.

### Familiennachzug

Die Möglichkeit des Familiennachzuges für vorläufig aufgenommene Personen (Bewilligung F) besteht bereits ab dem 1. Januar 2007.

### Finanzielle Auswirkungen

- 1) Während des Asylverfahrens gehen die Kosten zulasten des Bundes, und zwar bis zur Ausreise des Asylsuchenden.
- 2) Bei vorläufig aufgenommenen Personen gingen die Kosten gemäss altem Gesetz ebenfalls zulasten des Bundes. Laut neuem Gesetz kommt der Bund ab 1. Januar 2007 nur noch während der ersten sieben Aufenthaltsjahre für die Kosten auf, danach werden diese von den Kantonen übernommen. Der Gesetzgeber bestimmte dies in Anbetracht der Tatsache, dass es Sache der Kantone sei, die vorläufig aufgenommenen Personen rasch in den Arbeitsmarkt zu integrieren, damit diese unabhängig werden – dies umso mehr, als dass der Zugang zum Arbeitsmarkt ab 1. Januar 2007 erweitert wird.
- 3) Bei Haftfällen im Asylbereich zahlt der Bund dem Kanton eine Tagespauschale von Fr. 130.-. Für Personen in nicht regularisierter Situation, die dem ANAG unterstellt sind, zahlt der Bund den Kantonen keine Entschädigung.

### Handlungsspielraum der Kommission

Das kantonale Recht wird vom Bundesrecht vordiktiert. Hat die Kommission hier überhaupt einen Handlungsspielraum oder kann sie einfach nur ja oder nein sagen?

Wird das Dekret abgelehnt, muss der Kanton nichtsdestotrotz das Bundesrecht umsetzen. Das Dekret enthält keine Bestimmungen, die vom Bundesrecht abweichen, mit Ausnahme von Artikel 3 Buchstabe h und Artikel 5 Buchstabe e, in denen vorgesehen wird, dass Verlängerungen der Haft zur Weg- oder Ausweisung alle drei Monate und Verlängerungen der Haft wegen Ungehorsams alle zwei Monate der Gerichtsbehörde vorgelegt werden müssen, wohingegen das Bundesrecht hier weniger restriktiv ist.

Diese zusätzlichen Kontrollen durch die Gerichtsbehörden entsprechen dem Wunsch der DZF.

Was das Haftregime angeht, so ist dieses kantonales materielles Recht und muss in der Gesetzgebung enthalten sein.

### **Ist das Dekret wirklich notwendig?**

Ist das Dekret wirklich notwendig oder könnte man angesichts der Tatsache, dass das Bundesrecht sowieso anwendbar ist, nicht einfach die Revision des kantonalen Einführungsgesetzes zum ANAG abwarten?

Es stimmt zwar, dass dieses Einführungsgesetz beim Inkrafttreten sämtlicher Bestimmungen des neuen Gesetzes am 1. Januar 2008 revidiert werden muss. Doch ist diese Revision sehr zeitintensiv. Man muss sich insbesondere über die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden Gedanken machen und die Zuständigkeiten für Kontrollen und Bussen sowie die Meldefristen festlegen usw. Die Zeit bis zum 1. Januar 2008 ist für die Inkraftsetzung des neuen Einführungsgesetzes zu knapp bemessen.

Daher ist es wünschenswert, für die neuen Zwangsmassnahmen, die am 1. Januar 2007 in Kraft treten, bereits jetzt über eine solide Rechtsgrundlage zu verfügen, um so in diesem äusserst heiklen Bereich Transparenz zu schaffen.

### **Verschiedenes**

- Das Dekret bezieht sich auf **Bestimmungen, die in einem Jahr aufgehoben** werden. Was geschieht nachher? Für diese Situation wurde in Artikel 1 Absatz 2 vorgesorgt: *„Wenn nötig, regelt es ebenfalls die Anwendung der Zwangsmassnahmen, die von künftigen Bestimmungen des Bundes vorgesehen werden, sobald diese in Kraft getreten sind.“*
- Ist das **System**, wonach Haftfälle systematisch innerhalb von 96 Stunden vor den Richter kommen müssen, nicht **zu schwerfällig** – dies auch insbesondere angesichts der Tatsache, dass Haftverlängerungen gemäss dem kantonalen Recht regelmässiger vor den Richter kommen als es das Bundesrecht erfordert?  
Es stimmt zwar, dass dieses System für die Gerichtsbehörden wie auch für die DZF, die bei jeder Sitzung anwesend ist, und die ebenfalls implizierte Kantonspolizei mit einem hohen Aufwand verbunden ist. Nichtsdestotrotz ist eine richterliche Kontrolle unerlässlich.  
Gemäss neuem Gesetz kann von der mündlichen Verhandlung vor dem Richter innerhalb von 96 Stunden abgesehen werden, wenn die inhaftierte Person einverstanden ist und die Ausschaffung voraussichtlich innerhalb von acht Tagen erfolgen wird.  
Die Möglichkeit, zwecks Vorzeigen bei einem Konsulat eine 3-tägige Festhaltung anzuordnen, stellt ebenfalls eine Vereinfachung dar.
- **Haftkosten:** Die Haftkosten betragen im Wallis Fr. 196.-/Tag, was ein deutlich tieferer Betrag ist als z.B. im Genfer Zentrum Frambois, wo es Fr. 300.-/Tag sind.

- In der Botschaft ist im Kapitel **Regularisierung von Härtefällen** einmal von „schweren persönlichen Notlagen“ und dann wieder von „Härtefällen“ die Rede. Die beiden Ausdrücke sind bedeutungsgleich.

### Eintretensabstimmung

Nach dieser Diskussion schreitet der Kommissionspräsident zur Eintretensabstimmung.  
**Eintreten wird einstimmig beschlossen.**

## 3. Detailberatung

### Art. 1:

#### Kommentare:

Ist die Formulierung bei Absatz 2 angemessen? Diese wurde von den Richtern der öffentlich-rechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts – Jean-Bernard Fournier und Jean-Pierre Zufferey – vorgeschlagen.

Weshalb wird die Gültigkeitsdauer in Absatz 3 genannt? Würde es nicht reichen, wenn man diese in die Schlussbestimmungen integriert? Es scheint wichtig zu sein, dass sowohl Gegenstand als auch Gültigkeitsdauer im ersten Artikel genannt werden, auch wenn die Gültigkeitsdauer in den Schlussbestimmungen („...am 31. Dezember 2012.“) wiederholt wird. Diese Lösung wurde ebenfalls von den beiden vorerwähnten Kantonsrichtern vorgeschlagen.

### Art. 3:

#### Kommentare:

Dieser Artikel steht in Zusammenhang mit Artikel 5 Buchstabe a und h. Die DZF ist dafür zuständig, die **Durchsuchung des Ausländers und seiner Sachen** zur Sicherung von Identitätspapieren anzuordnen. Die Überprüfung der Rechtmässigkeit der Durchsuchung kann im Nachhinein per Beschwerde an das Kantonsgericht verlangt werden. Für die Anordnung der Durchsuchung einer Wohnung oder anderer Räume – wenn der Verdacht besteht, dass sich ein weg- oder auszuweisender Ausländer darin verborgen hält – ist hingegen ein Richter der öffentlich-rechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts zuständig.

Sämtliche Bestimmungen von Artikel 3 und 5 stammen direkt aus dem Bundesrecht, mit Ausnahme von Artikel 3 Buchstabe h und Artikel 5 Buchstabe e. **Hier geht das Dekret weiter als das Bundesrecht und sieht vor, dass Haftverlängerungen dem Richter vorgelegt werden müssen (alle drei Monate für Haft zur Weg- oder Ausweisung und alle zwei Monate für Haft wegen Ungehorsam).** Diese Bestimmung entspricht dem Wunsch der DZF. Da es sich um einen heiklen Bereich handelt, scheint eine regelmässige Kontrolle durch die Gerichtsbehörde angebracht.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Organisation der Ausreise und die Wegweisung kantonale Aufgaben sind, aber dass dabei eng mit dem Bundesamt für Migration zusammengearbeitet wird, um die nötigen Identitätspapiere und Passierscheine zu beschaffen.

**Art. 5:**Kommentare:

Es wird darauf hingewiesen, dass seit Inkrafttreten der Zwangsmassnahmen im Jahre 1997 noch nie eine Beschwerde betreffend Rechtmässigkeit der Durchsuchung einging.

Die Hausdurchsuchung kann die Wohnung oder auch andere Räumlichkeiten betreffen. Auch wenn es bis zum heutigen Tag noch nie vorkam, wäre die Durchsuchung von Verwaltungsräumlichkeiten, Pfarreizentren oder Kirchen ebenfalls denkbar.

**Art. 6:**Kommentare:

Grundsätzlich ist das Verfahren vor dem Richter mündlich. Sowohl die inhaftierte Person als auch ein Dolmetscher und ein Vertreter der DZF sind dabei anwesend. Das schriftliche Verfahren kommt nur in zwei Fällen zur Anwendung, nämlich dann, wenn die inhaftierte Person sich einverstanden erklärt und die Ausschaffung voraussichtlich innerhalb von acht Tagen erfolgen wird und dann, wenn es sich um die maximal 60-tägige Haft gemäss Artikel 13i ANAG handelt.

**Art. 11 Abs. 2:**Kommentare:

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung.

**Art. 22 Abs. 1:**

Idem.

**Art. 23 Abs. 2:**

Keine Bemerkungen.

**Art. 28 Abs. 3:****Abänderung der Kommission**

Eine redaktionelle Änderung wird vorgeschlagen: „...entscheidet der Staatsrat endgültig, ausser im Fall der Isolierung in einer Zelle, **und** wenn das Bundesrecht dem Inhaftierten das Recht gibt, vor ein Gericht zu gelangen...“

**Art. 29:**Kommentare:

Redaktionelle Änderung – der Artikel bezieht sich nun auf die Zwangsmassnahmen (ZM).

**Art. 30:**

Idem.

**Art. 32 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2:**

Idem.

**II Schlussbestimmungen**

Kommentare:

Das vorliegende Dekret ersetzt das bisherige Gesetz für eine Maximaldauer von fünf Jahren und tritt rückwirkend auf den 1. Januar 2007 in Kraft.

**4. Schlussdebatte**

Für den Freiheitsentzug wird im Rahmen der Zwangsmassnahmen der Terminus „Haft“ verwendet, wobei implizit eine administrative Haft gemeint ist. In Artikel 3a ANAG ist von „festhalten“ die Rede. Auch hier ist eine administrative Haft gemeint.

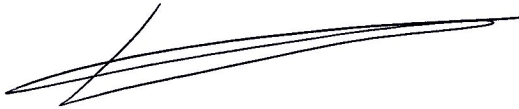
Die DZF ist so organisiert, dass sie mit den von Bern diktierten Neuerungen im Bereich der Zwangsmassnahmen gut zurecht kommen sollte.

**5. Schlussabstimmung**

Die Kommission **nimmt** den Dekretsentwurf mit der von ihr angebrachten redaktionellen Änderung mit 11 Stimmen und 0 Enthaltungen **einstimmig an**.

Saint-Maurice/Savièse, den 11. Januar 2007

Der Präsident



André Vernay

Der Berichterstatter



Gérald Varone