

DELIB

Verhandlungsheft

**Asylpolitik.
Volksinitiativen**

**Cahier
des délibérations**

**Politique d'asile.
Initiatives populaires**

**Quaderno
delle deliberazioni**

**Politica d'asilo.
Iniziative popolari**

94.061

**Parlamentsdienste
Services du Parlement
Servizi del Parlamento**

Verantwortlich für diese Ausgabe:

Parlamentsdienste
Dokumentationszentrale
Ernst Frischknecht
Tel. 031/ 322 97 31

Responsable de cette édition:

Services du Parlement
Centrale de documentation
Ernst Frischknecht
Tél. 031 / 322 97 31

Bezug durch:

Parlamentsdienste
Dokumentationszentrale
3003 Bern
Tel. 031/ 322 97 44
Telefax 031/ 322 82 97

S'obtient aux:

Services du Parlement
Centrale de documentation
3003 Berne
Tél. 031/ 322 97 44
Telefax 031/ 322 82 97

Inhaltsverzeichnis / Table des matières

Seiten / Pages

1	Übersicht über die Verhandlungen Résumé des délibérations	I
2	Rednerlisten Listes des orateurs	III
3	Zusammenfassung der Verhandlungen Condensé des délibérations	V
4	<u>Verhandlungen der Räte</u> <u>Débats dans les conseils</u>	
	SR/CE 16.03.1995	1
	NR/CN 13.03.1996	17
	14.03.1996	42
	SR/CE 22.03.1996	49
	NR/CN 22.03.1996	50
5	Bundesbeschluss vom 14.03.1996	51
	22.03.1996	52
	Arrêté fédéral du 14.03.1996	53
	22.03.1996	54
	Decreto federale 14.03.1996	55
	22.03.1996	56

1. Uebersicht über die Verhandlungen

Résumé des délibérations

× 134/94.061 s Für eine vernünftige Asylpolitik. Volksinitiativen

Botschaft und Beschlussesentwürfe vom 22. Juni 1994 über die Volksinitiativen "für eine vernünftige Asylpolitik" und "gegen die illegale Einwanderung (BBl III, 1486)

NR/SR *Staatspolitische Kommission*

1. Bundesbeschluss über die Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik"

16.03.1995 Ständerat. Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

14.03.1996 Nationalrat. Zustimmung.
BBl 1996 I, 1355

2. Bundesbeschluss über die Volksinitiative "gegen die illegale Einwanderung"

16.03.1995 Ständerat. Beschluss nach Entwurf des Bundesrates.

14.03.1996 Nationalrat. Zustimmung.

22.03.1996 Ständerat. Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

22.03.1996 Nationalrat. Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.
BBl 1996 I, 1321

× 134/94.061 é Politique d'asile et immigration. Initiatives populaires

Message et projets d'arrêtés du 22 juin 1994 concernant les initiatives populaires "pour une politique d'asile raisonnable" et "contre l'immigration clandestine" (FF III, 1471)

CN/CE *Commission des institutions politiques*

1. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour une politique d'asile raisonnable"

16.03.1995 Conseil des Etats. Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

14.03.1996 Conseil national. Adhésion.
FF 1996 I, 1305

2. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "contre l'immigration clandestine"

16.03.1995 Conseil des Etats. Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

14.03.1996 Conseil national. Adhésion.

22.03.1996 Conseil des Etats. L'arrêté est adopté en votation finale.

22.03.1996 Conseil national. L'arrêté est adopté en votation finale.
FF 1996 I, 1270

III

2. Rednerliste - Liste des orateurs

2.1 Nationalrat - Conseil national

Aeppli (S/ZH)	39
Baumberger (C/ZH)	32
Bäumlin (S/BE)	31
Borel François (S/NE)	25
Bühlmann (G/LU)	29
Comby (R/VS)	36
de Dardel (S/GE)	36
Dettling (R/SZ)	28
Dormann (C/LU)	34
Eggly (L/GE)	30
Engler (C/AI)	26
Epiney (C/VS)	37
Fankhauser (S/BL)	32
Fehr (V/ZH)	27,48
von Felten (S/BS)	33
Fischer-Häggingen (V/AG)	34
Fritschi Oscar (R/ZH)	33
Goll (S/ZH)	35
Gros Jean-Michel (L/GE), rapporteur	18, 40
Gross Andreas (S/ZH)	23, 45
Heberlein (R/ZH), Berichterstatterin	17, 40
Keller Rudolf (-/BL)	19, 48
Koller, Bundesrat	42, 45
Maspoli (F/TI)	30
Meier Samuel (U/AG)	31
Mühlemann (R/TG)	39
Pini (R/TI)	40
Ruf (-/BE)	20, 45
Scherrer Jürg (F/BE)	35
Scherrer Werner (-/BE)	32
Seiler Hanspeter (V/BE)	38
Steffen (-/ZH)	24
Straumann (C/SO)	35

Thür (G/AG)	25
Vermot (S/BE)	38

2.2 Ständerat - Conseil des Etats

Beerli (R/BE)	7
Bisig (R/SZ)	6
Büttiker (R/SO)	6
Frick (C/SZ), Berichterstatter	1, 11
Huber (C/AG)	10
Jagmetti (R/ZH)	9
Koller, Bundesrat	12
Meier Josi (C/LU)	9
Mornioli (D/TI)	8
Piller (S/FR)	9
Plattner (S/BS)	3
Reymond (LVD)	5
Rhinow (R/BL)	5
Schmid Carlo (C/AI)	2, 10
Uhlmann (V/TG)	7
Zimmerli (V/BE)	11

94.061 Asylpolitik. Volksinitiativen Politique d'asile. Initiatives populaires

Botschaft: 22.06.1994 (BB1 III, 1486 / FF III, 1471)

Ausgangslage

Die von der Schweizer Demokraten (SD) lancierte Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" will den Flüchtlingsbegriff in Abweichung zum geltenden Völkerrecht und zum Asylgesetz einschränken und die Asylgewährung zu einem freiwilligen staatlichen Akt erklären. Das Hauptanliegen der Initianten bildet jedoch die Bekämpfung der illegalen Einwanderung: Illegal eingereiste Asylbewerber sollen umgehend ausgeschafft werden, ohne dass vorgängig geprüft wird, ob sie dadurch einer Verfolgung oder Folter ausgesetzt werden. Jedes Asylverfahren soll künftig innert sechs Monaten rechtskräftig abgeschlossen und die Zuständigkeit für den Vollzug von Wegweisungen dem Bund übertragen werden. Die Gemeinden sollen nicht mehr zur Aufnahme von Asylsuchenden verpflichtet werden können. Weil die Bestimmungen über die Einschränkung des Flüchtlingsbegriffs und die umgehende Ausschaffung illegal eingereister Asylbewerber nicht mit den von der Schweiz ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen vereinbar sind, sollen diese laut Initiative umgehend gekündigt werden und für die Schweiz ein Jahr nach der Annahme der Initiative ihre Verbindlichkeit verlieren. Als Ausgleichsmassnahme zur restriktiven Regelung des Asylverfahrens sieht die Initiative vor, dass die Schweiz bedrohten Menschen in Zusammenarbeit mit andern Staaten in ihren Heimatregionen Hilfe leistet und Bestrebungen unterstützt, die auf die Schaffung verfolgungsfreier Zonen in den Herkunftsstaaten der Asylbewerber abzielen.

Die von der Schweizerischen Volkspartei (SVP) eingereichte Volksinitiative "gegen die illegale Einwanderung" will den im Asylgesetz enthaltenen Flüchtlingsbegriff in unveränderter Form in der Verfassung verankern, sieht aber verschiedene Massnahmen zur Verhinderung illegaler Einreisen und den Missbrauchs des Asylrechts vor. Die Ziele sollen erreicht werden, indem Asylbewerbern während der Dauer des Asylverfahrens kein Recht auf Einreise gewährt wird und auf Gesuche illegal Eingereister nicht eingetreten wird. Nichteintretensentscheide und negative Asylentscheide sollen eine Ausweisung aus der Schweiz zur Folge haben. Weiter sieht die Initiative eine Einschränkung der Beschwerdemöglichkeit gegen erstinstanzliche Asylentscheide vor. Die Frage, ob dem Vollzug der Wegweisung eines Asylsuchenden das Non-refoulement-Prinzip, d. h. die Gefahr einer asylrelevanten Verfolgung oder der Folter entgegensteht, soll im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens umfassend geprüft werden. Die Einhaltung dieses Rückschiebeverbotes wird bei allen genannten Massnahmen vorbehalten, womit der Initiativtext ausdrücklich die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen unseres Landes vorsieht. Weitere Bestimmungen der Volksinitiative "gegen die illegale Einwanderung" halten fest, dass Asylbewerber keinen Anspruch auf freie Niederlassung in der Schweiz und grundsätzlich auch kein Recht auf Ausübung einer Erwerbstätigkeit haben. Soweit ihnen diese gestattet wird, soll das erzielte Einkommen vom Bund verwaltet und zur Deckung der Lebenskosten des Asylbewerbers verwendet werden. Ein allfälliger Überschuss würde erst bei einer Asylgewährung oder beim Verlassen der Schweiz ausbezahlt.

Die beiden Initiativen sind sich in ihren Zielsetzungen sehr ähnlich und werden deshalb im Rahmen einer Botschaft behandelt. Die Volksbegehren sind vor dem Hintergrund der Lageentwicklung im Asylbereich zu sehen. Sie wurden zu Zeitpunkten lanciert, in welchen in der Schweiz Höchstzahlen von neuen Asylgesuchen zu verzeichnen waren. Inzwischen hat sich die Situation auf deutlich tieferem Niveau stabilisiert. Mit dem dringlichen Bundesbeschluss vom 22. Juni 1990 über das Asylverfahren (AVB) schuf der Gesetzgeber die Voraussetzungen für eine drastische Beschleunigung der Asylverfahren. Zusammen mit Massnahmen, die im Hinblick auf eine Reduktion des Fürsorgestandards für Asylbewerber und eine Verminderung der Attraktivität des Asylverfahrens für Arbeitssuchende getroffen wurden, hatten die neue Gesetzgebung und eine Personalaufstockung im Asylbereich einen deutlichen Rückgang der Zahl neu eingereicherter Asylgesuche zur Folge. Zudem verabschiedete das Parlament in der Frühjahrssession 1994 mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht ein wirksames Instrument zur Sicherstellung des Vollzugs asyl- und ausländerrechtlicher Wegweisungen und gegen Missbräuche im Asylverfahren.

Mit einer Annahme des Volksbegehrens "für eine vernünftige Asylpolitik" würden die Kerngehalte der bedeutendsten multilateralen Verträge auf den Gebieten des Flüchtlingsrechts und der Menschenrechte verletzt, indem illegal eingereiste Gesuchsteller umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeit aus der Schweiz weggewiesen würden, ohne dass in den betreffenden Fällen Non-refoulement-Prüfungen stattfinden könnten.

(EMRK) und der Uno-Folterkonvention könnte zwar ein formeller Widerspruch zu diesen völkerrechtlichen Verträgen verhindert werden, nicht aber die Verletzung von zwingendem Völkerrecht und die damit verbundene Gefährdung elementarster Grundrechte wie das Recht auf Leben. Der Bundesrat teilt die Überzeugung der Staatengemeinschaft und der neueren Lehre, dass solche Normen in einem Rechtsstaat als materielle Schranken der Verfassungsrevision angesehen werden müssen. Er ist deshalb der Auffassung, dass die Initiative "für ein vernünftige Asylpolitik" ungültig zu erklären sei.

Im Gegensatz dazu ist die Volksinitiative "gegen die illegale Einwanderung" zwar völkerrechtskonform auslegbar, verfehlt aber ihre Ziele. Zudem führt die Auslegung der einzelnen Initiativbestimmungen zu einander widersprechenden Ergebnissen. Der explizite Vorbehalt des Non-refoulement-Gebots ist einerseits dafür verantwortlich, dass eine völkerrechtskonforme Auslegung möglich ist, dass die Absichten der Initianten aber andererseits nicht zum Tragen kommen und gegenüber dem geltenden Recht letztlich kaum eine Verfahrensbeschleunigung oder eine Schlechterstellung illegal Eingereister erzielt würde. Die vorgesehene Zwangsverwaltung des Erwerbseinkommens von Asylbewerbern durch den Bund liesse sich nur so verwirklichen, dass die Arbeitsaufnahme entweder unattraktiv würde - was entsprechende Auswirkungen auf die vom Bund zu tragenden Fürsorgekosten hätte - oder sich gegenüber dem heutigen Lohnabzug von 7 Prozent keine substantiellen Veränderungen ergeben würden. Die übrigen Forderungen der Initiative entsprechen dem heute auf Gesetzesstufe verankerten Recht. Gesamthaft ist die Initiative aus inhaltlichen Gründen abzulehnen.

Der Bundesrat beantragt, die Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" sei ungültig zu erklären und die Volksinitiative "gegen die illegale Einwanderung" sei Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag mit Antrag auf Verwerfung zu unterbreiten.

Verhandlungen

SR	16.03.1995	AB 1995, 334
NR	13./14.03.1996	AB 1996, 303
SR / NR	22.03.1996	Schlussabstimmungen (BB über die Volksinitiative "gegen die illegale Einwanderung" 35:3 / 139:36)

Die Vorlage führte im Ständerat zu einer dreistündigen, grundsätzlichen Debatte, in welcher die Frage der materiellen Schranken der Verfassungsrevision im Zentrum stand. Im Falle der Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" stellte eine aus Schmid Carlo (C, AI) bestehende Minderheit den Antrag, die Initiative Volk und Ständen vorzulegen. Schmid begründete seinen Antrag mit seinem Respekt vor der Demokratie. Auch wenn er die Initiative in ihrem materiellen Gehalt für unannehmbar halte, müssten Volk und Stände das letzte Wort haben; es dürfe keine ungeschriebenen materiellen Schranken der Verfassungsrevision geben. Eine Ungültigkeitserklärung könnte nur aufgrund formeller, in der Verfassung verankerter Schranken wie beispielsweise dem Gebot der Einheit der Materie, erfolgen. Der Ständerat folgte jedoch den Argumenten, die für eine Respektierung der Normen des zwingenden Völkerrechts sprachen, und lehnte den Antrag Schmid mit 32 zu 2 Stimmen ab.

Bei der von der Schweizerischen Volkspartei eingereichten Volksinitiative, die sich völkerrechtskonform auslegen und vollziehen lässt, folgte der Rat den Anträgen des Bundesrates. Ein Antrag Uhlmann (V, TG), Volk und Ständen die Annahme zu empfehlen, wurde mit 28 zu 6 Stimmen abgelehnt.

Der Nationalrat folgte bei der Beratung der Initiative der Schweizer Demokraten den Ueberlegungen von Bundesrat und Ständerat und erklärte das Volksbegehren mit 133 zu 33 Stimmen ungültig. Damit wurde zum ersten Mal eine Initiative aus völkerrechtlichen Ueberlegungen ungültig erklärt. In der Debatte wehrten sich die drei SD-Nationalräte mit Anträgen vergeblich gegen den Antrag der Kommissionsmehrheit. Chancenlos waren aber auch Vorstösse aus dem linken und grünen Lager, aus demokratischen Ueberlegungen nur die völkerrechtswidrigen Teile der Initiative ungültig zu erklären. Die Ansicht von Bundesrat Koller, eine solche Teilungültigkeitserklärung wäre juristisch und sachlich problematisch, setzte sich im Rat mit 116 zu 62 Stimmen durch. Für die Gültigkeit sprachen sich Teile der SVP und der LdU/EVP-Fraktion aus, dies nicht aus inhaltlichen, sondern aus demokratischen Gründen.

Juristisch unbestritten war die Initiative der SVP. Ein Antrag von Fehr Hans (V, ZH), Volk und Ständen die Annahme zu empfehlen, wurde aber mit 136 zu 37 Stimmen abgelehnt. Der Rat folgte der Kommissionsmehrheit, die der Auffassung war, dass die Initiative keine Verbesserungen, sondern wegen der staatlichen Lohnverwaltung nur einen unverhältnismässigen Aufwand bringe. Dem Bundesbeschluss wurde mit 140 zu 36 Stimmen zugestimmt.

94.061 Politique d'asile. Initiatives populaires Asylpolitik. Volksinitiativen

Message: 22.06.1994 (FF III, 1471 / BBl III, 1486)

Situation initiale

L'initiative populaire "pour une politique d'asile raisonnable", lancée par les Démocrates suisses (DS), veut restreindre la notion de réfugié; elle déroge au droit international public et à la loi sur l'asile. Si elle était acceptée, l'octroi de l'asile deviendrait un acte discrétionnaire de l'Etat. En fait, l'un des principaux objectifs des auteurs de l'initiative est de combattre l'immigration clandestine. Les requérants d'asile entrés clandestinement en Suisse seraient expulsés immédiatement, sans que les autorités examinent s'ils seraient exposés de ce fait à la persécution ou à la torture. Chaque procédure devrait être conclue par une décision définitive dans un délai de six mois, la compétence d'exécuter les renvois étant déferée à la Confédération. Les communes ne seraient plus obligées d'accueillir les requérants d'asile. Etant donné que les dispositions qui restreignent la notion de réfugié et qui prévoient l'expulsion immédiate des requérants d'asile entrés clandestinement en Suisse ne sont pas compatibles avec les conventions internationales ratifiées par la Suisse, celles-ci devraient être dénoncées immédiatement et perdraient leur caractère contraignant pour la Suisse un an après l'acceptation de l'initiative. Pour compenser la réglementation restrictive de la procédure d'asile, l'initiative prévoit que la Suisse collaborerait avec d'autres Etats pour apporter une aide in situ aux personnes menacées et qu'elle soutiendrait les efforts consentis en vue de créer des zones exemptes de persécution dans les pays de provenance des requérants d'asile.

L'initiative populaire "contre l'immigration clandestine", déposée par l'Union démocratique du centre (UDC), veut introduire telle quelle dans la Constitution la notion de réfugié qui figure dans la loi sur l'asile, mais prévoit diverses mesures visant à prévenir les entrées illégales et l'abus du droit d'asile. Pour atteindre ces objectifs, il est prévu que le requérant d'asile n'aurait pas le droit d'entrer en Suisse pendant la durée de la procédure d'asile et qu'il ne serait pas entré en matière sur les demandes des étrangers entrés clandestinement en Suisse. Une décision de non-entrée en matière ou un refus d'asile entraîneraient le renvoi hors de Suisse. En outre, l'initiative restreint les voies de recours contre les décisions de première instance en matière d'asile. Quant à savoir si le principe de non-refoulement, c'est-à-dire le risque de persécutions donnant droit à l'asile ou de tortures, s'oppose au renvoi d'un requérant d'asile, la question devrait être examinée dans le cadre de la procédure de recours. Pour toutes ces mesures, le respect de l'interdiction du refoulement est réservé, le texte de l'initiative prévoyant expressément le respect par notre pays de ses engagements internationaux. D'autres dispositions de l'initiative "contre l'immigration clandestine" précisent que le requérant d'asile ne bénéficie pas de la liberté d'établissement en Suisse et n'a en principe pas le droit d'exercer une activité lucrative. Dans la mesure où il serait autorisé à le faire, son revenu serait confié à la gestion de la Confédération et utilisé pour couvrir son entretien. Le cas échéant, le solde ne lui serait versé que si l'asile lui était accordé ou s'il quittait la Suisse.

De par leurs objectifs, ces deux initiatives sont très proches et font de ce fait l'objet d'un seul message. Elles sont à examiner dans le contexte de la situation en matière d'asile. Elles ont été lancées à une époque où les nouvelles demandes d'asile battaient des records en Suisse. Depuis lors, la situation s'est nettement détendue. Avec l'arrêté fédéral urgent du 22 juin 1990 sur la procédure d'asile (APA), le législateur a jeté les bases d'une accélération marquée de la procédure. Etayée par des mesures prises en vue de réduire les prestations d'assistance fournies aux requérants et de diminuer l'attrait exercé par la procédure d'asile sur les étrangers en quête de travail, la nouvelle législation a fait largement baisser le nombre des nouvelles demandes; le renforcement des effectifs a également contribué à ce résultat. En outre, en adoptant, lors de sa session de printemps 1994, la loi fédérale concernant les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, le Parlement a créé un instrument efficace pour assurer l'exécution des mesures de renvoi prises en vertu de la loi sur l'asile ou de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers et pour prévenir les abus dans la procédure de demande d'asile.

Si elle était acceptée, l'initiative populaire "pour une politique d'asile raisonnable" violerait la substance même des principaux traités multilatéraux dans les domaines du droit des réfugiés et des droits de l'homme. En effet, si les requérants entrés clandestinement en Suisse étaient refoulés sur-le-champ sans avoir la possibilité de recourir, il ne serait plus possible d'examiner leur cas sous l'angle du principe du non-refoulement. Certes, on éliminerait une contradiction formelle entre notre législation et le droit international conventionnel en dénonçant la Convention relative au statut des réfugiés, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Convention des Nations Unies contre la torture. Mais il n'en subsisterait pas moins une violation du droit international public contraignant; dès lors, des droits fondamentaux aussi élémentaires que le droit à la vie seraient menacés. Aussi le Conseil fédéral partage-t-il la conviction de la

communauté des Etats et de la nouvelle doctrine; selon celle-ci, il n'est pas possible, dans un Etat fondé sur le droit, de porter atteinte à ces droits fondamentaux par une révision de la Constitution. C'est pourquoi le Conseil fédéral estime que l'initiative "pour une politique d'asile raisonnable" doit être déclarée nulle.

Par contre, l'initiative populaire "contre l'immigration clandestine" peut, il est vrai, être interprétée d'une manière conforme au droit international public, mais elle manque son but. En outre, l'interprétation des diverses dispositions de l'initiative conduit à des résultats contradictoires. La réserve explicite du principe de non-refoulement fait que d'une part l'initiative peut être interprétée d'une manière conforme au droit international public, mais que d'autre part les intentions des auteurs de l'initiative ne sont pas réalisables et que finalement, par rapport au droit actuel, on ne parviendrait guère à accélérer la procédure ou à mettre l'étranger qui est entré clandestinement en Suisse dans une situation plus défavorable. S'il était introduit, le séquestre prévu du revenu du travail par la Confédération aurait pour effet soit que l'acceptation d'un travail perdrait tout intérêt - ce qui aurait des conséquences sur les frais d'aide sociale supportés par la Confédération - soit qu'il n'y aurait pas de changement substantiel par rapport à la déduction actuelle de sept pour cent du salaire. Les autres demandes de l'initiative correspondent au droit qui figure aujourd'hui dans la loi. Globalement, cette initiative doit être rejetée pour des raisons touchant au fond.

Délibérations

CE	16.03.1995	BO 1995, 334
CN	13./14.03.1996	BO 1996, 303
CE / CN	22.03.1996	Votations finales (B. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "contre l'immigration clandestine" 35:3 / 139:36)

Au Conseil des Etats, l'objet a donné lieu à un débat fondamental de trois heures au centre duquel se trouvait la question des limites matérielles de la révision constitutionnelle. Dans le cas de l'initiative populaire „pour une politique d'asile raisonnable“, une minorité Carlo Schmid (C, AI) a proposé de soumettre l'initiative au peuple et aux cantons, par respect pour la démocratie. Même si le député considère que l'initiative n'est pas acceptable quant à son contenu matériel, il estime que le peuple et les cantons doivent avoir le dernier mot et qu'il ne doit pas y avoir de limites matérielles non écrites pour la révision de la Constitution. Il pense qu'une initiative ne peut être déclarée nulle que sur la base de limites formelles inscrites dans la Constitution, comme le principe de l'unité de la matière. Le Conseil des Etats a toutefois suivi les arguments plaidant en faveur du respect des normes de droit international contraignant et rejeté la proposition Schmid par 32 voix contre 2. Quant à l'initiative déposée par l'Union démocratique du centre, qui peut être interprétée et exécutée dans un sens conforme au droit international, le Conseil a suivi les propositions du Conseil fédéral. Une proposition Uhlmann (V, TG), demandant que l'on recommande au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative, a été repoussée par 28 voix contre 6.

Lors des délibérations sur l'initiative des démocrates suisses, le Conseil national s'est rallié aux réflexions du Conseil fédéral et du Conseil des Etats et n'a pas approuvé, par 133 voix contre 33, les objectifs poursuivis par le peuple. Pour la première fois, une initiative a été rejetée pour des raisons de droit international. Lors des débats, les trois conseillers nationaux (PD) ont essayé en vain de s'opposer à la proposition de la majorité de la commission en déposant des propositions. Les interventions de la gauche et des verts visant à ne déclarer irrecevable que les passages de l'initiative enfreignant le droit international n'ont eu aucune chance. L'avis du conseiller fédéral Arnold Koller, selon lequel il n'aurait pas été correct sur le plan juridique de procéder à une approbation partielle de l'initiative s'est imposé par 116 voix contre 62. Une partie de l'UDC et du groupe AdI/PEV s'est prononcée en faveur de l'initiative pour des raisons démocratiques et non de fond. Sur le plan juridique, l'initiative de l'UDC n'a pas été remise en question. Une proposition de Hans Fehr (V, ZH) recommandant au peuple et aux cantons d'approuver l'initiative a été rejetée par 136 voix contre 37. Le Conseil national s'est rallié à la majorité de la commission qui était d'avis que l'initiative n'apportait aucune amélioration, mais qu'elle entraînait plutôt un surcroît de travail en raison de la gestion des salaires par l'Etat. L'arrêté fédéral a été approuvé par 140 voix contre 36.

Achte Sitzung – Huitième séance

Donnerstag, 16. März 1995, Vormittag
Jeudi 16 mars 1995, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Kuchler Niklaus (C, OW)

94.061

Asylpolitik.
Volksinitiativen
Politique d'asile.
Initiatives populaires

Botschaft und Beschlussentwürfe vom 22. Juni 1994 (BBI III 1486)
 Message et projets d'arrêté du 22 juin 1994 (FF III 1471)

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Zur Behandlung stehen zwei Volksinitiativen an, die – beide – eine härtere Gangart im Asylrecht verlangen. Die Initiative der Schweizer Demokraten «für eine» – sogenannte – «vernünftige Asylpolitik» wurde im Wahljahr 1991 lanciert und am 15. Juli 1992 eingereicht. Die Initiative der Schweizerischen Volkspartei «gegen die illegale Einwanderung» – aus dem heissen Asylsommer 1993! – wurde am 18. Oktober 1993 eingereicht. Beide Initiativen sind ausgesprochene Stimmungsinitiativen, da sie tatsächliche und vermeintliche Probleme und Missstände des Asylwesens in einer emotional hochgeladenen Zeit aufgegriffen haben.

Die Staatspolitische Kommission hat die Initianten angehört und das Geschäft im Beisein von Herrn Bundesrat Koller beraten. Die Mehrheit beantragt (mit 11 zu 2 Stimmen), die Initiative «für eine» – sogenannte – «vernünftige Asylpolitik» (Vorlage A) ungültig zu erklären. Eine Minderheit beantragt, sie gültig zu erklären, aber zur Ablehnung zu empfehlen.

Die Kommission empfiehlt Ihnen die Initiative «gegen die illegale Einwanderung» (Vorlage B) mit 11 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung zur Ablehnung.

Der Entscheid über die Gültigkeit einer Initiative liegt im Grenzbereich zwischen reinem Justizentscheid und politischem Entscheid. In der Sache selbst ist es ein Justizentscheid, ein Entscheid aber, den wir nur mit sachpolitischer Wertung fällen können – ich betone: mit sachpolitischer Wertung. Die Parteipolitik darf keine Rolle spielen. Die Kommission ist sich ihrer diesbezüglichen Verantwortung bewusst.

Ich lege Ihnen nun die Gründe dar und möchte Sie überzeugen, dass die Anträge der Mehrheit der Kommission richtig sind.

Zuerst zur Initiative «für eine» – sogenannte – «vernünftige Asylpolitik»: Was will die Initiative? Sie will unter anderem den Flüchtlingsbegriff einengen und die Asylgewährung als freiwilligen staatlichen Akt definieren. Illegal eingereiste Asylbewerber sollen umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeit ausgeschafft werden. Dabei wird nicht abgeklärt, ob sie dadurch der politischen Verfolgung, der Folter oder der unmenschlichen Behandlung ausgesetzt werden. Widersprechende Staatsverträge wären sofort zu kündigen. Dies ist der wesentliche Inhalt.

Nach der Überzeugung der Kommissionmehrheit, die sich mit jener des Bundesrates deckt, und entsprechend der bisherigen Praxis bestehen für das Initiativrecht materielle Schranken. Zur Frage steht hier, ob das zwingende Völkerrecht eine solche materielle Schranke bilden kann. Das zwingende Völkerrecht hat sich in den letzten fünfzig Jahren – zumindest in der ganzen westlichen Welt – herausgebildet.

Einer der Grundsätze des Völkerrechts ist das Rückschiebeverbot bei Gefährdung des Lebens. Es besagt, dass ein Asylbewerber nicht in seine Heimat zurückgeschoben werden darf, wenn er dort an Leib und Leben gefährdet ist. Dieses Rückschiebeverbot, in der Fachsprache Non-refoulement-Gebot genannt, gilt als ungeschriebenes zwingendes Völkerrecht. Zwingendes Völkerrecht ist keine Erfindung von weltfremden Rechtstheoretikern, sondern hat sich als gemeinsame Rechtsüberzeugung der Regierungen, Gerichte wie auch der Rechtslehre in der ganzen westlich-demokratischen Hemisphäre entwickelt und sich in den Staatsverträgen gefestigt, beispielsweise in der Flüchtlingskonvention. Zwingend ist dieses Völkerrecht, weil es weder durch innerstaatliche Gesetze noch durch Staatsverträge geändert werden darf. In der Tat umfasst das zwingende Völkerrecht wenige Elemente. Neben dem genannten Rückschiebeverbot umfasst es etwa noch das Verbot des Völkermordes und das Verbot der Folter.

Die Initiative kann auch nicht völkerrechtskonform ausgelegt werden, denn sie verlangt unmissverständlich, dass illegal eingereiste Asylbewerber sofort und ohne jede Beschwerdemöglichkeit auszuweisen sind. Wir könnten diese Initiative, würde sie vom Volk angenommen, aus ethischen Gründen gar nicht vollziehen. Sie wäre faktisch undurchführbar, es sei denn, die Schweiz setze sich bewusst und konsequent über die grundlegendsten Gebote des Völkerrechtes hinweg. Die Schweiz aber darf nie Flüchtlinge zurückschieben, wenn sie dem sicheren Tod ausgeliefert sind – das verbietet unsere Achtung vor der Menschenwürde, das verbietet unsere internationale Stellung.

Was vor 50 Jahren leider zum Teil geschehen ist, darf sich nicht wiederholen. Die Initiative ist inhaltlich eine völlig überrasende Antwort auf den ebenfalls inakzeptablen Tatbestand der illegalen Einreise. Ihr Vollzug könnte, ja dürfte nie erfolgen.

Damit aber wären die Abstimmung über diese Initiative und die Freiheit, sie anzunehmen oder abzulehnen, eine leere Scheinfreiheit. Sie zur Abstimmung zu unterbreiten hiesse, dem Volk etwas vorzuspielen, was in Wirklichkeit nicht ist. Die Volksabstimmung würde zur Farce. Der Verstoß gegen zwingende Rechtssätze des Völkerrechtes muss sich daher als Schranke des Initiativrechtes darstellen. Für einen Volksabsolutismus im Rahmen des Initiativrechtes ist daher kein Platz.

Hinzu kommt folgender Gedanke: Die Achtung und der Schutz der Menschenwürde sind fundamentale Grundwerte unseres Staates und unserer Verfassung. Es fragt sich ernsthaft, ob diese fundamentalen Werte durch diese Initiative überhaupt aufgehoben werden können. Es ist heute weitgehend anerkannt, dass fundamentale Grundwerte unserer Verfassung höchstens im Rahmen einer Totalrevision aufgehoben werden dürfen, nicht aber durch eine Initiative, die faktisch nicht einmal durchführbar ist.

Damit hält die Kommissionmehrheit den Grundsatz materieller Schranken des Initiativrechtes aufrecht und anerkennt insbesondere das zwingende Völkerrecht als solche Schranke. Dass dem Initiativrecht materielle Schranken gesetzt sind, ist nicht neu. Vor vierzig Jahren haben die eidgenössischen Räte, anlässlich der sogenannten Chevallier-Initiative, in der Praxis die Undurchführbarkeit einer Initiative mit Bezug auf eine solche materielle Schranke erklärt. Seither sind solche materiellen Schranken allgemein anerkannt. Erstmals ist in diesem Fall, dass eine Initiative gegen zwingendes Völkerrecht verstösst und dass dies ein Grund für die Ungültigkeit der Initiative ist. Dieser Antrag stimmt mit der ganzen heutigen Staatsrechtslehre überein.

Anderer Meinung ist die Minderheit Schmid Carlo. Sie anerkennt offenbar keine materiellen Schranken des Initiativrechtes, weil sie in der Bundesverfassung nicht festgeschrieben sind. Recht sein könne nur, was ausdrücklich geschrieben sei. Diese Auffassung aber widerspricht grundlegend unserer Auffassung der Bundesverfassung, die ja eine ganze Reihe ungeschriebener Rechtssätze umfasst – ich erinnere Sie nur an die ganze Reihe der ungeschriebenen Freiheitsrechte, die über alle politischen Schranken hinweg als solche anerkannt sind. Die Initiative selber hingegen empfiehlt auch die Minderheit Schmid Carlo zur Ablehnung. Zu dieser Haltung werde ich

mich nach der Begründung durch Herrn Schmid am Schluss der allgemeinen Aussprache äussern. Zusätzlich scheinen mir aber drei Abgrenzungen bzw. Klarstellungen zur Ungültigkeit der Initiative nötig:

1. Nur das zwingende Völkerrecht kann eine Schranke des Initiativrechtes sein. Soweit die Staatsverträge kündbar sind und nicht zwingendes Völkerrecht verletzt ist, bilden auch Staatsverträge keine Schranke. Beredtes Beispiel dafür ist die Alpen-Initiative, die teilweise den Transitvertrag verletzt. Könnten im folgenden Falle Staatsverträge nach Annahme der Initiative einfach gekündigt werden, müsste sie gültig erklärt werden. Darin sind sich Bundesrat und Kommission einig.

2. Die Ungültigkeit dieser Initiative hat nichts zu tun mit einer allfälligen Ungültigkeit der «Halbierungs-Initiative» («Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik»), die wir nächste Woche behandeln werden. Hier geht es um materielle Schranken des Initiativrechtes, um die Frage, was inhaltlich Gegenstand einer Initiative sein kann. Bei der «Halbierungs-Initiative» geht es um das Gebot der Einheit der Materie, also um eine formelle Schranke, um die Frage, wie viele unterschiedliche Inhalte eine Initiative enthalten darf.

Die heutige Diskussion ist daher kein Präjudiz für den Entscheid der nächsten Woche und hat keinen inhaltlichen Zusammenhang mit der «Halbierungs-Initiative», es sei denn hinsichtlich der Frage, ob unser Rat künftig die Initiativen allgemein nach konsequentem Massstab beurteilen will. Das ist aber eine Arbeitshaltung und keine Beurteilungshaltung.

3. Es gilt auch einem Argument entgegenzutreten, das gerne vorgebracht wird. Es geht darum, ob die Ungültigkeitserklärung die Volksrechte missachtet. Die Initianten führten vor der Staatspolitischen Kommission aus, es stelle einen Affront gegenüber den 120 000 Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern dar, ihre Initiative nicht der Abstimmung zu unterbreiten. Solche Dolchstoßlegenden verschweigen die wahren Gründe. Tatsache ist vielmehr, dass die Initiative unsorgfältig ausgearbeitet wurde. Wer mit ungenügender Vorbereitung Unterschriften sammelt, verletzt seine Sorgfaltspflicht gegenüber den Unterzeichnern. Schuld ist also, wer seine Sache ungenügend vorbereitet, nicht die eidgenössischen Räte, welche die Initiative später für ungültig erklären müssen. Das parallele Beispiel der SVP-Initiative zeigt genau auf, dass das Problem des Non-refoulement bei genügender Sorgfalt zu erkennen war.

Es ist noch ein Wort zur Frage der Teilungsgültigkeit angezeigt. Der Bundesrat bejaht auf Seite 15 der Botschaft im Grundsatz die Möglichkeit einer Teilungsgültigkeit. Diese scheidet bei dieser Initiative aber aus, weil die Ungültigkeit nicht einen Nebenpunkt oder einen mehrerer Hauptpunkte, sondern den eigentlichen Kerngedanken der Initiative beschlägt. Darin sind sich Kommission und Bundesrat einig.

Gestatten Sie mir aber in dieser Hinsicht eine Nebenbemerkung, Herr Bundesrat. Ich bin höchst unbefriedigt, wie der Bundesrat die Frage der Teilungsgültigkeit insgesamt behandelt. Am gleichen Tage wie die vorliegende Botschaft, am 22. April letzten Jahres, hat der Bundesrat seine Botschaft zur «Halbierungs-Initiative» verabschiedet. In jener Botschaft nimmt er zur Teilungsgültigkeit genau die gegenteilige Haltung ein. Während er sie hier als eine der grundsätzlichen Möglichkeiten ausdrücklich anführt, lehnt er sie in der Botschaft zur «Halbierungs-Initiative» rundweg ab.

Es ist mir unverständlich, dass der Bundesrat eine so wichtige Frage am gleichen Tag in zwei verschiedenen Botschaften gegensätzlich behandelt. Zu dieser Frage scheinen mir für die «Halbierungs-Initiative» doch noch einige Ausführungen und Abklärungen nötig. Soviel zur Frage der Ungültigkeit der ersten Initiative.

Was ihren Inhalt betrifft, kann ich mich, soweit er kein zwingendes Völkerrecht verletzt, in einem Satz äussern: Wenn eine Verschärfung des Asyl- und Ausländerrechts bei der Lancierung der Initiative nötig war, so besteht heute kein Bedarf mehr. Die Administration ist wesentlich verbessert, Missbräuche sind eingedämmt.

Zur Initiative der Schweizerischen Volkspartei «gegen die illegale Einwanderung»: Hier kann ich mich kurz fassen. Die Initiative will verschiedene Massnahmen gegen die illegale Ein-

reise und den Asylmissbrauch ergreifen. Da sie aber das Non-refoulement-Gebot – wenigstens in ihrem letzten Satz – ausdrücklich anerkennt, lässt sie sich völkerrechtskonform auslegen und vollziehen.

Die Kommission beantragt Ihnen daher mit 11 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen. Ihre Gültigkeit steht ausser Frage.

Im Vergleich zum geltenden Recht würde die Initiative aber kaum zu einer Verfahrensbeschleunigung und kaum zu einer Schlechterstellung illegal eingereister Asylbewerber führen. Wohl verlangt die Initiative in ihrem Text scharfe Massnahmen, ähnlich wie die Initiative der Schweizer Demokraten. Im letzten Satz aber werden alle diese scharfen Massnahmen durch den ausdrücklichen Vorbehalt des Völkerrechts wieder aufgehoben. Offenbar stand der SVP im Gegensatz zu den Schweizer Demokraten ein völkerrechtlicher Schutzensel zur Seite.

Die Staatspolitische Kommission teilt die materielle Beurteilung, die der Bundesrat auf Seite 29 bis 34 der Botschaft vornimmt, vollauf. Anstelle einer eingehenden Begründung zitiere ich aus der Zusammenfassung des Bundesrates auf Seite 35 (Ziff. 5) lediglich folgendes:

«Die Volksinitiative 'gegen die illegale Einwanderung' ist zwar völkerrechtskonform auslegbar und damit als gültig zu erachten, widerspricht sich aber in rechtsstaatlich bedenklicher Weise und verfehlt ihre Ziele bei weitem. Eine Annahme der Initiative würde lediglich zu einer etwas schlechteren Rechtsstellung illegal eingereister Flüchtlinge führen und im Verfahrensbereich Entlastungen bewirken, die gegenüber dem geltenden Recht zuwenig ins Gewicht fallen, als dass die vorgesehenen Einschränkungen der Rechtsmittel dadurch zu rechtfertigen wären.» Dem ist nichts beizufügen.

Zu dieser Initiative liegt uns ein Einzelantrag von Herrn Uhlmann vor. In der SPK wurde auf einen solchen Antrag ausdrücklich verzichtet.

Ich ersuche Sie, den Anträgen der Mehrheit der Kommission bzw. der Kommission zu folgen, die Initiative für «eine – sogenannte – vernünftige Asylpolitik» als ungültig zu erklären und die Initiative «gegen die illegale Einwanderung» zur Ablehnung zu empfehlen.

Schmid Carlo (C, AI), Sprecher der Minderheit: Der Minderheitsantrag bezieht sich ausschliesslich auf die Initiative der Schweizer Demokraten (Vorlage A). In bezug auf die Initiative der SVP (Vorlage B) schliesse ich mich der Kommission an.

Hinsichtlich der Initiative der Schweizer Demokraten bin ich in der Beurteilung der politischen Wünschbarkeit oder Nichtwünschbarkeit völlig einig mit Bundesrat und Mehrheit. Ich halte die Initiative in ihrem materiellen Gehalt für unannehmbar, dies aus Gründen, welche bei Bundesrat und Mehrheit zur Ungültigkeitserklärung führen. Daher werde ich, wie es aus meinem Antrag hervorgeht, für den Fall, dass Sie mir folgen, die Initiative im Abstimmungskampf bekämpfen.

Während ich mich in der politischen Beurteilung der Initiative von der Mehrheit nicht unterscheide, gehen die Wege dort auseinander, wo man sich die Frage stellt, wie wir diese Ablehnung zum Ausdruck bringen. Der Bundesrat und mit ihm die Kommissionmehrheit – praktisch die Kommission mit Ausnahme von mir – möchten die Initiative für ungültig erklären, während ich das ablehne und die Initiative Volk und Ständen vorlegen will.

Bundesrat und Mehrheit gehen davon aus, dass es Dinge und Werte gibt; über die Volk und Stände unabhängig von Bundesverfassung und Bundesgesetzen schlechterdings nicht verfügen können, mithin auch nicht darüber abstimmen dürfen. Sie sind der Auffassung, dass es, wie es in der juristischen Terminologie heisst, sogenannte materielle Schranken der Verfassungsrevision gibt. Hinter dieser Haltung steckt die Vorstellung, dass es einige grundlegende Prinzipien gebe, die der demokratischen Mehrheitsfindung entzogen sein müssten.

Meines Erachtens geht es aber hier um eine ganz zentrale Frage der Legitimation der Demokratie als Institution an sich. Es geht um die zentrale Frage, wer in diesem Land das letzte Wort hat, wer in diesem Land das Sagen hat – und das sollen nach dem Staatsbild, mit dem ich aufgewachsen bin, im Schweizerlande Volk und Stände sein.

Wer dieser Auffassung ist, kann materielle Schranken der Verfassungsrevision fast apriorisch nicht akzeptieren, denn letzten Endes sind materielle Schranken keine real existierenden Schranken im Gelände des Verfassungsgebietes. Es sind keine real existierenden Schranken, die offenkundig und sichtbar wie eine Schildwache dem Volk den Zutritt zum nicht revidierbaren Gebiet des Verfassungsrechtes verweigern könnten. Es muss immer jemanden geben, der sagen kann, welches denn solche Schranken seien, wo sie stünden und welchen Umfang und welche Länge sie hätten.

Wenn wir heute eine Ungültigerklärung aussprechen, nehmen wir uns als Parlament das Recht heraus, ohne Abstützung auf die Bundesverfassung dem Volk zu sagen, ob es über etwas abstimmen darf oder nicht. Das heisst, wir – die Räte – bestimmen, wo die materiellen Schranken der Verfassungsrevidierbarkeit stehen. Ich bin nicht überzeugt, dass die Mehrheit des Parlamentes dazu besser berufen ist, eine grössere Legitimation dazu hat, als die Mehrheit des Volkes und der Stände. Wollte man dieser Auffassung folgen, käme man leicht in die Nähe eines «Illuminatenstaates» von Hohepriestern, die in die obersten und tiefsten Geheimnisse irgendwelcher nicht nachvollziehbarer Überlegungen eingeweiht worden sind, in die Nähe eines «Priesterstaates», eines Staates, bei dem es eine Kaste gibt, die weiss, was sie tun darf, und vor allem weiss, was die anderen Kasten tun dürfen, in dem es also einen kleinen Kreis von herausgehobenen Personen gibt, die bestimmen, was das Volk in seinen Niederungen noch zu bestimmen hat. Ich halte das für unerträglich. Die höchste Gewalt im Staat ist der Souverän, in der Schweiz in seiner Ausprägung als Mehrheit von Volk und Ständen.

Ganz abgesehen davon habe ich die grössten Bedenken, selbst wenn man die Existenz von solchen Schranken annehmen wollte, heute zu sagen, dass sie bereits klar definiert werden. Wenn Sie die Literatur betrachten, ist in dieser Frage von der Unantastbarkeit der Handels- und Gewerbefreiheit als Institution bis eben zum Non-refoulement in einer weiten Palette ethisch völlig differenter Grössenordnungen und Standards sehr vieles denkbar. Ich glaube nicht, dass das eine gute Voraussetzung ist, hier Recht zu setzen.

Vor allem glaube ich, dass die Institution der materiellen Schranken eines Tages politisch missbraucht werden könnte. Die Gefahr des politischen Missbrauchs, die Gefahr, dass wir uns hier bewusst über den Willen des Volkes hinwegsetzen und das unter dem Deckmantel der materiellen Schranken und formal auch noch untermauern können, liegt nicht nahe, aber was passieren kann, wird eines Tages passieren: das ist Murphy's Law.

In diesem Punkt möchte ich in Erinnerung rufen, was Jean-Francois Aubert, unser ehemaliger Kollege, den ich recht lebhaft vor mir sehe, gesagt hat. Er hat gesagt: Gerade in einer solchen Situation seien die materiellen Schranken bedeutungslos. Solange man nämlich gewillt wäre, sich an sie zu halten – sofern es sie gäbe –, bräuchte es sie nicht. Von dem Moment an, da das Volk aber nicht mehr gewillt sei, sich an sie zu halten und sie zu respektieren, seien sie – so man sie annehme – wirkungslos; denn das Volk würde sich über sie hinwegsetzen. Er sah in der Akzeptierung von materiellen Schranken geradezu eine Gefahr der Demokratie, indem damit revolutionäre Vorgänge provoziert werden könnten.

Ich lehne aus diesen Gründen jede materielle Schranke der Verfassungsrevision ab. Was ich dann natürlich gleichzeitig akzeptieren muss, ist die Existenz formeller, positiv in der Bundesverfassung enthaltener Schranken. Ich bin in meiner Fraktion und jetzt auch wieder vom Kommissionsreferenten als unverbesserlicher Positivist verschrien worden. Ich trage das mit Fassung, Herr Kollege Frick. Aber in einem Punkt gehen Sie zu weit, indem Sie sagen, meine Haltung widerspreche der Grundverfassung, die wir in der Bundesverfassung antreffen, denn wir anerkenntn seit langem ungeschriebene Rechte.

Lieber Kollege Frick: Die schweizerische Bundesverfassung geht selbstverständlich davon aus, dass der Schweizer frei ist, und auf die Idee, bestimmte Ausprägungen der allgemeinen Freiheit in die Verfassung explizit aufzunehmen, ist man ja auch erst gekommen, als sich die Notwendigkeit zeigte, diese gesetzlich zu beschränken.

Mit anderen Worten: Die Freiheit gilt auch ungeschrieben. Was aber geschrieben sein muss, ist die Beschränkung der Freiheit. Darum ist meine Auffassung, die Schranke der Revidierbarkeit bedürfe der formellen, positiv-rechtlichen Verankerung in der Verfassung, überhaupt kein Widerspruch zu dem, was Sie richtigerweise gesagt haben, dass nämlich die schweizerische Verfassung ungeschriebene Rechte kenne.

Ich bin für formelle Rechte und für die positiv-rechtliche Ausgestaltung der Schranken der Verfassungsrevidierbarkeit, weil nur auf diesem Wege das, was man als materielle Schranken betrachtet, dem richtigen Entscheidungsträger vorgelegt werden kann. Ich bin nicht von vornherein dagegen, dass man sagt, bestimmte Normen des Völkerrechtes seien als zwingend anzuerkennen und der Disposition von Volk und Ständen zu entziehen. Aber nicht wir dürfen das tun, sondern nur Volk und Stände selbst.

Wir haben in Artikel 121 Absatz 3 der Bundesverfassung eine formelle Schranke der Verfassungsrevidierbarkeit. Das ist das Gebot der Einheit der Materie. Hier haben Volk und Stände einmal gesagt, es brauche die Einheit der Materie für Verfassungsinitiativen. Wer das nicht hält, muss damit rechnen, dass die Initiative Volk und Ständen nicht vorgelegt wird. Eine Ungültigerklärung ist bei fehlender Einheit der Materie keineswegs vergleichbar mit dem heute zu behandelnden Geschäft, weil bei Artikel 121 Absatz 3 Volk und Stände einmal gesagt haben: Jawohl, diese Schranke anerkennen wir. Damit ist eine materielle Schranke zu einer formellen Schranke geworden.

Wenn Sie nun die Frage stellen, ob Volk und Stände weitere materielle Schranken anerkennen wollen, die sie allerdings im Einzelfall aufzuzählen haben, dann bin ich nicht dagegen. Denn Volk und Stände können sich selbst in der Verfassung finden. Nur, sie können die Verfassung später auch wieder ändern.

Deshalb komme ich zum Schluss, dass wir eine Ungültigerklärung aufgrund der Überlegungen zu den materiellen Schranken nicht beschliessen dürfen. Wenn wir solche Überlegungen anstellen, müssen wir zuvor einen anderen Schritt wagen und Volk und Ständen die Frage vorlegen, ob sie zwingendes Völkerrecht als Schranke der Verfassungsrevidierbarkeit akzeptieren. Eine solche Frage haben wir am 6. Dezember 1992 bereits einmal gestellt. Volk und Stände haben nein gesagt. Der Vorrang des Völkerrechtes ist im Rahmen der EWR-Abstimmung abgelehnt worden.

Für mich erübrigt es sich daher, auf die weiteren Fragen einzugehen, wie jene, ob es zwingendes Völkerrecht gebe, was ich bejahe, aber die Konsequenz des Bruchs solchen Völkerrechtes ist eine andere als die Ungültigerklärung einer entsprechenden Initiative. Es erübrigt sich, auf die Frage einzugehen, wie denn Völkergewohnheitsrecht entstehen kann. Ich bin der Auffassung, in einer Demokratie, in der die Verfassungsgebung durch Volk und Stände geschieht, genüge es für das Entstehen von Völkergewohnheitsrecht eben nicht, wenn Regierungen, Gerichte, Parlamente und Rechtsgelehrte eine bestimmte Überzeugung haben, sondern eine Überzeugung muss im Volke verankert sein. Diese erfahren wir auf dem Wege der Abstimmung.

Ich kann mich davon dispensieren, zur Frage des Vollzugs Stellung zu nehmen. Was Volk und Stände beschliessen, ist zu vollziehen, und wer es nicht vollziehen oder den Vollzug mit seinem Gewissen nicht vereinbaren könnte, was auf mich zuträfe, hätte zurückzutreten. Ich will mich auch nicht zur Vorstellung von Herrn Frick äussern, dass grundlegende Werte der Verfassung geändert werden könnten, aber auf dem Wege der Totalrevision. Darüber werden wir, Herr Frick, gegebenenfalls einmal bei einem EU-Beitritt miteinander sprechen können, wenn Sie und ich zu jenem Zeitpunkt noch in diesem Rate sind.

Ich bin daher der Auffassung – ohne dass ich materiell überhaupt einen Funken Sympathie für diese Initiative habe –, dass wir mit Blick auf die Zukunft, mit Respekt vor der Demokratie und vor unseren Institutionen, materielle Schranken der Verfassungsrevidierbarkeit nicht akzeptieren dürfen.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Eine erste Vorbemerkung: Ich will in meinem Votum heute nur zur Frage der Gültigkeit oder Un-

gültigkeit der beiden uns vorliegenden Volksinitiativen aus dem Asylbereich Stellung nehmen. Denn heute bei diesen beiden Initiativen und auch nächste Woche bei der Behandlung der Initiative «für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» («Halbierungs-Initiative») beschäftigt uns vor allem die Frage nach den Grenzen dieses Instruments der direkten Demokratie, nicht der materielle Inhalt der Volksbegehren. Ich halte aber im voraus fest, dass ich die beiden Volksinitiativen aus dem Asylbereich inhaltlich ablehne.

Eine zweite Vorbemerkung: Wenn ich heute als staatsrechtlicher Laie etwas weit aushole, so bitte ich Sie um Verzeihung. Dies geschieht im Hinblick auf meinen Wunsch, nächste Woche als Sprecher der Minderheit eine klare, durchdachte und unpolemische Stellungnahme zum Antrag der Sicherheitspolitischen Kommission auf Ungültigerklärung der «Halbierungs-Initiative» abgeben zu können. Ich bereite heute sozusagen das Terrain für mein Votum von nächster Woche vor und mache, wenn Sie so wollen, einen Trainingslauf. Das, was ich heute mehr an Zeit brauche, hoffe ich, dann zumal einzusparen.

Zum Thema: Es ist für mich nicht erstaunlich, dass sich in Zeiten eines fast inflationären Anstiegs der Zahl von Volksinitiativen auch die Frage nach ihren Grenzen mit Nachdruck stellt. Wo viel vorgeschlagen wird, könnte man sagen, geht halt öfter auch einmal ein Schlag daneben. Die letzten Jahre haben denn auch eine ganze Reihe von Diskussionen über die Gültigkeit oder Ungültigkeit von Volksbegehren gebracht. Ich erinnere Sie an die Rothenthurm-Initiative, die F/A-18-Initiative, die Waffenplatz-Initiative, die Alpen-Initiative, an die beiden heute zu besprechenden Initiativen und schliesslich an die nächste Woche zu behandelnde «Halbierungs-Initiative».

Eine Klärung der Grenzen von Volksbegehren scheint mir fällig zu sein, insbesondere auch, weil im Zusammenhang mit der zunehmenden internationalen Verflechtung unseres Landes neue Fragen aufgetaucht sind, die im Zusammenhang mit den Volksinitiativen nach Klärung rufen. In dieser Beziehung, in meinem Wunsch nach Klärung der Grenzen der Volksinitiativen, habe ich keine Differenzen zur Mehrheit.

Diese Grenzen zu diskutieren ist aber für einen Nichtjuristen nicht so einfach. Die Bundesverfassung gibt – aus der Sicht eines Laien – nicht allzuviel her. Sie nennt zwei formale Kriterien, denen Volksbegehren genügen müssen: Das formale Kriterium der Einheit der Form ist dabei leichter zu verstehen. Es ist nicht besonders interessant und wird von den Initianten offensichtlich ohne Mühe eingehalten. Ich kann mich nicht erinnern, dass sich diesbezüglich je Fragen ergeben hätten. Das andere formale Kriterium, jenes der Einheit der Materie, ist schon viel schwieriger zu verstehen. Dass verschiedene Teilrevisionsvorschläge in separaten Initiativen vorgebracht werden müssen, scheint zwar leicht verständlich, aber die Umsetzung dieser Forderung in konkrete Formulierungen bestimmter Volksbegehren ist alles andere als einfach. Erst eine reiche Lehre und Praxis erlauben die sinnvolle und konsistente Interpretation dieser trügerisch simpel erscheinenden Regel. Doch darüber werden wir uns wohl nächste Woche im Detail unterhalten müssen, wenn die «Halbierungs-Initiative» in diesem Rat zur Diskussion steht.

Weitere, nicht formale, sondern materielle Grenzen der Volksbegehren, wie zum Beispiel die Undurchführbarkeit eines Begehrens, scheinen für die Laien offensichtlich zu sein, auch wenn sie nirgends niedergeschrieben sind – mindestens für jene Laien, die nicht einem bloss formalen Rechtsverständnis zuliebe dem Volk sinnlose Fragen zur Entscheidung vorlegen wollen. Auch die zeitliche Rückwirkung von Initiativen muss an gewisse Grenzen stossen, mindestens dort, wo sie dem Prinzip von Treu und Glauben in den Beziehungen zwischen dem Staat und den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern widerspricht – vielleicht sogar über diese Grenze hinaus. Doch darüber wird in Zukunft zu reden sein. Eine entsprechende Motion ist von unserem Rat bereits überwiesen worden.

Aber es gibt – und da möchte ich Kollege Schmid Carlo unmissverständlich widersprechen – nach meiner Meinung noch weitere materielle Grenzen für das Instrument der Volksinitiative, obwohl sie nicht in der geschriebenen Verfassung, sondern in der demokratischen Rechtsordnung als solcher

verankert sind. Es ist für Nichtjuristen, vielleicht besonders für sie, eigentlich selbstverständlich, dass nicht alles, was von einer demokratischen, rechtsstaatlichen Gesellschaft gemeinsam als grundlegend rechters empfunden wird, auch schon in der Verfassung niedergeschrieben ist.

Es gibt ein fundamentales Rechtsempfinden über das verfasste Grundgesetz hinaus, zum Beispiel jenes, welches sich in der Praxis der Gerichte oder in den gemeinsamen Überzeugungen der an unseren Hochschulen lehrenden Experten äussert. Die Einsicht, dass auch die Veränderbarkeit der Verfassung durch das Volk, welches doch der Souverän unseres Staatswesens ist, an materielle Grenzen stösst, hat mich in den drei «staatsrechtlichen Lehrjahren», die ich in der Staatspolitischen Kommission verbringen durfte, zuerst verwirrt. Wer, wenn nicht das Volk, soll denn des Volkes Handeln begrenzen? Das war auch mein Einstieg in die Diskussion.

Heute bin ich aber – im Gegensatz zum Innerrhoder Landammann, Kollege Schmid Carlo – zur Ansicht gekommen, dass eben auch das Volk kein absolutistischer Souverän sein kann, so wenig wie ein einzelner Mensch. Souverän sein kann nach heutigem Rechtsempfinden nicht mehr – wie zu Zeiten der Gottkönige – bedeuten, dass einem von Gott das absolute Recht auch auf Willkür verliehen sei. Denn Willkür mag zwar – nach dem Wort eines anderen Innerrhoder Landammanns – das Schöne am Regieren sein, aber Willkür ist auch tiefst rechtswidrig. Deshalb ist sie nicht nur den Behörden des Staates, sondern auch den anderen Organen des Staates verboten, und zu diesen gehört eben auch das Volk als Souverän, ganz besonders in seiner Ausprägung als einer Mehrheit von Volk und Ständen.

Aus diesen Überlegungen ziehe ich folgende Schlüsse: Es gibt formale wie materielle Grenzen der Veränderbarkeit der Verfassung, und somit gibt es auch formale und materielle Grenzen für Volksinitiativen. Darüber kann für mich kein Zweifel bestehen. Die formalen Grenzen der Volksbegehren sind als Einheit der Form und Einheit der Materie in der Bundesverfassung abschliessend geregelt. Es gibt keine weiteren formalen Grenzen. Die Bundesversammlung ist durch die Verfassung dazu bestimmt, für die Einhaltung dieser Regeln zu sorgen.

Die materiellen Grenzen von Volksbegehren basieren nicht direkt auf der Bundesverfassung, sondern sie basieren tief in unserer demokratischen Rechtsordnung, und sie sind nirgends explizit niedergeschrieben. Somit sind sie auch mit der Zeit veränderlich, denn sie hängen von gesellschaftspolitischen An- und Einsichten ab. Aber sie sind deswegen nicht weniger real als die formellen Grenzen. Ihr Kennzeichen ist eben nicht die Gesetzes- oder Verfassungswidrigkeit, also nicht die Illegalität, sondern es ist ihre Illegitimität, die Illegitimität ihres Begehrens, der allfällige Verstoß gegen das historisch gewachsene demokratische Rechtsempfinden. Zweifelloos muss auch in diesem Fall die Bundesversammlung die Einhaltung dieser ungeschriebenen, aber nichtsdestotrotz realen materiellen Begrenzungen durchsetzen.

Meine letzte Schlussfolgerung – das ist für mich nun der entscheidende Punkt in der Diskussion, soweit es die beiden uns heute vorliegenden Volksbegehren aus dem Asylbereich betrifft –: Diese materiellen Grenzen umfassen eben in der heutigen gesellschaftlichen Situation nicht mehr bloss unsere Schweizer Rechtsordnung. In der heutigen Entwicklung der Welt zu einem globalen Dorf, zu einem immer stärker vernetzten Konglomerat von Staaten, gehört zu den unter allen Umständen einzuhaltenden, unverletzlichen Rechten auch die gemeinsame – abendländische, westlich-demokratische, nennen Sie es, wie Sie wollen – Rechtstradition. Zu ihr gehören zum Beispiel die Europäische Menschenrechtskonvention, die Antifolterkonvention, viele Uno-Konventionen und andere grundlegende Übereinkünfte des Völkerrechts. Unser Souverän kann ebensowenig in legitimer Art und Weise das Non-refoulement-Gebot des Völkerrechts ausser Kraft setzen, wie er z. B. auf der anderen Seite den Schweizer Frauen das Stimmrecht wieder entziehen könnte. Beide Schritte mögen zwar nach geschriebenem schweizerischem Recht legal sein, aber sie können niemals legitim sein. Dieser Öffnung gegenüber dem international anerkannten Recht – also der Ausdeh-

nung der Akzeptanz materieller Rechte, die in der Rechtsordnung begründet sind, auch auf Teile des Völkerrechts – kann sich die Schweiz heute nicht verschliessen, sonst riskiert sie unversehens, vom gerade noch respektierten Sonderling zum verachteten Paria der Staatengemeinschaft zu werden.

Aus diesen vier Punkten folgen nun für mich, wie die Schlüsse der Mathematiker aus ihren Axiomen und Lemmata, meine Urteile über die beiden Volksinitiativen aus dem Asylbereich:

1. Die Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» ist ungültig, denn sie verlangt die Nichtbeachtung des unverletzlichen völkerrechtlichen Non-refoulement-Prinzips.

2. Die Initiative «gegen die illegale Einwanderung» will zwar fast das gleiche, aber hier wurde in der Schlussredaktion die Einschränkung «unter Vorbehalt des Rückschiebeverbotes» eingefügt. Damit wird sie aus der Illegitimität des verletzten Völkerrechts gerettet. Dafür wird sie allerdings in sich widersprüchlich und in ihren Forderungen zum grössten Teil gegenstandslos. Aber zu dieser Einsicht müssen nicht wir kommen, sondern die Initianten – indem sie den Vorstoss rechtzeitig zurückziehen – oder dann halt eben das Volk. Jedenfalls ist sie trotz ihres Inhaltes gültig zu erklären.

Mein Diskussionsbeitrag hat – so hoffe ich – gezeigt, dass zwischen den Diskussionen über die Gültigkeit oder Ungültigkeit der Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» und der Initiative «für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» («Halbierungs-Initiative»), die nächste Woche behandelt wird, kein logischer Zusammenhang besteht. Die in Frage kommenden Grenzen der Volksrechte sind nicht die gleichen. Völkerrechtswidrigkeit als materielle Grenze heute, Einheit der Materie als formale Grenze nächste Woche: Wer zwischen diesen beiden Entscheiden dennoch einen Zusammenhang herstellt, zeigt meines Erachtens bloss, dass ein gewisser politischer Opportunismus im Sinne eines Strickmusters «eins links, eins rechts» sein Denken im Innersten beeinflusst. Doch darüber werden wir ja nächste Woche diskutieren.

Ich jedenfalls werde Ihren dannzumaligen Voten mit nun für die Feinheiten der notwendigen Diskussion durchaus gespitzten Ohren zuhören können.

Reymond Hubert (L, VD): Si, sur le fond, nous sommes opposés aux deux initiatives populaires «Pour une politique d'asile raisonnable», d'une part, et «Contre l'immigration clandestine», d'autre part, nous avons en revanche fini par admettre que la première des deux devait être déclarée nulle et ne pas être soumise au vote du peuple et des cantons. Les avis des juristes et des constitutionnalistes divergent sur ce point. Un même professeur peut avoir aujourd'hui une position inverse de celle qu'il défendait vingt ans plus tôt. C'est pourquoi nous ne nous aventurerons pas ici sur les prises de position évidemment péremptoires des uns et des autres.

Nous soulignons toutefois que ce qui est juridiquement en jeu ici, le Conseil fédéral le relève clairement, ce n'est pas le droit international conventionnel, puisque les conventions sont généralement dénonçables, mais bien le droit international contraignant qu'on appelle aussi «coutumier». Dans ce dernier cas, les normes à appliquer revêtent une telle importance pour un Etat de droit qu'il ne peut en aucun cas se soustraire aux obligations qui en découlent. En l'espèce, l'initiative populaire des Démocrates suisses contient une disposition qui est contraire au principe fondamental du non-refoulement. Cette norme nouvelle serait impossible à mettre en pratique. Voilà pourquoi, dit le Conseil fédéral, il faut déclarer l'initiative nulle. Si nous partageons finalement ce point de vue, nous n'ignorons pas qu'il consacre peut-être le début d'une ère un peu nouvelle dont nous n'ignorons pas les dangers. Il est évident que, pour s'éviter des désillusions populaires, telle celle de l'initiative des Alpes, les organes de la Confédération pourraient être tentés de se réfugier ensuite derrière la primauté du droit international pour invalider d'emblée des initiatives populaires.

C'est cependant ici le lieu de rappeler que, si par exemple le vote sur l'Espace économique européen avait donné un résultat positif, le pouvoir fédéral n'aurait plus soumis au vote que les initiatives populaires qui n'auraient pas été manifestement incompatibles avec le droit de l'EEE. Je crois que partisans et

adversaires de l'accord admettaient clairement ce point de vue.

Dans le cas de l'initiative populaire des Démocrates suisses, je me suis exprimé en commission en disant – je sais que ce ne sont pas des termes de juristes – que désormais notre pays ne gère pas seulement son indépendance, mais aussi son interdépendance. Cette dernière est devenue omniprésente pour de multiples raisons, autant techniques que sociologiques ou sociales. Si le citoyen, pris individuellement, ne peut pas faire ce qu'il veut, même si la loi ne l'interdit pas, l'Etat lui-même n'est plus tout à fait libre de n'importe quel mouvement.

Deux autres éléments nous ont aussi guidés à suivre, au bout du compte je le répète, la proposition d'invalidation du Conseil fédéral. D'une part, nous ne sommes pas certains que l'alinéa 6 de l'article 69quater (nouveau) de la constitution, qui n'a pas de lien direct avec la question de l'asile, soit compatible avec l'exigence d'unité de la matière.

Enfin, dernier argument, nous constatons de plus en plus qu'il y a, en matière d'initiatives populaires, une certaine dérive. Les auteurs font chaque fois un pas de plus pour tâter et titiller, avant de la vaincre, la résistance de ceux qui sont chargés de déclarer une initiative recevable ou non. Il faut donc une fois mettre fin à cette tendance. Nous le pouvons d'autant mieux, cette fois-ci, qu'une autre initiative populaire, celle dite «Contre l'immigration clandestine», reprend les mêmes objectifs que celle des Démocrates suisse, mais sans, précisément, la question rédhitoire du non-refoulement. Le peuple suisse aura, avec les cantons, la possibilité de s'exprimer sur cette deuxième initiative populaire, très proche de la première, deuxième initiative que nous vous recommandons par ailleurs de rejeter.

En conséquence, nous vous recommandons, pour les deux initiatives populaires en cause, de suivre le projet du Conseil fédéral et les propositions de la commission ou de sa majorité.

Rhinow René (R, BL): Ich möchte meine Stellungnahme zur Gültigkeit oder Ungültigkeit der Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» mit folgenden Erwägungen zum Ausdruck bringen:

1. Die Bundesversammlung ist das von der Bundesverfassung ermächtigte und verpflichtete Organ, Volksinitiativen auf ihre rechtliche Zulässigkeit hin zu prüfen und allenfalls eine Initiative als rechtlich unzulässig zu erklären. Diese Prüfung erweist sich als nicht immer einfach. Die Versuchung ist gross, dass politische – und das heisst in diesem Zusammenhang sachfremde, von unserer Rechtsordnung nicht gedeckte – Erwägungen in die Entscheidungsfindung der Bundesversammlung einfließen. Diese Versuchung ändert aber nichts an unserer Aufgabe und an unserer Verantwortung. Wir nehmen diese Verantwortung nicht wahr, Herr Schmid Carlo, wenn wir sie an das Volk delegieren, denn die Verfassung gibt die Prüfung uns zur Aufgabe. Man kann darüber diskutieren, ob diese Kompetenz künftig verändert werden soll; aber das ist hier nicht die Frage.

2. Das Volk ist in unserer Demokratie einmal Bezugspunkt, Legitimationsgrund jeglicher Staatsgewalt, was mit der Idee der Volkssouveränität zum Ausdruck gebracht wird. Das Volk ist aber auch Staatsorgan und als solches in die verfassungsrechtliche Zuständigkeit und Verfahrensordnung eingebunden. Das Volk ist als Verfassungsgeber und als Gesetzgeber nicht der sterbliche Gott, der sich willkürlich über alles hinwegsetzen kann. Erst recht bestimmt sich das Recht einer Minderheit des Volkes – wie sie die Unterzeichner eines Volksbegehrens zweifellos darstellen – auf Durchführung einer Volksabstimmung nach dem geltenden Verfassungs- und Gesetzesrecht.

3. Die Schranken des Initiativrechts ergeben sich sowohl aus dem geschriebenen wie auch aus dem ungeschriebenen Verfassungsrecht. Der Umfang der materiellen Schranken steht freilich nicht zweifelsfrei fest. Dass aber in der Schweiz ungeschriebenes Verfassungsrecht existiert, namentlich um die Essentials von Rechtsstaat und Demokratie zu schützen, ist allgemein anerkannt – nicht nur vom Bundesgericht und der Wissenschaft, sondern auch vom Bundesrat und wiederholt von der Bundesversammlung. Herr Schmid, Sie irren sich, wenn

Sie die Schranken des Initiativrechts nur als Schranken der Freiheit deuten. Es geht nämlich hier, im Gegenteil, um den Schutz der Freiheit, um den Schutz von Menschenrechten vor allfälligen Mehrheitsentscheidungen.

4. Es stellt sich die Frage, ob auch überstaatliches Recht, welches dem schweizerischen Recht grundsätzlich vorgeht, eine Schranke des Initiativrechtes zu bilden vermag. Dabei gehe ich davon aus, dass jeder Nationalstaat heute immer mehr in ein weitgespanntes Netz völkerrechtlicher Verpflichtungen eingebunden ist. Unter diesen völkerrechtlichen Normen gibt es zwingendes Recht – man spricht von «ius cogens» –, welches der Verfügungsgewalt des einzelnen Staates entzogen ist, also für alle unabdingbar gilt. Gerade in Europa existiert heute im Bereiche des menschenrechtlichen Minimalsschutzes ein sogenannter *Ordre public*, der auch von der Schweiz wiederholt anerkannt worden ist. Wir verstehen darunter bedeutsame, grundlegende Rechte, an deren Wahrung und Schutz alle Staaten und alle Menschen ein eminentes rechtliches Interesse haben. Dies gilt ganz besonders für den verletzlichen und abhängigen Kleinstaat Schweiz; es gilt vielleicht etwas weniger für die Mächtigen dieser Welt.

5. Volksinitiativen, welche gegen Völkerrecht verstossen, sind damit nicht automatisch ungültig. Sind sie völkerrechtskonform interpretierbar, müssen sie dem Volk vorgelegt werden. Dasselbe gilt, wenn die völkerrechtliche Verpflichtung, mit welcher der Inhalt des Volksbegehrens kollidiert, aufgelöst werden kann, z. B. durch eine einseitige Kündigung. Die Behörden haben in diesem Fall dem Volk vor der Abstimmung aufzuzeigen, welche Konsequenzen die Annahme einer Initiative aufweisen würde.

6. Ist eine solche Loslösung von internationalen Verpflichtungen nicht möglich, weil ein unkündbarer Vertrag oder eben zwingendes Völkerrecht vorliegt, dann muss das Volksbegehren als ungültig erklärt werden. Wo die Schweiz als Ganzes verbindlich eingebunden ist und damit nicht über entsprechende Handlungsfreiheit verfügt, ist auch das Volk eingebunden.

7. Die Ungültigerklärung einer Volksinitiative aus rechtlichen Gründen stellt keinen Verstoß gegen Volksrechte, keine Missachtung des Volkes dar. Im Gegenteil: Aus dem Gedanken der rechtsstaatlichen Demokratie fließt auch die Verpflichtung aller Behörden auf Wahrung des Rechts. Aus dem individuellen Stimmrecht der Bürgerinnen und Bürger ergibt sich kein Anspruch auf Durchführung einer Abstimmung über ein rechtswidriges Volksbegehren.

8. Die hier zu begründende Praxis lässt sich nur dann rechtfertigen und halten, wenn sie konsequent und kohärent gehandhabt wird. Das Parlament verpflichtet sich und den Bundesrat, in Zukunft bei allen Volksinitiativen die nämlichen rechtlichen Kriterien anzuwenden, unabhängig vom Urheber und unabhängig vom Inhalt des Volksbegehrens.

Die hier vorliegende Initiative verstößt gegen zwingendes Völkerrechtsgewohnheitsrecht und muss deshalb als ungültig erklärt werden.

In materieller Hinsicht lehne ich beide Initiativen ab.

Büttiker Rolf (R, SO): Dürfen Volk und Stände darüber abstimmen, ob sich unser Land völkerrechtswidrig verhalten soll oder nicht? Das ist doch die zentrale Fragestellung bei der Gültigkeitsentscheidung des Parlamentes über die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik». Man ist sich eigentlich weitgehend einig, Herr Carlo Schmid hat es auch gesagt, dass diese Volksinitiative völkerrechtswidrig ist. Dabei spreche ich vom unkündbaren, zwingenden Völkerrecht. Richtig ist zwar, da bin ich mit Herrn Schmid einig, dass keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage besteht, um eine völkerrechtswidrige Volksinitiative ungültig zu erklären. Nach meinem Verfassungsverständnis sind Volk und Stände durchaus letzte und oberste Entscheidungsinstant in unserem Staate – Herr Schmid, als katholischer Solothurner Liberaler bin ich schon aus historischen Gründen eher antiklerikal und nicht im Verdacht, den «Priesterstaat» fördern zu wollen. Daraus nun aber den Schluss ziehen zu wollen, Herr Schmid, Volk und Stände müssten deshalb letztlich auch entscheiden, ob sich unser Land völkerrechtswidrig verhalten soll oder nicht, ist

eine politische Perversion und führt die direkte Demokratie in den Abgrund.

Aus Respekt vor der urteilsfähigen Stimmbürgerschaft und aus Anerkennung des Volksentscheides als absoluter Richtschnur politischen Handelns darf das Parlament – als vom Verfassungsgeber, dem Volk, eingesetzte Instanz zur Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen – niemals zulassen, dass ein Gang an die Urne zu einer Farce degeneriert. Eine Abstimmung an der Urne über die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» läuft aber zwangsläufig auf die fatale Fragestellung hinaus – das ist entscheidend, Herr Schmid, und nicht, ob das Volk darüber abstimmen soll –, ob sich unser Land völkerrechtswidrig verhalten soll oder nicht.

Wir dürfen die beklagenswerte Tendenz, dass wir zu einer Volksherrschaft ohne Volk zu werden drohen, mit solchen Scheinentscheidungen an der Urne nicht noch fördern. Das Volk verdient für den Gang an die Urne saubere Entscheidungsgrundlagen und keine Scheinfragestellung, die Volksentscheide provoziert, die – im voraus erkennbar – im nachhinein gar nicht vollziehbar sind. Wer dem Volk die Frage zum Entscheid an der Urne vorlegt, ob sich unser Land völkerrechtswidrig verhalten soll oder nicht, darf sich nicht wundern, wenn er eben von diesem Volk nicht mehr ernst genommen wird. Wer unechte Fragen stellt, provoziert auch dumme Antworten.

Die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» erfüllt die Anforderungen der korrekten Fragestellung für einen Entscheid an der Urne nicht und ist deshalb wegen «Nichtdirekt-demokratie-Verträglichkeit» für ungültig zu erklären.

Die Parlamentsentscheide in dieser Session über die Gültigkeit der Volksinitiativen «für eine vernünftige Asylpolitik» und «für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» erhalten wohl, ohne Übertreibung, eine gewisse epochale Bedeutung; denn diese Entscheide des Parlamentes über die Gültigkeit sind entscheidende, zeitlich vorweggenommene, präjudizierende Weichenstellungen im Hinblick auf die anstehende Totalrevision der Bundesverfassung. Ich bin nämlich überzeugt, dass der Bundesrat bei der kommenden Totalrevision der Bundesverfassung im Hinblick auf die Regelung der Gültigkeit und Schranken von Volksinitiativen nicht um die Berücksichtigung der in dieser Session gefällten Vorentscheide des Parlamentes herumkommt. Es wäre vielleicht interessant zu wissen, Herr Bundesrat Koller – Sie brauchen die Katze nicht aus dem Sack zu lassen –, was Sie in bezug auf diese Schranken im Hinblick auf die Totalrevision der Bundesverfassung zu machen gedenken.

Noch eine kurze Bemerkung zu einem «Nebenkriegsschauplatz» bei der Behandlung der Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik»: Warum der Bundesrat ausgerechnet bei dieser Volksinitiative in der Botschaft die Frage der Teilungsgültigkeit aufgeworfen hat, bleibt wohl für immer sein Geheimnis. Der Bundesrat hat nämlich in der Botschaft zu dieser Volksinitiative völlig unmotiviert am untauglichen Objekt den Hasen aufgescheucht. Denn bei dieser Volksinitiative führt die Frage der Teilungsgültigkeit klar in die Sackgasse. Damit bleibt aber, Herr Bundesrat, die Grundsatzfrage, ob überhaupt auf Bundesebene eine Volksinitiative für teilungsgültig erklärt werden kann, unbeantwortet. Hier hat sich der Bundesrat selber in Zugzwang manövriert, und er tut im Hinblick auf die angelaufene Diskussion bei anderen Volksinitiativen gut daran, im Sinne der Klarheit und der Rechtssicherheit die Grundsatzfrage der Teilungsgültigkeit von Volksinitiativen rasch zu entscheiden.

In diesem Sinne möchte ich Ihnen beantragen, Bundesrat und Mehrheit der Kommission zu folgen und insbesondere den Antrag der Minderheit Schmid Carlo abzulehnen.

Bisig Hans (R, SZ): Die Vorprüfung von Initiativen durch die Bundeskanzlei beschränkt sich auf den rein formellen Bereich. Den Entscheid über Gültigkeit oder Ungültigkeit muss das Parlament, müssen wir, fällen. Wir haben es heute von fachkompetenter Seite gehört.

Wenn sich das Parlament dabei an den Grundsatz «Im Zweifel für die Volksrechte» hält, so kann dafür nur die Achtung vor dem Volk angeführt werden, niemals aber eine Flucht aus der

Verantwortung. Mit dem Bundesrat und der klaren Mehrheit der Staatspolitischen Kommission bin ich überzeugt, dass bei der Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» keine Zweifel aufkommen können, dass sie im Interesse des Volkes und seiner Rechte für ungültig erklärt werden muss.

Für mich geht es hier weniger darum, ob eine Praxisänderung im Zusammenhang mit einem konkreten Fall opportun ist. Für mich werden mit der Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» die Toleranzgrenzen eindeutig überschritten. Von zentraler Bedeutung ist daher die Frage – wie Herr Schmid Carlo ausführlich dargelegt hat –, ob es in einer Demokratie für das Volk überhaupt Schranken geben kann und, wenn ja, wie und von wem diese Schranken definiert werden. Ist es das Volk selbst oder eine Gruppe von besonders qualifizierten Personen, einer «Elite» also, die über der Sache steht – oder es mindestens meint – und nur das Volkwohl im Auge hat? Oder sind es objektive, gesicherte Grundwerte, welche eine Einschränkung der Volksrechte auch rechtfertigen? Das Volk darf sicher nicht im Ungewissen darüber gelassen werden, ob das, was es tut, auch gültig ist.

Wenn nun, wie im vorliegenden Fall, zwingendes Völkerrecht zum Massstab genommen wird, muss dieses zwingende Völkerrecht definiert werden. Der Kommissionsprecher hat dies, wenigstens ansatzweise, zu tun versucht. Minimalstandards, unverfügbare Grundlagen, die für die ganze Völkergemeinschaft gelten, müssen alle Kulturen berücksichtigen, nicht nur die westliche Hemisphäre. Einen für alle Zeiten unabänderlich definierten Bestand an zwingendem Völkerrecht kann es wohl gar nicht geben. Wenn wir nun eine Volksinitiative infolge Verletzung des Völkergewohnheitsrechts für ungültig erklären, ohne ein ungutes Gefühl aufkommen lassen zu wollen, müssen zuverlässige Kriterien zugrunde gelegt werden.

Eine zweite Frage betrifft für mich – wie von Herrn Bütiker bereits erwähnt – die Teilungsgültigkeit von Volksinitiativen. Trotz gesicherter Bundesgerichtspraxis taucht diese Frage immer wieder auf. Die Staatspolitische Kommission hat dieses Thema kurz behandelt, ohne zu einem abschliessenden Ergebnis gekommen zu sein. Auch der Bundesrat hat offenbar geprüft, ob nicht wenigstens zentrale Teile der Initiative gerettet werden könnten. Dies wahrscheinlich, um den Volksrechten doch noch einigermaßen Genüge zu tun.

Entspricht eine Teilgültigkeit aber noch dem unverfälschten Willen der Initianten? Oder geht es hier letztlich nur noch um politisches Prestige? Wäre die Initiative auch zustande gekommen, wenn nur einzelne Kernelemente angesprochen worden wären? Für mich ist diese Frage fast so wichtig wie die Frage der Einheit der Materie.

Ich bitte Herrn Bundesrat Koller, zu diesen beiden Fragen, also zu den Schranken der Volksrechte im allgemeinen und zur Teilungsgültigkeit von Initiativen, heute Stellung zu beziehen.

Beerli Christine (R, BE): Die Schweiz ist ein demokratischer Rechtsstaat, kein undemokratischer Rechtsstaat und auch kein demokratischer Unrechtsstaat. Das Volk trifft die letzten Entscheide in diesem Staat. Die Volksentscheide – darüber sind wir uns alle einig – sind zu respektieren. Auch ein Volksentscheid darf jedoch nicht in den Kerngehalt der Grundrechte von Bürgerinnen und Bürgern eingreifen oder zwingendes, unkündbares Völkerrecht verletzen. Genauso wie das Individuum zu seinem Schutz der Grundrechte bedarf, genauso benötigt gerade der Kleinstaat die umfassende Respektierung des Völkerrechtes. Die Schweiz kann und darf sich nicht aus der Gemeinschaft der Rechtsstaaten verabschieden und ihre moralische Autorität verscherzen.

Bei einer Annahme der Initiative der Schweizer Demokraten müsste die Schweiz nicht einfach nur Völkerrecht brechen respektive bestehende Verträge kündigen. Das wäre ja, wenn das Volk dies wollte, absolut machbar. Nein, die Initiative der Schweizer Demokraten geht erheblich weiter. Die Schweiz wäre zur Verletzung zwingenden, unkündbaren Völkerrechtes gezwungen. Als Rechtsstaat kann sie dies einfach nicht tun, und die Initiative verletzt demzufolge nicht nur Völkerrecht, sondern sie ist recht eigentlich undurchführbar und demzufolge zwingend als ungültig zu erklären.

Materiell lehne ich im übrigen beide Initiativen ab.

Uhlmann Hans (V, TG): Wir haben es bei der Volksinitiative mit einem der höchsten Volksrechte in unserem Lande zu tun. Damit ist auch gesagt, dass es von grosser staatspolitischer Bedeutung ist, Volksinitiativen ernst zu nehmen, und zwar sowohl von den Initianten als auch von Bundesrat und Parlament. Ich danke dem Kommissionsprecher, Herr Kollega Frick, ich danke aber auch Herrn Kollega Schmid Carlo für die Darlegung der Bedeutung und des Stellenwertes von Initiativen. Diesen Grundsatzausführungen habe ich nichts beizufügen, wenn ich auch mit den Schlussfolgerungen nicht einverstanden bin.

Ich komme nun zum Materiellen der Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung».

Es ist unbestritten, dass es im Asylwesen trotz verschiedenster Gesetzesrevisionen – das möchte ich sagen, gerade auch wegen der unter dem Druck unserer Partei vorgenommenen Straffung der Verfahren –, noch immer ungelöste Probleme gibt. Seit 1987 ist die Asylpolitik ein zentraler Schwerpunkt unserer Politik. Mit zahlreichen Anfragen, Interpellationen, Motionen, einer Standesinitiative und auch mit Anträgen bei der Revision des Asylgesetzes wollte die SVP den Bundesrat und das Parlament dazu bringen, Massnahmen gegen den Asylmissbrauch zu erlassen und diese Massnahmen auch durchzusetzen.

Die SVP reichte die jetzt vorliegende Initiative zu einer Zeit ein, als die oft unkontrolliert einreisenden Asylbewerber in der Bevölkerung als eine Bedrohung und Gefährdung der eigenen Sicherheit angesehen wurden. Wir möchten mit dieser Initiative Impulse geben, diese Probleme anzupacken, und dazu im Sinne der Rechtsstaatlichkeit – das möchte ich ganz klar betonen – und der humanitären Tradition einen Beitrag leisten.

Die vorgeschlagene Initiative kann kein Allheilmittel sein, das wissen wir sicher. Wir wollen die Grenzen ja auch nicht hermetisch abschliessen und das völkerrechtliche Rückschiebeverbot nicht ausser Kraft setzen. Wir wissen auch, dass unsere Ausländerpolitik und das Ausländerrecht mittelfristig neu zu beschreiben sind. Angesichts der vielschichtigen Aspekte müssen wir zu einer ganzheitlichen Migrationspolitik übergehen.

Die vorliegende Initiative will aber Zeichen setzen. Sie will eine Verfassungsgrundlage für das Asylwesen schaffen, welche über eine reine Kompetenznorm hinausgeht, und sie strebt eine Verhinderung des bisher herrschenden Missbrauchs an, das Asylverfahren gezielt zur Umgehung der übrigen Ausländergesetzgebung einzusetzen.

Die Ziele der Initiative: Zwei Bereiche im Asyl- und Ausländerrecht bedürfen einer zusätzlichen Regelung, da sie in der Bevölkerung immer wieder für Verunsicherung sorgen, nämlich die illegale Einwanderung und die Attraktivität unseres Landes als Einwanderungsland. Die von der Schweiz eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen, insbesondere auch das Non-refoulement-Prinzip, werden in der Initiative berücksichtigt. Die Asylgewährung für echte Flüchtlinge ist unbestritten und bildet in der Schweiz auch kein Problem.

Unsere Initiative fordert, dass auf das Asylgesuch eines illegal Eingewanderten nicht eingetreten werden soll, d. h., ein solches Gesuch wird materiell nicht geprüft, und der illegal Eingewanderte kann unter Vorbehalt des Rückschiebeverbots sofort ausgewiesen werden. Hier ist der präventive Effekt der Vorschrift besonders hervorzuheben, welcher sicherstellt, dass der illegal Eingewanderte weder auf ein ausgebautes Asylverfahren noch auf die Erreichung des privilegierten Flüchtlingsstatus hoffen kann. Der Initiativtext definiert nicht, was unter illegaler Einwanderung zu verstehen ist. Dies zu umschreiben, bleibt dem Ausländerrecht vorbehalten.

Ich möchte an dieser Stelle auf das sich in Revision befindende Asylgesetz verweisen, welches gerade diesem Punkt grosse Wichtigkeit einräumt.

Das zweite Gebiet ist die Attraktivität der Schweiz als Asylland: Unser Ziel ist es, diese wirtschaftliche Attraktivität für den Asylsuchenden zu mindern. Dies wollen wir u. a. durch eine staatliche Lohnverwaltung erreichen, welche an die Asylverordnung 2 vom 22. Mai 1991 über Finanzierungstragen anknüpft, wonach 7 Prozent des Lohnes von Asylbewerbern auf ein Sicherheitskonto überwiesen werden. Im Prinzip soll jedoch das

Erwerbsverbot beibehalten werden. Wenn der Asylbewerber arbeiten darf, soll er aber über keine freien Mittel verfügen und dadurch auch keine Gelder nach Hause schicken können. Bei einer Ausreise aus der Schweiz wird ein abgewiesener Asylbewerber hingegen seine «Zwangsparsparnisse» mitnehmen können.

Allgemein ist festzuhalten, dass die Verfahren beschleunigt und vereinfacht werden müssen. Da es vom Gesuchsteller aus betrachtet kein Recht auf Asyl gibt, ist es folgerichtig, die Beschwerdemöglichkeit gegen den eigentlichen Asylentscheid einzuschränken und damit das Verfahren zu beschleunigen. Hinsichtlich des Ausweisungsentscheides ergibt sich jedoch die völkerrechtliche Verpflichtung des Rückschiebeverbotes nach Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention und auch nach Artikel 3 der EMRK. Die ausdrückliche Überprüfung einer behaupteten Verletzung des Non-refoulement-Prinzips soll auf dem Beschwerdeweg möglich sein.

Herr Bundesrat, ich stelle mit Befriedigung fest – und ich sage es noch einmal –, dass sich in der Asylpolitik vielleicht auch dank unserer Initiative und unseres sich ständig wiederholenden «Druckes» in letzter Zeit einiges verbessert hat. Ich möchte nur auf das nun in Kraft getretene Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht hinweisen und auf das Massnahmenpapier über die Regelung für Saisoniers aus dem ehemaligen Jugoslawien, welche in den Kreis der nicht traditionellen Rekrutierungsländer eingeteilt wurden.

Schliesslich ist als weiterer wichtiger Schritt die Revision des Asylgesetzes anzuführen, welche einige Punkte unserer Initiative berücksichtigen soll: den Status der «Gewaltflüchtlinge» oder «Schutzbedürftigen», die Möglichkeit der sofortigen Ausweisung eines abgewiesenen Asylbewerbers, das generelle Arbeitsverbot und die Anrechnung der eigenen finanziellen Mittel an die Fürsorge- und Vollzugskosten, um die Kosten zu senken und die Attraktivität der Schweiz zu mindern.

Ich möchte noch einmal betonen, dass wir uns mit unserer Initiative der humanitären Tradition der Schweiz verpflichtet fühlen und nicht daran denken, mit unserer Initiative völkerrechtliche Grundsätze zu verletzen. Aber mit der Missbrauchsbekämpfung und der Herabminderung der Attraktivität der Schweiz als Einwanderungsland verfolgt die SVP Ziele, welche schon seit längerer Zeit als solche definiert sind.

Ich empfehle Ihnen die Initiative zur Annahme. Gleichzeitig hoffe ich – und das ist für uns auch entscheidend –, dass mit der Revision des Asylgesetzes weitere Punkte verwirklicht werden. Dies möchte ich als dringenden Wunsch dem Bundesrat weitergeben. Wir werden sehr genau beobachten, wie sich diese Revision schliesslich präsentiert. Wir alle wissen, dass die momentane Beruhigung im Asylwesen nur von kurzer Dauer sein kann. Die Vergangenheit hat uns dies eindrücklich vor Augen geführt. Deshalb darf eine solche Entschärfung der Situation unter keinen Umständen ein Grund zum Nichthandeln sein.

Ich bitte Sie, in der Detailberatung (Vorlage B) meinem Antrag zuzustimmen.

Begrüssung – Bienvenue

Präsident: Ich habe die grosse Freude und Ehre, auf unserer Gästetribüne Herrn Miguel Angel Martinez, Präsident der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, willkommen zu heissen. Herr Martinez weilt in diesen Tagen zu einem offiziellen Besuch bei uns, bei der Bundesversammlung.

In der Parlamentarischen Versammlung des Europarates sind heute 34 Mitgliedsländer mit Delegationen ihrer nationalen Parlamente vertreten. Dazu kommen, im Rahmen des auf eine schweizerische Idee zurückgehenden Sondergästestatus, Delegationen der Parlamente von 8 osteuropäischen Staaten. Ein Teil der Konventionen des Europarates gehen auf Vorschläge aus der Parlamentarischen Versammlung zurück. Sie

hat auch die wichtige Rolle eines «europäischen Gewissens» inne, indem sie den Regierungen der Mitgliedsländer immer wieder mit Nachdruck – das möchte ich betonen – die Grundsätze der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte in Erinnerung ruft.

Die Schweizer Delegation arbeitet seit Jahren stark und aktiv in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates mit, wie wir das bei der Beratung der verschiedenen Berichte vom vergangenen Montag haben feststellen können.

Wir freuen uns aufrichtig über Ihren Besuch, Herr Präsident Martinez, und wünschen Ihnen alles Gute für Ihre weitere Tätigkeit. (Beifall)

Morniroli Giorgio (D, TI): Appoggio la proposta di minoranza Schmid Carlo. Anch'io sono convinto che l'iniziativa debba essere dichiarata valida. Ascolto ben volentieri tutte le argomentazioni: quelle politiche e quelle dei giuristi, quelle dei nostri «Rechtsgelehrten», definizione – detto per inciso – che mi sento ripetere di tanto in tanto in questo lodevole Consiglio, di regola con un sorriso sulla bocca, ma non raramente pure accompagnata da qualche atteggiamento di stizza, e che quindi non mi sembra rappresentare sempre e necessariamente una qualifica al di sopra di ogni sospetto.

Ich versuche, die Probleme pragmatisch anzugehen. Ich lasse mich gerne durch Fachleute belehren, strenge mich aber an, meine Entscheide als mittelintelligenter Normalbürger und in Vertretung von mittelintelligenten Normalbürgern – so interpretiere ich meinen Auftrag hier – zu fällen.

Ich brauche deshalb keine allzu lange Rede zu halten. Herr Schmid hat in seiner Antragsbegründung überzeugende Worte gesprochen. Im Zusammenhang mit Volksinitiativen wird heute gerne und oft von Spielregeln gesprochen, besonders von der Änderung der Spielregeln während des Spiels, von Praxisänderung usw. Die Spielregeln sind in der Bundesverfassung verankert, eine Änderung derselben kann nur über eine Verfassungsteilrevision erfolgen. Wenn dieses Prinzip missachtet wird, macht man sich einer schweren Verletzung der Bundesverfassung und damit der Volksrechte schuldig.

Bei der Initiative, die wir nächste Woche behandeln werden und bei der es auch um Gültigkeit oder Ungültigkeit geht, ist die Ausgangslage, wie es bereits durch mehrere Vorredner festgestellt worden ist, grundsätzlich anders. Dort geht es um die Respektierung einer in der Bundesverfassung verankerten Spielregel, d. h. der erforderlichen Einheit der Materie. Dort werden übrigens, sollte man diese Initiative für ungültig erklären, keine Spielregeln geändert. Die Praxisänderung, wenn eine solche überhaupt vorliegt – auch hier gehen die Meinungen der Rechtsgelehrten auseinander –, betrifft lediglich die Interpretation oder, besser gesagt, die Strenge der Anwendung der Spielregeln.

Ich wiederhole: Die Spielregeln, die materiellen Schranken also, stehen in der Bundesverfassung und haben dort verankert zu sein. Nur so haben wir die Garantie, dass diese dem Willen des Volkes entsprechen.

Zurück zur ersten der beiden vorliegenden Initiativen: Hier stehen nicht Praxisänderungen, Änderungen der Spielregeln während des Spiels und ähnliche Hypothesen zur Diskussion, hier geht es ganz eindeutig und unbestreitbar um die Einführung einer neuen Spielregel, einer materiellen Schranke, für die, meiner bescheidenen Meinung nach – die immerhin von Herrn Schmid geteilt wird –, das Parlament nun einmal nicht zuständig ist. Da können Sie juristisch argumentieren, wie Sie wollen.

Will man eine materielle Schranke einführen, die darin besteht, dass internationales Recht vorgeht und solches nicht durch eine Initiative verletzt werden darf, gehört diese Spielregel in die Bundesverfassung, und der Souverän hat über diese Verfassungsteilrevision zu befinden. Ich wiederhole: Eine Ungültigkeitserklärung der Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» stützt sich auf die Einführung einer neuen Spielregel für Volksinitiativen. Eine solche gehört in die Bundesverfassung und kann nicht durch das Parlament «erfunden» werden.

Aufgrund dieses für mich als mittelintelligenten Normalbürger indiskutablen Prinzips unterstütze ich den Antrag der Minderheit der Kommission und somit die Erklärung auf Gültigkeit der Initiative (Vorlage B).

Jagmetti Riccardo (R, ZH): Stellen Sie sich vor, der Text der Initiative, die behauptet, sie diene einer vernünftigen Asylpolitik, wäre in den dreissiger Jahren in die Bundesverfassung aufgenommen worden. Artikel 69quater Absatz 4 hätte gekürzt, aber unverfälscht gelaute: «illegal eingereiste Asylbewerber werden umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeit aus der Schweiz weggewiesen. Der Bund sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen für den Vollzug.» Nun wenden wir diese Bestimmung auf die Lage der Schweiz 1939-1945 an: Juden konnten bei einem schweizerischen Generalkonsulat nicht um ein Visum nachsuchen, um ihr Leben zu retten. Jene, die in die Schweiz gelangten, hätten nach einer solchen Bestimmung unbesehen und ausnahmslos in den sicheren Tod geschickt werden müssen. Das dürfen die Behörden nicht tun! Sollen wir nun den Bürgern eine Frage unterbreiten, die sie gar nicht entscheiden können, weil die Behörden die Bestimmung nicht anwenden dürfen?

Ich bin ein überzeugter Demokrat, aber ich bin gegen eine Scheindemokratie und trete für eine echte Demokratie ein und stimme deshalb für Ungültigkeitserklärung.

Meier Josi (C, LU): Natürlich würde ich persönlich beide Initiativen ablehnen, wenn bzw. soweit über sie abzustimmen wäre. Ich äussere mich aber nur zur Frage, ob die erste der beiden Initiativen, die für eine jeder Vernunft widersprechende und für mein Gewissen und mein Rechtsempfinden unannehmbare Asylpolitik eintritt, gültig sein könne. Ich argumentiere dabei vorwiegend politisch:

Ich bekenne mich ohne Wenn und Aber zumindest zu Schranken der Rechtsetzung. Da, wo sie zur fundamentalen Unrechtsetzung wird, darf ich dazu nicht die Hand, ja ich will nicht einmal den Finger dazu bieten. Die Schweiz will ein Rechtsstaat sein. Das ist im privaten Bereich unbestritten, im vollen Wissen darum, dass die tatsächlichen Verhältnisse immer wieder meilenweit von dem mit einer Rechtsordnung angestrebten Idealzustand entfernt sind. Es wird eben immer nur Sollens-Ordnungen geben, die wir schaffen, so, wie es Fahrpläne für Züge gibt, die nicht verhindern, dass die Züge ab und zu zu spät ankommen oder sogar entgleisen.

Unbestritten ist im privaten Bereich, dass Verträge, die gegen die guten Sitten verstossen, ungültig sind. Sie finden aber nirgends eine positive Aufzählung dieser Sitten in unserer Rechtsordnung, sicher keine abschliessende. Wir müssen von Fall zu Fall prüfen, ob die Abmachungen unsittlich sind. Nicht anders ist es im öffentlichen Bereich. Wir verlangen von den Behörden rechtmässiges Handeln. Wir verlangen von den Kantonen, dass sie geschriebenes und ungeschriebenes Bundesverfassungsrecht einhalten.

Was aber ist überhaupt rechtmässig? Genügt es wirklich, dass eine Regel formal von den zuständigen Behörden beschlossen wurde, sei es durch das Parlament oder sei es durch das Volk? Wenn das stimmt, dann war die ganze Rassengesetzgebung in Hitler-Deutschland rechtmässig. Dann war es in bester Ordnung, die Leute nach Auschwitz zu schicken und dort zu vergasen; denn es wurde von den zuständigen Behörden beschlossen.

Andere Staaten haben Verfassungsgerichtshöfe, welche die Einhaltung von geschriebenen und ungeschriebenen Regeln kontrollieren. Wir haben diese Kontrolle nicht. Wir – die Räte – sind das eigentliche Verfassungsgericht in diesem Staate Schweiz, weil wir über die Zulässigkeit von Initiativen entscheiden können.

Das stellt uns vor eine besonders hohe Verantwortung. Wir zögern richtigerweise, materielle Schranken in die Verfassung zu schreiben und dort aufzuzählen, gerade weil wir in unserem Staate Volksrechte haben.

Genau wie im privaten Bereich müssen die Schranken des sittlich Zulässigen, die nicht ausformuliert sind, von Fall zu Fall überprüft werden. Es muss geprüft werden, ob die geplante Verfassungsgebung ein zwingendes Grundrecht höherer Ord-

nung verletzen würde. Zu den Normen höherer Ordnung gehört das zwingende Völkerrecht, ohne welches ein zivilisiertes Zusammenleben zwischen Menschen und Völkern nicht denkbar ist. An diese Regeln ist nicht nur das Parlament gebunden, sondern eben auch das Volk.

Ich bin für die Demokratie, aber ich bin nicht für die «Demokratie». Auch die Demokratie darf nicht alles. Sie darf nicht zum Grundsatz erheben, dass Menschen in den Tod geschickt werden sollen. Dagegen steht der überstaatliche Grundsatz des Non-refoulements. Damit habe ich auch klargemacht, dass ich die erste der beiden Initiativen als ungültig betrachte. Edel sei der Mensch, hilfreich und gut, meinen die einen. Homo homini lupus, die Menschen seien sich gegenseitig Wölfe, meinen die anderen. Der Mensch hat beides in sich, und in Krisenzeiten neigt er auch dazu, blind um sich zu schlagen. Es darf nicht sein, dass wir dem durch die Zulassung einer Unrechtsinitiative Vorschub leisten.

Eine solche Initiative gültig erklären heisst natürlich auch, in Kauf zu nehmen, dass sie angenommen wird. Alles andere wäre nicht demokratisches Denken. Da kann ich nur sagen: Wehret den Anfängen! Oder wenn Sie es gerne traditionell haben: Hütet Euch am Morgarten!

«Ius est ars boni et aequi» – Herr Schmid versteht, was ich da sage –: «Recht setzen ist die Kunst des Guten und des Gerechten.» Die Initiative ist weder das eine noch das andere.

Im Gegensatz zu einigen Personen, die hier gesprochen haben, bringe ich die Meinung zum Ausdruck, dass die Initiative durchführbar wäre. Das kann man tun; man kann die Leute an die Grenzen stellen und sich nicht darum kümmern, was ihnen jenseits geschieht. Wer schrankenlos positivistisch für die Volksrechte ist, müsste diese Initiative im Falle der Annahme durchsetzen. Das aber brächte unseren Staat auf die Anklagebank der Menschenrechtsgerichte.

Was ich akzeptiere, ist die Warnung von Kollege Schmid, unsere Kompetenz nie missbräuchlich zu nutzen. Er ist Garant dafür, dass das nicht geschehen wird. Ich halte ihm zugute, dass die Appenzeller mit jeder Machtbeschränkung etwas Mühe haben. Er hat «aprioristisch» gesagt. Sein Vorgänger hat das in einem anderen Bereiche der Machtbeschränkung – jenem der Gewaltenteilung – ja auch einmal sehr schön formuliert, indem er sagte: «Montesquieu kam nicht bis Appenzell.» Ich bin nicht bereit, im Namen Gottes des Allmächtigen zu unterschreiben, dass alles erlaubt ist, was nicht verboten ist, und dass alles erlaubt ist, wenn es nur das Volk mehrheitlich entscheidet. Deshalb meine ich, wir müssten die Schranke des zwingenden Völkerrechtes in diesem konkreten Fall akzeptieren und auch in anderen Fällen konkret schauen, ob es nötig sei, eine solche Schranke vorzusehen oder festzustellen. Es geht nicht darum, dass wir uns neu unterstellen, es geht darum festzustellen, dass es diese Schranken gibt.

Piller Otto (S, FR): Heute morgen bin ich in der festen Überzeugung hierhergekommen, dass man in unserem Staat eine Initiative einfach nicht ungültig erklären darf. Ich bin nicht Jurist, ich habe hier ein hochstehendes staatspolitisches Seminar mitverfolgen können, und ich spüre natürlich schon unterschiedliche Auffassungen, beispielsweise zwischen Herrn Schmid Carlo, Herrn Jagmetti, Frau Meier Josi und Herrn Rhinow. Bei mir regt sich noch immer der Zweifel, ob man in unserem Staate eine Volksinitiative wirklich ungültig erklären darf, von welcher Seite sie auch kommt, was für einen Inhalt sie auch hat. Ich bin mir noch jetzt, nach diesem Morgen, nicht schlüssig. Vielleicht kann mir Herr Bundesrat Koller helfen.

Warum ich das Wort ergriffen habe: Vorausschicken möchte ich, dass ich diese beiden Initiativen genau gleich ablehne wie Frau Meier; aber wir haben zwei Entscheide zu fällen, erstens über die Gültigkeit oder Ungültigkeit und zweitens über den materiellen Inhalt dieser Initiativen.

Frau Meier hat gesagt, wir hätten keine Verfassungsgerichtsbarkeit in unserem Land, das Parlament spiele hier diese Rolle. Ich habe einmal in einem Seminar gehört, dass wir in der Schweiz kein Verfassungsgericht haben, weil wir gegen die Beschlüsse des Parlamentes das Referendum lancieren könnten, weil das Volk das letzte Wort habe. Das war die Begründung.

Jetzt zu meiner Frage, Herr Bundesrat: Wir haben mit einem Bundesbeschluss den Entscheid zu fällen: Gültig oder ungültig? Sehr wahrscheinlich werden wir heute beschliessen, diese Initiative sei ungültig. Damit haben wir uns materiell noch nicht ausgesprochen, aber ich glaube, auch hier ist klar: Wir sind auch materiell mehrheitlich ganz klar dagegen.

Kann man denn diesen Beschluss der Ungültigkeitserklärung nicht dem fakultativen Referendum unterstellen, damit sich das Volk in einem ersten Umgang, wenn es das will, aussprechen kann, ob diese Initiative gültig sein soll oder nicht? Da wir keine Verfassungsgerichtsbarkeit in unserem Lande haben, können wir nicht einfach davon ausgehen, dass das dem Parlament zustehe. Frau Meier, Sie haben das Nazi-Regime angesprochen: Damals waren diese Entscheide auch im Parlament gefällt worden, wobei wir wissen, wie dieses zusammengesetzt worden ist. Wenn wir keine Verfassungsgerichtsbarkeit haben, glaube ich nicht, dass man sagen kann: Alles, was das Schweizer Parlament beschliesst, ist a priori gut. Wenn schon, sollten wir die Möglichkeit schaffen, dass auch gegen solche Entscheide, d. h. über die Gültigkeit oder Nichtgültigkeit der Initiative, das Volk das Referendum lancieren könnte – oder bin ich da total falsch?

Ich wäre sehr froh, wenn ich hier noch eine klärende Auskunft von Herrn Bundesrat Koller erhalten könnte.

Huber Hans Jörg (C, AG): Ich möchte mein kurzes Statement mit einem dreifachen Dank beginnen: Ich möchte Ihnen, Herr Bundesrat Koller, auch Ihrem Departement, vor allem aber dem Gesamtbundesrat für diese Botschaft danken. Denn die Botschaft, die wir vor uns haben, ist vom juristischen Gehalt her, aber auch von der Analyse der Tatbestände, vom Rückblick, von der Schilderung der gegenwärtigen Lage und vom Ausblick her ein Dokument, das andere Botschaften bei weitem übertrifft. Es ist allerdings auch zu sagen, dass der Gegenstand, mit dem wir uns zu befassen haben, eine derart qualifizierte Botschaft verlangt.

Ich möchte Ihnen auch für Ihr ständiges, intensives Bemühen danken, das unser Volk zutiefst beschäftigende Problem des Asylwesens, des Asylrechts und das Problem der Migration mit ausserordentlicher staatspolitischer Intelligenz und mit staatspolitischem Gestaltungswillen zu verfolgen. Sie haben hier ein Verdienst, das in diesem Saal auch einmal anerkannt werden darf.

Und schliesslich danke ich Ihnen, Herr Kollege Schmid Carlo. Wären Sie als «widerborstiger Stolperstein» nicht gewesen, dann wären wir sehr wahrscheinlich mit einer gewissen Raschheit über diese Probleme hinweggegangen, für die in Tat und Wahrheit unsere juristische und staatspolitische Reflexion nötig ist, damit wir klarsehen. Insofern haben Sie – nicht als der Geist, der stets verneint, sondern als der Geist, der Freude am Widerspruch hat – uns herausgefordert und uns gezwungen, uns selber zu prüfen.

Ich für mich bin zu folgenden Schlüssen gekommen:

1. Das Völkerrecht ist nach unserer monistischen, nicht dualistischen Auffassung integraler Bestandteil des Landesrechtes.

2. Im allgemeinen Völkerrecht finden sich mehrere grundlegende Prinzipien, die den Vorrang des Völkerrechtes vor dem Landesrecht zum Ausdruck bringen.

3. Ist diese Annahme richtig, so ist die Frage zu stellen, ob daraus eine materielle Schranke des Verfassungsrechtes anzunehmen ist oder nicht.

Hier ist durchaus ein Generationenkonflikt vorhanden. Als ich noch die Bänke der Hochschule drückte, gab es in den Reihen der schweizerischen Staatsrechtslehrer praktisch niemanden, der die materiellen Schranken einer Verfassung anerkannte. Es gab – einsam – im Üechtland einen Professor aus dem Aargau namens Oswald, der für die materiellen Schranken in der Verfassung und bei den Initiativen plädierte. Aber die geschlossene Zürcher Schule formulierte gegenüber dieser Auffassung juristische Fussnoten, die in etwa der besten Technik der Auseinandersetzung der alten «Römisch-Rechtler» im 19. Jahrhundert entsprachen.

Nein, das ist neu, das ist ein neuer Schritt, das ist auch ein Schritt von einer neuen Qualität, den wir hier tun. Aber ich bin

der Meinung: Wir müssen ihn tun, wir sind berechtigt, ihn zu tun, und er ist inhaltlich durchaus vertretbar.

Herr Kollege Schmid Carlo hat dargelegt, dass die Frage der materiellen Schranken beim Völkerrecht, bei dem wir als Vertragspartei involviert sind, durchaus seinen Platz hat. Er hat gesagt: Wir haben das gemacht, und das Volk hat beim EWR nein gesagt. Aber wir sind uns selbstverständlich rückblickend einig, dass das Volk nicht wegen des juristischen Konstrukts, das damals elaboriert wurde – solid, gut, richtig –, nein gesagt hat, sondern aus anderen Gründen.

Jetzt sind wir im Prinzip bei einer neuen Qualität angelangt, nämlich bei der Frage, ob aus dem zwingenden Völkerrecht – diesem «ius cogens», diesem ehernen Kern völkerrechtlicher Überzeugung, die auf Erfahrungen in Zeiten der unglaublichen Grausamkeit zurückgeht, als es niemanden gegeben hat, der hier legitim und legal gesteuert hat – eine materielle Schranke des schweizerischen Initiativrechtes abgeleitet werden darf oder nicht.

Wir haben in unserer Literatur zwei «Handbücher zur schweizerischen Aussenpolitik», ein neues, das habe ich hier, und ein altes, das habe ich im Bücherregal. Ich zitiere aus dem neuen Handbuch, und zwar zitiere ich die Konklusion von Herrn Professor Schindler, der gewiss nicht zu den überragend progressiven Staatsrechts- und Völkerrechtslehrern dieses Landes gehört. Er kommt am Ende einer sehr sorgfältigen Analyse – und ich bitte, ihn jetzt vom theologischen «Meinen» auszunehmen, Herr Kollege Schmid Carlo, und ihn als Rechtslehrer zu akzeptieren – zum Schluss: «Einigkeit besteht darin, dass Volksinitiativen, die gegen eine zwingende Form des Völkerrechtes, 'ius cogens', verstossen, durch die Bundesversammlung in jedem Fall ungültig zu erklären sind. Auch das Bundesgericht anerkennt den Vorrang des völkerrechtlichen 'ius cogens' vor dem innerstaatlichen Recht wie auch vor völkerrechtlichen Verträgen.» Damit, glaube ich, ist verbal und materiell bestätigt, was der Bundesrat in einem Hinweis in seiner Botschaft ebenfalls aussagt.

Inhalt, sogar zentraler Inhalt in der Materie, die wir nun behandeln – über diese materielle Schranke und über dieses «ius cogens» des Völkerrechtes –, ist das Non-refoulement-Prinzip als Schranke. Da meine ich, die Botschaft sagt es klar, dass wir uns auch im Fall der Kündigung aller Verträge aus dieser Verpflichtung nicht zurückziehen können, dass wir ihr nicht ausweichen können, sondern dass wir sie entsprechend zu berücksichtigen haben. Frau Meier Josi und Herr Jagmetti haben in klaren historischen Anwendungsfällen diese Konsequenz aufgezeigt, und dem ist im Prinzip gar nichts beizufügen.

Ich würde meinen, damit sei auch das Problem, das Herr Piller aufgeworfen und an die Adresse des Bundesrates gerichtet hat, zumindest angesprochen.

Letzte Frage, die sich uns stellt: Ist es unsere Aufgabe, ist es rechtlich eindeutig unsere Aufgabe, diese materielle Schranke festzustellen und die Konsequenz der Ungültigkeit bei einer dieser Initiativen zu ziehen? Darf ich daran erinnern, dass wir immer wieder Initiativen für ungültig erklärt haben? Darf ich daran erinnern, dass wir ihre Gültigkeit festgestellt haben? Daraus ist zu schliessen, dass die Verfassung und damit der Souverän das Parlament für die Prüfung dieser Frage als zuständig erklärt haben und uns nicht das Vergnügen, sondern die Last der Prüfung auferlegt haben.

Wir haben hier eine staatspolitische, eine staatsrechtliche Aufgabe wahrzunehmen, die unser Wissen, unser Wollen und unsere Redlichkeit fordert. Wenn wir das tun, kommen wir sowohl vom Auftrag, den wir erhalten haben, wie vom Inhalt der Problemstellung her – in diesem Fall bei der ersten dieser Initiativen, die zu prüfen sind – zum Schluss, den der Bundesrat und die Kommission ziehen, und ich schliesse mich ihnen an.

Schmid Carlo (C, AI), Sprecher der Minderheit: Ich nehme an, Sie erlauben, dass ich noch ein zweites Mal das Wort ergreife, da ich auf weiter Flur allein geblieben bin. Ich möchte mich mit zwei Argumenten auseinandersetzen, und zwar kurz:

Das erste Argument ist die historische Begründung, weswegen wir hier eine Ungültigkeitserklärung beschliessen müssten; Frau Meier Josi und Herr Jagmetti haben sie vorgetragen. Glauben Sie nicht, dass mich diese Argumente nicht auch be-

schäftigen! Aber ich sehe den Wert dieser Argumente im Sinne der politischen Auseinandersetzung, gegen die Initiative, im Kampf mit ihr und im Kampf gegen sie. Das sind Gründe, weswegen Volk und Stände diese Initiative ablehnen müssen. Es ist keine stringente Begründung dafür, dass wir diesen Entscheid Volk und Ständen gar nicht vorlegen dürfen. Damit komme ich zum zweiten Argument: Herr Rhinow und in seinem Gefolge etliche andere Kollegen haben gesagt, dass aufgrund der Bundesverfassung das Parlament, die Bundesversammlung, die Pflicht habe, Initiativen zu überprüfen, und dass eine Nicht-Üngültigerklärung Flucht aus der Verantwortung und Delegation der Verantwortung an das Volk bedeute. Ich bin eindeutig anderer Auffassung. Es ist zwar richtig, dass die Bundesversammlung Prüfungsorgan für Initiativen ist, so, wie ein Zivilgericht Prüfungsorgan eines Vertrages im Streitfall ist. Aber das heisst noch nicht, dass das Zivilgericht Beliebiges prüfen dürfte. Das Zivilgericht darf nur prüfen, wozu die Zivilprozessordnung es ermächtigt.

Wenn es die Bundesverfassung der Bundesversammlung anheimstellt, zu prüfen, ob die Einheit der Form und die Einheit der Materie gewahrt sind, darf das Parlament nicht davon ausgehen, dass es zusätzlich auch zur materiellrechtlichen Prüfung berufen ist.

Es gibt keine gesetzliche, vor allem keine verfassungsmässige Grundlage, die uns dieses Recht zugestehen würde. Das gibt es nicht! Und es ist noch die Frage, ob es sinnvoll wäre, wenn die Verfassung uns dieses Recht gäbe.

Frau Meier Josi, ich bin mit Ihnen sehr einverstanden: Es war ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit, als in den dreissiger Jahren die Judengesetzgebung passierte. Aber, Frau Meier: Wer hat diese Judengesetzgebung gemacht? Es war der Deutsche Reichstag, ein Parlament! Ich bin halt in Gottes Namen der Auffassung, dass Jean-François Aubert vor dreissig Jahren recht hatte, als er sagte, es sei richtig, dass das Volk unter Umständen widerwärtige Entscheide fällen könne, aber es gebe keinerlei Garantie dafür, dass die Bundesversammlung keine widerwärtigen Entscheide fälle.

Was Sie hier heute morgen praktiziert haben, ist ein gutes Stück weit Selbstgerechtigkeit, nämlich die Auffassung, dieses Parlament sei nicht in der Lage, zu fehlen, es sei nicht in der Lage Fehlentscheide zu treffen. Auf alle Fälle sei das Volk eher in der Versuchung, Fehlentscheide zu treffen. Und wenn man uns sagt, diese Frage dürfe dem Volk gar nicht vorgelegt werden, lässt sich eine solche Fragestellung immer noch weiter zurückverfolgen: Warum darf diese Frage dann uns gestellt werden? Hätte es nicht der Bundesrat sagen müssen? Denn – wie gesagt –: Die Verfassung sagt überhaupt nicht, dass wir dafür zuständig sind, diese Frage zu behandeln.

Aus all diesen Gründen gebe ich Ihnen gerne zu, dass alle Ihre Argumente, die Sie für die Ungültigkeit herangezogen haben, von mir vollends geteilt werden, aber nicht für die Begründung der Ungültigkeit, sondern als Argumente für die Ablehnung dieser Initiativen. Ich bin aus formalen, aber auch hochpolitischen Gründen weiterhin der Auffassung, wir hätten hier keine Ungültigerklärung auszusprechen.

Zimmerli Ulrich (V, BE): Die Debatte ist – namentlich nach dem Votum von Herrn Schmid Carlo – wirklich grundsätzlich geworden, und Herr Schmid hat mich zu einem einzigen Satz der Replik provoziert:

Unsere Verfassung geht davon aus, dass es auch einem souveränen Staat nicht zusteht, mit einer Initiative, d. h. über die Volksrechte, das Recht auf Leben und damit das elementare Menschenrecht in Frage zu stellen; und das tun wir, wenn wir die Initiative für gültig erklären.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Nachdem die Argumente sehr gründlich dargelegt worden sind, kann ich mich als Berichterstatter kurz fassen. Ich möchte nur vier Punkte richtigstellen, die das letzte Votum von Herrn Schmid Carlo betreffen.

1. Materielle Schranken im Initiativrecht sind nichts Neues. Herr Schmid Carlo hat uns vorhin wieder dargelegt, das Parlament sei nicht befugt, zu prüfen, ob eine Initiative gegen mate-

rielle Schranken des Initiativrechtes verstosse. Das ist nichts Neues. Dies ist seit mindestens vierzig Jahren allgemein anerkannt, als die Chevallier-Initiative ungültig erklärt wurde. Damals hat man erstmals die Undurchführbarkeit als materielle Schranke des Initiativrechtes anerkannt.

Wir haben in den letzten Jahren auch in diesem Rat grosse Diskussionen über materielle Schranken des Initiativrechtes geführt, und wir haben sie immer bejaht. Ich erinnere Sie daran, dass wir die Diskussion über das Rückwirkungsverbot von Initiativen geführt haben. Ich erinnere Sie daran, dass wir vor einem halben Jahr in diesem Rat eine Motion einstimmig an den Bundesrat überwiesen haben, nach der er die materiellen Schranken des Initiativrechtes gründlich auflisten und ausarbeiten müsse. Was wir heute vor uns haben, ist lediglich ein vorgezogener Anwendungsfall dessen, was wir einer gründlichen Prüfung unterziehen wollen.

Herr Huber hat es auf den Punkt gebracht: Hier geht es um eine neue Qualität der materiellen Schranken der Verfassungsrechtsrevision. Es ist neu, dass wir ethische, fundamentale Werte unserer Verfassung als unantastbar erklären, die als zwingendes Völkerrecht nicht durch eine Initiative verletzt werden dürfen. Das ist die neue Qualität. Dass es aber materielle Schranken gibt, ist nichts Neues.

2. Sind wir ein Priesterkollegium, das entscheidet, was die Gläubigen beten dürfen oder nicht? Nein! Wir sind von Verfassung wegen berufen, uns über die Gültigkeit von Initiativen auszusprechen. Und wenn wir einerseits den Grundsatz der Einheit der Materie zu überprüfen haben, haben wir andererseits auch zu überprüfen, ob durch die Initiative Schranken des Initiativrechtes verletzt sind. Das ist eine verfassungsmässige Aufgabe.

Ob wir nun das zwingende Völkerrecht als Schranke des Initiativrechtes anerkennen, ist der Rechtsspruch, den wir in dieser Arbeit fällen. Wir sind berufen, diese Aufgabe zu erfüllen, genau wie ein Zivilgericht seine Aufgabe zu erfüllen hat. Der Prüfungsstoff ist der, ob hier materielle Schranken verletzt werden. Diese Prüfung haben wir vorzunehmen.

Wenn wir sagen, unser Parlament habe keine Prüfung vorzunehmen, alles sei dem Volk vorzulegen, dann verneinen wir nicht nur das Vorhandensein jeder Schranke im Initiativrecht; dann heisst das auch, dass wir dem Volk künftig jede, auch die unsinnigste Initiative vorlegen müssen und keine materiellen Schranken anerkennen werden. Welche Initiative könnte noch ungültig erklärt werden? Es ist aber unsere grosse Aufgabe, diese Pflicht verantwortungsbewusst zu erfüllen, nicht leichtfertig – was wir auch nicht tun.

Da gilt es noch etwas beizufügen: Es macht hier den Eindruck – den hat die Debatte auf Herrn Piller gemacht –, als ob wir alle von Anfang an felsenfest davon überzeugt gewesen wären, diese Initiative sei ungültig. In Tat und Wahrheit ist es aber so, dass wir uns, auch in der Kommission, die Arbeit nicht leichtgemacht haben. Sowohl ich persönlich als auch andere haben darum gerungen. Niemand nimmt dem Volk gerne das Recht weg, abzustimmen, d. h., niemand spricht sich gerne für die Ungültigkeit einer Initiative aus. Aber im Lauf der ganzen Beratungen, in der Entwicklung der persönlichen Überlegungen sind wir nun heute zu einem Schluss gekommen. Dieser Entschluss steht heute felsenfest, auch wenn er sich nur langsam entwickelt und erhärtet hat.

Ich bin überzeugt, dass auch die meisten Unterzeichner dieser Initiative zum gleichen Schluss kämen, würde man die Sache mit ihnen gleich intensiv diskutieren. Wir sind die zuständige Behörde, die das entscheiden muss, und wir müssen uns entscheiden. Wir können uns dieser Aufgabe nicht entziehen.

3. Herr Schmid Carlo anerkennt selber das zwingende Völkerrecht. Wenn man das zwingende Völkerrecht anerkennt, stellt sich doch sofort die Frage: Ist die Initiative später durchsetzbar? Wir können uns beim ersten Entscheid, bei der Frage der Gültigkeit, nicht von der Frage der Durchführbarkeit dispensieren. Wir würden dem Volk in der Tat nur eine Scheinfreiheit vospiegeln; der Vollzug könnte, völkerrechtlich gesehen, gar nicht geschehen. Wir dürfen also beim heutigen Entscheid nicht nur die Frage prüfen, ob das Volk abstimmen dürfe; wir müssen bereits auch den zweiten Schritt bedenken, nämlich den der Durchführbarkeit.

4. Wir haben heute nur über die Gültigkeit der Initiative gesprochen. Wir haben – und ich bedaure das – keine Diskussion über die Frage der Asylproblematik geführt, die ja dieser Initiative zugrunde liegt. Diese Fragen, die Asyl- und die Migrationsfrage, bleiben ein Thema. Wenn wir uns für die Ungültigkeit der ersten Initiative (Vorlage A) aussprechen, negieren wir diese Probleme nicht. Wir anerkennen wohl – und sind sehr dankbar –, dass man die Asylprobleme dank einer starken Führung im Departement und im Amt immer besser in den Griff bekommt. Aber ich bin überzeugt, die Migrations- und die Asylfragen bleiben auch in Zukunft auf unserer Traktandenliste; sie sind mit dem heutigen Entscheid beileibe nicht gelöst.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte Ihnen einleitend herzlich für die grundsätzliche Art danken, in der Sie dieses Problem, das heute zum Entscheid ansteht, diskutiert und behandelt haben. Sie ist der Bedeutung des Entscheids, den Sie zu treffen haben, sicher angemessen, denn wie immer man die bisherige Diskussion betreffend Schranken auch versteht, ich glaube, eines ist klar: Es ist das erste Mal, dass das Parlament die Frage der materiellen Schranken der Verfassungsrevision und damit auch der Volksinitiativen aufgrund ihres Verstosses gegen zwingendes Völkerrecht und damit gegen höchste menschliche Werte – das Recht auf Leben, das Verbot der Folter usw. – zu entscheiden hat. Bevor ich aber auf diese Kardinalfrage eingehe, möchte ich doch die asylpolitischen Anliegen, die beiden Initiativen zugrunde liegen, hier kurz behandeln.

Die beiden Volksbegehren sind sich in ihrer Stossrichtung ähnlich; dies war der Grund, weshalb der Bundesrat sie im Rahmen der gleichen Botschaft behandelt und Ihnen zum Entscheid vorgelegt hat. Sowohl die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» der Schweizer Demokraten (SD) als auch die Initiative «gegen die illegale Einwanderung», die von der Schweizerischen Volkspartei (SVP) lanciert wurde, wollen ja in erster Linie die illegale Einwanderung und den Missbrauch des Asylrechtes bekämpfen.

Ich glaube, es ist sehr wichtig, beide Initiativen im Lichte der asylpolitischen Lage zu betrachten, wie sie sich zum Zeitpunkt ihrer Lancierung präsentierte. Die Schweizer Demokraten reichten ihre Initiative im Dezember 1990 ein, die SVP reichte ihre im März 1992 ein. Die Initiativen sind nämlich offensichtlich Reaktionen auf die asylpolitische Situation, wie sie in den Jahren 1990 und 1991 in unserem Land tatsächlich bestand. Die Lage wurde damals auch von den Kantonen als dramatisch eingeschätzt. Mehrere Standesinitiativen, so von Zürich, Thurgau, Aargau, Luzern, forderten drastische Massnahmen wie Quotenregelungen für Asylbewerber oder die sofortige Ausschaffung von illegal Eingereisten, um die Situation auf Stufe Bund und Kanton in den Griff zu bekommen. Damals waren mit jährlich 37 000 und dann im Jahr 1991 sogar 41 000 Asylgesuchen, bei einer Anerkennungsquote von lediglich 5 Prozent, neue Höchstwerte zu verzeichnen. Zudem waren allein in erster Instanz über 50 000 Gesuche pendent. Zu dieser Zeit wies die Schweiz, gemessen an ihrer Bevölkerungszahl, im Vergleich mit anderen westeuropäischen Staaten den höchsten Anteil an Asylsuchenden auf. Den Initiativen lag zweifellos die Befürchtung zugrunde, dass sich diese Entwicklung noch verschärfen und die Lage ausser Kontrolle geraten könnte.

Heute dürfen wir nun glücklicherweise sagen, dass sich diese Befürchtungen nicht bewahrheitet haben. Mit den Massnahmen, die das Parlament und der Bundesrat in den letzten Jahren getroffen haben, ist es gelungen, eine Trendwende herbeizuführen. In den letzten drei Jahren wurden nur noch 16 000 bis 25 000 Asylgesuche eingereicht, und die Pendenzen beim Bundesamt für Flüchtlinge sind auf unter 20 000 gesunken. Heute sind die Asylbehörden in erster und zweiter Instanz in der Lage, 80 Prozent der Asylgesuche innert drei Monaten zum Abschluss zu bringen. Zwar bestehen leider immer noch gewisse Defizite beim Vollzug von Wegweisungen.

Um diesen und anderen Missständen im Asyl- und Ausländerbereich zu begegnen, haben Sie und hat schliesslich das Volk mit überwältigender Mehrheit das Bundesgesetz über

Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht gutgeheissen. Damit stehen uns nun auch beim Vollzug von Wegweisungen und bei einem grob rechtsmissbräuchlichen oder gar kriminellen Verhalten von Asylbewerbern und Ausländern griffige Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung.

Bemühungen zur Verhinderung illegaler Wanderungsbewegungen und zur Verbesserung des Vollzugs von Wegweisungen sind aber auch auf der internationalen Ebene im Gang. Die europäischen Zielstaaten der Einwanderung sind in den letzten Jahren immer stärker zur Überzeugung gelangt, dass Strategien in der Flüchtlings- und Migrationspolitik nur im Zusammenwirken der Staatengemeinschaft Erfolg versprechen. Die Schweiz bemüht sich deshalb u. a. um einen Anschluss ans Dubliner Erstasylabkommen und um einen Beitritt zum multilateralen Rückübernahmeabkommen, das die Schengen Staaten und Polen abgeschlossen haben. Die Europäische Union hat der Schweiz 1992 einen Anschluss an das Dubliner Abkommen in Aussicht gestellt und ihr sogar bereits einen Entwurf für ein sogenanntes Parallelabkommen überreicht. Dieses Abkommen mit der EU kann aber erst abgeschlossen werden, wenn alle Staaten das Dubliner Abkommen ratifiziert haben. Bisher fehlen leider – dieser Ratifikationsvorgang ist in den EU-Staaten, wenn jeder Staat einzeln ratifizieren muss, sehr zeitaufwendig – noch Holland, Belgien und Spanien. Zudem wollen wir mit möglichst vielen Staaten bilaterale Schubabkommen vereinbaren.

Mit diesen Mitteln wird es in vielen Fällen gelingen, illegale Wanderungsbewegungen rückgängig zu machen, das Einreichen von mehreren Asylgesuchen durch ein und dieselbe Person in Westeuropa zu unterbinden und auch einen konsequenten Vollzug der Wegweisungen sicherzustellen.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass er innerstaatlich heute eigentlich alle Handlungsmöglichkeiten zur Bekämpfung der Asylmissbräuche weitestgehend ausgeschöpft hat, dass er aber vor allem im internationalen Bereich noch Handlungsmöglichkeiten hat. Wir müssen allerdings zur Kenntnis nehmen, dass es auf diesem internationalen Parkett – natürlich auch wegen unserer Nichtmitgliedschaft in der EU – besonders viel Geduld und Beharrungsvermögen braucht.

Die wichtigsten Eckpfeiler unserer Asylpolitik bilden die sogenannten Non-refoulement-Prinzipien. Die Rückschiebverbote, die in der Genfer Flüchtlingskonvention, in der Europäischen Menschenrechtskonvention, in der Uno-Folterkonvention und im Uno-Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte verankert sind, verbieten es, jemanden in einen Staat wegzuwiesen, in dem ihm eine Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Anschauungen droht. Dasselbe gilt, wenn jemand durch eine Wegweisung der konkreten Gefahr der Folter oder einer unmenschlichen Behandlung ausgesetzt würde.

Zur Würdigung der Volksinitiative der Schweizer Demokraten: Die Initiative der Schweizer Demokraten «für eine vernünftige Asylpolitik» sieht eine radikale Abkehr von diesen international anerkannten Kerngehalten der Flüchtlings- und Menschenrechte vor. Die Initiative verlangt eine radikale Änderung der gesamten Asylpolitik, die das Parlament und der Bundesrat bisher verfolgt haben. Beispielsweise soll der Begriff des Flüchtlings gegenüber den heute geltenden Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention und des schweizerischen Asylgesetzes eingeschränkt werden, indem Staatenlose und Familienangehörige von Flüchtlingen nicht mehr als solche anerkannt werden könnten.

Drastische, zutiefst unmenschliche Massnahmen sind für illegal eingereiste Asylbewerber vorgesehen. Sie sollen umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeit aus der Schweiz weggewiesen werden. Dies würde bedeuten, dass bei ihnen überhaupt nichts mehr geprüft werden dürfte und könnte, auch wenn sie dadurch einer politischen Verfolgung, der Folter oder gar dem Tod ausgesetzt würden. Durch diesen Verzicht auf das Rückschiebverbot würden illegal eingereiste Asylbewerber selbst dann in ihre Heimatstaaten zurückgeschafft, wenn sie dort an Leib und Leben gefährdet wären. Ein solches Handeln aber hätte unabsehbare Konsequenzen, in erster Linie für die Betroffenen selbst, aber auch für die Stel-

lung der Schweiz in der Staatengemeinschaft. Wir wären gezwungen, die wichtigsten internationalen Verträge im Flüchtlings- und Menschenrechtsbereich zu kündigen. Die Initiative sieht dies übrigens in den Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung (Art. 20 neu) ausdrücklich vor. Das würde aber bedeuten, dass die Schweiz den Flüchtlings- und Menschenrechtsschutz gesamthaft ablehnt.

Die Initiative verlangt damit nicht weniger als den vollständigen Bruch mit der humanitären Tradition unseres Landes. Damit würden wir aufhören, ein Rechtsstaat zu sein, und wären international auch politisch total isoliert.

Weil von «Europarats-Kandidaten» unter anderem die Ratifikation der EMRK verlangt wird, müsste die Schweiz aus dem Europarat austreten und hätte keinen Zugang mehr zum Dubliner Erstasylabkommen und überhaupt zu diesen multilateralen Abkommen, die alle ausdrücklich die Einhaltung der Non-refoulement-Prinzipien voraussetzen.

Die Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» hätte aber nicht nur diese gravierenden politischen Konsequenzen. Sie wirft auch ganz zentrale rechtliche Fragen auf, die sich in dieser Form für unser Land noch nie gestellt haben.

Der Bundesrat musste nämlich in seiner Botschaft zur Frage Stellung beziehen, ob der Revision unserer Bundesverfassung und damit auch den Volksrechten dort Schranken gesetzt sind, wo sich eine Volksinitiative nicht mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen unseres Landes vereinbaren lässt.

Die eidgenössischen Räte und der Bundesrat haben sich bereits im Rahmen der EWR-Debatte ausführlich zum Verhältnis zwischen Völker- und Landesrecht geäußert. Dabei gelangten sie, in Übereinstimmung mit der völkerrechtlichen Gerichtspraxis, der Rechtsprechung des Bundesgerichtes und der Lehre zur Auffassung, dass das Völkerrecht grundsätzlich Vorrang hat. Dieses Prinzip ist auch in der von der Schweiz ratifizierten Wiener Vertragsrechtskonvention verankert und gilt heute in unserem Land allgemein als anerkannt.

Damit ist nun freilich noch nicht beantwortet, wie mit Volksinitiativen zu verfahren ist, die dem Völkerrecht widersprechen. Die ältere Lehre hat eher verneint, dass aus dem Völkerrecht materielle Schranken der Verfassungsrevision entstehen können. Diese Auffassung hat sich aber in den letzten Jahrzehnten deutlich gewandelt. Heute sind praktisch alle Autoren, auch der von Herrn Schmid Carlo namhaft gemachte Professor Aubert, der Meinung, dass zumindest die Normen des zwingenden Völkerrechtes durch die Bundesverfassung nicht verletzt werden dürfen; dass daher Verfassungsiniciativen ungültig zu erklären sind, wenn sie solch zwingenden Bestimmungen des Völkerrechtes widersprechen.

Bis heute wurde zwar noch nie eine Volksinitiative ungültig erklärt, die gegen Völkerrecht versties. Allerdings stellte sich diese Frage bisher regelmässig nur im Zusammenhang mit Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen, aus denen sich die Schweiz durch eine Kündigung hätte befreien können. Ich erinnere an die Rheinau-Initiative im Jahr 1953, an die Staatsvertrags-Initiative der Nationalen Aktion im Jahr 1973 und an die Überfremdungs-Initiativen der sechziger und siebenziger Jahre, die dann allesamt verworfen wurden.

Eine Annahme dieser Initiativen wäre jeweils als Verpflichtung des Bundesrates zu werten gewesen, die durch die Initiativen verletzten völkerrechtlichen Verträge zu kündigen und damit wieder einen völkerrechtskonformen Zustand herzustellen oder allenfalls Schadenersatz zu bezahlen. Diesen Schritt sieht zwar die SD-Initiative in den Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung auch vor, aber hier liegt nun der entscheidende Unterschied zu all diesen Präjudizien, die ich genannt habe. Die Non-Refoulement-Bestimmungen, die durch die Initiative verletzt würden, werden heute in ganz Westeuropa, in Nordamerika und in vielen anderen Staaten als Völkergewohnheitsrecht mit zwingendem Charakter anerkannt. In der Schweiz wurde diese Überzeugung bei verschiedenen Gelegenheiten auch vom Bundesgericht ausdrücklich anerkannt; ich verweise auf die Entscheidungen 109 Ib 72 und 111 Ib 70. Auch die herrschende Lehre teilt diese Auffassung. Zum zwingenden Völkergewohnheitsrecht werden nun allerdings – und das ist für den Entscheid, den Sie zu treffen haben,

wichtig zu wissen – nur sehr wenige Normen wie eben das Non-refoulement-Prinzip, das Genozid- und das Folterverbot gezählt, die zu den Kerngehalten der internationalen Rechtsordnung gehören und elementare menschliche Grundwerte wie das Recht auf Leben schützen.

Mit oder ohne Vertrag sind die Staaten daher an diese fundamentalen Rechte gebunden. Sie stehen eben nicht zur demokratischen Disposition. Das ist das Entscheidende, weil es um zentrale menschliche Grundwerte geht.

Hier kann ich auf die Frage von Herrn Piller eingehen. Herr Piller und Herr Schmid Carlo haben die Frage aufgeworfen, ob wir denn überhaupt als letzte Instanz befugt seien, Volksinitiativen für gültig oder ungültig zu erklären. Dazu gibt Ihnen Artikel 24 des Geschäftsverkehrsgesetzes wenigstens in bezug auf die positivrechtliche Ordnung in Artikel 121 der Bundesverfassung eine ganz klare Antwort. Danach sind die eidgenössischen Räte gehalten, die Gültigkeit oder Ungültigkeit von Volksinitiativen zu entscheiden.

Ich gebe zu: Dort wird das nur in bezug auf dieses formalrechtliche Prinzip der Einheit der Materie festgehalten; aber immerhin ist klar, dass ein solcher Entscheid nicht referendumsfähig ist, sondern dass – wie zu Recht gesagt worden ist – hier das Parlament eigentlich die Funktion zu übernehmen hat, die in anderen Staaten ein Verfassungsgerichtshof wahrnimmt. Das ist, so glaube ich, von keiner Seite bestritten.

Nun hat Herr Schmid Carlo ein Votum für eine absolute, an keinerlei inhaltliche Schranken gebundene Volkssouveränität abgegeben. Herr Schmid, im letzten Jahrhundert, als die Nationalstaaten aufgekomen sind, war das zweifellos die vorherrschende Meinung. In unserem Staat herrschte auch sehr lange die dominierende Auffassung, dass die Volkssouveränität absolut zu verstehen sei. Aber dann haben wir leider aus der Geschichte lernen müssen – dann kamen die grässlichen Erlebnisse des 20. Jahrhunderts: Ich glaube, diese haben uns doch klar gezeigt, dass es eben übergeordnete Werte geben muss, an die jede staatliche Instanz, sowohl Bundesrat als auch Parlament und Volk, gebunden ist. Das ist der entscheidende Fortschritt, den wir auf diesem Gebiete gemacht haben.

Ich glaube, Herr Schmid, es kommt sicher nicht von ungefähr, dass man sich ausgerechnet in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg mit diesem Problem der materiellen Schranken der Verfassungsrevision in besonders intensiver Weise auseinandergesetzt hat. Wenn Sie weiter eine Theorie der absoluten Volkssouveränität vertreten, dann liefern Sie damit natürlich auch eine demokratische Rechtfertigung für den totalen Unrechtsstaat; das können wir nach all dem, was wir in diesem Jahrhundert erlebt haben, einfach nicht mehr weiter vertreten. Es kommt nun aber noch etwas anderes dazu: Für uns im Bundesrat war letztlich die Einsicht ganz entscheidend, dass wir eigentlich nur einer Scheindemokratie eine Chance geben, wenn Sie diese Initiative nicht für ungültig erklären und Sie sie Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreiten. Denn das ist doch keine echte Demokratie, die bei einer Abstimmung eigentlich nur im einen Fall – nämlich bei der Ablehnung der Initiative – Folge haben kann. Würde nämlich der Souverän der Initiative zustimmen, dann würden die Behörden ja in die unmögliche Lage versetzt, entweder die Initiative nicht anzuwenden – was aus demokratischer Sicht verheerend wäre – oder die Initiative anzuwenden und damit die Menschen möglicherweise in die Folter oder sogar in den Tod zu schicken.

Das ist doch keine echte Wahl. Das wäre eine Scheindemokratie, und einer Scheindemokratie wollen und dürfen wir keinen Vorschub leisten. Gerade ein kleines Land wie die Schweiz hat alles Interesse daran, dass diese fundamentalen letzten Rechtsprinzipien hochgehalten werden. Für das Volk und die Stände besteht somit keine wirkliche, keine echte demokratische Wahlmöglichkeit. Sowohl den von den Wegweisungen betroffenen schutzbedürftigen Personen als auch unserem Land würde bei einer Annahme der Initiative ein nicht wieder gutzumachender, ein irreparabler Schaden zugefügt. Eine solche Wahl ist für einen Rechtsstaat unzulässig. Das, das gebe ich zu, ist das Neue dieses Entscheides.

Nun bin ich freilich mit den Herren Schmid, Bütiker und anderen durchaus einverstanden, dass – wenn man die Dinge so

sieht – angesichts dessen, dass Volk und Stände wirklich die oberste Gewalt in unserer Eidgenossenschaft sind, solche materielle Schranken der Verfassungsrevision einer sehr, sehr sorgfältigen Ein- und Abgrenzung bedürfen.

Ich bin mit Ihnen beispielsweise ohne weiteres einverstanden, dass es nicht anginge, einfach zu erklären: Wir müssen alle Volksinitiativen, die gegen Völkerrecht verstossen, ungültig erklären. Da bin ich mit Ihnen vollständig einverstanden, da müsste zunächst der Verfassungsgeber handeln. Darüber werden wir wahrscheinlich dann im Rahmen der Verfassungsrevision wieder miteinander diskutieren. Aber dieser Fall hier ist von einer ganz anderen Qualität, weil er – wie gesagt – folgendermassen gekennzeichnet ist: Wenn die Initiative angenommen würde, würde das nicht nur zur Kündigung irgendwelcher Staatsverträge und zur politischen Isolierung der Schweiz in Europa und in der Welt führen, sondern für die Betroffenen und für unser Land gerade auch ein irreparabler, nicht wiedergutzumachender Schaden. Das ist das entscheidende Kriterium, das uns hilft, gegenüber weiter gehenden Forderungen hier die nötigen Abgrenzungen vorzunehmen.

Ich kann – ich bin ja schliesslich auch Appenzeller – Sie versichern: Der Bundesrat ist mit einer ausgesprochen volkrechtsfreundlichen Grundhaltung an diese Initiative herangegangen. Wenn der erwähnte Widerspruch zwischen der Initiative und dem zwingenden Völkerrecht durch eine verfassungskonforme Auslegung hätte behoben werden können – wie wir das mit der SVP-Initiative tun –, hätte der Bundesrat mit Sicherheit keinen Antrag auf Ungültigerklärung gestellt.

Dass er übrigens, Herr Büttiker, die Frage sehr initiativfreundlich angegangen ist, zeigt gerade der Umstand, dass wir hier zum ersten Mal auch die Frage der Teilungültigkeit aufgeworfen haben. Es ging uns wirklich darum, die Volksrechte im weitestmöglichen Mass zu respektieren. Deshalb haben wir uns gefragt: Könnte hier nicht die Teilungültigkeit, wie sie vom Bundesgericht gegenüber kantonalen Volksinitiativen entwickelt worden ist und eigentlich aus dem allgemeinen Rechtsprinzip der Verhältnismässigkeit abgeleitet wird, weiterhelfen?

Wir haben aber gesehen, dass zwei der zentralen Bestimmungen der Initiative dem zwingenden Völkerrecht krass zuwiderlaufen. Wenn wir die Absätze 1 und 4 von Artikel 69quater (neu) amputieren würden, hätte diese Initiative keinen vernünftigen Sinn mehr, und wir täten auch jenen unrecht, die diese Initiative unterschrieben haben.

Wir haben dann allerdings – und das mag eine etwas mangelnde Harmonisierung zur anderen Botschaft sein – die Frage der Teilungültigkeit nicht weiter verfolgt; eigentlich auch etwas in der Art von Gerichten, weil wir gesagt haben: Hier führt die Teilungültigkeit sowieso nicht weiter, also müssen wir diese heikle Frage, die auf Bundesebene sehr kontrovers ist – vor allem auch mit Bezug auf den Wortlaut von Artikel 27 des Geschäftsverkehrsgesetzes –, offenlassen.

Der Bundesrat hätte Ihnen im übrigen auch keinen Antrag auf Ungültigerklärung gestellt, wenn wegen der Initiative irgendein völkerrechtlicher Vertrag hätte gekündigt werden müssen, um die Übereinstimmung von Landesrecht und Völkerrecht wiederherzustellen.

Damit haben wir wirklich auch die nötigen Ab- und Eingrenzungen vorgenommen, so dass keinerlei Gefahr besteht, dass man sagen kann: Jetzt beginnt man mit diesem krassen Fall, und dann werden Bundesrat und Parlament auf dieser Linie weiterfahren und immer mehr Initiativen ungültig erklären. Hier haben Sie wirklich eine klare Ein- und Abgrenzung. Das kommt nur in Frage, wenn ein Verstoss gegen zwingendes Völkerrecht vorliegt, wo es wirklich um die grundlegenden menschlichen Werte geht.

Ich komme nun zur SVP-Initiative: Bei der Initiative «gegen die illegale Einwanderung» sind alle vorgeschlagenen Massnahmen völkerrechtskonform auslegbar, weil das Non-refoulement ausdrücklich vorbehalten bleibt. Die Initiative ist deshalb nach Auffassung des Bundesrates gültig.

Recht. Die Initiative der SVP übernimmt beispielsweise den geltenden Flüchtlingsbegriff des Asylgesetzes, verankert den Vorrang des Non-refoulement-Prinzips und legt fest, dass Asylbewerber keinen Rechtsanspruch auf freie Einreise in die Schweiz, auf freie Niederlassung und auf Aufnahme einer Erwerbstätigkeit haben. All dies gilt bereits heute. Durch die Initiative würden lediglich diese im Landesrecht bereits verankerten Prinzipien – statt wie bisher auf Gesetzesstufe – neu auf Verfassungsstufe verankert. Damit würde es aber schwieriger, die genannten Bereiche an künftige, heute noch nicht voraussehbare Entwicklungen anzupassen.

Eines der Hauptanliegen der Initianten liegt sodann in der Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Die Initiative verlangt in diesem Punkt, dass auf Gesuche illegal eingereister Asylbewerber nicht eingetreten wird und die betreffenden Gesuchsteller aus der Schweiz weggewiesen werden. Ein Nichteintreten auf die Gesuche illegal eingereister Asylbewerber hätte zur Folge, dass die Asylbehörden in diesen Fällen weder die Flüchtlingseigenschaft noch die Frage der Asylgewährung, sondern nur noch das Non-refoulement, die Zumutbarkeit und die Möglichkeit des Vollzugs der Wegweisung, zu prüfen hätten. Wenn sich bei der Non-refoulement-Prüfung aber herausstellen würde, dass ein illegal eingereister Asylbewerber in seinem Heimatstaat bei einer Wegweisung asylrelevanten Verfolgungen ausgesetzt würde, müsste ihm im Sinne einer völkerrechtskonformen Auslegung der Initiativbestimmung trotzdem die in der Genfer Flüchtlingskonvention garantierte Rechtsstellung zuerkannt werden. Diese unterscheidet sich im übrigen nur unwesentlich von der Rechtsstellung, welche die Asylgewährung vermittelt. Wir haben schon bei der Vorbereitung des dringlichen Bundesbeschlusses über das Asylverfahren erkannt, dass eine an sich rechtlich mögliche Einschränkung des Verfahrens in der Sache selber nicht weiterführt.

Griffige Massnahmen zur Verhinderung illegaler Einreisen sind deshalb nicht durch den vorgeschlagenen Initiativtext, sondern durch einen Anschluss der Schweiz an die bereits erwähnten internationalen Abkommen zu erreichen.

Der Text der Initiative der SVP sieht sowohl in Nichteintretensfällen als auch im Normalverfahren eine umfassende Non-refoulement-Prüfung vor. Gleichzeitig sollen nun aber mit einer Beschwerde gegen Nichteintretensentscheide und die Asylverweigerung nur noch die Verletzung von Bundesrecht, eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung und die Verletzung des rechtlichen Gehörs gerügt werden können.

Uns scheint, dass diese beiden Bestimmungen in einem offensichtlichen Widerspruch zueinander stehen. Wenn der vom Asylsuchenden vorgebrachte Sachverhalt, der für die Non-refoulement-Prüfung wesentlich ist, von der Beschwerdeinstanz nicht mehr, wie dies heute der Fall ist, auch auf seine Vollständigkeit und Richtigkeit hin überprüft werden kann, ist die Beschwerdeinstanz gar nicht in der Lage, eine umfassende Prüfung des Rückschiebeverbotes vorzunehmen.

Auch hier muss folglich der in der Initiative enthaltene Vorbehalt des Rückschiebeverbotes herangezogen werden, damit eine völkerrechtskonforme Auslegung möglich ist. Die Bestimmung ist demnach so zu verstehen, dass die Beschwerdeinstanz in der Frage des Non-refoulements, in Abweichung zu den vorgesehenen Einschränkungen, wie heute eine umfassende Überprüfung der Non-refoulement-Gründe vornehmen kann, welche die Überprüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit des Sachverhalts sowie der Angemessenheit des erstinstanzlichen Entscheides umfasst. Damit würde sich also im Vergleich zum heutigen Verfahren auch in bezug auf die Non-refoulement-Prüfung nichts ändern.

Die Urheber der SVP-Initiative wollen sodann die wirtschaftliche Anziehungskraft der Schweiz auf Asylbewerber senken und sogenannte unechte Flüchtlinge abschrecken. Dies soll u. a. dadurch gelingen, dass das Arbeitseinkommen von Asylbewerbern der Zwangsverwaltung des Bundes unterstellt wird. Der Bund soll aus diesem Einkommen zunächst den Lebensunterhalt und alle übrigen vom Asylbewerber verursachten Kosten decken und einen allfälligen Überschuss erst im Falle der Asylgewährung oder der Ausreise ausbezahlen. Abgesehen von der rechtlichen Problematik, wahrscheinlich so

gar der Unvereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie der Bundesverfassung, wäre – das ist für uns der entscheidende Ablehnungsgrund – ein solches Vorgehen undurchführbar.

Wenn wir uns vorstellen, dass bereits heute 37 200 Konti für Erwerbstätige aus dem Asylbereich geführt werden, ist es undenkbar, dass im Sinne der Initiative eine Bundesbehörde in jedem Einzelfall über die Berechtigung für den Kauf eines Kleidungsstückes oder die Auszahlung von Kleinbeträgen für persönliche Bedürfnisse zu befinden hätte. Angesichts der tiefen Durchschnittslöhne bei Asylbewerbern könnte im Ergebnis kein wesentlich höherer Betrag zurückbehalten werden, als dies heute der Fall ist.

Im übrigen darf ich Sie daran erinnern, dass die Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht mit dem Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994 über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich, mit Wirkung ab Januar 1995, erhöht wurde. Der Lohnabzug für Fürsorge- und Vollzugskosten wurde von 7 auf 10 Prozent monatlich, der Rückerstattungsbeitrag von 3600 auf 4800 Franken erhöht. Auf den von den PTT im Auftrag des Bundes geführten Sicherheitskonti befinden sich zurzeit Sicherheitsleistungen in der Höhe von 84 Millionen Franken. Bei noch höheren Abzügen würde die Arbeitsaufnahme für Asylbewerber ohnehin unattraktiv, was nur zu steigenden Fürsorgekosten führen würde. Eine Zwangsverwaltung der Asylbewerber-Einkommen durch den Bund hätte schliesslich einen enormen, unserer Meinung nach wirklich unverhältnismässigen administrativen Aufwand zur Folge.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung», also die SVP-Initiative, völkerrechtskonform auslegbar ist. Hingegen bringen uns die von den Initianten formulierten Forderungen nicht weiter. Diese sind entweder bereits auf Gesetzesstufe normiert und hätten daher bloss eine Verankerung auf Verfassungsstufe zur Folge, oder sie enthalten nichts wesentlich Neues, vor allem nichts Praktikables zur geltenden Asylpolitik. So kann das wichtigste Ziel der Initianten, Missbräuche zu verhindern, mit dem vom Volk inzwischen angenommenen Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht viel besser erreicht werden. Die übrigen wünschbaren Korrekturen des Asylrechtes können dann bei der Überführung des dringlichen Asylverfahrensbeschlusses ins ordentliche Recht beraten werden. Die Überführung wird bekanntlich auf Ende 1997 fällig.

Aus diesen Gründen beantragt der Bundesrat den Räten, Volk und Ständen die Initiative der SVP mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten. Aus den dargelegten Gründen können wir mit gutem Grund auf einen Gegenvorschlag verzichten.

Mit dem vom Bundesrat und vom Parlament seit 1990 getroffenen Massnahmen ist es gelungen, einen deutlichen Trendbruch im Asylbereich herbeizuführen. Die derzeitige Lage erlaubt es, die humanitäre Asylpolitik weiterzuführen und krasse Missbräuche effizient zu bekämpfen. Die gegenwärtige Infrastruktur des Bundes genügt, um neue Eingänge rasch behandeln zu können und weitere Pendenzen abzubauen. Mit der vom Bundesrat und vom Parlament beschlossenen flexibleren Ressourcenpolitik, der sogenannten strategischen Leistungsbereitschaft, können wir zudem rasch auf sich ändernde Situationen im Flüchtlings- und Migrationsbereich reagieren. Zudem sind mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht die Voraussetzungen geschaffen, um Missbräuche wirksam zu bekämpfen.

Der Bundesrat wird in Zukunft vor allem alles daran setzen, dass der internationale Anschluss nicht verpasst wird. Und das ist ein weiterer ganz zentraler Grund, um die Initiative der Schweizer Demokraten abzulehnen bzw. ungültig erklären zu müssen. Hier haben wir noch Handlungsmöglichkeiten. Die entsprechenden Schritte sind eingeleitet. Leider braucht es aber viel Geduld, bis sich auf dem internationalen Parkett die erwünschten Erfolge realisieren lassen.

Die Initiativen der SD und der SVP bringen uns mit ihren Anliegen nicht weiter, sei es, weil sie rechtlich unzulässig sind, wie bei der Initiative der SD, sei es, weil die zulässigen und realisierbaren Forderungen bereits weitestgehend erfüllt sind, wie beim Volksbegehren der SVP.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Anträgen des Bundesrates zuzustimmen und den Antrag der Minderheit Schmid Carlo (Vorlage A) sowie den Antrag Uhlmann (Vorlage B) abzulehnen.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Detailberatung – Discussion par articles

**A. Bundesbeschluss über die Volksinitiative
«für eine vernünftige Asylpolitik»**

**A. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire
«pour une politique d'asile raisonnable»**

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Schmid Carlo)

Abs. 1

Die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» vom 15. Juli 1992 wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 1

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Schmid Carlo)

Al. 1

L'initiative populaire «pour une politique d'asile raisonnable» du 15 juillet 1992 sera soumise au vote du peuple et des cantons.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

Für den Antrag der Minderheit

32 Stimmen

2 Stimmen

Art. 2 (neu)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Schmid Carlo)

Volk und Ständen wird die Verwerfung der Volksinitiative beantragt.

Art. 2 (nouveau)

Proposition de la commission

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Schmid Carlo)

Il est proposé au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes	32 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

B. Bundesbeschluss über die Volksinitiative

«gegen die illegale Einwanderung»

B. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire

«contre l'immigration clandestine»

Titel und Ingress, Art. 1*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Uhlmann

Volk und Ständen wird die Annahme der Volksinitiative beantragt.

Art. 2*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Uhlmann

Le peuple et les cantons sont invités à accepter l'initiative.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	28 Stimmen
Für den Antrag Uhlmann	6 Stimmen

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes	29 Stimmen (Einstimmigkeit)
---------------------------	--------------------------------

*An den Nationalrat – Au Conseil national**Schluss der Sitzung um 11.00 Uhr**La séance est levée à 11 h 00*

Neunte Sitzung – Neuvième séance**Mittwoch, 13. März 1996**
Mercredi 13 mars 1996

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuba Jean-François (L, VD)

94.061

**Asylpolitik.
Volksinitiativen
Politique d'asile.
Initiatives populaires**Botschaft und Beschlussentwürfe vom 22. Juni 1994 (BBI III 1486)
Message et projets d'arrêté du 22 juin 1994 (FF III 1471)Beschluss des Ständerates vom 16. März 1995
Décision du Conseil des Etats du 16 mars 1995

Kategorie II/III, Art. 68 GRN – Catégorie II/III, art. 68 RCN

Antrag Keller

Rückweisung von Beschlussentwurf A an den Bundesrat mit dem Auftrag einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative auszuarbeiten, der folgende Grundsätze enthält:

1. möglichst enge Definition des Asylbegriffs;
2. Beschleunigung der Asylverfahren;
3. raschere Wegweisungspraxis;
4. Aufbau- und Überlebenshilfe in den Asylanten-Herkunftsländern gemäss Artikel 69quater Absatz 6 der Volksinitiative.

Proposition Keller

Renvoyer le projet d'arrêté A au Conseil fédéral avec mandat d'élaborer un contre-projet à l'initiative populaire, lequel devra traiter des points suivants:

1. définition aussi restreinte que possible de la notion d'asile;
2. accélération de la procédure d'asile;
3. procédure plus rapide en matière de renvoi;
4. aide au développement ainsi qu'à la survie dans les pays d'origine des demandeurs d'asile selon l'article 69quater alinéa 6 de l'initiative populaire.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Wir beschäftigen uns heute als Zweitrat mit zwei Initiativen, die als Reaktionen auf stark angestiegene Zahlen von Asylgesuchen, lange Behandlungsfristen und letztlich auch aus wahltaktischen Motiven verfasst und 1992 respektive 1993 – in einem Klima also, in welchem die Probleme im Asylbereich emotional hohe Wellen warfen – eingereicht wurden. Rund 50 000 pendente Gesuche, jährlich 37 000 bis 41 000 neue Gesuche und eine tiefe Anerkennungsquote liessen befürchten, dass die Probleme in naher Zukunft ausser Kontrolle geraten könnten. Die Kommission hörte die Initianten sowie vier Experten und das EJPD zur Frage der Ungültigkeit von Initiativen an. Gleichzeitig wurde in der Sicherheitspolitischen Kommission die Frage der Ungültigkeit der «Halbierungs-Initiative» behandelt. Die Kommission beschloss mit 16 zu 5 Stimmen, die Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» für ungültig zu erklären. Mit 14 zu 4 Stimmen beantragt sie dem Rat, die Initiative «gegen die illegale Einwanderung» abzulehnen. Zuerst zur Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik»: Was will sie? Das Ziel der im Wahljahr 1991 lancierten Initiative ist es, den Flüchtlingsbegriff so einzugrenzen, dass illegal eingereiste Asylbewerber – das sind nach Angaben des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) rund 70 bis 80 Prozent aller Gesuchsteller – umgehend und ohne Beschwerdemöglich-

keit ausgeschafft werden. Dabei soll nicht abgeklärt werden, ob sie dadurch der politischen Verfolgung, der Folter oder der unmenschlichen Behandlung ausgesetzt würden. Staatsverträge, die der neuen Bestimmung in der Bundesverfassung widersprechen, wären sofort zu kündigen.

Wir haben uns in diesem Rat über die Frage der Voraussetzungen für die Gültigkeit respektive Ungültigkeit einer Initiative vor nicht allzu langer Zeit unterhalten. In einer ständigen Praxis, die sich zu Verfassungsgewohnheitsrecht verdichtet hat, sind Bundesrat und Parlament davon ausgegangen, dass nicht nur die Einheit der Form und der Materie zu prüfen ist, sondern auch die Frage der faktischen Durchführbarkeit.

Dies führte beispielsweise im Fall der Chevallier-Initiative zu einer Ungültigerklärung. Diskutiert wurde auch immer wieder die Völkerrechtswidrigkeit. Ganz bewusst wurden Initiativen zugelassen, z. B. die Rheinau-Initiative, die Staatsvertrags-Initiative und verschiedene Initiativen der Nationalen Aktion, obwohl sie alle dem Völkerrecht widersprachen. Sie widersprachen Verträgen, aber kündbaren Verträgen. Eine Gutheissung dieser Initiativen wäre für die Schweiz zwar peinlich, aber rechtlich durchaus möglich gewesen.

Erstmals in der Geschichte wird aber mit der Initiative, die wir heute behandeln, Völkerrecht zur Disposition gestellt, das nicht nur in zahlreichen Abkommen enthalten ist, denen die Schweiz beigetreten ist. Vielmehr stellt die Initiative Recht in Frage, das zum unumstösslichen Kern des alle Staaten verpflichtenden allgemeinen Völkerrechts gehört. Das Rückschiebeverbot stellt zwingendes Völkerrecht dar, das nicht gekündigt werden kann. In Absatz 4 verstösst die Initiative ganz klar gegen das Non-refoulement-Prinzip, inhaltlich auch in Absatz 1. Dies wird in der bundesrätlichen Botschaft einlässlich erläutert.

Es geht hier also um die oberste Stufe des Völkerrechts, nämlich um das zwingende Völkergewohnheitsrecht, und damit um den unumstösslichen Kern des Völkerrechts. Es ist zwar in keinem Lehrbuch umschrieben, wo für dieses Völkerrecht die Grenzen bestehen, und es ist der Kommission ganz klar bewusst, dass eine Auslegung nie und keinesfalls extensiv erfolgen darf. Ganz sicher aber gehört zum unkündbaren Kern des Völkerrechts der Grundsatz, dass von Folter, Tod oder Verfolgung bedrohte Menschen nicht mit dem Segen der Bundesverfassung umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeit ausgewiesen werden dürfen.

Diese materielle Schranke des Initiativrechts war für die Kommissionsmehrheit der ausschlaggebende Grund für die Ungültigerklärung. Wenn die Initianten geltend machen, dass die Ungültigerklärung Volksrechte missachte, nämlich diejenigen der 120 000 Unterzeichner der Initiative, so ist ihnen entgegenzuhalten, dass sie bei sorgfältiger Vorbereitung dieser Initiative das Problem des Non-refoulement-Prinzips hätten prüfen und erkennen müssen, dass hier für sie ein Problem bestand. In der SVP-Initiative wurde eine entsprechende Einschränkung denn auch nachträglich noch in den Text eingebracht.

Wenn Herr Steffen als Initiant, der in der Kommission angehört wurde, in den von ihm an die Ratsmitglieder verteilten Unterlagen aus den Kommissionsprotokollen Herrn Professor Fleiner zitiert, so ist festzuhalten, dass er nur Ausschnitte zitieren kann, dass er aber nicht zitiert hat, dass auch Professor Fleiner diese Initiative klar als völkerrechtswidrig betrachtet und im Gegensatz zu den Professoren Aubert, Haller und Richli zum Schluss kommt, man sollte die Initiative, obwohl sie dem Völkerrecht widerspricht, trotzdem dem Volk zum Entscheid vorlegen, auch wenn sie in weiten Strecken als rechtlich unwirksam gelten muss.

In der Kommission hielt nach gewalteter Diskussion Herr Ruf als einer der Mitinitianten nicht an der vollumfänglichen Gültigkeit der Initiative fest, sondern fügte in seinem Antrag, wie Sie auf der Fahne sehen, den Vorbehalt des zwingenden Völkerrechts hinzu. Der Entscheid über die Gültigkeit oder Ungültigkeit einer Initiative liegt immer im Grenzbereich zwischen einem Justizentscheid und einem politischen Entscheid, solange das Parlament dafür zuständig ist. Dies kann wohl nicht verhindert werden.

Sachpolitisch richtig scheint der Kommission der Entscheid, dass dem Volk nicht eine Initiative zum Entscheid vorgelegt werden darf, die gar nicht umgesetzt werden kann, weil sie den Kern des Völkerrechts verletzt. Nur das zwingende Völkerrecht kann eine Schranke des Initiativrechts sein; darin ist sich die Kommissionsmehrheit einig. Verträge, auch internationale, sind kündbar, und damit besteht bei Verstössen einer Initiative gegen das Völkervertragsrecht keine materielle Schranke, welche eine Ungültigerklärung rechtfertigen würde. Ich verweise hier auf die Ausführungen in der Debatte des Ständerates, der die Initiative mit 32 zu 2 Stimmen für ungültig erklärte.

Im Namen der Kommission beantrage ich Ihnen, dem Ständerat zuzustimmen und diese Initiative für ungültig zu erklären.

Zur Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung»: Gemäss den Ausführungen der Initianten will diese Initiative ein Zeichen setzen und eine Verfassungsgrundlage für das Asylwesen schaffen, welche über eine reine Kompetenznorm hinausgeht. Bei illegal Eingereisten darf auf die Gesuche nicht eingetreten werden; das Rückschiebeverbot soll allerdings beachtet werden. Daher kann diese Initiative gemäss Text als völkerrechtskonform ausgelegt und auch umgesetzt werden. Seit dem Einreichen der Initiative sind ja bekanntlich verschiedenste Massnahmen getroffen worden. Das Verfahren wurde beschleunigt, es wurden Missbräuche verhindert, und die Kommission berät im Moment auch die Gesamtrevision des Asylgesetzes.

Die Initiative sieht vor, dass sowohl in Nichteintretensfällen wie auch im Normalverfahren eine umfassende Prüfung des Non-refoulement vorgenommen werden muss. Bei einer Beschwerde gegen Nichteintretensentscheide und bei Asylverweigerung darf nur noch die Verletzung von Bundesrecht geprüft werden; eine willkürliche Sachverhaltfeststellung und die Verletzung des rechtlichen Gehörs könnten noch gerügt werden. Damit aber könnte der Sachverhalt von der Beschwerdeinstanz nicht mehr auf Vollständigkeit und Richtigkeit geprüft werden, wie dies heute der Fall ist. Ob damit noch eine umfassende Prüfung des Rückschiebeverbotes möglich ist, erscheint sehr fragwürdig.

Wenn aber von der Beschwerdeinstanz in bezug auf das Non-refoulement trotzdem sämtliche Voraussetzungen geprüft werden müssen, so ergibt der Initiativtext im Vergleich zum heutigen Verfahren keinerlei Änderungen und keinerlei praktische Verbesserungen, wie sie die Initianten anstreben. Eine Festschreibung in der Verfassung ist daher überflüssig. Die Initiative will in einem zweiten Punkt die Verminderung der wirtschaftlichen Attraktivität durch eine staatliche Lohnverwaltung einführen. Der Bund soll aus dem Einkommen der Asylbewerber zuerst deren Lebensunterhalt und alle übrigen Kosten decken und einen allfälligen Überschuss erst bei der Ausreise wieder auszahlen.

Die Durchführbarkeit dieser Forderung bis zur Umsetzung, die ja dann letztlich in den Gemeinden erfolgen muss, die für den Vollzug zuständig sind, würde einen unverhältnismässigen Aufwand erfordern. Bereits heute führt die Post ja über 37 000 Lohnkonti, die von den Arbeitgebern direkt gespiesen werden. Müsste eine Bundesbehörde im Einzelfall die Bedürfnisse eines einzelnen Asylbewerbers prüfen und darüber entscheiden, wieviel im Einzelfall ausbezahlt ist, so könnte wohl kaum ein höherer Betrag zurückbehalten werden als heute, und auch das nur mit einem riesigen administrativen Aufwand.

Bekanntlich wurden seit Januar 1995 die Abzüge für Fürsorge- und Vollzugskosten von 7 auf 10 Prozent erhöht. Seit damals befinden sich rund 85 Millionen Franken auf den Konti der PTT. Eine Zwangsverwaltung aller Löhne hätte einen unverhältnismässigen Aufwand zur Folge, der eigentlich nicht den Zielsetzungen des BFF entspricht, bei der Verwaltung und der Abwicklung der ganzen administrativen Belange im Asylverfahren eine Straffung und Vereinfachung zu erreichen, z. B. durch die Pauschalierung der Beiträge an die Kantone.

Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen daher mit 14 zu 4 Stimmen, die Initiative «gegen die illegale Einwanderung»

abzulehnen. Teilweise wurden die Forderungen auf Gesetzesstufe erfüllt, teilweise beinhalten sie nichts Neues, oder sie sind nicht praktikabel. Falls noch Korrekturen notwendig oder politisch wünschbar wären, können diese bei der laufenden Totalrevision des Asylgesetzes eingebracht werden. In der Kommission wurde denn auch, wie Sie aus der Fahne ersehen, kein Minderheitsantrag gestellt, die Initiative zu unterstützen. Dieser Antrag wurde jetzt von Herrn Fehr Hans nur als Einzelantrag wiederaufgenommen.

Zusammen mit der Kommission beantrage ich Ihnen, die Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.

Gros Jean-Michel (L, GE), rapporteur: Les deux initiatives que nous traitons maintenant, l'une des Démocrates suisses, l'autre de l'Union démocratique du centre, ont des points communs. Toutes deux veulent renforcer la lutte contre l'immigration clandestine et combattre les abus dans le domaine de l'asile. Elles ont toutes deux également été lancées au début des années nonante, à un moment où cette problématique de l'asile était l'une des premières préoccupations de nos concitoyens, ainsi d'ailleurs que de ce Parlement. Nous nous souvenons encore de l'afflux considérable de requérants d'asile – en fait près de 42 000 en 1991 – provoquant un engorgement inquiétant auprès des organes d'enregistrement et une accumulation des dossiers en retard, tant auprès des autorités de première instance que des autorités de recours.

Ces requérants ne répondant pas, pour la plupart d'entre eux et par la force des choses, aux critères permettant l'octroi du statut de réfugiés, le mécontentement était général, tant chez ceux qui souhaitaient une accélération des procédures que chez ceux qui s'indignaient du taux de reconnaissance très bas de la qualité de réfugié.

C'est donc bien dans un contexte passionné que ces initiatives ont été lancées. Force est de constater que l'asile ne constitue plus un problème prioritaire dans notre pays – et ceci pour deux raisons principales: la crise économique et l'aggravation de la situation de l'emploi ont rendu la Suisse moins attractive, et la mise en place de moyens efficaces permet maintenant un traitement beaucoup plus rapide des dossiers des requérants. Les demandes d'asile sont examinées dans des délais acceptables, et il n'y a plus d'accumulation de dossiers en suspens.

Les discussions au sein de la Commission des institutions politiques ont surtout porté, il faut bien le dire, sur la validité de l'initiative «pour une politique d'asile raisonnable» des Démocrates suisses. Validité, validité partielle ou nullité? Les débats ont été nourris. Mme le rapporteur de langue allemande, en juriste experte qu'elle est, a fort bien expliqué les raisons qui ont amené la majorité de la commission à prononcer la nullité de l'initiative, suivant en cela le Conseil fédéral et le Conseil des Etats. Je pourrai donc être bref sur ce sujet, car je ne vous ferai pas l'affront de départager les éminents constitutionnalistes qui se sont penchés sur la prééminence ou non du droit international coutumier à caractère contraignant sur le droit national.

Qu'il me soit simplement permis de rapporter ici que la majorité de la commission a décidé politiquement que cette initiative devait être déclarée nulle, car susceptible d'être inapplicable en cas d'acceptation. Elle a ainsi considéré que la Suisse ne pouvait prendre le risque de dénoncer les accords relatifs aux obligations de non-refoulement, obligations qui seraient remises en cause au cas où cette initiative serait acceptée. Elle se rallie à l'avis de tous les pays qui nous sont culturellement proches, à savoir l'Europe de l'Ouest et l'Amérique du Nord, qui considèrent que le principe de non-refoulement inscrit à l'article 33 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés est un principe de droit coutumier et qu'il fait partie du droit contraignant.

L'interdiction de la torture, ou des peines et traitements inhumains figurant à l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, est également considérée par tous les Etats du Conseil de l'Europe comme possédant un caractère absolu et, donc, comme indénonçable.

Or, les dispositions transitoires prévues par l'initiative sont claires. Il conviendra de dénoncer les accords internationaux qui contreviennent à l'initiative, c'est-à-dire tout ce qui concerne le non-refoulement dans la convention de Genève, l'interdiction de la torture dans la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, voire même le Pacte international relatif aux droits civils et politiques pour ce qui concerne le droit à la vie et l'interdiction de la torture.

C'est donc bien dire que, même si l'on peut diverger quant à la notion, certes encore trop peu clairement définie, de droit international contraignant, il faut savoir si nous prenons la décision politique de ne pas prendre le risque de devoir nous écarter de la pratique unanime de l'ensemble des pays démocratiques. C'est la responsabilité qu'a prise la majorité de la commission en vous recommandant, au vote sur l'ensemble sur l'arrêté A, par 14 voix contre 2, de déclarer nulle l'initiative «pour une politique d'asile raisonnable».

Reste bien sûr la possibilité de déclarer cette initiative partiellement recevable: c'est l'objet des propositions des minorités I et II, et aussi de la proposition subsidiaire de la minorité I. J'y reviendrai au cours du débat.

Il convient maintenant de savoir s'il faut accepter, quant au fond, ces initiatives. Etant donné le vote préliminaire sur l'initiative des Démocrates suisses vous proposant la nullité de celle-ci, la commission ne s'est pas prononcée formellement.

En ce qui concerne l'initiative «contre l'immigration clandestine» déposée par l'Union démocratique du centre, si la commission a conclu à sa validité parce qu'elle ne remettait pas en cause nos accords internationaux contraignants, elle demande à ce Conseil de décider son rejet.

Comme je l'ai dit au début de mon rapport, la situation a bien changé depuis le lancement de cette initiative. La mise en application de la modification de la loi sur l'asile de 1990 a considérablement modifié la donne en cette matière. Le manque d'attractivité de notre pays, suite, hélas, à la crise économique, a en fait résolu les problèmes soulevés par l'initiative de l'UDC.

Les motifs qui ont conduit la commission à vous demander de donner un préavis négatif à cette initiative sont fort bien décrits dans le message du Conseil fédéral. Je me bornerai donc à apporter quelques compléments.

Le premier argument qui saute aux yeux, c'est évidemment l'incongruité de faire figurer tant de détails, allant jusqu'aux modalités de retenues sur le salaire, qui relèvent de la procédure, dans la constitution. Nous ne pouvons bien sûr en tenir rigueur aux initiants; puisque seule cette voie leur est actuellement ouverte. Il a d'ailleurs été reconnu en commission que l'initiative de l'UDC soulevait de réels problèmes, notamment en ce qui concerne l'égalité de traitement entre les requérants d'asile exerçant un métier et les immigrés légaux au chômage.

Cependant, il nous est apparu que le problème pouvait être résolu par la voie législative, et que si certains problèmes propres à l'asile étaient résolus – par exemple 80 pour cent des cas étaient au bénéfice d'une décision de première instance dans les trois mois –, d'autres étaient en voie de l'être, notamment par la révision de la loi sur l'asile.

Déjà en discussion au sein de la Commission des institutions politiques, celle-ci pourra faire l'objet des amendements nécessaires de la part des partisans de l'initiative.

En fait, les motifs qui ont poussé la majorité de la commission à proposer le rejet de l'initiative de l'UDC figurent dans le message du Conseil fédéral. Je ne veux donc pas mobiliser davantage qu'il n'est nécessaire votre attention. Je ne vais que relever quelques éléments qui me semblent essentiels:

1. Etant donné que les initiants respectent le principe du non-refoulement, et c'est ce qui nous permet de déclarer l'initiative recevable, l'acceptation de celle-ci n'aurait aucun effet d'accélération sur la procédure prévue par le droit actuel pour expulser l'étranger entré clandestinement en Suisse.

2. Il faut dire que, depuis le lancement de l'initiative, plusieurs mesures législatives ont été prises. Il y a eu, je l'ai déjà dit,

les effets déployés de l'arrêté fédéral urgent du 22 juin 1990 sur la procédure d'asile.

3. Dans le cadre des mesures d'économie du 16 décembre 1994, il a été décidé d'une retenue supplémentaire sur le revenu du travail des requérants d'asile.

4. Les fort contestées mesures de contrainte acceptées en votation populaire ont évidemment pour but de prévenir les abus en matière de procédure d'asile.

5. En renforçant la quasi-interdiction de principe d'exercer une activité lucrative aux requérants d'asile, ou, le cas échéant, en confiant l'ensemble de son revenu à la Confédération, les initiants risquent de mettre à charge des institutions cantonales d'assistance nombre de requérants qui, pour l'instant, sont financièrement autonomes.

Pour conclure, il me faut ajouter qu'en commission, la politique générale du Conseil fédéral en ce qui concerne les étrangers a été critiquée. Celle-ci relève prioritairement de son domaine propre et se révèle insatisfaisante. Il serait grand temps que le Gouvernement s'exprime plus clairement sur la politique d'immigration qu'il souhaite: requérants d'asile, saisonniers et regroupement familial, libre circulation des personnes dans le cadre européen, etc. La commission a souhaité que le Conseil fédéral évite le genre d'initiative dont nous discutons par des prises de position plus affirmées.

Dans cette attente et parce que l'initiative de l'UDC est ou sera en grande partie, notamment par la révision de la loi sur l'asile, réalisée, la majorité de la commission, par 14 voix contre 4, vous propose de dire non à l'initiative «contre l'immigration clandestine», et ainsi d'accepter l'arrêté fédéral dans la version décidée par le Conseil des Etats.

Keller Rudolf (–, BL): Herr Bundesrat Koller, wo in der Bundesverfassung oder im Gesetz über die politischen Rechte steht geschrieben, dass es für Volksinitiativen völkerrechtliche Vorbehalte gibt? Ich gebe Ihnen die Antwort gleich selbst: Es gibt keine solchen Vorschriften.

Von Ihnen, Herr Bundesrat Koller, hätten wir Initianten mehr Rückgrat erwartet. Es wäre gegenüber den 118 000 Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern der SD-Asyl-Initiative fair gewesen, wenn Sie mit dem Initiativkomitee vorher, bevor die vernichtende Botschaft herausgekommen ist, Kontakt aufgenommen und mit ihm gesprochen hätten. Das haben Sie nicht getan; damit haben Sie bereits von vornherein das Klima vergiftet.

Aber Fairness ist offenbar nicht zu erwarten. Unsere Leute – und auch viele, die diese Initiative unterschrieben haben – sind mit gutem Recht stocksauer auf den Bundesrat. Denn es waren, wie man erfahren konnte, auch nicht alle Fachleute in den zuständigen Bundesämtern der Meinung, dass diese SD-Initiative ungültig erklärt werden solle. Sie hätten dies in Ihrer Botschaft ehrlicherweise wenigstens zugeben dürfen.

Die Art des feinen Mannes wäre es gewesen – wie ich es heute beantrage –, wenigstens einen Gegenvorschlag zur SD-Initiative als einen Beitrag zur Entschärfung des nach wie vor gewichtigen Asylproblems vorzulegen. Die Bundeskanzlei und der Bundeskanzler sind nach rechtlicher – und nicht nur nach formeller – Prüfung der Volksinitiative der Meinung, dass diese Initiative nicht ungültig erklärt werden darf.

Es gibt neben Leuten aus den Bundesämtern aber auch Rechtsprofessoren, die nicht Ihrer Meinung sind, Herr Koller. Die Professoren Fleiner und Grisel lassen grüssen. Dies lässt eben doch die Vermutung zur Gewissheit werden, dass Sie eine Ihnen unliebsame Volksinitiative unter fadenscheinigsten, rein parteipolitischen Begründungen als ungültig erklären wollen. Herr Koller, Sie als Rechtsprofessor müssen eigentlich wissen, dass es in unserer Bundesverfassung keine Schranken für Volksinitiativen gibt – ausser die ganz wenigen Vorbehalte, die dort festgeschrieben sind; aber das steht nichts von Völkerrecht. Wer wie Sie andere Schranken will, muss zuerst die Bundesverfassung ändern und, wie im vorliegenden Falle, beispielsweise sagen, dass das Völkerrecht dem Landesrecht vorgehe und Initiativtexte entsprechend zu formulieren seien.

Es wundert mich, dass Sie es als Rechtsprofessor, Herr Koller, der es sonst wirklich immer sehr genau nimmt, in diesem

Falle nicht so genau nehmen wollen. Aber ich darf annehmen, dass dem Ihre parteipolitische Brille im Wege steht.

Nachträglich versuchen Sie nun bei der Revision der Bundesverfassung diese Völkerrechtsschranken noch einzubauen. Damit geben Sie auch indirekt zu, dass Sie wissen, dass es die Ungültigkeitsschranken, mit der Sie bei unserer Initiative fechten, überhaupt nicht gibt. Ich meine aber, dass verantwortungsvolle Politiker so nicht politisieren dürfen. Das ist nicht in Ordnung; was Sie vorschlagen, Herr Bundesrat Koller, ist schlicht Verfassungsbruch.

Wie steht es nun um die Beachtung des Non-refoulement-Prinzips, das Sie so vehement in den Vordergrund stellen, in anderen Ländern? Vor wenigen Jahren schob eine bürgerliche italienische Regierung eine grosse Anzahl Albaner umgehend nach Hause ab. Frankreich repatrierte auch unter sozialistischer Regierung islamische Aktivisten nach Nordafrika. Die USA tun dasselbe mit Kubanern und Mexikanern.

Ich bezweifle, dass das Non-refoulement-Prinzip wirklich zwingendes Völkerrecht ist; es wird tagtäglich von praktisch allen europäischen und westlichen Ländern gebrochen, ohne dass jemand etwas dagegen sagt oder unternimmt. Von den Oststaaten, China oder Afrika wollen wir in diesem Zusammenhang gar nicht reden. Erlauben Sie mir auch die Feststellung, dass neustens sogar führende deutsche SP-Politiker die Einwanderung ihrer ausylwirtschaftlichen Gründen rückkehrwilligen deutschstämmigen Landsleute in den Oststaaten schlicht verhindern wollen.

Gewohnheitsrecht setzt eine langandauernde Anwendung und die allgemeine Überzeugung von dessen Notwendigkeit und Rechtmässigkeit in der Gesamtheit der Staaten voraus. Nötig ist die praktische Anwendung, und zwar überall und seit langer Zeit. Diese völkerrechtliche Voraussetzung trifft für das Non-refoulement-Prinzip aber schlicht nicht zu. Professor Grisel, der für die Gültigkeit der Initiative ist, sagte im Oktober 1995 zum Non-refoulement-Prinzip im Zusammenhang mit unserer Initiative: «Der Bundesrat erklärt, dieses Prinzip sei als Jus cogens anerkannt, jedenfalls in Westeuropa und Nordamerika. Diese Behauptung kann aber nicht ernst genommen werden. Denkt man an die Ereignisse, die sich in den letzten Monaten an den Küsten der Adria und des Atlantiks abspielten, wirkt sie wie eine Ironie. In einzelnen Fällen müssen Ausnahmen erlaubt werden, auch wenn man das Prinzip akzeptiert.»

Als Präsident des Initiativkomitees werte ich zudem die gemachten Aussagen, wonach wir mit unserer Initiative Asylbewerber in den Tod schicken wollten, als Beleidigung. Es ist eine Unverfrorenheit sondergleichen, wenn dies von einer Initiative behauptet wird, welche einen Passus im Text enthält, der bedrohten Menschen Hilfe in der Region ihres Heimatstaates ermöglichen will.

Als wir 1990 diesen Initiativtext im Initiativkomitee diskutierten und beschlossen, redete weit und breit niemand von völkerrechtlichen Schranken in bezug auf Volksinitiativen. Es ist ein eklatanter Verstoss gegen Treu und Glauben, uns nun auf diese in der Verfassung gar nicht vorgesehenen Schranken festnageln zu wollen. Als erster sprach nämlich ein gewisser Professor Kälin von diesen Völkerrechtsschranken, aber erst nachdem wir die Initiative eingereicht hatten. Wir gehen davon aus, dass dieser Mann als «Feigenblatt» vorgeschickt wurde, damit dann darauf das löchrige Ungültigkeitskonstrukt aufgebaut werden konnte.

Sie selbst, Herr Bundesrat Koller, erklärten zur Volksinitiative der Schweizerischen Volkspartei, dass sie im Gegensatz zur SD-Initiative inhaltlich völlig wirkungslos sei, wenn sie angenommen würde. Von unserer Initiative aber haben Sie befürchtet, dass sie etwas bewirken kann, und deshalb die Sache so gelöst, dass Sie die Initiative der SD aus parteipolitischen Gründen für ungültig erklären und andererseits eine harmlose SVP-Initiative laufenlassen wollen.

Sie können so der im Parlament relativ kleinen SD-Opposition eins auswaschen. Sie sind ja seit der abgelehnten Revision der Lex Friedrich und der abgelehnten Einbürgerungsvorlage mit 2 zu 0 im Rückstand. Und nun wollen Sie eben auf 2 zu 1 aufholen. Mit dem SD-Referendum gehen die er-

leichterten Einbürgerungen werden wir aber 3 zu 1 in Führung gehen. Wir werden ein weiteres Mal miteinander fechten müssen.

Mit meinem Rückweisungsantrag will ich die Voraussetzungen schaffen, um auch auf eine aus Ihrer Sicht rechtsstaatlich einwandfreie Art und Weise auf diese Volksinitiative einzugehen. Für uns ist diese Initiative rechtsstaatlich in Ordnung. Klar und dringlich ist die Forderung, wonach der Asylbegriff möglichst eng gefasst werden muss. Und ebenso wichtig ist die anzustrebende Beschleunigung der Verfahren. Auch die raschere Wegweisungspraxis ist dringend in die Wege zu leiten. Ich weise Sie darauf hin, dass andere Länder in letzter Zeit viel strenger geworden sind als wir in der Schweiz.

Auf Artikel 1 Absatz 6 unserer Initiative war ich immer stolz, denn wir wollten eine Initiative vorlegen, die einerseits konsequent im Vollzug im Inland ist, andererseits aber auch unserer internationalen Verantwortung Ausdruck verleiht. Diese Hilfe für Asylbewerber in ihren Herkunftsländern oder der weiteren Region, aus der sie kommen, war und ist für uns wichtig. Es wäre all diesen Leuten in menschlicher Hinsicht mehr gedient, wenn sie in einer Umgebung ihr Leben einrichten könnten, die ihnen kulturell, sozial und sprachlich viel näher liegt als unser Land. Allein das wäre ein Grund, diese Initiative anzunehmen, weil sie nämlich sehr menschliche Züge in sich trägt.

Ich beantrage Ihnen deshalb namens der Schweizer Demokraten, entweder diese Initiative gültig zu erklären oder diese Vorlage zurückzuweisen, damit eine Alternative auf den Tisch kommt. Es darf doch nicht sein, dass 118 000 Leute, die eine Unterschrift unter eine Volksinitiative gesetzt haben, dermassen enttäuscht werden, indem man über diese Initiative nicht einmal abstimmen darf.

Le président: Pour que la discussion d'ensemble ait un sens, je vous propose de laisser maintenant les auteurs des propositions de minorité à l'article 1er de l'arrêté A développer leur argumentation. Cela permettra d'avoir la discussion sur l'ensemble des propositions qui sont formulées.

Ruf Markus (–, BE), Sprecher der Minderheit: Die Kommissionsminderheit I beantragt Ihnen, die Volksinitiative der Schweizer Demokraten «für eine vernünftige Asylopolitik» gültig zu erklären und für den Fall der Annahme den Vorbehalt zwingenden Völkerrechts im Bundesbeschluss zu verankern. Der Bundesrat will das Volksbegehren als ungültig erklären, weil es gegen zwingendes Völkergewohnheitsrecht verstosse, konkret gegen das Non-refoulement-Prinzip. Diese Argumentation ist aus verschiedenen Gründen unhaltbar. Aus zeitlichen Gründen kann ich mich nicht mit der kontroversen Frage befassen, wieweit Völkerrecht Vorrang vor Landesrecht habe, wieweit zwingendes Völkerrecht, insbesondere Gewohnheitsrecht, bestehe und ob das Non-refoulement-Prinzip uneingeschränkt Bestandteil desselben sei. Ich beschränke mich auf Überlegungen zu folgenden rechtlichen Aspekten:

1. Die Initiative muss dem Souverän zur Abstimmung unterbreitet werden, weil die Bundesverfassung gemäss Artikel 121 nur zwei Schranken für Volksinitiativen kennt, nämlich die fehlende Einheit der Materie und die fehlende Einheit der Form. Es kann aus grundsätzlichen demokratischen und staatspolitischen Gründen nicht zulässig sein, ohne formelle Verfassungsrevision, d. h. ohne die Zustimmung von Volk und Ständen, weitere Ungültigkeitsgründe auf kaltem Wege einzuführen. Dies in concreto insbesondere deshalb, weil der Umfang zwingenden Völkerrechts naturgemäss stets im Fluss ist und weil seine Anerkennung als materielle Schranke der Verfassungsrevision eine beträchtliche Rechtsunsicherheit zur Folge hätte.

Die für die politischen Rechte zuständige Bundeskanzlei teilt diese Auffassung notabene ausdrücklich. Im Zusammenhang mit der Forderung nach einem Rückwirkungsverbot für Volksinitiativen hielt der Rechtsdienst der Bundeskanzlei 1992 fest: «Im Unterschied zu manchen ausländischen Verfassungen kennt die Bundesverfassung nach Wortlaut

und konstanter schweizerischer Verfassungsrechtspraxis keine materiellen Schranken der Verfassungsrevision. Es gilt, was der Bundesrat 1948 ausgesprochen hat: 'Die Initiative ist nicht nur eines unserer wichtigsten Volksrechte, sondern sie gehört auch zu jenen, welche keine inhaltlichen Einschränkungen ertragen. Sie kann ihren Zweck nur erfüllen, wenn den Initianten in der Bestimmung des Inhalts volle Freiheit gelassen wird, im Vertrauen darauf, dass Volk und Stände bei der Abstimmung zum Rechten sehen würden.' Und weiter: «Nur Volk und Stände selber sind legitimiert, für das Initiativrecht in Form der Volksanregung Gültigkeitserfordernisse zu sanktionieren.»

Die Bundeskanzlei verweist auch auf die nationalrätlichen Beratungen zum Bundesgesetz über die politischen Rechte in den Jahren 1975/76, als klar die Meinung der Mehrheit der Kommission durchdrang: «Wenn mithin in der Verfassung keine Schranken bestehen, so dürfen sie nicht in ein Gesetz hineingeschmuggelt werden.» Erst recht verbietet sich dieser Schritt durch eine blosse Praxisänderung.

Die Schlussfolgerungen der Bundeskanzlei im Zusammenhang mit dem Rückwirkungsverbot sind u. a. folgende: «Die Praxis der Bundesbehörden hat materielle Schranken der Verfassungsrevision unter Berufung auf das Fehlen jeglicher Hinweise im Verfassungstext nicht nur für Vorlagen der Behörden, sondern auch für Volksinitiativen bisher konstant verneint.»

Weiter: «Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts bedarf die Änderung einer gefestigten Verfassungsauslegung der förmlichen Verfassungsänderung.» Schliesslich: «Die Einführung materieller Schranken der Verfassungsrevision im Bereich des Initiativrechts bedarf der Zustimmung von Volk und Ständen, denn sie schränkt den Generalvorbehalt der Rechte des Volkes und der Stände (Art. 71 BV) inhaltlich ein.»

Im Rahmen der Debatte zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte hielt Bundeskanzler Couchepin noch letzte Woche vor dem Ständerat betreffend die Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» der Schweizer Demokraten fest: «.... la Chancellerie était de l'avis qu'il n'y avait aucun motif quelconque de déclarer cette initiative nulle.»

Die Bundeskanzlei hatte deshalb verwaltungsintern beantragt, die Initiative als gültig zu erklären. Es zeugt von wenig Demokratieverständnis, Herr Bundesrat, dass der Bundesrat in seiner Botschaft diese klare Haltung der für die politischen Rechte zuständigen Instanz verschweig. Offensichtlich wollte er verhindern, dass ersichtlich wird, auf welch wackeligen Beinen seine überwiegend politisch motivierte Argumentation steht.

Dass materielle Schranken des Initiativrechts auf Verfassungsstufe zu regeln sind, beweist im übrigen auch der Verfassungsentwurf des Bundesrates, in welchem Verstösse gegen zwingendes Völkerrecht als Ungültigkeitsgründe neu ausdrücklich beantragt werden.

Entgegen der Auffassung des Bundesrates ist die Lehre in dieser Frage keineswegs einheitlicher Meinung. Vertreter derselben Meinung, wie sie die Bundeskanzlei einnimmt, sind – nebst früher Walter Burckhardt, Max Huber und Hans Haug – heute zum Beispiel Kurt Eichenberger, Etienne Grisel und Thomas Fleiner.

Professor Thomas Fleiner von der Universität Freiburg äusserte sich zur Frage der Gültigkeit der Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» unter anderem wie folgt: «Da die jetzige Verfassung keine Rechtsgrundlage vorsieht, um völkerrechtswidrige Initiativen für ungültig zu erklären, müssen diese dem Souverän zur Abstimmung unterbreitet werden.» Weiter: «Der Souverän ist die oberste und letzte Verfassungsinstanz der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Es gibt keine Behörde, die, ausser in den klar umschriebenen Fällen von Artikel 121 BV, verfassungsrechtlich befugt wäre, dem Souverän vorzuschreiben, worüber er abzustimmen hat.»

Deshalb plädiert Professor Fleiner für die Gültigerklärung. Seine Ausführungen sind um so gewichtiger, als der Experte, im Gegensatz zum Initiativkomitee, der Auffassung ist, die Initiative verletze Völkerrecht und es gebe ungeschriebene Schranken der Verfassungsrevision.

Im Oktober 1995 hielt Professor Etienne Grisel von der Universität Lausanne zum bundesrätlichen Antrag auf Ungültigerklärung unmissverständlich fest: «.... die Annahme des Regierungsvorschlags würde eine klare Verletzung der Bundesverfassung darstellen Aus Schweizer Sicht kann eine Initiative nur dann zurückgewiesen werden, wenn hierfür eine verfassungsrechtliche Grundlage besteht. Die Verfassung gewährleistet das Initiativrecht. Nur sie kann es auch beschränken. An dieser Grundlage fehlt es im vorliegenden Fall. Der Regierungsantrag lässt sich weder auf Völkerrecht noch auf die Bundesverfassung, noch auf das Gesetz über die politischen Rechte stützen.» Weiter: «Heute muss man von der Warte des Staatsrechts aus davon ausgehen, dass die Verfassungsinitiative keinen materiellen Schranken begegnet, weil solche formell nicht vorgesehen sind. Jedoch könnte man solche Grenzen im Wege einer Verfassungsänderung schaffen.»

Professor Peter Hänni von der Universität Freiburg antwortete bereits 1993 auf die Frage, ob die Initiative ungültig zu erklären sei: «Auch hier gilt der Grundsatz, dass man vor dem Volk nicht Angst haben sollte. Das Abwürgen von Volksrechten bringt langfristig nichts Entsprechende Bedenken können selbstverständlich im jeweiligen Abstimmungskampf aufgeführt werden.»

Ungeschriebene Ungültigkeitsgründe einzuführen bedeutet somit eine faktische Teilrevision der Bundesverfassung unter Ausschaltung des Souveräns. Dies ist aus demokratischen Gründen unhaltbar und bewog Carlo Schmid im Ständerat, die Gültigkeit der Initiative zu beantragen, obwohl er mit deren Inhalt nicht einverstanden ist. Er führte namentlich aus:

«Wenn wir heute eine Ungültigerklärung aussprechen, nehmen wir uns als Parlament das Recht heraus, ohne Abstützung auf die Bundesverfassung dem Volk zu sagen, ob es über etwas abstimmen darf oder nicht.» Und weiter: «Ich bin nicht von vornherein dagegen, dass man sagt, bestimmte Normen des Völkerrechtes seien als zwingend anzuerkennen und der Disposition von Volk und Ständen zu entziehen. Aber nicht wir dürfen das tun, sondern nur Volk und Stände selbst.» (AB 1995 S 336)

2. Mit einer Ungültigerklärung würde der allgemeine Rechtsgrundsatz von Treu und Glauben, an den sich die gesamte öffentliche Hand zu halten hat, in krasser Weise verletzt.

Die Volksinitiative wurde 1991 lanciert. Damals war in keiner Weise vorhersehbar, dass der Bundesrat 1994 auf die Idee verfallen könnte, aus einigen Aufsätzen von Rechtsgelehrten eine neue Schranke des Initiativrechts zu konstruieren. Eine solche Entwicklung wurde erstmals 1992 in der EWR-Botschaft angetönt. Der damals beantragte Vorrang des Völkerrechts wurde vom Souverän im Rahmen der EWR-Abstimmung Ende 1992 notabene ausdrücklich abgelehnt. Bei der Ausarbeitung der Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» durfte sich das Komitee mithin auf den klaren Wortlaut von Verfassung und Gesetz sowie auf die ständige Praxis der Bundesversammlung verlassen.

Hinzu kommt, dass die Vertreter der Schweizer Demokraten bereits in der Nationalratsdebatte zur dritten Revision des Bundesbeschlusses über das Asylverfahren im Jahre 1990 sinngemäss dieselben Anträge gestellt hatten, die nun in der Volksinitiative enthalten sind. In den Antworten des Bundesrates fand sich keinerlei Hinweis darauf, dass diese Begehren gegen zwingendes Völkerrecht verstossen könnten.

Die Initianten handelten also nach Treu und Glauben und beanspruchen deshalb den Vertrauensschutz. Die Beachtung dieses Rechtsgrundsatzes führt zwingend zur Gültigerklärung der vorliegenden Initiative.

3. Eine Ungültigerklärung verstösst überdies gegen den allgemeinen Rechtsgrundsatz des Rückwirkungsverbots. Selbst wenn eine zwingende völkerrechtliche Schranke der Verfassungsrevision heute auf korrektem Wege, nämlich durch den Souverän, in die Verfassung Eingang fände, käme eine rückwirkende Anwendung auf bereits hängige Volksinitiativen nach allgemein anerkannten Rechtsgrundsätzen nicht in Frage. Erst recht muss dies für eine Schranke gelten, die Bundesrat und Parlament ohne Verfassungsgrundlage einzuführen gedenken.

4. Selbst wenn man in allen übrigen Punkten dem Bundesrat folgen sollte, so muss die SD-Initiative schlicht und einfach deshalb gültig erklärt werden, weil sie völkerrechtskonform auslegbar ist. Wenn der Bundesrat stets wieder das Gegenteil behauptet, drängt sich der Verdacht auf, er tue dies wider besseres Wissen aus politischen Gründen, weil ihm der Inhalt der Initiative nicht passt.

Er kritisiert, die Volksinitiative wolle gemäss Absatz 1 des neuen Verfassungsartikels 69quater BV Staatenlose und Familienangehörige von Flüchtlingen von der Schutzgewährung ausschliessen. Dies ist klarerweise nicht der Fall. Der in der Flüchtlingsdefinition des Asylgesetzes und in der Flüchtlingskonvention enthaltene Satzteil «... oder im Land, wo sie zuletzt wohnten ...» ist entgegen der bundesrätlichen Annahme keineswegs gezielt gestrichen worden. Bei der Ausarbeitung der Initiative wurde darauf geachtet, einen kurzen, nur die wesentlichsten Grundsätze enthaltenden Verfassungstext zu präsentieren.

Das Herkunftsland der Asylbewerber ist fast immer mit ihrem Heimatstaat identisch. Wer in einem anderen als seinem Heimatstaat bedroht ist, bedarf in aller Regel nicht der Asylgewährung in der Schweiz. Eine Ausnahme hiervon bildet tatsächlich die verschwindend kleine Gruppe der Staatenlosen. Wenn diese Spezialkategorie im Initiativtext aus Gründen der Kürze und Übersichtlichkeit nicht besonders erwähnt ist, bedeutet dies keineswegs, dass Staatenlosen, die im Herkunftsland bedroht sind, kein Asyl gewährt werden darf. Vielmehr muss der gesamte Sinngehalt des neuen Verfassungsartikels massgeblich sein, wonach Menschen, die aus bestimmten Gründen an Leib, Leben oder Freiheit gefährdet sind, Zuflucht in der Schweiz gewährt werden kann. Es ist völlig unverhältnismässig, aufgrund eines unbeabsichtigten Versehens der Initianten deren ganze Volksinitiative ungültig zu erklären.

Gemäss Absatz 4 – und dieser wird zur Hauptsache kritisiert – sollen illegal eingereiste und rechtskräftig abgewiesene Asylbewerber «umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeit» aus der Schweiz weggewiesen werden. Zu Unrecht nimmt der Bundesrat an, dass damit eine Non-refoulement-Prüfung ausgeschlossen wäre. Die Formulierung bringt das Anliegen der Initianten zum Ausdruck, dass die genannten Ausländer möglichst rasch, ohne jeden vermeidbaren Zeitverlust, ausser Landes gebracht werden sollen. Heute ziehen sich die Wegweisungsverfahren bekanntlich über Wochen und Monate, ja Jahre hin. Diese Verfahren sollen drastisch verkürzt werden. Der sofortigen Wegweisung kann in Einzelfällen das Non-refoulement entgegenstehen.

Soweit und solange sich dieses Hindernis nicht durch Vertragskündigung beseitigen lässt, kann auch dieser Absatz durchaus völkerrechtskonform ausgelegt werden. Bei den legal eingereisten Asylbewerbern kann die Frage einer Non-refoulement-Gefährdung parallel zu derjenigen der asylrelevanten Gefährdung geprüft werden. Bei den illegal Eingereisten ergibt sich ebenfalls kein Problem. Im Falle vieler Herkunftsländer, namentlich den «Safe countries», ist eine Gefährdung von vornherein auszuschliessen. Umgehende Wegweisung bedeutet nur, dass der Asylbewerber das Land so rasch als möglich verlassen muss. Eine augenblickliche Wegweisung bei der Einreise wird damit nicht verlangt. Eine zumeist recht rasch, innert weniger Tage, durchführbare Non-refoulement-Prüfung bleibt damit möglich. Sie kann in seltenen Fällen ergeben, dass eine Wegweisung unmöglich ist; andernfalls ist diese sofort zu vollziehen. Wenn eine Wegweisung weder in das Herkunftsland noch in einen Drittstaat, noch in eine international gesicherte Zone möglich ist, bietet sich in wenigen betroffenen Einzelfällen das Instrument der vorläufigen Aufnahme an. Es ist im übrigen klar zwischen der Wegweisung als Verfügung und dem eigentlichen Vollzug derselben zu unterscheiden.

Absatz 4 schliesst die Non-refoulement-Prüfung keineswegs aus, aber er beschränkt sie auf ein kurzes Verfahren mit einer einzigen Instanz. Die Initianten wollten nie Flüchtlinge einer Gefährdung an Leib und Leben aussetzen. Es geht ihnen um das Bekämpfen der Missbräuche und um eine drastische Verkürzung der Verfahren. Viele Missbräuche sind nur deshalb möglich, weil die Verfahren zu lang sind.

Der Antrag der Minderheit I (Ruf) möchte Ihnen eine Brücke bauen, indem er als Auslegungshilfe ganz klar den Vorrang zwingenden Völkerrechts stipuliert. Für den Gesetzgeber und die rechtsanwendenden Behörden wäre damit ohne jeden Zweifel klar, welche Rechtsnorm im äusserst seltenen Konfliktfall Vorrang hätte. Der materielle Gehalt der SD-Initiative wird durch den Antrag nicht geändert, der Wille der Initianten keineswegs verfälscht.

Zu diesem Aspekt meinte, ebenfalls bezüglich des vorliegenden Volksbegehrens, Professor Hänni: «Zudem muss in einem solchen Fall überlegt werden, ob nicht durch eine adäquate Auslegung des Initiativtextes nach einer allfälligen Annahme die Probleme aus dem Weg geräumt werden können.»

Genau dies ist in casu durch eine völkerrechtskonforme Interpretation der Fall, weshalb ich Sie ersuche, dem Antrag der Minderheit I (Ruf) zuzustimmen.

Für den Fall, dass Sie die Initiative trotz der zweifellos möglichen völkerrechtskonformen Auslegung nicht integral gültig erklären wollen, unterbreite ich Ihnen die Minderheit I als Eventualantrag den Vorschlag, in Absatz 4 des neuen Verfassungsartikels 69quater die Worte «umgehend und» zu streichen und im übrigen das Volksbegehren gültig zu erklären. Im Falle der Annahme gilt wiederum der Vorbehalt zwingenden Völkerrechts.

Analog zur bundesgerichtlichen Praxis bei kantonalen Volksinitiativen ist eine Teilungültigkeit auch nach Meinung des Bundesrates möglich, wenn nicht eine zentrale Bestimmung betroffen ist oder das Konzept der Initiative nicht entscheidend verändert wird. Wie materiell bereits ausgeführt, erfüllt der Eventualantrag der Minderheit I diese Voraussetzungen. Das Hauptziel der Initianten gemäss Absatz 4, nämlich die konsequente Wegweisung illegal Eingereister und abgewiesener Asylbewerber, wird durch die Streichung nicht tangiert. Hingegen kann allfälligen noch bestehenden Bedenken, das Non-refoulement-Gebot könne bei einer umgehenden Wegweisung nicht eingehalten werden, durch den Wegfall des zeitlichen Begriffs überzeugend begegnet werden.

Die Volksrechte haben in unserer direkten Demokratie eine grundsätzliche, eine tragende staatspolitische Bedeutung. Das Initiativ- und Referendumsrecht mag für die Bundesratsparteien manchmal lästig sein. Staatspolitisch hat es eine äusserst wichtige Funktion als Korrektiv. Es gehört schlichtweg zur Identität der Schweiz und ist im schweizerischen Demokratieverständnis tief verankert. Ich halte es mit Etienne Grisel, der ausführte: «... die direkte Demokratie hat ... einen hohen Wert. Sie ist mehr als ein Instrument des sozialen Zusammenlebens. Sie ist die Quelle, aus der das staatsbürgerliche Pflichtgefühl fliesst. Verzichteten wir auf sie, so verlören wir unsere Seele.»

Vor diesem Hintergrund geht es heute um viel mehr als um die vorliegende Initiative allein. Es ist zu befürchten, dass eine Ungültigerklärung Schule macht und politische Mehrheiten auch in Zukunft der Versuchung erliegen, unliebsame Volksinitiativen ungültig zu erklären. Dies wäre nicht nur eine Arroganz der Macht, sondern eine krasse Missachtung der Volksrechte.

Bedenken Sie, dass National- und Ständerat, obwohl politische Behörden, hier einen rechtlichen Entscheid zu fällen haben. Die rechtlichen Argumente für die Gültigerklärung sind überzeugend. Verfallen Sie nicht, wie dies offensichtlich der Bundesrat tut, durch einen gegenteiligen Beschluss in Willkür.

Verhindern Sie ausserdem nicht den Dialog mit Ventilwirkung im Volk über ein nach wie vor brennendes Problem. Haben Sie keine Angst vor dem Souverän. Wenn Sie die Initiative inhaltlich ablehnen, dann können Sie ihr im Abstimmungskampf mit Argumenten begegnen. Hängen Sie jedoch dem Volk keinen Maulkorb um, namentlich auch aus Respekt vor den Volksrechten und gegenüber den rund 120 000 Unterzeichnern, denn es geht letztlich auch um den liberalen Rechtsstaat.

Ich schliesse mit Voltaire, der sinngemäss sagte: Ich bin tausendmal gegen das, was Du sagst, aber tausendmal dafür, dass Du es sagen kannst.

Deshalb ersuche ich Sie, dem Haupt- oder wenigstens dem Eventualantrag der Kommissionsminderheit I zu folgen.

Gross Andreas (S, ZH), Sprecher der Minderheit: Ich möchte einen Minderheitsantrag vertreten, der von einer deutlichen Mehrheit der SP-Fraktion unterstützt wird. Wir beantragen Ihnen, dass man, wenn schon erstmals wegen zwingendem Völkerrecht eine Initiative ungültig erklärt werden soll, dann aber auch dieselbe Differenziertheit aufbringt, die das Bundesgericht in ähnlichen Fällen aufbringt – wenn eine Initiative übergeordnetem Recht widerspricht – und Teilgültigkeit erklärt. Ich bin also für eine Teilungültigkeit und dafür, dass wir die Ungültigkeit auf jene Punkte beschränken, die tatsächlich dem zwingenden Völkerrecht widersprechen.

Lassen Sie mich aber zuerst etwas zu zwei Dingen vorausschicken, wo wir die Meinung der Mehrheit der Kommission und des Bundesrates teilen.

Diese Volksinitiative ist tatsächlich abzulehnen, weil sie der Verantwortung der Schweiz gegenüber den Bedrängten dieser Welt nicht nachkommt, ja die Schweiz eigentlich aus ihrer Verantwortung entlässt und sozusagen einen Abschied von der humanitären Verpflichtung der Schweiz bedeuten würde. Weiter teilen wir die Meinung des Bundesrates, dass eine Volksinitiative – wie Landesrecht überhaupt – dem zwingenden Völkerrecht entsprechen muss und dieses ungeschriebene schweizerische Verfassungsrecht nicht missachten darf. Das heisst für mich aber auch: Wir können nicht einfach die ganze Initiative für gültig erklären, weil ein Teil des Absatzes 4 – nicht der ganze Absatz – diesem ungeschriebenen Völkerrecht – sozusagen dem Kern einer zivilisatorischen Errungenschaft als Lehre aus dem Zweiten Weltkrieg – widerspricht.

Damit ist aber die Bundesversammlung erstmals eigentlich vor die gleiche Aufgabe gestellt wie das Bundesgericht: Kantonale Parlamente können eine kantonale Volksinitiative als ungültig erklären, wenn sie dem Bundesrecht widerspricht. Das Bundesgericht ist dann aber oft viel differenzierter als diese kantonalen Parlamente, prüft eine Vereinbarkeit und versucht vor allem, die Initiative so zu interpretieren, dass die Vereinbarkeit zwischen kantonalem Recht und Bundesrecht ermöglicht wird.

Die Bundesversammlung ist nie vor der Versuchung gefeit, einen rechtlichen Konflikt politisch zu erledigen und eine primär rechtliche Frage politisch zu entscheiden, statt nur jene Teile als problematisch zu erkennen, die rechtlich unvereinbar sind, und etwas rechtlich auch dann gelten zu lassen, wenn es politisch nicht der eigenen Meinung entspricht. Oder deutlicher ausgedrückt: Ich will mir nicht den gleichen Vorwurf machen müssen, wie jene bürgerlichen Mehrheiten von 1955, 1975 oder 1995, als Sie hier in der Bundesversammlung dreimal der Versuchung nicht widerstanden haben, eine politisch missliebige Volksinitiative rechtlich zu erledigen, statt sie einfach politisch zu bekämpfen. Wir alle müssen zeigen, dass wir kein instrumentelles Verhältnis zur direkten Demokratie haben; das heisst, wir dürfen nicht nur für sie eintreten, wenn uns dies nützt oder wenn wir ein eigenes Eisen im Feuer haben.

So, wie sich die Freiheit immer daran messen muss, ob die Andersdenkenden frei sind, misst sich die Qualität einer direkten Demokratie dann, wenn sie von jenen gebraucht wird, die eine andere Meinung vertreten als diejenige, die man selber teilt.

Im Unterschied zu 1955, 1975 oder 1995 geht es hier nicht um die Undurchführbarkeit – wenigstens nicht primär – oder die Einheit der Materie, sondern es geht um die Unvereinbarkeit von zwei Rechtsebenen. Entsprechend dürfen wir nicht einfach das tun, was Parlamente primär tun – nämlich politisch entscheiden –, sondern wir müssen uns tatsächlich das Bundesgericht und seine Praxis gegenüber kantonalen Volksinitiativen zum Vorbild nehmen.

Diese Sorgfaltspflicht hat das Bundesgericht neulich, im Dezember, wieder formuliert – angesichts einer kantonalen Volksinitiative aus dem Kanton Luzern –, und es hat dann, entgegen dem Entscheid des Grossrats von Luzern, diese Volksinitiative mit folgender Argumentation als teilweise gültig erklärt: Die Vorschrift, Teilungültigkeit gelten zu lassen,

stehe «in Zusammenhang mit der Rechtsprechung des Bundesgerichtes, wonach der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet, eine Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären, wenn nur ein Teil davon rechtswidrig ist und vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre».

Politiker pflegen zu fragen: Kann die Volksinitiative so ausgelegt werden, dass sie ungültig erklärt werden kann? Wir müssen uns hier aber fragen, weil wir nicht nur als Politiker, sondern als rechtliche Instanz gefragt sind: Was können wir tun, damit die Initiative im Sinne der Initianten nicht ganz, sondern nur teilweise als gültig angesehen werden kann? Wir dürfen nicht sozusagen den einen Teil des einen Passus, der ungültig ist, als Vorwand nehmen, um die ganze Initiative als ungültig zu erklären.

Absatz 1 – Herr Bundesrat, ich weiss nicht, ob Sie darauf beharren – der Volksinitiative kann als gültig ausgelegt werden, als völkerrechtskonform. Obwohl die Initianten dort tatsächlich die Staatenlosen vergessen haben, kann man sie unter jene Ausländer subsumieren, die in den Drittstaat zurückgehen können, in dem sie wohnten – auch wenn sie nicht namentlich genannt sind.

Absatz 4, um den es hier geht, enthält zwei Aussagen. Die zweite Aussage ist deshalb nicht einfach zu streichen, weil sie die Gewaltflüchtlinge auch nicht akzeptiert. Der Antrag Thür widerspricht deshalb meiner Meinung nach der Möglichkeit, dass Gewaltflüchtlinge, deren Asylgesuch abgelehnt wird, die aber ein Aufenthaltsrecht haben und nicht sofort zurückgewiesen werden können, einen besonderen Status zwischen einem Flüchtling und einem abgelehnten Asylbewerber bekommen.

Der Rest des Absatzes 4 macht aus der Sicht der Initianten insofern einen Sinn, als er die Wegweisung dieser Gewaltflüchtlinge auch vollziehen und ihnen nicht ein Gastrecht zugestehen möchte. Deshalb kann man nicht einfach Absatz 4 streichen, sondern wir können nur jenen Teil streichen, der tatsächlich das Non-refoulement-Gebot missachtet, den Kern des Völkerrechts.

Gegen diese Teilungültigkeit werden nun drei Argumente vorgebracht, auf die ich eingehen möchte:

1. Die Teilungültigkeit sei weder von der Bundesverfassung noch vom Geschäftsverkehrsgesetz vorgesehen. Natürlich ist die Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes unabänderbar. Im Geschäftsverkehrsgesetz steht ja, dass man sie nicht abändern darf. Dabei geht es aber darum, dass sich die Initianten mit ihrem Anliegen an das Volk wenden dürfen und nicht mit dem Anliegen, wie wir es richtig finden. Daraus lässt sich also ableiten, dass das Geschäftsverkehrsgesetz die Initianten schützt.

Es lässt sich aber nicht daraus ableiten, wie zu verfahren ist, wenn aus rechtlichen Gründen nur ein Teil einer Initiative ungültig ist. Ganz im Gegenteil: Wenn der Initiativtext von der Parlamentsmehrheit nicht verändert werden kann, beruht dieser Passus auf einer initiativenfreundlichen Grundeinstellung; aus dieser lässt sich ableiten, dass, statt einfach die ganze Initiative als ungültig zu erklären, nur jene Teile als ungültig erklärt werden sollten, die tatsächlich dem Völkerrecht widersprechen, die anderen aber dem Volk vorzulegen sind. D. h. also, aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit und aus dem Geschäftsverkehrsgesetz, das initiativenfreundlich ist und die Initianten schützt, lässt sich ableiten, dass eine Teilungültigkeit möglich ist.

Diesen Punkt hat das Bundesgericht ebenfalls unterstrichen. Im Kanton Thurgau ist 1984 eine Initiative teilungültig erklärt worden, obwohl im kantonalen Geschäftsverkehrsgesetz auch stand, dass man das nicht dürfe. Jemand hat dann beim Bundesgericht Beschwerde ergriffen. Und dieses hat entschieden, dass es richtiger ist – obwohl das nicht im Geschäftsverkehrsgesetz steht –, eine Initiative für teilungültig zu erklären, weil das die Interessen der Initianten eher schützt, als die ganze Initiative für ungültig zu erklären.

Herr Präsident, wenn ich noch eine Minute haben dürfte, weil es fast unmöglich ist, eine solch differenzierte Position in zehn Minuten aufzuzeigen.

2. Der gültige Rest müsse aus der Sicht der Initianten sozusagen noch eine Unterschrift wert sein. Dieses Gebot ist in diesem Falle leider mehr als erfüllt. Die Initiative will z. B. verhindern, dass Familienangehörige auch Asyl bekommen, sie soll die Aufnahme von Gewaltflüchtlingen verhindern, sie soll die Verfahren auf sechs Monate reduzieren, und sie soll vor allem erreichen, dass die Gemeinden nicht verpflichtet werden können, Asylsuchende aufzunehmen. Diese Teile sind inhaltlich abzulehnen. Aber sie sind mehr als das, was das Bundesgericht vorschreibt, was als kohärentes Ganzes als Rechtfertigung für die Teilungültigkeit übrigbleiben muss. Ich möchte Sie also bitten, nicht der Versuchung zu erliegen, nur weil wir das Anliegen inhaltlich nicht teilen, die ganze Initiative als ungültig zu erklären. Ungültig ist nur ein Teil. Und der Rest stellt, aus der Sicht der Initianten, einen Wert dar. Sie hätten ihn auch unterschrieben ohne den Teil, der dem Völkerrecht widerspricht und als ungültig erklärt werden muss.

Gehen Sie diesen sorgfältigen Weg! Üben Sie diese demokratiepolitisch zentrale Sorgfaltspflicht aus, und lassen Sie sich nicht zu schnell zu einem politischen Entscheid hinreisen in einer Sache, in der Sie als Bundesversammlung primär einen rechtlichen Entscheid zu fällen haben!

Steffen Hans (–, ZH): Sie haben in den letzten Tagen zweimal Post erhalten, einmal von unserem Parteisekretär und einmal von mir persönlich. In diesen Schreiben haben wir Ihnen dargelegt, weshalb Sie meinem Antrag zu Artikel 1 folgen sollten, der besagt, die Volksinitiative für eine vernünftige Asylpolitik vom 15. Juli 1992 sei Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten.

Aus eigener Erfahrung weiss ich, wie oft wir Parlamentarier die Zeit nicht finden, Zuschriften rechtzeitig zu lesen. Erlauben Sie mir deshalb, dass ich Ihnen die wesentlichen Argumente nochmals zusammenfassend vortrage:

1. Politische Problematik des anstehenden Entscheides: Der Bundesrat, somit eine politische Behörde, stellt einen Antrag auf Ungültigkeit. Nach der Beratung durch unseren Rat, entscheiden wir, wieder als politische Instanz. Dieser Entscheid ist an sich ein staatspolitischer Sachentscheid, der ohne Einfluss der Haltung zur Initiative als solche und ohne Berücksichtigung parteipolitischer Taktik gefällt werden müsste. Ein nicht neutrales Gremium, das sind wir, muss einen neutralen Entscheid fällen. Da tut sich sofort ein Interessenkonflikt auf. Weiter sind wir der Auffassung, dass sich juristische Experten nicht politische Entscheide anmassen sollten. Die Politik muss die Normen setzen. Die Aufgabe der Justiz ist ausschliesslich die Auslegung und Anwendung der Gesetze. Wenn nun ein an sich politischer Entscheid juristisch begründet wird, will man sich damit den Anschein von unumstösslicher Wahrheit geben. Man beruft sich auf die juristischen Experten und deren Urteil, und das gilt dann so unumstösslich wie ein Gerichtsurteil.

Dieses Vorgehen ist höchst fragwürdig, da über politische Fragen nicht juristische Experten, sondern vom Volk gewählte Politiker, also wir bzw. der Souverän zu entscheiden hat.

Wenn nun also die Botschaft des Bundesrates mit einer breiten juristischen Abhandlung aufwartet, so ist dies der falsche Ansatz.

2. Ungültigkeitsgründe, bisherige Praxis: Die direktdemokratischen Volksrechte sind ein besonders sensibler Bereich und eine der tragenden Säulen unseres Staates. Dass verschiedene politische Meinungen manchmal hart aufeinanderprallen, ist etwas völlig Normales. Besonders heikel sind aber alle Fragen, bei denen es um die Einhaltung der Spielregeln der Demokratie geht. Werden diese nicht mehr eingehalten, ist die Demokratie ad absurdum geführt und höchst gefährdet. Wir setzen als unbestritten voraus, dass alles Handeln des Staates eine Grundlage in der Verfassung haben muss. Niemandem käme es in den Sinn, eine zentrale Institution unseres Staates zu verändern, z. B. die Zahl der Bundesräte heraufzusetzen, ohne dies über eine Verfassungsänderung zu tun. Das Initiativrecht ist in Artikel 121 der Bundesverfassung geregelt. Dort ist in Absatz 3 als inhaltliche Beschrän-

kung das Erfordernis der Einheit der Materie genannt. Weiter ergibt sich aus Absatz 4 das Erfordernis der Einheit der Form.

Diese zwei möglichen Ungültigkeitsgründe sind – dies sei hier mit allem Nachdruck festgehalten – die einzige Einschränkung des Initiativrechts, die unsere Verfassung kennt. In der Praxis spricht man noch von der faktischen Undurchführbarkeit als drittem möglichen Grund.

All dies wird unserer Initiative ausdrücklich nicht vorgeworfen, deshalb dazu nur soviel: Bis anhin wandten Bundesrat und Parlament zu Recht eine sehr grosszügige Praxis an.

3. Einführung eines neuen Ungültigkeitsgrundes auf kaltem Wege: Wenn man nun eine Initiative wegen Verstosses gegen zwingendes Völkerrecht für ungültig erklären will, fehlt dafür in der Verfassung jede Grundlage. Doch nicht nur in der Verfassung, auch in der bisherigen Praxis gab es diesen Ungültigkeitsgrund nicht.

Wenn der Bundesrat der Meinung ist, eine Initiative müsse infolge Verstosses gegen sogenannt zwingendes Völkerrecht als ungültig erklärt werden können, ist dies eine vertretbare politische Position, die wir allerdings nicht teilen. Aber die Einführung eines solchen weiteren und einschneidenden Ungültigkeitsgrundes darf doch nicht einfach auf kaltem Wege mittels einer Praxisänderung erfolgen, sondern müsste über eine Verfassungsänderung geschehen.

De facto will der Bundesrat nicht nur unsere Volksinitiative der Volksabstimmung entziehen, nein, er will auch – das ist unserer Meinung nach viel gravierender – kurzerhand einen neuen Ungültigkeitsgrund einführen, ohne dazu das Volk zu befragen.

Indirekt geben Sie, Herr Bundesrat Koller, auch zu, dass eine solch schwerwiegende Änderung des Initiativrechts in die Verfassung geschrieben gehören würde. So klagen Sie, dass uns die Verfassung zu wenig Handhabe für solche Fälle gebe, und Sie wünschen eine Erweiterung des Katalogs der Ungültigkeitsgründe in der vorgesehenen Totalrevision der Bundesverfassung. Und siehe da: Artikel 117 des jetzt vorliegenden Verfassungsentwurfs ergänzt denn auch die Kriterien für eine Ungültigerklärung: «Verletzt die Initiative die Einheit der Form oder die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ungültig.»

Nun kann aber ein Gesetz oder eine Verfassungsnorm nicht angewendet werden, bevor sie in Kraft gesetzt ist. Genau dies will man aber ganz offensichtlich tun.

4. Geht Völkerrecht der Bundesverfassung vor? Ob Völkerrecht dem Landesrecht vorgehen soll, ist eine hochpolitische Frage, und man darf auch hier durchaus verschiedener Meinung sein. Je nach Problembereich und Problemlage kann die Antwort auf diese Frage auch anders ausfallen. Natürlich existiert der Grundsatz, dass eine Rechtsnorm auf höherer Ebene, z. B. auf der Ebene der Eidgenossenschaft, über jener auf tieferer Ebene, z. B. auf der Ebene des Kantons, steht. Ob dieser jetzt auf die internationale Ebene auszuweiten sei, muss im Rahmen der politischen Auseinandersetzung demokratisch entschieden werden.

In meinem persönlichen Schreiben vom 7. März 1996 habe ich Ihnen die Meinung eines international anerkannten Experten zitiert. Damit wollte ich Ihnen belegen, dass die Meinungen der Experten in der Frage der Gültigkeit der SD-Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» auseinanderdriften. Herr Kollege Markus Ruf hat hier übrigens noch weitere Professoren zitiert. Ich beschränke mich darauf, Ihnen die Schlussfolgerungen von Professor Fleiner zu zitieren.

Erstens sagt er: «Ich bin zwar persönlich davon überzeugt, dass die Initiative 'für eine vernünftige Asylpolitik' das Völkerrecht verletzt.» Das, Frau Heberlein, ist doch das Eingeständnis dieses Professors, dass er selber zur Überzeugung gekommen ist, dass unsere Initiative das Völkerrecht verletzt.

Zweitens sagt er: «Ich bin auch der Meinung, dass es ungeschriebene Schranken der Verfassungsrevision gibt.» Das ist auch auf Ihrer Linie.

Drittens sagt er: «Ich bin aber der Meinung, dass nach dem geltenden Verfassungsrecht allein der Souverän zuständig

ist, diese Schranken über den Weg der Selbstbindung einzuhalten. Er allein ist nach dem geltenden Verfassungsrecht an diese Schranken gebunden. Er allein ist zuständig, einen völkerrechtlichen Konflikt auszulösen und Verfassungsunrecht zu setzen. In diesem Falle muss der Konflikt auf der völkerrechtlichen Ebene ausgetragen und entschieden werden. Einzelne Bürger können auf ihr Risiko hin von ihrem Widerstandsrecht Gebrauch machen.»

Soweit eine von der Haltung des Bundesrates abweichende Expertenmeinung.

Ich will Sie mit diesen Ausführungen doch noch davon überzeugen, dass unsere Initiative auch aus staatspolitischen Gründen Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen ist. Erlauben Sie mir abschliessend einige Gedanken zur gegenwärtigen Vertrauenskrise zwischen Volk und Bundesbehörden. Eine Ungültigerklärung unserer Initiative wäre nicht nur ein schwerer Eingriff in die Volksrechte, sondern ein Affront gegenüber 118 000 Mitbürgerinnen und Mitbürgern, die das Begehren unterzeichnet haben, aber ebenso gegenüber den zahlreichen Sammlerinnen und Sammlern, welche diese Unterschriften aus idealistischen Gründen in ihrer Freizeit zusammengetragen und dabei auf unsere demokratischen Spielregeln vertraut haben. Fragen Sie einmal gewöhnliche Leute auf der Strasse, was der Begriff «zwingendes Völkerrecht» für sie bedeutet! Sie würden vermutlich in über 90 von 100 Antworten keine befriedigende Erklärung erhalten. Also muss zuerst die Verfassung so ergänzt werden, dass zum Ausdruck kommt: Völkerrecht bricht Landesrecht.

Aus all diesen Überlegungen ersuche ich Sie dringend, meinem Antrag zu Artikel 1 zu folgen und die Initiative als gültig zu erklären.

Thür Hanspeter (G, AG): Auch wenn ich diese Initiative fundamental und vehement ablehne, stelle ich Ihnen dennoch den Antrag, sie als teilweise gültig zu erklären, mit dem Zusatz, Absatz 4 der Initiative integral zu streichen bzw. als ungültig zu erklären.

Es ist offensichtlich, dass Absatz 4 gegen das Non-refoulement-Prinzip verstösst; das wurde bereits deutlich ausgeführt. Ich glaube, die Initianten selber sind mittlerweile dieser Überzeugung; sie haben mit ihren Eventualanträgen diesen Befund auch akzeptiert. Bei diesem Prinzip handelt es sich wie beim Folter- oder Genozidverbot um Grundsätze, die von der ganzen zivilisierten Welt respektiert und als unkündbar betrachtet werden. Ohne sie ist ein Staat kein Rechtsstaat mehr. Die Initianten wollen mit diesem Absatz dem Volk eigentlich die Frage stellen: Wollt ihr zu einem Unrechtsstaat werden? Das ist im Kern die Frage, die die Initianten stellen wollen.

Wenn Herr Keller heute die beleidigte Leberwurst spielt, wenn man ihm vorwirft, dass er mit diesem Absatz in Kauf nehmen würde, dass man Leute in den Tod schickt, dann ist das etwas scheinheilig. Herr Keller, was stellen Sie sich vor? Wohin sollen diese illegal eingereisten und – nach Ihrem Vorschlag – ohne Verfahren, ohne Rechtsmittel zurückgewiesenen Asylbewerber gehen, wenn nicht in jenes Land, das ihnen möglicherweise, weil sie wahrscheinlich Flüchtlinge sind, an den Kragen gehen wird? Weil das niemand will, sind alle zivilisierten Länder der Auffassung, dass ein Rückschiebeverbot zwingend ist. Soweit ist der Befund klar, und wir haben uns daran zu halten.

Nun stellt sich die Frage nach den Konsequenzen. Ich bin der Auffassung, dass die Initiative in diesem Punkt als ungültig erklärt werden muss. Die Initianten haben ausgeführt, dass es verschiedene Staatsrechtler gibt, die eine andere Auffassung vertreten. Es geht hier letztlich um die Frage, ob es materielle Schranken der Verfassungsrevision gibt. Wenn es diese gibt, dann darf man dem Volk gewisse Fragen nicht stellen – Fragen, die in Richtung eines Unrechtsstaates gehen. Solche Konsequenzen sind in einem demokratischen Rechtsstaat nicht mehr tragbar. Insoweit bin ich der vollen Überzeugung, dass die Initiative in Absatz 4 als ungültig erklärt werden muss.

Nun sagt die Kommission in ihrer Mehrheit, dass die ganze Initiative deswegen als ungültig zu erklären ist, weil in diesem

Absatz 4 ein ungültiger Inhalt enthalten ist. Das geht mir zu weit, vor allem aus Respekt gegenüber den Volksrechten und auch deshalb, weil ich davon ausgehe, dass wir als Parlament hier im Prinzip eine Rechtsfrage zu beurteilen haben. Aber wir als Parlament sind kein Gericht, sondern eine politische Behörde. Eine politische Behörde wird eine Rechtsfrage, ob sie das will oder nicht, immer politisch entscheiden. Weil das so ist, ist eine politische Behörde, die eine Rechtsfrage entscheiden muss, daran gehalten, dies möglichst rücksichtsvoll und möglichst zurückhaltend zu tun.

Deshalb ist für mich klar, dass hier nur eine Teilungültigkeit in Frage stehen kann.

Bundesrat Koller hat in der Kommission argumentiert, dass man die Initiative vollständig ungültig erklären müsse, weil eine zentrale Bestimmung dieser Initiative gegen zwingendes Völkerrecht verstosse und das Volksbegehren somit, ohne diese Bestimmung, ihres Kerngehalts beraubt wäre.

Das ist meines Erachtens kein hinreichender Grund. Das ist eine politische Bewertung, ein Werturteil. Eine politische Instanz macht sich an, über den Kerngehalt einer Initiative zu urteilen. Ich glaube, dass es nicht Sache einer politischen Instanz – weder des Bundesrates noch des Parlamentes – ist, das zu beurteilen. Für eine solche politische Ermessensfrage wäre bestenfalls ein Gericht zuständig.

Wenn die Initianten am Schluss zur Auffassung kommen, dass ihre Initiative durch die Weglassung von Absatz 4 ihres Kerngehalts beraubt wäre und die Initiative somit keinen Sinn mehr machen würde, dann ist es ihnen überlassen, diese Initiative zurückzuziehen und sie dem Volk nicht mehr zum Entscheid vorzulegen. Aber es ist nicht unsere Sache, mit dieser Argumentation eine Initiative vollständig ungültig zu erklären. Ich teile also in allen diesen Punkten die Überlegungen, die Herr Gross Andreas mit seinem Antrag ebenfalls zum Ausdruck gebracht hat. Ich bin aber der Auffassung, dass er mit seinem Vorschlag etwas zu weit geht. Er geht insofern zu weit, als er gleichsam mit dem Seziersmesser in einen Satz Wort für Wort das Herausschneiden will, was er als ungültig betrachtet. Ich glaube, dass wir diese Übung nicht machen sollten.

Wir müssen uns die Frage stellen: Was wollen die Initianten in diesem Absatz 4? Das ist klar: Den Initianten geht es in Absatz 4 im Kern um die Verhinderung des Rückschiebeverbots. Weil es in Absatz 4 um diesen Kern geht, der die Hauptsache ist, muss diese Hauptsache eliminiert werden, und zwar vollständig. Ich beantrage Ihnen deshalb, diesen Absatz 4 vollständig zu streichen, aber den restlichen Teil der Initiative, auch wenn ich ihn politisch völlig haltlos finde, für gültig zu erklären und die politische Auseinandersetzung dann zu führen, wenn der Abstimmungskampf bevorsteht. Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

Borel François (S, NE): Nous avons ouvert un débat sur deux initiatives populaires que l'on peut considérer comme jumelles.

Il est clair que, sur quelques petits détails, ces deux initiatives présentent quelques différences; mais la différence essentielle est que l'Union démocratique du centre dispose de meilleurs juristes que les Démocrates suisses, et qu'ils ont pris la précaution de faire en sorte que leur initiative puisse être combattue uniquement sur le plan politique, mais plus difficilement sur le plan juridique. Il n'en reste pas moins qu'elles sont très proches l'une de l'autre, en particulier dans l'esprit et dans leur efficacité politique.

Leur esprit, c'est la politique du «il n'y a qu'à», «ils n'ont qu'à faire ceci à Berne et tout ira mieux». Les conséquences politiques, et c'est particulièrement grave dans la situation économique actuelle, c'est juger qu'il est opportun d'attiser la braise xénophobe dans notre population.

La politique en matière d'asile nous pose un problème complexe. Les réponses simplistes de l'Union démocratique du centre et des Démocrates suisses sont donc inacceptables. Notre Parlement devrait commencer par admettre qu'il n'y a pas de réponse simple pour résoudre cette question de manière satisfaisante, à la fois pour les citoyens suisses et pour les demandeurs d'asile. C'est la raison pour laquelle je com-

mencerais par essayer de clarifier un certain nombre de principes qui devraient être sous-jacents à notre politique d'asile.

1. Le premier principe est celui de la solidarité. Notre pays doit être solidaire. Nous sommes en paix depuis bien plus longtemps que la plupart des pays de ce monde; nous sommes, même en crise, un pays riche; nous sommes donc de manière naturelle une terre d'asile, et nous devons assumer cela. Nous le faisons. Nous assumons, puisque beaucoup de réfugiés vivent sur notre territoire. Le choix a été fait: encore faut-il apprendre à le gérer au mieux. Le choix a été fait non seulement pour des raisons idéalistes, mais aussi pour des raisons d'intérêt, car cela contribue, si nous le faisons bien, à améliorer l'image de notre pays à l'étranger; mais cela contribue, si nous le faisons mal, à détériorer cette image.

2. Le deuxième principe, c'est que nous devons être responsables à l'égard des autres Etats, de la communauté internationale. Pour des raisons de politique intérieure, nous n'avons pas pu prendre la responsabilité de participer au maintien de la paix par des casques bleus. Pour des raisons de politique intérieure, nous restons en retrait pour prendre nos responsabilités en matière d'aide au tiers monde. Il est donc logique que le problème se transfère chez nous et que nous ayons notre part de responsabilités à prendre en accueillant, et ceci de manière convenable, un certain nombre de réfugiés du monde entier.

3. Le troisième principe, c'est que nous devons être rationnels pour résoudre cette question. L'émotion n'aide pas à faire de la bonne politique, en tout cas pas dans ce domaine. L'exemple type où nous avons péché par émotion, c'est lorsqu'en faisant la loi sur les mesures de contrainte, nous avons tout mélangé et semblé vouloir traiter de la même manière ceux qui faisaient du trafic de drogue et ceux qui n'avaient pas de passeport à présenter. Etre rationnel, c'est savoir que tous les réfugiés ne sont pas des anges, et qu'il faut donc prendre un certain nombre de précautions. Etre rationnel, c'est aussi savoir que tous les Suisses ne sont pas des anges, et que certains Suisses essaient de profiter du climat actuel pour faire venir des réfugiés et les faire travailler avec des salaires très bas. Etre rationnel, c'est renoncer à énoncer des pseudo-vérités comme les seuils de tolérance à partir desquels il faudrait faire attention: certains pourcentages d'étrangers seraient encore tolérés chez nous, d'autres pourcentages ne le seraient plus. Ce n'est pas rationnel, chacun le sait. Et le comportement électoral en Suisse le prouve: plus il y a d'étrangers dans une région, plus les habitants de cette région sont ouverts à l'égard des étrangers. C'est dans les villages éloignés, campagnards ou montagnards, où il n'y a pratiquement pas d'étrangers, que l'on est le plus méfiant à leur égard.

4. Le quatrième principe, c'est être pragmatique. Nous devons admettre qu'il n'y a pas une frontière précise entre la notion de réfugié économique et politique. Ceci est encore plus évident pour ceux que l'on appelle les réfugiés de la violence. Etre pragmatique, c'est savoir que si nous essayons d'être rationnels dans notre politique, ça ne signifie pas encore que le citoyen, que l'électeur, lui, va réagir de manière rationnelle en la matière. Il faut donc prendre toutes précautions pour éviter de susciter trop d'émotion en la matière.

5. Le cinquième principe – je le cite en dernier, mais il est tout aussi important que les autres –, c'est que nous devons faire preuve de justice. En matière de procédure d'asile, nous avons parfois l'impression que tout demandeur d'asile refoulé est considéré comme un succès par l'administration ou par la justice, et que tout demandeur d'asile accepté est considéré comme un échec. Cet état d'esprit, qui ne règne pas partout – mais qui règne parfois –, a tendance à favoriser parmi les requérants les plus querulents, les plus tordus, si vous me permettez l'expression, au détriment de ceux qui, honnêtement, tranquillement, décrivent l'état d'urgence dans lequel ils se trouvaient et qui les a obligés à se réfugier parmi nous.

Sur le fond, le groupe socialiste combat ces deux initiatives. Il est partagé sur la question de la recevabilité de l'initiative des Démocrates suisses: la majorité du groupe suivra la proposition de la minorité II, la minorité déclarera nulle cette ini-

tiative. Je parle au nom de cette minorité pour dire que nous sommes de l'avis que, corriger le texte d'une initiative pour la rendre recevable, ce serait une dangereuse première dans ce Parlement. Nous ne voulons pas mettre le doigt dans cet engrenage. D'ailleurs, nous voyons déjà dans les contradictions au niveau des propositions, entre la proposition Thür et la proposition de la minorité II, qu'il est très difficile à un Parlement de corriger un texte d'initiative.

Nous estimons donc qu'il faut déclarer nulle cette initiative. Nous combattons sur le fond l'une et l'autre, l'initiative de l'UDC étant sur le fond à notre avis aussi perverse que l'initiative des Démocrates suisses.

Engler Rolf (C, AI): Die Debatte erinnert mich an ein veritables verbales Homberger Schiessen. Die SVP-Fraktion verlangt, dass wir über eine Volksinitiative beraten, für welche sie in der Kommission nicht einmal einen Minderheitsantrag gestellt hatte. Herr Ruf bringt selbst Vorbehalte des zwingenden Völkerrechtes an. Gleichzeitig wirft Herr Keller Herrn Bundesrat Koller deswegen erheblichen Verfassungsbruch vor, zudem stellt er den Antrag, die Initiative sei zur Nachbesserung doch noch zurückzuweisen, weil er selbst von der Initiative nicht überzeugt ist. Das eine kurze Zusammenfassung der heutigen Debatte.

Lassen Sie mich einige Bemerkungen zu den Gemeinsamkeiten machen: Frau Heberlein hat darauf hingewiesen, dass die Initiativen aus der Vorwahlzeit stammen, leider aber aus der Vorwahlzeit der vorletzten Wahl, also vor 1991. Damals ging man davon aus, dass die Gesuchszahl – von rund 15 000 war diese auf 42 000 geschnellt – weiter steigen würde, dass sie bald bei 60 000, 80 000, 90 000 oder 100 000 sein werde. In der Zwischenzeit ist die Zahl der Gesuche drastisch zurückgegangen. Die Zahl der Pendenzen betrug damals über 50 000. Heute ist sie sehr stark gesunken, damals war sie noch am Ansteigen.

Die vom Bundesrat und vom Parlament in der Zwischenzeit gefundenen Lösungen sind wesentlich besser, als was in den beiden Initiativen vorgeschlagen wurde. Zudem ist heute die Totalrevision des Asylgesetzes in der SPK in Bearbeitung. Es wird nicht beachtet, was in der Zwischenzeit an Bedeutung gewonnen hat, nämlich dass die meisten Menschen, die hier aufgenommen werden, nicht durch individuelle Verfahren aufgenommen werden, sondern durch kollektive Verfahren. Es wird in diesen Initiativen auch nicht beachtet, dass wir den Status des Gewaltflüchtlings oder neu des Schutzbedürftigen einführen möchten. Auch die Verfahrensdauern sind mittlerweile drastisch verkürzt worden.

Die Initiativen sind demgemäss gänzlich überholt, sie gehen gelöste Probleme an. Wir hätten aber genügend Probleme, die wir noch angehen müssten. Sie zeigen auf, dass in diesen Bereichen kaum politischer Handlungsspielraum besteht. Das macht es so schwierig. Es sind auch in intellektueller Hinsicht Schmalspurlösungen, die hier vorgesehen sind. Die Initiativen sind gut gemeint, zur Verstärkung des politischen Drucks waren sie damals gerechtfertigt, heute sind sie untauglich, sie gehen am Ziel vorbei.

Einige Bemerkungen zur Initiative der Schweizer Demokraten: Herr Keller, ich habe schon gespürt, dass Angriff der beste Weg zur Verteidigung ist, aber es überrascht mich, dass Sie der CVP-Fraktion hier Vorwürfe machen, gerade Sie, deren Partei doch auch eine wertorientierte Partei sein will. Wir anerkennen materielle Schranken der Verfassungsreform. Diese materiellen Schranken sind wichtig. Man hat nach dem Zweiten Weltkrieg sehr intensiv darüber diskutiert, und auch Sie sollten sich dafür einsetzen.

Es überrascht mich auch, dass Sie ausgerechnet Herrn Bundesrat Koller Verfassungsbruch vorwerfen. Ich glaube, er ist einer der besten Hüter unserer Verfassung überhaupt. Er anerkennt aber einen Ordre public, er anerkennt, dass es zwingendes Völkerrecht und Völkergewohnheitsrecht gibt – Völkergewohnheitsrecht, welches in allen Staaten Geltung beansprucht, die überhaupt noch Rechtsstaaten sind. Verstösse gegen die Rechtsstaatlichkeit rügen, das ist eines, dass Sie das aber von uns verlangen, ist etwas ganz anderes, und das können wir in keiner Form tolerieren.

Die Initiative verstösst gegen den Uno-Pakt, gegen die EMRK, gegen die Genfer Flüchtlingskonvention und gegen das Non-refoulement-Prinzip. Das Non-refoulement-Prinzip hat die SVP übrigens bewusst in ihre Initiative aufgenommen, weil sie zwingendes Völkerrecht anerkennt.

Die Initiative ist auch nicht anwendbar. Sie haben bezüglich der Staatenlosen gesagt, Herr Ruf, es handle sich um ein redaktionelles Versehen. Ich stelle Ihnen die Frage: Handelt es sich nicht bei der ganzen Initiative überhaupt um ein redaktionelles Versehen? Denn letztlich kann man dieser Initiative nur zustimmen, wenn man in Kauf nimmt – und das Inkaufnehmen ist eine Art der Absicht –, dass Leute in den Tod zurückgetrieben und der Folter ausgesetzt werden. Das kann doch in unserem Staat nicht akzeptiert werden! Hier brauchen wir materielle Schranken.

Nach meiner Meinung ist es auch nicht möglich, dass man hier einfach sagt, die Initiative sei teilgültig, weil damit eben gerade Sinn und Zweck der Initiative unterlaufen wird. Im übrigen dürfen wir nicht leichtfertig Änderungen an Initiativen vornehmen.

Einige Bemerkungen zur SVP-Initiative. Sie ist widersprüchlich. Die angestrebten Ziele werden nicht erreicht. Die Massnahmen taugen nicht. Ich möchte das begründen. Die Initiative anerkennt zu Recht zwingendes Völkerrecht im Bereich des Rückschiebeverbotes. Damit müssten wir aber eigentlich das tun, was wir bei Schutzbedürftigen tun müssen: Wir müssten eine umfassende Prüfung vornehmen. Diese umfassende Prüfung führt dazu, dass wir keine Zeit sparen. Damit wird das Verfahren nicht verkürzt, was ursprünglich die Absicht der Initiative war.

Zudem haben wir in der Zwischenzeit kollektive Verfahren, welche uns individuelle Überprüfungen ersparen. Die SVP will mit der Initiative auch die wirtschaftliche Attraktivität der Schweiz vermindern. Das schafft sie nicht, oder mindestens nur noch aufwendiger, als das heute der Fall ist. Heute werden 7 bzw. 10 Prozent vom Lohn abgezogen. Die SVP verlangt eine individuelle Zwangsverwaltung, was zu mehr Beamten und zu einem administrativem Leerlauf führt. Das kann doch nicht der Sinn der SVP-Initiative sein!

Ich möchte Sie deshalb bitten, mit der Kommissionsmehrheit zu stimmen, d. h. die Initiative der Schweizer Demokraten für ungültig zu erklären und die Initiative der SVP dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen.

Fehr Hans (V, ZH): Ich spreche zur Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung». Sie können dieser Initiative getrost zustimmen. Im Unterschied zur anderen Initiative schafft sie nämlich nicht Probleme, über die wir bereits während zwei Stunden geredet haben, sondern sie tut das, was eine Initiative eigentlich tun sollte: sie löst Probleme.

Die Bevölkerung fordert und erwartet vom Bundesrat und vom Parlament endlich Taten in der Ausländerpolitik, weil dort ein ungelöstes Problem unzweifelhaft besteht. Das Volk verlangt endlich Massnahmen und Taten gegen die illegale Einwanderung und den Asylrechtsmissbrauch.

Herr Engler hat vorhin versucht – mit relativ wenig Erfolg –, unsere Initiative zu zerzausen. Ich möchte ihm sagen, dass seine Argumentation weit an der Realität vorbeigeht und fast abenteuerlich genannt werden kann. Aber das ist ja seine Sache.

Warum sollen Sie der Volksinitiative gegen die illegale Einwanderung zustimmen?

1. Sie bringt nachweisbar – das wird auch Herr Bundesrat Koller zugestehen müssen – wirksame Massnahmen gegen den Missbrauch im Asylwesen und gegen die illegale Einwanderung.

2. Sie hat eine starke präventive Wirkung gegen mögliche illegale Einwanderer.

3. Sie verankert – das ist neu – den klaren Begriff der Asylgewährung und den klar gefassten Flüchtlingsbegriff gemäss Menschenrechtskonvention und Asylgesetz erstmals in der Bundesverfassung. Das ist auch ein klarer Fortschritt zur Rechtslage.

Trotz aller Beteuerungen und trotz verschiedener Asylrechtsrevisionen ist es Tatsache, dass wir auch 1995 in unserem

Land ungefähr 17 000 Asylgesuche hatten, dies mit einer Anerkennungquote von lediglich gut 10 Prozent. Das heisst, gegen 90 Prozent der Leute, die da einwanderten, sind keine Flüchtlinge und konnten nicht als Flüchtlinge deklariert werden. Dazu kommt, dass die Kosten im Asylwesen gegen eine Milliarde Franken betragen. Da kann man nicht sagen, die Probleme seien gelöst. Natürlich stellen auch wir fest, dass die Gesuche seit 1991 zurückgegangen sind. Man müsste noch untersuchen, was der Grund ist. Ich meine, ein wesentlicher Grund dafür ist eben auch, dass die schlechte Wirtschaftslage bei uns die Leute, die bessere Lebensumstände suchten und Geld verdienen wollten, zum Teil abgehalten hat.

Wir können nicht ein Asylrecht für den Moment und für das Tagesgeschehen machen. Wir müssen eine Regelung treffen, die griffig ist, griffige Massnahmen bringt und auch einen Zustand, wie er morgen und wie er übermorgen sein könnte, oder Regelungen, mit denen man sogar eine völlig neue Situation bewältigen kann. Wir brauchen eine Regelung auf Dauer. Wenn man sagt, wir hätten ja jetzt die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, dann genügt das natürlich bei weitem nicht. Die Tatsache bleibt, die Attraktivität der Schweiz für illegale Einwanderer ist nach wie vor viel zu gross.

Viel zu viele Leute missbrauchen und unterlaufen nach wie vor unser Asylrecht. Es hat Leute, die sagen, wir stünden vor der Totalrevision des Asylgesetzes, und das genüge. Dann werden diese Mängel behoben, wird gesagt. Ich habe in der Kommission den Eindruck gewonnen, es bestehe die grosse Gefahr, dass diese hochgelobte Revision zum Teil in eine falsche Richtung läuft. Beispielsweise wird dort beharrlich versucht, den Flüchtlingsbegriff aufzuweichen und ihn geschlechtsspezifisch zu differenzieren. Frau Bühlmann, Sie wissen Bescheid. Im weiteren wird dort auch beharrlich versucht, den Status der sogenannten temporären Schutzbedürftigen mit den effektiven Asylbewerbern zu vermischen. Dort läutet bei uns die Alarmglocke, wir haben wegen dieser Totalrevision Bedenken. Darum müssen wir selbstverständlich um so mehr an der Volksinitiative festhalten.

Sollte der Zustand eintreten, dass tatsächlich die wesentlichen Punkte der Initiative wieder in diese Totalrevision eingebettet werden, werden wir uns der Möglichkeit nicht verschliessen, diese Initiative dann zumal zurückzuziehen, aber das möchte ich zuerst erleben.

Ich rekapituliere kurz die wesentlichen Punkte der Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung», weil sie vorher zum Teil nicht korrekt dargestellt wurden.

1. Es wird auf das Gesuch eines illegal Eingewanderten nicht eingetreten. Die Folge davon ist: Es gibt eine Rückweisung. Wer illegal einwandert, wird unter Vorbehalt des Rückschiebeverbotes zurückgewiesen. Was ist jetzt der Fall? Die Volksinitiative verhindert genau an diesem Punkt den heute gesetzlich erlaubten, ja sogar sanktionierten Missbrauch im Asylwesen.

Ich kann Ihnen sagen, warum. Das Asylgesetz verankert in Artikel 13a ganz klar den Grundsatz der Grenztor und die Pflicht, dass man ein Asylgesuch an einem Grenztor oder in einer Auslandsvertretung stellen muss, aber nicht im Landesinnern. Das wäre logisch die Konsequenz, das hat so zu geschehen. Aber Tatsache ist – Sie können das im gleichen Artikel 13f nachlesen, auch in Artikel 6 der Asylverordnung –, dass diese beiden Bestimmungen dann seltsamerweise illegal eingewanderten Leuten wieder erlauben, ein Gesuch im Landesinnern zu stellen, und dieses muss behandelt werden. Also haben sie, indem sie sich nicht an das Recht halten, ihr Ziel bereits zur Hälfte erreicht. Man muss auf ihr Asylgesuch eingetreten.

2. Ein Asylbewerber hat während der Dauer des Verfahrens keinen Anspruch auf Einreise in die Schweiz, keinen Anspruch auf freie Niederlassung und keinen Anspruch auf Erwerbstätigkeit. Das ist zwar bereits bisheriges Recht, aber unsere Initiative schreibt dieses Recht in der Bundesverfassung klar qualifiziert fest. Das bringt mehr Klarheit.

3. Die von Herrn Engler vielgeschmähte staatliche Lohnverteilung:

Die Volksinitiative bringt hier nichts spektakulär Neues, sondern nur eine konsequente Ausgestaltung und eine klare Rechtsgrundlage der bisherigen Verordnung, wonach 10 Prozent des Einkommens eines Asylbewerbers, der arbeiten kann, auf ein Sicherheitskonto einzuzahlen sind.

Herr Engler, es ist nicht so, dass dort eine gewaltige Administration erzeugt wird und quasi hinter jedem Asylbewerberhaushalt ein Beamter steht, der die Quote festsetzt. Das ist Unsinn. In der Ausgestaltung ist der Gesetzgeber weitgehend frei. Er kann eine pauschale Quote – natürlich eine höhere als 10 Prozent – festsetzen. Die Initiative verbietet auch nicht, dass z. B. die Festsetzung und der Vollzug dieser Bestimmung auf Kantons- oder Gemeindeebene delegiert wird. 4. Es werden die Beschwerdeverfahren vereinfacht. Bei negativem Asylentscheid wird nur eine auf Willkürprüfung beschränkte Beschwerde zugelassen. Wenn das nicht der Fall ist, wenn also ein Gesuchsteller abgewiesen wird, erfolgt die Wegweisung – wieder vorbehältlich Rückschiebeverbot. Wenn zweitens eine Verletzung des Rückschiebeverbotes behauptet wird, kann diese behauptete Verletzung umfassend mit allen Rechtsmitteln geprüft werden. Das bringt eindeutig weniger administrativen Aufwand und eine Beschleunigung des Gesuchs.

Insgesamt bringt die Volksinitiative wirksame Massnahmen gegen die illegale Einwanderung und gegen Missbräuche. Es ist absurd und ein Unsinn, wenn behauptet wird, sie sei überflüssig, überflüssig und bürokratisch. Das Volk erwartet, dass die Rechtsordnung überall durchgesetzt wird. Das Volk erwartet, dass Missbräuche auch im Asylwesen konsequent bekämpft werden und dass dieses Parlament ein Zeichen setzt. Sie alle wollen Missbräuche bekämpfen – so hoffe ich wenigstens –; Sie wollen, dass die Schweiz ein Asylland für echt Verfolgte, für Flüchtlinge bleibt. Wenn dem so ist, dann sagen Sie ja zur Volksinitiative.

Dettling Toni (R, SZ): Ich darf Ihnen eingangs die Stellungnahme der freisinnigen Fraktion bekanntgeben: Wir sind für die Ungültigerklärung der SD-Initiative, wenn auch mit gewissen Vorbehalten. Wir empfehlen Ihnen, die SVP-Initiative zur Ablehnung.

Bei beiden Volksbegehren handelt es sich um Initiativen mit ähnlicher Zielrichtung. Sie werden deshalb gemeinsam behandelt. Beide Volksbegehren sind Kinder ihrer Zeit und – Hand aufs Herz – wohl auch teilweise als Wahlschlager konzipiert. Als solche haben sie zwangsläufig die Tendenz, mehr oder weniger kräftig über das Ziel hinauszuschliessen: Sie tragen namentlich der Fortentwicklung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse nicht Rechnung.

Was die Zahl der Asylgesuche und ihre Behandlung angeht, hat sich nämlich die Situation beachtlich entspannt, auch wenn wir von der FDP-Seite nicht verkennen wollen, dass diesbezüglich nach wie vor Probleme bestehen, die nicht auf die leichte Schulter genommen werden können.

Zum anderen hat gerade der Gesetzgeber in den letzten Jahren einiges vorgekehrt. Ich erwähne in diesem Zusammenhang den Bundesbeschluss über das Asylverfahren, welcher die Beschleunigung der Verfahren zum Gegenstand hat und notabene einiges bewirkt hat. Hingewiesen sei aber auch auf das vom Souverän angenommene Bundesgesetz über die Zwangsmassnahmen aus dem Jahre 1994, das vor allem den Vollzug asyl- und ausländerrechtlicher Wegweisungen neu regelt und ebenfalls beachtliche Wirkungen zeitigt. Hinzu kommt die anstehende Totalrevision des Asylgesetzes, die der Nationalrat zurzeit als Erstrat behandelt.

Schon aus dieser Vielfalt bundesrechtlicher Aktivitäten ist ersichtlich, dass die Initianten mit ihren Anliegen zumindest teilweise offene Türen einrennen, wenn auch der Bundesgesetzgeber in seinen Lösungen viel weniger radikal und mehr sachbezogen vorgegangen ist. Es ist denn auch bezeichnend, dass die SVP-Vertreter in der Staatspolitischen Kommission keinen Minderheitsantrag zur Annahme ihrer Initiative gestellt haben. Dieser Antrag ist erst jetzt von Herrn Fehr aufgenommen worden.

Ebenso bezeichnend ist es aber auch, dass Herr Nationalrat Keller mit seinem Rückweisungsantrag einen Gegenvor-

schlag zur verfehlten Initiative fordert, offensichtlich mit dem Ziel, den Asylbegriff auf Verfassungsstufe neu zu fassen und andere Neuregelungen zu treffen, die nun im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes behandelt werden. Wir sind der Meinung, dass es sich hierbei um eine Aufbaumassnahme und Rettungsaktion der Schweizer Demokraten zum missratenen Volksbegehren handelt.

Gewiss, die Beantwortung der Frage der Gültigkeit einer umstrittenen Volksinitiative ist nicht einfach. Wir befinden uns dabei allemal auf einer heiklen Gratwanderung – zwischen dem Anspruch der Initianten auf Durchführung einer Volksabstimmung einerseits und der verfassungstreuen Durchsetzung der materiellen Schranken des Initiativrechtes andererseits.

Welches sind nun diese materiellen Schranken? Artikel 121 der Bundesverfassung nennt zwei, nämlich die Einheit der Form und die Einheit der Materie. Beide Kriterien sind hier unbedenklich. Neuerdings hat sich zudem, sowohl in der Lehre als auch in der Praxis, der Grundsatz herausgebildet, wonach, gestützt auf das allgemeine Prinzip von Treu und Glauben, sogenanntes zwingendes Völkerrecht gegenüber dem Landesrecht Vorrang hat und solche völkerrechtswidrigen Normen nicht anwendbar sind. Es ist zwar zuzugeben, dass diese materielle Schranke in der Verfassung nicht festgeschrieben ist und dass dieser in der Lehre und Praxis herausgebildete Grundsatz über den Vorrang des zwingenden Völkerrechtes daher nur mit grosser Zurückhaltung anzuwenden ist.

Immerhin ist zu bedenken, dass es auch ungeschriebene materielle Verfassungsschranken gibt, wie es eben ungeschriebene Freiheitsrechte gibt. Allerdings muss es sich in der Tat klar um einen zwingenden Grundsatz des Völkerrechtes handeln. Daher ist nicht jeder völkerrechtlichen Norm Vorrang vor dem Landesrecht zuzuerkennen.

Nun stellt sich sofort die Frage, in welchem Falle es sich um eine Norm des zwingenden Völkerrechtes handelt. Hierüber gehen die Meinungen in der Praxis stark auseinander. Umstritten ist vor allem, wie solche zwingenden völkerrechtlichen Normen entstehen und wie sich dieses Recht fortentwickelt. Wir Freisinnigen sind hier der dezidierten Meinung, dass nur jene völkerrechtlichen Regeln als zwingendes Völkerrecht gelten, die wegen ihrer Bedeutung für die internationale Rechtsordnung unbedingte Geltung erfordern und als solche von der Staatengemeinschaft anerkannt sind, wie etwa das Verbot der Folter oder das Genozids. Wir sind aber ebenso der dezidierten Meinung, dass die zwingenden völkerrechtlichen Regelungen nicht einfach fortentwickelt und auf alle möglichen Tatbestände ausgeweitet werden können. Andernfalls laufen wir Gefahr, dass uns über sogenanntes zwingendes Völkerrecht immer mehr Recht von aussen oktroyiert wird und wir gewissermassen fremdbestimmt werden.

Dies gilt ganz besonders für das hier zur Diskussion stehende Non-refoulement-Prinzip bzw. das sogenannte Rückschiebeverbot, wo die Gefahr einer steten Ausweitung nicht zu verkennen ist. So haben wir uns immer auf den Standpunkt gestellt, dass die Berufung auf dieses Prinzip durch Asylgesuchsteller, welche illegal von unseren sicheren Nachbarländern einreisen, problematisch ist, denn das Rückschiebeverbot kann nicht den Zweck haben, den Rechtsmissbrauch durch illegale Grenzübertritte zu schützen – es sei denn, es liege eine echte Berufung auf Verfolgung im Nachbarstaat vor.

Nun aber zurück zur Gültigkeit der beiden Volksinitiativen: Unbestritten ist, dass die SVP-Initiative «gegen die illegale Einwanderung» gültig ist. Sie hält sowohl vor dem Grundsatz der Einheit der Materie wie auch vor den materiellen Schranken des zwingenden Völkerrechtes stand, indem sie das sogenannte Rückschiebeverbot im Initiativtext ausdrücklich vorbehält.

Anders das Volksbegehren der Schweizer Demokraten «für eine vernünftige Asylpolitik». Wie bereits in der bundesrätlichen Botschaft und von mehreren Rednern ausführlich dargelegt, verstösst dieses Volksbegehren mit seinen Absätzen 1 und 4 gegen zwingendes Völkergewohnheitsrecht,

indem gemäss Text die Rückschiebung ohne jede Ausnahme – selbst im Falle der drohenden Gefahr gegen Leib und Leben – stipuliert wird. Wir Freisinnigen qualifizieren diese Forderung der Initianten als Verstoß gegen die elementaren Menschenrechte. Dieser Widerspruch des Volksbegehrens zum zwingenden Völkerrecht ist unüberwindbar und kann weder durch eine Kündigung der Konventionen oder Abkommen noch durch eine Teilungültigkeit geheilt werden. Zum einen gilt dieses Rückschiebverbot nämlich auch über die völkerrechtlichen Konventionen, Verträge und Abmachungen hinaus. Zum anderen ist eine Teilungültigkeit nicht möglich, weil sowohl aus dem Text der Initiative wie auch aus den massgeblichen Materialien der Initianten deutlich hervorgeht, dass sie die vorab anstössige Bestimmung, nämlich Absatz 4, als Hauptanliegen bezeichnet haben und diese daher nicht einfach gestrichen oder modifiziert werden kann.

Wir Freisinnigen sind daher mit dem Bundesrat und dem praktisch einhelligen Ständerat der Meinung, dass die Initiative der Schweizer Demokraten aus den genannten Gründen integral als ungültig zu erklären und dem Volk nicht zur Abstimmung vorzulegen ist.

Wir lehnen auch sämtliche Minderheitsanträge ab, welche auf eine Rettung dieses Volksbegehrens abzielen, so sehr wir Verständnis für eine radikale Durchsetzung der Volksrechte haben. Im vorliegenden Fall ist es aber schlichtweg nicht möglich, die gegen elementare zwingende Völkerrechtsnormen verstossende Initiative der Schweizer Demokraten, welche keine Ausnahmen vorsieht, auf irgendeine Weise zu retten.

Es ist denn auch bezeichnend, dass selbst einer der geistigen Väter dieses Volksbegehrens, Herr Ruf, in der Zwischenzeit insoweit von seinem Kinde Abstand genommen hat, als er die Volksinitiative nurmehr unter dem ausdrücklichen Vorbehalt des zwingenden Völkerrechtes als gültig erklären lassen will.

Es geht aber nicht an, dass die Initianten zunächst eine extreme Formulierung anbieten, um möglichst viele Unterschriften zu holen, und erst im nachhinein den von Anfang an notwendigen Vorbehalt nachschieben. Ein solches Verhalten ist nicht glaubwürdig und verdient auch unter dem Gesichtspunkt des Vorranges der Volksrechte in unserer direkten Demokratie keinen Rechtsschutz.

Wir empfehlen Ihnen daher zusammenfassend, die SD-Initiative ungültig zu erklären und die Initiative der SVP zur Ablehnung zu empfehlen.

Bühlmann Cécile (G, LU): Ich spreche im Namen der grünen Fraktion zu beiden Initiativen gemeinsam.

Beide Initiativen wollen Verschärfungen im Asylbereich. Beide sind vom Geist der Abwehr, der Ausgrenzung, der Abschottung gegenüber den Menschen, die auf der Flucht sind, durchdrungen. Beide Initiativen wollen die in den letzten Jahren ohnehin immer restriktiver gewordene Asylpolitik noch mehr in Richtung Einschränkungen beeinflussen. Würden sie in Kraft gesetzt, so wäre der Zugang zu einem fairen Asylverfahren und die Durchführung eines solchen praktisch verunmöglich. Beide zeichnen ein Bild der Asylsuchenden als Gefahr, vor der wir uns mit allen Mitteln – auch nicht rechtlichen – zu schützen hätten. Das entspricht genau der Haltung, wie wir sie aus vielen Voten und Vorstößen zu asyl- und ausländerpolitischen Themen von Schweizer Demokraten und SVP-Vertretern hier in diesem Saale in den letzten Jahren kennen. Es ist die Politik, die heute, da die Verunsicherung wegen der wirtschaftlichen Krise gross ist, bei vielen Leuten ankommt. Diese Politik macht Fremde zu Sündenböcken für all das, was schlecht läuft. Es ist die Politik, die durch das Auseinanderdividieren von einheimischer und ausländischer Bevölkerung und das Schüren von Missgunst zwischen ihnen Zulauf und Wählerstimmen bringt. Für die SVP mindestens ist diese Rechnung aufgegangen. Sie hat nicht zuletzt mit dem Schüren von Ängsten, dem Heraufbeschwören von Gefahr und der Rede von Missbrauch durch Ausländer ihren rechten Rand verstärkt. Dass es sich dabei um eine Regierungspartei handelt, die den Schweizer Demokraten in

dieser Frage den Rang ablauft, macht die Sache auch nicht besser, im Gegenteil. Von der Geisteshaltung her unterscheiden sich die beiden Initiativen also kaum.

Aber einen grossen Unterschied gibt es: Die eine verletzt das Non-refoulement-Prinzip eindeutig, das ist die SD-Initiative, während die andere, die SVP-Initiative, diese Kurve gerade noch nimmt, indem sie den Vorbehalt des Non-refoulement-Prinzips namentlich festschreibt. Da scheinen die SVP-Initianten – gewieft durch die Diskussion um eine allfällige Ungültigerklärung der SD-Initiative – die Weichen gerade noch richtig gestellt zu haben.

Damit gaukelt die SVP-Initiative aber etwas vor, das sie gar nicht einlösen kann. Wenn nämlich die Verschärfungen, die sie fordert, das Non-refoulement-Prinzip verletzen, können diese gar nicht angewendet werden. Damit bekommt die Initiative etwas Schaumschlägerisches. Und sie kommt im Windschatten der SD-Initiative, die wegen der Frage der Ungültigerklärung sehr umstritten ist, als harmlose Variante sozusagen, viel zu ungeschoren und viel zugut weg.

Ein Punkt, der an der SVP-Initiative nebst allen anderen besonders störend ist, ist die Idee, dass erwerbstätigen Asylsuchenden der Lohn verwaltet werden soll, als ob es sich um unmündige Menschen handeln würde. Das Menschenbild der SVP ist, was Asylsuchende anbelangt, ziemlich bedenklich, kommen einem doch bei diesem Vorschlag unweigerlich Assoziationen von Fron- und Sklavenarbeit in den Sinn. Und ganz abgesehen davon, bedingte die Durchführung dieser Lohnverwaltung einen aufwendigen Verwaltungsapparat. Bisher jedoch ist die SVP immer dadurch aufgefallen, dass sie den zu grossen Verwaltungsapparat kritisierte. Wenn es aber um das Schikanieren von Asylsuchenden geht, ist ihr offensichtlich jedes Mittel recht, und sie springt auch über diesen Schatten.

Die SVP-Initiative ist also ohne Wenn und Aber abzulehnen und politisch zu bekämpfen. Die Initianten können sie wirklich getrost zurückziehen, weil sie nicht mehr nötig ist. Die Schweiz hat es nämlich geschafft, seit 1991 ihre Asylbewerberzahlen mehr als zu halbieren – das trotz einer weltweiten dramatischen Zunahme der Flüchtlinge.

Schwieriger für uns ist die Situation bei der SD-Initiative. Sie verletzt mit dem Absatz 4 eindeutig Völkerrecht. Dass es sich beim Rückschiebverbot um nicht kündbares, zwingendes Völkerrecht handelt, macht die Sache noch viel schwieriger, weil solches Recht nicht durch Kündigung eines Völkerrechtsvertrags ausser Kraft gesetzt werden kann. Das Verbot, Menschen in Situationen zurückzuschieben, in denen ihnen Tod und Folter droht, ist ein unkündbares Prinzip, zu welchem sich die zivilisierten Staaten bekennen, weil sie aus den schrecklichen Vorkommnissen des Zweiten Weltkrieges ihre Lehren gezogen haben. Es ist besonders für die Schweiz, welche durch das Abweisen jüdischer Flüchtlinge grosse Schuld auf sich geladen hat, eine grosse Verpflichtung. Das ist gut so. Dieses Prinzip gilt es, vehement zu verteidigen, gerade dann, wenn es tagespolitisch nicht mehr im Trend liegt, wie das heute wieder der Fall ist.

Nun ergibt sich daraus ein Dilemma. Die Ungültigerklärung einer Volksinitiative ist für uns Grüne, die wir Volksrechte, wie sie unsere direkte Demokratie kennt, als absolut schützenswertes Gut betrachten, ein sehr massiver Eingriff. Er wurde schon mehrmals vorgenommen, um politisch missliebige Initiativen vom Tisch zu haben. Dass uns der Inhalt der SD-Initiative zutiefst zuwider ist, habe ich ausgeführt. Man könnte uns, wenn wir für Ungültigkeit sind, den Vorwurf machen, wir hätten uns damit eines ungeliebten Projektes rasch entledigt.

Als Ausweg aus dem Dilemma scheint uns die Idee der Teilungültigkeit bedenkenswert nach dem Muster: Man nehme das, was völkerrechtswidrig ist, heraus und lasse über den Rest, der verbleibt, die Stimmberechtigten entscheiden. Der Antrag der Minderheit Gross Andreas auf teilweise Gültigkeit vermochte uns nicht zu überzeugen. Er entschärft durch das Streichen von Wörtern die Intention der Initianten, welche unmissverständlich «Asylanten raus, und zwar sofort» heisst, und hilft damit, den Absatz 4 gerade noch völkerrechtsträglich machen. Dazu können wir nicht Hand bieten.

Wir machen aber einen anderen Vorschlag: Der Antrag Thür, wie er begründet worden ist, schlägt die Streichung des ganzen Absatzes 4 vor. Somit wäre der ganze Gedanke, der völkerrechtswidrig ist, herausgestrichen, anstatt dass wir ihn – wie mit dem Antrag der Minderheit Gross Andreas beabsichtigt – soweit ändern, dass er gerade noch passabel wird. Sollte der Antrag Thür im Parlament keine Mehrheit finden, wird die grüne Fraktion für Ungültigkeit stimmen, denn wir wollen uns nicht zur Komplizin der Verletzung des wichtigsten Menschenrechtes machen, nämlich des Rechtes eines jeden Menschen, unabhängig von Geschlecht, Hautfarbe, religiöser und kultureller Zugehörigkeit, auf physische und psychische Integrität.

Die Initianten scheinen ihrer Sache auch nicht so sicher zu sein, denn der Rückweisungsantrag an den Bundesrat, der ein Auftrag für das Ausarbeiten eines Gegenvorschlages ist, ist ein Eingeständnis, dass der SD-Vorschlag untauglich ist. Was Herr Keller in Absatz 4 verlangt, ist entweder schon Praxis oder Gegenstand der laufenden Asylgesetzrevision und gehört auf jeden Fall auf Gesetzesstufe und nicht in der Verfassung geregelt.

Ich bitte Sie, die SD-Initiative als teilweise gültig zu erklären, die SVP-Initiative als gültig, sie aber abzulehnen.

Maspoli Flavio (F, TI): Cosa diremmo se un domani si giocasse una partita di calcio qualsiasi, in cui la squadra di casa, quella che gioca davanti al proprio pubblico, dovesse perdere per 1 a 0 e per questo motivo studiasse uno stratagemma non indifferente: alla fine del primo tempo, allargherebbe la porta della squadra avversaria di un paio di metri, per avere così più possibilità per segnare il gol del pareggio e eventualmente quello della vittoria? Tutti saremmo scandalizzati da un modo di fare del genere, proprio perché verrebbero cambiate in modo unilaterale le regole del gioco durante il gioco stesso. Ed è esattamente quello che voi tentate di fare, o che il Consiglio federale tenta di fare, appoggiato dalle commissioni e dai loro rappresentanti, nel caso dell'iniziativa popolare dei Democratici svizzeri.

Si parla, nel rapporto del Consiglio federale e nel rapporto commissionale, di barriere non scritte che verrebbero poste nell'ambito dell'iniziativa popolare. Ma queste barriere non esistono, sono un'invenzione dell'ultimo momento, sono uno stratagemma, sono qualcosa che, a me sembra, è indegno di uno Stato di diritto. Da quando in qua lo Stato di diritto prende posizioni basandosi su regole non scritte, soprattutto quando queste non esistono e non sono esistite prima? Una volta di più si sta perpetrando, a nostro avviso, il tentativo di dividere il Parlamento – e la collega Bühmann prima ne ha dato una chiara dimostrazione –, di dividere il Parlamento e il popolo svizzero, le cittadine e i cittadini del nostro Paese in buoni e cattivi. I buoni, ovviamente, sarebbero, in questo disegno, coloro i quali vorrebbero aprire il nostro Paese a esperienze nuove – purtroppo neanche più troppo nuove – e esperienze quanto mai e quanto meno rischiose, mentre i cattivi sarebbero quelli che vedono nell'immigrazione selvaggia – io la chiamo così: clandestina e selvaggia – una minaccia reale per il nostro Paese.

Ammonisce Oscar Wilde, dicendo di non cercare di dividere la gente in buona e cattiva, perché in effetti, sempre secondo Wilde, esisterebbero solo i simpatici ed i noiosi. Ed i noiosi, nel caso specifico, sono quelli che cercano con ogni pretesto di evitare che il popolo abbia ad esprimersi a proposito di un argomento che lo interessa e che, anzi, lo interessa parecchio. Storie, che dal 1991 ad oggi è cambiato qualcosa – non è cambiato assolutamente niente! I discorsi sono ancora quelli che si facevano cinque anni fa, non è cambiato tanto così. E se è vero – io non ci credo, ma se è vero, come ha detto la collega Bühmann – che il numero dei rifugiati politici è diminuito del 50 per cento, è altresì esatto che i costi sono aumentati del 100 per cento. 118 000 firme valide, consegnate alla Cancelleria federale, equivalgono alla volontà chiara e netta di 118 000 cittadine e cittadini che hanno il diritto di essere ascoltati e hanno il diritto che la loro proposta venga portata davanti al popolo. Il Consiglio federale, a nostro giudizio, è alla ricerca di qualche soluzione per evitare

accuratamente di non risolvere un problema scottante, un problema importante.

Mi sono espresso sul conto dell'iniziativa dei Democratici svizzeri, ma vi dico che non cambierei di tanto così il mio discorso se avessi dovuto esprimermi sull'iniziativa socialista per dimezzare le spese dell'esercito. Anche quella iniziativa sarebbe dovuta andare davanti al popolo. Il popolo nel nostro Paese – almeno si dice – è sovrano, ma sentendo i discorsi oggi qui lo è solo in teoria.

Eggy Jacques-Simon (L, GE): Permettez-moi en préambule de rappeler la position libérale dans toute cette affaire.

Une fois de plus, si nous avons ce débat, c'est parce que l'on veut régler dans la loi les questions d'asile et les questions de réfugiés. Il vaudrait beaucoup mieux admettre que c'est avant tout une question politique, qu'il vaudrait mieux résoudre politiquement, sans prétendre que tous les critères doivent être dans la loi, car on en arrive ainsi à ces débats pour des révisions de lois; en outre, de toute façon, en matière d'asile, tout est question d'interprétation.

La deuxième chose que je veux dire, c'est que, d'une part, l'initiative de l'Union démocratique du centre est, à nos yeux, trop rigide, trop expéditive dans les procédures et que, d'autre part, elle enfonce des portes ouvertes; elle veut inscrire dans la constitution des questions de détail, d'intendance, qui n'ont rien à voir dans la constitution.

On a aujourd'hui un arrêté qui règle déjà ces questions de participation des requérants à leurs frais, et nous n'aimons pas beaucoup l'idée que la Confédération prendrait en main directement, en quelque sorte, l'intendance, la gestion, le porte-monnaie des requérants. Nous avons une certaine habitude, Monsieur le Conseiller fédéral, qui consiste à voir que, souvent, quand la Confédération doit rembourser aux cantons des frais, notamment en matière d'asile, ce remboursement vient lentement et tardivement. C'est par conséquent une raison de plus pour ne pas accepter cette initiative de l'Union démocratique du centre. De toute façon, nous attendons une révision de la loi, qui pourra faire office de contre-projet indirect.

J'en viens à l'initiative des Démocrates suisses. Je ne vais pas la commenter ici, elle est extrême dans ses propositions. Les auteurs de l'initiative le savent tellement bien qu'ils proposent la dénonciation de certains accords internationaux et de certaines conventions qui nous lient et notamment, bien sûr, ceux qui nous lient au principe, largement admis par tous les pays occidentaux, du non-refoulement des requérants d'asile qui pourraient, en étant refoulés, être en danger; quand bien même ils ne sont pas admis en tant que réfugiés au sens strict de notre loi.

On peut imaginer qu'un succès de l'initiative nous amènerait à dénoncer ces accords. Le groupe libéral a donc pris note de l'argumentation de la commission qui nous dit que l'on ne peut pas dénoncer de tels accords, car ils font partie du fonds commun des nations occidentales, du fonds commun de notre civilisation, pourrait-on dire; c'en est un élément. Le non-refoulement est un principe cardinal, et par conséquent relève du droit coutumier.

Au groupe libéral, nous nous sommes interrogés sur le danger d'avoir une interprétation extensive de cette notion de droit coutumier. Nous nous rendons bien compte qu'il ne faudrait quand même pas mettre ça «à toutes les sauces», si vous me passez l'expression; mais, finalement, en appréciation politique, il nous paraît tout à fait évident que si nous acceptons d'entrer en matière, si nous acceptons une discussion sur la violation du principe du non-refoulement, nous serions déjà en train de nous isoler sur la scène internationale, tant il est vrai que ce principe est admis politiquement comme une valeur absolument indiscutable.

La Suisse n'apparaîtrait plus en effet comme porteuse des valeurs qui lui sont propres, mais capable de les mettre en discussion et, éventuellement, d'y renoncer.

C'est donc à cause de cette appréciation politique, par une volonté de ne pas nous retrouver finalement, sur le plan des valeurs éthiques également, dans une situation d'isolement, que nous pouvons considérer que cette initiative n'est pas

valable et suivre la majorité de la commission qui nous propose de la déclarer nulle.

Nous sommes en face d'un certain nombre de propositions pour, en somme, sauver ce qui peut être sauvé, en regard de ce que je viens de dire, de cette initiative. Alors là, nous le disons franchement: «Nous ne marchons pas! Wir machen nicht mit!», car c'est une manière de biaiser le débat. Cette initiative n'est pas une initiative non formulée, elle est formulée. Les auteurs de l'initiative savent exactement ce qu'ils veulent: ils ont voulu et veulent que l'on dénonce des accords internationaux, notamment celui concernant le principe du non-refoulement, qui les gêne aux entournures, qui ne va pas dans leur politique.

Alors, quand maintenant les gens des mêmes milieux disent: «Bon, c'est entendu, on pourrait alors sauver ceci ou cela», ce n'est pas crédible. Finalement, nous devons respecter la volonté des auteurs de l'initiative, et nous devons discuter avec eux de front. Ils veulent des choses qui ne sont pas compatibles avec les principes que nous défendons, et il n'est pas question ici de biaiser le débat et de discuter avec on ne sait pas très bien qui, et les représentants d'on ne sait quoi.

Par conséquent, tout en saluant les réflexes démocratiques de M. Gross Andreas ou de M. Thür, par exemple, nous en prenons acte, mais nous ne voulons pas de ces propositions d'annulation ou de validation partielles.

En résumé, nous considérons que, juridiquement, l'initiative de l'UDC est valable, mais qu'elle est politiquement inopportune, parce qu'excessive d'une part et s'occupant de choses qui sont déjà réglées, et non pas au niveau constitutionnel, d'autre part. Quant à l'initiative des Démocrates suisses, parce qu'elle contrevient aux valeurs internationales auxquelles nous adhérons et dont la Suisse est coresponsable, elle doit être déclarée irrecevable.

Meier Samuel (U, AG): Ich spreche zuerst zur Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik», also zum Beschluss A unserer Vorlage.

Gemäss Auffassung unserer Fraktion gilt es, die zwei folgenden Fragen zu beantworten:

1. Kann und darf man der Zielsetzung bzw. den inhaltlichen Forderungen der Volksinitiative zustimmen?
2. Soll die Volksinitiative Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden?

Zur ersten Frage, zur Frage nach der Zustimmung zu den inhaltlichen Forderungen: Die Zielsetzung der Initiative bewegt sich eindeutig und ganz klar ausserhalb jeglicher Leitplanken traditioneller schweizerischer Asylpolitik. Darüber hinaus lassen sich die Forderungen der Initianten mit der politischen und moralischen Haltung unserer Fraktion in Fragen der Asylproblematik nicht vereinbaren. Abgesehen davon kann sich die Schweiz als Rechtsstaat nicht einfach über völkerrechtliche Normen hinwegsetzen. Für unsere Fraktion steht ausser Zweifel, dass diese Volksinitiative elementare Rechtsprinzipien verletzt.

Eine Zustimmung zu dieser Volksinitiative hätte für unser Land als Mitglied der internationalen Völkergemeinschaft weitreichende und negative Konsequenzen. Die Schweiz würde auf den Gebieten der Flüchtlingsrechts und der Menschenrechte aussenpolitisch isoliert; die Schweiz würde von den weltweiten Harmonisierungsbestrebungen im Migrationsbereich und im Asylbereich ausgeschlossen, und die Schweiz würde als Rechtsstaat generell in Frage gestellt.

Zur zweiten Frage, ob die Initiative einer Volksabstimmung unterbreitet werden soll oder nicht: Unsere Fraktion ist der einhelligen Überzeugung, dass wir hier und jetzt eine politische Entscheidung fällen müssen, die heisst, dass die Initiative Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen sei.

Grund 1: Die Bevölkerung muss die Diskussion über unsere Asylpolitik von heute und von morgen führen. Sie muss sich mit der Problematik auseinandersetzen, und sie muss in die Entscheidung miteinbezogen werden.

Grund 2: Der Souverän ist die oberste und letzte Verfassungsinstanz; wir haben das heute schon gehört. Von dieser Verpflichtung können auch wir als Parlament unsere Stimmbürger nicht entbinden. Unsere Angst, die Angst des Parla-

mentes und die Angst des Bundesrates, der Bürger könnte bei einer Abstimmung über diese Initiative – aus unserer Sicht – falsch entscheiden, ist unberechtigt. Ich traue dem Stimmbürger zu, dass er sich höchst völkerrechtskonform verhält, im Bewusstsein um die Verantwortung unseres Landes für die internationale Migrations- und Asylfrage und im Bewusstsein um die humanitäre Tradition unseres Landes. Ich will mir als Parlamentarier nicht vorwerfen lassen, mich juristischer Argumente bedienen zu müssen, um gegen unwillkommene Meinungsäusserungen aus dem Volk vorzugehen.

Grund 3: Im Bestreben, unseren Volksrechten den ihnen zukommenden Stellenwert einzuräumen, sollten wir uns nicht ohne weiteres über den Willen der über 100 000 Unterzeichner hinwegsetzen.

Aus all diesen Gründen empfiehlt Ihnen unsere Fraktion, die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» der Volksabstimmung zu unterbreiten.

Bei der Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung», dem Beschluss B der Vorlage, schliesst sich unsere Fraktion vollumfänglich der Kommission an.

Bäumlin Ursula (S, BE): Beide Initiativen sind nicht mehr und nicht weniger als eine unwürdige Zwängerei. Die Frage für uns als Parlament ist, wie wir damit umgehen. Der Ständerat hat gegen die eine starkes Geschütz aufgefahren und sie ungültig erklärt. Die andere will er dem Volk mit dem Antrag auf Ablehnung vorlegen. Ich anerkenne, dass für diese Entscheidung das ungeschriebene, aber grundlegende und zwingende Völkerrecht des Non-refoulements ins Feld geführt wurde.

Aber ich denke, wir könnten noch anderswo ansetzen und anders mit den beiden Initiativen umgehen. Interessanterweise hat vorhin Herr Eggly das Stichwort, auf das ich jetzt zu sprechen kommen werde, schon gegeben: Wir haben seit gut 15 Jahren ein Asylgesetz, und dieses wurde seither von uns – mit Zustimmung des Volkes – mehrmals revidiert und verschärft. In der Botschaft zu beiden Initiativen gibt der Bundesrat sogar (für mich erstmals) zu, dass z. B. der sogenannte AVB, der dringliche Bundesbeschluss von 1990, vor allem für eine drastische Beschleunigung der Asylverfahren zu sorgen hatte und gesorgt habe und dass zusammen mit den Zwangsmassnahmen die vielbeklagten Asylmissbräuche verunmöglicht worden seien. Daraus folgere ich, dass es gar keinen Asylartikel in der Bundesverfassung braucht; der Rückweisungsantrag Keller mit seinen vier Punkten ist in dieser Hinsicht vielsagend. Sie signalisieren die späte Einsicht, dass die laufende Totalrevision – hier schliesse ich mich Herrn Eggly an – des Asylgesetzes und des Anag als indirekter Gegenentwurf anerkannt werden könnte und die beiden Initiativkomitees ihre Initiativen ehrenhaft zurückziehen könnten. Wenn sie das nicht bald machen, verlieren sie diese Ehrenhaftigkeit. Der Verdacht, mindestens meiner, wächst, dass sie die schweizerische Asylpolitik nicht verbessern, sondern sie auf kaltem Wege mit allen bekannten Folgen erledigen und abschaffen wollen.

Ich zitiere Herrn Steffen aus dem «Tages-Anzeiger» von heute: «Im Prinzip darf das Volk alles.» Das Volk ist aber bekanntermassen mit fremdenfeindlichen Slogans sehr leicht beeinflussbar. Was wir heute vor allem tun müssen, ist also, ein absolut eindeutiges inhaltliches Nein zu beiden Initiativen zu formulieren. Asylpolitisch sind die Initiativen indiskutabel, unvalabel, menschlich nicht durchführbar. Wenn die Abstimmung auch nur der SVP-Initiative erzwängt und durchgebracht werden sollte, so sage ich Ihnen ganze Kompanien von Hauptmännern und Hauptfrauen der Grüninger-Art voraus, die den zukünftigen Gewaltflüchtlingen, den Opfern allzu rascher und damit unfairer Verfahren, den Männern, Frauen und Kindern, die morgens um fünf Uhr zur Ausschaffung aus den Betten geholt werden, notfalls gegen ein solches Gesetz und eine solche Vorschrift zu Hilfe eilen werden. Was den Punkt 4 des Rückweisungsantrages Keller anbelangt, so ist zu sagen, dass es auch dazu keinen Artikel in der Bundesverfassung braucht, sondern die Fortführung einer glaubwürdigen, kohärenten Aussenpolitik und Aussenwirt-

schaftspolitik gegenüber den Herkunftsländern. Wenn die Mitglieder der SVP und SD/Lega beim nächsten Budget die Kredite für die Entwicklungszusammenarbeit wieder massiv kürzen wollen, werde ich Sie an den 13. März 1996 und den Punkt 4 des Rückweisungsantrages Keller erinnern.

Baumberger Peter (C, ZH): Gestatten Sie mir zwei kurze Bemerkungen zu den beiden Initiativen, eine zur Gültigkeit und eine zum Inhalt.

Zur Gültigkeit: Wir wissen es, wir haben keine materiellen Schranken des Initiativrechtes, aber ich halte es doch mit Giacometti und seinen Schülern, u. a. meinem seinerzeitigen Universitätsprofessor Nef, welche davon ausgehen, dass es eine zahlenmässig allerdings kleine Gruppe von überzeitlichen Normen, einen Kerngehalt gibt, welchen wir anerkennen müssen. Dazu gehören unter anderen die Freiheitsrechte und das Recht auf Leib und Leben. Für einen Politiker mit Wertorientierungen liegt es nahe, zu anerkennen, dass es auch im Völkerrecht einen derartigen Kerngehalt gibt. Dazu gehört unzweifelhaft das Rückschiebeverbot.

Diese Schranken aber – da habe ich nun doch gewisse Zweifel am Antrag auf vollständige Ungültigkeit – müssen selbstverständlich wirklich in engen Grenzen gesehen werden. Wohin nämlich eine Ausdehnung, ein anderes Vorgehen führt, sehen wir bei der interpretatorischen Veränderung von internationalen Konventionen, welche uns gerade jetzt im Zusammenhang mit der Sozialcharta (Stichwort «Streikrecht») aufgedrängt werden sollen. Wir müssen uns also auf diesen Kerngehalt der materiellen Schranken limitieren. Damit stellt sich allenfalls noch die Frage nach der Teilungültigkeit. Wenn ich nun als Anwalt die Bundesgerichtspraxis zu kantonalen Initiativen ansehe, frage ich mich, ob nicht auch im vorliegenden Fall eine Teilungültigkeit in Frage kommen könnte. Dass Widersprüche entstehen und die Initiative im Vollzug fragwürdig ist, könnte die Teilungültigkeit nicht unbedingt hindern, denn bei der SVP-Initiative müssen wir inhaltlich Ähnliches feststellen.

Eine Bemerkung zum Inhalt: Selbstverständlich bin ich, wie die ganze CVP-Fraktion, gegen beide Initiativen. Ganz abgesehen von den teils menschenverachtenden Einzelheiten, auf die ich gar nicht eingehen möchte, scheint mir entscheidend, dass unser in der Schweiz nicht wegzudiskutierendes Ausländerproblem heute nicht mehr mit der Asylgewährung und den Asylverfahren zusammenhängt. Das Verfahren hat man bezüglich der Dauer zunehmend im Griff.

Einen weiteren Beitrag können Sie dazu leisten, wenn Sie meiner Motion betreffend Entlastung des Bundesgerichts von Entscheiden im Ausländer- und Asylrecht, die traktandiert ist, zustimmen. Auch beim Vollzug haben wir mit den Zwangsmassnahmen die Dinge weitgehend im Griff. Unser Problem ist also nicht das Asylverfahren, sondern die in den letzten Jahren erfolgte starke Verschiebung der Zuwanderung, insbesondere über die Eingangspforte des Saisonierstatuts in Richtung von Leuten, welche sich nicht integrieren wollen und es vielleicht auch nicht so gut können wie Bewohner der mit uns kulturell näher verwandten Staaten Westeuropas.

Mir scheint, wichtiger als derartige Initiativen, welche ich dem Inhalt nach ablehne, ist die Ablösung des Saisonierstatuts und die Durchsetzung des Dreikreismodells. Jene Leute, die in der Schweiz bleiben wollen – wir brauchen solche, aber eben qualifizierte –, müssten nachweisen, dass sie sich hier bei uns einordnen wollen, z. B. ins Schulsystem, und dass sie bereit sind, sich Landessprachen anzueignen. Hier müssen auch die Gerichte noch dazulernen. Alles andere wird sonst zur Explosion führen. Es wird Rassismus schüren statt ihn verhindern.

Zur Lösung dieser echten Probleme tragen die beiden Initiativen aber nichts bei; sie sind daher ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Scherrer Werner (←, BE): Als EDU-Vertreter bin ich dafür, dass beide Initiativen zur Abstimmung kommen und dem Volk zur Annahme empfohlen werden.

Gerade wegen den rechtlichen Streitereien betreffend Gültigkeit – wir sind Zeugen davon – werde ich alle Bestrebungen

und parlamentarischen Vorstösse unterstützen, welche zum Ziel haben, dass sich Gruppen oder Parteien in Zukunft vor der Lancierung einer Initiative bei den Rechtsberatern der Bundeskanzlei bezüglich der Gültigkeit des Textes absichern können. Das scheint mir sehr wichtig zu sein.

Die Flüchtlings- und Asylpolitik ist nach wie vor sehr umstritten. Man muss nicht grundsätzlich gegen Ausländer sein, wenn man feststellt, dass wir einen viel zu hohen Ausländeranteil haben, zu denen natürlich auch die Asylanten zählen. Wir haben von 1992 bis 1995 wiederum sage und schreibe 443 700 neu eingewanderte Ausländer gehabt. Damit ist der Ausländeranteil nach wie vor gestiegen. Es liegt auch eine Initiative mit über 120 000 Unterschriften zur Regelung der Einwanderung auf dem Tisch, worüber auch abgestimmt werden muss. Auch die CVP hat vor den Nationalratswahlen Vorschläge gemacht, dass der Anteil auf 20 Prozent limitiert werden solle.

Herr Borel hat von fünf Kategorien gesprochen, die man berücksichtigen sollte. Das ist ein sehr idealisierter Zustand. Wenn wir das in Zukunft befolgen würden, hätten wir in der Schweiz wahrscheinlich bald einmal ein Verhältnis von eins zu eins.

Ich befürworte die SVP-Initiative; sie ist keineswegs überholt, sie hat einen sehr starken Akzent in der Bekämpfung der Illegalität. Auch die Initiative der Schweizer Demokraten hat eine Hauptkomponente in bezug auf die Illegalität. Illegalität widerspricht grundsätzlich unserem Rechtsstaat.

Punkt 4 der SD-Initiative mag vielleicht etwas hart formuliert sein. Ich bin auch gegen die Zusatzanträge der Kollegen Gross Andreas und Thür. Sie bringen keine wesentliche Verbesserung.

Ich bitte, das Volk über die Initiativen abstimmen zu lassen und ihnen zuzustimmen.

Fankhauser Argeline (S, BL): Eigentlich ist die Schweiz auf einen guten Ruf angewiesen. Die Schweiz lebt, das lernt jedes Kind schon in der Schule, vom Export und vom Tourismus. Sowohl die Geschäftspartner der Exportwirtschaft wie auch die potentiellen Kunden der schweizerischen Hotellerie im Ausland müssen vom helvetischen Wohlwollen überzeugt werden. Bei den Entscheiden spielen neben den rationalen Argumenten oft auch emotionale Aspekte eine bedeutsame Rolle.

Welches Bild hat man denn von der Schweiz? Kühe und Käse haben auch andere, Schokolade ebenfalls, solide Geschäfte kann man in anderen Ländern ebenso abschliessen. Die Schweiz ist, das hört man hier in diesem Saal sehr oft, einer harten Konkurrenz ausgesetzt.

Unsere humanitäre Tradition war sehr wahrscheinlich lange einer der besten Werbeartikel des Landes. Irgendwie haben die Leistungen der Schweiz im Flüchtlings- und Entwicklungsbereich dazu beigetragen, dass erstens die Schweiz als kleines Land doch noch im Bewusstsein der Leute in der weiten Welt präsent ist, und dass zweitens gute Erinnerungen damit verbunden sind.

Es ist zum Beispiel bekannt, dass ehemalige Flüchtlinge aus Belgien sehr viel zum Erfolg des Malojagebietes beigetragen haben. Sie waren am Ende des Zweiten Weltkrieges im Bergdorf interniert und sind später als wohlhabende Geschäftsleute sehr gerne zurückgekommen, desgleichen Flüchtlinge aus Ungarn oder aus der Tschechoslowakei. Nicht wenige unter ihnen sind zu wichtigen Partnern der Schweiz geworden, sei es in der Wirtschaft, in der Wissenschaft oder in der Kultur.

Kann man aber nun in der weiten Welt eine Schweiz gern haben, welche immer wieder die Zahl ihrer ausländischen Bevölkerung als Belastung darstellt? Welchen Eindruck hinterlässt diese Schweiz bei Besuchern, die, kaum als Ausländer erkennbar, mit Asylant beschimpft werden? Schlimmer noch: Mit einer Initiative wollen die Schweizer Demokraten und im gleichen Fahrwasser jetzt die SVP die Grundrechte in Frage stellen. Internationale Abkommen und Völkerrecht sind ihnen nicht mehr heilig. Sie orten zu viele Ausländer und Unzufriedenheit beim Volk und rufen sofort: Ausländer raus! Sie haben die sogenannten illegalen im Visier und machen damit

billige Stimmungsmache. Würde man ihnen folgen, hätte die Schweiz einen ganz grossen Scherbenhaufen. Dann nämlich stünde diese Schweiz vor der Wahl, die Beschlüsse des Volkes gar nicht zu vollziehen oder tatsächlich der ganzen Welt zu erklären, dass die vereinbarten Menschenrechte für das Land von Henri Dunant nicht mehr voll gelten können. Ein verheerendes Signal!

Ausgerechnet die zwei Parteien, welche immer wieder betonen, dass sie die Heimat schützen wollen, zerstören den Ruf des Landes. Wir dürfen nicht vergessen, dass gut 90 Prozent der anerkannten Flüchtlinge illegal eingereist sind. Was die Initiativen verlangen, ist entweder nicht umsetzbar oder eine organisierte Demontage der Menschenrechte. Das können wir nicht zulassen, das kann die Schweiz sich nicht antun.

Gültig oder nicht, diese Initiativen müssen auf jeden Fall abgelehnt werden.

Fritschì Oscar (R, ZH): Der Bundesrat weist in seiner Botschaft darauf hin, dass sich die asylpolitischen Verhältnisse seit der Lancierung der Initiative «gegen die illegale Einwanderung», auf die ich mich in meinem Votum konzentrieren werde, massiv verändert haben.

Als die Initiative 1990/91 konzipiert wurde, waren – wie bereits dargestellt worden ist – bei Gesuchen und Pendenzen Höchstwerte zu verzeichnen. Seither hat sich die Zahl der Gesuche halbiert, und der Pendenzenberg ist auf einen Drittel zusammengeschrumpft. Gegenläufig zur zahlenmässigen Entwicklung liegt die Tendenz auf legislatorischem Gebiet. In einem sich beinahe überschlagenden Verfahren folgten in den letzten Jahren hintereinander Revisionen. Zusammengefasst bedeutet das, dass die rechtlichen Handhaben im gleichen Zeitraum griffiger wurden, da sich das Asylproblem bestandemässig entschärft.

Was brächte nun in dieser Situation die Initiative «gegen die illegale Einwanderung» dennoch an Neuem? Zum ersten werden im wesentlichen bereits geltende Bestimmungen auf die Stufe des Verfassungsrechts gehoben – ohne einsehbareren Gewinn für die Sache und unter Inkaufnahme, dass unser Grundgesetz weiter mit Detailregelungen vollgestopft wird.

Zum zweiten wird der Grundsatz des Nichteintretens auf die Gesuche illegal Eingereister postuliert. Dass eine solche Verfassungsbestimmung – die ja zeitlos und nicht auf eine bestimmte Situation hin formuliert werden sollte, Herr Fehr Hans hat das selber betont – fragwürdig ist, zeigt allein schon die historische Erinnerung. Die wenigsten Juden, die in der Zeit des Dritten Reiches in die Schweiz flüchteten, konnten sich auf legalem Weg bei Zollübergängen in unser Land retten. Zudem würde die neue Bestimmung wenig bringen und wäre jedenfalls nicht geeignet, illegale Einreisen zu unterbinden. Da das Rückschlieverbote vorbehalten wird respektive werden muss, bleiben jene illegal Eingereisten, deren Asylgesuche andernfalls gutgeheissen würden, auch bei einer Verankerung des Nichteintretensprinzips in unserem Land. Zum dritten will die Initiative die Beschwerdemöglichkeiten einschränken, bleibt in diesem Punkt aber wiederum ohne grosse Wirkung. Denn zur Überprüfung der Non-refoulement-Gründe kommt keine Instanz darum herum, sich mit der Vollständigkeit und Richtigkeit der vom Asylbewerber vorgebrachten Sachverhalte im einzelnen auseinanderzusetzen. Prüfung auf Willkür und auf Gewährleistung des rechtlichen Gehörs genügt nicht. Auch hier verspricht die Initiative demnach mehr, als sie halten kann.

Zum vierten schliesslich sieht das Volksbegehren – im Bestreben, die Attraktivität der Schweiz als Asylland zu senken – die Zwangsverwaltung des Erwerbseinkommens von Asylbewerbern durch den Bund vor. Eine Bundesbehörde, welche in jedem Einzelfall über die Berechtigung von Anschaffungen entscheidet, das wäre indessen nicht gerade unsere Vorstellung einer effizienten, schlanken Verwaltung. Alles in allem: Die Initiative «gegen die illegale Einwanderung» hausiert zwar mit plakativen Forderungen, erweist sich indessen bei näherem Hinsehen als wenig durchdacht und kaum wirksam. Sie will den Lukas hauen, trifft aber die Me-

chanik nicht richtig. Das wenige Gute, das sie bringt, ist nicht neu. Das Neue ist nicht gut.

Wir haben einleitend davon gesprochen, dass sich die asylpolitische Vorgeschichte – also die Entwicklung vom Entstehen bis zur heutigen Behandlung der Initiative – zuungunsten des Volksbegehrens «gegen die illegale Einwanderung» auswirkt. Nun hat der Vorstoss aber nicht nur eine asylpolitische, sondern auch eine innenpolitische, um nicht zu sagen, parteipolitische Vorgeschichte. Aber auch die ist nicht geeignet, zugunsten des Vorstosses ins Feld geführt zu werden. Die Idee zur Initiative «gegen die illegale Einwanderung» ist in den Kreisen der Zürcher SVP entstanden. Und zwar, wie der Zufall so spielt, zeitgleich mit der Vorbereitung der Werbekampagne für die Wahlen von 1991, in welcher die Zürcher SVP die Asylfrage mit besonderem Nachdruck thematisierte. Erst in einer zweiten Phase wurde das in Zürich geborene Initiativenkind der schweizerischen SVP zur Adoption angetragen, die sich ausgesprochen schwer damit tat, dieses Geschenk ins Herz zu schliessen. Ein Arbeitspapier des Generalsekretariates der SVP der Schweiz vom 25. Oktober 1991 kommt sachlich zum gleichen Fazit wie wir vorhin: «Fasst man die Ausführungen zusammen, so ist festzustellen, dass die Initiative wenig Neues bringt», während politisch «ein Verlust an Glaubwürdigkeit» befürchtet wird.

Zwar ist die Initiative auf schweizerischer Ebene in ihrer definitiven Fassung noch etwas abgeschwächt und zumindest völkerrechtskompatibel gemacht worden, doch die nicht sonderlich starke Identifikation mit dem ungeliebten Initiativenkind hat sich ganz offensichtlich noch in der vorberatenden Kommission ausgewirkt. Die SVP-Kommissionsmitglieder verzichteten jedenfalls darauf, dem Plenum einen Minderheitsantrag auf Annahme des Volksbegehrens zu stellen. Fazit, und um einen unbekanntenen Schöpfer von Sprachvergleichen zu bemühen: Hier liegt in der Tat ein totgeborenes Kind vor, das sich während der Jahre zudem noch im Sande verlaufen hat. Nach der mit Brimborium gefeierten Geburt vor den Wahlen 1991 wäre nun eine schickliche, stille Beerdigung durch Rückzug am Platz. Andernfalls ist die Initiative zur Verwerfung zu empfehlen.

von Felten Margrith (S, BS): Die Rechnung wird nicht aufgehen. Die Geister, die der Bundesrat mit der dringlichen Einführung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht nicht gerade heraufbeschworen, so doch verstärkt hat, wird er nicht so schnell wieder los. Die Dringlichkeit wurde damals u. a. damit begründet, der Fremdenfeindlichkeit und den Ängsten in der Bevölkerung müsse entgegengetreten werden, indem die Behörden endlich handeln. Die Fremdenfeindlichkeit hat seither nicht abgenommen, im Gegenteil. Mit den Zwangsmassnahmen ist eine Grenze der Rechtsstaatlichkeit überschritten worden, die nicht ohne weiteres wieder gesetzt werden kann. Ich sehe mit grösster Besorgnis der kommenden Abstimmung zu einer dieser Asylinitiativen entgegen. Ich betone: eine Initiative, nicht anderthalb Initiativen. Die Argumente für Teilgültigkeit überzeugen nicht.

Zur Rechtsstaatlichkeit: Sie erinnern sich, das Mittel zur Aushöhlung des Rechtsempfindens war ein Etikettenschwindel. Die allgemeine Verschärfung des Asyl- und Ausländerrechts wurde vom Bundesrat populär als Massnahme gegen straffällige Asylsuchende verkauft. Diese Etikette war notwendig, um die Akzeptanz des Gesetzes zu sichern. Denn das Rechtsempfinden der meisten Menschen in unserem Land stimmt den Grundrechtsbeschränkungen zu, wenn sie zur Untersuchung einer Straftat notwendig sind.

Vom gleichen Etikettenschwindel haben die Initianten Gebrauch gemacht. Die Verletzung elementarster Menschenrechte wie Recht auf Leben, Folterverbot, Non-refoulement-Gebot soll die sogenannten Illegalen treffen. Illegal, so der allgemeine Sprachgebrauch, wird gleichgesetzt mit kriminell. Das ist in die Köpfe vieler Menschen in diesem Land eingehämmert worden. Massive Grundrechtsverletzungen bilden auch Inhalt der SVP-Initiative.

Die grosse Akzeptanz, die die Durchlöcherung der fundamentalen Prinzipien der Freiheit und Gleichheit der Menschen geniesst, kann allerdings nicht einfach mit dem

Schlagwort «Ausländerfeindlichkeit» erklärt werden. Es geht hier um eine Gesellschaftstheorie ganz im Sinne des Utilitarismus, die besagt, dass die Verletzung der Rechte einer Minderheit gerechtfertigt ist, wenn dies zum grösseren Wohle der Mehrheit notwendig ist. Auf der einen Seite stehen Menschen, die an Leib und Leben bedroht sind, auf der anderen Seite steht eine diffuse Wahrnehmung, eine Verunsicherung aufgrund der sozialen Missstände in unserem Land. Bei dieser Güterabwägung hat die offizielle Schweiz immer zugunsten der nationalprotektionistischen Besitzstandswahrung entschieden. Das hat Tradition.

Wenn es so etwas wie Lehren aus der Geschichte gäbe, so diese Erkenntnis: Soziale Diskriminierung ist nicht eine Folge, sondern eine der Voraussetzungen für offenen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Sündenböcke wurden seit jeher für soziale Missstände verantwortlich gemacht. Mit Hilfe des Sündenbocks wird verhindert, dass die realen Ursachen der Missstände aufgedeckt werden.

Rassismus ist eine Theorie, die Menschen in nützliche und nicht nützliche, in erwünschte und nicht erwünschte, in gebrauchte und nicht gebrauchte einteilt, eine Theorie, die ökonomisch die Weltwirtschaftsordnung legitimiert, deren Vorteile für die europäische Wirtschaft inermesslich sind.

Die Tradition der utilitaristischen Auslegung der Güterabwägung muss endlich durchbrochen werden, dafür setze ich mich in allen Politikbereichen ein. Die Unversehrtheit der Person, die Wahrung der Menschenrechte muss vor allen anderen Rechtsgütern Vorrang haben. Wir haben kein Asylproblem, wir haben ein Rassismusproblem.

Neben der Ablehnung der Initiativen gibt es noch viel, sehr viel zu tun!

Dormann Rosmarie (C, LU): Auch ich beantrage Ihnen, die Initiative der Schweizer Demokraten ungültig zu erklären. Sie widerspricht klar der Menschenrechtskonvention. Beim Schutz von Menschen vor möglicher Gewalt darf nicht zwischen legal und illegal eingewanderten Menschen unterschieden werden.

Der SVP-Initiative muss man die Rechtsgültigkeit nicht absprechen, aber sie ist durch das Bundesgesetz über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht überholt. Im weiteren bewirkt der glücklicherweise angebrachte Vorbehalt des Non-refoulements, dass sich alle Massnahmen im Rahmen des Asylgesetzes bewegen. Damit ist diese Initiative gegenstandslos.

Zu dieser Initiative ist generell zu erwähnen, dass das Problem der illegal Eingereisten, mit oder ohne Annahme der Initiative, bleibt. Die illegal Eingereisten arbeiten in der Schweiz meist auch illegal. Sie sind selten Asylsuchende, sondern Einwanderer, die bei uns Arbeit suchen und Arbeit zu allen Bedingungen annehmen. Ohne Arbeitgeber, die bereit sind, diese illegal Eingereisten illegal zu beschäftigen, wäre dieser Missstand, den die Initianten in ihrer Initiative auf Asylsuchende übertragen, rasch und unbürokratisch zu beheben.

Illegal eingereiste Ausländerinnen und Ausländer betätigen sich in verschiedenen Bereichen, und diese Tatsache verschlechtert die Stimmung bei den asylsuchenden Ausländerinnen und Ausländern. Illegal eingereiste Personen verlieren alle Strukturen, die zu einer Eingliederung führen würden, aus Angst, sie könnten entdeckt werden. Ja, viele Arbeitgeber sind gar nicht daran interessiert, diese Arbeitnehmer-schaft zu integrieren. Sie sind als Manövriermasse im Arbeitsverhältnis eingestellt und werden fortgeschickt, wenn man keinen Bedarf mehr hat. So werden diese illegal Beschäftigten meistens ausgenutzt und haben kein soziales Auffangnetz. Sie bilden ein Potential von Unzufriedenheit und Aggression, das auch stark sicherheitsrelevant werden kann.

Ich frage mich, wie viele der in der Schweiz – in welcher Form auch immer – auffällig oder ausfällig gewordenen Ausländer illegal Eingereiste sind, die sich über eine illegale Beschäftigung ein Know-how holen konnten und über unsere Gepflogenheiten Bescheid wissen. Hauptmotivation der ausländischen Personen, die illegal in die Schweiz einreisen, um Arbeit zu suchen, sind schwächste soziale, rechtliche und fi-

nanzielle Verhältnisse im Heimatland. Hauptmotivation der schweizerischen Arbeitgeber, illegal eingereiste Personen im sogenannten Schwarzmarktverhältnis zu beschäftigen, sind ebenfalls finanzielle Gründe, nur sind diese im umgekehrten Verhältnis zu verstehen. Einzelfälle sind uns bekannt – selbst von einem prominenten Politiker, der Ausländer schwarz beschäftigte, ihnen für Sozialleistungen Lohnabzüge machte, sie aber nie an die entsprechenden Stellen weitergab, sondern schamlos in die eigene Tasche steckte.

Diese Schwarzmarktproblematik muss in aller Form bekämpft werden. Sie kann nicht nur in Form von Anstellungstopps geschehen, sondern müsste in eine eigentliche Wiedergutmachung des Angestelltenschadens münden. Das Problem muss ganzheitlich angegangen werden, die Kantone müssen motiviert werden, gegen die Anstellung von illegal Eingereisten besser vorzugehen. Sie müssten gezwungen werden, für illegal Eingereiste eine Einheit auf ihrem Kontingent zu opfern. Damit würde nämlich nicht der Sack, sondern der Esel geschlagen. Wenn jeder Arbeitgeber in der Vergangenheit konsequent gewesen wäre und nie illegal Eingereisten eine Möglichkeit zur illegalen Beschäftigung gegeben hätte, wäre die Stimmung, die zum Zustandekommen der vorliegenden Initiative geführt hat, gar nie entstanden.

Mit einem Ja zu dieser Initiative würden wir in diesem Punkt bloss Symptombekämpfung betreiben, da die Initiative der SVP die Asylsuchenden betrifft, aber längst nicht alle illegal Eingereisten bei uns Asyl suchen, sondern bloss Arbeit haben wollen.

Ich bitte Sie, der SVP-Initiative keine Folge zu geben, dafür aber das Problem dort anzugehen, wo es besteht, nämlich bei der illegalen Beschäftigung von illegal eingereisten Arbeitssuchenden.

Fischer-Hägglings Theo (V, AG): In den Kommentaren zur SVP-Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung» wird immer wieder hervorgehoben, dass diese Initiative durch die Entwicklung, aber auch durch die seit der Lancierung ergriffenen Massnahmen und Gesetzgebungsarbeiten überholt worden sei. Dem möchte ich widersprechen. Zwar hat man die Situation heute besser im Griff als 1991, als über 40 000 Gesuchsteller Asyl in unserem Land wollten. Aber der Zustrom von Asyl- und Schutzsuchenden ist nach wie vor gross, und durch die vielen zusätzlich geschaffenen Kategorien ist es heute auch schwer, einen genauen Überblick zu erhalten. Die Dunkelziffer ist bedeutend grösser, als man dies gerne annimmt, und dem müsste man vielleicht auch einmal etwas nachgehen.

Ich habe dargelegt, dass die Probleme, die 1991 bestanden, auch heute zum Teil noch bestehen. Ich denke vor allem an den Tatbestand der illegalen Einwanderung – dies ist ja eines der Hauptzergernisse für die Bevölkerung –, und eng damit verbunden an das Schleppertum und das Vernichten der Papiere bei der Einreise in unser Land. Nach unserem Ausländerrecht ist jeder Einreisende verpflichtet, an einem Grenzübergang einzureisen und dabei vorschriftsgemäss Ausweise, Arbeitsbewilligungen, Visa vorzuweisen. Wer diesen Anforderungen nicht gerecht wird, hat mit Sanktionen zu rechnen, die bis zur Einreiseverweigerung und Rückschiebung gehen können.

Wir sind ein Rechtsstaat, in den niemand illegal einreisen muss. Und auch unsere Nachbarländer sind Rechtsstaaten, wo niemand verfolgt wird. Darum ist es auch für einen Asylsuchenden zumutbar, über einen normalen Grenzübergang einzureisen. Dieser Grundsatz war bei der Revision des Asylgesetzes im Jahre 1986 unbestritten, und man hat damals die Idee der Grenzzone in die Gesetzgebung aufgenommen. Leider hat man es unterlassen, Sanktionen für den Fall zu statuieren, dass den gesetzlichen Bestimmungen nicht nachgelebt wird. Darum hat diese Bestimmung wenig gegriffen, und ein Grossteil der Asylsuchenden reist illegal ein.

Die SVP-Initiative führt neu eine Sanktion ein. Auf das Gesuch eines illegal Einreisenden ist nicht einzutreten. Diese Art der Sanktion ist nicht neu; wir kennen sie im geltenden Recht für andere Tatbestände, und auch im Entwurf zum neuen Asylgesetz sind in Artikel 31 vier Tatbestände aufge-

führt, bei deren Vorliegen auf ein Asylgesuch nicht einzutreten ist. Zudem enthält Artikel 32 die generelle Norm des Nichteintretens bei Asylsuchenden aus verfolgungssicheren Ländern. Auch das Verfahren ist im Gesetz umschrieben. Darum ist das Argument, das gegen die Initiative vorgebracht wird, das Verfahren werde nur kompliziert, wenig glaubwürdig.

Ich bin mit den Initianten überzeugt davon, dass diese Massnahme viele unechte Flüchtlinge von der Einreise in unser Land abhalten wird. Und für echt Verfolgte bringt die neue Bestimmung keine Schlechterstellung, weil das Non-refoulement-Prinzip gewahrt bleibt.

Die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse sind in sehr vielen Ländern prekär, und darum können wir schon morgen vor neuen Zuwanderungswellen stehen. Wir sollten deshalb die Mängel der heutigen Regelung bei der Totalrevision des Asylgesetzes ausmerzen und insbesondere die in der SVP-Initiative vorgeschlagenen Massnahmen in die Gesetzgebung einbauen. Die Mitglieder der SVP-Fraktion werden die entsprechenden Anträge in der Kommission stellen, und wir hoffen natürlich, dass diese Anträge Aufnahme ins Gesetz finde.

Aus diesem Grunde bitte ich Sie heute, der Initiative «gegen die illegale Einwanderung» zuzustimmen und so der vorberatenden Kommission den Auftrag zu erteilen, das Asylgesetz im Sinne der Initiative zu ergänzen.

Goll Christine (S, ZH): Mich ärgert diese Debatte, weil mehrheitlich rechtlich und politisch über die Gültigkeit einer dieser beiden Volksinitiativen gestritten wird und damit die Inhalte vernebelt werden, um die es in diesen beiden Initiativen eigentlich geht. Ich möchte mich deshalb auf diese Inhalte konzentrieren.

In beiden Volksinitiativen geht es um populistische Angstmacherei, es geht um eine simple, aber falsche Sündenbocktheorie, und damit wird ein ganz bestimmtes Ziel verfolgt: Damit sollen nämlich Migranten und Migrantinnen zu Kriminellen gestempelt werden. Die Initianten sind sich sehr wohl bewusst, dass ihre Forderungen in wirtschaftspolitisch harten Zeiten mit hoher Arbeitslosigkeit und Sozialabbau auch auf fruchtbaren Boden fallen können.

Beide Volksinitiativen sind von ihrem Gedankengut, von ihrer Ideologie her gefährlich, weil sie scheinbar einfache Rezepte anbieten. Das habe ich auch gedacht, als ich Ihnen, Herr Fehr Hans, zugehört habe. Letztlich schüren Sie damit aber nur Fremdenfeindlichkeit und Rassismus.

Die SVP-Initiative ist nicht etwa harmloser als die Initiative der Schweizer Demokraten, auch wenn die Initiative der SD offen gegen das Völkerrecht verstösst und auch verstossen will. Beide Volksinitiativen ignorieren die aktuellen migrationspolitischen Probleme, die sich sowohl in Europa als auch hier bei uns, in der Schweiz, stellen. Was fehlt, ist eine umfassende und eine zeitgemässe Migrationspolitik, welche gerade die Hintergründe der weltweiten Flüchtlingsbewegungen analysiert und mit einbezieht.

In der Schweiz beschäftigen wir uns vor allem mit einer sogenannten Ausländerpolitik, die sich eigentlich nur auf eine restriktive Arbeitsmarktpolitik beschränkt. Auf der anderen Seite beschäftigen wir uns mit einer Asylpolitik, die von einer aufgeblähten, bürokratischen Flüchtlingsverwaltung geprägt ist. Beide Volksinitiativen negieren, dass es Fluchtgründe gibt. Menschen flüchten vor Kriegen, vor Gewalt; sie flüchten vor politischer Repression und aus der Armut; ja, sie flüchten auch vor wirtschaftlicher und sozialer Unsicherheit. Auch Frauen flüchten aus verschiedenen Gründen. Meistens ist nicht nur ein Motiv ausschlaggebend, aber immer spielt es eine Rolle, dass sie als Frauen unterdrückt und benachteiligt werden. Frauenspezifische Fluchtgründe müssen deshalb in der Asylpraxis auch anerkannt werden. Migrationspolitik ist mit unserer Wirtschaftspolitik eng verknüpft, und zwar sowohl in internationalem Zusammenhang als auch im Rahmen unserer schweizerischen Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.

Einwanderungsgesetze und Bürgerrechte diskriminieren Frauen oft in indirekter, aber auch in direkter Form, was na-

türlich selbstverständlich mit der traditionell schwächeren Wirtschaftsposition von Frauen zusammenhängt. Begrenzungs- und Ausgrenzungshysterie, die diese beiden Volksinitiativen prägen, sind eigentlich nicht nachzuvollziehen, denn angesichts der Millionen von Menschen, die weltweit auf der Flucht sind, ist es ein kleiner Prozentsatz, der bis zu uns in die Schweiz gelangt und ein noch kleinerer Prozentsatz, der schliesslich aufgenommen wird.

Die Alternative liegt in der Förderung eines interkulturellen Zusammenlebens, einer interkulturellen Zusammenarbeit, und das beinhaltet unter anderem ein eigenständiges Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungsrecht für Frauenflüchtlinge, für Migrantinnen, und zwar unabhängig von ihrem Zivilstand.

Mit Stimmungsmache gegen Asylsuchende wird heute auf Stimmenfang gemacht. Ebenso scheinheilig sind aber die Quotendiskussionen, die zur Beschränkung der Zahl von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz bis in die bürgerlichen Parteien geführt werden und die ebenfalls zur Anhebung des Wählerpotentials beitragen sollen.

Ich bitte Sie, mit Ihrem Nein zu beiden Volksinitiativen unter Beweis zu stellen, dass auch ohne Stimmungsmache gegen Asylsuchende Stimmen zu holen sind.

Scherrer Jürg (F, BE): Es ist bedenklich, dass formaljuristische Bedenken ins Feld geführt werden, wenn man ein Problem, das schon lange ansteht, offensichtlich nicht lösen will. Es ist um so bedenklicher, wenn diese Argumente, wie z. B. das Völkerrecht, nicht stichhaltig sind.

Völkerrecht hin oder her – im Bereich des Asylwesens gehen die Interessen des Schweizervolkes, gehen die Interessen unseres Landes eindeutig vor. Es ist noch viel bedenklicher, wenn die linke Seite jene, die sich für die legitimen Interessen und die Wahrung der Eigenständigkeit des Schweizervolkes einsetzen, als Rassisten bezeichnet. Aber das war wohl die Absicht, als dem Volk das «Antirassismugesetz» untergejubelt wurde.

Wer von humanitärer Tradition spricht, der muss gleichzeitig zur Kenntnis nehmen, dass diese humanitäre Tradition der Schweiz massiv missbraucht wird. Darum geht es bei diesen Initiativen. Es geht nicht darum, die humanitäre Tradition abzuschaffen, sondern es geht darum, deren Auswüchse und Missbräuche zu eliminieren und in entsprechenden Fällen rasch zu handeln.

Wer illegal einreist, wer sich bei Nacht und Nebel über die Grenze schleicht, wer mit falschen Angaben zur Person oder zu Tatbeständen unsere Beamten belügt und sich so den Asylstatus erschleichen will, kann und darf nicht geschützt werden. Er hat die Grundrechte, die wir hochhalten, verwirkt. Ich glaube, dass niemand von Ihnen einem Einbrecher und Dieb, der bei Nacht und Nebel in Ihre Wohnung einbricht, noch Gastrecht gewähren und ihn bewirten würde. Es geht darum, diese Missbräuche zu eliminieren.

Herr Engler und andere Redner haben behauptet, die Probleme seien ja gelöst. Sie sind keineswegs gelöst. Wenn wir eine Anerkennungsquote haben, die knapp über 10 Prozent liegt, dann kann man ja wohl nicht von einer Problemlösung sprechen.

Andere Länder haben das schon lange erkannt, und sie handeln. Sie handeln in ihrem eigenen Interesse, und sie unterjochen sich nicht irgendwelchen sogenannten übergeordneten Bestimmungen, die nach der Verfassung unseres Landes gar nicht zur Anwendung gelangen können.

Ich frage mich, ob der Bundesrat und das Parlament Angst haben vor der Volksmeinung; ob sie Angst haben davor, dem Volk eine Volksinitiative vorzulegen; ob sie Angst haben vor einem Volksentscheid, der den Bundesrat und das Parlament klar beauftragt, hier endlich aufzuräumen und diese Missstände zu beseitigen.

Die Freiheits-Partei fürchtet diesen Volksentscheid nicht. Sie ist für die Gültigkeit beider Initiativen – bei der zweiten Initiative steht sie ja nicht zur Debatte – und für deren Annahme.

Straumann Walter (C, SO): Auf die Gefahr hin, dass sich Frau Goll und auch mein Vorredner weiterhin ärgern, äus-

serai ich mich ausschliesslich zur Frage der Ungültigkeit der Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik».

Man befindet sich – es wurde mehrfach ausgeführt – in verschiedener Hinsicht auf Neuiland. Es ist die erste Initiative, die deshalb ungültig erklärt werden soll, weil sie internationale Verpflichtungen verletzt. Es gibt keine Praxis, die völkerrechtliche Verpflichtungen als materielle Schranken der Verfassungsrevision anerkennen würde. Die bisher geübte Zurückhaltung ist verständlich und begründet, aber ungeachtet der Entwicklung nicht für alle Zeiten angebracht.

Völker- und Verfassungsrecht sind grundlegend verschiedene Rechtssysteme mit wesentlich anderen Legitimationen. Das innerstaatliche Recht ist demokratisch legitimiert. Die Legitimation des Völkerrechts beruht vor allem auf dem Prinzip der Zuverlässigkeit und der Solidarität mit den Zielen der internationalen Rechtsgemeinschaft, zwei Systeme, die immer in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen werden. Der Verfassungsstaat hat aber die Aufgabe, das Völkerrecht und völkerrechtliche Verpflichtungen in das Landesrecht einzuordnen, vor allem die Kerngehalte, die das internationale Recht zunehmend heranzubildet und seit Jahrzehnten herangebildet hat. Zu diesen Kernprinzipien gehören die Rechte, die dem Menschen überall und jederzeit um seiner selbst willen zustehen: das Recht auf Leben, das Folterverbot usw.

Nach der Botschaft des Bundesrates soll auch in Zukunft nicht jede einfache Völkerrechtsverletzung eine Initiative abstimmungsunfähig machen. Es ist aber zu begrüßen und ein erwünschter rechtlicher Fortschritt, wenn die unverzichtbaren und absoluten Rechtswerte des Völkerrechts Verfassungsrang erhalten und auf diesem Weg Kollisionen verhindert werden können, die unlösbare Konflikte schaffen.

Aus der bisherigen Praxis und aus der Verfassungstradition allgemein ergibt sich als Selbstverständlichkeit, dass auch die Anerkennung materieller Schranken nur mit grösster Zurückhaltung und in Extremfällen erfolgen kann.

Es ist kaum noch ernsthaft bestritten und offensichtlich, dass vor allem die Forderung der umgehenden Wegweisung gemäss Artikel 1 Absatz 4 der Initiative garantiertes Menschenrecht missachtet. Die nachgeschobene Erklärung, die auch heute zu hören war, «umgehend» bedeute nicht «ungeprüft», widerspricht dem Wortsinn und macht aus dem Text keinen anderen. Die Initiative unterläuft das Verbot der Abschiebung und schafft Kollisionen mit internationalem Grundrecht, die in sich unlösbar sind.

Das Regime der umgehenden Wegweisung ist offenkundig das Hauptanliegen der Initiative. Die Beschränkung der Gültigkeit auf die völkerrechtlich nicht zweifelhaften Bestimmungen würde vergleichsweise nur noch Nebenpunkte erfassen. Die Teilungsgültigkeit ist deshalb abzulehnen.

Schwer nachzuvollziehen ist für mich der Gedanke, dass es vom Willen der Initianten abhängen soll, ob der verbleibende Rest des Volksbegehrens noch wesentlich genug ist. Die Bundesversammlung kann ihre Zuständigkeit, über die Gültigkeit zu entscheiden, nicht aufteilen und auch nicht delegieren.

Man kann und muss sich tatsächlich fragen, ob es letztlich nicht die Achtung vor dem Volk selber und seiner Rechte ist, die es gebietet, dass ihm eine Initiative, die rechtlich Unmögliches verlangt und eine freie Entscheidung insofern nicht zulässt, nicht vorgelegt wird.

Ich empfehle Ihnen, in diesem Sinne zu entscheiden.

de Dardel Jean-Nils (S, GE): Nous autres, socialistes, avons été victimes, il y a quelques mois, d'une décision arbitraire des Chambres fédérales en matière d'initiative populaire puisque, sans justification suffisante, notre initiative «pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix» a été annulée par le Parlement.

La majorité du groupe socialiste estime que, sur ces questions de recevabilité, l'ensemble du Parlement doit faire preuve d'objectivité; il doit examiner cette question de recevabilité de manière sereine, même s'il s'agit d'initiatives qui sont déposées par nos pires adversaires.

Je reprendrai juste les arguments de l'orateur précédent, qui

sont répétés de manière presque systématique en faveur de l'annulation totale de l'initiative des Démocrates suisses.

1. J'estime que celui qui peut le plus peut le moins, c'est-à-dire que, même si la loi ne prévoit pas expressément la possibilité d'annuler partiellement une initiative, cette possibilité existe en vertu du principe de proportionnalité et de l'article 4 de la constitution qui permet une telle annulation partielle – c'est d'ailleurs ce qui est reconnu en matière d'initiatives cantonales par le Tribunal fédéral.

2. L'argument selon lequel une annulation partielle irait, en définitive, à l'encontre de la volonté des initiants est spécieux, parce que l'annulation totale va encore plus à l'encontre de la volonté des initiants. Autrement dit, cet argument consiste à se transformer en médecin et à décider qu'il faut plutôt tuer le malade que l'amputer.

En effet, Monsieur Eggly, ce que nous voulons avec une annulation partielle, ce n'est pas améliorer l'initiative, comme vous l'avez dit, de manière trompeuse; il s'agit au contraire de l'amputer sur un point important, puisqu'il s'agit du principe de non-refoulement.

Toute cette affaire de recevabilité est extrêmement importante, parce qu'elle pose le problème du rapport entre l'exercice des droits populaires en Suisse et le droit international. Cette question-là a été primordiale dans tout le débat européen, et elle le reste. Les isolationnistes, tous les nationalistes qui forment une bonne partie des forces politiques de Suisse, ne cessent de dire que les droits populaires d'initiative et de référendum en Suisse sont mis en danger par le droit international et par les institutions internationales. Nous devons être extrêmement vigilants à l'égard de ce genre d'argument, et nous devons faire la démonstration que, malgré l'évolution du droit international, il reste possible dans notre pays d'exercer les droits populaires d'initiative et de référendum de manière codécisionnaire en matière de politique étrangère. Cela veut dire que les initiatives et les référendums doivent servir à faire participer le peuple aux décisions de conclusion, de modification, et même de révocation d'accords internationaux.

Cela doit être possible. Evidemment, la situation est complètement différente en ce qui concerne le droit international contraignant qui, lui, s'impose en dehors même de l'existence de traités.

J'aimerais simplement ajouter quelques mots, puisque j'en ai le temps, sur l'initiative de l'UDC pour en dire tout le mal que l'on peut en penser. Je trouve que le Conseil fédéral dans son message, et les honorables rapporteurs de notre commission, sont beaucoup trop complaisants avec cette initiative. Sur bien des points, celle-ci viole, à mon avis de manière manifeste, le droit international en ce qui concerne les traités, et notamment la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. J'estime, par exemple, que refuser l'asile pour toute personne qui entre sans papiers ou de manière clandestine en Suisse, c'est violer la convention de Genève qui dit expressément qu'une personne peut se réfugier dans notre pays en passant la frontière de manière irrégulière et que l'on ne doit pas lui en tenir rigueur. Ce n'est pas un délit punissable. Cette disposition-là de l'initiative de l'UDC est déjà très critiquable du point de vue du droit international.

Et il y en a d'autres. Je n'ai maintenant plus le temps de citer toutes les autres violations du droit international qui se trouvent dans l'initiative de l'UDC, mais, par exemple, le fait de séquestrer la totalité du revenu du requérant qu'exceptionnellement on admet à travailler en Suisse, non seulement c'est une monstruosité administrative, mais c'est contraire à l'article 24 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés.

Tous ces éléments de violation du droit international des traités n'ont pas été examinés de manière suffisante par le Conseil fédéral et, malheureusement, non plus par la commission. Ceci dit, je recommande simplement de voter en faveur de l'une ou l'autre des propositions de minorité I ou II, soit l'annulation partielle de l'initiative des Démocrates suisses.

Comby Bernard (R, VS): Lorsque l'on examine la problématique de l'asile, il faut replacer la dimension humaine au cen-

tre des débats. Pari difficile à tenir quand on sait qu'il est plus facile de flatter les passions et d'exacerber l'égoïsme que de faire appel à l'altruisme, à la solidarité et à la tolérance.

Il faut admettre que la Suisse, comme la plupart des pays industrialisés, est prise dans un mouvement migratoire mondial qui oblige les pays touchés par cet afflux de demandeurs d'asile en quête de sécurité ou de bien-être matériel à prendre des mesures restrictives au risque de dépasser les possibilités d'intégration et d'accueil de nos communautés cantonales ou communales et de provoquer un phénomène de rejet. Il faut également reconnaître les réelles difficultés rencontrées par une collectivité donnée pour comprendre et accepter des manières de vivre différentes, difficultés qui peuvent être encore accentuées par des réactions instinctives et primaires. En conséquence, il faut donc éviter de se laisser emporter dans des positions extrêmes et passionnées. Il faut dépasser les clichés, apaiser les passions et privilégier l'approche plus nuancée et plus objective du problème.

C'est dans cet esprit que le groupe radical-démocratique a analysé les initiatives populaires «pour une politique d'asile raisonnable» et «contre l'immigration clandestine» déposées par les Démocrates suisses et par l'Union démocratique du centre.

Ces deux initiatives, ayant pour objet principal de lutter contre l'immigration clandestine et contre les abus dans le domaine de l'asile, sont traitées avec raison dans un même message du Conseil fédéral.

Elles ont été lancées, on l'a dit et faut-il le répéter, à une époque où les nouvelles demandes d'asile en Suisse battaient des records. Il faut noter que la situation a bien changé, a changé de façon significative depuis lors. Les statistiques le prouvent: alors que durant les années 1990 et 1991, le nombre des nouvelles demandes gravitait autour des 40 000, ce même chiffre se situe au-dessous des 20 000 demandes durant la période de 1992 à 1995. En 1995, par exemple, le chiffre exact était de 17 021 demandes.

Aujourd'hui, les autorités compétentes en matière d'asile sont en mesure de régler définitivement les 80 pour cent des nouvelles demandes d'asile dans un délai de trois mois. Cette évolution s'explique essentiellement par les mesures prises par le Conseil fédéral et le Parlement en la matière. Faut-il rappeler l'arrêté fédéral urgent du 22 juin 1990 sur la procédure d'asile, qui a permis d'accélérer les procédures? Quant à la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, elle constitue indéniablement un instrument efficace afin de prévenir les abus dans la procédure de demande d'asile.

L'efficacité de ces mesures n'est plus à démontrer. La maîtrise du secteur de l'asile rend ces deux initiatives parfaitement inutiles. De plus, elles n'apportent aucune solution valable aux problèmes posés par les quelque 18 000 cas en suspens ou bloqués – situation à la fin février de cette année – provenant principalement de la République de Yougoslavie, du Sri Lanka et de la Turquie. La Suisse est confrontée aux mêmes problèmes que l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Norvège ou la Suède.

Les solutions doivent donc être trouvées sur un plan international également. En outre, le Conseil fédéral et le Parlement travaillent actuellement à une refonte complète de la loi sur l'asile, laquelle reprend d'ailleurs les mesures qui, jusqu'à aujourd'hui, ont produit des effets positifs et introduit aussi une innovation intéressante en réglant le problème des réfugiés de la violence.

A l'instar du Conseil fédéral et de la commission, nous proposons de déclarer nulle l'initiative des Démocrates suisses «pour une politique d'asile raisonnable», car elle viole la substance même des principaux traités multilatéraux dans les domaines du droit des réfugiés et des droits de l'homme. «En effet, si les requérants entrés clandestinement en Suisse étaient refoulés sur le champ sans avoir la possibilité de recourir, il ne serait plus possible d'examiner leur cas sous l'angle du principe du non-refoulement.»

Certes, nous partageons le souci des initiants demandant des mesures plus restrictives à l'entrée dans notre pays, mais en aucun cas nous ne pouvons souscrire à une remise

en question des droits fondamentaux de la personne. Si l'initiative était acceptée, les conséquences d'un isolement de la Suisse sur le plan international seraient extrêmement graves pour notre pays. Nous tenons à souligner le fait que le droit international comprend plusieurs principes fondamentaux qui marquent la primauté du droit des gens sur le droit national. Cette question a d'ailleurs été abondamment discutée dans le contexte de l'accord sur l'EEE.

Deux dispositions centrales de l'initiative des Démocrates suisses étant en contradiction flagrante avec le droit international public contraignant, la nullité partielle de l'initiative ne peut entrer en ligne de compte. C'est pourquoi cette initiative doit, à notre avis, être déclarée nulle dans sa totalité.

Quant à l'initiative de l'Union démocratique du centre «contre l'immigration clandestine», même si elle comporte de sérieuses incohérences du point de vue juridique, elle est conforme au droit international public contraignant et peut être considérée comme valable. Elle doit donc être soumise au vote du peuple et des cantons. Cette initiative a toutefois le défaut de manquer son but, la réserve explicite du principe du non-refoulement étant faite. L'accélération de la procédure deviendrait illusoire. Plusieurs demandes de l'initiative figurent déjà dans le droit en vigueur, comme on l'a dit. De ce point de vue, cette initiative n'apporterait aucune nouvelle amélioration. Pour le reste, je m'en réfère aux raisons qui ont été données par M. Fritschi. De plus, il est préférable à mon avis de garder une certaine souplesse dans l'application des dispositions en matière d'asile en les faisant figurer dans la loi plutôt que dans la constitution.

En conclusion, enfin, étant donné la dimension mondiale du problème, il faut également, et peut-être surtout, songer à des solutions de dimension internationale, ceci d'autant plus que la coexistence entre peuples de continents différents s'avère bien plus complexe. Ainsi, dans le but de résoudre le problème des réfugiés, par exemple à l'intérieur de chaque continent, il serait bon d'aider les pays démocratiques à accueillir des réfugiés de même ethnie. D'autre part, il faut bien admettre que le problème des réfugiés est souvent lié au sous-développement économique. La croissance démographique exagérée, la dépendance des anciennes métropoles, l'effondrement des prix agricoles et des matières premières sont autant de facteurs souvent à l'origine de l'afflux de réfugiés. Il importe donc de s'attaquer aux causes mêmes du sous-développement.

Je conclurai en vous disant, au nom du groupe radical-démocratique, qu'il faut accepter la proposition du Conseil fédéral et celle de la majorité de la commission, à savoir déclarer nulle l'initiative populaire «pour une politique d'asile raisonnable». Quant à l'initiative de l'Union démocratique du centre, nous vous proposons de la rejeter.

Savez-vous au fait qu'Einstein, Victor Hugo, Beckett, Rousseau, Chopin, Picasso et bien d'autres encore furent, en quelque sorte, des demandeurs d'asile?

Epiney Simon (C, VS): Pour certains, la barque est pleine, pour d'autres, la tradition hospitalière de la Suisse est fortement compromise. C'est dire que ces deux initiatives font appel à des sentiments contradictoires et il est, dès lors, normal qu'elles suscitent, au sein de notre Parlement, une très large discussion. Il est vrai d'ailleurs que la Suisse ne peut assumer, à elle seule, la protection de tous les exclus de la planète, et qu'elle ne saurait, d'autre part, se soustraire aux engagements internationaux qui ont fait à la fois son renom et sa crédibilité.

Ces deux initiatives partent, à notre avis, d'un bon sentiment, même si elles sont, à l'examen, exagérées et doivent dès lors faire l'objet d'un rejet sans ambiguïté de notre part. En effet, l'initiative des Démocrates suisses viole les droits fondamentaux qui sont garantis, on l'a dit, tant par la Convention européenne des droits de l'homme que par la convention de Genève, notamment. Le principe de non-refoulement, le droit d'être entendu, le droit à bénéficier d'une procédure ordinaire, sont autant de motifs élémentaires, garantis d'ailleurs dans notre constitution, qui doivent également être appliqués dans ce domaine.

De plus, il faut bien reconnaître aussi que ces deux initiatives arrivent un peu comme la grêle après la vendange. Depuis quelques mois, la politique de l'asile est bien maîtrisée, les mesures de contrainte qu'on a souvent décriées portent leurs effets même si, il faut le dire, elles doivent être revues en fonction de certains enseignements acquis. Les délais de traitement des dossiers ont été fortement réduits, les abus sont réprimés, les effectifs en personnel sont actuellement suffisants pour faire face à la demande. Il faut donc, une fois pour toutes, cesser de peindre le diable sur la muraille.

Enfin, le droit d'asile est en constante évolution et il est contre-productif de vouloir l'ancrer dans la constitution alors qu'il appartient à la loi de pouvoir s'adapter aux besoins du moment.

La crise actuelle laisse la population en plein désarroi et elle rend vulnérable une partie de notre population aux sirènes émotionnelles. En rejetant clairement ces deux initiatives, en déclarant l'une irrecevable et en rejetant l'autre quant au fond, nous donnerons un signal clair en direction de celles et ceux qui veulent «diaboliser» l'étranger et faire des requérants d'asile les boucs émissaires de nos problèmes, afin de servir à la fois leur politique de repli et de rejet de l'autre.

Seiler Hanspeter (V, BE): Ich staune. Ich staune nämlich, dass man hier sagt, die Asylproblematik gebe es praktisch nicht mehr, und dass sich dann so viele nach vorne ans Mikrofon begeben. Das ist doch ein Widerspruch. Seit rund acht Jahren sind Asylfragen ein Dauerbrenner helvetischer Politik, einmal mehr, einmal weniger. Sie wissen alle sehr wohl, dass mit Blick auf die unzähligen Unruheherde in allen Teilen der Welt, mit Blick auf das nicht kleiner werdende wirtschaftliche und soziale Gefälle und mit Blick auch auf die in ihren Folgen unabsehbaren und weltweiten Veränderungsprozesse in unserer Welt die Völkerwanderung der Moderne – so könnte man sagen – ihren Fortgang nehmen dürfte und dass sich der Migrationsdruck auf die westlichen und vielleicht auch wohlhabenderen Staaten mit einem hohen Lebensstandard bestimmt noch verstärken wird.

Migration ist zwar weitgehend ein internationales Problem. Die Migrationsproblematik und die Asylpolitik – ein wesentlicher Bestandteil davon – hat aber auch eine ausgeprägte innenpolitische Komponente. Der jährliche Bevölkerungszuwachs, um ein Beispiel zu nennen, erfolgt ja gegenwärtig in der Grössenordnung der Stadt Luzern und umfasst neben 20 000 Schweizer Bürgerinnen und Bürgern 60 000 Ausländerinnen und Ausländer. Das ist ein Faktum, das man nicht wegwischen kann. Wen wundert es, dass deshalb Asyl- und Ausländerfragen immer noch und immer wieder zu den sensibelsten Bereichen unserer Politik zählen.

Es gibt vor allem zwei Steine des Anstosses:

1. Da ist einmal die Frage der illegalen Einwanderung. Das Rechtsempfinden des einzelnen wird immer dann stark strapaziert, wenn Unrecht und Illegalität geduldet werden oder geduldet werden müssen und wenn der Staat und seine Organe in vielen Fällen bloss noch zum Zuschauer werden. Gegen Illegalität nichts zu unternehmen, sie zu dulden, heisst nichts anderes als aus Unrecht schleichend Recht zu machen und illegales Verhalten zu legalisieren. Kein Rechtsstaat kann und darf sich das leisten. Damit würde nämlich auch die humanitäre Idee, der wir uns alle weiterhin verpflichtet fühlen, gefährdet. Ein Staat, der Unrecht zulässt und illegales Tun offensichtlich duldet, kann nicht glaubhaft humanitär handeln.

2. Wir waren – das wollen wir ganz ehrlich zugeben – vor etwa acht Jahren gesetzgeberisch auf die Asylwelle überhaupt nicht vorbereitet. Unser Staat war zum blossen Reagieren verurteilt. Wer gesetzgeberisch nur reagiert und nicht agiert, der hinkt der Realität immer hinterher und wird zu feuerwehrartigem Handeln bzw. zu notrechtlicher Expressgesetzgebung gezwungen. Ein «gouverner, c'est prévoir» war unmöglich. Endlich sind wir daran, eine Asylgesetzgebung zu erarbeiten.

Man sagt, man habe das Asylwesen im Griff. Die Gesuche seien rückläufig, der Gesuchsberg bald abgebaut. Wenn dem so wäre, Herr Bundesrat, warum ist denn das Bundes-

amt personell immer noch praktisch auf Höchstbestand; warum muss denn in diesem Fall für das Asylwesen ein unvermindert gleich hoher Betrag – an der Dreiviertelmilliardengrenze etwa – budgetiert werden? Ist das nicht gerade ein Beweis dafür, dass Handlungsbedarf besteht? Es scheint mir, dass das Asylwesen, das uns bis weit ins dritte Jahrtausend hinein wellenartig immer wieder beschäftigen wird, auch verfassungsrechtlich Nägel mit Köpfen braucht. Die Initiative der SVP bietet Gelegenheit, solche Nägel einzuschlagen.

Darf ich noch Herrn Dettling etwas sagen bezüglich Minderheitsantrag in der Kommission. Herr Dettling, ich erinnere mich an die erste Woche dieser Session. Da wurde auch ein Gesetz beraten, und es ist mir bekannt, dass dort auch keine Minderheitsanträge vorlagen, dass aber die Einzelanträge ausgerechnet auch aus Ihren Reihen kamen. Das ist absolut legal und möglich.

Abschliessend darf ich Ihnen sagen, um keine Missverständnisse im Raum stehen zu lassen, dass ein Grossteil der SVP-Fraktion die SD-Initiative zwar gültig erklären will, sie aber selbstverständlich ihrem Inhalt gemäss nachher zur Ablehnung empfehlen wird.

Vermot Ruth-Gaby (S, BE): Wenn mehr als 100 000 Personen eine Initiative zustande bringen, haben sie grundsätzlich das Recht, ihre Fragen dem anderen Teil der Bevölkerung zur Beantwortung vorzulegen. Es gibt nur gravierende Gründe, den 100 000 Personen dieses Recht zu entziehen. Den Entscheid, ob die Initiativen einen gravierenden Grund zur Ablehnung bergen, müssen wir hier treffen. Damit geben wir uns auch das Recht, zu bestimmen, ob es der Stimmbevölkerung zuzumuten ist, sich zu diesen Initiativen mit ihren menschenverachtenden und fremdenfeindlichen Auflagen, die im wesentlichen Normen des Völkerrechtes verletzen, zu äussern. Eine heikle Situation, die schnell bevormundenden Charakter haben kann.

Vor allem die SD-Initiative provoziert mit ihren Inhalten einen negativen Entscheid. Sie will verhindern, dass Menschen aus ihren Krisen von Krieg und Verfolgung, von Folter und Gewalt, von Arbeitslosigkeit und Perspektivenlosigkeit in die Schweiz kommen. Nach Ansicht breiter Kreise verletzt die SD-Initiative in ihrer Formulierung zwingendes Völkerrecht. Dabei wird vor allem das Non-refoulement-Prinzip tangiert.

Herr Keller, wenn Sie sagen, andere Länder würden das Non-refoulement-Prinzip auch verletzen, ist das eine sehr notdürftige Argumentation. Die Initiantinnen und Initianten wollen ausserdem, dass völkerrechtliche Verträge aufgekündigt werden, falls die Initiative angenommen wird. Die Initiative fordert überdies zur Missachtung der Menschenrechte auf, die eigentlich festgeschriebene Grundwerte der Demokratie sind. Sie stösst materiell an die Schranken des Initiativrechts, auch wenn diese Schranken in der Verfassung nicht ausformuliert sind. Sie engt den Flüchtlingsbegriff in unzulänglicher Art und Weise ein und will verhindern, dass Ausländerinnen und Ausländer, Flüchtende, mit der notwendigen Sorgfalt empfangen werden und ihre Situation abgeklärt wird. Das ist ein massives Paket von Widerwärtigkeiten. Die Vertreterinnen und Vertreter der Initiative sagen, sie hätten das Non-refoulement-Prinzip nicht willentlich verletzt wollen. Herr Ruf hat gesagt, dass erst Herr Professor Kälin die Werte der Volksrechte erwähnt habe.

Herr Ruf, die Volksrechte sind älter als Ihre Initiative. Sie hätten sich erkundigen können. Sie hätten das abklären können. Damit hätten Sie mehr als 100 000 Unterschreibende nicht verschaukelt, und Sie würden heute nicht auf diesem schlammigen Grund stehen.

Es fällt mir persönlich nicht schwer, dieser Initiative die Gültigkeit abzusprechen. Von Demokratiebefürwortern und Demokratiebefürworterinnen werden wir belehrt, dass wir hier nicht über den Inhalt, sondern nur über die Wahrung der Regeln der Demokratie zu reden haben. Ich kann die beiden Dinge allerdings nicht auseinanderhalten. Das scheint mir eine blosser intellektuelle Übung zu sein.

So kann ich auch der Rotstiftlösung von Kollege Andi Gross nichts abgewinnen. Die 100 000 Unterzeichner und Unter-

zeichnerinnen haben die vorliegende radikale Formulierung unterschrieben. Sie wollen einen Absatz 4, der lautet: «Illegal eingereiste Asylbewerber werden umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeiten aus der Schweiz wegweisen.» Das heisst, sie wollen das Prinzip des Non-refoulement bewusst nicht gelten lassen. Sie wollen nicht anhören, sie wollen «abfahren mit dem Pack» – so der mögliche O-Ton. Diese höchst demokratiefeindliche Forderung kann nicht mit dem Rotstift demokratiefreundlicher gestaltet werden. Dieser Ansatz zur inhaltlichen Entschärfung ist meiner Meinung nach ein ungehöriger Eingriff.

Die Rechtsgelehrten streiten sich. Ihr Streit ist hilfreich bei der Lösung, aber er hilft uns doch nicht weiter. Ich kann beide Seiten nachvollziehen. Jene, die sagen, dass der Souverän der einzige Entscheidende ist, auch wenn er sich dem anerkannt zwingenden Völkerrecht entgegenstellt, die Konsequenzen kennt und bereit ist, sie zu tragen, wie dies Professor Fleiner formuliert. Wenn Etienne Grisel sagt, dass 100 000 Fordernde genau das gleiche Recht haben, Vorschläge vorzubringen, wie dies das Parlament habe, und dass dieses Prinzip mit einer Ungültigerklärung verletzt würde, leuchtet mir das auch ein.

Mehr Mühe habe ich damit, dass grundsätzlich über alles abgestimmt werden kann und dass die Inhalte ausschliesslich Sache der Initianten und Initiantinnen seien. Ich bin hier anderer Meinung und treffe mich mit jenen Vertretern und Vertreterinnen, die sagen, dass die Normen des zwingenden Völkerrechts durch Bestimmungen in der Bundesverfassung nicht verletzt werden dürfen. Völkerrecht geht in der Regel vor Landesrecht, die Schweiz gewichtet beide gleich.

Ich bitte Sie, die SD-Initiative als ungültig zu erklären. Die SVP-Initiative mit gleichen, hässlichen Inhalten ist zwar gültig, ich möchte sie aber auch zur Ablehnung empfehlen.

Mühlemann Ernst (R, TG): Ich habe Verständnis für die Motive der Initianten, weil diese Initianten durch einen tiefen Unwillen beim Volk über Missbräuche in der Asylpolitik getragen werden, aber natürlich auch durch eine zu hohe Anzahl an Ausländern in unserem Lande. Diese harte Wahrheit kann kein Mensch wegdiskutieren. Ich glaube aber nicht daran, dass man über den gesetzgeberischen Weg entscheidende Verbesserungen erreicht. Ich glaube nicht daran, obwohl wir ein sehr fortschrittliches Asylgesetz haben, dass eine Neufassung dieses Gesetzes entscheidende Veränderungen bringen wird.

Wir werden dieses Problem nur lösen, wenn der Bundesrat den Mut hat, sein Dreikreismodell in der Einwanderungspolitik endlich konsequent durchzusetzen. Wenn er also den Mut hat; im dritten Kreis – das betrifft vor allem den Balkan, das betrifft Osteuropa, das betrifft auch die Dritte Welt – eine klare Triage zu machen und nur diejenigen Menschen aufzunehmen, die wirklich an Leib und Leben bedroht sind, und bei allen anderen, die in schwierigen Lagen sind, präventive Asylpolitik zu betreiben.

Präventive Asylpolitik bedeutet: Hilfe vor Ort. Wir haben viel zu viele Menschen aus dem krisengeschüttelten Balkan aus falsch verstandener Humanität aufgenommen. Wir hätten vielen Menschen besser vor Ort geholfen. In dieser Beziehung begrüsse ich jetzt, dass Herr Bundesrat Koller auch beim Statut der Saisoniers aus Ex-Jugoslawien hart bleibt. In diesem Bereich müssen wir auch gegenüber unserer Wirtschaft klar machen, dass uns vor allem Leute aus dem ersten Kreis unserer europäischen Nachbarschaft oder aus dem zweiten Kreis, aus den Vereinigten Staaten oder Kanada, im Bereich der Fachkräfte behilflich sein können. Diese Triage muss gemacht werden.

Im übrigen ist die illegale Grenzüberschreitung kaum kontrolliert. Ich wohne an der Grenze und weiss, dass unsere Grenzen von Mitternacht bis morgens um 6 Uhr jeden Tag weitgehend offen sind. Sie können die Grenze überschreiten, ohne dass Ihnen etwas geschieht. Ich mache dem Grenzwachtkorps keinen Vorwurf, aber wenn wir hier nichts tun, werden wir mit allen gesetzlichen Massnahmen und beiden Initiativen nichts erreichen. Es ist nicht ganz ungefährlich, die Grenzen offenzulassen. Dies erfahren im Augenblick die

Österreicher und die Deutschen mit den kriminellen Einwanderern aus Rumänien oder aus Polen. In dieser Beziehung werden wir auch noch lernen müssen. Ich glaube dementsprechend, dass man nicht mit Paragraphen, sondern nur mit praktischer Durchsetzung der Paragraphen zu einem Ziel kommen wird.

Wir müssen auch verhindern, dass Anreize am falschen Ort geschaffen werden. Es ist sehr verdienstvoll, dass wir versuchen, diejenigen, die aus Ex-Jugoslawien bei uns sind, zurückzuführen. Aber ich sehe nicht ein, warum man diesen betroffenen Personen heute ein Handgeld von 500 Dollar ausrichtet. Das ist doch ein neuer Anreiz für viele, kurz zu kommen, um sich 500 Dollar zu sichern. Das ist eine bedeutende Summe Geld für Menschen, die nicht bei uns wohnen.

In dieser Beziehung glaube ich sehr viel eher daran, Herr Bundesrat, dass wir versuchen sollten, den Weg weiterzugehen, den Sie eingeschlagen haben, wie es auch das Bundesamt für Flüchtlinge unter Leitung von Herrn Scheidegger tut. Sie haben für diese präventive Asylpolitik sehr viel Sinn entwickelt. Wenn diese Massnahmen greifen werden und das Volk spürt; dass hier gegenüber dem dritten Kreis deutlich Triage gemacht wird, dann werden auch nicht mehr solche Initiativen entstehen, die man selbstverständlich – und davon bin ich überzeugt – ablehnen muss.

Aeppli Regine (S, ZH): Ich äussere mich ausschliesslich zur Frage der Gültigkeit der Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik». Inhaltlich bin ich der gleichen Ansicht wie meine Fraktionskolleginnen. Die Initianten wollen etwas Barbarisches. Das darf uns aber nicht dazu verleiten, wegen des Inhalts politisch über die Frage der Gültigkeit zu entscheiden. Auch diese Frage rührt an Grundsätzliches, nämlich an unser Demokratieverständnis.

Der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit haben es sich mit der Frage einer allfälligen Teilungsgültigkeit zu einfach gemacht. Der Bundesrat hat sich darauf beschränkt, sie als staatsrechtlich kontrovers zu bezeichnen, und nur sehr summarisch begründet, inwiefern die Streichung der Passagen, die gegen zwingendes Völkerrecht verstossen, das Anliegen der Initianten verfälschen würde. Das lässt den Verdacht aufkommen, dass man die Initiative der Schweizer Demokraten ganz gern zum Anlass nähme, eine restriktive Praxis bei der Gültigkeitsprüfung festzuschreiben und nach der Ungültigerklärung der «Halbierungs-Initiative» der SP ein weiteres Präjudiz zu schaffen.

Ich bin der staatsrechtlich begründeten Überzeugung, dass eine Streichung der Passage, die gegen das Non-refoulement-Prinzip verstösst, d. h. der Passage, die die umgehende Rückschaffung aller illegal eingereisten Asylbewerber verlangt, das Grundanliegen der Initianten nicht verfälscht. Den Initianten geht es doch erstens darum, den Flüchtlingsbegriff einzuengen. Diesen Willen bringen sie in den Übergangsbestimmungen zum Ausdruck, wo verlangt wird, dass die Schweiz aus der Flüchtlingskonvention und hinsichtlich der Frage des Familiennachzugs aus der EMRK sowie der Uno-Folterkonvention aussteigt. Diese Forderung wird weder vom Bundesrat noch von der Kommissionsmehrheit als ungültig betrachtet.

Zweitens geht es den Initianten – etwas salopp ausgedrückt – darum, mit den Asylbewerbern «kurzen Prozess» zu machen, was einerseits mit einer Einengung des Flüchtlingsbegriffs und andererseits mit der Befristung des Verfahrensdauer und dem Ausschluss des Rechtsschutzes angestrebt wird. Auch diese Anliegen verstossen nach Ansicht des Bundesrates nicht gegen zwingendes Völkerrecht.

Es ist nicht unsere Aufgabe, das Volk davor zu schützen, politisch missliebige Anliegen zu diskutieren. Wir sind verpflichtet, das Volk darüber abstimmen zu lassen, soweit ein Anliegen nicht gegen formelle Barrieren verstösst. Das heisst, wir müssen dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung tragen, wie es das Bundesgericht für kantonale Initiativen verlangt. Dazu braucht es weder eine explizite Verfassungsbestimmung noch eine Gesetzesgrundlage. Wir sind dann weiter verpflichtet, das Volk zu überzeugen, dass es diese Initiativen ablehnen muss.

Aus diesen Gründen hat sich die SP-Fraktion mehrheitlich für die Teilgültigkeit der Initiative ausgesprochen.

Ich möchte auch Sie bitten, dem Minderheitsantrag Gross Andreas zuzustimmen, weil er dem Verhältnismässigkeitsprinzip am besten Rechnung trägt.

Pini Massimo (R, TI): Sentendo parlare contro la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, le orecchie mie, che sono già lunghe, si raddrizzano, diventano molto più lunghe del normale.

Io sono contrario all'iniziativa dei Democratici svizzeri e a quella dell'UDC, perché finalmente la voce del diritto deve ancora avere un senso in questo Parlamento.

Signora Goll, io sono molto, ma molto toccato di quanto lei ha detto, lei ha ragione. C'è non solamente il diritto: c'è anche l'umanità, c'è l'umanità che deve parlare. Vengo da un Paese di emigranti; abbiamo avuto solamente degli emigranti per molti anni. Non posso vedere praticamente quello che sta succedendo oggi. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo è fondamentale, come è fondamentale anche il diritto dell'esule. Il clandestino, signori, scappa da qualche cosa.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatlerin: Nach dieser langen Debatte möchte ich nur noch zu drei Punkten Stellung nehmen: zum Rückweisungsantrag Keller, zum Antrag Ruf und letztlich zur Frage der Teilgültigkeit.

Wir haben uns den Entscheid über die Frage der Gültigkeit oder Ungültigkeit dieser Initiative nicht leichtgemacht, wie uns die Initianten dies vorgeworfen haben. Wir haben in der Kommission darum gerungen, gerade weil uns die Volksrechte sehr wichtig sind.

Herr Keller hat sich bei der Begründung seines Antrages auf Rückweisung vorwiegend über die Frage der Gültigkeit oder Ungültigkeit geäußert und ist überhaupt nicht auf die Frage der Rückweisung und deren Konsequenzen eingegangen. Eine Rückweisung würde bedeuten, dass ein Gegenvorschlag auf Verfassungsebene ausgearbeitet werden müsste und dass dieser Gegenvorschlag die ganze Gesetzesrevision verzögern würde.

Die Gesetzesrevision muss bis Ende 1997 abgeschlossen sein, wir haben das mit der Verlängerung der dringlichen Massnahmen so beschlossen. Alle Punkte, die er aufführt, kann er, wenn er das politisch als nötig erachtet, in die Gesetzesrevision einbringen: die Definition des Flüchtlings- und Asylbegriffes, die Beschleunigung des Verfahrens, eine raschere Wegweisungspraxis und den Aufbau der Überlebenshilfe. Dazu brauchen wir keinen Gegenvorschlag.

Auch die Begründung des Antrages Ruf handelte vorwiegend von der Gültigkeit der Initiative. Eine völkerrechtskonforme Auslegung ist nun aber gemäss Wortlaut der Initiative gerade nicht möglich. Daran ändert auch sein in den Minderheitsantrag aufgenommenem Vorbehalt des zwingenden Völkerrechts nichts, denn damit macht er klar, dass der Initiativtext diesen Zusatz braucht, damit er gültig erklärt werden könnte.

Zur Frage der Teilgültigkeit, die Frau Aepli noch angeschnitten hat: Auch bei der Frage der Teilgültigkeit einer Initiative bestehen bekanntlich unterschiedliche Meinungen. Die Unzulässigkeit der Teilgültigkeit wird mit dem Argument begründet, dass nicht klar festgelegt werden könne, ob die Betroffenen eine Initiative auch unterzeichnet hätten, wenn der betreffende Satz oder Abschnitt weggelassen worden wäre.

Einig aber sind sich sämtliche Experten, einzig ist sich auch die Praxis, dass sich nämlich die Teilgültigkeit nur auf einen unwesentlichen Aspekt einer Initiative beziehen kann, auf eine Nebenfrage nämlich. Gerade der völkerrechtswidrige Teil, der gemäss den Anträgen Thür und Gross Andreas ausgeklammert oder gestrichen werden soll, ist Hauptbestandteil dieser Initiative, denn ohne diese kernigen Sätze wäre sie gerade nicht unterzeichnet worden.

Das Bundesgericht hat sich im Entscheid 105 Ia 365ff. klar zur Streichung von Textteilen aus kantonalen Initiativen geäußert und dort ausgeführt, dass eine Teilgültigkeit nur in Frage komme, wenn die Ungültigkeit nicht eine oder mehrere

zentrale Bestimmungen der Initiative betrifft oder wenn das Konzept der Initiative entscheidend verändert wird.

Mit den Anträgen Gross Andreas und Thür oder mit dem Eventualantrag der Minderheit I wird aber gerade das Konzept der SD-Initiative entscheidend verändert, denn auf den Unterschriftenbogen heisst es: «Schluss mit den jahrelangen, nutzlosen Verfahren! Machen Sie nicht die Faust im Sack!». Weiter heisst es: «Verhinderung der illegalen Einwanderung, Straffung des Asylverfahrens» und, als Hauptpunkt, «umgehende Rückschaffung der illegal eingereisten und der abgewiesenen Scheinasylanten». Das sind die Hauptpunkte dieser Initiative; wenn wir hier etwas herausstreichen, so widersprechen wir dem Willen der Initianten. Gerade der von Herrn Gross wahrscheinlich auch zitierte Entscheid verpflichtet uns dazu, diese beiden Anträge auf Teilgültigkeitserklärung abzulehnen; denn wie Herr de Dardel erklärt hat, will der Antrag der Minderheit Gross Andreas die Initiative amputieren, und zwar in einem wesentlichen Teil. Gerade darum entspricht sie nicht mehr dem Willen der Initianten.

Ich ersuche Sie daher, den Anträgen der Kommission zuzustimmen und alle Minderheits- und Einzelanträge abzulehnen.

Gros Jean-Michel (L, GE), rapporteur: Concernant les interventions de MM. Ruf, Keller et Steffen, qui représentent en quelque sorte les initiants, je dois simplement leur dire que les avis de droit dont ils nous ont fait part aujourd'hui, ainsi que l'avis même des initiants, nous étaient connus en commission. Nous en avons largement tenu compte, et la réponse à la discussion qui a suivi en commission se basait principalement sur ces auditions des initiants, d'un côté, et des divers avis de droit, de l'autre. Nous avons donc pris notre décision en toute connaissance de cause. L'impression a pu être donnée, notamment par les partisans de l'invalidité ou de la validité partielle de l'initiative, que notre commission avait pris cette décision un peu à la légère. Sachez que ce ne fut pas le cas, que nous en avons longuement discuté, car nous étions bien évidemment conscients qu'il s'agissait ici d'une atteinte aux droits populaires. Nous l'avons fait en toute prudence et en toute connaissance de cause.

Quant à la proposition de renvoi Keller, il nous semble inopportun, Monsieur Keller, d'élaborer un contre-projet pour la simple et bonne raison que ce contre-projet ne pourrait être qu'au niveau constitutionnel, alors même que la révision de la loi sur l'asile est en cours. Un contre-projet retarderait la révision de cette loi qui, je vous le rappelle, doit absolument entrer en vigueur le 1er janvier 1998, puisque l'arrêté urgent en vigueur n'est valable que jusqu'à fin 1997.

Quant au contenu d'un éventuel contre-projet, M. Keller suggère par exemple, dans sa proposition de renvoi, une définition restreinte de l'asile. Or, en cette matière, nous avons une marge de manoeuvre extrêmement restreinte puisque la définition du réfugié est spécifiée dans la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Il nous serait donc impossible de nous en éloigner.

Les points 2 et 3 de la proposition Keller sont actuellement concrétisés: en tout cas dans les limites du droit international, la procédure d'asile a effectivement été accélérée. Mais si vous pensez, Monsieur Keller, qu'il faut aller encore plus loin, vous aurez tout loisir de le faire puisque la révision de la loi sur l'asile viendra en discussion devant le Parlement d'ici peu. Quant au point 4 qui concerne l'aide au développement dans les pays mêmes de provenance des requérants d'asile, vous avez pu observer sous le point 428 du message ce qui se fait actuellement. Donc, il est d'ores et déjà possible d'agir dans le sens que vous souhaitez.

C'est pourquoi je vous demande, au nom de la commission, de rejeter la proposition de renvoi Keller.

Quant aux diverses propositions qui concernent la validité partielle de l'initiative, la minorité II (Gross Andreas), ainsi que la minorité I (Ruf), mais à titre subsidiaire, demandent donc de considérer l'initiative populaire «pour une politique d'asile raisonnable» partiellement valable ou partiellement nulle – c'est probablement le problème du verre à moitié plein

ou à moitié vide. La commission a bien sûr examiné attentivement cette possibilité.

Il faut bien dire tout d'abord qu'on ne sait pas exactement si la constitution nous autorise à déclarer une initiative partiellement valable. Dans ce domaine aussi, les juristes les plus éminents sont partagés. Nous disposons cependant – et M. Gross l'a souligné – d'une jurisprudence du Tribunal fédéral concernant les déclarations de validité partielle d'initiatives constitutionnelles cantonales. Il ressort des décisions du Tribunal fédéral que l'on peut admettre une nullité partielle «lorsque le caractère de nullité ne concerne pas une ou plusieurs dispositions centrales de l'initiative ou si la suppression de certaines parties du texte ne modifie pas de manière sensible le projet des auteurs de l'initiative».

MM. Gross et Ruf agissent ici en quelque sorte par analogie avec la jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux initiatives cantonales. Pour rendre l'initiative partiellement valable, ils veulent supprimer tous deux le mot «immédiatement» de l'alinéa 4 qui fixe les conditions de renvoi des requérants d'asile illégalement entrés en Suisse et de ceux dont la demande a été rejetée. M. Gross souhaite rétablir la possibilité d'un recours lors d'une procédure de renvoi. M. Ruf, quant à lui, ajoute qu'en cas d'acceptation de l'initiative le droit international contraignant demeurerait réservé, ce qui signifie que le principe du non-refoulement de la convention de Genève devrait être respecté. Quant à M. Thür, il propose de biffer entièrement l'alinéa 4.

De l'avis de la majorité de la commission, ces adjonctions s'éloignent trop des intentions des signataires de l'initiative. Les arguments qui ont certainement conduit nos concitoyens à signer cette initiative dans le contexte passionné qui entourait à l'époque la question de l'asile étaient bel et bien la perspective de voir les requérants déboutés quitter notre pays au plus vite. Ils n'admettront pas que ce renvoi ne soit plus immédiat, ni qu'une possibilité de recours soit réintroduite. Si l'on doit en plus respecter le principe du non-refoulement, on s'aperçoit que l'on ne s'éloigne guère de la pratique actuelle. Or les signataires, emmenés par le mouvement des Démocrates suisses, voulaient une pratique beaucoup plus restrictive et surtout beaucoup plus ferme pour ce qui concerne les renvois.

Il ressort par ailleurs clairement du texte explicatif accompagnant les listes de signatures, que Mme Heberlein vous a montré, que l'alinéa 4 constitue bien le cœur, le noyau dur de l'initiative.

En le modifiant ou en l'assouplissant, on modifie ainsi la volonté des signataires.

Je vous rappelle que c'est par 16 voix contre 3 que la commission vous demande de ne pas déclarer partiellement valable cette initiative, et donc de refuser les propositions de minorité I et II, ainsi que la proposition Thür.

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

*Schluss der Sitzung um 19.30 Uhr
La séance est levée à 19 h 30*

Zehnte Sitzung – Dixième séance

Donnerstag, 14. März 1996

Jeudi 14 mars 1996

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

Leuba Jean-François (L, VD)/Stamm Judith (C, LU)

94.061

**Asylpolitik.
Volksinitiativen****Politique d'asile.
Initiatives populaires**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 303 hiavor – Voir page 303 ci-devant

Koller Arnold, Bundesrat: Die beiden Volksbegehren, über die Sie heute zu entscheiden haben, haben eine gemeinsame Stossrichtung. Das ist auch der Grund, weshalb wir sie Ihnen in einer einzigen Botschaft präsentieren. Diese gemeinsame Stossrichtung besteht in der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und in der Bekämpfung der Missbräuche im Asylverfahren. Die Mittel, die die beiden Volksinitiativen dagegen vorsehen, sind unterschiedlich, weshalb ich sie auch getrennt behandle.

Beide Initiativen sind im Grunde genommen aber wohl nur verständlich, wenn man sich in die Zeit ihrer Lancierung zurückversetzt. Ende der achtziger/Anfang der neunziger Jahre war die Lage in der Tat dramatisch. Mehrere Kantone haben damals in Form von Ständesinitiativen drastische Massnahmen zur Begrenzung der Asylgesuche verlangt. Solche Ständesinitiativen sind damals von den Kantonen Zürich, Thurgau, Aargau und Luzern eingereicht worden. Man hat Quotenregelungen verlangt. Man hat damals sogar die Kündigung der massgeblichen internationalen Instrumente, vor allem der sogenannten Flüchtlingskonvention, verlangt.

Die Lage war damals die, dass wir tatsächlich jedes Jahr etwa 50 Prozent mehr Asylgesuche hatten. Da habe ich, ich erinnere mich sehr wohl daran, an einer Konferenz zusammen mit den verantwortlichen Direktoren in den Kantonen gesagt, dass uns ein Trendbruch gelingen müsse. Denn wenn die damalige Entwicklung der jährlichen Zunahme von fast 50 Prozent der Asylgesuche über die Jahre hinaus andauert hätte, dann wären wir im Asylwesen tatsächlich in eine eigentliche Notstandssituation geraten. Wir hatten damals, zu Beginn der neunziger Jahre, etwa 60 000 pendente Asylgesuche, und nach einer Extrapolation kam man auf über 100 000 Pendenzen. Das wäre ein unmöglicher, ein unerträglicher Zustand gewesen.

Heute dürfen wir indes – mehrere Rednerinnen und Redner haben das auch anerkannt – mit einer gewissen Genugtuung feststellen, dass sich diese damaligen Befürchtungen glücklicherweise nicht erfüllt haben. Im Jahre 1992 ist uns ein eigentlicher Trendbruch gelungen; übrigens, Herr Fehr Hans, nicht nur der veränderten Wirtschaftslage wegen, wobei sie auch eine Rolle gespielt haben mag. Dieser Trendbruch ist uns zweifellos vor allem aufgrund mehrerer Massnahmen gelungen, die Bundesrat und Parlament gemeinsam getroffen haben.

Die erste und wichtigste Massnahme war der dringliche Bundesbeschluss vom 22. Juni 1990 über das Asylverfahren (AVB). Damit ist es uns gelungen, die jahrelange Dauer

der Asylverfahren auf drei Monate herunterzubringen. Heute werden in der ersten und zweiten Instanz 80 Prozent aller Asylgesuche in je drei Monaten entschieden. Wir haben also normalerweise nach sechs Monaten rechtskräftige positive oder negative Asylentscheide. Das war natürlich ein ganz entscheidender Grund, dass die Schweiz für sogenannte unechte Flüchtlinge wesentlich an Attraktivität eingebüsst hat.

Seitdem bewegen sich die Asylgesuchszahlen ja um die 20 000 Gesuche, in den letzten beiden Jahren sogar klar unter 20 000 Gesuchen jährlich. Dann hatten wir vor allem noch grosse Probleme im Bereich des Vollzuges, weil uns die Wegweisung aufgrund negativer Asylentscheide grosse Schwierigkeiten bereitet hat. Wir hatten bekanntlich auch das Ärgernis erweckende Phänomene, dass wir zu Beginn der neunziger Jahre – ich glaube, es war genau im Jahre 1993 – plötzlich feststellen mussten, dass in Zürich im Rahmen der offenen Drogenszene ein grosser Teil der Kleindealer Asylgesuchsteller waren. Diesem Übel haben wir ja dann u. a. mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht abgeholfen.

Dieses Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht hat sich im übrigen – entgegen dem, was gestern zum Teil gesagt worden ist – nach Auffassung der Kantone bewährt. Ohne dieses Gesetz wäre die Schliessung der offenen Drogenszene in Zürich nach dem übereinstimmenden Urteil der Stadt- und der Kantonsregierung nicht möglich gewesen; aber auch in der Westschweiz wird dieses Bundesgesetz heute angewandt. Es hat, wie mir alle zuständigen Polizeidirektoren in diesem Lande melden, vor allem auch einen grossen präventiven Effekt.

Frau von Felten, Sie sagen nach wie vor, das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht sei rechtsstaatlich bedenklich. Wenn es aber rechtsstaatlich bedenklich und die Opposition dagegen immer noch derart gross wäre, dann hätte man doch dieses Bundesgesetz schon längststens in Strassburg angefochten. Von einer solchen Massnahme habe ich aber bisher nichts gehört. Ich kann hier einfach nur noch einmal betonen, dass wir von Anfang an gesagt haben, es handle sich zwar um ein delikates Gesetz, weil es Eingriffe in die persönliche Freiheit mit sich bringe. Jedoch haben wir auch immer gesagt, es sei ein notwendiges Gesetz. Zudem haben wir uns durch die besten Rechtsprofessoren von vornherein versichern lassen, dass sich dieses Gesetz in vollständiger Harmonie mit allen internationalen Instrumenten, auch mit der Europäischen Menschenrechtskonvention, befindet.

Dass sich bei der Anwendung einige Fehlleistungen ergeben haben, ist zu bedauern. Weil wir wussten, dass es sich um ein delikates Gesetz handelt, haben wir daher von Anfang an mit der obligatorischen richterlichen Kontrolle auch den Rechtsschutz so weit getrieben und die nötigen Vorsichtsmassnahmen zur Gewährleistung aller rechtsstaatlichen Garantien von vornherein in dieses Gesetz eingebaut.

Herr Seiler Hanspeter, ich gebe gerne zu, dass leider auch im Asylwesen noch einige Probleme verbleiben. Diese lösen wir aber nicht mit diesen beiden Asyl-Initiativen, weder mit denjenigen der Schweizer Demokraten noch mit denjenigen der SVP.

Wo liegen denn eigentlich die verbleibenden Probleme im Asylwesen? Sie liegen vor allem darin, dass wir leider einige Staaten haben, die in völkerrechtswidriger Weise nicht bereit sind, ihre eigenen Staatsangehörigen zurückzunehmen. Das gilt vor allem für Restjugoslawien, also für Serbien. Das Hauptproblem, das wir heute im Asylwesen haben, besteht darin, dass sich Serbien in völkerrechtswidriger Weise weigert, jene Kosovo-Albaner, die klar nicht als Flüchtlinge zu betrachten sind, zurückzunehmen. Gegen dieses Problem erreichen Sie mit beiden Initiativen überhaupt gar nichts. Hier haben wir nur eine Chance, das Völkerrecht wieder durchzusetzen, wenn sich alle betroffenen westeuropäischen Staaten miteinander konzertieren, um gegenüber diesem völkerrechtswidrigen Verhalten von Serbien den nötigen politischen Druck aufzusetzen. Ebenso wichtig ist, solchen Ländern, die in völkerrechtswidriger Weise nicht bereit sind, ihre

eigenen Staatsangehörigen aufzunehmen, auch keinerlei Aufbauhilfe zu leisten, es sei denn, es handle sich wirklich um humanitäre Notstandsmassnahmen.

Das sind die Mittel, die wir in diesem ungelösten Bereich des Asylwesens zur Verfügung haben. Die innerstaatlichen Handlungsmöglichkeiten haben wir mit dem Bundesbeschluss über das Asylverfahren und mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht weitgehend ausgeschöpft. Wir werden mit der Totalrevision des Asylgesetzes die Chance nutzen, die verbleibenden Verbesserungsmöglichkeiten noch vorzunehmen. Dagegen haben wir, wie gesagt, noch Handlungsmöglichkeiten auf der internationalen Ebene. Wir bemühen uns daher ständig, auch mit der Europäischen Union in engeren Kontakt zu kommen und Anschluss an jene Massnahmen zu finden, die die Europäische Union auf diesem Gebiete trifft.

Ich erinnere Sie in diesem Zusammenhang an unsere Bemühungen, eine sogenannte Parallelkonvention zum Dubliner Abkommen abzuschliessen zu können; die Europäische Union hat uns dies in Aussicht gestellt. Aber auch dieses Abkommen mit der Schweiz kann erst abgeschlossen werden, wenn es in der Europäischen Union überall operationell ist, und leider müssen wir feststellen, dass auch in der Europäischen Union im Bereich der inneren Sicherheit die Fortschritte sehr, sehr lange dauern. Leider gibt es immer noch zwei Länder – es sind die Niederlande und Irland –, die die Dubliner Konvention noch nicht ratifiziert haben. Man hat mir in Aussicht gestellt, dass das dieses Jahr nun der Fall sein wird, und dann werden wir sofort die nötigen Verhandlungen führen, damit wir uns der Dubliner Konvention anschliessen können. Denn die Dubliner Konvention wird den ganz grossen Vorteil haben, dass wir internationale Mehrfachgesuche ausmerzen können. Wir haben aufgrund von Tests die Erfahrung gemacht, dass wahrscheinlich etwa 15 Prozent aller Asylgesuche in der Schweiz sogenannte Mehrfachgesuche sind.

Alle diese Massnahmen, die ich Ihnen hier geschildert habe, haben diesen Trendbruch im Asylwesen herbeigeführt, und sie haben uns vor allem wieder Handlungsmöglichkeit im Sinne der Fortführung unserer humanitären Asylpolitik gewährt.

Ich glaube – das möchte ich hier doch auch wieder ausdrücklich festhalten –, wir brauchen uns unserer Asylpolitik nicht zu schämen. Wenn ich Sie daran erinnere, dass wir beispielsweise im Jugoslawienkonflikt 43 000 Kriegsvertriebene aufgenommen haben, dann stehen wir mit dieser Zahl an der Spitze der Aufnahmeländer, zusammen mit Schweden, Österreich und Deutschland. Wir haben also durchaus Grund, die bundesrätliche Politik, die, wenn ich es richtig verstehe, auch die Politik dieses Parlamentes ist, weiterzuführen. Sie beruht auf zwei Pfeilern: einerseits konsequente Missbrauchsbekämpfung, andererseits aber auch Fortführung unserer grosszügigen humanitären Aufnahmepolitik. Nun komme ich zur Würdigung der Initiative der Schweizer Demokraten.

Die Initiative der Schweizer Demokraten weckt vor allem mit Artikel 69quater Absatz 4 grosse Bedenken. In Absatz 4 verlangt diese Initiative, dass illegal Eingereiste unmittelbar und ohne jegliche Beschwerdemöglichkeit wieder ausgeschafft werden müssen. Damit verstösst diese Initiative gegen das zentrale Prinzip des Non-refoulement, das Prinzip des Rückschiebeverbotes. Dieses Rückschiebeverbot ist ausdrücklich in der Genfer Flüchtlingskonvention, in der Europäischen Menschenrechtskonvention, in der Uno-Folterkonvention und im Uno-Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte festgehalten. Insofern würde die Annahme dieser Initiative eine radikale Änderung der schweizerischen Asylpolitik mit sich bringen.

Aber gemäss Absatz 1 würde auch der Flüchtlingsbegriff in unzulässiger Weise eingengt, indem Familienangehörige und Staatenlose vom Flüchtlingsbegriff ausgenommen würden.

Das Grundproblem, das sich bei der Würdigung dieser Initiative der Schweizer Demokraten gestellt hat, besteht aber nicht einmal darin, dass all diese Abkommen vom Bundesrat zu kündigen wären, wenn die Initiative angenommen würde,

womit sich die Schweiz international zweifellos vollständig isolieren würde. Wir würden uns aber damit auch ins eigene Fleisch schneiden, denn alle diese internationalen Instrumente, von denen ich gesprochen habe, wie die Dubliner Konvention, sehen das Non-refoulement-Prinzip als Basis dieser Abkommen ausdrücklich vor. Wir müssten also nicht nur alle vorbestehenden Abkommen kündigen, sondern würden uns auch den Zugang zu jeder Zusammenarbeit im Migrations- und Asylwesen in Europa verunmöglichen.

Die Prüfung der Initiative der Schweizer Demokraten hat aber, wie es Herr Straumann gestern ganz klar gesagt hat, auch erstmals eine zentrale staatsrechtliche Frage aufgeworfen. Bei der Beurteilung dieser Frage – d. h., ob eine Initiative und damit eine Revision der Bundesverfassung nicht gewissen materiellen Schranken unterliegt und ob nicht insbesondere die Revision unserer Bundesverfassung der Schranke des zwingenden Völkerrechts unterliegt – betreten wir zugebenermassen juristisches Neuland. Auf diesem Gebiet haben sowohl die Lehre als auch die Praxis in der letzten Zeit Fortschritte gemacht und Neuentwicklungen zutage treten lassen.

Es ist zuzugeben, meine Herren Nationalräte von den Schweizer Demokraten: Bisher haben der Bundesrat und das Parlament nie eine Volksinitiative wegen Verletzung von Völkerrecht ungültig erklärt. Wir hatten diese Frage der Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht zwar verschiedentlich zu prüfen; ich erinnere an die Rheinau-Initiative, an die Staatsvertrags-Initiative der Nationalen Aktion von 1973 und an die sogenannten Überfremdungsiniciativen, die Schwarzenbach-Initiativen der siebziger Jahre. Aber damals, und das würde der Bundesrat auch heute noch so sehen, bestand die Völkerrechtswidrigkeit immer im Verstoß gegen eine Vertragsverpflichtung. Damals und heute würde daher der Bundesrat sagen: Wenn die Völkerrechtswidrigkeit nur darin besteht, dass bei Annahme einer Initiative ein völkerrechtlicher Vertrag gekündigt werden muss, dann müsste man dies im Sinne der Volkssouveränität auch künftig so handhaben.

Deshalb wurden alle diese Initiativen nicht für ungültig erklärt, sondern der Bundesrat hat immer erklärt, dass die Annahme dieser Initiativen die Kündigung der entsprechenden völkerrechtlichen Verträge bedeute. Das sehen Sie in den Übergangsbestimmungen Ihrer eigenen Initiative doch auch vor.

Hier haben wir aber erstmals eine ganz neue Situation: Die Non-refoulement-Bestimmung – also das Verbot der Rückschiebung ohne vorherige Prüfung, ob Foltergefahr oder eine sonstige Gefahr unmenschlicher Behandlung besteht – ist heute nicht nur Bestandteil des Völkervertragsrechts, sondern unbestrittener Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts. Damit steht es nicht zur Disposition der einzelnen Staaten, wie das beim Völkervertragsrecht natürlich zutrifft. Dabei sind das nun keineswegs nur zwei oder drei Professoren, die erklären, dass das Non-refoulement heute zum zwingenden Völkergewohnheitsrecht gehöre. Das Bundesgericht hat selber schon vor zehn Jahren ausdrücklich erklärt, dass das Non-refoulement zum Völkergewohnheitsrecht gehöre, welches nicht zur Disposition der einzelnen Staaten stehe. Ich bin mit den Voten der Herren Baumberger und Dettling einverstanden: Man muss bei der Bestimmung dessen, was zwingendes Völkergewohnheitsrecht ist, natürlich zurückhaltend sein. Es kann keine Rede davon sein, dass alles, was in irgendwelchen internationalen Dokumenten oder Verträgen – auch der Uno – festgehalten ist, zum zwingenden Völkergewohnheitsrecht gehört. Es gehören nur ganz wenige Bestimmungen dazu. Aber unbestrittenerweise – sowohl von Seiten der Rechtsprechung wie der Lehre – gehört das Rückschiebeverbot dazu. Der Grund ist ja auch einsichtig: Es geht hier um den Schutz höchster Rechtsgüter. Es geht um den Schutz von Leib und Leben, um nicht mehr und nicht weniger. Die grässlichen Erfahrungen, die man im Zweiten Weltkrieg und jetzt wieder in Rwanda und Jugoslawien gemacht hat, bekräftigen, dass Leib und Leben nicht zur Disposition der einzelnen Nationalstaaten gehören können. Das ist die Hauptaussage. Aber das wird der Bundesrat auch restriktiv und mit grösster Zurückhaltung weiterentwickeln.

Man kann neben diesem Non-refoulement heute wohl noch das Folterverbot und das Genozidverbot zum zwingenden Völkerrecht zählen. Aber dann sind wir bald einmal am Schluss dieses ganz zentralen, international anerkannten Ordre public, der dem Schutze höchster allgemeiner menschlicher Werte dient, daher zwingend durchzusetzen ist und nicht zur Disposition einzelner Staaten gestellt werden darf. Im übrigen müssen Sie sich auch überlegen, dass das Volk gar keine echte Wahl hätte, wenn Sie diese Initiative gültig erklären würden. Das wäre eine Art Scheindemokratie. Würde der Souverän der Initiative nämlich zustimmen, dann wären die Behörden in der unmöglichen Lage, den Initiativtext entweder nicht anzuwenden, was aus demokratischer Sicht eine ganz bedenkliche Sache wäre, oder sie anzuwenden und damit Menschen möglicherweise der Folter auszusetzen oder sogar in den Tod zu schicken. Diese Alternative kann doch keine demokratische Wahl sein. Das war mit ein Grund, weshalb der Bundesrat zur Überzeugung gelangt ist, dass diese Initiative der Schweizer Demokraten wegen des Verstosses gegen zwingendes Völkerrecht, wo es um den Schutz der höchsten Güter der Menschheit geht, ungültig erklärt werden muss.

Andernfalls würde den Betroffenen, aber auch dem schweizerischen Staat ein nicht wiedergutzumachender Schaden entstehen.

Jean-François Aubert und andere Staatsrechtler sind früher von der absoluten Souveränität unseres Volkes ausgegangen, weil sie der Meinung waren, dass man Völkerrechtsverletzungen in Form von Schadenersatz wiedergutmachen kann. Wenn man aber Menschen der Folter und dem Tod aussetzt, kann man das nicht mit Schadenersatz wiedergutmachen. Das ist der entscheidende Grund dafür – weil es hier um einen nicht wiedergutzumachenden Schaden geht –, dass wir diese Initiative als ungültig erklären müssen.

Der Bundesrat hat sich diese Aufgabe nicht leichtgemacht. Hätten wir aufgrund einer völkerrechtskonformen Auslegung die Initiative gültig erklären können, hätten wir dies getan, genau wie bei der Initiative «gegen die illegale Einwanderung». Diese beinhaltet auch gewisse Widersprüche, aber diese Widersprüche sind durch völkerrechtskonforme Auslegung überbrückbar. Wenn es nur darum gegangen wäre, völkerrechtliche Verträge zu kündigen, wenn die Initiative angenommen würde, hätten wir das auch gemacht. Aber hier geht es um mehr, es geht wirklich um den Schutz letzter menschlicher Werte.

Dieser Widerspruch zwischen der SD-Initiative und dem Schutze dieser letzten menschlichen Werte lässt sich mit keiner juristischen Technik überwinden. Deshalb empfehlen wir Ihnen mit dem Ständerat, diese Initiative ungültig zu erklären. Zur Initiative der SVP:

Ich hatte damals, vor allem auch unter politischen Gesichtspunkten, vielleicht noch ein gewisses Verständnis für die Lancierung dieser Initiative. Aber meine Damen und Herren von der SVP-Fraktion, wenn Sie heute die Lage vorurteilslos beurteilen, müssen Sie selber eingestehen, dass wir die wesentlichen Ziele Ihrer Initiative mit dem AVB und mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht erreicht haben. Was sonst noch an Massnahmen bleibt, ist äusserst problematisch, beispielsweise diese Zwangsbewirtschaftung der Lohnneinkommen der Asylgesuchsteller. Diese Massnahme stellt grösste Probleme vor allem im Hinblick auf die Eigentumsgarantie. Im übrigen haben wir auch auf diesem Gebiete das politisch Mögliche und Vernünftige bereits gemacht, indem wir von den verdienenden Asylgesuchstellern verlangen, dass 10 Prozent ihres Einkommens auf ein Sicherheitskonto gelegt werden; dieser Betrag kann erst bei der Rückreise oder nach der Anerkennung als Flüchtling ausbezahlt werden. Es macht keinen Sinn, Prinzipien, die heute schon auf Gesetzesstufe gelten, in die Verfassung aufzunehmen. Gerade auch die Volksabstimmung vom letzten Wochenende hat das gezeigt. Wir dürfen doch nicht ständig Dinge, die eindeutig auf Gesetzesstufe gehören und dort in Ihrem Sinne festgenagelt sind, auf Verfassungsstufe heben! Das sind die wesentlichen Gründe, weshalb der Bundesrat diese Initiative zur Ablehnung empfiehlt.

Nun komme ich noch auf einige Anträge zu sprechen: Herr Keller, Sie waren mit Ihren Worten nicht gerade wählerisch. Wenn ich Sie gleich behandeln würde, wie Sie mich behandelt haben, dann müsste ich Sie jetzt nicht nur eines ganz schwerwiegenden Völkerrechtsbruchs, sondern sogar der Mithilfe bei Folter bezichtigen. Aber das tue ich selbstverständlich nicht. (Beifall)

Wir müssen zu einer objektiven Diskussion zurückkommen. Und wo liegt der Hauptfehler Ihrer Überlegung? Es stimmt einfach nicht, dass unsere formelle Bundesverfassung hier die einzige Rechtsquelle unseres Staates wäre. Neben unserer formellen Bundesverfassung gibt es auch noch andere Rechtsquellen, und dazu gehört das Völkerrecht. Jeder Staat ist verpflichtet, das zwingende Völkerrecht auch einzuhalten. Im übrigen hat ja auch die Ungültigkeitserklärung der Chevallier-Initiative gezeigt, dass wir neben der Einheit der Materie und der Form auch andere Ungültigkeitsgründe, die gelten, anerkennen müssen. Dort war es der Vernunftsgrund der Undurchführbarkeit der Initiative. Heute müssen wir sagen, dass ein weiterer zwingender Grund für die Ungültigkeit von Initiativen eben der Verstoss gegen zwingendes Völkerrecht ist. Herr Steffen, ich bin mit Ihnen einverstanden, dass dieser Begriff des zwingenden Völkerrechts dem Volk nicht leicht zu erklären ist, aber ich bin überzeugt, dass dem Volk sehr leicht zu erklären ist, dass man nicht tun darf, was Sie in Ihrer Initiative vorschlagen. Sie schlagen in Absatz 4 Ihrer Initiative vor, dass illegal Eingereiste umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeit an die Grenze gestellt werden. Jetzt überlegen Sie sich selber: Wir haben zurzeit im Jahre etwas weniger als 20 000 Asylgesuche. Etwa 80 Prozent der Asylsuchenden kommen illegal in die Schweiz, weil sie von Schlepperorganisationen dazu verführt werden, illegal in die Schweiz zu kommen. Bei diesen 80 Prozent, die illegal in die Schweiz kommen, hatten wir letztes Jahr aber eine Anerkennungsquote von 15 Prozent, und bei den Kurden waren es sogar mehr als 40 Prozent. Wenn wir Absatz 4 Ihrer Initiative beim Wort nehmen, heisst das doch nichts anderes, als dass wir Hunderte von Asylgesuchstellern jedes Jahr der Folter aussetzen und das auch ganz bewusst in Kauf nehmen würden. Das kann doch nicht angehen! Dass das nicht Inhalt einer gültigen Volksinitiative sein kann, davon bin ich überzeugt, und das werden auch die einfache Frau und der einfache Mann von der Strasse verstehen.

Noch ein Wort zu den «Rettungsversuchen», die nun gemacht worden sind. Zunächst muss ich gegenüber allen diesen Rettungsversuchen ein grundlegendes Prinzip der Initiativrechts in Erinnerung rufen: Formulierten Volksinitiativen sind unabänderbar. Die allgemein anerkannte Lehre nimmt mit gutem Grund an, dass formulierte Initiativen nicht abgeändert werden können, denn wenn das so wäre, würde natürlich der Unterschied zwischen der formulierten Initiative und der allgemeinen Anregung dahinfallen. Deshalb muss ich von Anfang an alle diese Vorschläge, die irgend etwas an dieser Initiative ändern wollen, um sie zu retten, zurückweisen – weil formulierte Initiativen nicht abänderbar sein können.

Die Initianten müssen wählen, ob sie eine formulierte Initiative oder eine allgemeine Anregung einreichen wollen, denn wenn man die Änderbarkeit einer formulierten Initiative annähme, wären natürlich der Manipulation durch das Parlament – entschuldigen Sie diesen harten Ausdruck – Tür und Tor geöffnet.

Zur Frage der Teilungsgültigkeit: Gerade weil wir auch diese Initiative im Sinne des Respektes der Volksrechte retten wollten, haben wir uns ja erstmals gefragt, ob denn nicht auch auf Bundesebene eine Teilungsgültigkeitserklärung möglich wäre, wie das aufgrund der entsprechenden bundesgerichtlichen Praxis gegenüber kantonalen Initiativen gilt.

Aber dem stehen zwei klare Gründe entgegen: Einmal steht einer Teilungsgültigkeitserklärung, zu der die Verfassung ausdrücklich nichts sagt, ganz klar das geltende Geschäftsverkehrsgesetz entgegen. Denn Artikel 27 Absatz 1 GVG sagt ganz klar, dass die Bundesversammlung eine Volksinitiative dem Volk zur Zustimmung oder Verwerfung zu unterbreiten habe, «so wie sie lautet». Wenn Sie auf Bundesebene eine Teil-

ungültigerklärung einführen wollen, dann müssten wir zum nächst diesen Artikel des GVG ändern, was übrigens auch im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung durchaus überlegenswert ist. Aber wenn Sie jetzt eine Teilungültigerklärung machen, verstossen Sie formell ganz klar gegen Artikel 27 Absatz 1 GVG.

Es kommt aber noch ein inhaltlicher Grund dazu: Wir sind nach Prüfung dieser «Rettung» durch Teilungültigerklärung aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Schluss gekommen, dass diese Rechtsprechung den Kantonen gegenüber hier auch nicht anwendbar sein kann. Denn das Bundesgericht sagt gegenüber den kantonalen Initiativen ganz klar, dass eine Teilungültigerklärung nur in Frage kommen kann, wenn es sich um einen Nebenpunkt und nicht um einen zentralen Punkt einer Initiative handelt. Ich habe hier diese Aufforderung zur Unterschriftensammlung der SD-Initiative wieder hervorgehoben, und dort ist ganz klar, dass Absatz 4 eben nicht ein Nebenpunkt, sondern der zentrale Punkt dieser Initiative ist. Es heisst hier: «Schluss mit der illegalen Einwanderung, und Schluss mit nutzlosen Verfahren!» Man will eben die Leufe, wie es auch der Wortlaut besagt, umgehend und ohne jegliche Beschwerdemöglichkeit zurückschaffen können. Deshalb kommt eine Teilungültigerklärung auch aus diesem sachlichen Grund nicht in Frage.

Ich bin mir bewusst: Wir betreten mit diesem Entscheid der Ungültigerklärung Neuland, aber es ist überfälliges Neuland, denn die bundesgerichtliche Rechtsprechung besagt seit 1983 ganz klar, dass das Non-refoulement-Prinzip zum zwingenden Völkergewohnheitsrecht gehört, über das wir nicht verfügen können.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, die SD-Initiative ungültig zu erklären und dem Volk nicht zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Inhalt der SVP-Initiative ist inzwischen, soweit er vernünftig war und wirklich der Missbrauchsbekämpfung diene, realisiert. Ich bitte Sie, diese Initiative ebenfalls abzulehnen.

Gross Andreas (S, ZH), Sprecher der Minderheit: Herr Bundesrat Koller, ich respektiere Ihre andere Meinung, und ich respektiere auch die von Ihnen gewählte Form der Replik, wonach Sie auf die Argumente jener, die Ihnen im Bereich der Teilungültigkeit widersprochen haben, nicht eingehen. Zwei Dinge möchte ich aber festhalten:

1. Ihr Bundesamt für Justiz vertritt die Meinung, dass die heutige Rechtslage dem Parlament gestattet, Teilungültigkeit bei Volksinitiativen auszusprechen.

2. Der Kanton Thurgau hat genau die gleiche Bestimmung im kantonalen Gesetz. Das Bundesgericht, das Sie immer zitieren, hat gegenüber einem Rekurs gegen einen kantonsparlamentarischen Teilungültigkeitsbeschluss, bei dem so argumentiert worden ist, wie Sie argumentiert haben, die Teilungültigkeit bestätigt, Ihre Argumentation also ins Unrecht versetzt.

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Gross, ich möchte hier nicht lange fechten. Ich halte mich an das, was Kollege Stich immer wieder gesagt hat: Vorläufig bin noch ich der Chef des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und nicht das Bundesamt für Justiz.

Was die Frage der Teilungültigkeit betrifft, habe ich Ihnen klar gesagt, dass de lege ferenda durchaus überlegenswert ist, ob wir die Teilungültigkeit nicht auch auf der Stufe Bund einführen sollten. Lesen Sie doch selber Artikel 27 des Geschäftsverkehrsgesetzes. Dieser hält ausdrücklich fest, dass wir Volksinitiativen dem Volk so unterbreiten müssen, wie sie lauten. Das ist ein klarer Text. Man kann nicht sagen, dass dieser klare Text einer Teilungültigerklärung nicht entgegenstehe. Darin aber, dass man sich diese Frage de lege ferenda stellen kann, bin ich mit Ihnen und sogar mit meinem Bundesamt für Justiz durchaus einer Meinung.

Ruf Markus (-, BE), Sprecher der Minderheit: Wie Kollege Gross Andreas stelle ich mit Bedauern fest, dass Sie, Herr Bundesrat Koller, auf die überzeugenden juristischen Argu-

mente zugunsten einer Gültigerklärung der Volksinitiative praktisch nicht eingegangen sind. Es stellt sich die Frage, ob Ihnen die konkreten Gegenargumente fehlen.

Nur eine Präzisierung: Sie sind Chef des EJPD, aber Sie sind nicht Chef der Bundeskanzlei. Die Bundeskanzlei hat ganz klar festgestellt, die Einführung materieller Schranken der Verfassungsrevision im Bereich des Initiativrechts, und selen sie auch noch so begrenzt, bedürfe der Zustimmung von Volk und Ständen, denn sie schränke den Generalvorbehalt der Rechte des Volkes und der Stände (Art. 71 BV) inhaltlich ein.

Wenn Sie bezüglich der Frage der Teilungültigkeit schon mit dem angeblichen Erfordernis formeller Änderungen des Geschäftsverkehrsgesetzes argumentieren, so bedarf es ebenfalls zuerst einer formellen Änderung der Rechtsgrundlagen, wenn das Parlament neue Ungültigkeitsgründe einführen will. Auf dem Weg einer blossen Praxisänderung im Bereiche der zentralen Volksrechte darf dies nicht geschehen, das ist Willkür.

Koller Arnold, Bundesrat: Nur ganz kurz: Sie haben gesagt, ich hätte mich nicht mit der Frage der Rückwirkung auseinandergesetzt. Ich habe aber offen gesagt, dass wir hier Neuland betreten. Es ist das erste Mal, dass wir eine Volksinitiative wegen Verstosses gegen die höchsten Rechtsgüter der Menschheit ungültig erklären.

Da sich die Frage bisher überhaupt nie gestellt hat, können Sie das Vertrauensprinzip gar nicht anrufen. Ich habe ebenso sehr betont, dass als Rechtsquelle nicht nur unsere formelle Bundesverfassung gilt, sondern auch das Völkergewohnheitsrecht. Wir sind Anhänger des monistischen Systems. Es braucht keinen ausdrücklichen Transformationsakt, bis solches zwingendes Völkerrecht zum Bestandteil unserer Rechtsordnung wird. Auch das ist allgemein anerkannte Lehre und Rechtsprechung.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Koller

Dagegen

4 Stimmen

182 Stimmen

A. Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik»

A. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour une politique d'asile raisonnable»

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit I

(Ruf, Steinemann)

Abs. 1

.... wird gültig erklärt und Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Im Falle der Annahme gilt der Vorbehalt des zwingenden Völkerrechts.

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit II
(Gross Andreas)**Abs. 1**

.... wird als teilweise gültig erklärt.

Abs. 2

Die Volksinitiative lautet:

(In Klammern gesetzt sind jene Worte aus dem Originalwortlaut, deren Streichung die völkerrechtliche Zulässigkeit der Initiative gewährleistet.)

....

(Illegal eingereiste) Asylbewerber (und solche), deren Gesuch rechtskräftig abgewiesen worden ist, werden (umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeit) aus der Schweiz gewegewiesen. Der Bund sorgt in Zusammenarbeit

Eventualantrag der Minderheit I

(Ruf, Steinemann)

Abs. 1

.... wird teilweise ungültig erklärt. Im Initiativtext werden die Worte: «umgehend und» in Artikel 69quater Absatz 4 erster Satz der Bundesverfassung gestrichen.

Abs. 1bis (neu)

Im übrigen ist die Volksinitiative gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Im Falle der Annahme gilt der Vorbehalt zwingenden Völkerrechts.

Abs. 2

Der verbleibende Teil der Volksinitiative lautet:

.... worden ist, werden ohne Beschwerdemöglichkeit aus

Antrag Steffen**Abs. 1**

Die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» vom 15. Juli 1992 wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Thür**Abs. 1**

.... wird als teilweise gültig erklärt.

Abs. 2

Die Volksinitiative lautet:

....

Ziff. 1 Art. 69quater Abs. 4

Streichen

Art. 1

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité I

(Ruf, Steinemann)

Al. 1

.... est déclarée valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons. En cas d'acceptation, le droit international contraignant demeure réservé.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité II

(Gross Andreas)

Al. 1

.... est déclarée partiellement valable.

Al. 2

L'initiative populaire a la teneur suivante:

(Les membres de phrase du texte original dont la suppression garantirait l'admissibilité de l'initiative sur le plan du droit international sont entre parenthèses.)

....

Les requérants d'asile (qui sont entrés illégalement en Suisse et ceux) dont la demande a été rejetée de manière définitive sont renvoyés (immédiatement; ils ne peuvent faire recours). L'exécution incombe à la Confédération

Proposition subsidiaire de la minorité I

(Ruf, Steinemann)

Al. 1

.... est déclarée partiellement nulle. Dans le texte de l'initiative, le mot «immédiatement» qui figure à l'article 69quater alinéa 4 première phrase cst. est biffé.

Al. 1bis (nouveau)

Par ailleurs, l'initiative est déclarée valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons. En cas d'acceptation, le droit international contraignant demeure réservé.

Al. 2

La partie restante de l'initiative populaire a la teneur suivante: sont renvoyés, ils ne peuvent faire recours

Proposition Steffen**Al. 1**

L'initiative populaire «pour une politique d'asile raisonnable» du 15 juillet 1992 est soumise au vote du peuple et des cantons.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Thür**Al. 1**

L'initiative populaire ... est déclarée partiellement valable.

Al. 2

L'initiative populaire a la teneur suivante:

....

Ch. 1 art. 69quater al. 4

Biffer

Abstimmung – Vote**Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire**

Für den Antrag Steffen	49 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	11 Stimmen

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire

Für den Antrag der Minderheit II	90 Stimmen
Für den Antrag Steffen	31 Stimmen

Dritte Eventualabstimmung – Troisième vote préliminaire

Für den Antrag der Minderheit II	61 Stimmen
Für den Antrag Thür	31 Stimmen

Vierte, namentliche Eventualabstimmung

Quatrième vote préliminaire, nominatif

(Ref.: 0349)

Für den Antrag der Mehrheit stimmen:

Votent pour la proposition de la majorité:

Aguet, Alder, von Allmen, Aregger, Bangerter, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlín, Berberat, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borel, Bossard, Brunner Toni, Bühlmann, Bühler, Caccia, Cavadini Adriano, Christen, Cumberg, Comby, Couchepin, Deiss, Dettling, Diener, Dormann, Ducrot, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fehr Lisbeth, von Felten, Filliez, Fischer-Seengen, Freund, Friderici, Fritschi, Gadiant, Goll, Gonseth, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gysin Hans Rudolf, Heberlein, Hegetschweiler, Hilber, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Kofmel, Kühne, Langenberger, Lauper, Ledergerber, Leu, Leuenberger, Loeb, Loretan Otto, Lötscher, Maître, Marti Werner, Maurer, Meyer Theo, Mühlmann, Müller Erich, Nebiker, Philipona, Pini, Raggenbass, Randegger, Ratti, Ruckstuhl, Rychen, Sandoz Marcel, Scherrer Werner, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Semadeni, Simon, Stamm Judith, Steiner, Straumann, Stump, Suter, Teuscher, Theiler, Thür, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vogel, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapfl

(116)

Für den Antrag der Minderheit II stimmen:
Votent pour la proposition de la minorité II:

Aeppli, Banga, Baumann Alexander, Borer, Bortoluzzi, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Dreher, Dünki, Fischer-Hägglings, Föhn, Frey Walter, Giézendanner, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gusset, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner, Hasler, Herczog, Hess Otto, Jans, Jeanprêtre, Jöri, Jutzet, Keller, Leemann, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Moser, Müller-Hemmi, Oehri, Ostermann, Pidoux, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruf, Ruffy, Scherrer Jürg, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Spielmann, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Strahm, Thanei, Vetterli, Vollmer, Wiederkehr, Zbinden, Ziegler, Zisyadis, Zwygart (62)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Béguelin, Fehr Hans, Hämmerle, Kunz, Sandoz Suzette, Schliuer, Speck (7)

Stimmen nicht – Ne votent pas:

Blocher, Bodenmann, David, Frey Claude, Hess Peter, Hubacher, Lachat, Maspoll, Nabholz, Pelli, Rechsteiner Paul, Schenk, Steinegger, Stucky (14)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:

Leuba (1)

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit 125 Stimmen
Für den Eventualantrag der Minderheit I 23 Stimmen

Art. 2 (neu)**Antrag der Kommission
Mehrheit**

Ablehnung des Antrages der Minderheit II

Minderheit II

(Gross Andreas)

Volk und Ständen wird die Verwerfung der Volksinitiative beantragt.

Antrag Steffen

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative anzunehmen.

Art. 2 (nouveau)**Proposition de la commission****Majorité**

Rejeter la proposition de la minorité II

Minorité II

(Gross Andreas)

Il est proposé au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Proposition Steffen

L'Assemblée fédérale propose au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative

Le président: L'initiative est déclarée irrecevable; il n'y pas lieu d'entrer en matière ni sur la proposition Steffen, ni sur celle de la minorité II.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Namentliche Gesamtabstimmung**Vote sur l'ensemble, nominatif**

(Ref.: 0272)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Aeppli, Aguet, Alder, von Allmen, Banga, Bangerter, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlin, Berberat, Bezzola, Bircher, Blaser, Bodenmann, Bonny, Borel, Bosshard, Bühlmann, Bühner, Caccia, Cavadini Adriano, Christen, Columberg, Couchepin,

Deiss, Dettling, Diener, Dormann, Ducrot, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrlé, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fehr Lisbeth, von Felten, Filliez, Fischer-Seengen, Freund, Friderici, Fritschi, Gadiet, Goll, Gonseth, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Hafner, Hämmerle, Heberlein, Hegetschweiler, Herczog, Hess Otto, Hess Peter, Hilber, Hochreutener, Holenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jeanprêtre, Jöri, Jutzet, Kofmel, Kühne, Langenberger, Lauper, Ledergerber, Leemann, Läu, Leuenberger, Loeb, Loretan Otto, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Meyer Theo, Mühlmann, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nebiker, Philipona, Pini, Raggenbass, Randegger, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Roth, Ruckstuhl, Rychen, Sandoz Marcel, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Semadeni, Simon, Stamm Judith, Steiner, Straumann, Stucky, Stump, Sufer, Teuscher, Thanei, Theiler, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vogel, Vollmer, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Ziegler (133)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Binder, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Dreher, Fehr Hans, Fischer-Hägglings, Föhn, Frey Walter, Giézendanner, Grendelmeier, Gusset, Hasler, Keller, Kunz, Maurer, Moser, Oehri, Ruf, Ruffy, Sandoz Suzette, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Schliuer, Seiler Hanspeter, Speck, Spielmann, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Vetterli, Wiederkehr, Zisyadis (33)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Béguelin, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Dünki, Gross Andreas, Günter, Haering Binder, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Ostermann, Pidoux, Rennwald, Schmied Walter, Strahm, Thür, Zbinden, Zwygart (20)

Stimmen nicht – Ne votent pas:

Aregger, Blocher, Comby, David, Frey Claude, Hubacher, Lachat, Maspoll, Nabholz, Pelli, Rechsteiner Paul, Schenk, Steinegger (13)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:

Leuba (1)

**B. Bundesbeschluss über die Volksinitiative
«gegen die illegale Einwanderung»****B. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire
«contre l'immigration clandestine»****Detailberatung – Examen de détail****Titel und Ingress, Art. 1****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté**Art. 2****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Fehr Hans

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative anzunehmen.

Art. 2**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Fehr Hans

L'Assemblée fédérale propose au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative

Fehr Hans (V, ZH): Ich halte selbstverständlich an meinem gestrigen Antrag fest und bitte Sie, der Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung» zuzustimmen.

Herr Bundesrat, ich bestreite nicht, dass bei den Abläufen gewisse Verbesserungen vorgenommen wurden. Aber von ungefähr 30 Rednerinnen und Rednern hat niemand – weder mit Wortspielen, Herr Fritschi, noch mit Behauptungen und schon gar nicht mit Fakten – widerlegen können, dass der Missbrauch im Asylrecht nach wie vor ein grosses Problem darstellt, das die Bevölkerung stark beschäftigt. Es hat niemand widerlegen können, dass die Volksinitiative wirksame Massnahmen bringt, vor allem auch im präventiven Bereich; das ist nicht zu unterschätzen.

Ein Hauptproblem ist heute überhaupt nicht gelöst. Ein Hauptpunkt ist nämlich, dass heute die illegale Einreise toleriert wird. Genau bei diesem Punkt setzt unsere Volksinitiative an. Es geht hier um die Glaubwürdigkeit des Rechtsstaates, dass auch in diesem Bereich Recht durchgesetzt wird. Zeigen Sie der Bevölkerung, die jetzt auf dieses Parlament schaut, dass es Ihnen damit Ernst ist und dass Sie hier echte Verbesserungen auf Dauer vornehmen wollen.

Darum bitte ich Sie, zur Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung» ja zu sagen.

Präsident: Herr Keller hat das Wort für eine knappe, sachliche Berichtigung.

Keller Rudolf (–, BL): Ich protestiere gegen die Ungültigerklärung unserer Initiative und (*Glocke des Präsidenten*)

Le président: Je regrette, ce n'est pas l'objet en discussion. Nous en sommes maintenant au deuxième point de l'ordre du jour, à l'initiative de l'Union démocratique du centre.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	136 Stimmen
Für den Antrag Fehr Hans	37 Stimmen

Namentliche Gesamtabstimmung

Vote sur l'ensemble, nominatif

(Ref.: 0273)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Aeppli, Aguet, Alder, von Allmen, Banga, Bangerter, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Bircher, Bodenmann, Bonny, Borel, Bossard, Bühlmann, Bühler, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Christen, Columberg, Couchepin, de Dardel, Deiss, Dettling, Diener, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, von Felten, Filliez, Fischer-Seengen, Friderici, Fritschi, Goll, Gonseth, Gröndelmeier, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner, Hämmerle, Heberlein, Hegetschweiler, Herczog, Hess Peter, Hilber, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jeanprêtre, Jöri, Jutzet, Kofmel, Kühne, Langenberger, Lauper, Ledergerber, Leemann, Leu, Leuenberger, Loeb, Loretan Otto, Maître, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Mühlmann, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Philipona, Pidoux, Pini, Raggenbass, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruffly, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Scheurer, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Steiner, Strahm, Straumann, Stucky, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vogel, Vollmer, Weber Agnes, Weigelt, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Zbinden, Ziegler, Zisyadis, Zwygart (140)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Aregger, Baumann Alexander, Binder, Blaser, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Dreher, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Häggingen, Föhn, Freund, Frey Walter, Giezendanner, Gusset, Hasler, Hess Otto, Keller, Kunz, Maurer, Moser, Oehri, Ruf, Rycken, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Schlüer, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Theiler, Vetterli, Weyeneth, Wyss (36)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Gadient, Schmied Walter (2)

Stimmen nicht – Ne votent pas:

Bezzola, Blocher, Caccia, Comby, David, Dupraz, Frey Claude, Hubacher, Lachat, Löttscher, Maspoli, Nebiker, Pelli, Randegger, Rechsteiner Paul, Schenk, Schmid Samuel, Steinegger, Steinemann, Suter, Zapfl (21)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:

Leuba (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Le président: J'aimerais vous signaler que Mme Gadient a aujourd'hui son anniversaire. Je lui forme mes meilleurs voeux. (*Applaudissements*)

94.061

**Asylpolitik.
Volksinitiativen
Politique d'asile.
Initiatives populaires**

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Jahrgang 1995, Seite 334 – Voir année 1995, page 334
Beschluss des Nationalrates vom 14. März 1996
Décision du Conseil national du 14 mars 1996

**B. Bundesbeschluss über die Volksinitiative
«gegen die illegale Einwanderung»
B. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire
«contre l'immigration clandestine»**

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes
Dagegen

35 Stimmen
3 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

94.061

**Asylpolitik.
Volksinitiativen
Politique d'asile.
Initiatives populaires**

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 328 hiervor – Voir page 328 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 22. März 1996

Décision du Conseil des Etats du 22 mars 1996

**B. Bundesbeschluss über die Volksinitiative
«gegen die illegale Einwanderung»**

**B. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire
«contre l'immigration clandestine»**

Namentliche Abstimmung

Vote nominatif

(Ref.: 0372)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
Aeppli, Alder, von Allmen, Banga, Bangarter, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Bezzola, Bircher, Bodenmann, Bonny, Borel, Bühmann, Bühler, Caccia, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Christen, Columberg, Comby, Couchepin, de Dardel, David, Deiss, Dettling, Diener, Dormann, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, von Felten, Filliez, Fischer-Seengen, Frey Claude, Friderici, Fritschí, Gadiant, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner, Hämmerle, Heberlein, Hegetschweiler, Herczog, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubacher, Imhof, Jans, Jeanprêtre, Jutzet, Kofmel, Kühne, Lachat, Langenberger, Lauper, Ledergerber, Leemann, Leu, Leuenberger, Loeb, Loretan Otto, Lötcher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Samuel, Mühlemann, Müller-Hemmi, Nabholz, Nebiker, Ostermann, Pelli, Philipona, Raggenbass, Randegger, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruffy, Rychen, Sandoz Suzette, Scheurer, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Steinegger, Steiner, Strahm, Straumann, Stucky, Stump, Teuscher, Thanei, Theiler, Thür, Tschäppät, Tschopp, Vallender, Vermot, Vogel, Vollmer, Weber Agnes, Weigelt, Widrig, Wiederkehr, Zbinden, Ziegler, Zisyadis, Zwygart (139)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:
Aregger, Baumann Alexander, Binder, Blaser, Blocher, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Fehr Hans, Fischer-Häggiingen, Föhn, Freund, Frey Walter, Giezendanner, Gusset, Hasler, Hess Otto, Keller, Kunz, Maspoli, Maurer, Moser, Oehri, Ruf, Schenk, Scherrer Werner, Schliüer, Schmid Samuel, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Tschuppert, Vetterli, Weyeneth, Wyss (36)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Schmied Walter (1)

Stimmen nicht – Ne votent pas:
Aguet, Bosshard, Chiffelle, Dreher, Eggly, Fehr Lisbeth, Grossenbacher, Guisan, Hilber, Hubmann, Jöri, Meier Hans, Meyer Theo, Müller Erich, Pidoux, Pini, Ratti, Sandoz Marcel, Scherrer Jürg, Seiler Hanspeter, Suter, Wittenwiler, Zapfl (23)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:
Leuba (1)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

**Bundesbeschluss
über die Volksinitiative
«für eine vernünftige Asylpolitik»**

vom 14. März 1996

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 15. Juli 1992 eingereichten Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik»¹⁾,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 22. Juni 1994²⁾,
beschliesst:

Einziges Artikel

¹⁾ Die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» vom 15. Juli 1992 wird ungültig erklärt und Volk und Ständen nicht zur Abstimmung unterbreitet.

²⁾ Die Volksinitiative lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 69^{quater} (neu)

¹⁾ Die Schweiz kann Ausländern, die in ihrem Heimatstaat wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen an Leib, Leben oder in ihrer Freiheit persönlich gefährdet sind, für die Dauer ihrer Gefährdung vorübergehend Asyl gewähren. Dieser Flüchtlingsbegriff darf durch Gesetz nicht ausgedehnt werden.

²⁾ Asylgesuche können nur an gesetzlich bezeichneten Grenzstellen oder bei schweizerischen Vertretungen im Ausland eingereicht werden.

³⁾ Jedes Asylverfahren wird innert sechs Monaten rechtskräftig abgeschlossen. Zwischenverfügungen und Rekursentscheide sind nicht anfechtbar.

⁴⁾ Illegal eingereiste Asylbewerber und solche, deren Gesuch rechtskräftig abgewiesen worden ist, werden umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeit aus der Schweiz weggewiesen. Der Bund sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen für den Vollzug.

⁵⁾ Keine Gemeinde kann verpflichtet werden, Asylbewerber in eigene Obhut aufzunehmen.

⁶⁾ Die Schweiz leistet, auch in Zusammenarbeit mit anderen Ländern, bedrohten Menschen Hilfe in der Region ihres Heimatstaates. Sie unterstützt Bestrebungen, ihnen das Leben im Ausland in einer Zone ohne Gefährdung im Sinne von Absatz 1 zu ermöglichen.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Übergangsbestimmungen Art. 20 (neu)

¹⁾ Das geltende Asylrecht bleibt bis zur Änderung der Bundesgesetzgebung in Kraft, soweit es nicht Artikel 69^{quater} widerspricht. Bis zur Anpassung widersprechenden Gesetzesrechts regelt der Bundesrat das Verfahren auf dem Verordnungsweg.

²⁾ Soweit Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge dem neuen Artikel 69^{quater} widersprechen, verlieren sie innert einem Jahr seit Erwirkung seiner Annahme durch Volk und Stände für die Schweiz ihre Verbindlichkeit. Sie werden vom Bundesrat, soweit nötig, umgehend gekündigt.

³⁾ Auf Asylverfahren, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens von Artikel 69^{quater} nicht rechtskräftig abgeschlossen sind, findet das bisherige Recht Anwendung. Der Vollzug untersteht dem neuen Recht.

¹⁾ BBl 1992 V 864
²⁾ BBl 1994 III 1486

Ständerat, 16. März 1995
Der Präsident: Kuchler
Der Sekretär: Lanz

Nationalrat, 14. März 1996
Der Präsident: Leuba
Der Protokollführer: Duvillard

**Bundesbeschluss
über die Volksinitiative
«gegen die illegale Einwanderung»**

vom 22. März 1996

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 18. Oktober 1993 eingereichten Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung»¹⁾,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 22. Juni 1994²⁾,
beschliesst:

Art. 1

¹⁾ Die Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung» vom 18. Oktober 1993 ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

²⁾ Die Volksinitiative lautet:

I.

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 69^{ter} Abs. 2 Bst. d, Abs. 3 und 4 (neu)

² ...

d. *Aufgehoben*

³⁾ Der Bund gewährt Personen nach Massgabe der Gesetzgebung Asyl, die in ihrem Heimatland oder im Land, wo sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden.

⁴⁾ Zur Verhinderung der illegalen Einreise und des Asylrechtsmissbrauchs gelten unter Vorbehalt des Rückschiebverbotes folgende Bestimmungen:

- a. Auf die Asylbewerbung eines illegal eingereisten wird nicht eingetreten.
- b. Der Asylbewerber hat keinen Rechtsanspruch auf Einreise in die Schweiz während der Dauer des Verfahrens und hat, soweit er sich in der Schweiz befindet, keinen Rechtsanspruch auf freie Niederlassung.
- c. Der Asylbewerber hat keinen Rechtsanspruch auf Erwerbstätigkeit während der Dauer des Verfahrens. Soweit ihm eine Erwerbstätigkeit gestattet wird, untersteht sein Einkommen der Verwaltung des Bundes, welcher aus dem Erwerb den Lebensunterhalt des Bewerbers und die weiteren von ihm verursachten Kosten deckt und einen Überschuss erst im Falle der Asylgewährung oder der Ausreise aus der Schweiz auszahlt.
- d. Der Entscheid über Asylgewährung steht dem Bund zu. Mit der Beschwerde gegen den Nichteintretensentscheid und die Asylverweigerung kann nur die

¹⁾ BBl 1994 II 1354

²⁾ BBl 1994 III 1486

1996-217

Verletzung von Bundesrecht, die willkürliche Sachverhaltsfeststellung und die Verletzung des rechtlichen Gehörs gerügt werden.

- e. Der Asylbewerber, auf dessen Gesuch nicht eingetreten oder dessen Gesuch abgewiesen wurde, wird aus der Schweiz ausgewiesen. Die Verletzung des Rückschiebverbotes kann im Rechtsmittelverfahren umfassend geprüft werden.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Übergangsbestimmung Art. 20 (neu)

Die Bestimmungen des revidierten Artikel 69^{ter} Absätze 3 und 4 treten drei Monate nach deren Annahme durch Volk und Stände in Kraft. Der Bundesrat erlässt die nötigen Vollzugsbestimmungen auf dem Verordnungswege, bis sie durch die ordentliche Gesetzgebung abgelöst werden.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative zu verwerfen.

Ständerat, 22. März 1996

Der Präsident: Schoch

Der Sekretär: Lanz

Nationalrat, 22. März 1996

Der Präsident: Leuba

Der Protokollführer: Duvillard

**Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire
«pour une politique d'asile raisonnable»**

du 14 mars 1996

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «pour une politique d'asile raisonnable»¹⁾ déposée le 15 juillet 1992;

vu le message du Conseil fédéral du 22 juin 1994²⁾,

arrête:

Article unique

¹⁾ L'initiative populaire «pour une politique d'asile raisonnable» du 15 juillet 1992 est déclarée nulle et ne sera pas soumise au vote du peuple et des cantons.

²⁾ L'initiative populaire a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale est complétée comme suit:

Art. 69^{quater} (nouveau)

¹⁾ La Suisse peut accorder temporairement l'asile à des étrangers dont la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté sont mises en danger dans leur pays d'origine en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques, pour le temps que dure la mise en danger. Cette notion de réfugié ne peut être étendue par la loi.

²⁾ Les demandes d'asile ne peuvent être déposées qu'auprès des postes frontière désignés par la loi ou auprès des représentations à l'étranger.

³⁾ Toutes les procédures d'asile font l'objet d'une décision définitive dans les six mois qui suivent le dépôt de la requête. Les décisions incidentes et les décisions sur recours ne sont pas susceptibles de recours.

⁴⁾ Les requérants d'asile qui sont entrés illégalement en Suisse et ceux dont la demande a été rejetée de manière définitive sont renvoyés immédiatement; ils ne peuvent faire recours. L'exécution incombe à la Confédération, qui collabore avec les cantons.

⁵⁾ Aucune commune ne peut être contrainte à prendre en charge des requérants d'asile sous sa responsabilité.

⁶⁾ La Suisse s'efforce, notamment en collaboration avec d'autres Etats, d'aider dans la région de leur pays d'origine les personnes menacées. Elle soutient des mesures visant à leur permettre de vivre à l'étranger dans une zone où elles ne sont pas mises en danger au sens du 1^{er} alinéa.

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme suit:

Dispositions transitoires art. 20 (nouveau)

¹⁾ Les normes existantes en matière d'asile restent en vigueur jusqu'à ce que la révision de la législation fédérale prenne effet, pour autant qu'elles ne contreviennent pas à l'article 69^{quater}. Le Conseil fédéral règle la procédure par voie d'ordonnance jusqu'à ce que les normes non conformes soient révisées.

²⁾ Les dispositions d'accords internationaux qui contreviennent à l'article 69^{quater} ne sont plus contraignantes pour la Suisse à compter d'une année après la validation du scrutin par lequel le peuple et les cantons ont accepté cette norme constitutionnelle. Le cas échéant, le Conseil fédéral les résilie sans retard.

³⁾ Les procédures d'asile qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision définitive lors de l'entrée en vigueur de l'article 69^{quater} sont régies par l'ancien droit. L'exécution tombe sous le coup du nouveau droit.

¹⁾ FF 1992 V 835
²⁾ FF 1994 III 1471

Conseil des Etats, 16 mars 1995

Le président: Küchler

Le secrétaire: Lanz

Conseil national, 14 mars 1996

Le président: Leuba

Le secrétaire: Duvillard

54

**Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire
«contre l'immigration clandestine»**

du 22 mars 1996

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'initiative populaire «contre l'immigration clandestine»¹⁾ déposée le 18 octobre 1993;
vu le message du Conseil fédéral du 22 juin 1994²⁾,
arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire «contre l'immigration clandestine» du 18 octobre 1993 est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative populaire a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 69^{ter}, 2^e al., let. d, 3^e et 4^e al. (nouveaux)

²...

d. *Abrogée*

³ La Confédération accorde l'asile, conformément à la législation, aux personnes qui, dans leur pays d'origine ou le pays de leur dernière résidence, sont exposées à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social ou de leurs opinions politiques.

⁴ En vue de prévenir l'immigration clandestine et les abus en matière de droit d'asile, les dispositions suivantes sont applicables, sous réserve de l'interdiction de refoulement:

- a. Il n'est pas entré en matière sur la demande d'asile d'une personne entrée clandestinement en Suisse.
- b. Le requérant d'asile n'a pas le droit d'entrer en Suisse pendant la durée de la procédure et, s'il s'y trouve déjà, ne bénéficie pas de la liberté d'établissement.
- c. Le requérant d'asile n'a pas le droit d'exercer une activité lucrative pendant la durée de la procédure. Dans le cas où il serait autorisé à le faire, son revenu professionnel est confié à la gestion de la Confédération qui en prélève le montant nécessaire pour couvrir l'entretien du requérant ainsi que les autres frais causés par lui et ne lui verse le solde qu'en cas d'octroi de l'asile ou de départ de la Suisse.
- d. La Confédération décide de l'octroi de l'asile. Les recours contre une décision de non-entrée en matière ou contre un refus de l'asile ne peuvent invoquer que la violation du droit fédéral, l'arbitraire dans l'établissement des faits et la violation du droit d'être entendu.
- e. Le requérant d'asile sur la demande duquel il a été refusé d'entrer en matière ou dont la requête a été rejetée est expulsé de Suisse. Une violation de l'interdiction de refoulement peut faire l'objet d'un examen approfondi lors de la procédure de recours.

¹⁾ FF 1994 II 1358
²⁾ FF 1994 III 1471

1996 - 217

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont modifiées comme il suit:

Disposition transitoire art. 20 (nouveaux)

Les dispositions de l'article 69^{ter}, révisé, 3^e et 4^e alinéas, entrent en vigueur trois mois après leur acceptation par le peuple et les cantons. Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires par voie d'ordonnance, applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation ordinaire.

Art. 2

L'Assemblée fédérale propose au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Conseil des Etats, 22 mars 1996

Le président: Schoch

Le secrétaire: Lanz

Conseil national, 22 mars 1996

Le président: Leuba

Le secrétaire: Duvillard

**Decreto federale
concernente l'iniziativa popolare
«per una politica d'asilo razionale»**

del 14 marzo 1996

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
esaminata l'iniziativa popolare «per una politica d'asilo razionale», depositata
il 15 luglio 1992¹⁾;
visto il messaggio del Consiglio federale del 22 giugno 1994²⁾,
decreta:

Articolo unico

¹ L'iniziativa popolare «per una politica d'asilo razionale» del 15 luglio 1992
è dichiarata nulla e non viene dunque sottoposta al voto del popolo e dei Can-
toni.

² L'iniziativa popolare ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 69^{quater} (nuovo)

¹ La Svizzera può dare asilo temporaneo, limitato alla durata del pregiudi-
zio, a stranieri che nel loro Paese d'origine sono esposti personalmente a peri-
coli che ne minacciano la vita, l'integrità corporale o la libertà per considera-
zioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo
sociale o per le loro opinioni politiche. Questa nozione di rifugiato non può
essere estesa tramite legge.

² Le domande d'asilo possono essere presentate soltanto ai posti di confine
designati dalla legge o presso le rappresentanze svizzere all'estero.

³ Ogni procedura d'asilo deve passare in giudicato entro sei mesi. Le decisio-
ni intermedie e su ricorso non sono impugnabili.

⁴ I richiedenti asilo introdottisi illegalmente e quelli la cui domanda è stata
respinta definitivamente sono allontanati immediatamente dalla Svizzera sen-
za possibilità di ricorso. L'esecuzione spetta alla Confederazione, in collabo-
razione con i Cantoni.

⁵ I Comuni non possono essere obbligati ad accogliere richiedenti asilo sotto
la propria sorveglianza e responsabilità.

⁶ Anche in collaborazione con altri Paesi, la Svizzera si sforza di soccorrere
le persone minacciate nelle rispettive regioni d'origine. Essa sostiene gli sforzi
volti ad ottenere per tali persone una sistemazione all'estero, in una zona al
riparo dai pericoli menzionati nel capoverso 1.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come
segue:

Disposizioni transitorie art. 20 (nuovo)

¹ Il diritto d'asilo vigente resta in vigore fino alla modificazione della legisla-
zione federale, per quanto non sia in contrasto con l'articolo 69^{quater}. Fintan-
to che tale legislazione non sarà adeguata, il Consiglio federale disciplina la
procedura a livello di ordinanza.

² Le disposizioni di accordi internazionali contrarie ai nuovi disposti dell'ar-
ticolo 69^{quater} perdono il loro carattere vincolante per la Svizzera dopo un
anno dalla conferma ufficiale dell'accettazione di tale articolo da parte del
popolo e dei Cantoni. Per quanto necessario, il Consiglio federale provvederà
immediatamente a denunciarli.

³ Alle procedure d'asilo non ancora passate in giudicato all'entrata in vigore
dell'articolo 69^{quater} si applica il diritto previgente. L'esecuzione sottostà al
nuovo diritto.

Consiglio degli Stati, 16 marzo 1995

Il presidente: Kùchler

Il segretario: Lanz

Consiglio nazionale, 14 marzo 1996

Il presidente: Leuba

Il segretario: Duvillard

¹⁾ FF 1992 V 848
²⁾ FF 1994 III 1338

**Decreto federale
concernente l'iniziativa popolare
«contro l'immigrazione clandestina»**

del 22 marzo 1996

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
esaminata l'iniziativa popolare «contro l'immigrazione clandestina», depositata il 18 ottobre 1993¹⁾;
visto il messaggio del Consiglio federale del 22 giugno 1994²⁾,
decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare «contro l'immigrazione clandestina» del 18 ottobre 1993 è dichiarata valida ed è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 69^{ter} cpv. 2 lett. d, cpv. 3 e cpv. 4 (nuovi)

²...

d. *Abrogato*

³ Nel rispetto della legislazione, la Confederazione concede asilo alle persone che, nel Paese di origine o di ultima residenza, sono esposte a seri pregiudizi per considerazioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le loro opinioni politiche, ovvero hanno fondato timore d'essere esposte a pregiudizi siffatti.

⁴ Per impedire l'entrata illegale e l'abuso del diritto d'asilo sono applicabili le disposizioni seguenti, fatto salvo il divieto di respingimento:

- a. La domanda d'asilo inoltrata da un richiedente entrato illegalmente in Svizzera non è esaminata nel merito.
- b. Il richiedente non ha il diritto di entrare in Svizzera durante la procedura d'asilo e, se già vi si trova, non ha libertà di domicilio.
- c. Durante la procedura d'asilo il richiedente non ha il diritto di svolgere un'attività lucrativa. Se vi è autorizzato, il suo reddito lavorativo è amministrato dalla Confederazione a copertura delle spese di sussistenza e di altri costi da lui causati; eventuali eccedenze gli saranno versate solo in caso di concessione dell'asilo o di partenza dalla Svizzera.
- d. La decisione sulla concessione dell'asilo compete alla Confederazione. I ricorsi contro decisioni di non entrata nel merito o di diniego dell'asilo sono ammessi solo per violazione del diritto federale, accertamento arbitrario dei fatti o violazione del diritto di essere sentiti.
- e. In caso di non entrata nel merito o di rigetto della domanda d'asilo, il richiedente è espulso dalla Svizzera. La violazione del divieto di respingimento può essere esaminata dettagliatamente in sede di procedura di ricorso.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Disposizioni transitorie art. 20 (nuovo)

Le disposizioni dell'articolo 69^{ter} capoversi 3 e 4 riveduto entrano in vigore tre mesi dopo l'accettazione da parte del popolo e dei Cantoni. Il Consiglio federale emana le necessarie norme esecutive tramite ordinanza che decade all'entrata in vigore della legislazione ordinaria.

Art. 2

L'Assemblea federale raccomanda al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.

Consiglio degli Stati, 22 marzo 1996

Il presidente: Schoch

Il segretario: Lanz

Consiglio nazionale, 22 marzo 1996

Il presidente: Leuba

Il segretario: Duvillard

¹⁾ FF 1994 II 1238

²⁾ FF 1994 III 1338