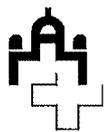


Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Dokumentationszentrale

3003 Bern

Tel. 031 322 97 44

Fax 031 322 82 97

Verhandlungen

Délibérations

Deliberazioni

Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich.

Bundesbeschluss

Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers.

Arrêté fédéral

Misure urgenti nell'ambito dell'asilo e degli stranieri.

Decreto federale



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
Fax 031 / 322 82 97

S'obtient aux:

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

Inhaltsverzeichnis / Table des matières

Seite - Page

1.	Übersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations		I
2.	Rednerlisten - Listes des orateurs		III
3.	Zusammenfassung der Verhandlungen Condensé des délibérations		V VII
4.	Verhandlungen der Räte - Débats dans les conseils		
	Nationalrat - Conseil national	10.06.1998	1
	Ständerat - Conseil des Etats	16.06.1998	23
		17.06.1998	34
	Nationalrat - Conseil national	22.06.1998	42
	Ständerat - Conseil des Etats	24.06.1998	49
	Nationalrat - Conseil national	24.06.1998	53
	Schlussabstimmungen/Votations finales		
	Nationalrat - Conseil national	26.06.1998	55
	Ständerat - Conseil des Etats	26.06.1998	56
5.	Bundesbeschluss vom	26.06.1998	57
	Arrêté fédéral du	26.06.1998	59
	Decreto federale del	26.06.1998	61

1. Uebersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations

× 204/98.028 *ns* Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich. Bundesbeschluss

Botschaft vom 13. Mai 1998 zum Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich (BBl 1998 3225)

NR/SR *Staatspolitische Kommission*

Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

10.06.1998 Nationalrat. Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

17.06.1998 Ständerat. Abweichend.

22.06.1998 Nationalrat. Abweichend.

24.06.1998 Ständerat. Zustimmung.

24.06.1998 Nationalrat. Die Dringlichkeitsklausel wird angenommen.

24.06.1998 Ständerat. Die Dringlichkeitsklausel wird angenommen.

26.06.1998 Nationalrat. Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

26.06.1998 Ständerat. Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

Bundesblatt 1998 3593; Ablauf der Referendumsfrist: 15. Oktober 1998 (AS 1998 1582)

× 204/98.028 *né* Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers. Arrêté fédéral

Message du 13 mai 1998 relatif à l'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (FF 1998 2829)

CN/CE *Commission des institutions politiques*

Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers

10.06.1998 Conseil national. Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

17.06.1998 Conseil des Etats. Divergences.

22.06.1998 Conseil national. Divergences.

24.06.1998 Conseil des Etats. Adhésion.

24.06.1998 Conseil national. La clause d'urgence est adoptée.

24.06.1998 Conseil des Etats. La clause d'urgence est adoptée.

26.06.1998 Conseil national. L'arrêté est adopté en votation finale.

26.06.1998 Conseil des Etats. L'arrêté est adopté en votation finale.

Feuille fédérale 1998 3175; délai référendaire: 15 octobre 1998 (RO 1998 1582)



2. Rednerliste - Liste des orateurs

Nationalrat - Conseil national

Aeppli Regine (S, ZH)	7
Bonny Jean-Pierre (R, BE)	47
Bühlmann Cécile (G, LU)	5, 8, 44
Burgener Thomas (S, VS)	20
Caccia Fulvio (C, TI)	45
Cavalli Franco (S, TI)	2
de Dardel Jean-Nils (S, GE)	2, 14, 18, 20, 21
David Eugen (C, SG)	43
Dreher Michael (F, ZH)	13
Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur	2, 11, 15, 16, 18, 19, 46
Fankhauser Angéline (S, BL)	9, 13, 45
Fehr Hans (V, ZH)	8, 43
Fischer-Hägglingsen Theo (V, AG), Berichterstatter	1, 10, 15, 17, 19, 21, 46
Fritschl Oscar (R, ZH)	6, 44
Gross Jost (S, TG)	20
Hasler Ernst (V, AG)	16
Hubmann Vreni (S, ZH)	17, 47
Koller Arnold, Bundesrat	11, 13, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 47, 48
Leu Josef (C, LU)	4, 5, 45
Leuba Jean-François (L, VD)	9, 45
Schlüer Ulrich (V, ZH)	48
Schmid Samuel (V, BE)	8
Steffen Hans (D, ZH)	3
Steinemann Walter (F, SG)	7
Thanel Anita (S, ZH)	17
Vermot Ruth-Gaby (S, BE)	14, 16
Weyeneth Hermann (V, BE)	44
Widmer Hans (S, LU)	4, 19
Zwygart Otto (U, BE)	6

Ständerat - Conseil des Etats

Aeby Pierre (S, FR)	39, 50, 51
Béguin Thierry (R, NE)	29
Brunner Christiane (S, GE)	24
Büttiker Rolf (R, SO)	37
Delalay Edouard (C, VS)	26, 37, 50
Forster Erika (R, SG)	26, 37
Frick Bruno (C, SZ)	25, 36
Koller Arnold, Bundesrat	31, 38, 39, 40, 50
Loretan Willy (R, AG)	28
Marty Dick (R, TI)	30
Reimann Maximilian (V, AG)	27
Simmen Rosmarie (C, SO)	27
Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin	23, 30, 34, 37, 39, 40, 49, 50
Uhlmann Hans (V, TG)	35, 38
Wicki Franz (C, LU)	27



98.028 **Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich** **Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers**

Botschaft: 13.05.1998 (BBl 1998, 3225 / FF 1998, 2829)

Ausgangslage

Nach dem grossen Zustrom Asylsuchender in den Jahren 1990/91 mit rund 36 000 und 42 000 Gesuchen folgten anschliessend bis 1996 Jahre mit durchschnittlich 16-18 000 neuen Gesuchen. 1997 war dann zum ersten Mal seit fünf Jahren wieder ein deutlicher Anstieg auf 24 000 Gesuche zu verzeichnen. Im Jahr 1998 erwartet das Bundesamt für Flüchtlinge 32 000 neue Asylgesuche. Somit steigt auch die Zahl unerledigter Gesuche wieder an. Aufgrund der Weigerung einzelner Herkunftsstaaten, ihre abgewiesenen Staatsangehörigen zurückzunehmen, und bedingt durch den Krieg in Ex-Jugoslawien stieg auch die Zahl der in der Schweiz anwesenden Personen aus dem Asylbereich an.

Um die humanitäre Asylpolitik der Schweiz gegenüber schutzbedürftigen Menschen auch in Zukunft aufrecht erhalten zu können, hält der Bundesrat dringliche Massnahmen gegen Missbräuche im Asylbereich für unerlässlich. Er hat beschlossen, den Eidgenössischen Räten die dringliche Inkraftsetzung einzelner Artikel aus der laufenden Totalrevision des Asylgesetzes (95.088) auf den 1. Juli 1998 zu beantragen, nachdem Hilfswerke bereits vor Abschluss der Revisionsarbeit das Referendum angekündigt hatten.

Es geht im einzelnen um die folgenden fünf Bestimmungen:

- Auf Asylgesuche von Personen, die ihre Identitätspapiere im Rahmen des Asylverfahrens nicht abgeben, wird nicht mehr eingetreten, ausser es liegen Hinweise auf eine Verfolgung vor, und es soll der sofortige Vollzug der Wegweisung angeordnet werden (Art.16 Abs.1 Bst.a bis AsylG neu).
- Dasselbe gilt für Personen, welche die Asylbehörden über ihre wahre Identität täuschen. Dieser Nachweis kann in Zukunft nicht mehr nur durch Fingerabdruckvergleiche, sondern auch durch andere Abklärungsmethoden wie wissenschaftliche Herkunftsanalysen aufgrund von Sprach- oder Ortskenntnissen erbracht werden (Art.16 Abs.1 Bst.b AsylG).
- Ebenfalls nicht mehr eingetreten wird auf die Asylgesuche von Personen, die sich illegal in der Schweiz aufgehalten haben und ein Asylgesuch offensichtlich nur einreichen, um den drohenden Vollzug einer Weg- oder Ausweisung zu vermeiden (Art.16a bis AsylG neu).
- Asylsuchende, die im Rahmen des Asylverfahrens keine Identitätspapiere abgegeben haben, sollen beim Vorliegen eines vollziehbaren Wegweisungsentscheides verpflichtet werden, bei der Papierbeschaffung mitzuwirken. Wenn sie diese Pflicht verletzen, können sie in Ausschaffungshaft genommen werden (Art.12 Abs.6 AsylG neu).
- Im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer wird die Bestimmung ergänzt, wonach Ausländer und Ausländerinnen in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft genommen werden können, wenn sie gegen eine Einreisesperre verstossen haben. Dies wird künftig auch möglich sein, wenn die Einreisesperre den Betroffenen nicht eröffnet werden konnte (Art.13a Bst.c ANAG).

Der vorgeschlagene Bundesbeschluss sieht in seiner Schlussbestimmung vor, dass die Bestimmungen, falls dagegen das Referendum ergriffen und der Bundesbeschluss in der Volksabstimmung abgelehnt wird, definitiv aus dem totalrevidierten Asylgesetz und dem geänderten ANAG fallen beziehungsweise die bisherige Fassung wieder auflebt. Damit wird sichergestellt, dass der Volkswille respektiert wird.

Verhandlungen

NR	10.06.1998	AB 1059
SR	17.06.1998	AB 663
NR	22.06.1998	AB 1289
SR	24.06.1998	AB 760
NR	24.06.1998	AB 1365
NR/SR	26.06.1998	Schlussabstimmungen (118:60 / 35:7)

Der **Nationalrat** sprach sich mit 93 gegen 57 Stimmen für die vorgezogene Inkraftsetzung von Dispositionen im Asyl- und Ausländerrecht aus. Die Linke und die Grünen begründeten ihren Nichteintretensantrag mit den folgenden Argumenten: es könnten keine echten Gründe für die Dringlichkeit geltend gemacht werden; anstatt sich für den Schutz von Verfolgten einzusetzen,

reduziere der Bundesrat seine Politik auf den Ausbau eines Abwehrdispositivs; und die als Rechtfertigung genannten höheren Gesuchszahlen seien aufgebläht. Ebenfalls kritisiert wurde das ungewöhnliche Gesetzgebungsverfahren, das dazu diene, die umstrittensten Bestimmungen aus der noch nicht abgeschlossenen Beratung des Asylgesetzes im Parlament herauszugreifen, um sie am Referendum vorbei sofort in Kraft setzen zu können. Die bürgerlichen Fraktionen und Bundesrat Arnold Koller rechtfertigten die Missbrauchsbekämpfung als Voraussetzung für die erfolgreiche Fortsetzung einer humanitären Asylpolitik gegenüber wirklich Verfolgten.

Der **Ständerat** sprach sich ebenfalls für die Dringlichkeit im Asylrecht aus, allerdings kritisierten auch bürgerliche Politiker das Vorgehen. Ein Antrag auf Nichteintreten von Christiane Brunner (S,GE) wurde mit 32:7 Stimmen abgelehnt. Der Rat präzisiert die Nichteintretenskriterien für Asylsuchende ohne Identitätspapiere wie folgt: Gesuchsteller können „entschuld bare Gründe“ für das Fehlen der Papiere geltend machen, und für das Vorlegen der Papiere gilt eine Frist von 48 Stunden.

Der **Nationalrat** folgte in der Differenzbereinigung im Prinzip dem Ständerat. Beide Räte stimmten schliesslich auch der Dringlichkeitsklausel zu, womit der Bundesbeschluss am 1. Juli 1998 in Kraft treten konnte.

98.028 Mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers Dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

Message: 13.05.1998 (FF 1998, 2829 / BBI 1998, 3225)

Situation initiale

L'afflux massif de requérants d'asile des années 1990 et 1991, au cours desquelles 36'000 puis 42'000 demandes ont été enregistrées, a été suivi d'une accalmie qui a perduré jusqu'en 1996. Pendant cette période, la moyenne des demandes a oscillé entre 16'000 et 18'000 par an. En 1997 on a constaté pour la première fois depuis cinq ans une recrudescence du nombre des demandes, passé à 24'000. L'Office fédéral des réfugiés s'attend à ce que 32'000 nouvelles requêtes soient déposées en 1998. Le nombre des demandes non réglées croît parallèlement. Le nombre des personnes relevant du domaine de l'asile et vivant en Suisse a également augmenté, conséquence de l'attitude de certains Etats d'origine des requérants qui se refusent à reprendre leurs ressortissants déboutés de leur demande en Suisse et de la guerre qui a sévi dans l'ex-Yougoslavie.

Pour que la Suisse puisse maintenir sa politique humanitaire à l'égard des personnes ayant besoin de protection, le Conseil fédéral estime que des mesures urgentes de lutte contre les abus détectés dans le secteur de l'asile sont indispensables. Il a décidé de proposer aux Chambres fédérales la mise en vigueur urgente, avec effet au 1er juillet 1998, de divers articles extraits de la révision totale de la loi sur l'asile (95.088), ce après l'annonce d'un référendum par les organisations d'entraide avant même la clôture des travaux de révision.

Il s'agit des cinq dispositions suivantes:

- Il ne faudra plus entrer en matière sur les demandes d'asile émanant de personnes qui ne remettent pas leurs pièces d'identité dans le cadre de la procédure d'asile, à moins qu'il n'existe des indices de persécution, et l'exécution immédiate du renvoi des intéressés sera ordonnée (art.16, al.1, let. a bis, LAsi nouveau).
- Il en ira de même des personnes qui ont trompé les autorités compétentes en matière d'asile sur leur identité. Cette preuve pourra désormais être apportée non seulement par la comparaison des empreintes digitales, mais aussi par d'autres méthodes d'investigation, telles les analyses scientifiques qui permettent de déterminer la provenance d'une personne sur la base de ses connaissances de la langue et du pays dont elle prétend être originaire (art.16, al.1, let. b, LAsi).
- De même, il ne faudra plus entrer en matière sur les demandes d'asile présentées par des personnes ayant séjourné illégalement en Suisse et dont la requête ne vise manifestement qu'à parer au risque d'exécution d'une expulsion ou d'un renvoi (art.16abis, LAsi nouveau).
- Les requérants d'asile qui n'ont remis aucune pièce d'identité dans le cadre de la procédure d'asile seront tenus, s'ils sont frappés d'une décision de renvoi exécutoire, de collaborer à l'obtention des documents de voyage. S'ils manquent à cette obligation, ils pourront être placés en détention en vue de leur refoulement (art.12b, al.6 LAsi nouveau).
- La disposition de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, en vertu de laquelle les étrangers qui ont enfreint une interdiction d'entrée peuvent être placés en détention pendant la phase préparatoire ou en vue du refoulement, sera complétée. Désormais, cette mesure pourra être appliquée même si l'interdiction d'entrée n'avait pu être préalablement notifiée à la personne concernée (art.13a, let. c LSEE).

Dans sa disposition finale, l'arrêté fédéral proposé énonce que, dans l'hypothèse où l'arrêté serait soumis au référendum et rejeté en votation populaire, ses dispositions seraient radiées de la loi sur l'asile totalement révisée et de la LSEE modifiée ou leur version actuelle serait reprise. Ainsi la volonté du peuple serait respectée.

Délibérations

CN	10.06.1998	BO 1059
CE	17.06.1998	BO 663
CN	22.06.1998	BO 1289
CE	24.06.1998	BO 760
CN	24.06.1998	BO 1365
CN/CE	26.06.1998	Votations finales (118:60 / 35:7)

C'est par 93 voix contre 57 que le **Conseil national** s'est prononcé en faveur de l'entrée en vigueur anticipée de dispositions dans le domaine de l'asile et des étrangers. La gauche et les écologistes ont justifié leur proposition de non-entrée en matière à l'aide des arguments suivants: aucun motif valable ne peut être invoqué quant à l'urgence de telles mesures. Au lieu de s'engager en faveur de la protection des faibles, le Conseil fédéral limite sa politique à la mise sur pied d'un dispositif de défense. Enfin, le nombre élevé des demandes avancé pour justifier une telle politique est exagéré. Les critiques ont également porté sur la procédure législative inhabituelle consistant à extraire les dispositions les plus controversées afin de les mettre immédiatement en vigueur en évitant le référendum. Les groupes du camp bourgeois et le conseiller fédéral Arnold Koller ont justifié la lutte contre les abus en la définissant comme une condition préalable à la poursuite d'une politique d'asile humanitaire efficace envers les personnes véritablement victimes de persécutions.

Le **Conseil des Etats** s'est également prononcé en faveur de l'urgence dans le droit d'asile; des représentants des partis bourgeois ont toutefois également critiqué le procédé. Une proposition de non-entrée en matière émanant de Christiane Brunner (S, GE) a été rejetée par 32 voix contre 7. Le conseil précise les critères de non-entrée en matière pour les requérants d'asile qui ne sont pas en possession de papiers d'identité: les requérants peuvent faire valoir des "excuses valables" pour l'absence de papiers, à la suite de quoi ils disposent d'un délai de 48 heures pour présenter lesdits papiers.

Lors de l'élimination des divergences, le **Conseil national** a suivi pour l'essentiel les décisions du Conseil des Etats. Les deux conseils ont finalement approuvé la clause d'urgence selon laquelle l'arrêté fédéral pouvait entrer en vigueur au 1^{er} juillet 1998.

Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 10. Juni 1998

Mercredi 10 juin 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

98.028

**Dringliche Massnahmen
im Asyl-
und Ausländerbereich****Mesures d'urgence
dans le domaine de l'asile
et des étrangers**Botschaft und Beschlussentwurf vom 13. Mai 1998 (BBF 1998 3225)
Message et projet d'arrêté du 13 mai 1998 (FF 1998 2829)

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

Antrag der Kommission**Mehrheit**

Eintreten

Minderheit

(de Dardel, Bäumlín, Böhlimann, Burgener, Fankhauser, Grobet, Gross Andreas, von Felten)

Nichteintreten

Proposition de la commission**Majorité**

Entrer en matière

Minorité

(de Dardel, Bäumlín, Böhlimann, Burgener, Fankhauser, Grobet, Gross Andreas, von Felten)

Ne pas entrer en matière

Fischer-Hägglíngen Theo (V, AG), Berichterstatter: Die Fragestellung ist bei diesem Bundesbeschluss an und für sich einfach. Die Frage lautet: Sollen einzelne Bestimmungen des revidierten Asylgesetzes sofort in Kraft gesetzt werden, oder sollen diese Bestimmungen mit dem übrigen Gesetzesinhalt in Kraft gesetzt werden, d. h. nach Ablauf der Referendumsfrist oder, bei einem Referendum, nach Gutheissung der Gesetzesvorlage?

Sicher ist es etwas ungewöhnlich, dass in der Endphase der Bereinigung einer Vorlage zum gleichen Thema vom Bundesrat dringliche Massnahmen vorgeschlagen werden – zudem Massnahmen, die zum Teil im Laufe der Beratung durch das Parlament selber in das Gesetz eingefügt wurden.

Wenn wir die Entwicklung im Asylwesen, wie sie in den letzten Monaten stattgefunden hat, näher analysieren, müssen wir dem Bundesrat zubilligen, dass er in irgendeiner Form handeln musste. In der Botschaft umschreibt er diese Entwicklung anschaulich: «Entgegen dem europäischen Trend stieg 1997 die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz gegenüber dem Vorjahr um 30 Prozent auf 24 000, und mit rund 136 000 Personen im Asylbereich erreichte auch der Bestand der Anwesenden Ende 1997 ein Rekordhoch.»

In den letzten fünf Monaten ist die Zahl der Asylsuchenden weiter stark angestiegen. Aber auch die Missbräuche im Bereich des Asylrechtes nehmen zu. Der Bundesrat ist deshalb gezwungen zu handeln, ansonsten wir uns wieder der Rekordzahl an Asylsuchenden von 41 629 des Jahres 1991 nähern.

Die Anerkennungsquote bleibt weiter konstant klein. Nicht zu vergessen ist, dass vor allem von den Kantonen zusätzliche Massnahmen gefordert werden. Diese Forderungen betreffen sowohl den Vollzug als auch die Gesetzgebung. Die Kommission hat mit Befriedigung vom umfassenden Massnahmenkatalog zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Vollzugsbereich Kenntnis genommen, wie er von einer Arbeitsgruppe des Bundes und der Kantone erarbeitet wurde. Die Erwartungen sind gross, dass damit die erkannten Mängel im Vollzug und in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ausgemerzt werden können.

Gegner der Dringlichkeit verlangten denn auch, dass man zuerst diese Massnahmen umsetzen solle, bevor man mit neuen, fragwürdigen Gesetzesbestimmungen die Grenzen weiter dichtmache. Die Gegner der Vorlage taxierten diese nicht nur als rechtsstaatlich bedenklich, sondern zweifeln an ihrer Wirksamkeit. Im weiteren wurde von einer Minderheit der Kommission vorgebracht, dass einzelne der neuen Bestimmungen gegen das Völkerrecht verstössen. Zudem würden von dieser Vorlage falsche Signale nach innen und nach aussen ausgehen; nach innen, indem man die Lage dramatisiere; nach aussen, indem man die anderen Staaten auffordere, ihre Gesetze zu verschärfen.

Die Mehrheit der Kommission konnte dieser Argumentation nicht folgen. Mit 12 zu 5 Stimmen hiess die Kommission das Eintreten gut, und mit 14 zu 9 Stimmen stimmte sie für Dringlichkeit.

Der dringliche Bundesbeschluss übernimmt vom neuen Asylgesetz drei Bestimmungen: Artikel 8 Absatz 4 (neu Art. 12b Abs. 6), Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1 (neu Art. 16 Abs. 1 Bst. abis) und Artikel 31 Absatz 1 (neu Art. 16abs). Die Numerierung ist etwas verwirrt, aber nötig, weil wir diese Bestimmungen in das alte, heute geltende Asylgesetz einfügen. Alle drei Bestimmungen wurden in beiden Räten gutgeheissen. Die Fassungen der beiden Räte sind nicht ganz identisch, wobei über den Sachtatbestand keine Differenzen bestehen.

Der Bundesrat schlägt für den dringlichen Bundesbeschluss zum Teil neue Formulierungen vor. Diese berücksichtigen die zum Teil vorgebrachten Vorbehalte in bezug auf das Völkerrecht. Die neuen Formulierungen werden von Völkerrechtsprofessoren, aber auch vom Sprecher des UNHCR als völkerrechtskonform angesehen. Die Neufassungen dieser drei Artikel sollen denn auch bei Gutheissung dieser Vorlage ins revidierte Asylgesetz übernommen werden.

Kurz zur Erinnerung unserer Beschlüsse: Auf das Asylgesuch von Personen, die ihre Identitätspapiere im Rahmen des Asylverfahrens nicht abgeben, wird nicht eingetreten, ausser es liegen Hinweise auf eine Verfolgung vor; es soll der sofortige Vollzug der Wegweisung angeordnet werden. Ebenfalls nicht mehr eingetreten wird auf Asylgesuche von Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten und ein Asylgesuch offensichtlich nur einreichen, um den drohenden Vollzug einer Weg- oder Ausweisung zu vermeiden.

Dies sind zwei klare Missbrauchstatbestände. Dasselbe gilt für Personen, welche die Asylbehörden über ihre wahre Identität täuschen. Dieser Nachweis kann in Zukunft nicht mehr nur durch Fingerabdruckvergleiche, sondern auch durch andere Abklärungsmethoden erbracht werden.

Im weiteren wird eine Mitwirkungspflicht bei der Papierbeschaffung eingeführt. Asylsuchende, die im Rahmen des Asylverfahrens keine Identitätspapiere abgeben haben, sollen bei Vorliegen eines vollziehbaren Wegweisungsentscheides verpflichtet werden, bei der Papierbeschaffung mitzuwirken. Wenn sie diese Pflicht verletzen, können sie in Ausschaffungshaft genommen werden.

Neu ist Artikel 13a Buchstabe c Anag: Damit wird die Möglichkeit geschaffen, jede ausländische Person, gegen welche eine Einreiseperrre besteht und welche – ob mit oder ohne Kenntnis dieser Tatsache – trotzdem in die Schweiz einreist, in Vorbereitungs- bzw. Ausschaffungshaft zu nehmen. Ich verweise hier auf den Fall Zaoui.

In der Kommission wurde neben der Völkerrechtskonformität vor allem die Frage aufgeworfen, ob der dringliche Bundesbeschluss tatsächlich etwas bringe und ob man damit im Volk

nicht einmal mehr falsche Hoffnungen wecke. Neben dem Zeitgewinn von ungefähr einem Jahr erwartet die Mehrheit der Kommission mit dem Bundesrat von den Bestimmungen über die «Papierlosen» eine Verbesserung der Situation. Bekanntlich hatten wir eine in die gleiche Richtung gehende Bestimmung auf Verordnungsstufe. Diese «Papierweisung» wurde durch das Bundesgericht mangels gesetzlicher Grundlage aufgehoben. Der Anteil der Asylsuchenden mit Papieren ist seither von 57,6 Prozent auf 26,1 Prozent gesunken. Wenn nur einige tausend Personen ihre Papiere nicht, wie das vielfach der Fall ist und vor allem von Schlepperorganisationen angeraten wird, vor der Gesuchstellung vernichten, kann eine starke Effizienzsteigerung erreicht werden, da die Papierbeschaffung für die Heimtschaffung sehr aufwendig ist.

Die Kommissionsmehrheit erwartet auch einen Rückgang der stossenden Fälle, wo man illegal in die Schweiz einreist, sich illegal aufhält, um einer Schwarzarbeit oder einer kriminellen Tätigkeit nachzugehen, und dann vor der Festnahme schnell ein Asylgesuch stellt. Die Kommissionsmehrheit erwartet zudem eine präventive Wirkung des Beschlusses, da die Kommunikation auf diesem Gebiet sehr gut funktioniert, insbesondere unter den Schlepperorganisationen.

In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 15 zu 9 Stimmen gutgeheissen.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und Dringlichkeit zu beschliessen.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: La politique suisse en matière d'asile et de réfugiés est généreuse. Elle ne doit aucunement craindre la comparaison. Tel est le constat posé récemment par Jean-Daniel Gerber, notre nouveau Monsieur Réfugiés, qui plaide pour une politique empreinte de solidarité, mais qui ne recule pas devant la fermeté. Cette attitude rigoureuse, le Conseil fédéral l'adopte sans restriction. Par l'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers, il développe une stratégie de dissuasion visant à restreindre l'accès au pays pour les clandestins et les sans-papiers qui abuseraient de notre hospitalité.

Notre société, il est vrai, connaît une grave crise économique. Sous la pression d'une opinion publique envahie par le sentiment d'insécurité et de méfiance, le Conseil fédéral, à l'instar de la Communauté européenne, a tendance à aborder le problème de l'asile d'abord en termes sécuritaires et ensuite dans une perspective de solidarité. Comment prendre du recul vis-à-vis des fraudeurs, mais aussi des plus démunis sans courir le risque de glisser dans un mouvement caractérisé par le repli sur soi et l'intolérance? La marge de manoeuvre est étroite.

La Commission des Institutions politiques qui a planché sur ce nouvel AFU a travaillé dans un climat émotionnel, avec des prises de position fortement polarisées. Il y a ceux qui voudraient admettre en Suisse tous les étrangers en quête de protection et ceux qui défendent une politique d'immigration fondée sur des bases restrictives et défensives.

Le durcissement des fronts entrave le dialogue et nuit à la recherche du consensus, un consensus combien nécessaire dans un domaine aussi délicat. C'est l'urgence plus que l'arrêté qui a focalisé notre attention.

Urgence il y a, a décidé la commission par 14 voix contre 9. Elle s'est ralliée aux arguments du Conseil fédéral qui s'inquiète de la hausse importante des demandeurs d'asile, requérants qui ont de plus en plus tendance à ne pas déposer leurs pièces d'identité et à tromper l'autorité. Le nombre de nouvelles requêtes pour les quatre premiers mois de 1998 a augmenté de 50 pour cent par rapport à l'année précédente et l'Office fédéral des réfugiés parle de 32 000 demandes pour 1998. Certes, la barque n'est pas pleine, puisque nous sommes loin du chiffre record enregistré en 1991: il y avait là 41 629 demandes.

A cette époque, on ne parlait pas de coût social. Aujourd'hui, cela pèse lourd dans les comptes du ménage fédéral. La prudence s'impose si l'on veut poursuivre une politique humanitaire digne de ce nom pour les vrais réfugiés, ceux qui répon-

dent à la notion définie par la Convention relative au statut de réfugiés, ceux qui sont victimes de persécutions.

Pourquoi l'arrivée massive des requérants à nos frontières? La majorité de la commission constate que l'afflux migratoire que subit la Suisse est la conséquence de notre isolement. L'accord de Schengen, comme la convention de Dublin, transforment la communauté européenne en une véritable forteresse. Sur le territoire soumis à leur application, les décisions de non-entrée en matière prises par un pays s'appliquent automatiquement dans les autres Etats, et la Suisse devient le lieu privilégié où l'on tente une deuxième ou une troisième fois sa chance.

Ensuite, notre pays accorde aux requérants un soutien généreux et un bon encadrement. Les montants consentis dans ce but en 1997 dépassent la barre du milliard de francs. Il importe, c'est notre devoir de faciliter l'intégration de ceux que nous avons accueillis et de lutter contre les abus et la criminalité.

Enfin, seule une minorité de demandeurs d'asile sont des réfugiés au sens de la loi. Les mouvements migratoires sont déclenchés par des carences d'approvisionnement, par le chômage et par l'absence de perspectives d'avenir. La commission est d'avis qu'une aide substantielle au développement pourrait progressivement endiguer le flot de ceux qui sont contraints de chercher hors de leur patrie des horizons meilleurs.

L'arrêté fédéral urgent reprend les dispositions les plus rigoureuses de la loi sur l'asile qui n'ont pas fait l'objet de divergences majeures entre nos deux Chambres. Il s'agit notamment de l'article 31 qui mentionne les causes supplémentaires de non-entrée en matière. Le Conseil fédéral a veillé à ce que ces causes soient compatibles avec le droit international public. L'audition de chaque demandeur d'asile est garantie par une disposition légale. Dans tous les cas, en présence d'indices de persécution, l'entrée en matière sur le droit d'asile ne peut être refusée. D'autre part, dans l'AFU la procédure de renvoi n'est pas prévue. N'oublions pas que, selon le principe de non-refoulement, on ne renvoie pas un requérant dans un pays en guerre. Se pose également la question de savoir où renvoyer un illégal dont on ne connaît pas le pays d'origine, ni la provenance.

Menacée par un référendum, la loi sur l'asile que nous allons bientôt mettre sous toit ne pourra déployer ses effets avant une année, d'où la nécessité d'un AFU souple, rapide et efficace. Dans cette procédure, vous le savez, le référendum n'a pas d'effet suspensif.

Sur la forme, un arrêté fédéral urgent n'emporte jamais l'adhésion enthousiaste du Parlement. Certains de nos collègues, membres de la commission, sont d'avis qu'il dramatise la situation, qu'il envenime les débats et qu'il attise la xénophobie. Le Conseil fédéral a su rassurer. Il a même précisé qu'en cas de guerre et de grande détresse, le peuple suisse sait se montrer ouvert et généreux. Dans la situation actuelle, les mesures d'urgence s'imposent.

La commission, par 12 voix contre 5, vous recommande d'adopter sa proposition d'entrer en matière.

Cavalli Franco (S, TI): Madame Ducrot, est-ce que vous pouvez me décrire la situation actuelle au Kosovo? Quant à moi, je pense que c'est la guerre, il n'y a pas d'autre définition, mais vous paraissez ne pas y croire. Est-ce que vous pouvez me définir quelle est la situation? Pour vous, est-ce la paix?

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: J'ai l'impression qu'au Kosovo il y a actuellement une situation de violence généralisée, on ne peut pas parler encore de guerre. Il appartient au Conseil fédéral de prendre des mesures en la matière, et il a déclaré qu'il était prêt à suspendre les renvois s'il s'apercevait qu'il y avait encore une dégradation de la situation. La décision lui appartient.

de Dardel Jean-Nils (S, GE): Nous contestons l'urgence de cet arrêté. Après toutes les explications données par M. Kolter, conseiller fédéral, nous constatons que le Gouvernement n'est pas en mesure de justifier des éléments d'urgence convainquants quant aux mesures proposées.

En ce qui concerne les chiffres, on nous dit que, selon toute vraisemblance, 32 000 requérants devaient déposer une demande cette année, en 1998. En réalité, si l'on fait la projection selon une règle de calcul toute simple, on aboutit à 30 000 et non pas 32 000. C'est-à-dire que ce qui justifie aujourd'hui des mesures d'urgence, ce qui justifie tout un bouleversement du Conseil fédéral et du Parlement, des mesures extrêmement sévères, c'est simplement 6000 personnes de plus que l'année passée, 6000 personnes qui ne se sont même pas encore présentées en Suisse.

De manière générale, dans le message, nous constatons que le Gouvernement gonfle, voire manipule les chiffres. Par exemple, on nous dit qu'aujourd'hui il y a 136 000 personnes qui sont en Suisse du fait de la politique d'asile.

En vérité, sur ces 136 000 personnes, il y en a en tout 30 000 qui ont des permis humanitaires ou des permis B et qui, par définition, n'ont plus rien à voir avec l'asile. On donne par conséquent des chiffres qui sont trop élevés, on dramatise la situation et, en matière de chiffres, on oublie de parler des bonnes nouvelles. Par exemple, il y a eu l'année passée une baisse très importante, 16 pour cent, des admissions provisoires, autrement dit le statut qui est accordé, par exemple, aux Bosniaques. De cela, on ne parle pas, alors que, du point de vue de la politique du Conseil fédéral, cela pourrait rassurer, en quelque sorte, la population. On ne parle pas non plus, par exemple, du fait que le nombre de réfugiés reconnus en Suisse a énormément baissé pendant ces dernières décennies. En 1982, par exemple, il y avait 33 000 réfugiés reconnus, alors qu'il n'y en a plus que 23 000 aujourd'hui.

On ne parle des chiffres que dans la mesure où il faut inquiéter la population, dramatiser la situation. Parce que l'urgence réelle, dans cette affaire, ce n'est pas une urgence matérielle, ce n'est pas l'urgence de gens qui se presseraient en quantité extraordinaire à la frontière, c'est une urgence purement politique. La réalité, dans cette affaire, c'est que l'UDC/SVP a réussi à mettre en avant la politique d'asile comme un sujet numéro un, alors que c'est un sujet qui concerne, du point de vue du nombre de personnes, extrêmement peu d'étrangers. Ce faisant, il mobilise une partie de l'opinion publique, il mobilise une partie importante de l'électorat, comme on vient de le voir dimanche passé à Zurich, et cela fait une pression de concurrence extraordinairement forte sur les deux autres grands partis de droite, c'est-à-dire les Partis radical-démocratique et démocrate-chrétien. Nous voyons maintenant avec, je dois dire, stupéfaction et une inquiétude très grande, ces partis reprendre dans une loi présentée par le Gouvernement, certes avec quelques modifications, les principales revendications de l'initiative populaire déposée par l'UDC/SVP «contre l'immigration clandestine», qui a été rejetée en votation populaire le 1er décembre 1996. Nous ne pouvons dire qu'une seule chose nous voyons cette évolution lamentable – surtout venant du Parti démocrate-chrétien qui, pendant de longues années, défendait encore les principes généraux du droit d'asile –: à force d'imitation et de reprise des positions de la droite nationaliste, les électeurs en tireront une seule conséquence: «Nous préférons l'original à la copie.»

Nous observons donc avec inquiétude cette «blocherisation» de la politique d'asile. Nous constatons aussi que certains cantons, notamment en Suisse romande, commencent lentement à entreprendre des pratiques dissidentes. On voit – par exemple le cas du canton de Genève ou celui du canton de Vaud en matière de renvoi des requérants ou en matière de mesures de contrainte – se dessiner des pratiques qui sont dissidentes. Dans un sens, cela est rassurant, mais dans un autre sens, c'est évidemment extrêmement mauvais pour la cohésion nationale.

En définitive, cet arrêté fédéral, ces mesures urgentes désignent les réfugiés qui portent le malheur et la souffrance du monde, comme des ennemis à exclure et à repousser. On officialise ainsi l'hostilité de secteurs importants de la population à l'égard des étrangers et on renforce la xénophobie. Je sais que le Conseil fédéral prétend exactement le contraire. Il prétend que pour précisément réduire la xénophobie, il faut réduire le nombre de requérants. Dans les années trente,

puis dans les années quarante, le Conseil fédéral disait déjà que, pour réduire l'hostilité à l'égard des Juifs qui habitaient en Suisse, il fallait refouler les Juifs qui venaient de l'extérieur. On connaît la suite. Je sais que M. Koller, conseiller fédéral, lorsqu'on évoque cette situation d'il y a 60 ans, se met en colère. Il m'a déjà expliqué qu'il n'avait jamais renvoyé personne à la mort. Nous considérons que le refoulement des Juifs, dans les années trente, a commencé avant que les nazis ne mettent en place les camps d'extermination et les «Einsatzgruppen» pour massacrer les Juifs. Je dis aussi qu'avec ce droit d'urgence, nous ne nous donnons pas toutes les garanties de ne pas renvoyer des personnes aux pires persécutions, y compris à la mort.

Le Conseil fédéral nous dit aussi que ce droit d'urgence a pour but de donner un signal. Pour nous, ce signal est un signal de fermeture et d'égoïsme. L'augmentation encore modérée des cas de demandes d'asile est la conséquence directe, aujourd'hui, de la guerre ethnique que la Serbie mène au Kosovo. Avec ces mesures d'urgence, le Conseil fédéral donne à la population suisse le signal que nous sommes menacés par les Kosovars qui se présentent chez nous et qui vont continuer à le faire. Tout cela rappelle furlusement ce qui s'est passé il y a 60 ans.

En résumé, il est urgent de s'abstenir d'entrer en matière sur un arrêté fédéral totalement disproportionné et dangereux.

Steffen Hans (D, ZH): Die demokratische Fraktion wird bei beiden Vorlagen für Eintreten stimmen. Sollten allerdings die von linksgrüner Seite eingebrachten Aufweichungsanträge eine Mehrheit finden, dann werden wir die Vorlagen nicht mehr mittragen.

Zunächst einige grundsätzliche Überlegungen zur Asylpolitik von Bundesrat und Bundesratsparteien: Nachdem Bundesrat Furgler vor bald zwanzig Jahren diesem Parlament das weltweit liberalste Asylgesetz aufgedrängt hatte – dies bei damals vielleicht nur tausend Asylgesuchen aus Ostländern pro Jahr –, musste dieses Asylgesetz mittlerweile mehreren Revisionen unterzogen werden – ich zähle diese nicht mehr. Jetzt müssen wir wieder über zwei Vorlagen beraten. Die nächste Revision ist vorhersehbar. Auf diesen Umstand angesprochen, entschuldigen sich die Verantwortlichen mit der Erklärung, Asylgesetzgebung sei ein Prozess, eine permanente Anpassung.

Wir Schweizer Demokraten bezeichnen diesen Prozess als verspätete, zögerliche Anpassung des Gesetzes aufgrund längst festgestellter Mängel und Schwächen, wie sie bei der Umsetzung in die Praxis zutage treten. Heute müssen wir zudem jenen Sündenfall ein Stück weit korrigieren, den dieser Rat am 13./14. März 1996 begangen hat. Damals wurden leider zwei auf die Zukunft angelegte Werkzeuge zur Lösung der hängigen Asylprobleme begraben: Erstens wurde die Volksinitiative für eine vernünftige Asylpolitik der Schweizer Demokraten unter sträflicher Missachtung der verfassungsmässigen Ordnung für ungültig erklärt. Zweitens wurde der Initiative «gegen die illegale Einwanderung» die Unterstützung verweigert und so das spätere Volks-Nein provoziert. Die von Ihnen, Herr Bundesrat Koller, vor der Abstimmung verbreitete Behauptung, man habe das Asylproblem in Griff, hat sich als unwahr und folgenschwer erwiesen. Hätte man damals im Parlament die beiden erwähnten Volksinitiativen im Sinne des «gouverner, c'est prévoir» unterstützt, dann stünden jetzt unserem Staat die notwendigen Mittel für die Lösung der anstehenden Asylprobleme zur Verfügung. Zudem könnten wir die Sessionszeit für andere wichtige Geschäfte nutzen. So viel zur Einleitung.

Konkret zu den beiden Vorlagen: Die demokratische Fraktion begrüsst den Entschluss des Bundesrates, mit dem dringlichen Bundesbeschluss jene zentralen Massnahmen aus dem in Revision stehenden Asylgesetz und dem Anag herauszunehmen, die aufgrund steigender Asylzahlen und anstehender Missbräuche dringlich in Kraft zu setzen sind. Wir räumen den dringlichen Massnahmen Priorität ein. Wir sind mit der Kommission auch der Auffassung, dass die Artikel des dringlichen Bundesbeschlusses Eingang in die ordentliche Revision von Asylgesetz und Anag finden sollen.

Das von den Hilfswerken in verantwortungsloser Weise bereits vor dem Abschluss der parlamentarischen Beratungen beschlossene Referendum wird dem Souverän Immerhin Gelegenheit geben, einer Missbrauchsbekämpfung, die schon seit Jahren fällig gewesen wäre, mit grossem Mehr zuzustimmen.

Die Schweizer Demokraten und die Lega del Ticinesi, als Oppositionsgruppen, sind dafür bekannt, dass sie die Handlungsweise des Bundesrates stets äusserst kritisch unter die Lupe nehmen. Der Entschluss des Bundesrates, hier Dringlichkeitsrecht vorzusehen, beruht auf einer späten, aber sachlichen Beurteilung der Lage und einem notwendigen Führungsentschluss. Warum? Die von unserem Rat vor einem Jahr beschlossene Fassung von Asylgesetz und Anag war derart kontrovers, dass die Reaktionen aus den verschiedenen Lagern entsprechend negativ ausfielen. Den Hilfswerken und dem linksgrünen Partispektrum waren bestimmte Artikel zu repressiv und einzelne Massnahmen zu wenig griffig. Bei dieser Ausgangslage stellte der Bundesrat wohl fest, dass das ganze Revisionswerk von verschiedenen Seiten her äusserst gefährdet war, deshalb die Flucht nach vorn durch die Vorlage eines dringlichen Bundesbeschlusses.

Die demokratische Fraktion unterstützt beim dringlichen Bundesbeschluss alle Anträge, die es den Behörden ermöglichen, die allzu vielen und allzulang geduldeten Missbräuche im Asylwesen praxisnah zu bekämpfen. Für die Revision von Asylgesetz und Anag gelten die gleichen Überlegungen und Grundsätze. Wir werden zudem alle Massnahmen, die eine Ausweitung des Anwesenheitsanspruchs bzw. die Schaffung neuer Aufnahmekriterien beinhalten, ablehnen. Die demokratische Fraktion empfiehlt Eintreten auf die beiden Vorlagen und wird, unter Vorbehalt allerdings, für die Dringlichkeit des Bundesbeschlusses stimmen. Es gilt, unserer Meinung nach, wieder mehr Ordnung in die zerfallene Asylsituation unseres Landes zu bringen.

Leu Josef (C, LU): Die CVP-Fraktion wird auf den vorliegenden Bundesbeschluss eintreten und die dringlichen Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich unterstützen. Im wesentlichen handelt es sich dabei um nichts Neues. Sämtliche Bestimmungen wurden im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes mit klaren Mehrheiten angenommen. Dabei geht es vor allem um Nichteintrenskriterien für «Papierlose» und die missbräuchliche Nachreichung eines Asylgesuches.

Massgebend für den Entscheid unserer Fraktion war die Tatsache, dass die inzwischen neu formulierten Bestimmungen auch nach dem Urteil aussenstehender Experten völkerrechtskonform sind. Sie erlauben gar, bei berechtigten Schutzbedürftigen Ausnahmen von den festgelegten Grundsätzen zu machen.

Wenn wir uns auf der einen Seite dafür einsetzen, dass wir auch in Zukunft eine humanitäre Asylpolitik gegenüber schutzbedürftigen Menschen aufrechterhalten können, so haben wir auf der anderen Seite auch die Pflicht und Verantwortung, dafür zu sorgen, dass gegen offensichtliche Missbräuche rasch und wirkungsvoll vorgegangen wird.

In diesem Sinne weise ich die Vorwürfe von Herrn de Dardel an die CVP-Fraktion in aller Form zurück. Wir haben damals die SVP-Initiative nicht unterstützt, wir unterstützen aber auch die ideologisch verbrämte Sicht der SP-Asylpolitik nicht. Wie sonst wollen wir bei unserer Bevölkerung die Akzeptanz für unsere Asylpolitik bewahren, wenn wir die Ängste und Verunsicherung vieler Bürgerinnen und Bürger gegenüber steigenden Zahlen von kriminellen Asylbewerbern nicht ernst nehmen? Wenn wir nichts tun angesichts der Tatsache, dass die Länder rund um uns herum sinkende Asylgesuchszahlen haben, während wir Zunahmen von 50 Prozent aufweisen? Wie erklären wir unserer Bevölkerung das Bestreben, weiterhin für Schutzbedürftige ein offenes Land zu sein, wenn wir nicht Rückführungen und Ausschaffungen in ausreichendem Masse vollziehen können, um wieder neu Handlungsfreiheit zu erlangen?

Es ist so, dass die Schweiz als Asyliland wieder übermässig attraktiv geworden ist. Wir haben in der Tat im internationalen

Vergleich ein sehr grosszügiges Asylwesen. Immerhin waren wir imstande, während des Jugoslawienkonflikts 43 000 Menschen Schutz zu gewähren, d. h., wir haben pro Kopf der Bevölkerung zusammen mit Schweden und Deutschland am meisten Flüchtlinge aufgenommen. Wir betreiben anerkannterweise die besten Rückkehrhilfeprojekte. Im letzten Jahr haben wir wieder über 5000 Menschen entweder Asyl oder die vorläufige Aufnahme gewährt. Das kann nicht genug erwähnt werden.

Es zeigt sich immer wieder, dass unser Volk bereit ist, grosszügig zu helfen, aber es reagiert empfindlich – und das zu Recht –, wenn diese Grosszügigkeit gezielt unterlaufen wird. Bereitschaft zur Hilfe bedingt konsequente Missbrauchsbekämpfung. Unser Volk beweist damit, dass es realistisch und nicht ideologisch denkt und handelt. Das sei vor allem an die Adresse der linksgrünen Seite sowie an die Adresse von gewissen Hilfswerken und kirchlichen Organisationen gesagt, die sich über diese Fakten hinwegsetzen und gegen die Asylpolitik des Bundes im allgemeinen sowie gegen den dringlichen Bundesbeschluss im besonderen Sturm laufen.

Das ist für mich unverständlich und unverantwortbar. Unverantwortbar deswegen, weil diese Kreise weder in der Lage noch bereit wären geradezustehen, wenn das Asylproblem den Behörden ausser Kontrolle geraten sollte und sich extreme Gruppierungen veranlasst fühlen sollten, die Sache selber an die Hand zu nehmen.

Wenn nun – in Anbetracht der rasant steigenden Asylgesuche und der damit einhergehenden Häufung von illegaler Einwanderung und missbräuchlicher Ausnutzung unserer grosszügigen Asylpolitik – sofortige Massnahmen notwendig werden, so trägt sie unsere Fraktion mit; das nicht zuletzt, damit die Schweiz für neue Herausforderungen in diesem Bereich gerüstet ist.

Unsere Fraktion ist sich dabei bewusst, dass diese unerfreuliche Entwicklung auf eine Vielzahl von Gründen zurückzuführen ist. Dabei fällt nebst den Krisen in Kosovo und Albanien der fehlende Zugang der Schweiz zu den Harmonisierungsinstrumenten der Europäischen Union besonders schwer ins Gewicht: Wenn das Schengener Abkommen und die Dubliner Konvention mit dem Fingerabdrucksystem Eurodac nächstens operationell werden, hat das eine zusätzliche Umlenkung von Asylsuchenden Richtung Schweiz zur Folge. Auch aus diesem Grunde gilt es, rechtzeitig Gegenmassnahmen zu treffen.

Unsere Fraktion ist sich weiter bewusst, dass mit diesem dringlichen Bundesbeschluss allein das Problem nicht gelöst wird. Es braucht einen ganzen Verbund von Massnahmen, die alle realisiert oder eingeleitet sind: Die Verstärkung des Grenzwachtkorps, die Verbesserung der organisatorischen Strukturen und Abläufe inklusive Personalaufstockung im Asyl- und Ausländerbereich und die Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Kantonen. Nicht unerwähnt sei auch – aber das wirklich als Ultima ratio – ein Armee-Einsatz zur Verstärkung unserer Grenzorgane.

Es braucht aber auch – und zwar sofort, und darum geht es heute – dringende gesetzgeberische Massnahmen gegen erkannte Missbräuche. Die Dringlichkeit ist wegen der starken Zunahme von Asylgesuchen und der damit verbundenen Häufung von Missbräuchen eigentlich schon genug begründet. Die Dringlichkeit ist zusätzlich auch damit zu begründen, dass wir mit einem Referendum gegen das totalrevidierte Asylgesetz rechnen müssen. Somit kann das neue Asylgesetz voraussichtlich erst im nächsten Sommer anstatt im Oktober dieses Jahres in Kraft gesetzt werden. Das haben die Urheberinnen und Urheber des angekündigten Referendums zu verantworten. Bei der Dringlichkeit spielt das zeitliche Element eine entscheidende Rolle. Dieser Erlass erträgt im Interesse unserer langfristigen humanitären Asylpolitik keinen Aufschub.

Ich bitte Sie daher im Namen der CVP-Fraktion, mit der Mehrheit Ihrer Kommission auf den dringlichen Bundesbeschluss einzutreten und Dringlichkeit zu beschliessen.

Widmer Hans (S, LU): Darf ich Sie fragen, Herr Leu, was Sie genau damit gemeint haben, als Sie in Ihren Ausführungen

zweimal einen sogenannten Ideologievorwurf gemacht haben? Einerseits haben Sie das der SP gegenüber getan und andererseits auch den Hilfswerken gegenüber. Ich bitte Sie, diese Ideologievorwürfe noch deutlicher zu fassen.

Leu Josef (C, LU): Ich mache das wie folgt: Ich kann aufgrund der Erfahrungen in der Kommission, aber auch aufgrund von Diskussionen sagen, dass im Bereich der Asylpolitik auch weltanschaulich sehr unterschiedliche Auffassungen bestehen. Es ist für mich nicht einsehbar, wenn gewisse Kreise, so auch gewisse – ich sage nicht alle, aber gewisse – Hilfswerke und kirchliche Organisationen, zu wenig Verantwortung für die innenpolitische Situation übernehmen und von gewissen Fakten einfach nicht Kenntnis nehmen. Dafür, dass sich die innenpolitische Situation gegenüber wirklich Schutzbedürftigen allenfalls verschärfen könnte, haben diese Kreise, die ich jetzt erwähnt habe, absolut kein Sensorium.

Bühlmann Cécile (G, LU): Das hat es noch nie gegeben, seit ich in diesem Rat bin: Mit einem unüblichen Schnellverfahren werden wir vom Bundesrat gezwungen, diesen dringlichen Bundesbeschluss über neue Abwehrmassnahmen im Asylbereich zu behandeln. Da wird in eine reguläre, laufende Gesetzesrevision, die sich im Endstadium der parlamentarischen Beratung befindet, eingegriffen, die umstrittensten Artikel werden herausgebrochen und sollen am Referendum vorbei – wie wenn das Referendum etwas Verbotenes, etwas Negatives wäre! – sofort in Kraft gesetzt werden.

Man stelle sich das einmal für eine andere parlamentarische Debatte vor! Das kann man nur mit einer Zielgruppe machen, die sich selber nicht wehren kann. Können Sie sich ein solches Vorgehen bei einem anderen Gesetz vorstellen, wenn irgendeine schweizerische Personengruppe in Ihren Interessen tangiert würde? Das ist schlicht unvorstellbar!

Warum greift der Bundesrat zu solchen fragwürdigen, drastischen Mitteln? Ich entnehme der Botschaft, er erachte es aufgrund der stark zunehmenden Zahl der Asylbewerber als dringend notwendig, einen Trendbruch bei der Zahl neuer Asylgesuche einzuleiten. Darum geht es also! Um einen Trendbruch! Ein schrecklich technokratisches Wort, und ein Wort, das ungeschminkt die Absicht klarmacht: Es geht nicht um irgendeine präventive Massnahme zur Verhinderung von Elend in den Ursprungsländern der Flüchtlinge, es geht nicht um den Schutz der Verfolgten, es geht einzig und allein um eine Abwehrmassnahme; es geht darum, dass der Zugang zum Asylverfahren für Menschen ohne Papiere drastisch erschwert wird. Damit ist es eine rein innenpolitische Massnahme, da hat Josef Leu recht. Es geht darum, dem Druck von rechts nachzugeben; es ist eine Konzession an die «Das Boot ist voll»-Rufe in der Schweiz.

Zurück zur Botschaft des Bundesrates, die widersprüchlich ist: Einerseits steht da, dass alle westeuropäischen Zielländer ausser Deutschland und Dänemark – Herr Leu hat das falsch gesagt; ich entnehme das der Botschaft – steigende Zahlen von Asylgesuchen hätten; im gleichen Abschnitt steht dann aber weiter unten, dass wir, weil wir beim Schengener und beim Dubliner Abkommen nicht dabei seien, als Asylland besonders gesucht seien – das geht doch nicht auf! Offenbar haben neben Deutschland und Dänemark die übrigen Schengener Staaten auch Zunahmen zu verzeichnen; da müssen die weitverbreiteten Zunahmen doch andere Gründe haben! Über sie sagt die Botschaft, dass es der zunehmende Migrationsdruck sei – auch so ein schreckliches Wort, das durch seine Technokratisierung vergessen lässt, dass es sich dabei um Menschen auf der Suche nach einem menschenwürdigeren Leben handelt.

Als weiteren Grund erwähnt die Botschaft – ich zitiere, hören Sie genau zu! –: «Latente Krisen wie in Albanien, Kosovo, Algerien oder im Irak zeigen» Es ist gelinde gesagt eine Untertreibung, die Lage in Kosovo in einer Botschaft, die vom 13. Mai 1998 datiert, als «latente Krise» zu bezeichnen. In Kosovo herrscht Krieg, zu dem sich nur verzweifelt sagen lässt: Schrecklich, wie sich die Bilder gleichen!

Vor ein paar Jahren sind wir mit Berichten von verstörten Menschen, die um ihr nacktes Leben laufen, konfrontiert wor-

den. Es sind die zu Tausenden von den Schergen Milosevics aus den Dörfern vertriebenen Bosnierinnen und Bosnier gewesen. Die Berichte, die seit Tagen aus Kosovo zu uns kommen, sind identisch, und das Vorgehen der serbischen Armee entspricht genau dem schlimmen Muster der ethnischen Säuberung, wie wir sie aus dem Bosnien-Krieg kennen.

Die Menschen versuchen, dieser schrecklichen Situation zu entkommen. Die einen fliehen nach Mazedonien, die anderen nach Albanien, in ein mausarmes Land, und wiederum andere in die Schweiz. Das steht nicht in der Botschaft. Da steht auch nicht, dass Leute aus Kosovo auch deshalb eher in die Schweiz als nach Deutschland oder in andere Länder gehen – Deutschland ist auch betroffen, nordische Länder aber weniger –, weil sie vielleicht früher, vor der Einführung des Dreikreismodells, hier als Saisoniers tätig gewesen sind oder Verwandte hier haben, von denen sie wissen, dass die Schweiz ein friedliches, demokratisches Land ohne Krieg und ohne ethnische Säuberung ist. 1,8 Millionen Albanerinnen und Albaner leben noch in Kosovo; 150 000 Kosovo-Albanerinnen und -Albaner leben in der Schweiz. Wir sind also von dem, was in Kosovo geschieht, zentral betroffen.

Aus all diesen Gründen ist die Zahl der Asylsuchenden aus Kosovo hoch. Von den 10 000 neuen Asylgesuchen, die dieses Jahr eingereicht worden sind, stammt ein Drittel von Asylsuchenden aus Kosovo. Sie haben letzte Woche sicher alle die Asylstatistik vom Bundesamt für Flüchtlinge erhalten. Wenn man das Bild betrachtet, kann man nicht mehr negieren, dass der Kosovo-Konflikt einen direkten Zusammenhang mit unserer Diskussion hat. Die starke Zunahme, auf die es jetzt ankommt, stammt aus Kosovo. Käme sie nicht aus diesem Krieg, wäre der Stand der diesjährigen Asylgesuche auf dem Niveau des Vorjahres, nämlich bei 6500, und es bestünde für den Bundesrat kein Anlass, mit erhöhten Asylgesuchzahlen einen dringlichen Bundesbeschluss zu begründen.

Also: Es gibt diesen ganz direkten Zusammenhang zwischen dem Geschehen in Kosovo und der Entwicklung der Gesuchszahlen bei uns. Und nun gehe es bei diesem Dringlichkeitsrecht darum, ein Zeichen zu setzen, psychologische Wirkung zu erzielen, damit die Leute weniger an unsere Türen klopfen – nur so könne ja ein Trendbruch herbeigeführt werden.

Das betrachten wir als ein fatales Zeichen, weil damit suggeriert wird, dass alle, die zu uns kommen – oder immerhin der grösste Teil von ihnen –, Missbraucher und Missbraucherinnen seien, die es abzuschrecken gelte. Damit wird ein eindeutig negatives Bild der Asylsuchenden als nationale Bedrohung gezeichnet, von der man sich – wir haben es von Herrn Leu gehört – am Schluss sogar noch mit der Armee an der Grenze schützen müsse.

Es gäbe aber auch eine Alternative. Wir Politikerinnen und Politiker – vor allem auch Sie, Herr Bundesrat – müssen der Bevölkerung sagen, wie schlimm die Lage in Kosovo ist und dass wir Leute grosszügig aufnehmen müssen, als Gewaltflüchtlinge zum Beispiel; dass wir sie aus humanitären Gründen ab sofort nicht mehr zurückschicken dürfen, wie das bereits viele Organisationen und auch Fraktionen dieses Rates von Ihnen fordern. Aber Sie haben ja am Montag noch verlauten lassen, man könne nicht von einer Situation allgemeiner Gewalt sprechen. Dafür haben wir wirklich kein Verständnis mehr.

Bei der Behandlung des Kapitels Gewaltflüchtlinge im neu revidierten Asylgesetz haben Sie doch mit Bürgerkriegssituationen, mit Situationen wie in Bosnien argumentiert, für die die gesetzliche Regelung dieses neuen Statuts gelte: Eine solche Situation haben wir doch jetzt genau in Kosovo. Ich bin sicher, dass die Schweizer Bevölkerung dafür zu haben ist, wenn die Politik ihr das so erklärt und nicht ständig gegen die Leute hetzt. Das haben die Schweizerinnen und Schweizer auch im Fall der bosnischen Flüchtlinge bewiesen. Da ging eine eigentliche Solidaritätswelle durch die Bevölkerung, als man sie zu früh und in eine zu ungewisse Zukunft zurückschicken wollte. Das hat Rita Fuhrer in Zürich auch deutlich zu spüren bekommen. Von dieser Erfahrung könnten wir doch jetzt lernen.

Weil Dringlichkeitsrecht die falsche Antwort auf die schwierige Lage im Asylbereich ist, werden wir Grüne den Nichterkenntnisantrag der SP-Fraktion unterstützen und uns auch gegen die Dringlichkeit aussprechen. Die Probleme in Zusammenhang mit der missbräuchlichen Einreichung eines Asylgesuches können wir im ordentlichen Verfahren regeln; dafür braucht es kein Dringlichkeitsrecht.

Fritschi Oscar (R, ZH): Die FDP-Fraktion wird aus folgenden Überlegungen auf die dringlichen Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich eingehen:

Zum ersten: Die sachliche Notwendigkeit der beantragten Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung ist für uns unbestritten, und – falls die Massnahmen Sinn machen sollen – ist auch die Dringlichkeit ihrer Inkraftsetzung gegeben.

Es geht uns dabei nicht nur darum, dass die Zahl der Asylgesuche und damit der Pendenzenberg wieder in beunruhigendem Ausmass steigen. Was Frau Bühmann vorhin ausgeführt hat, ist durchaus richtig: Die aktuelle Entwicklung im Ausland hat Einfluss auf die Zahl der Asylgesuche bei uns. Was dadurch aber noch nicht erklärt wird, ist, dass sich überdurchschnittlich viel mehr Kosovo-Albaner bei uns melden als in unseren Nachbarländern.

Bei den Zahlen ist ein zweiter Gesichtspunkt zu beachten: Die Abkoppelung unseres Landes von den europäischen Abkommen – vielleicht weniger vom Schengener Abkommen als künftig vom Dubliner Abkommen – wird tendenziell ebenfalls dazu beitragen, dass die Schweiz als Asylland im internationalen Vergleich überattraktiv sein wird. Der Vergleich mit unseren Nachbarländern darf jedenfalls nicht ignoriert werden. Gegensteuer tut not.

Die sachliche Notwendigkeit wird aber auch durch die Tatsache begründet, dass bei der derzeitigen Regelung Missbrauchsmöglichkeiten nachgewiesenermassen vorhanden sind. Wenn nach der sogenannten «Papierweisung» des Bundesgerichtes die Zahl der Asylsuchenden ohne Reisepapiere von 40 auf 75 Prozent gestiegen ist, muss darin der empirische Beweis gesehen werden, dass ein gutes Drittel der Asylsuchenden ihre Papiere in der alleinigen Absicht zum Verschwinden bringt, die Rückführung zu erschweren. Eine andere plausible Erklärung für das Ansteigen der Zahl der papierlosen Asylbewerber nach Inkrafttreten der «Papierweisung» gibt es nicht.

Wenn man schliesslich weiss – ich stelle das ohne jeden fremdenfeindlichen Unterton fest –, dass zwei Drittel der tatsächlich zurückgeschafften Asylbewerber aus Ex-Jugoslawien bei uns straffällig geworden sind, wird endgültig klar, dass es nicht um eine blosse Floskel geht bei der Feststellung, es gelte, mit griffigen dringlichen Massnahmen die Akzeptanz für wirkliche Flüchtlinge in unserer Bevölkerung zu erhalten.

Es geht aber offen gestanden noch um etwas anderes: Nämlich darum, zu verhindern, dass allzuviel Wasser auf die politischen Mühlen jener Kreise geleitet wird, welche die Asylfrage missbrauchen, um ihr eigenes politisches Süppchen zu kochen und um mit extremen, wenig sachdienlichen Forderungen das politische Klima im Lande aufzuheizen. Wir brauchen griffige Massnahmen, um nicht einmal von irgendeiner Initiative mit extremen Forderungen überrollt zu werden.

Zur sachlichen Notwendigkeit kommt – das ist der zweite Punkt unserer Begründung – als Argument hinzu, dass das Vorgehen nach unserer Auffassung und ganz im Gegensatz zur Meinung meiner Vorrednerin nicht zu beanstanden ist. Mit den Artikeln des dringlichen Bundesbeschlusses werden wir nicht überfallen. Wir haben die Thematik vielmehr bereits im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes beraten; die konkreten Bestimmungen bringen nirgends eine Verschärfung, in einem Punkt aber eine deutliche Eingrenzung der Eingriffsmöglichkeiten.

Zudem halten wir den Vorwurf von Frau Bühmann für unbedeutend, die dringlich vorgeschlagenen Massnahmen sollten am Volk «vorbeigeschmuggelt» werden, nachdem Hilfswerke das Referendum gegen das totalrevidierte Gesetz angekündigt haben. Man kann durchaus umgekehrt argumentieren: Mit dem dringlichen Bundesbeschluss werden die um-

strittensten Bestimmungen der Totalrevision vorweg dem Referendum ausgesetzt, und wenn sie vor dem Volk nicht bestehen, ist selbstverständlich für ihr Verschwinden auch aus dem Gesetz gesorgt.

Wir haben bisher dargelegt, dass die FDP-Fraktion beim vorliegenden Gesetz ihre Marschrichtung parallel zu jener des Bundesrates sieht. Einen Wermutstropfen – das ist der dritte Punkt unserer Darlegungen – müssen wir allerdings beifügen: Es fällt auf, dass der Extrakt der griffigsten Massnahmen im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes, welcher nun im dringlichen Bundesbeschluss zeitlich vorgezogen werden soll, gar nicht aus der Küche des Departementes stammt, sondern im wesentlichen Innovationen des Ständerates entspricht. Das Parlament – konkret der Ständerat – war also auf dem Weg, sich besser gegen einen Ansturm der Asylbewerber zu wappnen, als es vorher das Departement bei der Totalrevision vorschlug. Der Vorwurf, das Departement schlage mit Doktor-Eisenbarth-Methoden um sich – dieser Vorwurf wurde in der Kommission von linker Seite erhoben –, geht jedenfalls völlig fehl. Das Departement scheint uns im Gegenteil immer noch recht behutsam – immer durch die äusseren Ereignisse gestossen – Schritt für Schritt vorzugehen.

Das ist insofern von Belang, als das Asylrecht einer Grossbaustelle gleicht, auf der in rollender Planung stets wieder um- und angebaut wird. Schon zweimal – mit dem Bundesgesetz über das Asylverfahren und den Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht – glaubte man, den Turnaround zu einem stabilen Rechtsgebäude geschafft zu haben, und stets ging der Wunsch nicht voll in Erfüllung.

Wenn wir von der FDP-Fraktion zum dringlichen Bundesbeschluss ja sagen, so ist das umgekehrt mit dem dringenden Wunsch verbunden, die nachfolgende Totalrevision enthalte am Schluss alle für einen effizienten Vollzug notwendigen Grundlagen und es trete wieder so etwas wie Rechtssicherheit und Rechtskontinuität auf diesem Gebiet ein.

Zwygart Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion wird für Eintreten plädieren. Es ist ein labiles Gleichgewicht, in dem wir stehen. Die langen Arbeiten der Kommission und das Hin und Her zwischen den Räten in der Asylgesetzrevision zeigen, dass man es sich in unserem Rat nicht leichtmacht, dass man sich bemüht, eine ausgewogene Lösung zu finden. Dadurch sind wir in eine Situation geraten, die uns Druck verschiedener Art aussetzt: Druck von innen, Druck aber auch von aussen und ebenso Druck im Parlament.

Wir verstehen, dass uns der Bundesrat aufgrund der innenpolitischen Lage diesen Beschluss vorgelegt hat. «Zeichen setzen», unter diesem Motto kam er vom Bundesrat her; ich meine, dass das durchaus verständlich ist. Wenn wir die echt Bedrohten in unserem Land aufnehmen wollen, müssen wir uns für den politischen Handlungsspielraum den Rücken freihalten. Mit dem dringlichen Bundesbeschluss wird versucht, das zu erreichen.

Der Missbrauch der Asylgesuche hat leider die fremdenfeindlichen Tendenzen verstärkt. So hat die kleine Gruppe der straffälligen Ausländer an gewissen Orten ein Klima geschaffen, das zu diesem fremdenfeindlichen Feuer beigetragen hat. Dem ist doch entgegenzutreten; wir müssen Massnahmen treffen. Es scheint uns den Versuch wert, den Willen zu zeigen, diesen Strömungen entgegenzutreten und gesetzliche Massnahmen zu treffen und nicht einfach passiv zu warten, bis z. B. die Kosovo-Problematik vorüber ist.

Es gilt aber vor allem auch, die wesentlichen Neuerungen der Revision der Asylgesetzes – ich denke z. B. an die Kategorie der Schutzbedürftigen – in der heutigen Lage nicht grundsätzlich zu gefährden. Wir sind uns bewusst: Der Preis ist hoch. Die Missbrauchsbekämpfung mit dem «Papierabschluss» geht in bezug auf die internationalen Bestimmungen an gewissen Orten bis an die Grenze. Wenn man an der Grenze ist, hat man keinen Spielraum mehr, und das ist gefährlich. Aber wir sind in einer Notsituation; ich meine, in gewissen Bereichen sind wir hier in Not.

Wir müssen uns auch bewusst sein, dass diese Massnahmen von unserer Seite auf der anderen Seite ebenso zu Massnahmen führen. Das sind nicht unbedingt wünschbare

Perspektiven, aber es bleibt uns nichts anderes übrig, als den Versuch zu wagen.

Ich habe vorhin bereits den Bezug zwischen dem Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich und dem Asylgesetz hergestellt. Kritische Punkte werden hier herausgenommen und in den Bundesbeschluss eingebracht. Mit den beantragten Übergangsregelungen haben wir Gewähr, dass die anderen Neuerungen im Asylgesetz nicht über Bord geworfen werden, falls das Gesetz in einer Volksabstimmung abgelehnt wird.

Wie schon ausgeführt, ist die Kategorie der Schutzbedürftigen für uns ein sehr wichtiger Punkt, und ich meine, gerade die aktuelle Lage im Kosovo zeigt folgendes: Wenn wir diese Kategorie der Schutzbedürftigen heute schon kennen würden, könnte der Bundesrat hier innerhalb von Tagen etwas beschliessen, was in der heutigen Lage nicht möglich ist. Ich könnte mir vorstellen, dass auch in den heutigen Ausführungen des Bundesrates diesbezüglich Andeutungen gemacht werden könnten.

Bemühend ist heute in Europa das Schwarzpeterspiel. Mit der Verschärfung unserer Bestimmung ist letztlich nichts gewonnen. Wir haben nun einmal mehr Beziehungen zu Ex-Jugoslawien als viele andere Länder in Europa, und dadurch sind die Verbindungen und die Wege dieser Menschen bekannt. Wo geht man hin, wenn man unter Druck ist? Man geht dorthin, wo man noch ein Beziehungsnetz vermutet. Darum müssen wir uns nicht verwundern, dass jetzt die Kosovo-Albaner verstärkt bei uns um Asyl ersuchen; dafür haben wir Verständnis. Aber wir brauchen die europäische Zusammenarbeit, wir sind als Schweizer nicht unbedingt in einer vorteilhaften Lage. So ist der Beitritt zum künftigen Dubliner Abkommen leider eine Notwendigkeit.

Der Druck, dem wir ausgesetzt sind, macht auch die Reaktion der Flüchtlingsorganisationen verständlich. Darum noch ein Wort zur Referendumsandrohung dieser Organisationen: Wir haben sehr viel Verständnis für diese Haltung, und ich muss feststellen, dass dieser Druck auch Wirkung gezeigt hat, indem man gewisse Bestimmungen flexibilisiert hat. Vor allem beeindruckend ist auch die konstruktive Mitarbeit dieser Flüchtlingsorganisationen. Sie leisten eine wertvolle Arbeit an der Front, und das ist ein Kapital, das man nicht leichtfertig aufs Spiel setzen darf.

Es ist darum zu hoffen, dass das Departement, insbesondere die zuständigen Personen, die Flüchtlingsorganisationen ernst nehmen. Ihre Vorschläge haben zum Teil Hand und Fuss. Wir brauchen dafür in vielen Bereichen gar keine Gesetzesänderungen: Die Vorschläge können in Aufnahmezentren und Flughäfen umgesetzt werden. So hoffen wir als LDU/EVP-Fraktion, dass diese Anregungen nicht unter den Tisch gewischt, sondern weitergetragen und weiterbearbeitet werden.

Die Menschen, die an unsere Tür pochen, sollen ernst genommen werden. Asylsuchende brauchen Anwälte, brauchen «Übersetzer» für ihre Fragen und Probleme. Flüchtlingsorganisationen können das viel besser als andere. Darum ist es auch verständlich, dass sie diesen politisch harten Entscheid treffen und uns mit dem Referendum drohen. Die Mehrzahl der ankommenden Menschen aus Krisengebieten sind nicht Verbrecher oder Leute, die ein System ausnutzen wollen. Es sind einfach Frauen, Kinder, Männer; für sie sollten wir die Tür offenhalten.

Unter diesen Umständen sind wir der Meinung: Es ist den Versuch wert, den Weg des dringlichen Bundesbeschlusses zu beschreiben. Darum wird unsere Fraktion der Dringlichkeit zustimmen.

Aeppli Regine (S, ZH): Als Präsidentin des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks möchte ich den Vorwurf von Herrn Leu, dass die Hilfswerke ihre innenpolitische Verantwortung nicht wahrnehmen, in aller Form und Deutlichkeit zurückweisen. Das Gegenteil ist der Fall: Die offizielle Politik delegiert die Verantwortung für die Betreuung der Flüchtlinge und ihre Integration an die Hilfswerke. Sie sind die Trägerinnen des Restbestandes unserer humanitären Tradition. Sie leisten mit ihrer Arbeit einen gesellschaftlichen Beitrag, um den sich

heute viele foutieren, weil sie die Augen vor dem Schicksal aller Menschen auf der Flucht verschliessen.

Die fremdenfeindliche Stimmung, die durch die Segregation entsteht, wird von gewissen politischen Kreisen sogar bewusst geschürt, und daraus wird politisches Kapital geschlagen. Wenn etwas Innenpolitisch verantwortungslos ist, dann ist es in diesen Kreisen zu orten.

Steinemann Walter (F, SG): Ich plädiere im Namen der Fraktion der Freiheits-Partei für Eintreten auf die Änderungen des Asylgesetzes und des Anag sowie auf die dringlichen Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich.

Wir sind es unseren Bürgern schuldig, endlich und rasch griffigere Gesetze gegen den täglich zunehmenden Asylmissbrauch zu verabschieden. Sonst wird unser Land zu Lasten der Bevölkerung weiter von sogenannten falschen Asylbewerbern überschwemmt.

Obwohl wir die vorliegenden Artikel nicht als sehr wirksam beurteilen, unterstützen wir die Vorlage. Die Massnahmen sind immer noch «gummig» und mit Wenn und Aber relativiert. Aber sie gehen wenigstens in die richtige Richtung, und das ist ja schon etwas.

Das Asylland Schweiz ist nach wie vor viel zu attraktiv für illegale Einwanderer und Asylmissbraucher. Die Vorlage ist auch eine Folge der dramatischen Zunahme der Asylmissbrauche, der illegalen Einwanderung und der Ausländerkriminalität. Für dringliche Massnahmen ist es allerhöchste Zeit.

Mit diesen dringlichen Massnahmen werden lediglich einzelne Teile des revidierten Asylgesetzes vorzeitig in Kraft gesetzt. Trotzdem laufen linke Kreise unverständlicherweise dagegen Sturm, obwohl es nur um den dringend nötigen Kampf gegen die Missbräuche geht. Anvisiert sind vorab papierlose und illegale Ausländer, die mit einem nachträglich gestellten Asylgesuch ihre Wegweisung verhindern wollen. Es ist deshalb nicht verwunderlich – aber den Bürgern und Steuerzahler nicht mehr zumutbar –, dass die Asylgesuche schon im letzten Jahr gegenüber 1996 massiv zunahmten und dass in den letzten Monaten, d. h. im ersten Quartal 1998, wiederum über 50 Prozent mehr Asylgesuche eingereicht werden konnten.

Während z. B. im grossen Frankreich 1997 «nur» 19 000 Asylgesuche eingereicht wurden, waren es in der kleinen Schweiz über 24 000. Kein westliches Land hat pro Kopf der Bevölkerung auch nur annähernd so viele Asylanten. Wir nähern uns wieder den inakzeptablen Höchstzahlen von 1991, als über 41 000 Asylgesuche gestellt wurden, während es in den umliegenden Ländern immer weniger Asylgesuche gibt. Da kann doch etwas nicht stimmen!

Nachdem die umliegenden Staaten ihre Asylgesetzgebung in letzter Zeit massiv verschärft haben, nehmen die Migrationsströme den Weg des geringsten Widerstandes. Dieser führt erfahrungsgemäss auf mehr oder weniger direktem Weg in die attraktive Schweiz. Die Asylgesuche nehmen weiter zu. Wir kommen – wie vorgängig erwähnt – in die ungunstigen Zeiten der Jahre 1990/91, ohne dass parallel dazu die Anerkennungsquote steigen würde.

Ganz anders sieht es bei den Rückschaffungen von rechtmässig abgewiesenen Asylbewerbern aus. Unzählige tauchen unter. Damit werden die heutigen Asylverfahren mehr und mehr zur Farce, da deren Ergebnisse nur in geringer Zahl umgesetzt werden können: Kaum 5 Prozent der Immigranten verlassen unser Land wieder.

Herr Bundesrat Koller kommentierte die knappe Ablehnung der Asyl-Initiative vor etwa eineinhalb Jahren mit folgenden Worten: «Ich werte das Abstimmungsresultat als Aufforderung, den Zuwachs der ausländischen Wohnbevölkerung weiter zu reduzieren.»

Weder in der Vergangenheit noch heute ist dieses Ziel erreicht worden. 1998 werden wir Schweizer Steuerzahler wieder weit über eine Milliarde Franken für den Asylbereich zu bezahlen haben. Wir müssen uns daher endlich entschliessen, das Problem, das so viele Bürger belastet, als Problem anzuerkennen und wirksame Schritte für seine Lösung einzuleiten, statt weiterhin eine Pseudoflüchtlingspolitik für reine Wirtschaftsflüchtlinge aufrechtzuerhalten.

Die Fraktion der Freiheits-Partei unterstützt die Absicht des Bundesrates, über die dringlichen Massnahmen wenigstens endlich den Versuch zu unternehmen, im Asylbereich Gegensteuer zu geben. Insbesondere von den zusätzlichen Nichteintretenstatbeständen bei Nichtabgabe von Reisepapieren und bei illegalem Aufenthalt versprechen wir uns eine gewisse Entlastung. Die Anstrengungen im Asylbereich dürfen sich jedoch nicht in der Stabilisierung der Zahlen erschöpfen. Vielmehr muss mit griffiger Handhabung der Gesetze im Umgang mit straffälligen, gewalttätigen und renitenten Asylbewerbern Erfolg erzielt werden. Die Schweizer Bevölkerung wird gegenüber Menschen in echter Not nur offen sein können, wenn Missbräuche geahndet werden. Wir bitten Sie daher, der dringlichen Vorlage zuzustimmen.

Schmid Samuel (V, BE): Ich beantrage Ihnen namens der SVP-Fraktion, auf beide Vorlagen einzutreten, die Dringlichkeit gutzuheissen und generell die Anträge der Mehrheit anzunehmen.

Für uns bedeutet Dringlichkeit kein Ausschalten der Volksrechte. Es ist ein absolut verfassungsmässiger Vorgang, der in sich selbst rechtens ist. Der Vorwurf, dass Volksrechte geschmälert würden, ist ungerechtfertigt.

Die Situation, die zu diesem Erlass geführt hat, wurde in der Botschaft, aber auch von den Kommissionssprechern und einzelnen Referenten hier deutlich dargelegt. Wenn wir im ersten Quartal dieses Jahres eine fünfzigprozentige Steigerung der Gesuche feststellen müssen und auch in diesem Jahr eine deutliche Steigerung oder fast Verdoppelung der Gesamtzahl an Gesuchen zu befürchten haben, dann sind dies keine bedeutungslosen Fakten.

Sicher, auch für uns ist das Bekenntnis unseres Landes als klassisches Asylland nicht bedeutungslos. Der Fries in der Eingangshalle unseres Parlamentsgebäudes, der auf diese Bedeutung unseres Landes hinweist, soll nicht an Symbolkraft verlieren. Wir haben eine humanitäre Tradition – insbesondere als Kleinstaat –, und wir genießen nicht zuletzt deswegen einen entsprechenden Respekt. Wir sind stolz, Sitznation des Roten Kreuzes zu sein und das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge beherbergen zu dürfen. Deshalb ist es für uns durchaus auch richtig, dass im vergangenen Jahr 5000 Menschen in diesem Land Asyl gewährt wurde und dass wir mit anderen Ländern die höchsten Asylquoten ausweisen.

Asylpolitik ist selbstverständlich – da stimme ich auch mit einigen kritischen Votanten überein – nicht primär eine quantitative Frage. Es ist vielmehr ein humanitäres, menschliches Problem. Allerdings, das darf nicht vergessen werden, ist in diesem Zusammenhang auch eine andere Frage von hoher ethischer Bedeutung, nämlich: Helfen wir wirklich den Richtigen?

Leder müssen wir in diesem Zusammenhang mit unserer derzeit wahrscheinlich zu grosszügigen Politik viele, zu viele Missbräuche feststellen. Zu viele jedenfalls für ein Volk, das sich einiges an Beschränkungen gefallen lassen muss. Für eine Gesellschaft, der man täglich vorrechnet, sie lebe über ihre Verhältnisse, ist ein Jahresaufwand von über einer Milliarde Franken mindestens dann störend, wenn man zu viele Profiteure nachweisen kann und wenn sich der ordentliche Vollzug nicht mehr durchsetzen lässt. Kann nämlich die Frage nicht mehr klar beantwortet werden, ob wir wirklich den richtigen Leuten helfen, geht es neben der ethischen Verpflichtung gegenüber echt Bedürftigen auch um die Frage der Gerechtigkeit, und hier haben wir als Gesetzgeber tätig zu werden.

Es muss nämlich festgestellt werden, dass wir Leute mehrfach unterstützen, weil die Identifikationssysteme nicht funktionieren; es muss festgestellt werden, dass ein Drittel der Insassen in Asylunterkünften nicht registriert sind – mindestens ergaben dies Stichproben –; man muss feststellen, dass ein zunehmender Anteil an Kriminellen aus diesem Bereich stammt oder dass von 1000 bis jetzt zurückgeschafften Jugoslawen zwei Drittel Kriminelle waren. Vor diesem Hintergrund ist es schwer, verständlich zu machen, dass wir keine sogenannten Kontingentsflüchtlinge mehr aufnehmen, Leute also

nicht mehr aufnehmen, deren unbeschreibliche und unmittelbare Not eine Aufnahme mehr als nur rechtfertigen würde. Dieser Frage hat sich dieses Parlament ebenfalls anzunehmen, und wir stehen vor einem ersten Schritt.

Glauben Sie wirklich, dass das Thema einzig und allein, wie es Herr de Dardel vorgetragen hat, eine Konsequenz des «agenda settings» einer einzelnen Partei sei? Wenn Sie wirklich dieser Meinung sind, dann täuschen Sie sich gewaltig. Ich bitte Sie, selbst wenn die Massnahmen als erster Schritt zu verstehen sind und an sich – auch nach unserem Dafürhalten – wahrscheinlich noch nicht genügen werden, dieser Vorlage zuzustimmen und die Dringlichkeit zu bejahen.

Bühlmann Cécile (G, LU): Herr Schmid Samuel, ist Ihnen bekannt, dass die ersten Rückschaffungen abgewiesener Asylbewerber aus Kosovo laut Aufforderung des BFF in erster Linie sogenannte Renitente und Kriminelle betreffen? (*Zwischenruf Dreher*) – Ich bitte Sie, mir nicht dreinzureden, Herr Dreher! Ich konzentriere mich jetzt auf meine Frage. – Es wurde gesagt, in erster Priorität würden solche Leute zurückgeschafft, und jetzt sagen Sie, zwei Drittel der Zurückgeschafften seien Kriminelle. Ich frage Sie: Wissen Sie, welcher Anteil von allen in der Schweiz anwesenden abgewiesenen Asylsuchenden aus Kosovo Kriminelle sind? Die Kantone mussten die Leute ja melden. Ich würde es sehr schätzen, wenn Sie diese Zahl auch bekanntgeben würden, denn sonst suggerieren Sie, dass zwei Drittel all dieser Leute Kriminelle seien.

Schmid Samuel (V, BE): Ich kenne die Zahl aus dem Kanton Zürich, wonach der Anteil aus diesem Bereich von 9 auf 30 Prozent zugenommen hat. Ich weiss aus unseren Verhandlungen in der Kommission, dass unter den Zurückgeschafften zwei Drittel Kriminelle waren. Dass diese Kriminellen in erster Linie zurückgeschafft werden mussten, ist klar. Wenn Sie daraus den Schluss ziehen, ich hätte die Meinung vertreten, dass generell zwei Drittel dieser Leute kriminell seien, dann unterstellen Sie mir etwas. Jedenfalls war das nicht meine Aussage.

Fehr Hans (V, ZH): Ich kann Ihnen versichern, dass heute die Bevölkerung der Schweiz auf dieses Parlament schaut und genau wissen will, ob dieses Parlament jetzt endlich die Kraft und den Willen hat, klaren Missbräuchen im Asylbereich entgegenzutreten. Es geht heute darum, mit den dringlichen Massnahmen das traditionelle Asylland Schweiz zu bewahren; die Schweiz braucht diese dringlichen Massnahmen dringend, um Asylland zu bleiben. Deshalb müssen wir diese Missbräuche zugunsten echter Flüchtlinge bekämpfen.

Ich höre zwar von linker Seite, von Herrn de Dardel, Frau Fankhauser usw., was es auch in der Kommission immer wieder hiess: Ja, natürlich, wir sind auch gegen Missbräuche, wir wollen sie bekämpfen. Herr de Dardel, meine Damen und Herren zur Linken: Diese Massnahmen sind reine Missbrauchsbekämpfungsinstrumente, das Nichteintreten auf Gesuche von «Papierlosen», die die Papiere vorher wegwerfen, das Nichteintreten auf Gesuche von Illegalen, welche im letzten Moment – bei der Verhaftung, bei Razzien – noch schnell ein Gesuch stellen, um nicht weggewiesen zu werden, sind reine Missbrauchstatbestände. Ich bitte Sie, die Leute, die für oder gegen die dringlichen Massnahmen sind, jetzt nicht dergestalt in Böse und Gute einzuteilen, das ist nicht ganz in Ordnung. Ich bitte Sie – ich muss mich halt leider vor allem an die Linke wenden, Sie haben nun meine ganze Aufmerksamkeit –, schauen Sie doch die Zahlen an. Die Zahlen zeigen eine dramatische Situation bei der Zunahme der Gesuche, bei der Zunahme des Missbrauchs: Es gibt im Vergleich zum letzten Jahr fast 50 Prozent mehr Gesuche in diesen ersten fünf Monaten. Die Anerkennungsquote liegt praktisch unverändert bei 10 Prozent oder sogar noch tiefer. Am 30. April 1998 waren in der Schweiz 139 504 Personen des Asylbereichs, also rund 140 000 Personen. Seit 1989 ist diese Zahl von 78 000 auf diese 140 000 Personen stetig angestiegen – und Sie wollen diese dringlichen Massnahmen jetzt bekämpfen?

Nehmen Sie zum Thema Kriminalität noch die Aktion Citro der Berner Polizei gegen den Drogenhandel. In den ersten fünf Monaten des Jahres wurden im Zusammenhang mit Drogendelikten 1918 Leute verhaftet. 91 Prozent waren Asylananten. Das sind die Tatsachen. Nehmen Sie die Situation an der Südgrenze, wo wir vergleichen mit dem Vorjahr ein Mehrfaches an illegalen Einwanderungen haben.

Schauen Sie auch, was das Ausland macht! Italien geht so weit, dass Schleppertätigkeit nicht mehr bestraft wird, wenn die Schlepper die Leute aus dem Land hinausführen, wohl aber, wenn sie die Leute nach Italien hereinbringen. Auch Italien untersteht dem Völkerrecht, das müssen Sie auch zur Kenntnis nehmen.

Die Schweiz ist heute für Asyilmisbrauch viel zu attraktiv. Darum haben wir bald wieder Zustände wie Anfang der neunziger Jahre. Ich muss noch einmal der Linken die Ehre erweisen: Dass das Referendum gegen die Asylgesetzrevision gekommen ist – von der Asylkoordination beschlossen, wo Sie ja grosse Sympathien haben –, hat ganz klar die Notwendigkeit dieser dringlichen Massnahmen mitverursacht. Das haben Sie sich also selbst zuzuschreiben.

Herr de Dardel: Leider ist es nicht so, dass die Anliegen der SVP-Initiative in diesen dringlichen Massnahmen enthalten sind. Herr Bundesrat Koller hätte uns diesen Gefallen auch nicht erwiesen. Diese dringlichen Massnahmen sind im Vergleich zur Asyl-Initiative, die Sie leider bekämpft haben – ich weiss auch nicht warum –, ein kleiner Schritt in diese Richtung. Aber das sind überhaupt nicht – ich bedaure das – die Massnahmen, die wir brauchen würden. Aber wir brauchen diese dringlichen Massnahmen, um wenigstens eine beschränkte Abhaltewirkung gegen Leute zu erzielen, die unser Asylrecht missbrauchen.

Zum Schluss will ich noch zwei Dinge klarstellen:

1. Ich bitte Sie: Vermischen Sie den Fall Kosovo, den ich sehr bedaure, nicht mit diesen dringlichen Massnahmen. Wenn sich in Kosovo – was ich nicht hoffe – tatsächlich ein Flächenbrand ausbreiten sollte, dann hat das nichts mit den dringlichen Massnahmen zu tun, sondern dann stellt sich für den Bundesrat die Frage, ob er temporär eine gewisse Anzahl schutzbedürftige Kriegsflüchtlinge aufnehmen will. Das müsste dann zu gegebener Zeit wirklich geprüft werden.

2. Das wurde von anderer Seite, auch von Madame Ducrot, gesagt: Vermischen Sie bitte nicht das Schengener Abkommen mit dem Dubliner Erstasylabkommen. Sie haben nichts miteinander zu tun. Das Dubliner Abkommen ist zwar auf dem Papier in Kraft, aber Eurodac, das elektronische Erkennungssystem, funktioniert überhaupt noch nicht. Dass jetzt mehr Asylgesuche kommen, kann also nicht die Folge davon sein, dass wir beim Dubliner Abkommen nicht dabei sind. Die Schweiz muss selbst für Ordnung sorgen in unserem Land, auch im Asylbereich, und die Spreu vom Weizen trennen. Das sind wir unserer Asyltradition schuldig.

Fankhauser Angelina (S, BL): Kosovo brennt, und die Schweiz ist daran, den Zugang zum Asylverfahren im Dringlichkeitsrecht – also als Notmassnahme – massiv zu erschweren. Das darf doch nicht wahr sein! Ausgerechnet in der Zeit, da dieses Land seine jüngste Geschichte mühsam aufarbeitet, werden Missbrauchsvermutungen benützt, um einen – wie Herr Bundesrat Koller zu sagen pflegt – Trendbruch zu provozieren.

Was werden uns die Kosovo-Albanerinnen und -Albaner, die diesem vom Bundesrat ersehnten Trendbruch zum Opfer fallen werden, morgen und übermorgen sagen? Welche Rechnung werden sie uns – der Schweiz – vielleicht zu Recht präsentieren? Es geht uns um das Schicksal von bedrohten Menschen, die nicht in das Schema des BFF passen. Es geht uns auch um den Ruf der Schweiz.

Kein Land gehe so weit wie die Schweiz, sagt der für die Schweiz zuständige Kommissar des UNHCR. Will dieses Land tatsächlich Schrittmacherin in Europa für einen immer engeren Zugang zum Asylverfahren sein? Will die Schweiz tatsächlich den verhängnisvollen Rechtstrend in der Ausländerpolitik mit seinem unheilvollen Signal noch fördern? Nein, das kann nicht sein, nochmals nein!

Wir brauchen zuerst soziale Sicherheit. Was wir brauchen, Herr Bundesrat, ist eine Trendwende, kein Trendbruch. Wir sollen, wir müssen uns heute gegen eine zukünftige Belastung durch die Geschichte verwahren. Was die Schweiz in der Entwicklungshilfe auszeichnet – namentlich der Dialog mit Nichtregierungsorganisationen –, das muss im Inland jetzt dringend nachgeholt und intensiviert werden.

Herr Bundesrat, bevor wir auf diese Massnahmen eintreten und Ihre Dringlichkeit beschliessen, sollten Sie bitte die wichtigsten Kreise in diesem Bereich zu einer dringlichen Asylkonferenz zusammenerufen: Die Hilfswerke, die Kirchen, die Parteien, die Experten sollen mit der Bundesratsdelegation zusammensitzen und vor allem die Vorschläge von Professor Walter Kälin als Basis für eine neue Politik, für eine Trendwende in diesem Land verwenden.

Ich erwähne eine der organisatorischen Massnahmen, die Herr Professor Kälin dem Bundesrat vorschlägt. Er sagt unter anderem, dass BFF sollte mobile Befragerequipes bilden, welche bei Verdacht auf Missbrauch – z. B. bei Asylsuchenden im Anschluss an eine Drogenrazzia oder eine Verhaftung – sofort zum Einsatz kommen und in der Regel innert kürzester Zeit einen Entscheid fällen können. Die gesetzliche Basis für ein solches Vorgehen findet sich in Artikel 28 Absatz 4 des Asylgesetzes. Wir brauchen also für das, was Sie wollen, keine dringlichen Beschlüsse, keine Notstandsmassnahmen.

Ich rufe Sie auf, Herr Bundesrat Koller: Rufen Sie diese dringliche Asylkonferenz ein; sammeln Sie die Kräfte, welche in diesem Land für das Durchsetzen einer echten humanitären Politik noch vorhanden sind. Nicht die Repression muss verstärkt werden, sondern das, was gut ist in diesem Land: die Solidarität, die Anteilnahme. Dafür sind diese dringlichen Massnahmen absolut ungeeignet.

Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, auf diese Vorlage nicht einzutreten und ihr die Dringlichkeit zu verweigern, weil die Chance woanders besteht. Ich bin überzeugt, dass die Kräfte, die ich genannt habe, bereit wären, falls sie eingeladen werden, alles noch einmal zu diskutieren und ganz konkret lösungsorientierte Vorschläge zu erarbeiten. Die SP-Fraktion wird geschlossen gegen Eintreten und gegen die Dringlichkeit stimmen.

Weil es eilt, Herr Bundesrat, gebe ich Ihnen Briefpapier, damit Sie diese Einladung sofort starten können. Die Leute sind vorgewarnt, dass etwas kommen könnte. Ich bitte Sie, helfen Sie mit, dass wir diese Chance nützen können.

Leuba Jean-François (L, VD): Le groupe libéral votera l'entrée en matière et l'arrêté fédéral urgent. Il ne le fera toutefois pas sans hésitations. La première de nos hésitations provient du fait qu'au fond de tout libéral, il y a une certaine répulsion pour des mesures de contrainte qui sont prises à l'égard d'autres êtres humains. Nous souhaiterions bien plus que chacun puisse aller et venir à sa guise, s'établir là où il le souhaite sans limitation, et sans que l'on doive examiner si telle ou telle condition est remplie. Mais nous sommes bien conscients que c'est un rêve, ce rêve que nous avons nous-mêmes, mais qui n'est pas conforme à la réalité.

Nous avons – deuxième hésitation – toujours émis des réserves en ce qui concerne la transformation de l'accueil des réfugiés en une espèce de course d'obstacles juridiques qui résulte d'une législation toujours plus touffue et parfois contradictoire. La législation sur l'asile constitue en somme le fonds de commerce de la Commission des institutions politiques, dans la mesure où, chaque année à peu près, elle doit reprendre l'un ou l'autre aspect de cette législation. Les trop fréquentes modifications nuisent sans aucun doute à la sécurité du droit; elles sont aussi, à nos yeux, le signe d'une mauvaise législation.

J'aimerais rappeler que, dès 1978, notre ancien collègue M. Bonnard avait lui-même souligné qu'il aurait mieux valu, au lieu de prévoir une loi sur l'asile, se contenter de l'application par le Conseil fédéral de la Convention européenne de 1951 relative au statut des réfugiés. Cette manière aurait probablement permis plus d'humanité, plus de souplesse aussi et une meilleure adaptation aux conditions tout le temps

changeantes de la situation de l'asile. L'évolution de notre législation sur l'asile paraît donner bien raison à notre ancien collègue M. Bonnard, hélas vingt ans plus tard!

A vrai dire, en ce qui concerne la procédure, nous n'avons pas très bien compris celle choisie par le Conseil fédéral, qui nous paraît s'être compliqué à plaisir la tâche. Selon nous, il eût été préférable de déclarer l'entrée en vigueur immédiate, par un arrêté fédéral urgent, de trois, quatre ou cinq articles de la loi fédérale sur l'asile, celle que nous devrions normalement achever au cours de cette session.

La situation qui en serait résultée aurait été beaucoup plus claire. La gauche, qui a annoncé à grand renfort de trompettes le lancement d'un référendum contre cette loi, aurait eu une situation tout à fait claire: il n'y aurait eu qu'un référendum à lancer. Si la loi était refusée, les dispositions entrées en vigueur en vertu de l'arrêté seraient tombées d'elles-mêmes. Des dispositions transitoires n'auraient même pas été nécessaires à cet égard. Et si la loi était admise, elle aurait pris sans difficulté, tout simplement et automatiquement, le relais de l'arrêté fédéral.

Pour ne pas compliquer une situation qui l'est déjà suffisamment du point de vue législatif, nous avons renoncé à déposer une proposition dans ce sens. Mais nous pensons que le Conseil fédéral, encore une fois, s'est compliqué la tâche.

D'autres orateurs l'ont déjà dit, nous devons le répéter: ceux qui ont annoncé à grands cris le lancement du référendum contre la loi sur l'asile portent une lourde responsabilité dans la création de cet arrêté fédéral urgent, car il est clair que si la loi avait été adoptée normalement, sans référendum, au mois de juin, elle aurait pu entrer en vigueur le 1er octobre. Le référendum rendra cette entrée en vigueur impossible, d'où la nécessité de l'arrêté fédéral urgent.

Du côté des organisations humanitaires et de la gauche, on devrait une fois prendre conscience d'un problème. On ne peut pas s'opposer à tout renvoi de requérant d'asile, d'une part – chaque fois qu'on essaie de renvoyer des requérants d'asile, on pousse des cris épouvantables –, et simultanément s'opposer au tri qui est fait à l'entrée. C'est de deux choses l'une: ou bien on admet que ceux qui ne sont pas reconnus comme réfugiés doivent s'en aller, ou bien on admet qu'on fasse un tri strict à l'entrée pour bien distinguer ceux qui sont des réfugiés de ceux qui ne le sont pas, sachant qu'ensuite on a les pires difficultés pour renvoyer ceux auxquels l'asile n'est pas accordé.

Je remarque que, sur ce sujet, la gauche n'en est pas à une contradiction près: on nous annonce un référendum contre une loi qui introduit précisément – précisément – la catégorie des réfugiés de la violence qui n'existe pas dans la loi actuelle, cette catégorie qui pourrait justement être très utile en ce qui concerne le Kosovo. On nous annonce ce référendum contre une disposition qui devrait satisfaire justement ceux qui ont à cœur de défendre la situation des réfugiés.

Cela étant rappelé, il convient de justifier notre appui à l'arrêté fédéral urgent:

1. A côté de l'augmentation du nombre des requêtes – et il faut manier effectivement avec précaution cette augmentation, parce qu'elle peut être justifiée par des faits de violence et des faits de poursuite qui varient d'une année à l'autre –, nous sommes surtout frappés par la diminution spectaculaire du nombre de requérants d'asile qui présentent leurs papiers au moment où ils arrivent en Suisse.

J'aimerais rappeler qu'avant le fameux arrêt du Tribunal fédéral qui a cassé une ordonnance ou une instruction du Conseil fédéral, 60 pour cent des requérants présentaient leurs papiers en entrant en Suisse. Aujourd'hui, nous atteignons à peine 25 pour cent. Qu'est-ce que ça signifie? Cela signifie qu'il y a au moins 35 pour cent de plus parmi les requérants qui sont des tricheurs et qui, pour des raisons évidentes, ne veulent pas présenter leurs papiers.

C'est la raison pour laquelle l'arrêté nous paraît justifié sur ce point.

2. Nous aimerions rappeler que la non-entrée en matière prévue dans l'arrêté pour les requérants sans papiers ne signifie pas que les requérants sont renvoyés sans audition. Au contraire, l'arrêté fédéral urgent prévoit expressément que l'on

procède à l'audition des requérants avant de prononcer la non-entrée en matière. Par conséquent, les requérants auront le droit, en présence d'un représentant des organisations d'entraide, de s'exprimer et peut-être d'expliquer de façon plausible pour quelle raison ils n'ont pas les papiers qu'on leur réclame.

3. Lorsque la police fait un contrôle dans un centre de requérants d'asile, comme elle l'a fait à Montblesson, et qu'elle découvre qu'à peu près la moitié – la moitié – des résidents de ce centre n'ont pas fait de demande d'asile, mais que ce sont simplement des gens qui sont venus pour y exercer des activités qui vraisemblablement sont illicites, il faut quand même se demander si quelque chose ne doit pas être changé à notre système, et si un contrôle plus efficace à la frontière ne doit pas être introduit.

4. Nous ne savons pas, nous ne prétendons pas savoir, et nous nous méfions toujours de ceux qui savent comment le peuple pense. Mais nous disons qu'il y a une assez grande vraisemblance pour que notre peuple adopte ce principe: l'asile, oui, l'abus, non.

Ce qui est en cause dans cet arrêté, c'est un essai de décourager ceux qui n'ont pas de chances de devenir vraiment des réfugiés, ceux qui n'ont pas de chances de se voir accorder l'asile. Le but de cet arrêté urgent, c'est d'essayer de les retenir et de les décourager. Ce n'est pas une question de politique intérieure, c'est une question de politique à l'égard de ceux qui sont à l'extérieur, que nous ne souhaitons pas voir venir dans notre pays s'ils n'ont pas de véritables motifs. Ça, nous croyons que notre peuple est capable de le comprendre, qu'il est capable de garder la porte ouverte à l'asile tout en voulant combattre les abus.

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG), Berichterstatter: Wenn ich mir gewisse Voten der Gegner dieser Vorlage angehört habe, so muss ich mich fragen, worüber wir hier eigentlich diskutieren. Ich habe den Eindruck gewonnen, wir würden mit dieser Vorlage den Asylbegriff einengen, wir würden das Prinzip des Non-refoulement aufheben, besonders als man das Beispiel Kosovo herangezogen hat.

In bezug auf echte Flüchtlinge, die in unser Land kommen, bringt diese Vorlage überhaupt keine Änderung. Die Grundprinzipien unseres Asylrechtes bleiben vollumfänglich in Kraft; es werden auch in Zukunft rechtsstaatlich saubere Verfahren durchgeführt, damit diejenigen Asylsuchenden, die an Leib und Leben gefährdet sind, bei uns Aufnahme finden.

Es ist die Aufgabe der Gesetzgebung, die Gesetze so nachzuführen, dass sie den Gegebenheiten Rechnung tragen. Wir stellen nun einmal fest, dass sich in letzter Zeit gewisse neue Missbrauchstatbestände ereignen. Es sind vor allem die Kantone – die das Asylgesetz zu vollziehen haben –, die uns darauf aufmerksam gemacht haben, dass gewisse Veränderungen stattgefunden haben, auf die sie mit der geltenden Gesetzgebung keine Antwort haben. Wenn wir feststellen, dass immer mehr Leute, die an unsere Grenzen kommen, ihre Papiere vernichten, nur damit sie dann länger bei uns bleiben oder überhaupt nicht ausgewiesen werden können, weil die Beschaffung der Papiere so schwierig ist, müssen wir doch als Gesetzgeber eine Antwort geben können. Auch beim andern Missbrauch, wo man in die Schweiz einreist, ohne eine Aufenthaltsbewilligung zu ersuchen, und dann im Zeitpunkt, wo man irgendwie mit dem Gesetz in Konflikt kommt, nachträglich ein Asylgesuch stellt, kann man doch nicht einfach zuschauen. Das wäre nicht die Art und Weise, wie wir unseren Rechtsstaat aufrechterhalten.

Darum ist die ganze Aufregung, die hier zum Ausdruck gekommen ist, nicht am Platz – die Grundprinzipien, die Grundpfeiler unseres Asylrechtes werden mit diesen Bestimmungen nicht in Frage gestellt.

Es ist auch bemerkt worden, es sei rechtsstaatlich sehr fragwürdig, dass jetzt ein dringlicher Bundesbeschluss erlassen werde, um das Referendum gegen das Asylgesetz zu unterlaufen. Es wird vielmehr die Möglichkeit gegeben, gleichzeitig beim dringlichen Bundesbeschluss und beim Asylgesetz das Referendum zu ergreifen. Die Volksrechte werden hier vollumfänglich gewahrt.

Zum Schluss noch eine letzte Bemerkung: Es wird immer so getan, als ob nur Leute, die an Leib und Leben gefährdet sind, in unser Land kommen. Man vergisst – oder will das nicht sehen –, dass viele Schlepperorganisationen im Ausland tätig sind und dort mit FÜchtlingen ihr gutes Geld verdienen. Mit einem griffigen Asylgesetz bekämpfen wir indirekt diese Schlepperorganisationen. Dieser dringliche Bundesbeschluss ist indirekt auch ein Signal an diese Schlepperorganisationen: Wir zeigen damit, dass wir nicht bereit sind, ihr dunkles Geschäft weiterhin zu dulden. Aus diesen Gründen bitte ich Sie noch einmal, die Dringlichkeit zu beschliessen und auf die Vorlage einzutreten.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: Je constate que la majorité des groupes est favorable à l'entrée en matière sur ces mesures d'urgence, à l'exception du Parti socialiste et des Verts. Permettez-moi de reprendre deux ou trois éléments des interventions de la matinée. Monsieur de Dardel, vous dites que l'arrêté fédéral urgent reprend les propositions de l'initiative UDC que nous avions combattue. Vous le savez, les illégaux et les sans-papiers ne sont pas renvoyés sans autre forme de procès. Ils ont droit à une audition complète. La majorité de la commission – vous y étiez – a répété que l'accueil de ces requérants devait être digne du respect qu'on leur doit. Du reste, dans l'initiative UDC, il y avait d'autres dispositions qui étaient très pénalisantes pour les réfugiés – je pense entre autres à la gestion des revenus et de la fortune par la Confédération, ce qui était inadmissible.

La comparaison avec la guerre est également infondée. Nous avons maintenant des garanties qui n'existaient pas à l'époque: je pense justement à cet examen individuel en présence d'une oeuvre d'entraide, garantie d'objectivité et d'impartialité. Il y a également possibilité d'interjeter recours auprès d'une commission judiciaire indépendante. Nous appliquons également le principe du non-refoulement: une personne qui risque d'être persécutée, menacée dans son pays, n'est pas renvoyée si celui-là n'est pas sûr.

Au nom de la commission, Monsieur de Dardel, je ne peux pas accepter votre demande de non-entrée en matière puisqu'il en a été décidé en commission et que, dans le fond, les dispositions que nous allons accepter sont les mêmes que celles que nous avons acceptées dans la loi sur l'asile. C'est une décision démocratique et, même si nous le déplorons, devant une décision démocratique, nous n'avons qu'à nous incliner.

Madame Bùhimann, vous dites qu'il s'agit de mesures d'urgence exceptionnelles. C'est vrai que le délai est fort court. Je n'ai pas un grand passé de politique fédérale, mais je sais que nous avons déjà mis en vigueur des arrêtés fédéraux urgents, notamment au mois de décembre de l'année dernière. Cet arrêté urgent a été décidé en octobre 1997 et appliqué en décembre; donc le délai était court également. Il s'agissait de l'arrêté fédéral instituant des mesures d'économie dans le domaine des traitements de la Confédération.

Le but de l'arrêté fédéral urgent est vraiment justifié. Je vous rappelle, Madame Bùhimann, que nous accueillons, proportionnellement à notre population, dix fois plus de réfugiés que la France voisine, deux fois plus que l'Allemagne, plus que tous les pays européens. Du reste, s'il y a un afflux de requérants qui arrivent du Kosovo, cela provient de la présence en Suisse d'une grande communauté kosovare. Il est normal que les requérants arrivent en Suisse d'abord pour essayer d'être intégrés dans ce réseau social existant.

A Mme Aeppli, au nom de la commission, je voudrais dire que je suis entièrement d'accord que les oeuvres d'entraide jouent un rôle positif dans l'accompagnement des réfugiés. Que feraient cantons et communes sans cette contribution très positive, sans cet engagement dans un domaine combien délicat?

Madame Fankhauser, je dois vous dire que M. Leclerc, qui est le représentant de la Suisse au HCR, nous a dit que l'arrêté fédéral urgent ne viole pas la Convention relative au statut des réfugiés puisqu'elle garantit à tous une audition.

Pour terminer, je voudrais reprendre le mot de M. Zwygart qui disait que nous sommes dans un équilibre instable. Sur la corde raide, les mesures d'urgence s'imposent. Soyons conséquents et responsables, et acceptons l'entrée en matière et le principe de l'urgence.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Schweiz praktiziert eine völkerrechtskonforme und humanitäre Asylpolitik, und sie wird das auch in Zukunft so halten. Dass das keine leeren Worte sind, zeigen die Zahlen des Jahres 1997: Unser Land hat im letzten Jahr neu nicht weniger als 7374 Personen Schutz gewährt. Wer in unserem Land Schutz vor Verfolgung sucht, wird bei uns auch künftig Schutz finden. Es ist zu bedenken, dass die Schweiz mit ihrer Anerkennungsquote im internationalen Vergleich nach wie vor in der Spitzengruppe ist. Die Anerkennungsquote ist mit 12 Prozent beispielsweise deutlich höher als in Deutschland oder in Österreich. Das sind Tatbeweise für eine humanitäre Asylpolitik.

Dem Bundesrat ist aber andererseits klar, dass wir diese humanitäre Asylpolitik nur durchhalten können – und zwar zusammen mit unserem Volk, dessen Unterstützung wir brauchen –, wenn wir erkannte Missbräuche auch konsequent bekämpfen. Diese Erfahrung haben wir schon zu Beginn dieses Jahrzehnts gemacht, als wir 1990 den dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) erlassen haben. Damit ist es uns gelungen, offensichtliche Missbräuche zu beseitigen und die Zahl der Asylgesuche von über 40 000 auf durchschnittlich unter 20 000 herunterzubringen. Wir hatten nun etwa sechs Jahre lang asylpolitische Normalität.

Ich möchte Sie auch daran erinnern: Nur dank dem AVB von 1990 und der damit verbundenen Aufstockung unseres Personals war es uns während des Jugoslawienkrieges möglich, eine grosszügige humanitäre Aufnahmepolitik zu betreiben; bekanntlich haben wir während dieses Krieges 46 000 Menschen in unserem Land vorübergehend Schutz gewähren können. Diese gleiche Politik möchte der Bundesrat auch heute fortsetzen: einerseits Weiterführung der humanitären Aufnahme- und Asylpolitik, andererseits aber auch konsequente und sofortige Bekämpfung von anerkannten Missbräuchen. Unter diesen beiden Leitsternen stehen auch das totalrevidierte Asylgesetz und die Revision von Bestimmungen des Anag, über die Sie heute im Rahmen des Differenzbereinungsverfahrens noch entscheiden werden.

Mit der Totalrevision werden einerseits evidente Verbesserungen eingeführt – ich erwähne das Schutzbedürftigenkonzept, die Datenschutzbestimmungen und die Härtefallregelung –, andererseits aber auch zusätzliche Bestimmungen zur Bekämpfung von Missbräuchen, so die neuen Bestimmungen betreffend Nichteintreten wegen nicht vorhandener Papiere oder des missbräuchlichen Nachreichens von Asylgesuchen bei Verhaftungen oder der bekannte «Zaoui-Artikel».

Trotz dieser unbestrittenen Ausgewogenheit und Kontinuität wird dem Bundesrat in letzter Zeit immer wieder der Vorwurf gemacht, er verschärfe seine Asylpolitik. Die eingangs genannten Zahlen, wonach wir auch im letzten Jahr wieder über 7000 Menschen neu Schutz gewährt haben, zeigen klar das Gegenteil. Wir brauchen uns auch im internationalen Vergleich unserer Asylpolitik wirklich nicht zu schämen. Mir ist kein anderes europäisches Land bekannt, das im letzten Jahr im Verhältnis zur Bevölkerung so vielen Verfolgten Schutz gewährt hätte wie unser Land.

Allerdings machen uns nun neuere Entwicklungen erstmals nach fünf, sechs Jahren wieder ernsthafte Sorgen: Nach einer Periode relativer Stabilität war nämlich im letzten Jahr wieder ein deutlicher Anstieg der Anzahl Gesuche um rund 24 Prozent zu verzeichnen; dieser Trend hat sich leider zu Beginn dieses Jahres noch einmal verstärkt. Die Zunahme betrug per Ende Mai 48,7 Prozent, so dass wir in diesem Jahr mit weit über 30 000 Asylgesuchen rechnen müssen.

Dieser Trend macht uns zunehmend Sorge, weil wir diesbezüglich aufgrund der Entwicklung Ende der achtziger Jahre und Anfang der neunziger Jahre gebrannte Kinder sind. Wenn es nämlich nicht gelingt, einen derartigen Wachstumstrend rechtzeitig zu bremsen, dann ist eine erfolgreiche Be-

wältigung der Asylpolitik in unserem Lande nicht möglich. Bereits nehmen die Pendenzen wieder zu, wir haben erstmals wieder eine Zunahme um 27 Prozent. Wir haben leider nach wie vor auch einen Rückführungsstau, vor allem nach Ex-Jugoslawien und nach Sri Lanka.

Diese besorgniserregende Entwicklung ist zweifellos auf eine Vielzahl von Gründen zurückzuführen. Im Vordergrund stehen sicher Krisen in Gebieten, aus denen der Grossteil der Gesuchsteller in der Schweiz stammt – Kosovo, Albanien, Türkei, Irak. Diese Entwicklung zeigt aber auch, dass die Schweiz im internationalen Vergleich eindeutig wieder übermässig attraktiv geworden ist. Wie sonst wäre es zu erklären, dass unser Land im letzten Jahr zweieinhalbmal mehr Asylgesuche pro Kopf der Bevölkerung hatte als Deutschland oder Schweden, sogar viermal mehr als Österreich und zehnmal mehr als Frankreich? Das kann man nicht allein mit unserer europapolitischen Isolierung erklären, zumal – wenigstens solange das Fingerabdrucksystem Eurodac nicht funktioniert – die Auswirkungen der Nichtmitgliedschaft beim Schengener Abkommen und bei der Dubliner Konvention zurzeit nicht überschätzt werden dürfen.

Der Bundesrat ist daher überzeugt, dass wir dieser Entwicklung nicht tatenlos zusehen dürfen. Wenn wir unsere humanitäre Aufnahmebereitschaft aufrechterhalten wollen, gilt es rasch zu handeln. Dabei stehen nicht einzelne Massnahmen im Vordergrund, sondern es ist ein ganzes Massnahmenpaket nötig:

1. Es muss eine bessere Kontrolle der Illegal in unser Land Einreisenden sichergestellt werden, denn die Zahlen sind klar: In den ersten fünf Monaten ist die Zahl der Aufbringungen an der Grenze im Mendrisiotto im Verhältnis zu den Zahlen des Vorjahres um das Dreifache gestiegen. Der Bundesrat hat daher zu diesem Zweck das Grenzwachtkorps mit insgesamt 100 Angehörigen des Festungswachtkorps verstärkt, um vor allem die schwierig zu kontrollierende Südgrenze besser abzudecken.

2. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen muss vor allem im Bereich des Wegweisungsvollzugs deutlich verbessert werden. Hier ist bereits ein grösseres Massnahmenpaket von einer paritätischen Arbeitsgruppe Bund/Kantone erarbeitet worden. Sie schlägt insgesamt 73 Massnahmen vor. Die Kantone werden darüber noch vor den Sommerferien entscheiden.

Frau Fankhauser, in diesem Massnahmenpaket sind auch jene Massnahmen enthalten, die Professor Walter Kälin zum Teil vorgeschlagen hat. Ich nehme gerne zur Kenntnis, wenn sich auch die Hilfswerke bei der Umsetzung und Durchsetzung dieses Massnahmenkataloges kooperationswillig zeigen.

3. Die aktuelle Situation erfordert zusätzliches Personal. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Hoffnung auf ein lange dauerndes Verfahren als Attraktionsfaktor wirkt. Es muss deshalb sichergestellt werden, dass das erstinstanzliche Asylverfahren weiterhin zu 80 Prozent innerhalb von zwei Monaten durchgeführt werden kann. Deshalb hat der Bundesrat bekanntlich am letzten Montag im Rahmen der sogenannten strategischen Leistungsbereitschaft eine weitere Personalrekrutierung von insgesamt 155 Stellen für das Bundesamt für Flüchtlinge und die Schweizerische Asylrekurskommission bewilligt.

4. In diesem Massnahmenpaket sind schliesslich weitere gesetzgeberische Massnahmen unbedingt nötig, um erkannte Missbräuche sofort systematisch bekämpfen zu können. Verschiedene Bestimmungen, die diesem Zwecke dienen, haben Sie bereits im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes und der Teilrevision des Anag gutgeheissen. Die Frage, die Sie heute daher vor allem zu entscheiden haben, geht dahin, ob einzelne dieser Bestimmungen angesichts dieser Entwicklung dringlich erklärt werden müssen.

Der Bundesrat schlägt Ihnen die Dringlicherklärung vor allem folgender Bestimmungen vor:

Auf Asylgesuche von Personen, die Ihre Identitätspapiere im Rahmen des Asylverfahrens nicht abgeben, wird nicht mehr eingetreten – ausser es liegen Hinweise auf eine Verfolgung vor –; es soll der sofortige Vollzug der Wegweisung angeord-

net werden. Leider hat sich nämlich gezeigt, dass seit der Aufhebung der sogenannten «Papierweisung» infolge eines Urteiles des Bundesgerichtes im Jahre 1995 die Zahl der Asylsuchenden mit gültigen Identitätsausweisen von 58 auf 26 Prozent abgenommen hat. Dies bedeutet, dass bei immer weniger abgewiesenen Asylsuchenden ein rascher Wegweisungsvollzug möglich ist und bei einer grossen Zahl – den restlichen 74 Prozent – regelmässig erst aufwendige, zeitraubende Vorkehrungen erforderlich sind, um die Identität dieser Asylsuchenden festzustellen, um ihre Staatsangehörigkeit zu bestimmen und damit die Voraussetzungen für den Erhalt von Ersatzreisepapieren zu schaffen.

Diese Tendenz wird zweifellos anhalten, wenn wir hier heute kein Gegensteuer geben. Dasselbe gilt für Personen, welche die Asylbehörden über ihre Identität täuschen. Dieser Nachweis kann in Zukunft nicht mehr nur durch Fingerabdruckvergleiche, sondern auch durch andere Abklärungsmethoden, wie wissenschaftliche Herkunftsanalysen aufgrund von Sprach- und Ortskenntnissen, erbracht werden.

Ebenfalls nicht mehr eingetreten wird auf Asylgesuche von Personen, die im Zusammenhang mit einer Verhaftung, einem Strafverfahren in letzter Minute missbräuchlich noch ein Asylgesuch nachreichen, um einem drohenden Wegweisungsentscheid zuvorzukommen. Auch hier gilt selbstverständlich der Vorbehalt, dass gewisse Hinweise auf Verfolgung dargelegt werden können.

Schliesslich soll im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer die Bestimmung aufgenommen werden, wonach Ausländer in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft genommen werden können, wenn sie gegen eine Einreisesperre verstossen haben. Dies soll künftig auch dann möglich sein, wenn die Einreisesperre, wie im Fall Zaoui, den Betroffenen vorher nicht eröffnet werden konnte, weil sie eben geheim, irgendwo über die grüne Grenze, in unser Land kamen.

Der Bundesrat legt Wert auf die Feststellung, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen auch gemäss den Völkerrechtsspezialisten Professor Kälin in Bern und Professor Hailbronner in Konstanz völkerrechtskonform sind.

Zu den Stellungnahmen im Rahmen dieser Eintretensdebatte: Herr Fritschli, ich bin natürlich froh, dass die FDP-Fraktion hinter dieser Vorlage steht. Wenn Sie meinem Departement aber den Vorwurf gemacht haben, wir hätten das schon seinerzeit im Entwurf zur Asylgesetzrevision bringen können, kann ich das leider nicht akzeptieren, denn unsere Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes stammt aus dem Jahre 1995 – aus dem gleichen Jahre also, in welchem der Bundesgerichtsentscheid zur Aufhebung der «Papierweisung» erging. Wir konnten daher damals mit dem besten Willen nicht voraussehen, welche negative Wirkung die Aufhebung dieser «Papierweisung» durch das Bundesgericht hatte. Auch den «Zaoui-Tatbestand» konnten wir wohl nicht voraussehen, bevor er tatsächlich passiert ist.

Jene, die meinen, man müsste auf diesen Beschluss nicht eintreten, möchte ich folgendes fragen: Herr de Dardel, Frau Böhmann, ist es nach Ihrer Meinung einfach hinzunehmen, dass die Schweiz bei diesem eindeutig überproportionalen Zuwachs von Asylgesuchen auch künftig zweieinhalbmal mehr Asylgesuche haben wird als Deutschland und Schweden, viermal mehr Asylgesuche als Österreich, zehnmal mehr Asylgesuche als Frankreich?

Glauben Sie, wir könnten unserem Volk tatsächlich weismachen, dass wir so etwas einfach als schicksalhaften Vorgang hinzunehmen haben, nachdem ein «burden-sharing», wie ich Ihnen gestern dargelegt habe, weder im Rahmen des Uno-Hochkommissariats noch im Rahmen der EU möglich ist? Glauben Sie, unserem Volk klarmachen zu können, dass man derartig eindeutigen Missbräuchen wie dem Tatbestand der Papierlosigkeit – wo wir diese klaren empirischen Zahlen haben, d. h. früher 58 Prozent mit Papieren, heute nur noch 26 Prozent –, einfach passiv zuschaut? Der Bundesrat ist der Meinung, dass das die Akzeptanz unserer humanitären Asylpolitik im Volk total unterminieren würde.

Im übrigen möchte ich Sie aus meiner Erfahrung heraus noch auf einen Punkt aufmerksam machen: 1992, als wir diese Re-

kordzuwachsdaten von Asylgesuchen hatten, waren in unserem Land nicht weniger als 42 Gewalttätigkeiten gegen Asylunterkünfte zu verzeichnen. Als es uns dann gelungen ist, die Zahl der Asylgesuche wieder auf die Hälfte herunterzubringen und das Volk den Eindruck hatte, der Bundesrat und das Parlament handelten, ging die Zahl dieser Gewaltakte sofort auf unter zehn zurück, während man 1996 noch drei solche Gewalttätigkeiten verzeichnete. Der Bundesrat ist auch für den inneren Frieden in diesem Land verantwortlich. Wenn wir den inneren Frieden auf diesem Gebiet wahren wollen, müssen wir heute handeln und nicht erst, wenn es zu spät ist. Herr Steinemann, Sie haben gesagt, ich hätte mir eine Reduktion der ausländischen Wohnbevölkerung als Ziel gesetzt und dabei keinen Erfolg gehabt. Das stimmt eindeutig nicht. Der Zuwachs der ausländischen Wohnbevölkerung ist seit 1991 ständig rückläufig. Wir hatten 1991 einen jährlichen Zuwachs von 6 Prozent, jetzt noch von 0,2 Prozent. Seit drei Jahren haben wir praktisch eine Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung auf 19 Prozent. Das sind die Fakten und Zahlen, Herr Steinemann!

Schliesslich bin ich sehr dankbar, dass Sie selber klargemacht haben, worin der Unterschied zwischen dieser Vorlage und der seinerzeitigen Asyl-Initiative besteht. Die Asyl-Initiative der SVP wollte Gesuche von illegal Eingereisten generell nicht mehr behandeln; vorbehalten war einzig die Einhaltung des Non-refoulement-Gebotes. Wie Sie wissen, kommen nach wie vor 80 bis 90 Prozent aller Asylsuchenden illegal in unser Land. Wir gehen nun nur und sehr präzise – wie das ein Chirurg tun muss – gegen klar erkanntes missbräuchliches Verhalten vor. Das sind einerseits diejenigen, die ohne Papiere kommen, obwohl sie die Möglichkeit hätten, Papiere zu präsentieren, und andererseits jene, die, nachdem sie sich mehrere Wochen oder Monate in unserem Land illegal aufgehalten haben, in elche Polizeikontrolle kommen und dann schlussendlich im letzten Augenblick noch ein Asylgesuch stellen, um ihre Aufenthaltsdauer in unserem Land verlängern zu können. Dies ist der zentrale Unterschied zwischen dieser Vorlage und der Asyl-Initiative der SVP. Wenn wir die gegenwärtige Entwicklung in gewissen Regionen Europas, beispielsweise in Kosovo, betrachten, können wir nicht ausschliessen, dass wir schon sehr bald vor ungeheuer grossen humanitären Herausforderungen stehen werden. Diesen Test werden wir nur bestehen, wenn die gesamte Bevölkerung unsere Asylpolitik mitträgt. Diese Bereitschaft der Bevölkerung, unsere humanitäre Asylpolitik mitzutragen, wird aber nur zu garantieren sein, wenn wir dem Volk auf der anderen Seite zeigen, dass wir klar erkannte Missbräuche auch konsequent und systematisch bekämpfen. In diesem Sinne bitte ich Sie, auf diese Vorlage einzutreten und sie dringlich zu erklären.

Fankhauser Angeline (S, BL): Herr Bundesrat Koller, Sie haben vom Missbrauchsverdacht gegenüber jenen Leuten gesprochen, die ohne Papiere hier sind. Können Sie bestätigen, dass alle Experten sagen, es sei nicht zulässig, alle Leute ohne Papiere zu verdächtigen, sie würden unser Asylgesetz missbrauchen? Können Sie auch bestätigen, dass sehr viele jener Leute, die Asyl bekommen haben, auch keine Papiere hatten, also unser Asylrecht nicht missbrauchen wollten?

Koller Arnold, Bundesrat: Wir haben diese Klausel ja ganz klar in den entsprechenden Artikel aufgenommen. Wenn jemand ohne Papiere kommt und glaubhaft machen bzw. Hinweise geben kann, dass er verfolgt ist, dann kommt er ins ganz normale Asylverfahren; es wird kein Nichtertragsentscheid gefällt. Was wir uns aber von diesem Erlass versprechen, ist, dass die Zahl der Asylsuchenden, die Ausweise abgeben – sie ist von 58 Prozent auf 26 Prozent gesunken –, recht bald mindestens wieder auf 60 Prozent, wenn nicht höher, steigt.

Dreher Michael (F, ZH): Sie haben, Herr Bundesrat Koller, gegenüber Kollege Steinemann die Fakten – wie Sie sagten – auf den Tisch gelegt. Ich habe sie hier auch und gehe davon aus, dass das, was hier drin steht, stimmt.

1990 hatten wir 5,623 Millionen Schweizer und 1,127 Millionen Ausländer in diesem Lande. Im Jahre 1996 waren es 5,711 Millionen Schweizer und 1,369 Millionen Ausländer. Es ist niederes Einmaleins, die Differenz auszurechnen. Die Zahl der Schweizer stieg von 1990 bis 1996 um 88 000, und jene der Ausländer um 220 000; das ist die Vorausinformation, sonst geht es nicht. Somit hat die Zahl der Ausländer weit stärker zugenommen, als Sie gegenüber Herrn Steinemann behauptet hatten. (Unruhe)

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Dreher, ich trage die neuesten Zahlen immer auf mir. Ich habe hier die Zahlen vom 31. Dezember 1997 und auch jene von Ende April 1998. Ich will die Jahres-Schlusszahl nehmen: Am 31. Dezember 1997 hatten wir einen Bestand der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung von 1 340 793. Wir hatten wie gesagt noch einen Zuwachs von 0,2 Prozent. Der 19-Prozent-Anteil an der schweizerischen Bevölkerung ist seit zwei Jahren stabil geblieben. Das sind die klaren Zahlen.

Namentliche Abstimmung
Vote nominatif
(Ref.: 2067)

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten) stimmen:
Votent pour la proposition de la majorité (entrer en matière):
Antille, Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Bircher, Blaser, Blocher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bührer, Christen, Cumberg, David, Delss, Dettling, Dormann, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehri, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Gadient, Giezendanner, Grendelmeler, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Lauper, Leu, Leuba, Loretan Otto, Lötscher, Maitre, Maspoli, Maurer, Meier Samuel, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Oehri, Pelli, Philippa, Raggenbass, Randegger, Ratti, Ruckstuhl, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schluer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Sella Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Stucky, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Waber, Weigel, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (117)

Für den Antrag der Minderheit (Nichtintreten) stimmen:
Votent pour la proposition de la minorité (ne pas entrer en matière):

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Béguélin, Berberat, Borel, Böhmann, Burgener, Carobblo, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Gonseth, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Leemann, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Stump, Teuscher, Thanel, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (58)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Langenberger, Loeb, Nabholz, Schmid Odilo (4)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:
Binder, Caccia, Cavadini Adriano, Comby, Genner, Goll, Grobet, Gülsan, Hegetschweiler, Jeanprêtre, Meyer Theo, Pldoux, Pini, Spielmann, Strahm, Suter, von Allmen, Weyeneth, Wiederkehr, Ziegler (20)

Präsident, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
Leuenberger (1)

Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich
Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung
Antrag der Kommission
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I Introduction
Proposition de la commission
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 12a Abs. 4
Antrag der Kommission
Mehrheit
 Ablehnung des Antrages der Minderheit
Minderheit

(de Dardel, Bäumlin, Bühlmann, Fankhauser, Thanei, Vollmer, von Felten)

Die Tatsache, dass die asylsuchende Person ordnungsgemässe Reisedokumente oder Ausweispapiere besitzt, ist in der Regel kein Grund oder Anhaltspunkt, der für die Ablehnung des Asylgesuches spricht.

Art. 12a al. 4
Proposition de la commission
Majorité
 Rejeter la proposition de la minorité
Minorité

(de Dardel, Bäumlin, Bühlmann, Fankhauser, Thanei, Vollmer, von Felten)

Le fait que le requérant est en possession de documents de voyage ou de pièces d'identité régulières ne constitue pas, dans la règle, un motif ou un indice à l'appui d'un refus de la demande d'asile.

de Dardel Jean-Nils (S, GE): Comme cela a déjà été évoqué à maintes reprises dans le débat précédent, un des principaux problèmes posés par cet arrêté fédéral urgent est relatif aux personnes qui se présentent sans papiers d'identité. Il faut reconnaître qu'il est irritant pour les autorités que ces personnes se présentent sans papiers, parce que ça oblige les autorités à beaucoup plus de travail administratif et, en cas de décision de renvoi, cela rend difficile l'exécution du renvoi. Mais le fait d'être sans papiers ne constitue pas un indice selon lequel la personne n'est pas persécutée dans son pays, et n'est donc pas un réfugié qu'il faut reconnaître. C'est même très exactement le contraire: lorsqu'une personne se présente avec une carte d'identité ou avec un passeport, dans l'immense majorité des cas, l'administration en tire argument pour dire qu'elle n'est pas persécutée dans son pays et qu'en conséquence, il faut lui retirer la possibilité d'obtenir l'asile. Il ne faut donc pas s'étonner qu'une très grande quantité, voire une majorité maintenant de personnes, se présentent sans papiers d'identité pour demander l'asile, car si elles se présentent avec des papiers, elles ont toutes les chances de se voir refuser l'asile.

Autrement dit, avec la nouvelle disposition que nous sommes en train d'introduire contre les sans-papiers, nous créons une espèce de machination, de machine infernale, parce que la Suisse se donne l'occasion de dire toujours non. Ou bien la personne se présente avec des papiers d'identité valables et alors on va lui dire: écoutez, non, vous n'êtes pas persécuté chez vous, on ne vous donne pas l'asile. Ou bien elle se présente sans papiers et on lui dit: vous êtes sans papiers, donc on n'entre pas en matière. On dit toujours non. Alors, évidemment, on se trouve un peu dans une situation absurde et, à vrai dire, qui ressemble plus au roman de Franz Kafka, «Le procès», qu'à une procédure de pays civilisé.

J'entends déjà certains – parce qu'on a déjà sorti l'argument à plusieurs reprises – dire que j'exagère et que le requérant peut s'en sortir en présentant d'autres papiers, par exemple un permis de conduire, un acte de naissance, un certificat délivré par une entreprise de transports publics, etc. Il y a beaucoup d'objections à cet argument, ou à cette apparence d'argument. D'abord, il n'est toujours pas inscrit dans la loi que des papiers autres que de véritables papiers d'identité peuvent constituer des documents suffisants. C'est exigé dans le rapport du professeur Kälin, mais pour des raisons assez curieuses, ce n'est pas inscrit du tout dans la loi. Il n'y a donc pas une garantie formelle. Ensuite, dans les pays pauvres, il n'est pas évident d'avoir une voiture, et il est encore moins évident d'avoir un permis de conduire. De même, dans certains pays pauvres, il n'est pas évident du tout qu'il y ait des institutions d'état civil avec des certificats qui sont distribués de manière aussi précise et aussi perfectionnée qu'en Suisse.

Evidemment, beaucoup de Suisses, y compris dans l'administration, ont peine à s'imaginer qu'au Kosovo, au Sri Lanka ou au Liberia, les choses se passent de manière tout à fait différente que dans notre pays superperfectionné. Enfin, il faut alors expliquer aux requérants que, pour pouvoir obtenir l'asile en Suisse, il ne faut surtout pas présenter son passeport ou une carte d'identité, mais un certificat de baptême, un permis de conduire ou alors un abonnement de chemin de fer. On tombe donc dans une situation tout à fait absurde, voire même ridicule.

En définitive, il y a deux solutions raisonnables: ou bien on renonce à dire que le fait d'être sans papiers est une cause de non-entrée en matière; ou bien on dit que dans tous les cas, du moins dans presque tous les cas, on n'invoquera pas dans les décisions de refus d'asile le fait que la personne présente des papiers d'identité valables. C'est cette deuxième solution qui est préconisée par la minorité de la commission. Je répète encore une fois que c'est une question de logique. C'est un problème qui a été abordé par le professeur Kälin lui-même qui préconise justement qu'on n'invoque plus à l'avenir, dans les procédures d'asile, le fait de posséder des papiers valables comme une raison de refus.

En définitive, la proposition de minorité est la plus efficace pour que les requérants présentent des papiers d'identité valables lorsqu'ils demandent l'asile. C'est la solution la plus efficace, la plus logique et qui ne coûte rien.

Präsident: Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie der Mehrheit der Kommission zustimmt.

Vermot Ruth-Gaby (S, BE): Nach all dem, was wir gehört haben, soll der dringliche Bundesbeschluss sichtlich abschreckend wirken. Das bedeutet, dass Asylsuchende pauschal zu verdächtigen, unerwünschten Eindringlingen degradiert werden, denen man zum vornherein missbräuchliche Absichten unterschleibt und die, so befürchtet man, in grosser Zahl auf die Schweiz zukommen. Die realen Zahlen sprechen eine andere Sprache. Wenn wir im letzten Jahr 24 000 Gesuche entgegengenommen haben, wird die Zahl der Asylsuchenden dieses Jahr auf rund 30 000 steigen. Schuld daran ist, wie die Statistik zeigt, der mörderische Konflikt in Kosovo, durch den Zehntausende vertrieben werden.

Herr Bundesrat Koller, Sie haben vorhin gefragt, ob man dem Volk erklären könne, warum so viele papierlose Menschen in unser Land kommen wollen. Ja, das kann man den Menschen in der Schweiz wirklich erklären, indem man die Asylsuchenden nicht einfach als Verbrecher und Missbraucher apostrophiert, sondern ihnen die berechtigte Chance einräumt, Asylgesuche auch ohne Papier und ohne Notrecht zu stellen; dann, wenn man den Leuten erklärt, dass Missbrauch geahndet wird und dass für jene, die Missbrauch betreiben, dann auch die Konsequenzen gezogen werden.

Der Artikel 12a Absatz 4 (neu) verlangt, dass die Gesuche von asylsuchenden Personen mit ordnungsgemässen Reisedokumenten oder Ausweispapieren nicht abgelehnt werden. Das Notrecht straft zwar die «Papierlosen» und ermöglicht ihnen nur noch erschwerten Zugang in die Schweiz. Arti-

kel 12a Absatz 4 steht daher scheinbar seltsam in der Landschaft; dem ist aber nicht so, denn auch die «Papierhabenden», nicht nur die Papierlosen, werden bestraft.

Professor Kälin befürchtet in seinem Gutachten zu Recht, dass die Neuregelung betreffend die «Papierlosen» auch Auswirkungen auf die Beurteilung von Gesuchen von Personen haben wird, die ihre Papiere abgeben. Heute wird nämlich, so Kälin, das Vorhandensein von Papieren neben anderen Faktoren häufig als Grund dafür angeführt, dass der Gesuchsteller nicht Flüchtling sein kann. Kälin zitiert den Fall eines Türken, bei dem das BFF erklärte, «die Tatsache, dass dem Gesuchsteller überhaupt ein Pass ausgestellt worden sei, zeige unmissverständlich, dass er seitens der türkischen Behörden weder politisch verdächtigt wurde noch persönlich benachteiligt worden ist». Gesuchstellern aus Kosovo wurde gesagt – ich zitiere wieder –, «dass erfahrungsgemäss eine von den staatlichen Behörden verfolgte Person nicht mit diesen Kontakt aufnimmt oder sich gar persönlich zu diesen Behörden begibt, um sich ein amtliches Dokument ausstellen zu lassen».

Ebenso unhaltbar argumentierte die Asylrekurskommission. Professor Kälin schreibt dazu: «In der Abweisung der Beschwerde eines Gesuchstellers aus dem damaligen Zaire ist zu lesen, es sei nicht nachvollziehbar, weswegen der Beschwerdeführer nach der Flucht aus seiner geltend gemachten zweiten Inhaftierung das Risiko auf sich genommen habe, eine auf seinen Namen lautende Identitätskarte bis nach Angola auf sich zu tragen.» Das sind heisse Geschichten; es gibt viele von dieser Art. Die Missbrauchsgefahr durch die Behörden im Falle von Asylsuchenden mit Papieren ist eben auch vorhanden.

Ich fordere Sie deshalb auf, dem Antrag der Minderheit de Dardel zuzustimmen.

Fischer-Hägglings Theo (V, AG), Berichterstatter: Dieser Antrag zu Artikel 12a wurde in der Kommission mit 10 zu 7 Stimmen abgelehnt. Die Minderheit de Dardel will quasi ein Gegengewicht zum Tatbestand des Nichteintretens in das Gesetz aufnehmen.

Artikel 12a schreibt vor, dass der Asylsuchende nachweisen oder glaubhaft machen muss, dass er Flüchtling ist. Der Artikel hält fest, was unter Glaubhaftmachung zu verstehen und was als ungläubhaft anzusehen ist. Der Antrag der Minderheit de Dardel will, dass im Verfahren der Besitz von Ausweispapieren, also die Tatsache, dass jemand gültige Ausweispapiere seines Heimatlandes auf sich hat, kein Indiz dafür darstellt, dass die angegebenen Fluchtgründe als ungläubwürdig zu betrachten sind.

Die Mehrheit der Kommission erachtet eine solche Bestimmung als überflüssig, da letztlich die Asylbehörden – insbesondere die Asylrekurskommission – immer alle vorgebrachten Gründe für die Flucht zu würdigen haben und dabei auch das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein von Papieren in die Gesamtbeurteilung einzubeziehen ist.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag der Minderheit de Dardel abzulehnen.

Präsident: Ich gebe Ihnen bekannt, dass die FDP-Fraktion die Mehrheit der Kommission unterstützt.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: M. de Dardel a déjà présenté sa proposition de minorité en commission et je dois vous dire qu'elle a quand même rencontré quelque sympathie. En effet, actuellement, dans la pratique en vigueur, on raisonne ainsi: si le requérant, avant de prendre la fuite, a eu la possibilité de se fournir des papiers d'identité réguliers – je le précise –, c'est bien qu'il n'est pas persécuté, à l'évidence. Et actuellement, celui qui arrive avec des papiers d'identité n'est pas accepté, il a un refus d'entrée en matière. Il y a donc contradiction, c'est vrai, une contradiction évidente, et il faudra donc changer la pratique.

Monsieur de Dardel, votre proposition de minorité, même si elle était conséquente, n'a pas passé la rampe de la commission. La majorité de la commission s'est rangée à l'avis de

l'administration qui estimait que les nouvelles dispositions devaient être incluses dans la loi, et cela est possible seulement si les deux commissions donnent leur aval. La proposition en question a été refusée par 10 voix contre 7.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte Sie noch einmal daran erinnern, was wir mit diesem neuen Artikel über die «Papierlosen» bezwecken. Wir möchten, dass wir hier wenigstens wieder jene Zustände erreichen, die wir vor der mangels einer genügenden Rechtsgrundlage erfolgten Aufhebung der sogenannten «Papierweisung» durch das Bundesgericht gehabt haben.

Die Zahlen sind eindeutig, vor allem im Bereich der Asylsuchenden mit Pässen: Nach Erlass der «Papierweisung» hatten wir 18,2 Prozent, Anfang dieses Jahres hatten wir noch 5,9 Prozent. Bei allen Identitätsausweisen waren es 58 Prozent und 26 Prozent. Das ist das Ziel der Bestimmung.

Wie ich auch in Beantwortung einer Frage von Frau Fankhauser gesagt habe, bleibt es – wie es auch schon zu Zeiten der «Papierweisung» war – selbstverständlich dem einzelnen Asylsuchenden vorbehalten, glaubhaft zu machen, dass er ein Verfolgter ist, obwohl er keine Papiere hat. Dieses Glaubhaftmachen ist immer eine Gesamtbetrachtung, sowohl bei der ersten wie bei der zweiten Instanz, also bei der Schweizerischen Asylrekurskommission. Deshalb wäre es nicht zweckmässig, in dieser Gesamtbeurteilung des Glaubhaftmachens nun ein Element besonders hervorzuheben.

Aus diesem Grunde möchte ich Sie bitten, diesen Antrag der Minderheit abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

76 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

52 Stimmen

Art. 12b Abs. 6

Antrag der Kommission

.... ist die betroffene Person verpflichtet

Art. 12b al. 6

Proposition de la commission

La personne frappée d'une décision de renvoi exécutoire est tenue

Angenommen – Adopté

Art. 16 Abs. 1 Bst. abis, b

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Vermot

Bst. abis

Streichen

Art. 16 al. 1 let. abis, b

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Vermot

Let. abis

Biffer

Fischer-Hägglings Theo (V, AG), Berichterstatter: Der Antrag lag in dieser Form der Kommission nicht vor. Er würde, wenn er angenommen würde, einen wichtige Bestandteil aus der Vorlage herausbrechen, und man müsste sich fragen, ob die Rumpfvorlage noch einen Sinn machen würde. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass beide Räte dieser Bestimmung in einer etwas anderen Formulierung zugestimmt haben. Es würde bei der Gutheissung des Asylgesetzes durch das Volk die groteske Situation entstehen, dass diese Bestimmung während der Dauer der dringlichen Massnahmen nicht gelten, dass sie aber bei Inkraftsetzung des Asylgesetzes Gültigkeit erlangen würde.

Wir haben im Rahmen der Differenzbereinigung in diesem Rat die Bestimmung sehr eingehend diskutiert. Mit den im

Gesetz enthaltenen Hürden ist dem «Papierlosen» genügend Schutz vor ungerechtfertigten Nichteintretensentscheiden gegeben. Auf jedes Gesuch einer Person, die nicht ein offensichtlich haltloses Vorbringen macht, die also nicht offenkundig unglaubwürdige Geschichten erzählt, wird eingetreten. Diese Person soll also keinesfalls schon von vornherein von einem ihr zustehenden Asylverfahren ausgeschlossen werden. Zudem findet eine vollumfängliche Anhörung statt.

Ich habe im Eintretensreferat darauf hingewiesen, dass dieser Bestimmung während des Verfahrens grosse Bedeutung zukommt. Es würde bedeuten, dass mehr Personen ihre Papiere nicht vernichten, weil sie dafür Sanktionen zu gewärtigen haben, nämlich den Ausschluss vom ordentlichen Asylverfahren.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Vermot abzulehnen.

Präsident: Ich gebe Ihnen bekannt, dass die CVP-Fraktion die Kommission unterstützt. Die FDP-Fraktion unterstützt ebenfalls die Kommission.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: L'article originel 16bis qui voyait dans l'entrée illégale un état de fait de non-entrée en matière correspond à l'article 31 alinéa 1bis qui a déjà été adopté par le Conseil national et à l'article 31a adopté par le Conseil des Etats.

A cause de la critique émise par le professeur Kälin, une nouvelle version doit être ancrée dans la loi. Elle doit également trouver sa place dans l'arrêté fédéral urgent. Selon M. le professeur Kälin, il ne s'agit pas d'un état de fait classique de non-entrée en matière, mais d'un état de fait d'abus. C'est pour cela que le titre de cet article a été modifié. Il est question de «Non-entrée en matière en cas de dépôt ultérieur abusif d'une demande d'asile». Cela vaut également au cas où une personne dépose une requête d'asile pour se soustraire à l'exécution d'un renvoi.

Cette disposition a été acceptée sans discussion. Je vous recommande d'adopter la proposition de la commission.

Präsident: Die SVP-Fraktion teilt mit, dass sie die Kommission unterstützt.

Vermot Ruth-Gaby (S, BE): Es geht darum, dass Menschen ohne Papiere bei uns erschwert zu ihrem Asyl kommen. Wenn keine Papiere vorhanden sind, können die Asylsuchenden einen materiellen Entscheid erwirken, wenn es ihnen gelingt, Hinweise auf eine Verfolgung darzulegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen.

Ich blende zurück: Unter den bosnischen Flüchtlingen waren sehr viele höchst traumatisierte Frauen, die vergewaltigt worden waren. Solche schriftenlosen Frauen müssen nun das, was man ihnen angetan hat, beweisen können. Sie müssen darüber mit Menschen reden, die eine ihnen meist fremde Sprache sprechen. Sie sollen über grausamste Qualen, Erniedrigungen, Schmerzen reden. Sie haben keine Papiere; oft haben sie auch nicht die Chance, wirklich das zu erzählen, was sie erlebt haben.

Angesichts der Situation hier drinnen, angesichts der Gräben, die sich zwischen rechts und links aufgetan haben, ziehe ich meinen Antrag auf Streichung von Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis zurück.

Koller Arnold, Bundesrat: Den Zweck dieses Artikels habe ich Ihnen aufgezeigt. Ich möchte einfach noch einmal betonen, dass die asylsuchende Person trotz fehlender Papiere einen materiellen Entscheid erwirken kann, wenn sie dartut, dass sie tatsächlich verfolgt ist; und wenn diese Hinweise nicht offensichtlich haltlos sind. Dabei haben wir auch eine Verfahrensgarantie eingebaut: Diese Möglichkeit wird nämlich anlässlich einer förmlichen Anhörung im Sinne von Artikel 15 und 15a gewährt, und das sind Anhörungen im Beisein eines Vertreters eines Hilfswerkes. Man kann also auch nicht sagen, es sei jemand in einem derartig schlechten psychischen Zustand, dass er sich in dieser Phase gar nicht adäquat äussern könne. Die Präsenz des Hilfswerksvertreters

oder der -vertreterin wird hier für ein faires Verfahren Garantie geben.

Hasler Ernst (V, AG): Bei uns hat sich die Frage der Wirksamkeit dieser neuen Bestimmung gestellt. Welches ist die Bedeutung des Nachsatzes «die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen» – vor allem vor dem Hintergrund, dass das Non-refoulement-Prinzip ja gewährleistet ist? Zudem haben die Leute in den meisten Fällen weiterhin keine Papiere, wenn das Verfahren dann durchgeführt ist. Wie stellen Sie in diesen Fällen den Vollzug sicher?

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Hasler, natürlich ist die Voraussetzung der Wirksamkeit eines Artikels immer eine relative Sache. Aber weil wir dank der «Papierweisung» empirische Zahlen haben, können wir wirklich mit gutem Grund annehmen, dass die Zahl der Asylsuchenden, die Papiere auf sich haben, wieder den Stand aus dem Jahre 1995 erreichen wird, d. h., wir werden von heute 26 Prozent wieder mindestens auf 60 Prozent und bei den Pässen von heute 5,9 Prozent wieder auf eine Grössenordnung von 18 Prozent kommen.

Wenn uns das gelingt, ist das natürlich ein riesiger Fortschritt. Setzen Sie das um auf die Zahl von 24 000 Asylgesuchen im letzten Jahr. Nur noch ein Viertel hatte Papiere, drei Viertel hatten keine. Die Anerkennungsquote betrug etwa 12 Prozent. Das bedeutet, dass künftig wieder mehr als die Hälfte der Asylsuchenden – für 1997 wären das 13 000 bis 14 000 Leute gewesen – Papiere auf sich tragen wird. Wir werden keine Identifikationsprobleme haben. Wir werden wissen, aus welchem Staat die Asylsuchenden kommen. Wir werden die Wegweisung viel rascher vollziehen können. Heute brauchen wir bei den «Papierlosen» oft ein halbes bis ein ganzes Jahr, bis Name und Staatsangehörigkeit identifiziert und schlussendlich die Ersatzpapiere irgendwo in einer afrikanischen Stadt beschafft werden können, wo die Uhren bekanntlich anders gehen.

Präsident: Frau Vermot hat ihren Antrag zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

Art. 16abis

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Abs. 3

Mehrheit

....

a. zumutbar war; oder

b. sich Hinweise

Minderheit

(Thanel, Bäumlin, Bühlmann, de Dardel, Fankhauser, Volmer, von Felten)

Absatz 1 ist insbesondere nicht anwendbar

Antrag de Dardel

Streichen

(gilt auch für das Asylgesetz Art. 31 Abs. 1bis, Fassung NR, bzw. Art. 31a, Fassung SR)

Art. 16abis

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Une telle intention est présumée lorsque le dépôt de la demande précède, ou suit, de peu une arrestation, une procédure pénale, l'exécution d'une peine ou une décision de renvoi.

Al. 3

Majorité

....

a. qu'il l'a fait; ou

b. en présence

Minorité

(Thanel, Bäumlín, Bühmann, de Dardel, Fankhauser, Vollmer, von Felten)

L'alléa 1er n'est pas applicable notamment:

....

Proposition de Dardel

Biffer

(idem lol sur l'asile, art. 31 al. 1bis, version CN, et art. 31a, version CE)

Thanel Anita (S, ZH): Die Ironie des Schicksals will es, dass wir uns heute mit den dringlichen Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich beschäftigen. Ich sage Ironie des Schicksals, weil heute ein Zeitpunkt ist, in welchem:

1. die Flüchtlingspolitik der Schweiz während des Zweiten Weltkrieges noch nicht aufgearbeitet ist;
2. in Kosovo Krieg herrscht;
3. im Inland Ängste und Neld erfolgreich geschürt werden, statt dass – als Antwort auf diese allgemeine Verunsicherung – eine Sozial- und Wirtschaftspolitik gemacht würde, welche für alle Bevölkerungsschichten eine Perspektive enthalten und somit auch zur Akzeptanz einer sozialen Asylpolitik führen würde.

Herr Bundesrat Koller, ich muss sagen, ich bin über Ihre Wortwahl ziemlich empört. Sie haben vorhin von einem «Rückführungstau» gesprochen – und das im Zusammenhang mit Menschen!

In diesem Umfeld also befassen wir uns mit den dringlichen Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich. Artikel 16abis regelt unter dem Titel der Missbrauchsbekämpfung die Fälle, in welchen auf ein Asylgesuch nicht eingetreten wird. Auch wir von der linken Seite sind klar für die Bekämpfung von Missbräuchen, wollen aber auf keinen Fall, dass echte Flüchtlinge aus Unwissenheit in die sogenannte Missbrauchsfalle tappen.

Bei Artikel 16abis geht es, wie bereits erwähnt, um einen Fall von Nichteintreten auf ein Asylgesuch. Ich möchte daran erinnern, dass Nichteintreten auf ein Gesuch einer Rechtsverweigerung nahekommt, da eine materielle Überprüfung der Fluchtgründe grundsätzlich ausbleibt, denn die effektiven Fluchtgründe stehen dann zumal nicht zur Diskussion.

So hält Absatz 1 dieser Bestimmung fest, dass auf das Asylgesuch einer sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Person nicht eingetreten wird; «wenn sie offensichtlich bezweckt, den drohenden Vollzug einer Weg- oder Ausweisung zu vermeiden».

Gemäss Absatz 2 wird dieser Zweck vermutet, «wenn das Gesuch in engem zeitlichem Zusammenhang mit einer Verhaftung, einem Strafverfahren, dem Vollzug einer Strafe oder dem Erlass einer Wegweisungsverfügung eingereicht wird».

In Absatz 3 – um den geht es hier – werden die Ausnahmen vom vorher erwähnten Grundsatz abschliessend festgehalten. Auf ein Gesuch soll trotzdem eingetreten werden, wenn gemäss Litera a «eine frühere Einreichung des Gesuches nicht möglich oder nicht zumutbar war» oder wenn gemäss Litera b «sich Hinweise auf eine Verfolgung ergeben».

Mit dem von uns beantragten Zusatz «insbesondere» soll nun gewährleistet werden, dass die Ausnahmeregelung keine abschliessende ist. Es ist nämlich klar davon auszugehen, dass es noch weitere Gründe gibt, an die wir heute allenfalls nicht denken. Ich möchte insbesondere darauf hinweisen, dass Betroffene allenfalls nicht in der Lage sind, innert kürzester Frist solche Hinweise auf eine Verfolgung nachzuweisen. Das wären dann diejenigen, welche völlig unberechtigtweise in diese sogenannte Missbrauchsfalle tappen.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit zu folgen.

Präsident: Ich gebe Ihnen bekannt, dass die FDP- und die CVP-Fraktion die Kommissionsmehrheit unterstützen.

Hubmann Vreni (S, ZH): Gesetzgebung per Notrecht darf nur in absoluten Notfällen erfolgen. Dies vor allem deshalb, weil ein solcher Beschluss in Kraft treten wird, bevor die Schweizer Bevölkerung dazu Stellung nehmen kann. Wissen wir, ob die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger das wollen, was ab 1. Juli 1998 gesamtschweizerisch gelten soll?

Der Sachverhalt, den wir hier vor uns haben, ist bei weitem kein Notfall. Zwar haben wir einen Zuwachs der Asylgesuche gegenüber dem letzten Jahr von 6000. Wir sind aber noch weit entfernt von den Zahlen von 1991. Wir sind in keiner Weise bedroht. Monsieur Leuba, die Ankündigung eines Referendums ist auch noch keine Bedrohung, wie Sie das ausgeführt haben.

Mittels Notrecht eingreifen zu wollen ist eine unnötige Dramatisierung der Situation. Diese Massnahme ist absolut unverhältnismässig. Ein dringlicher Bundesbeschluss darf nur in Notfällen erlassen werden; er muss gerade wegen seines besonderen Charakters rechtlich absolut einwandfrei sein. Das ist dieser Bundesbeschluss, wie ihn der Bundesrat vorschlägt, nicht.

Jedes Land hat die völkerrechtliche Verpflichtung, von Amtes wegen alles zu unternehmen, um den relevanten Sachverhalt eines Asylgesuches zu ermitteln. Wie soll das aber geschehen, wenn nur ein summarisches Verfahren durchgeführt wird, wenn gar nicht auf ein Gesuch eingetreten wird, wenn die betroffene Person keine Papiere vorweisen kann? Und wenn, sofern auf ein Gesuch nicht eingetreten wird, nicht einmal eine wirksame Beschwerdemöglichkeit zur Verfügung steht? Was heute vor uns liegt, ist völkerrechtswidrig und darf so nicht verabschiedet werden.

Nun zu Artikel 16abis: Mit diesem Artikel hofft der Bundesrat Missbräuche zu verhindern. Dass Missbräuche vorkommen, bestreitet niemand hier in diesem Saal. Um sie zu bekämpfen, brauchen wir aber kein Notrecht. Wir brauchen lediglich organisatorische Massnahmen, die auf dem geltenden Recht basieren. Herr Professor Kälin hat das in seinem Gutachten ausdrücklich betont. Solche organisatorischen Massnahmen können sofort wirksam werden, falls der Bundesrat rasch entscheidet.

Dieser Notrechtsartikel 16abis ist ein sehr gefährlicher Artikel, denn er kann eine grössere Zahl von Asylsuchenden treffen, vor allem auch Leute, die an Leib und Leben gefährdet sind oder andere Gründe haben, die ihnen den Aufenthalt in der Heimat unmöglich machen. Wie verhindern wir z. B., dass einem gefolterten oder traumatisierten Menschen, einer Frau, die Opfer einer Vergewaltigung wurde, unterstellt wird, er oder sie habe offensichtlich Missbrauch getrieben?

Wie soll sich eine solche Person wehren können, wenn sie gar kein wirksames Beschwerderecht hat? Wie soll sich diese Person rechtfertigen können, wenn es ihr nicht gelingt, in der Anhörung von ihren traumatischen Erfahrungen zu sprechen, und wenn sie keine Erklärung dafür hat, warum sie ihr Gesuch nicht früher eingereicht hat? Wenn wir Asylsuchenden in solchen Ausnahmefällen eine Chance geben wollen, müssen wir eine Formulierung wählen, welche den Behörden, die entscheiden, die Möglichkeit gibt, in einem konkreten Fall ein stossendes Ergebnis zu vermeiden.

Der Antrag der Minderheit Thanel geht in diese Richtung. Ich bitte Sie im Namen der sozialdemokratischen Fraktion, diesen zu unterstützen.

Zum Schluss noch eine persönliche Bemerkung: Mit seinem dringlichen Bundesbeschluss will der Bundesrat einen Trendbruch bewirken. Ob es ihm gelingt, diesen Trendbruch in bezug auf die Zahl der Asylgesuche zu erreichen, können wir nicht voraussehen. Sicher aber ist eines, Herr Bundesrat: Wenn wir diesen dringlichen Bundesbeschluss verabschieden, werden wir einen Trendbruch bewirken – nämlich einen Trendbruch in unserer humanitären Tradition.

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG), Berichterstatter: Zum nun nachgeholtten Nichteintretensvotum von Frau Hubmann möchte ich einfach noch einmal betonen, dass die vorgeschlagenen Massnahmen laut allen Experten völkerrechtskonform sind. Frau Hubmann hat in ihrem Votum einmal mehr gesagt, diese Vorlage sei nicht völkerrechtskonform,

sondern völkerrechtswidrig. Diese Bemerkung müssen wir mit aller Deutlichkeit zurückweisen, weil sie nicht richtig ist. Zur Bemerkung zu Artikel 16abis, Leute, die gefoltert würden, könnten ihre Rechte nicht wahrnehmen: Sie müssen diesen Tatbestand einmal in der Praxis sehen. Das sind Leute, die schon seit längerer Zeit in der Schweiz sind. Sie sind bei uns, haben sich bei uns nicht angemeldet, haben ein Vergehen begangen und stellen dann als Rettung – damit sie hier bleiben können – ein Asylgesuch. Das ist der Tatbestand. Man soll hier nicht verschiedene Sachen miteinander vermischen. Zum Antrag Thanel: Dieser Antrag wurde in der Kommission ohne grosse Begründung mit 8 zu 10 Stimmen abgelehnt. Frau Thanel möchte keine abschliessende Aufzählung der Kriterien für die Nichtanwendbarkeit von Absatz 1 bzw. für das Nichteintreten auf ein Asylgesuch. Die Kommission ist der Auffassung, dass klar abgegrenzte Tatbestände für die Nichtanwendbarkeit in das Gesetz aufzunehmen sind. Sie finden sie in Absatz 3 unter den Buchstaben a und b, nämlich weil eine frühere Einreichung des Gesüches nicht möglich oder nicht zumutbar war oder weil sich Hinweise auf eine Verfolgung ergeben.

Würde hier weiter geöffnet, würde dies zu Schwierigkeiten im Vollzug führen. Es müsste in Rekursfällen zusätzlich abgeklärt werden, welche anderen Gründe für die Nichtanwendbarkeit der Bestimmung allenfalls noch zu berücksichtigen wären.

Ich bitte Sie im Namen der Kommission, den Antrag der Minderheit Thanel abzulehnen.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: Vous l'avez remarqué, nous avons modifié en commission l'article 16abis alinéa 3 en changeant la préposition «et» par «ou». En effet, les lettres a et b ne sont pas cumulatives: même si le requérant a déposé une demande d'asile trop tard, les indices de persécution doivent être examinés dans tous les cas. Il s'agit d'une procédure qui n'est pas sommaire, Madame Hubmann. On nous a dit en commission que c'était exactement la même audition que celle qui se passait dans les cantons, et qu'il y avait là égalité de traitement pour tout le monde.

Quant à la proposition de minorité Thanel, elle voudrait garantir que la réglementation ne soit pas exhaustive et que d'autres possibilités puissent être invoquées pour refuser l'application de la non-entrée en matière. La commission, par 10 voix contre 8, veut être claire en la matière: elle refuse que cet article soit ouvert et s'en tient à la version de la majorité de la commission à cet alinéa 3.

Koller Arnold, Bundesrat: Zunächst zum Votum von Frau Hubmann: Wir haben auf diesem Gebiet inzwischen genügend Erfahrung: Wir haben die Erfahrungen der Jahre 1989 bis 1991 hinter uns. Wenn Sie sagen, wir hätten noch nicht 42 000 Asylgesuche wie im Jahre 1991, dann gebe ich Ihnen zur Antwort – ich habe das vorhin angedeutet –: Ich möchte nicht wieder eine derartig fremdenfeindliche Situation mit 42 Gewalttaten gegen Asylbewerberhelme, wie wir sie im Jahre 1991/92 hatten, weil das Volk das Gefühl hatte, der Bundesrat und das Parlament hätten das Asylproblem nicht mehr im Griff.

Wenn man die Probleme erkannt hat – ich habe sie auf den Tisch gelegt –, muss man rechtzeitig handeln und darf nicht einfach weiterhin passiv zuschauen. Sonst wird man mitverantwortlich, wenn nachher in diesem Land eine fremdenfeindliche Situation entsteht, die teilweise ausser Kontrolle gerät.

Sie sollten jetzt doch langsam aufhören zu sagen, das sei völkerrechtswidrig. Ich bin das zwar gewohnt: Auch beim Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht hat man mir vorgeworfen, dass das, was ich vorschlage, völkerrechts- und verfassungswidrig sei. Inzwischen ist nicht ein Gang nach Strassburg gemacht worden – nicht ein Gang! Wenn das so offensichtlich völkerrechtswidrig gewesen wäre, dann hätte es längst entsprechende Anfechtungen beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gegeben. Deshalb kann ich Behauptungen ins Leere hinaus,

diese Vorlage sei nicht völkerrechtskonform, nicht ernst nehmen. Wir haben dazu ausdrückliche Erklärungen von zwei eminenten Spezialisten, von den Herren Kälin und Hallbrunner.

Noch zum Minderheitsantrag Thanel. Frau Thanel möchte den Artikel durch das Einfügen von «insbesondere» in Absatz 3 lockern. Ich muss Sie bitten, diesen Antrag abzulehnen. Die Nichteintretenstatbestände müssen klar bestimmt sein, sonst können die Asylbehörden ihre Funktion nicht wahrnehmen. Es geht ja – im Gegensatz zum normalen Asylverfahren – um ein besonderes Verfahren. Die Asylbehörden müssen wissen, welches die Tatbestandsvoraussetzungen sind. Das ist, wenn Sie das Wort «insbesondere» einfügen, nicht mehr der Fall.

Deshalb bitte ich Sie, diesen Antrag abzulehnen.

Präsident: Der Antrag de Dardel auf Streichung des Artikels ist zurückgezogen worden.

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2
Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit
Für den Antrag der Minderheit

100 Stimmen
52 Stimmen

Art. 16ater, 16aquater
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 17a Abs. 2, 3
Antrag der Kommission
Abs. 2
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3
Mehrheit
Ablehnung des Antrages der Minderheit
Minderheit

(de Dardel, Bäumlín, Bühlmann, Burgener, Ducrot, Fankhauser, Grobet, Gross Andreas, von Felten, Zbinden, Zwygart) In den in Artikel 16ater Absatz 1 vorgesehenen Fällen beträgt die Frist für die Einreichung eines Gesüches um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, in Abweichung von Artikel 47 Absatz 1, fünf Tage.

Art. 17a al. 2, 3
Proposition de la commission
Al. 2
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3
Majorité
Rejeter la proposition de la minorité
Minorité

(de Dardel, Bäumlín, Bühlmann, Burgener, Ducrot, Fankhauser, Grobet, Gross Andreas, von Felten, Zbinden, Zwygart) Dans les cas prévus par l'article 16ater alinéa 1er, le délai pour déposer une demande de restitution de l'effet suspensif est de cinq jours, en dérogation à l'article 47 alinéa 1er.

de Dardel Jean-Nils (S, GE): La proposition de minorité repose le problème de la conformité de cet arrêté fédéral urgent avec le droit international, problème qui vient d'être exposé par M. Koller, conseiller fédéral. Je pense, Monsieur le Conseiller fédéral, que vous conciez un peu vite à la conformité parfaite de cet arrêté fédéral avec le droit international. Si l'on s'en réfère à ce qu'a écrit le pro-

fesseur Kälin, pour que l'arrêté soit conforme au droit international, il faut toutes sortes de conditions:

1. Il faut une audition approfondie. A notre avis et selon notre expérience, l'audition fédérale qui est prévue, et qui est équivalente à l'audition pour les cas de «safe country», est en fait superficielle et ne correspond pas aux normes minimales d'une audition vraiment approfondie.

2. En ce qui concerne les indices de persécution, selon M. le professeur Kälin, ils doivent être admis à un niveau très bas de vraisemblance. Là aussi, il n'y a pas de garantie dans la loi.

3. Il faut aussi qu'en ce qui concerne les papiers d'identité, on admette de simples papiers qui ne sont pas des papiers d'identité à proprement dit, mais également des permis de conduire, des abonnements, des certificats divers et variés. Là non plus, il n'y a pas de garantie dans la loi.

4. Le plus grave, Monsieur le Conseiller fédéral, est le problème en relation avec le recours. Ce qui est en cause, c'est l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui prévoit que le droit au non-refoulement doit pouvoir faire l'objet d'une plainte efficace, d'un recours efficace, «wirksame Beschwerde». Ce recours, de l'avis du professeur Tretter, de Vienne, que nous avons consulté, tel qu'il est prévu dans le système proposé par le Conseil fédéral, n'est pas un recours efficace, pour une raison simple: la demande de restitution de l'effet suspensif est prévue avec un délai de 24 heures seulement. Or, dans cette demande de restitution de l'effet suspensif, le requérant va devoir invoquer des motifs et des éléments précis qui justifient qu'il y a des persécutions contre lui dans son pays d'origine. Et ça, c'est compliqué. C'est trop compliqué de pouvoir faire cela en 24 heures seulement. Il ne faut pas oublier que le requérant souvent ne parlera pas l'allemand, le français ou l'italien. Ce requérant sera une personne isolée dans un centre d'enregistrement. Il ne pourra pas, en moins de 24 heures, contacter un avocat ou même seulement un consultant d'une oeuvre d'entraide pour se faire aider dans la rédaction de cette demande de restitution de l'effet suspensif. Sans compter qu'il s'agit de personnes qui, très souvent, sont complètement déprimées, voire traumatisées par les événements qu'elles ont dû subir. En résumé, ce délai de restitution de l'effet suspensif de 24 heures est tout à fait insuffisant. Nous devons donc le prolonger. C'est ce que propose la minorité de la commission en le portant à cinq jours au moins, ce qui est un strict minimum. Je vous rappelle, Monsieur le Conseiller fédéral, que le HCR a dit à propos des sans-papiers qu'aucun pays européen n'avait pris à ce jour des mesures de procédure aussi sévères que celles que vous proposez. Sur cette question précise de procédure, nous sommes donc en train de mettre la Suisse en deçà des normes appliquées par les autres pays de notre continent. Je pense que la moindre des choses, c'est de prendre quelques précautions. La précaution minimale, c'est d'augmenter ce délai de 24 heures à cinq jours.

Widmer Hans (S, LU): Im Namen der SP-Fraktion möchte ich noch einige Ausführungen machen, um die Minderheit de Dardel zu unterstützen.

Es geht darum, die Frist für die Einreichung eines Gesuches um Wiederherstellung der aufschlebenden Wirkung auf fünf Tage zu erhöhen. Gemäss Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention hat eine Person, deren Menschenrechte verletzt worden sind, das Recht, «eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz einzulegen». Diesem Recht muss in jedem Fall immer Nachachtung verschafft werden, ganz besonders aber dann, wenn das Prinzip des Non-refoulements auf dem Spiel steht. Die seit 1993 geltende Frist von bloss 24 Stunden ist eindeutig zu kurz. Sie bietet nicht in genügendem Ausmass die Gewähr für die Darlegung einer wirksamen Beschwerde. Sehr oft kennen nämlich die Asylsuchenden keine der in unserem Kulturraum üblichen Sprachen, auch das Englische nicht. Es ist in diesen Fällen kaum möglich, innert der gebotenen nützlichen Frist zu einer zuverlässigen Übersetzung zu kommen. Zudem finden die Befragungen in halbgeschlossenen Zentren statt, in denen der rasche Zugang zu Anwältinnen und Anwälten nicht gewährleistet ist.

Wenn wir den sehr restriktiven Geist der Botschaft vor Augen haben, der zwar rein formell die Menschenrechte und die internationalen Abkommen berücksichtigt, materiell und psychologisch aber – das ist besonders wichtig für die Praxis – von der Angst vor Missbräuchen durchdrungen ist, werden wir gut daran tun, die Frist im Sinne des Antrages der Minderheit de Dardel auf fünf Tage anzusetzen. Falls wir das nicht tun, begehen wir so etwas wie die Verletzung der Vorsichtspflicht gegenüber einem Rechtsgut, das in der Werteskala höher steht als unsere Angst vor Missbräuchen, nämlich dem Rechtsgut der Menschenrechte. Eine verlängerte Frist ist so etwas wie eine Notbremse, die wir in den sehr schnell, für uns zu schnell, fahrenden Zug des vorliegenden Bundesbeschlusses unbedingt einbauen müssen, wenn wir einzelne Unfälle – sprich Menschenrechtsverletzungen gegen unseren Willen – vermeiden wollen.

Ich gehe davon aus, dass Sie alle solche Unfälle vermeiden wollen, und bitte Sie daher, dem Antrag der Minderheit de Dardel zuzustimmen.

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG), Berichterstatter: Dieser Antrag ist in der Kommission mit 13 zu 10 Stimmen abgelehnt worden. Artikel 17a Absatz 2 des geltenden Rechtes entspricht Artikel 42 Absatz 2 des neuen Asylgesetzes. Artikel 17a Absatz 2 sieht vor, dass bei Nichteintrittsfällen nach Artikel 16 Absätze 1 und 2 der sofortige Vollzug angeordnet werden kann. Neu soll auch für den neuen Nichteintrittsgrund nach Artikel 16abs 1 der sofortige Vollzug angeordnet werden können.

Artikel 47 Absatz 1 sieht für den Fall, dass eine Wegweisung sofort vollziehbar ist, vor, dass der Ausländer innert 24 Stunden ein Gesuch um Wiederherstellung der aufschlebenden Wirkung einreichen kann.

Nun zu dieser Frist von 24 Stunden. Diese Frist ist mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht in das Asylgesetz aufgenommen worden. Wir haben damals sehr eingehend über diese Frist diskutiert, sowohl in den Kommissionen als auch im Rat. Wir sind zum Schluss gekommen, sie sei angebracht.

Sie haben gehört, die Minderheit de Dardel schlägt vor, dass für die in Artikel 16ater Absatz 1 vorgesehenen Fälle die Frist nicht 24 Stunden, sondern fünf Tage beträgt. Diese vorgeschlagene Frist ist nach Ansicht der Kommissionsmehrheit zu lang. Man sollte hier nicht eine neue spezielle Regelung einführen, sondern an der generellen Frist von 24 Stunden festhalten. Die Frist von 24 Stunden hat bis jetzt nicht zu Härtefällen geführt.

Es geht letztlich um die Frage, wie schnell eine Wegweisung vollzogen werden soll. Darum bitte ich Sie, diesen Antrag abzulehnen.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: L'article 17 correspond donc au droit actuel que nous avons voté dans la loi sur l'asile: c'est l'article 42 alinéa 2. La proposition de minorité nous demande une prolongation de délai pour déposer une demande de restitution de l'effet suspensif, suivant en cela, il est vrai, la proposition du professeur Kälin qui estime que pour rendre vraisemblable l'existence d'une persécution, des conditions sont requises: il faut une audition qui soit impérative, il faut des critères d'application très bas et il faut renoncer aux papiers d'identité réguliers, mais accepter d'autres documents. Il faut surtout une procédure qui soit un peu plus longue que celle que nous proposons.

Malheureusement, la majorité de la commission, suivant en cela l'administration, estime que ce délai n'est pas raisonnable, indépendamment du fait de savoir si la commission a 24 heures ou cinq jours. Celle-ci n'examine pas tous les détails, elle examine uniquement si la première instance a omis de manière abusive ou erronée des indications manifestes. Et de l'avis même de la Commission suisse de recours en matière d'asile, cela peut être réalisé en moins de 48 heures. Par 13 voix contre 10, la proposition de minorité a été repoussée.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich hätte für diesen Minderheitsantrag de Dardel Verständnis, wenn wir ein Verfahren ohne Dol-

metscher hätten, worauf zum Teil angespielt worden ist – bei jedem Verfahren ist ein Dolmetscher dabei –, und ohne Hilfswerkvertreter. Hier ist, Herr de Dardel, das schweizerische Recht natürlich auch einmalig: Bei jeder Anhörung und auch bei den Anhörungen der «Papierlosen» muss zwingend ein Hilfswerkvertreter dabeisein. Wenn der Asylgesuchstellende der Sprache nicht mächtig ist, dann ist zwingend auch ein Dolmetscher beizuziehen. Wegen dieser Voraussetzungen besteht tatsächlich die Gewähr, dass diese Frist die Vorschriften der EMRK bezüglich der wirksamen Beschwerde erfüllt. Deshalb möchte ich Sie bitten, keine Sondernorm zu erlassen.

de Dardel Jean-Nils (S, GE): Monsieur le Conseiller fédéral, lorsque le requérant reçoit la décision, donc juste avant de pouvoir faire un recours, il n'y a pas de représentant d'une oeuvre d'entraide, parce qu'il ne reçoit pas cette décision tout de suite. Est-ce que vous admettez cela?

Koller Arnold, Bundesrat: Bei der Anhörung ist auf jeden Fall der Hilfswerkvertreter dabei, und der Gesuchsteller hat auch jederzeit das Recht, sich beispielsweise durch einen Anwalt verbeiständen zu lassen. Dieses Recht ist gewährleistet.

Abs. 2 – Al. 2
Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit 88 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 67 Stimmen

Übergangsbestimmung, Ziff. II Einleitung, Art. 13a Bst. c
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Disposition transitoire, ch. II Introduction, art. 13a let. c
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Übergangsbestimmung
Antrag der Kommission
Mehrheit
... dieses Beschlusses verfügten Einreisesperren gilt
Minderheit
(Burgener, Bäumlín, Bühlmann, de Dardel, Fankhauser, Grobet, Gross Andreas, von Felten, Zbinden)
... gilt das bisherige Recht.

Disposition transitoire
Proposition de la commission
Majorité
Le nouveau droit s'applique aux interdictions d'entrée prononcées au moment

Minorité
(Burgener, Bäumlín, Bühlmann, de Dardel, Fankhauser, Grobet, Gross Andreas, von Felten, Zbinden)
L'ancien droit s'applique

Burgener Thomas (S, VS): Ins Paket des dringlichen Bundesbeschlusses über Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich haben der Bundesrat und die vorbereitende Kommission auch eine Bestimmung des Anag integriert. Hiernach soll künftig in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft genommen werden, wer «trotz Einreisesperre das Gebiet der Schweiz betritt und nicht sofort weggewiesen werden kann». In der bisherigen Fassung des Anag konnte nur in Haft genommen werden, wer im Wissen um das Bestehen einer Einreisesperre in die Schweiz gereist war, also die Einreisesperre vorsätzlich verletzt hat. Ich will mich hier nicht im Detail mit dem Inhalt dieser Bestimmung auseinandersetzen,

sondern insbesondere mit der Übergangsbestimmung, wo unsere Minderheit einen Abänderungsantrag stellt. Die Übergangsbestimmung sieht vor, dass für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beschlusses verfügten Einreisesperren das neue und mithin einschneidendere Recht gilt. Diese Bestimmung ist unseres Erachtens rechtsstaatlich völlig unhaltbar, stellt sie doch ganz klar einen Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot von gesetzlichen Erlassen dar. Das Verbot der Rückwirkung von gesetzlichen Erlassen stellt ein Verfassungsprinzip dar. Das Verbot der Rückwirkung erstreckt sich auf die gesetzliche Ordnung, die an ein Ereignis anknüpft, das vor deren Erlass abgeschlossen worden ist, und das ist hier zweifelsfrei der Fall.

Wenn Sie der Fassung der Kommissionmehrheit zustimmen, so heisst dies nichts anderes, als dass all jene Personen, die im Nichtwissen um das Bestehen einer Einreisesperre in die Schweiz eingereist sind und somit nicht vorsätzlich gegen die Einreisesperre verstossen haben, beim Inkrafttreten des Gesetzes und dessen extensiver Auslegung sofort in Haft genommen werden können. Gemäss Professor Thomas Fleiner – er ist immerhin ein Parteikollege von Ihnen, Herr Bundesrat Koller, und hat vor rund eineinhalb Jahrzehnten den Entwurf für ein CVP-Parteiprogramm zu Papier gebracht – ist eine Rückwirkung von gesetzlichen Erlassen ausnahmsweise und nur in Fällen möglich, in denen kumulativ vier Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Die Rückwirkung muss zeitlich begrenzt sein; Professor Fleiner spricht von einem Jahr.
2. Die Rückwirkung muss im öffentlichen Interesse liegen.
3. Sie muss ausdrücklich geregelt sein, was hier der Fall wäre, wenn die Bestimmung so hineinkommt.
4. Die Rückwirkung darf nicht in die wohlverordneten Rechte eingreifen und darf darüber hinaus auch nicht willkürlich sein. Auch der Kommentar zur Bundesverfassung hält dieselben Kriterien betreffend die Rückwirkung von gesetzlichen Erlassen fest. Diese vier Voraussetzungen, die kumulativ erfüllt sein müssen, sind im vorliegenden Falle eben nicht erfüllt. Ich weise auch darauf hin, dass in diesem dringlichen Bundesbeschluss unter Ziffer I betreffend das Asylgesetz, das wir soeben behandelt haben, die Übergangsbestimmung anders aussieht. Dort gilt für hängige Verfahren das bisherige Recht, was zumindest formell korrekt ist.

Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen und damit dafür zu sorgen, dass – abgesehen von der inhaltlichen Unmöglichkeit des gesamten Bundesbeschlusses – nicht zusätzlich noch verfassungsmässige Grundsätze verletzt werden. Wenn die Mehrheit dieses Hauses – mit Unterstützung von Herrn Bundesrat Koller – in der Asyl- und Ausländerpolitik die SVP und andere Rechtsaussenparteien rechts überholt, so mag das ein politischer Entscheld sein. Sorgen Sie aber zumindest dafür, dass nicht gleichzeitig verfassungsmässige Prinzipien über Bord geworfen werden. Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag zu unterstützen.

Gross Jost (S, TG): Ich bitte sie namens der SP-Fraktion, den Minderheitsantrag Burgener zu unterstützen. Der Bundesrat will den geänderten Artikel 13a Litera c Anag sofort in Kraft setzen und auch – das ist der springende Punkt – bei hängigen Verfahren sofort zur Anwendung bringen. Das ist meines Erachtens ein eklatanter Verstoß gegen das rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot und damit gegen den Grundsatz der Gesetzmässigkeit. Artikel 13 Litera c Anag sieht in dieser geänderten Fassung – Sie wissen das – einen einschneidenden Eingriff in die persönliche Freiheit vor, namentlich Haft ohne Nachweis einer vorsätzlichen Widerrechtlichkeit, ohne ein Vorsatzdelikt, ohne einen nachgewiesenen Straftatbestand. Herr Burgener hat das dargelegt. Das ist im Ergebnis – das haben wir in den ersten vier Semestern des juristischen Studiums gelernt – Freiheitsentzug ohne gesetzliche Grundlage.

Ich weise hier auch auf die widersprüchliche Begründung des Bundesrates in der Botschaft hin. Bei den Änderungen des Asylgesetzes wird diese Rückwirkung auf hängige Verfahren nicht angeordnet und der Bundesrat führt dort aus: «Aus Gründen der Billigkeit, der Rechtssicherheit und praktischen



Durchführbarkeit ist vorzusehen, dass für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des vorliegenden Bundesbeschlusses hängigen Verfahren das bisherige Recht gilt.» Warum gilt diese bundesrätliche Begründung mit ausdrücklichem Bezug auf die Rechtssicherheit – man hätte auch Rechtsstaatlichkeit sagen können und müssen – nicht für die Änderung des Anag? Wollen Sie diese Vorlage mit einer derart unliberalen Hypothek – ich würde sagen: mit einer rechtsstaatlichen Todsünde – belasten?

Herr Bundesrat Koller, Sie sind im Rahmen der Justizreform ein Befürworter der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene. Ich frage Sie: Hätte der Bundesrat diese Bestimmung auch gebracht, wenn wir die Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene schon hätten? Ich bezweifle dies, denn dann hätten Sie mit Sanktionen des Bundesgerichtes rechnen müssen.

Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag Burgener zu unterstützen.

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG), Berichterstatter: Auch dieser Antrag wurde in der Kommission, mit 19 zu 15 Stimmen, abgelehnt. Wie Herr Burgener und nun der letzte Redner ausgeführt haben, besteht der allgemeine Rechtsgrundsatz, dass bei Einführung von neuem Recht für hängige Verfahren das bisherige Recht gilt bzw. anzuwenden ist. Sie haben auch gehört und festgestellt, dass wir das in den Übergangbestimmungen für das Asylgesetz so beschlossen haben.

Beim Anag schlägt der Bundesrat für Artikel 13a Buchstabe c eine andere Regelung vor. Danach gilt neues Recht für hängige Verfahren, wobei die Kommission klarstellt, dass es sich um verfügte Einreisesperren handelt. Die Durchbrechung des allgemeinen Grundsatzes hat im vorliegenden Fall einen praktischen sowie aktuellen Hintergrund und kann rechtlich begründet werden. Sonst hätten all jene Personen, über die bereits heute eine Einreisesperre verhängt worden ist, die Möglichkeit, in die Schweiz einzureisen, ohne dass sie in Haft gesetzt werden könnten, z. B. sämtliche Kriegsverbrecher aus Rwanda, Leute aus Jugoslawien, die nach EU-Sanktionen eine Einreisesperre in der Schweiz haben, algerische Terroristen mit Einreisesperre.

Wenn man diesen Katalog betrachtet, zeigt es sich, dass hier von der generellen Regel der Anwendung bisherigen Rechts eine Ausnahme geboten ist. Es wäre stossend und unverständlich, wenn die neuen Bestimmungen für diese Leute nicht zur Anwendung kämen.

Darum hat die Kommission beschlossen, dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen. Ich bitte Sie, dies auch zu tun.

Koller Arnold, Bundesrat: Mit diesem Artikel bezwecken wir – es ist der sogenannte «Zaoul-Artikel» –, dass wir künftig terroristische und andere die öffentliche Sicherheit gefährdende Personen, gegen die Einreisesperren verhängt worden sind, in Ausschaffungshaft nehmen können.

Wir haben diesbezüglich anhand des Falles Zaoul eine Lücke im Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht festgestellt, weil die Formulierung dort derart ist, dass eine Haft nur möglich ist, wenn die Einreisesperre notifiziert wurde. Nun haben wir eben am Fall Zaoul erlebt, dass Leute, und zwar zum Teil sehr gefährliche Leute, die terroristischen Gruppierungen angehören und gegen die daher die Bundespolizei eine Einreisesperre verhängt hat, diese Vorschrift unterlaufen können, indem sie eben nicht über die normalen Grenzposten hereinkommen, sondern über die grüne Grenze. Dann können wir, wie wir das jetzt mit dem Fall Zaoul erleben, überhaupt nichts mehr machen, weil kein einziger Staat bereit ist, solche Leute zu übernehmen, es sei denn, es bestehe ein Rückübernahmeabkommen. In bezug auf Belgien, von wo Herr Zaoul kam, haben wir mangels Mitgliedschaft bei der Europäischen Union kein derartiges Rückführungsabkommen.

Ich glaube daher, die Zielrichtung dieses Artikels – dass wir auch jene Einreisesperren erfassen wollen, die schon vor Inkrafttreten des Gesetzes ergangen sind – ist zweifellos legitim. Gerade der Fall Zaoul hat gezeigt, dass die FIS oder die

GIA tatsächlich daran waren, eine Infrastruktur, ein logistisches Zentrum in der Schweiz zu errichten. Es ist uns gelungen, einige Leute, gegen die Einreisesperren verhängt waren, an der Grenze tatsächlich abzufangen. Aber jetzt besteht natürlich eine eminente Gefahr, dass das Beispiel Zaoul Schule macht, und dagegen richtet sich diese Vorschrift. Im Übrigen muss ich einfach gegenüber Herrn Gross Jost betonen: Es handelt sich hier nicht um Strafrecht. Würde es sich um Strafrecht handeln, dann hätte ich eher Verständnis, aber es handelt sich hier um eine rein administrative Zwangsmassnahme mit dem Ziel, eine Wegweisung tatsächlich vollziehen zu können. Unter diesem Titel sind natürlich an die Rückwirkung nicht die gleich strengen Voraussetzungen zu knüpfen, wie das bei einer Strafnorm der Fall wäre. Aus diesem Grund möchte ich Sie bitten, dieser Übergangsbestimmung zuzustimmen.

de Dardel Jean-Nils (S, GE): Monsieur le Conseiller fédéral, vous avez beaucoup invoqué le cas de M. Zaoui. Est-ce que ça veut dire que M. Zaoui sera arrêté le 1er juillet 1998, dès l'entrée en vigueur de cet arrêté fédéral urgent? En commission, l'administration nous a dit que ce n'était pas possible parce qu'on ne pouvait pas l'expulser, qu'il n'y avait aucun pays de destination possible pour lui.

Koller Arnold, Bundesrat: Herr de Dardel, ich hoffe natürlich immer noch, dass der Bundesrat bzw. das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten einen Staat findet, der bereit ist, Herrn Zaoui zu übernehmen. Das ist die Politik des Bundesrates. Im Übrigen wissen wir ja beide, dass im Rahmen des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht eine Haft nur aufrechterhalten werden kann, wenn ein Ende dieser Haft abzusehen ist. Deshalb ist ganz klar: Die Hauptzielrichtung geht dahin, hoffentlich doch noch einen aufnahmebereiten Drittstaat zu finden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit
Für den Antrag der Minderheit

99 Stimmen
55 Stimmen

Ziff. III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. III

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. IV

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Fankhauser, Bäumlín, Bühmann, Burgener, de Dardel, Grobet, Gross Andreas, von Felten, Zbinden)

Abs. 1, 3, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Streichen

Ch. IV

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Fankhauser, Bäumlín, Bühmann, Burgener, de Dardel, Grobet, Gross Andreas, von Felten, Zbinden)

Abs. 1, 3, 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Abs. 2

Biffer

Präsident: Über die Dringlichkeit – und damit über den Antrag der Minderheit Fankhauser – wird nach einer allfälligen Differenzbereinigung entschieden.

Abs. 1, 3, 4 – Al. 1, 3, 4
Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2
Verschoben – Renvoyé

Namentliche Gesamtabstimmung
Vote sur l'ensemble, nominatif
(Ref.: 2073)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
Antille, Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Bircher, Blaser, Blocher, Bonny, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Caccia, David, Deliss, Dettling, Dreher, Ducrot, Dünki, Eggerszegli, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Frey Walter, Friderici, Fritsch, Gadient, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hochreutener, Imhof, Keller Rudolf, Kunz, Langenberger, Lauer, Leu, Leuba, Lötscher, Maître, Maurer, Meier Samuel, Moser, Müller Erich, Oehri, Philippa, Raggenbass, Randegger, Ratti, Ruckstuhl, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schliker, Schmid Samuel, Schmied Walter, Sella Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Stucky, Tschuppert, Vetterli, Waber, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapfi, Zwygart (93)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:
Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäuml, Béguelin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobblo, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Gonseth, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Leemann, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruff, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vermot, Volmer, von Felten, Zbinden (57)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:
Bezzola, Binder, Borer, Cavadini Adriano, Christen, Columbus, Comby, Dormann, Dupraz, Durrer, Eberhard, Eggly, Eymann, Fasel, Freund, Frey Claude, Genner, Goll, Grendelmeyer, Grossenbacher, Gulian, Günter, Hess Peter, Jeanprêtre, Kofmel, Kühne, Lachat, Loeb, Loretan Otto, Marti Werner, Maspoli, Mühlmann, Nabholz, Pell, Pidoux, Pini, Schmid Odilo, Steinegger, Suter, Theiler, Tschopp, Vallerder, Vogel, von Allmen, Weber Agnes, Weigelt, Widmer, Wiederkehr, Ziegler (49)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
Leuenberger (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

98.028

**Dringliche Massnahmen
im Asyl-
und Ausländerbereich
Mesures d'urgence
dans le domaine de l'asile
et des étrangers**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 13. Mai 1998 (BB1 1998 3225)
Message et projet d'arrêté du 13 mai 1998 (FF 1998 2829)

Beschluss des Nationalrates vom 10. Juni 1998
Décision du Conseil national du 10 juin 1998

Antrag der Kommission
Eintreten

Antrag Brunner Christiane
Nichteintreten

Proposition de la commission
Entrer en matière

Proposition Brunner Christiane
Ne pas entrer en matière

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Mit Botschaft vom 13. Mai 1998 beantragt der Bundesrat, zur Missbrauchsbekämpfung bestimmte Artikel aus dem Asylgesetz dringlich in Kraft zu setzen. Der Nationalrat hat dieses Geschäft als Erstrat behandelt und ihm letzte Woche, am 10. Juni 1998, mit 93 gegen 57 Stimmen zugestimmt.

Ihre Kommission hat die Vorlage am 11. und am 15. Juni beraten, also letzten Donnerstag früh und gestern nachmittag, hat ohne Gegenstimme Eintreten auf die Vorlage beschlossen und zum Schluss die Vorlage mit 11 Stimmen bei 1 Enthaltung gutgeheissen.

Zwar wurde eine gewisse Kritik am Zeitdruck geäussert, unter dem wir dieses Geschäft behandeln müssen. Diese Kritik ist ohne Zweifel verständlich, aber es ist immerhin festzuhalten, dass wir hier nicht neues Recht beschliessen, sondern dass es sich bei den vorgeschlagenen Bestimmungen ausschliesslich um Artikel handelt, die von beiden Räten im Zusammenhang mit der Totalrevision des Asylgesetzes und des Anag im Grundsatz bereits gutgeheissen worden sind. Die Kernfrage lautet deswegen heute: Sollen diese Missbrauchsartikel vorzeitig über einen dringlichen Bundesbeschluss in Kraft gesetzt werden?

Ich möchte hier einen wichtigen formalen Hinweis anbringen. Wenn wir diese Artikel heute im dringlichen Bundesbeschluss verabschieden, wird die Fassung, die wir heute beschliessen, tel quel ins Asylgesetz und ins Anag übernommen.

Nun zur Frage, warum wir Dringlichkeitsrecht brauchen: Der Hauptgrund ist in der Tat das Referendum, das die Hilfswerke gegen das totalrevidierte Asylgesetz in Aussicht gestellt haben. Auch wenn wir davon ausgehen, dass dieses Referendum keinen Erfolg haben dürfte, weil wir ein ausgewogenes Gesetz verabschiedet haben – nach dem Motto: Schutz für Verfolgte ja, Missbräuche unserer Rechtsordnung nein –, verzögert natürlich ein Referendum die Inkraftsetzung des Asylgesetzes um viele Monate, was wir in der gegenwärtigen Situation nicht möchten.

Wie Sie wissen, steigen die Asylgesuche sehr stark an. Hatte man 1996 18 000 Asylgesuche und im letzten Jahr insgesamt 24 000, so wird mit heutigem Datum für das laufende Jahr 1998 mit 32 000 Asylgesuchen gerechnet – das ist ein Drittel mehr als im letzten Jahr.

Aufgrund dieser Situation – wegen der gestiegenen Asylgesuche – kommt nun natürlich auch der Verdacht auf, die Schweiz beabsichtige mit diesem Dringlichkeitsrecht, besser gegen die sich abzeichnenden Asylanströme, insbeson-

dere aus Kosovo, vorgehen zu können; sie laufe damit Gefahr, sich angesichts einer dramatischen Situation auf unserem Kontinent von Ihrer humanitären Tradition abzuwenden. Ich muss diesen Vorwurf, soweit er erhoben werden sollte, im Namen der Kommission klar zurückweisen. Im Grunde genommen ist nämlich das Gegenteil der Fall. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates teilt die Auffassung des Bundesrates, wonach eine humanitäre Aufnahmepolitik in unserem Land nur fortgeführt werden kann, wenn parallel dazu markante Missbräuche konsequent bekämpft werden. Zutreffend ist aber, dass bei steigenden Gesuchszahlen natürlich auch die möglichen Missbräuche potentiell wachsen. Wir wollen mit diesem dringlichen Bundesbeschluss deshalb sicherstellen, dass das voraussichtlich steigende Potential an Missbräuchen sofort und rechtzeitig angemessen bekämpft werden kann. Damit wollen wir mithelfen, die Akzeptanz für die echt Verfolgten in unserem Land aufrechtzuerhalten. Das ist der Grund für den dringlichen Bundesbeschluss. Zum Inhalt des vorgeschlagenen Dringlichkeitsrechtes: Die fraglichen neuen Nichteintretenstatbestände, insbesondere und schweremwichtig der Nichteintretenstatbestand der Papierlosigkeit, haben beim Uno-Flüchtlingshochkommissariat und bei den Hilfswerken Besorgnis ausgelöst; es wurden insbesondere Zweifel an der Völkerrechtskonformität der vorgeschlagenen Bestimmungen angemeldet.

Das Uno-Flüchtlingshochkommissariat hat deshalb den bewährten Experten Professor Kälin um ein Gutachten zu dieser Frage gebeten. Von diesem Gutachten hat auch die Verwaltung Kenntnis genommen und die Bedenken mit Bezug auf Völkerrechtswidrigkeit, die von Herrn Professor Kälin in diesem Gutachten geäußert wurden, in den dringlichen Bundesbeschluss integriert. Das hat zur Folge, dass Herr Professor Kälin die Völkerrechtskonformität der Fassung im dringlichen Bundesbeschluss, wie der Nationalrat sie verabschiedet hat, bestätigt. Er hält aber gleichzeitig fest, dass dieser völkerrechtliche Standard ein Minimalstandard ist und er gewisse Bedenken in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit und die Eurokompatibilität der Fassung des Nationalrates hat.

Die schweizerischen Flüchtlingshilfswerke haben deswegen den Kontakt mit unserer Kommission gesucht, und Kollege Frick als Sprecher beim Asylgesetz und meine Person als Präsidentin der SPK haben die Vertreter der Flüchtlingshilfswerke und Herrn Professor Kälin zu einem Gespräch empfangen und uns über Ihre Bedenken orientieren lassen. Wir haben dabei festgestellt, dass diese Anliegen nicht ohne Grundlage sind. Die SPK Ihres Rates hat deswegen beschlossen, Herrn Professor Kälin zu diesem dringlichen Bundesbeschluss anzuhören. Das ist gestern nachmittag geschehen.

Herr Professor Kälin schlug zwei neue oder veränderte Artikel in diesem dringlichen Bundesbeschluss vor: einerseits in Artikel 16 mit Bezug auf die Papierlosen, andererseits in Artikel 12 Absatz 2 mit Bezug auf die Verbelständung.

Beim Tatbestand der Papierlosen geht es darum, den Charakter der Missbrauchsbestimmung besser zum Ausdruck zu bringen, als das in der Fassung des Nationalrates der Fall ist. Wir werden in der Detailberatung eingehend darüber sprechen. Hier hat Ihre Kommission den Anliegen von Herrn Kälin Rechnung getragen und seinen Vorschlag in Übereinstimmung mit der Verwaltung in den dringlichen Bundesbeschluss aufgenommen.

Bei der Verbelständung geht es darum, dass Herr Professor Kälin Bedenken hat, wonach die grundsätzliche Garantie, dass in jedem Fall eine Verbelständung gewährleistet ist, durch dieses Dringlichkeitsrecht in Frage gestellt werden könnte. Herr Aeby wird den Antrag, den Professor Kälin in diesem Zusammenhang eingebracht hat, als Minderheitsantrag einbringen.

Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass zwar die Bedenken durchaus ernst zu nehmen sind, dass wir aber deswegen nicht einen neuen Gesetzesartikel schaffen müssen, sondern dass wir mit einer Präzisierung zuhanden der Materialien diesen Anliegen ausreichend Rechnung tragen können. Soweit wir das zur Kenntnis nehmen konnten, kann sich Professor Kälin diesem Vorgehen anschließen.

Herr Kälin hat dann dort, wo es um das Verhältnis zum Nichteintreten bei Täuschung über die Identität geht, noch Vorbehalte angebracht; auch diesen Vorbehalten werden wir durch eine Präzisierung in den Materialien gerecht.

Ich möchte noch eine Schlussbemerkung zum Eintreten machen: Wenn die SPK den Anliegen der Hilfswerke und von Professor Kälin entweder mit einem Gesetzesartikel oder mit Präzisierungen zuhanden der Materialien Rechnung getragen hat, so hat das nichts mit einem Kniefall vor einem allfälligen Referendum zu tun. Wir sind nach wie vor überzeugt, dass wir ein ausgewogenes Asylgesetz präsentieren, dies auch bei den Missbrauchstatbeständen; die Mehrheit der Kommission hat sich aber zumindest teilweise von den vorgebrachten Argumenten überzeugen lassen.

Wir haben uns insbesondere überzeugen lassen, dass die neue Fassung in Bezug auf die Papierlosen rechtsstaatlich korrekter ist, dass sie auch europakompatibel ist und diesbezüglich keine Probleme macht, dass sie aber trotzdem unserer Absicht, den Missbrauch effektiv zu bekämpfen, gerecht werden kann. In diesem Sinne hat sich auch die Verwaltung geäußert.

Deswegen bitte ich Sie im Namen der Kommission, die wie gesagt in der Schlussabstimmung einstimmig bei einer Enthaltung diesem in einer leicht veränderten Fassung vorgelegten dringlichen Bundesbeschluss zugestimmt hat, der Kommission zu folgen und den Nichteintretensantrag Brunner Christiane abzulehnen.

Brunner Christiane (S, GE): Le droit d'urgence est un droit pour des situations exceptionnelles ou des situations de dangers graves et imminents. Le droit d'urgence se caractérise aussi par le fait qu'il s'écarte du droit ordinaire. Est-ce que notre Etat est confronté à l'heure actuelle à une situation de dangers graves et imminents par l'afflux de requérants d'asile? Est-il nécessaire de recourir au droit d'urgence pour faire face aux abus dans le domaine de l'asile? Si nous sommes honnêtes, nous savons que la réponse est non. La hausse du nombre de requérants d'asile en 1997/98 est principalement due à la grave détérioration de la situation au Kosovo. Le Conseil fédéral a enfin décidé de surseoir au renvoi des requérants kosovars, une décision qui est d'ailleurs approuvée par la majorité de notre population.

Malgré une certaine augmentation des demandes d'asile, nous sommes loin de vivre une situation de crise grave. Alors, le recours au droit d'urgence est-il nécessaire pour combattre les abus dans le domaine de l'asile? Là aussi, la réponse est non. Le Conseil fédéral argumente avec l'effet dissuasif d'un durcissement immédiat de sa politique d'asile. Or, cet effet est loin d'être garanti. Il est beaucoup plus vraisemblable que les filières de passeurs s'adapteront à la nouvelle législation et qu'elles trouveront de nouvelles sources de gains dans le commerce de faux papiers d'identité. Mais même si l'effet dissuasif était garanti, il ne justifie aucunement les mesures préconisées. Barrer l'accès à un plus grand nombre de réfugiés par des mesures draconiennes ne signifie pas encore que les abus pourront efficacement être combattus.

Autant l'admettre, les atteintes à la sûreté intérieure sont un prétexte et l'argumentation sur cette base ne résiste pas à l'examen, même sommaire, de la situation réelle. En fait, ces mesures ne relèvent pas de la politique d'asile, mais de la politique intérieure. Elles représentent un geste de soumission de la majorité envers la droite xénophobe, un geste qui est, en réalité, révélateur de l'incapacité d'une grande partie de nos responsables politiques à faire face à l'arrogance et à la démagogie des milieux populistes.

Notre Conseil ne doit pas suivre ce mouvement. A mes yeux, notre Conseil a un tout autre rôle à jouer. Il a pour tâche et il se doit de réfléchir dans la sérénité et non pas sous la pression populiste. Notre Conseil doit veiller à ce que notre pays ne s'engage pas dans des voies aventureuses, irréfléchies qui mettraient en cause la crédibilité de nos institutions. Et, à mes yeux, notre Conseil doit s'opposer à la politique tracée et voulue par une certaine presse populaire à grand tirage.

J'ai pris acte, dans les explications de Mme la rapporteure et dans le dépliant qui nous a été remis hier soir, des améliorations qui ont été apportées par notre commission pour que ces nouvelles dispositions soient au moins conformes au droit et à nos engagements internationaux. J'ai pris acte également que ces dispositions seraient intégrées telles quelles dans la loi sur l'asile, si nous votons les mesures d'urgence. Je pense néanmoins que, si nous n'entrons pas en matière sur les mesures d'urgence, ces dispositions améliorées doivent faire partie de la législation ordinaire dont nous allons parler tout à l'heure. Il n'en reste pas moins que, sur les mesures d'urgence, il s'agit d'une question de principe. Ces dispositions vont entrer en vigueur de toute manière dans la nouvelle loi sur l'asile et nous n'avons aucune raison objective de voter dans l'urgence la mise en application anticipée de ces mesures.

C'est pourquoi je vous invite à ne pas entrer en matière.

Frick Bruno (C, SZ): Im Gegensatz zu Frau Brunner bitte ich Sie, auf den Bundesbeschluss einzutreten und auch der Dringlichkeit zuzustimmen. Ich möchte meine Haltung in fünf Sätzen darlegen und kurz begründen.

Der erste Satz: Handeln ist notwendig. Die Zahl der Gesuche wird dieses Jahr auf rund 32 000 steigen, nachdem sie sich in den Vorjahren bei etwa 15 000 bis 16 000 eingependelt hatte. Wir wollen mit diesem Beschluss keine Asylgesuche verhindern. Es soll kein echter Flüchtling abgehalten werden, bei uns ein Gesuch zu stellen. Aber wir schaffen die Voraussetzungen dazu, dass die Gesuche rasch und sachgerecht bearbeitet und insbesondere die Missbräuche bekämpft werden können.

Zwei Arten von Missständen sind unbestritten. Das sind erstens die Papierlosen. Viele Asylbewerber werfen ihre Papiere weg, weil sie sich davon eine Verbesserung des Verfahrens und einen längeren Aufenthalt versprechen. Zweitens kommen viele Ausländer in die Schweiz, halten sich hier unberechtigt auf, sind kriminell aktiv und entschliessen sich erst nach der Verhaftung, ein Asylgesuch zu stellen – eindeutig in der Absicht, ihren Aufenthalt in der Schweiz zu verlängern. Diesen Fällen müssen wir entgegenreten.

Je mehr Asylgesuche eingehen, um so dringender ist es, dass die Fälle sachgerecht behandelt werden. Wir sind leider gezwungen – hier teile ich die Auffassung von Frau Brunner nicht –, diese Bestimmungen vorzeitig in Kraft zu setzen. Die Dringlichkeit bedeutet nichts anderes als die sofortige Inkraftsetzung dieser kritischen, dringend notwendigen Bestimmungen. Das ist – abgesehen von der hohen Zahl der Gesuche, die eine sachgerechte Behandlung verlangen – nötig geworden, weil auch das Referendum beschlossen worden ist, das eine weitere Verzögerung um rund anderthalb Jahre bringt. Die Politik ist aufgefordert, bei erkannten Missständen zeitlich richtig zu handeln. Das tun wir.

Der zweite Satz: Die Beschlüsse werden wirken. Der empirische Beweis ist erbracht: Bevor die Papierwelsung des Bundesgerichtes in Kraft trat, wiesen nur rund 20 Prozent der Asylbewerber Papiere vor. Nachdem die Welsung eingeführt wurde, stieg der Anteil der Asylbewerber mit Papieren auf über 60 Prozent. Als die Welsung wieder aufgehoben wurde, sank der Anteil der Asylbewerber mit Papieren auf einen Viertel. Heute haben etwa 27 Prozent Papiere. Das beweist klar, dass 30 bis 35 Prozent der Asylbewerber Papiere haben, sie aber nicht abgeben, verstecken oder absichtlich beiseitigen. Das ist ein Grund zum Handeln, und hier ist die Wirkung eindeutig. Wie hoch sie quantifiziert werden kann, ist offen, aber auch die Vertreter des Bundesamtes rechnen mit mindestens mehreren Tausend. Die zweite Wirkung ist, dass das Verfahren rascher wird. Wir gewinnen wesentlich Zeit.

Damit haben wir die dritte positive Wirkung: Wir schützen die echten Flüchtlinge und gewährleisten ein gutes Verfahren. Die vierte Wirkung ist mir ebenso wichtig: die Akzeptanz in unserer Bevölkerung. Asylrecht ist schweizerisches Recht. Schweizerisches Recht muss von der Bevölkerung getragen werden. Unsere Schweizerinnen und Schweizer sind nach wie vor bereit, für das Asylwesen eine Milliarde Franken im

Jahr zu bezahlen. Wir sind bereit zu akzeptieren, dass jedes Verfahren sicher 10 000 Franken kostet. Wir sind bereit, für jeden Flüchtling, der hier ist, bis zur Beurteilung des Gesuchs gegen 20 000 Franken oder noch mehr aufzuwenden. Aber unsere Bevölkerung will sehen, dass wir Ordnung im Haus haben. Die grössten Schäden hatten wir Anfang der neunziger Jahre zu verzeichnen, als uns das Asylrecht entglitten ist. Wir dürfen uns das Recht nicht wieder entgleiten lassen.

Die fünfte Wirkung, die Prävention, ist eine erhebliche: auf viele Personen, die den Schutz des Asylrechtes suchen, um ungerechtfertigt hier Aufenthalt erlangen zu können. Auch diese Präventionswirkung sind wir schuldig.

Der dritte Satz: Der Beschluss ist eine der notwendigen Massnahmen, neben den anderen. Zugegebenmassen ist der Bundesbeschluss kein Wundermittel, das alle Asylprobleme löst. Er ist eine Massnahme unter mehreren. Es braucht den ganzen Strauss an Massnahmen: Das Grenzwachtkorps wurde verstärkt; die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren hat mit Herrn Bundesrat Koller und seinem Bundesamt über 70 Massnahmen auf Stufe Bund und Kanton getroffen, um den Vollzug zu verbessern; weiter wurde der Personalbestand beim Bund aufgestockt, um die Verfahrensabläufe zu optimieren und kurze Fristen zu garantieren; schliesslich braucht es als letzte Massnahme die Totalrevision des Asylgesetzes und – vorgezogen, damit einzelne Bestimmungen sofort wirken – die dringlichen Massnahmen. Der ganze Strauss wird eine erhebliche Wirkung haben.

Wir müssen uns aber bewusst sein, dass damit die Arbeit nicht für alle Jahre getan ist, sondern dass sich die Verhältnisse immer wieder ändern werden, dass Schlepper und Asylsuchende neue Lücken finden und die Massnahmen in einigen Jahren den neuen Verhältnissen wieder angepasst werden müssen. Den heutigen Schritt müssen wir aber tun. Es ist eine der notwendigen Massnahmen, die wir treffen müssen.

Der vierte Satz: Wir haben das Verfahren rechtsstaatlich optimiert. Ich glaube, es ist die Stärke unseres Rates, dass wir auch in dringlichen Geschäften und im Pulverdampf der Medien sorgfältig arbeiten. Das haben wir getan, indem wir den Experten des Bundesrates, der auch unser Experte war, Professor Kälin, angehört und auf seine Anregung hin das Verfahren noch optimiert haben. Ohne in der Substanz einen Verlust zu erleiden – das wurde uns ausdrücklich bestätigt –, haben wir die «Papierbestimmung» als klare Missbrauchsnorm qualifiziert und das Verfahren zusätzlich zugunsten der echten Flüchtlinge verbessert.

Wenn diese Verbesserung es jemandem erlaubt, unter Wahrung seiner Position auf ein angekündigtes Referendum zu verzichten: um so besser. Es sel aber ganz klar wiederholt: Wir haben die Absicht, das Verfahren rechtsstaatlich zu optimieren; wir haben aber nie die Absicht, ein Referendum «zurückzukaufen».

Der fünfte Satz: Der dringliche Asylbeschluss besteht die Drei-Fragen-Probe des Asylrechtes. Wir haben bereits beim Asylgesetz und jetzt erneut alle unsere Beschlüsse sinngemäss drei Fragen unterzogen. Wenn wir diese drei Fragen alle mit Ja beantworten können, haben wir richtig gearbeitet und dürfen zustimmen.

Die erste Frage lautet: Ist der Beschluss völkerrechtskonform und rechtsstaatlich einwandfrei? Die Antwort ist ja. Der Experte des Bundesrates, Professor Kälin, der ein sehr kritischer Experte ist, bescheinigt: Der Beschluss ist einwandfrei. Zur zweiten Frage: Bekämpft der Beschluss die Missbräuche wirksam? Die Antwort ist klar: Ja. Mindestens mehrere tausend Fälle können damit wirksam erfasst werden, ohne dass die vorgenommene Optimierung der Substanz Abbruch tut. Zur dritten Frage: Ist gewährleistet, dass kein Flüchtling durch die Maschen fällt? Wir können auch diese Frage mit einem Ja beantworten. Es ist nach menschlichem Ermessen ausgeschlossen, dass ein echter Flüchtling durch die Maschen fallen kann, weil das Verfahren unter Wahrung aller seiner Rechte ausgeführt ist: Er wird in Anwesenheit eines Hilfswerkvertreters befragt, er hat – in diesem Verfahren ohnehin in jedem Fall – das Recht, einen Anwalt beizuziehen.

Es ist gewährleistet, dass er seine Gründe in Ruhe darlegen kann.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, dem Beschluss zuzustimmen und Dringlichkeit zu beschliessen.

Forster Erika (R, SG): Vorerst möchte ich festhalten, dass die Schweiz eine völkerrechtskonforme und humanitäre Asylpolitik betreibt und dies auch in Zukunft so halten wird. Unsere Bevölkerung ist sich der Not und des Leidens Flüchtender bewusst und verschliesst nicht einfach die Augen vor dem Schicksal dieser Menschen.

Es ist aber offensichtlich, dass wir diese Asylpolitik nur so weiterführen können, wenn wir Missbräuche konsequent bekämpfen. Es braucht griffige Massnahmen, damit echte Flüchtlinge in unserem Land nach wie vor Aufnahme finden. Bereits im Rahmen der Beratungen zur Totalrevision des Asylgesetzes wurde diese Thematik des Missbrauches erörtert, und in der Kommission war man stets bemüht, ausgewogene Lösungen zu finden. Was wir hier behandeln, ist also nicht etwas völlig Neues, sondern war schon seit Monaten Gegenstand von Beratungen in den Kommissionen und in den Räten.

Die Fragen, über die wir jetzt zu entscheiden haben, sind folgende:

1. Erfordert die aktuelle Situation die Inanspruchnahme der Dringlichkeit?
2. Sind die Massnahmen adäquat und versprechen sie Erfolg?

Ich bin der Auffassung, dass wir in Sachen Dringlichkeit dem Bundesrat folgen können. Wie dargelegt, finden die Massnahmen bereits Eingang in die Totalrevision; sie sollen aber gewissermassen wegen der verschärften Lage – sie wurde Ihnen von der Kommissionspräsidentin und von Kollege Frick schon dargelegt, ich kann hier auf weitere Erläuterungen verzichten – herausgebrochen und vorgezogen in Kraft gesetzt werden.

In bezug auf echte Flüchtlinge, die in unser Land kommen, bringt die Vorlage keine Änderung. Die Grundprinzipien unseres Asylrechtes werden nicht angetastet; es finden nach wie vor rechtsstaatliche Verfahren statt, und Asylsuchende, die an Leib und Leben gefährdet sind, finden selbstverständlich Aufnahme.

Alle Massnahmen, die vorgezogen in Kraft treten sollen, beinhalten den Gedanken des Missbrauches; man kann dies gegenüber der Öffentlichkeit nicht oft genug wiederholen. Offensichtlich verfolgten Menschen wird das Asyl durch diese Massnahmen nicht verweigert. Solidarität und Anteilnahme werden dadurch nicht geschmälert; im Gegenteil: Wir werden unsere Hilfe all jenen anbieten, die an Leib und Leben verfolgt sind.

Die vorgeschlagenen Regelungen lassen sich auch mit den Anforderungen an das Völkerrecht vereinbaren, da es nur bei Asylsuchenden, die offensichtlich keine Flüchtlinge sind, zu einem Nichtintretensentscheid mit anschliessendem Entzug der aufschlebenden Wirkung führt.

Allzu hohe Erwartungen dürfen wir – davon bin ich überzeugt – in die vorgeschlagenen Lösungen nicht setzen. Auch diese Massnahmen werden nicht alle Probleme im Asylbereich lösen. Die Lösung, die den Problemen gerecht wird, ist ganz einfach noch nicht gefunden worden. Die Massnahmen helfen aber mit, das Problem des Missbrauches wirksamer zu bekämpfen.

In diesem Sinne bitte ich Sie um Eintreten und um Zustimmung zu den Anträgen der Kommissionsmehrheit.

Delalay Edouard (C, VS): Les fronts se durcissent en Suisse en ce qui concerne la politique d'asile, alors que nous nous trouvons devant un problème humain de première importance qui requiert aujourd'hui le dialogue plutôt que la confrontation. Il est donc hautement souhaitable que notre Conseil mène un débat serein et objectif, plutôt que nous nous arrêtons à attiser l'affrontement à coups d'arguments sommaires qui en appellent davantage à l'émotion qu'à la raison, et que nous prenions une attitude ouverte et compatible avec notre tradition humanitaire.

Au cours de ce débat sur l'entrée en matière, je voudrais souligner d'emblée que la politique d'asile suisse n'a rien à envier aux autres nations, et cela en comparaison internationale. Par rapport à la population nationale, la Suisse reçoit davantage de réfugiés que les autres nations du continent européen. Elle en reçoit même deux fois plus que la République fédérale d'Allemagne et, faut-il le souligner, dix fois plus que la République française. Mais, si nous voulons que le peuple suisse continue à soutenir cette politique d'asile qui est la nôtre, il est indispensable, Mme Spoerry l'a déjà souligné, de lutter contre les abus commis par certains requérants.

Nous nous trouvons aujourd'hui, ensuite de nombreux conflits à travers le monde et même à travers l'Europe, devant une hausse importante du nombre de requérants. Faut-il rappeler que durant les années 1994, 1995 et 1996, nous avions une moyenne de requêtes de l'ordre de 17 000 par année? En 1997, le nombre s'est élevé à 24 000 et, pour cette année, si nous extrapolons les demandes qui ont été déposées jusqu'à la fin avril, nous allons vers un chiffre de l'ordre de 32 000.

Cette subite progression des requérants d'asile provient sans doute de l'insécurité qui règne dans certaines régions du monde, mais aussi peut-être de l'Accord de Schengen relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, qui est tel qu'une décision négative prise dans un pays de l'Union européenne est valable pour l'ensemble des autres nations. Il en résulte sans doute que souvent, les requérants tentent une nouvelle chance en Europe, et pour ce faire, choisissent la Suisse, puisque c'est la seule solution qui leur reste.

Nous devons donc prendre des mesures pour éviter des abus et ne pas encourager l'arrivée de requérants qui profitent de notre ouverture, sans remplir les conditions posées par notre loi. Nous avons fait ce travail par la préparation de la révision de la loi sur l'asile qui trouvera, je l'espère, son épilogue au cours de cette session. A cet égard, on peut regretter que des menaces de référendum aient été proférées très tôt contre cette loi sur l'asile. Sans ces annonces de référendum qui voulaient exercer une pression politique, la loi sur l'asile entrerait en vigueur très probablement cet automne, ou du moins aurait pu entrer en vigueur cet automne, de telle façon que cet arrêté fédéral urgent dont nous débattons ce matin serait devenu inutile. Ceux qui ont brandi ces menaces de référendum ont donc pris une certaine responsabilité dans ce projet d'arrêté fédéral urgent en discussion aujourd'hui.

Ils récidiveront probablement en ce qui concerne cet arrêté fédéral urgent et, en définitive, il est peut-être souhaitable que le peuple donne son avis sur ces questions relatives à l'asile.

Le but de cet arrêté fédéral urgent, on l'a dit et souligné déjà ce matin, c'est de reprendre les dispositions de la loi sur l'asile qui ne sont pas contestées pour les faire entrer en vigueur plus rapidement en raison des circonstances particulières que nous connaissons. L'urgence n'a pas été combattue dans notre commission. Nous avons débattu d'une proposition de renvoi au Conseil fédéral en vue d'un plus ample examen des motifs de non-entrée en matière sur les demandes d'asile. Aujourd'hui, nous avons à débattre de la proposition qui nous est faite, au Conseil, de ne pas entrer en matière. Nous ne pouvons suivre cette proposition, car l'arrêté fédéral urgent reprend des éléments de la loi qui ne sont pas contestés.

On l'a dit également, de nouveaux motifs de non-entrée en matière sur les demandes d'asile qui font problème portent sur la question relative à l'absence de papiers d'identité de la part des requérants. M. Frick a souligné tout à l'heure que, dans le passé, plus de 60 pour cent des requérants d'asile étaient munis de papiers d'identité, et après l'arrêt du Tribunal fédéral, nous n'avons plus aujourd'hui que le 25 pour cent de ces requérants d'asile qui sont en mesure de présenter des papiers d'identité. Le Conseil national avait, lors de l'examen de cet arrêté fédéral urgent, limité l'entrée en matière aux demandes d'asile des requérants sans papiers d'identité, mais il avait garanti l'examen de leur demande à ceux qui

provenaient de régions où existent des indices de persécutions. Le Conseil national a limité les exceptions à ce cas-là. Notre commission a élargi cet examen aux cas de requérants qui rendent vraisemblable qu'ils sont sans papiers d'identité sans faute de leur part. Notre commission a pris la peine, et on l'a déjà dit aujourd'hui, d'entendre le professeur Kälin, et cela malgré le fait que nous étions sous la pression du temps et que nous avons travaillé dans des conditions exceptionnelles, puisque nous avons siégé hier après-midi encore sur cette question de l'arrêté fédéral urgent.

Nous avons donc adopté une formule finalement en conformité avec les principes humanitaires et avec le droit international public, et nous pouvons soutenir cette formulation de la majorité de notre commission: les requérants auront toujours la possibilité d'être entendus et les raisons pour lesquelles les papiers ne peuvent être présentés, lorsque cela est le cas, seront examinées. L'arrêté fédéral urgent se présente donc comme un texte équilibré, dans la version de la majorité de la commission.

Aussi, avec la Commission des institutions politiques, je vous prie d'entrer en matière sur ce texte.

Reimann Maximilian (V, AG): Ich möchte zunächst dem Bundesrat gegenüber meinen Dank und meine Genugtuung darüber zum Ausdruck bringen, dass er dem Parlament vorge schlagen hat, Teile des neuen Asylrechtes auf dem Dringlichkeitsweg in Kraft setzen zu lassen. Ich habe den Bundesrat bis anhin wegen seiner meines Erachtens zu zögerlichen Haltung im Asylwesen mehr als einmal getadelt, nicht zuletzt wegen seiner beschwichtigenden Haltung rund um die Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung». Heute aber ist auch von mir Lob am Platze.

Dennoch, die Ablehnung jener angesprochenen Volksinitiative im Dezember 1996 hat der illegalen Einwanderung – die Zahlen bestätigen es – weiter derart Vorschub geleistet, dass der Bundesrat nun nicht mehr umhin kommen kann, uns dringliche Massnahmen vorzuschlagen.

Dieser Vorlage hat der Nationalrat bereits im klaren Verhältnis von 2 zu 1 überzeugend zugestimmt.

Um so mehr erstaunt es, dass seitens der SP auch in unserem Rat mit einem Nichtintretensantrag erneut versucht wird, die Sache zu torpedieren. Aber wenn man an den letzten eidgenössischen Abstimmungssonntag vom 7. Juni 1998 zurückdenkt, wo die Linke vom Souverän drei schallende politische Ohrfeigen bekommen hat, wundert einen nichts mehr. Die SP scheint bei gewissen Gegenwartsproblemen die Zeichen der Zeit einfach nicht mehr zu erkennen. Wer heute bestreiten kann, dass im Asylwesen ein dringlicher Handlungsbedarf besteht, der lebt doch irgendwie in einer anderen Welt.

Die vorgeschlagenen Massnahmen, Sie haben es gehört, sind angemessen. Sie erschweren nur den Missbrauch unserer nach wie vor recht grosszügigen Asylpolitik, aber der echte Flüchtling hat davon nichts zu befürchten. Das muss mit allem Nachdruck auch unsererseits so festgehalten werden: Der echte Flüchtling hat von diesen Massnahmen nichts zu befürchten.

Somit kann der Nichtintretensantrag Brunner getrost abgelehnt werden.

Allfälligen Referendumsdrohungen, wie sie auch von selten der Hilfswerke schon vorlaut zu vernehmen waren, darf man gelassen entgegenschauen. Die Abstimmung in der Stadt Zürich über das Kontaktnetz für Kosovo-Albaner war Fingerzeig genug. Dies erst recht, wenn man bedenkt, dass das politische Pendel in der Stadt Zürich ziemlich anders hängt als im Rest des Landes. Aber offensichtlich haben die mit dem Referendum drohenden Kreise bereits kalte Füsse bekommen.

Nur so ist es erklärbar, warum in unserer Kommission in letzter Minute via Professor Kälin der Versuch unternommen wurde, die Vorlage nochmals zu verwässern. Zu verwässern – das ist meine Interpretation der Dinge und diejenige der Minderheit Uhlmann. Frau Spoerry hat in diesem Punkt nicht für die ganze Kommission sprechen können. Jedenfalls wurden uns Kompromissanträge vorgelegt, deren Tragweite

auch von Ihnen, Herr Bundesrat, nochmals gründlich unter die Lupe genommen werden muss. Unsererseits wird das dann anschliessend Kollege Uhlmann tun. Ich denke insbesondere an den Artikel betreffend die fehlenden Identitätspapiere und die Konsequenzen davon.

Wenn es auf diesem Weg über neue Anträge und damit über Differenzen zum Erstrat gelingen sollte, die Vorlage zu verzögern, müssten wir uns ernsthaft die Frage gefallen lassen, ob wir unsere politischen Hausaufgaben überhaupt noch zu erfüllen imstande sind. Jedenfalls muss dieses Geschäft in dieser Session unbedingt verabschiedet werden können.

Ich meinerseits habe mich deshalb bei Artikel 16 jener Minderheit angeschlossen, die keine Differenzen zum Nationalrat mehr schaffen möchte. Damit ist sicher gewährleistet, dass Sie die Vorlage ohne Verzug noch in dieser Session verabschieden und dringlich in Kraft setzen können.

Wickl Franz (C, LU): Ich bin für Eintreten und kann mich den Äusserungen der meisten Vorrednerinnen und Vorredner, insbesondere derjenigen der Präsidentin unserer Kommission, anschliessen.

In der Asylpolitik stehen wir im Dilemma zwischen Offenheit und Abgrenzung. Für beide Positionen lassen sich leicht Emotionen schüren. In der SP suchten wir im Zusammenhang mit dieser Vorlage und mit dem Asylgesetz eine Lösung, die sachgerecht ist, den ethischen Standpunkt vertritt und die Akzeptanz in der Bevölkerung findet.

Wir haben tatsächlich eine Lösung vor uns, die auch den völkerrechtlichen Aspekten Rechnung trägt. Wir haben die Vorlage in der Kommission rechtsstaatlich optimiert, aber wir brauchen auch die Akzeptanz unserer Bürgerinnen und Bürger. Unser Volk hat mit Recht kein Verständnis für Missbräuche. Darum müssen wir diese bekämpfen, und darum die dringlichen Massnahmen.

Die Kreise, die nun beim Asylgesetz und bei den dringlichen Massnahmen mit dem Referendum drohen, nehmen bewusst eine Verzögerung der Missbrauchsbekämpfung in Kauf. Ich muss offen gestehen: Das Verhalten jener Kreise, die mit dem Referendum drohen, bedrückt mich sehr, denn der Entscheid für ein Referendum wird Geister wecken, die gegen jede humane Asylpolitik sind. Hier haben diese Organisationen eine Verantwortung. Wenn die Flüchtlingsorganisationen ihre personellen und finanziellen Ressourcen für ein solches Referendum einsetzen, setzen sie klar ihren Rückhalt in der Öffentlichkeit und die Akzeptanz, die sie genießen, aufs Spiel.

Mir ist sehr daran gelegen, dass die Hilfswerke in der Schweiz tätig sein können, dass sie auch finanzielle Unterstützung erhalten, und sie haben sie bis jetzt erhalten. Aber ich muss gestehen: Überall, sei das bei einem Opfer in der Kirche für solche Hilfsorganisationen, sei es sonst bei Sammlungen, werde ich angesprochen. Wenn wir hier die Missbrauchsbekämpfung nicht wirklich in Angriff nehmen und die Massnahmen nicht möglichst bald in Kraft setzen – und wenn dann diese Hilfswerke ein Referendum unterstützen –, wird das nicht verstanden. Mir ist es ein Anliegen, dass die Hilfswerke tätig sein können. Sie sollten sich ihr Grab nicht selber schaufeln.

Simmen Rosemarie (C, SO): Die lange Dauer der Beratungen des revidierten Asylgesetzes – die Botschaft stammt aus dem Jahre 1995 – zeigt uns, wie schwierig es ist, die verschiedenen Ansprüche auf diesem Gebiet miteinander in Einklang zu bringen. Das Resultat, das jetzt vor uns liegt und das wir hoffentlich in dieser Session noch verabschieden werden, ist eine moralisch vertretbare und politisch realistische Lösung. Es bringt einige jener dringend und sehnlichst erwarteten Neuerungen wie den Status der Gewaltflüchtlinge und die Anerkennung von frauenspezifischen Fluchtgründen, es bringt im Anag auch den Integrationsartikel, der – obwohl relativ unbeachtet in der Öffentlichkeit – etwas vom Wichtigsten ist.

Es ist jener Artikel, der auch dem Bund Kompetenzen gibt, die Menschen, die hier bleiben könnten, mit unseren Verhältnissen vertraut zu machen und somit letztlich ein wenn auch

nicht spannungsfreies, so doch zumindest spannungsarmes Zusammenleben zwischen den Schweizern und jenen Ausländern, die schon lange da sind, und jenen, die neu dazugekommen sind, zu gewährleisten.

Es macht mich sehr besorgt, dass nun bereits vor der Schlussabstimmung das Referendum gegen das Gesetz angekündigt worden ist, und zwar besonders deshalb, weil es aus Kreisen kommt, deren Gedankengut mir sehr nahesteht und sehr am Herzen liegt, aus Kreisen auch, die sich grosse Verdienste um die Hilfe an Menschen erwerben, die durch ein schweres Schicksal in unser Land verschlagen worden sind. Es ist nicht einmal so sehr das Zustandekommen des Referendums an sich, das mich besorgt macht, obwohl mich auch der Gedanke, dass in einer allfälligen Volksabstimmung verschiedenste Kreise aus ganz verschiedenen Gründen ein Gesetz zu Fall bringen könnten, an dem wir lange gearbeitet haben und das wir brauchen, nicht ganz kühl lässt.

Aber auch wenn es nicht so weit kommt, hat uns schon die Ankündigung – mittelbar oder unmittelbar – diesen dringlichen Bundesbeschluss beschert. Wenn wir das Gesetz in diesem Herbst 1998 anstatt 1999 hätten in Kraft setzen können, dann wäre uns dieser Kelch, dann wären uns diese dringlichen Massnahmen wohl erspart geblieben.

Dringlichkeitsrecht ist zwar kein Notrecht, aber es hat trotz allem diesen Hauch des Aussergewöhnlichen, des Krisenhaften, auch des temporären Ausserkraftsetzens eines Teils unserer normalen Abläufe.

Das geschieht auf einem Gebiet, auf dem wir heute ohnehin in einer schwierigen Situation stehen. Wir sind weltweit ein Thema bezüglich unseres Umgangs mit Hilfesuchenden während des Zweiten Weltkrieges. Wir bekommen viel zu hören, wovon ein Teil sicher leider gerechtfertigt ist, wovon vieles aber auch nicht gerechtfertigt ist. Wir können das nicht ändern, wir können diese Vorwürfe nicht aus der Welt schaffen, wir können auch die Vergangenheit mit ihren hellen und ihren dunklen Seiten nicht ungeschehen machen.

Aber wir können und müssen Lehren aus dieser Vergangenheit ziehen und dieses so sensible Gebiet der Flüchtlingspolitik mit grösster Sorgfalt behandeln. Das heisst auch, dass wir in unserem Asylgesetz äusserst zurückhaltend mit Nichteintretens- und Rückweisungsbestimmungen sind und sie wirklich auf die Missbräuche beschränken.

Ich bin der Kommission dankbar, dass sie während der Beratungen nochmals mit Professor Kälin Kontakt aufgenommen hat, um mit ihm zusammen eine Formulierung zu finden, die die Missbrauchsbekämpfung dort ermöglicht, wo sie nötig und auch mit anderen Staaten kompatibel ist, ohne dass damit der zu hohe Preis einer völker- und menschenrechtlich zweifelhaften Haltung bezahlt wird. Ich möchte hoffen, dass die Fassung der Kommissionsmehrheit es den Hilfswerken nun ermöglichen könnte, auf das Referendum gegen das Asylgesetz zu verzichten und so ein rasches Inkrafttreten der Bestimmungen, wie ich sie vorhin erwähnt habe, zu ermöglichen. Ich würde das sehr begrüssen, und ich denke, es wäre letztlich im Interesse aller.

Die dringlichen Massnahmen sind keine gefreute Sache für mich. Ich sehe keine Alternative dazu – Tertium non datur –, und sie werden wohl eingeführt werden. Ich hoffe nur, dass sich die Situation in den Krisengebieten in der nächsten Zeit nicht in einer Art und Weise entwickeln wird, die letztlich alle unsere Massnahmen illusorisch macht.

Loretan Willy (R, AG): Die Vorlage des Bundesrates ist in ihrer Stossrichtung und in bezug auf die beantragten Massnahmen – inklusive Dringlichkeit – zu begrüssen und zu verdanken. Sie kommt beiläufig nicht zu früh und überstürzt, wie ihr zum Vorwurf gemacht wird, im Gegenteil. Auch für mich ist diese Vorlage keine gefreute Sache, aber sie ist für mich kein Aufhänger, um bei den mit dem Referendum drohenden Lauten um «Gnade» zu bitten.

Es sind zwei Umstände, die meines Erachtens die Dringlichkeit der Vorlage begründen:

1. Die Zahl der neuen Asylgesuche steigt im Vergleich zu den beiden Vorjahren 1996 und 1997 in besorgniserregendem Ausmass. Die Zahlen finden sich in der Botschaft des Bun-

desrates und sind allgemein bekannt. Die Annahme in der Botschaft, dass 1998 «bloss» 32 000 neue Gesuche eingehen würden, ist wohl eher optimistisch. Es ist leider zu befürchten, dass, wie schon 1990, die Grenze von 35 000 Gesuchen überschritten wird. Damals ergingen eindringliche Appelle an Bundesrat und an das EJPD, endlich zu handeln – wenn es sein müsse, auch per Notrecht.

Auch der Sprechende, damals noch Stadtmann von Zofingen, forderte den Chef EJPD in einem sehr deutlichen Schreiben auf, vom Notrechtsartikel des Asylgesetzes Gebrauch zu machen. Herr Koller war sehr erbost über diesen Brief, wegen der Probleme in den Gemeinden, welche mit den vom Kanton zugewiesenen Asylbewerbern schlicht total überfordert waren. Ich weiss das; ich hoffe, dass er nicht deswegen im Moment nicht hier ist. Es geschah aber wenig oder nichts. Die Folge war, dass wir 1991 den Höchststand von über 41 000 neuen Asylgesuchen zu verzeichnen hatten. Der Bundesbeschluss über das Asylverfahren als dritte Teilrevision des Gesetzes, im Juli 1990 erlassen und von den Räten als dringlich erklärt, kam zu spät.

Wollen wir es wiederum so weit kommen lassen? Ich glaube nicht. Deshalb auch meine Motion vom 3. März 1998, die deutlich weiter geht als der vorliegende, von unserer Kommissionsmehrheit unter professoralem Einfluss noch verwässerte Bundesbeschluss. Damals, 1990/91, waren es die Behörden, welche zu Recht reklamiert haben. Heute ist es vor allem auch eine verängstigte Bevölkerung.

Damit komme ich zum zweiten Phänomen, welches die Asyl- und Ausländerdiskussion erneut auf einer sehr emotionalen Ebene, die ich teilweise auch nicht unterstützen kann, hat aufleben lassen: Die von nicht niedergelassenen Ausländern, vor allem von Asylbewerbern und Kriminaltouristen, welche häufig illegal Unterkunft in Asylbewerberheimen finden, begangenen Delikte haben drastisch zugenommen, vorab im Bereich des Drogenmissbrauchs und der Gewaltdelinquenz. Über 50 Prozent der begangenen Straftaten gehen auf das Konto von Ausländern. Damit hat das Asylbewerberproblem eine neue Dimension, eine neue «Qualität» erlangt. Verbrechen und Vergehen in unserem Land zu begehen ist offenbar eine lohnende Angelegenheit. Einmal wegen der zahlreichen wertvollen Fundgruben, die in unserem Land aufzuspüren sind – man denke an die stark gestiegene Zahl der Einfamilienhaus- und Wohnungseinbrüche –, aber auch weil sich, hat man Pech gehabt, in unseren Gefängnissen durchaus gut und bei einem sehr hohen Pekulium leben und arbeiten lässt, setzt man die Gefangenschaftsentschädigung – bei freier Kost und Logis notabene – in bezug zur Kaufkraft unseres Frankens in den Herkunftsländern der kriminellen Asylbewerber und der Kriminaltouristen.

Was ist zu tun? Im Prinzip zweierlei: einmal Massnahmen an Ort und Stelle, dort, wo die Ursachen für die bald völkerwanderungsähnlichen Migrationsbewegungen entstehen. Die von der FDP der Schweiz am vergangenen Wochenende erhobenen Forderungen sind durchaus begrüssenswert, nämlich die Schweiz solle an der Aussenfront vermehrt tätig werden, dies mit der raschen Einführung von zum Selbstschutz bewaffneten Truppen als Instrument der Migrationspolitik, die im Rahmen internationaler Einsätze friedenssichernd und damit migrationsverhindernd wirken.

Unsere Sicherheitspolitische Kommission wird sich demnächst mit dieser Problematik befassen. Sodann ist das Engagement der Schweiz zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in den Herkunftsländern der Flüchtlinge zu verstärken; schliesslich müssen die Anstrengungen zugunsten besserer wirtschaftlicher Bedingungen in den Herkunftsländern vorangetrieben werden.

Das zweite, das zu tun ist, ist eine intensivere Überwachung unserer Landesgrenzen. Die vom Bundesrat bislang ergriffene Massnahme, 100 Angehörige des Festungswachtkorps zur Verstärkung des Grenzwachtkorps einzusetzen, kann schon mittelfristig nicht mehr genügen, vor allem nicht mit Blick auf die äusserst bedrohliche Entwicklung in Kosovo.

Ich gehe davon aus, Herr Bundesrat Koller, dass Sie deswegen verwaltungsintern und departementsübergreifend bereits Massnahmen prüfen, die Sie aber hier wohl nicht be-

kanntgeben können. Die Anstrengungen gegenüber Leuten, die unsere Grenze illegal – ohne Papiere oder indem sie die Papiere vorher wegwerfen – als Wirtschaftsflüchtlinge, als unechte Flüchtlinge überschreiten, sind zu verstärken. Dies hat nicht zuletzt im Interesse der echten Flüchtlinge zu geschehen.

Hier teile ich die Meinung der Kommissionspräsidentin. Man könnte die Situation, in der sich unser Land befindet, kurz und etwas vergrößernd so formulieren: Wir lassen zu viele Personen herein, vor allem unechte Flüchtlinge und zum vornherein problematische Asylbewerber, und bringen sie dann nicht mehr hinaus. In der Zeit, wo sie in unserem Land sind, haben wir sie zuwenig im Griff.

Die Attraktivität unseres Landes als bald einzige Ausweichstation für im EU-Raum abgewiesene Asylbewerber ist drastisch zu senken. Die Strategiegruppe Brunner formuliert das in ihrem Schlussbericht so: «Falls es nicht gelingt, in das Sicherheitsdispositiv der EU» – Schengen, Dublin – «einbezogen zu werden, besteht Gefahr, dass unser Land zum Einfallstor und Ausweichgebiet für die illegale Migration sowie zur Drehscheibe der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und des internationalen Terrorismus wird.» (Bericht Brunner, Ziff. 3.4)

Ich bitte den Vorsteher des EJPD, Herrn Koller, sich heute dazu zu äussern, welche Chancen bestehen, Abkommen mit unseren Nachbarländern für eine verstärkte, grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen abzuschliessen.

Der vorliegende dringliche Bundesbeschluss ist eine Parallelmassnahme zu den Anstrengungen für eine Verbesserung des Vollzugs insbesondere im Bereich der Wegweisungen und der Papierbeschaffung, welche zurzeit durch eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Bund und Kantonen unternommen werden. Ich bitte Herrn Bundesrat Koller, in seiner Stellungnahme ebenfalls zu den vorläufigen Ergebnissen dieser Arbeitsgruppe Auskunft zu geben.

Nun komme ich zu einem – wie mir scheint – zentralen Punkt: zur Frage, ob die nunmehr zur Diskussion stehenden dringlichen Massnahmen eine entscheidende Verbesserung der Situation bewirken werden. Diese Frage ist nicht nur in den Medien – sogar in der «NZZ» – gestellt worden, sondern sie muss auch uns als Gesetzgeber beschäftigen. Wird der vorliegende Beschluss wirklich rasch etwas bringen? Es regen sich von drei Seiten her Zweifel:

1. Nach wie vor haben wir das Prinzip des Non-refoulement zu beachten. Auch der papierlose Asylbewerber hat Anspruch auf ein Verfahren, wenn er eine Verfolgung auch nur einigermaßen und andeutungsweise glaubhaft machen kann. Ebenso hat eine bei illegalem Aufenthalt ertappte Person darauf Anrecht, wenn sie das Wort «Asyl» ausspricht oder auf einen Zettel schreibt und behauptet, sie sei verfolgt, sobald sie angehalten wird.

2. Auch diese Leute können von den, Herr Kollege Frick, «überoptimierten» Verfahrensregeln des Asylgesetzes profitieren, welche vom Vorsteher des EJPD in der nationalrätlichen Debatte vom letzten Mittwoch als «weltweit einmalig» bezeichnet worden sind. Auch der papierlose Asylbewerber ist zwingend anzuhören, unter Belzug eines Dolmetschers und eines Hilfswerkvertreters. Die Rückkehr zur Papierweisung von 1993–1995 wäre deutlich besser gewesen. Damals wurden Gesuche von Personen ohne Ausweise schon gar nicht entgegengenommen.

Laut Äusserungen von Herrn Urs Hadorn, stellvertretender Direktor des BFF, dürfte die präventive Wirkung der neuen, «die Rechte der Asylsuchenden besser wahren» Regelung» (Zitat Hadorn in der «NZZ» vom 11. Juni 1998) entsprechend geringer ausfallen.

Nun kommt unsere Kommission in Ihrer Mehrheit mit weiteren Aufhebungsvorschlägen daher, was mich sehr erstaunt. Professoren stellen Anträge – so hat Frau Spoerry das formuliert – in der vorberatenden Kommission. Ich finde das eigentlich lustig und komisch. Sind es denn die Professoren, die bei uns Gesetze machen, oder sind das nach wie vor wir? Diese Frage wird wohl noch zu weiteren Diskussionen Anlass geben.

3. Auch sofort vollstreckbare Wegweisungen lassen sich erst vollziehen, wenn die fehlenden Papiere beschafft sind, und das dauert in der Regel Wochen bis Monate. Meine Motion, die heute wohl nicht mehr zur Behandlung kommen wird, will auch da Verbesserungen bringen.

Zum Schluss: Trotz meiner Zweifel, trotz ungewisser Griffigkeit des Bundesbeschlusses ist ihm in der Fassung des Nationalrates zuzustimmen, nicht zuletzt auch wegen der Signalwirkung an die Adresse der Schlepperbanden. Ein erster Schritt wäre damit getan, weitere müssen folgen. Welcher Art diese sein könnten, darüber gibt meine Motion «Dringliche Massnahmen gegen Missstände im Asylbereich» Aufschluss.

Ich bin für Eintreten und Zustimmung zu den Anträgen des Bundesrates, unserer Kommissionsminderheit und des Nationalrates.

Béguin Thierry (R, NE): Si je comprends que le Conseil fédéral et la grande majorité de notre Conseil, semble-t-il, veuillent répondre aux peurs, à l'exaspération d'une partie de la population face à l'augmentation des demandes d'asile et face aux abus manifestes qu'elles engendrent, je ne vois pas en revanche que les mesures proposées soient à même de lutter efficacement, ni contre la première, ni contre les seconds. Il me semble plutôt que l'artillerie lourde prévue par le Conseil fédéral, remplacée in extremis par l'artillerie légère de la commission, est orientée à côté de la vraie cible. Car le vrai problème causé par l'application de la loi sur l'asile, c'est d'abord la longueur inadmissible des procédures de recours; dans certains cas, jusqu'à huit ans! Comment voulez-vous faire exécuter une décision huit ans plus tard, alors que les gens sont intégrés, alors qu'ils ont eu des enfants et que ces enfants fréquentent déjà l'école, parlent la langue du lieu? Ça n'a plus de sens.

Le vrai problème de l'asile, c'est aussi la difficulté de renvoi des demandeurs déboutés, dans la mesure où on n'arrive pas à établir leur nationalité – et je ne vois pas que les mesures proposées répondent à cette question. Le vrai problème de l'asile, c'est la criminalité de certains groupes de requérants d'asile. Les mesures proposées ne vont pas lutter contre cette criminalité, la plupart d'entre eux étant en procédure parfaitement normale.

Les mesures proposées ici, j'en suis convaincu, sont des mesures inutiles, c'est un emplâtre sur une jambe de bois. Elle me paraissent uniquement destinées à rassurer une population inquiète, à récupérer un électorat déstabilisé qui pourrait avoir la tentation de désertier certains partis au profit de mouvements populistes. Mais, à mes yeux, il y a plus encore. Non seulement ces mesures sont inutiles, mais elles sont dangereuses. Ecarter d'entrée de cause les sans-papiers, c'est en réalité prendre le risque de pénaliser de vrais persécutés. Ce sont souvent les gens les plus menacés – et concrètement menacés – qui sont dépourvus de pièces d'identité.

J'ai recueilli des témoignages d'un certain nombre d'anciens requérants d'asile, mais d'une autre époque – des Polonais, des Hongrois du temps de la guerre froide –, qui m'ont expliqué que le régime leur ôtait précisément toute possibilité d'avoir un quelconque papier d'identité. Si on avait appliqué ces mesures à l'époque, ces gens aujourd'hui parfaitement intégrés, professeurs d'université, n'auraient pas pu obtenir l'asile.

On risque donc d'aller exactement à fin contraire du but proclamé par le Conseil fédéral qui est de favoriser les vrais requérants d'asile.

Cette réalité a d'ailleurs amené la commission à éduquer le texte, comme si elle avait eu mauvaise conscience. Tout à l'heure, j'ai observé avec un certain amusement que tout le monde brandissait l'expertise du professeur Kälin comme le saint sacrement. On avait enfin trouvé la vraie solution pour apaiser sa conscience! C'est louable, et je vous en remercie, mais nous ne voyons pas comment cette procédure sophistiquée pourra être appliquée. Comment voulez-vous, dans une procédure sommaire, examiner sérieusement si «le requérant rend vraisemblable qu'il n'est pas en mesure de remettre ses papiers pour des motifs excusables»? De deux

choses l'une, soit c'est une garantie purement formelle, donc sans portée réelle, et l'instruction sera bâclée, soit on examine sérieusement les arguments avancés et les procédures seront aussi longues que les procédures sur le fond. Donc, on n'aura pas avancé d'un millimètre.

Il ne faut pas oublier non plus que les personnes qui ont vécu de vrais traumatismes ne sont souvent pas à même de s'exprimer immédiatement et de manière claire. Une femme violée, comme cela a été le cas pour les Bosniaques, est rarement en mesure de faire un exposé construit, cohérent et exhaustif de ce qu'elle a vécu; ça n'est pas possible.

Alors, convalnu que ces mesures sont une mauvaise réponse à de vrais problèmes, je ne voterai pas l'entrée en matière, mais je serais prêt à voter l'entrée en matière de toute mesure qui permettra de s'attaquer aux vrais problèmes posés par la loi sur l'asile. Ce n'est manifestement pas le cas en l'espace.

Marty Dick (R, TI): J'ai pris connaissance, il y a un mois environ, du message du Conseil fédéral, avec un certain malaise. Ce malaise est allé en grandissant en constatant l'ambiance que certains médias ont créée dans la population, en prenant connaissance du résultat de la votation de la ville de Zurich où l'on a investi beaucoup d'argent pour combattre un petit crédit qui devait servir à un projet pour mieux intégrer des travailleurs du Kosovo à notre réalité. Ce malaise est devenu tout à fait certain et manifeste en écoutant plusieurs interventions aujourd'hui. Je remercie M. Béguin pour son intervention, une intervention qui est dictée par l'intelligence, surtout l'intelligence du cœur, plutôt que par les émotions de la démagogie.

Il est évident que cette clause d'urgence ne résout absolument pas les problèmes auxquels nous sommes confrontés, problèmes réels, je tiens à le souligner. Il y a une inquiétude, il y a des craintes dans la population, nous sommes responsables de donner une réponse à ces citoyennes et à ces citoyens. Mais en recourant au droit d'urgence – Mme Brunner a dit justement que c'est un instrument exceptionnel –, on veut, me semble-t-il, donner un signal. C'est un signal faux, c'est un signal contreproductif. C'est un signal qui fait croire à la population que la situation parmi les requérants d'asile en Suisse est dramatique. C'est une situation sérieuse, mais il est faux de la qualifier de dramatique. Dramatique et tragique est la situation dans les pays d'où viennent ces requérants d'asile. Il y a trois jours encore, on disait qu'au Kosovo il n'y avait pas de guerre, mais on disait, pudiquement, qu'il y avait une situation de violence généralisée, alors que l'on plaçait des mines antipersonnel qui vont atteindre cruellement la population civile. Il est donc tout à fait nécessaire de rappeler que la situation n'est pas dramatique et tragique ici, dans notre pays, mais qu'elle l'est dans ces pays.

On donne un signal et on fait croire à ces citoyennes et à ces citoyens que ces mesures introduites d'urgence sont à même de faire face efficacement aux abus. A mon sens, ce n'est absolument pas vrai. Ce sont – M. Béguin l'a bien dit – des procédures rapides, des décisions claires et rapides qui sont à même de faire face beaucoup mieux à ce problème. Donc, ce dont nous avons besoin d'urgence, c'est du personnel en quantité et en qualité.

Je ne suis pas opposé à ces mesures. Ce qui me dérange et ce qui me choque, c'est la procédure d'urgence. Avec cela, on se prête au jeu démagogique qui, en ce pays, est en train de se jouer sur un problème aussi grave, aussi délicat que celui de ces gens qui doivent quitter leur pays. Et si déjà l'on parle d'abus, on devrait avoir l'honnêteté de faire un examen de conscience et de dire que certes, il y a des abus. Mais il y a des abus dans pratiquement toutes les lois que nous avons créées. N'y a-t-il pas aussi de l'abus – et quel abus! – dans le domaine de la législation sur le chômage? Nous le savons tous. N'y a-t-il pas des abus dans le domaine de l'assurance-invalidité, avec les caisses-maladie, dans le domaine fiscal, où l'évasion est devenue plus ou moins un sport national? Est-ce que l'on nous propose, là, des mesures d'urgence, alors que le dommage économique, dans tous ces domai-

nes, est certainement supérieur à celui que l'on enregistre dans le domaine qui nous occupe aujourd'hui?

Alors, cette urgence est un faux signal, parce qu'elle fait croire aux citoyens qu'avec l'entrée en vigueur immédiate de ces dispositions, nous allons résoudre des problèmes. Un faux signal, parce que je crois que, finalement, on contribue à culpabiliser les étrangers, alors que dans leur grande majorité, ce sont des gens qui sont aux prises avec un destin tragique, alors que nous avons le privilège de vivre dans le pays le plus riche du monde.

Je crois que, avec tout cela, on évite le vrai discours, le véritable message que l'on doit donner à nos concitoyennes et à nos concitoyens. Ces problèmes de migration vont nous occuper encore très longtemps et, en tant que pays le plus riche – je le souligne – du monde, nous avons une grande responsabilité.

Je crois que ces problèmes, nous Suisses, nous devons les résoudre en nous engageant beaucoup plus au niveau international. Il est assez curieux que les gens, qui aujourd'hui réclament les mesures les plus dures, et qui réclament l'urgence avec le plus de passion, sont ceux-là même qui sont responsables en grande partie de ce qui est en train de se passer. Une grande partie de nos problèmes aujourd'hui est due à notre absence de l'Europe. C'est parce que nous sommes en dehors du Système Schengen que nous avons, justement dans ce domaine, toute une série de problèmes que d'autres pays européens n'ont plus.

C'est dans ce sens que nous devons travailler. Je suis aussi choqué lorsque certains de nos collègues ont parlé de menaces de référendum, «Drohungen». Mais le terme de «menaces», c'est quelque chose de péjoratif. Cela sous-entend quelque chose d'illégal. Or, jusqu'à preuve du contraire, le référendum est une institution démocratique à laquelle nous tenons beaucoup. Je ne fais pas partie de ces milieux, je ne signerai pas ce référendum, mais je respecte cette institution démocratique et je crois qu'il est même souhaitable que, dans ce pays, on ait le référendum pour avoir un débat national sur ces problèmes. Aussi, je n'accepte pas que, encore une fois, l'on introduise cette clause d'urgence en évoquant la menace du référendum. On ferait mieux de faire un petit examen de conscience. Le message sur la loi sur l'asile est de 1995. Alors, peut-être est-ce à nous de travailler un peu plus rapidement, et on ne devrait pas invoquer ces motifs qui ne tiennent pas debout au sujet de la menace de référendum.

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Nach dieser sehr ausgedehnten Debatte, die wohl keinen Aspekt unbeantwortet gelassen hat, kann ich mich kurz fassen.

Ich möchte Herrn Loretan entgegenen, der sich daran gestossen hat, dass offensichtlich neuerdings Professoren unsere Gesetzgebung gestalten, dass jedermann in diesem Land – Professor oder nicht – das Recht hat, seine Anregungen, seine Bedenken, seine Kritik an Parlamentarier heranzutragen. Als gewählte Volksvertreter, scheint es mir, ist es unsere Pflicht, dies auch anzuhören. Es bleibt dann der freie Entschcheid der Parlamentsmitglieder, ob geäußerten Bedenken und Argumenten Rechnung getragen werden soll oder nicht und wie dies geschehen soll.

Die SPK hat demokratisch entschieden, Herrn Professor Kälin anzuhören, und er hat uns vorgängig seine Überlegungen mitgeteilt. Daraufhin haben wir seine Anträge nicht tel quel übernommen, aber dort, Herr Reimann, wo eine Mehrheit der Kommission die vorgebrachten Argumente als zutreffend beurteilt hat, haben wir diesen Überlegungen auf unsere Weise in unserer Beratung Rechnung getragen und in einem Fall darauf basierend einen neuen Antrag unterbreitet. Soweit zur Rolle von Herrn Professor Kälin.

Herrn Béguin möchte ich sagen – Herr Bundesrat Koller ist dann sicher noch viel besser in der Lage als ich, das zu erklären –: Bei Artikel 16abis ist das Prozedere so, dass in jedem einzelnen Fall eine Anhörung durchgeführt wird. Bei dieser Anhörung sind erfahrene Personen anwesend, welche die Verhältnisse bestens kennen und deshalb in der Lage sind, die Gründe zu beurteilen, die wir in Artikel 16abis aufzählen. In diesem Sinne sind wir in der Kommission über-

zeugt, dass der Bundesbeschluss selbstverständlich nicht alle Probleme lösen kann; wie wäre das in einem so komplexen Gebiet auch möglich. Aber der Bundesbeschluss kann helfen, unsere Bestrebungen zu unterstützen, Missbräuche rasch zu erkennen und echt Verfolgten Hilfe anzubieten.

Noch ein Wort zum Referendum: Niemand in diesem Saal bestreitet das Volksrecht des Referendums und sagt, es sei nicht angebracht, ein solches zu ergreifen. Aber in diesem konkreten Fall ist die Folge eines Referendums einfach die, dass auch Artikel, die wir als dringend erachten, erst mit bis zu eineinhalb Jahren Verzögerung in Kraft treten können und dass die Spannungen, die darauf in der Bevölkerung entstehen werden, der Sache – einem humanitären Asylrecht nachkommen zu können – schaden. Dies ist der Grund für das Dringlichkeitsrecht. Das Recht, ein Referendum zu ergreifen, ist in keiner Art bestritten.

Ich habe auch deutlich gemacht, dass wir nicht eine Änderung vorschlagen, weil wir irgend jemanden vom Referendum abhalten wollen, sondern weil wir diese Änderung als sachlich richtig erachten. Im übrigen sollen die demokratischen Rechte ihren Lauf nehmen, wie das die dafür Verantwortlichen als richtig erachten.

Aber auch das Dringlichkeitsrecht ist eine demokratische Möglichkeit, von der wir Gebrauch machen können. Wir sind der Meinung, dass in diesem speziellen Fall aus all den Gründen, die hier in aller Breite dargelegt wurden, das Dringlichkeitsrecht richtig ist. Ich teile natürlich auch die Meinung des Sprechers der Minderheit zu Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe ab, dass diese Änderung, die wir vorschlagen, nicht dazu führen darf, dass wir diesen Beschluss nicht mehr in dieser Session zu Ende beraten können. Ich erachte es als genauso wichtig wie Sie und auch, dass die Dringlicherklärung erfolgen kann.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Asylpolitik des Bundesrates fusst auf zwei Prinzipien: Auf der einen Seite ist es unser fester Wille – wir haben auch den Beweis dafür erbracht –, dass wir die humanitäre Asylpolitik in diesem Land fortsetzen wollen. Das haben wir zu Beginn der neunziger Jahre so gehalten, als wir uns in einer sehr schwierigen asylpolitischen Lage befunden haben. Damals haben bekanntlich kantonale Parlamente und Regierungen, von uns Kontingentierungen im Asylbereich verlangt; sie haben damit indirekt die Kündigung der Flüchtlingskonvention, der Genfer Konvention, verlangt. Wir haben damals diese humanitäre Asylpolitik durch sehr schwierige Jahre durchgehalten.

Wir halten das auch heute so, und wir wollen das auch künftig so halten. Wer Schutz braucht, findet in unserem Land Schutz und wird diesen Schutz auch in Zukunft in unserem Lande finden. Dass das nicht nur leere Worte sind, zeigen die Zahlen des letzten Jahres: Die Schweiz hat im letzten Jahr mehr als 7300 Personen neu Schutz gewährt.

Auffallend ist auch die Anerkennungsquote, obwohl wir uns letztes Jahr in bezug auf die Asylgesuche an der Spitze der Aufnahmeländer bewegt haben. Sie ist mit 12,2 Prozent deutlich höher als beispielsweise in Deutschland und in Österreich, wo lediglich eine Anerkennungsquote von 6,6 Prozent bzw. 8,1 Prozent zu verzeichnen ist. Dabei hatten diese Länder weniger Asylgesuche als die Schweiz – Österreich viermal weniger und Deutschland zweieinhalbmal weniger.

Wie man angesichts dieser Zahlen behaupten kann, wir kämen immer mehr von unserer humanitären Asylpolitik ab, ist mir schlicht ein Rätsel. Ich möchte wirklich alle bitten, diese Zahlen – das sind Fakten – endlich einmal zur Kenntnis zu nehmen. Das ist der Beleg, der Ausweis dafür, dass wir nach wie vor eine ausgesprochen humanitäre Asylpolitik betreiben.

Das zweite Prinzip unserer Asylpolitik ist allerdings auch klar: Wir wollen erkannte Missbräuche konsequent bekämpfen, weil wir überzeugt sind, dass diese grosszügige humanitäre Politik bei unserem Volk nur dann eine Chance hat, wenn wir den Mut und die Energie haben, erkannte Missbräuche konsequent zu bekämpfen. Das haben wir im Jahre 1990 so gehalten, nämlich mit dem dringlichen Asylverfahrensbeschluss (AVB).

Herr Béguin, damals, Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre dauerten die Asylverfahren leider jahrelang. Der Durchschnitt betrug vor der Inkraftsetzung dieses dringlichen AVB zwei, drei Jahre; in Ausnahmefällen dauerten die Asylverfahren noch länger. Dies gehört aber der Vergangenheit an. Es gibt vielleicht noch einige Altfälle. Heute können aufgrund des Erfolges des dringlichen AVB 80 Prozent der Fälle im Bundesamt für Flüchtlinge in den ersten zwei Monaten und in der zweiten Instanz, in der unabhängigen Schweizerischen Asylrekurskommission, in sechs Monaten entschieden werden. Im heutigen Zeitpunkt gibt es nur noch sehr wenige, besonders komplexe, aufwendige Fälle, deren Bearbeitung länger als ein halbes Jahr dauert. Das können wir heute nur feststellen, weil wir 1990 auch den Mut hatten, in einer schwierigen Lage mit dem dringlichen AVB klar erkannte Missbräuche abzuschaffen.

Wir haben diese Politik dann mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht weiterverfolgt. Sie wissen, dass damals leider zum Teil die gleichen Leute gegen dieses Bundesgesetz antraten. Heute sind sich aber alle einig, dass wir die offene Drogenszene im Letten und anderswo nie hätten schliessen können, wenn wir nicht tatsächlich den Mut zum Erlass dieses Bundesgesetzes gehabt hätten. Auch die Behörden von Stadt und Kanton Zürich haben das ganz klar anerkannt.

Jetzt sind wir leider wieder in einer Phase, in der wir feststellen müssen, dass es neue Missbräuche gibt. Es sind zudem interessanterweise Missbräuche, die seit der Übersendung der Botschaft manifest geworden sind. Der Missbrauch von seitens der Papierlosen hat sich seit 1995 entwickelt, als das Bundesgericht befunden hatte, dass eine Rechtsgrundlage für diese Papierwelsung fehle. Infolge dieses Bundesgerichtsentschiedes ging der Anteil der Asylgesuchsteller mit vorhandenen Papieren von 60 Prozent auf heute 26 Prozent zurück. Das ist doch ein klarer, ein manifester Missbrauch, der sich seit 1995 entwickelt hat. Ähnlich verhält es sich mit dem «Zaoul-Tatbestand», auf den wir später noch zurückkommen.

Der Bundesrat fühlt sich in dieser doppelten Politik – einerseits Fortsetzung der humanitären Asylpolitik, andererseits aber konsequente Bekämpfung von Missbräuchen – auch durch zwei ganz wichtige Volksabstimmungen bestärkt: Dazu zählt einerseits die Volksabstimmung über das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht. Dieses Bundesgesetz wurde von über 70 Prozent unserer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger angenommen. Alle Stände haben diesem Missbrauchsgesetz damals ganz klar zugestimmt. Die zweite Volksabstimmung, die für den Bundesrat wegleitend war, war jene über die Volksinitiative der SVP «gegen die illegale Einwanderung», die uns eindeutig zu weit ging und bei der wir auch eine Mehrheit im Volk fanden. Damals erhielten wir auch ein klares Signal, dass wir mit der humanitären Asylpolitik fortfahren sollten.

Jetzt haben wir aber wieder eine Entwicklung zu verzeichnen – ich bitte Sie, den Ernst der Lage zur Kenntnis zu nehmen –, welche sehr der Situation in den Jahren 1989, 1990 und 1991 ähnelt. Denn auch damals nahm die Zahl der Asylgesuche um 50 Prozent pro Jahr zu; auch damals waren wir im internationalen Vergleich allzu attraktiv geworden. Wir hatten zum damaligen Zeitpunkt eine Rekordzahl von Asylgesuchen im Verhältnis zu unserer Bevölkerung. Heute stellen wir eine parallele Entwicklung fest. Letzes Jahr hat die Zahl der Asylgesuche, zum ersten Mal nach sechs Jahren Stabilität, wieder um 24 Prozent zugenommen, und dieser Trend hat sich Anfang dieses Jahres leider noch verstärkt. Bis Ende Mai mussten wir – im Vergleich zur Vorjahresperiode – eine Zunahme der Anzahl der Asylgesuche um 50 Prozent verzeichnen.

Mir macht zudem etwas anderes grosse Sorgen: Natürlich kann man sagen, diese Entwicklung hänge mit Krisenlagen zusammen – in Kosovo, in bezug auf die Kurden oder auch immer wieder in Sri Lanka. Aber das erklärt in keiner Weise, warum beispielsweise in der gleichen Zeit – im letzten Jahr – Deutschland und Dänemark eine Abnahme der Anzahl von Asylgesuchen gehabt haben und wir nun eine Zunahme um

50 Prozent. Das zeigt doch offensichtlich, dass die Schweiz im internationalen Vergleich wieder viel zu attraktiv geworden ist, und das hat damit zu tun, dass wir offenbar in der Missbrauchsbekämpfung zurzeit wieder weniger erfolgreich sind als andere Länder.

Wenn es unerfreulicherweise auf internationaler Ebene nicht gelingt, ein gewisses «burden sharing» zwischen den verschiedenen Staaten herbeizuführen – das gelingt nicht einmal innerhalb der Europäischen Union –, bleibt dem einzelnen Staat nichts anderes übrig, als durch seine Gesetzgebung dafür zu sorgen, dass er nicht mehr eine Rekordzahl von Asylgesuchen hat, denn die Schweiz allein kann die Asylprobleme in Europa sicher nicht lösen.

Deshalb möchte ich Sie dringend bitten, den Ernst dieser Lage zur Kenntnis zu nehmen. Ich bin nämlich überzeugt, dass es ein Gebot höchster politischer Verantwortung ist, dass wir jetzt handeln und nicht weiter zuwarten.

Wenn es in Kosovo einen Bürgerkrieg gibt, werden diese Massnahmen nicht sehr viel nützen; das ist klar. Dann bin ich überzeugt, dass die Aufnahmebereitschaft unseres Volkes wieder gross sein wird, wie das auch beim Bosnienkrieg der Fall gewesen ist. Wir können aber die Aufnahmebereitschaft unseres Volkes nur so lange aufrechterhalten, als wir dem Volk tatsächlich zeigen können, dass wir die Asylprobleme beim Courant normal unter Kontrolle behalten.

Das folgende möchte ich Herrn Marty und Herrn Béguin, aber auch Frau Brunner zu bedenken geben: Was passierte zu Beginn der neunziger Jahre, als das Problem ausser Kontrolle zu geraten drohte? Es lagen uns damals einerseits diese Begehren vor, nicht von irgend jemandem, sondern von der Zürcher Regierung und den Parlamenten der Kantone Aargau und Thurgau, Kontingente einzuführen. Wenn wir heute nicht den Mut haben, Missbräuche zu bekämpfen, werden derartige Forderungen, wie wir sie zu Beginn der neunziger Jahre gehabt haben, wieder auf uns zukommen.

Es kommt noch etwas Ernsthafteres hinzu: Im Jahre 1991 kam es in diesem Land im Asylbereich zu Gewalttätigkeiten. Ich will nicht Emotionen schüren, aber wir haben auch eine Verantwortung dafür, das Asylproblem unter Kontrolle zu halten. Im Jahre 1991 kam es zu 42 Gewalttätigkeiten gegen Asylbewerberheime; in Chur wurde sogar ein solches Heim angezündet, wobei es Tote gab. Eine verantwortliche Politik muss auch hier eine ganzheitliche Beurteilung der Lage vornehmen.

Ich bin allerdings mit Ihnen der Meinung: Wenn wir einer solchen Entwicklung, wie wir sie leider schon einmal erlebt haben, Gegensteuer geben wollen, so müssen wir ein ganzes Massnahmenpaket ergreifen. Einmal müssen wir eine bessere Kontrolle der illegalen Einreisen in unser Land sicherstellen. Um vor allem die schwierig zu kontrollierende Südgrenze besser abzudecken, hat der Bundesrat bekanntlich das Grenzwachtkorps mit insgesamt 100 Angehörigen des Festungswachtkorps verstärkt. Denn dort sind allein in den ersten fünf Monaten dieses Jahres dreimal mehr Personen beim Versuch der illegalen Einreise in die Schweiz aufgegriffen worden als im Jahr zuvor. Der Bundesrat wird deshalb noch vor den Sommerferien über die Verlängerung dieses Mandates zu entscheiden haben.

Zweitens muss die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen vor allem im Bereich des Wegweisungsvollzugs noch deutlich verbessert werden. Hier ist ein grösseres Massnahmenpaket auf dem Weg: Eine gemeinsame Arbeitsgruppe zwischen der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren und dem Bund, unter der Leitung von Herrn Regierungsrat Ritschard und meines BFF-Direktors, Herrn Gerber, schlägt insgesamt 73 Massnahmen vor, welche wir noch vor den Sommerferien mit den Kantonen bereinigen werden.

Drittens erfordert die aktuelle Situation mit der genannten Zunahme der Anzahl Asylgesuche auch zusätzliches Personal. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Hoffnung auf ein langdauerndes Verfahren als «Pullfaktor» wirkt. Unsere Infrastruktur ist wegen der langjährigen Stabilität auf etwa 20 000 Asylgesuche pro Jahr ausgerichtet. Das ist der Grund, weshalb der Bundesrat letzte Woche im Rahmen der strategischen Leistungsbereitschaft zusätzliche 155 Stellen für das

BFF und für die Schweizerische Asylrekurskommission bewilligt hat.

Schliesslich müssen wir sicher auch die internationale Zusammenarbeit verstärken. Sie wissen, dass wir daran sind, grenzpolizeiliche Abkommen mit allen unseren Nachbarstaaten abzuschliessen, um die Nachteile unserer Nichtmitgliedschaft beim Schengener Abkommen möglichst tief zu halten. Wir suchen auch seit Jahren Anschluss an die sogenannte Dubliner Konvention, bei der es darum geht, sogenannte Mehrfachasylgesuche zu vermeiden. Dort haben wir leider im letzten Herbst einen Rückschlag zur Kenntnis nehmen müssen, indem uns von seiten der Europäischen Union erstmals erklärt worden ist, der Anschluss an das Dubliner Abkommen werde vom erfolgreichen Abschluss der bilateralen Verhandlungen abhängig gemacht.

Schliesslich gehören zu diesem Massnahmenpaket auch gesetzgeberische Massnahmen, um erkannte Missbräuche sofort erfolgreich bekämpfen zu können. Ich habe Ihnen vorhin den Haupttatbestand der «Papierlosen» genannt: Wir haben heute 55 Prozent weniger Asylsuchende, die mit Papieren an die Empfangsstellen gelangen, als dies noch 1995 der Fall gewesen ist. Was bedeutet das? Wir verlieren Monate und zum Teil Jahre, bis wir die Identität dieser Leute festgestellt haben, bis wir die Staatszugehörigkeit identifiziert haben und bis wir bei den Botschaften und Konsulaten Ersatzpapiere für die Rückführung beschafft haben.

Das sind evidente Missbräuche, denen wir nicht tatenlos zuschauen dürfen. Ich bin überzeugt, dass wir aufgrund der empirischen Erfahrung mit dem «Papierlosen-Artikel», den wir anschliessend behandeln werden, eine ganz grosse Chance haben, dass die Zahl derjenigen, die mit Papieren an die Empfangsstellen kommen, mindestens wieder auf 60 Prozent ansteigen wird. Wenn uns dies gelingt, dann bedeutet das eine erhebliche Effizienzsteigerung im Asylverfahren. Davon hängt auch die Glaubwürdigkeit unserer humanitären Asylpolitik ab.

Im übrigen liegt auch mir daran, festzuhalten, dass die Völkerrechtskonformität dieser Massnahmen von den Professoren Källin und Hallbrunner, welche bereits bei der Ausarbeitung des Entwurfes zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht als Experten tätig waren, ausdrücklich anerkannt wird.

Dass wir dringlich handeln müssen, habe ich mit diesem Vergleich zur Entwicklung der Lage in den Jahren von 1989 bis 1991 zur Genüge dargetan. Im übrigen möchte ich festhalten, dass es sich hier um verfassungskonformes Dringlichkeitsrecht und nicht etwa um ausserkonstitutionelles Dringlichkeits- oder Notrecht handelt. An ausserkonstitutionelles Dringlichkeitsrecht sind natürlich die strengeren Anforderungen zu stellen als an Dringlichkeitsrecht im Rahmen der Verfassung. Bei letzterem handelt es sich um eine reine Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens.

Zu den von Ihnen angesprochenen Kriminellen, Herr Loretan: Wir hatten tatsächlich eine Phase, wo wir leider unter den Asylgesuchstellern relativ viele Kriminelle hatten. Dann haben wir das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht erlassen, was zu einer ganz grossen Reduktion der Zahl der kriminellen Asylbewerber geführt hat.

Ich muss alle bitten, mit diesen Zahlen wirklich mit der nötigen Vorsicht umzugehen. Verlässliche Zahlen über kriminelle Asylbewerber haben wir nur im Kanton Zürich. Der Kanton Zürich hat allein eine verlässliche Asylistatistik in bezug auf Kriminelle, vor allem im Betäubungsmittelbereich. Da ist es auch ein Gebot der Transparenz zu sagen, dass leider der Anteil der Asylbewerber an den Kriminellen wieder zugenommen hat: Wir hatten einen Anteil unter 10 Prozent im Vergleich zu allen straffälligen Ausländern; die Zürcher Asylistatistik wies im letzten Jahr nun wieder einen Anteil von 30 Prozent im Vergleich zu allen straffälligen Ausländern aus. Das ist gerade wegen der Asylbewerber, die ja Schutz brauchen, eine unerfreuliche Entwicklung.

Hier sind wir wiederum auf gutem Wege. Warum? Leider gab es allzu lange Zeiten, wo Heimleiter Berührungängste gegenüber der Polizei hatten. Jetzt, angesichts dieser schwierigen Lage, kann ich mit Genugtuung feststellen, dass diese

notwendige Zusammenarbeit zwischen Heimleitem und Polizei sehr viel besser geworden ist, weil man in gewissen Fällen am Schluss um die eigene Sicherheit gefürchtet hat. Ich bin daher davon überzeugt, dass es auch mit solchen Mitteln gelingen wird, das Problem der Zunahme der Zahl krimineller Asylbewerber wieder zu lösen.

Natürlich ist auch für mich die humanitäre Seite der Asylpolitik die schönere. Wenn ich Ihnen darlegen kann, dass wir 7300 verfolgten Menschen Schutz gewährt haben, ist das für mich die grössere Befriedigung, als wenn ich Ihnen solche Vorlagen präsentieren muss. Aber ich bin zutiefst davon überzeugt, dass ich meine Verantwortung als zuständiger Departementschef nur dann wahrnehme – auch aufgrund meiner nun zehnjährigen Erfahrung –, wenn ich den Mut habe, Ihnen rechtzeitig solche Missbrauchsnavellen zu unterbreiten. Denn nur so wird es uns gelingen, dass das Volk diese humanitäre Asylpolitik auch weiter mittragen wird.

Es ist angesichts der Entwicklung in Kosovo sehr wohl möglich, dass wir wieder vor ganz grossen humanitären Herausforderungen stehen werden, vielleicht schon in den nächsten Monaten. Gerade dann ist es wichtig, dass wir auf der anderen Seite dem Volk gezeigt haben, dass wir den Mut und die Energie hatten, konsequent Missbrauchsbekämpfung zu betreiben.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Eintreten)	32 Stimmen
Für den Antrag Brunner Christiane (Nichteintreten)	7 Stimmen

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

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



Siebente Sitzung – Septième séance

Mittwoch, 17. Juni 1998
Mercredi 17 juin 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

98.028

**Dringliche Massnahmen
im Asyl-
und Ausländerbereich**
**Mesures d'urgence
dans le domaine de l'asile
et des étrangers**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 652 hiervoor – Voir page 652 ci-devant

**Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im
Asyl- und Ausländerbereich**
**Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le do-
maine de l'asile et des étrangers**

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I Introduction
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Herr Aeby hat mich gefragt, ob es nicht möglich wäre, zunächst Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis zu behandeln – weil das die Pièce de résistance dieses Gesetzes sei – und seinen Minderheitsantrag Artikel 12 Absatz 2 erst nachher. Für mich persönlich ist es nicht entscheidend, ob man mit Artikel 16 oder Artikel 12 anfängt.

Präsident: Die Frage der Verbelständung hängt in der Tat davon ab, was wir mit Bezug auf die Frist der Einvernahmen vorsehen. Ich würde Ihnen vorschlagen, dass wir dem Wunsch von Herrn Aeby entsprechen und zunächst Artikel 16 und erst dann die Artikel 12 und 12b behandeln. Darf ich davon ausgehen, dass Sie damit einverstanden sind? – Das ist der Fall.

Art. 16 Abs. 1 Bst. abis, b
Antrag der Kommission
Bst. abis
Mehrheit

abis. den Behörden nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuches Reisepapiere oder Identitätsausweise abgibt. Diese Bestimmung findet keine Anwendung, wenn der Gesuchsteller glaubhaft machen kann, dass er dazu aus entschuldigen Gründen nicht in der Lage ist, oder wenn Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen;

Minderheit
(Uhlmann, Bütiker, Reimann)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Bst. b
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 16 al. 1 let. abis, b
Proposition de la commission
Let. abis
Majorité

abis. n'a pas remis, dans un délai de 48 heures après le dépôt de la demande d'asile aux autorités ses documents de voyage ou ses pièces d'identité. Cette disposition ne s'applique pas lorsque le requérant rend vraisemblable qu'il n'est pas en mesure de le faire pour des motifs excusables ou s'il existe des indices de persécution qui ne sont pas manifestement sans fondement;

Minorité
(Uhlmann, Bütiker, Reimann)
Adhérer à la décision du Conseil national

Let. b
Adhérer à la décision du Conseil national

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Es geht hier um die Pièce de résistance, weil es der einzige Artikel ist, bei dem wir eine Präzisierung gegenüber der Fassung des Nationalrates vorschlagen und damit allenfalls eine Differenz schaffen würden.

Es geht hier um die Frage der «Papierlosen». Die Tatsache, dass ein beträchtlicher Teil der Gesuchsteller sich absichtlich ihrer Papiere entledigt, um damit den Vollzug einer allfälligen Wegweisung mit dem Ziel zu erschweren, länger in unserem Land bleiben zu können, als Ihnen dies aufgrund der Rechtslage zustehen würde, ist unbestritten – auch bei den Hilfswerken, wie ich meine. Die Zahlen, die wir gestern mehrfach gehört haben, sprechen für sich. Im Zeitraum, als die sogenannte «Papierweisung» in Kraft war, kamen zwischen Januar und April 1995 genau 57,6 Prozent der Gesuchsteller mit amtlichen Identitätsausweisen. Dieses Jahr, wo wir diese Papierweisung nicht mehr haben, waren es im Zeitraum von Januar bis April 1998 nur noch 28,2 Prozent der Gesuchsteller, die über amtliche Identitätsausweise verfügten. Die Zahl jener, die amtliche Ausweise hatten, hat sich also in diesem kurzen Zeitraum aufgrund der veränderten Rechtslage halbiert.

Dieses Verhalten ist ganz klar missbräuchlich. Wir können und wollen dies aus all den Gründen, die gestern ausführlich und eindrücklich dargelegt worden sind, nicht akzeptieren. Deswegen will Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis diesem Missbrauch einen Riegel schieben, ohne deshalb echt Verfolgte im Asylverfahren auszuschliessen. Um es nochmals deutlich zu machen: Wir haben diesen Artikel im Asylrecht bereits verabschiedet. Es geht jetzt nur darum, diesen Artikel in einer allfällig noch etwas präzisierten Form im Dringlichkeitsrecht in Kraft zu setzen. Es ist auch nochmals zu betonen, dass die Fassung des Nationalrates völkerrechtskonform ist. Das bestätigen die Experten, wie gestern ebenfalls dargelegt worden ist.

Aus rechtsstaatlicher Sicht hingegen ist die Fassung des Nationalrates verbesserungsfähig. Die Tatsache, dass es um die Bekämpfung des Missbrauches geht und um nichts anderes, kann noch verdeutlicht werden. Der Text, wie ihn der Nationalrat verabschiedet hat, könnte zumindest bei flüchtiger Betrachtung den Eindruck erwecken, dass jeder, der keine Papiere hat, a priori Missbrauch begeht. Das trifft natürlich in der Realität nicht zu. Es kann für die Tatsache, dass man ohne Identitätspapiere an der Grenze steht, durchaus auch entschuldige Gründe geben. Deshalb soll die Fassung des Nationalrates nach dem Antrag der Kommissionmehrheit um zwei Punkte ergänzt und präzisiert werden. Um mehr Klarheit zu schaffen, wird eingefügt, dass auf ein Gesuch dann nicht eingetreten wird, wenn den Behörden nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichen des Gesu-

ches Reisepapiere oder Identitätsausweise abgegeben werden. Das ist die erste Präzisierung. Die zweite Präzisierung bzw. Differenz zur Fassung des Nationalrates besteht darin, dass diese Bestimmung dann keine Anwendung findet, wenn aus entschuldbaren Gründen glaubhaft gemacht wird, warum man über keine Papiere verfügt.

Was heisst nun «entschuldbare Gründe»? In der Kommission haben wir aufgrund der Ausführungen von Professor Kälin folgende Punkte dazu festgelegt:

Der Nichtbesitz von Ausweispapieren ist erstens entschuldbar, wenn der Asylsuchende glaubhaft darlegen kann, dass ihm die Papiere während der Reise in die Schweiz abhanden gekommen sind, z. B. weil er Opfer eines Diebstahls oder eines Raubes geworden ist. Selbstverständlich reicht der Hinweis, er habe seine Papiere der Schlepperorganisation abgeben müssen, nicht, um das Nichteintreten zu verhindern.

Ein zweiter entschuldbarer Grund: Der Asylsuchende kommt aus einem Gebiet, in welchem die Staatsmacht zusammengebrochen ist, wo also keine staatlichen, d. h. echten Reisepapiere oder Identitätsausweise erhältlich sind. Als Hauptbeispiel dafür wurde Somalia angeführt, wo zurzeit keine Regierungsstellen existieren, welche amtliche Dokumente ausstellen können.

Als dritter entschuldbarer Grund gilt – wenn der Gesuchsteller aus einem Land kommt, in welchem die Beschaffung und der Besitz von Papieren grundsätzlich kein Problem darstellen –, der Asylsuchende aber wegen seiner Verfolgungsgeschichte, die er glaubhaft machen kann, nicht über Papiere verfügen kann, weil er z. B. aus einem Gefängnis fliehen musste.

Das wären die entschuldbaren Gründe, die neu in diesen Artikel eingeführt werden sollen.

Weiter wurde uns in der Kommission dargelegt, dass uns die Fassung des Nationalrates europapolitisch vor gewisse Probleme stellt, und zwar spätestens dann, wenn wir einmal dem Dubliner Abkommen beitreten könnten. Es wurde uns glaubhaft dargelegt, dass zu jenem Zeitpunkt die Fassung des Nationalrates vor dem überstaatlichen Recht nicht mehr standhalten würde und wir dann ohnehin eine Anpassung vornehmen müssten.

Diese Gründe haben die Kommissionmehrheit überzeugt, dass wir die Fassung des Nationalrates in den erwähnten Richtungen präzisieren und verdeutlichen wollen.

Es bleiben die Fragen: Ist das handhabbar, und wird das Ziel der Missbrauchsbekämpfung trotzdem erreicht? Auch diese beiden Fragen wurden uns von der Verwaltung positiv beantwortet:

Es wurde dargelegt, dass durch diese Präzisierung der Aufwand der Behörden kaum wesentlich grösser werden sollte, weil die Beweislast beim Gesuchsteller bleibt. Das ist entscheidend: Es sind nicht die Behörden, die entschuldbare Gründe nachweisen müssen, sondern es ist der Asylsuchende, der diese Gründe beweisen muss. Aus diesem Grunde wurde uns gesagt, dass die Handhabbarkeit mit vertretbarem Aufwand gegeben ist und dass das Ziel der Missbrauchsbekämpfung durch diese – vielleicht etwas weichere – Formulierung nicht unterlaufen wird.

In diesem Sinne bitte ich Sie – das Resultat in der Kommission lautete 9 zu 3 Stimmen – bei Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis dem Antrag der Mehrheit zu folgen und die Fassung des Nationalrates in der erwähnten Form zu korrigieren.

Uhlmann Hans (V, TG): Vorerst möchte ich meiner Genugtuung Ausdruck geben, dass sowohl der Bundesrat als auch unser Rat erkannt haben, dass es dringliche Massnahmen braucht, um die Situation, die wir in unserem Lande seit letztem Jahr bzw. seit Anfang dieses Jahres haben, in den Griff zu bekommen.

Gestatten Sie mir, dass ich etwas aushole, und zwar möchte ich vor allem den Bundesrat und das Parlament selbst zitieren. In der Botschaft des Bundesrates zu diesem Geschäft steht mit Bezug auf die Notwendigkeit von Dringlichkeitsrecht u. a. folgendes (S. 2): «Um die humanitäre Asylpolitik der

Schweiz gegenüber tatsächlich schutzbedürftigen Menschen weiterführen zu können, bedarf es deutlicher Signale, die insbesondere die auffallendsten Missbräuche unseres Asylverfahrens eindämmen helfen.» Und weiter (S. 4, 5): «Es handelt sich dabei insbesondere um die vom Parlament im Rahmen der Beratung der Totalrevision selbst eingefügten zusätzlichen Nichteintretenstatbestände. Sie zielen auf ausländische Personen ab, die sich illegal in der Schweiz aufhalten und das Asylgesuch einzig zum Zweck der Verzögerung einer allfällig drohenden Weg- oder Ausweisung einreichen, bzw. auf Personen, die bei der Einreichung ihres Asylgesuches keine Reisepapiere vorweisen und damit die für das Asylverfahren notwendige Identitätsabklärung erschweren und den Vollzug einer Wegweisung stark verzögern.» Das wurde übrigens gestern und auch heute morgen wieder bestätigt.

Das folgende Zitat aus der Botschaft gibt den Tatbestand wieder, den der Nationalrat und wir anlässlich der Totalrevision verabschiedet haben (S. 5): «Bei der Formulierung der Tatbestände wurde insbesondere auf die Kompatibilität mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz aus dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten geachtet.»

Nun haben wir gestern gehört, dass diese Formulierung aufgrund weiterer Überlegungen und besonders auch aufgrund eines Gutachtens von Herrn Professor Kälin rechtsstaatlich optimiert wurde. Da muss ich Ihnen sagen: Ich habe nichts gegen eine Optimierung, aber ich habe grosse Bedenken und grosse Zweifel, ob damit das Ziel, das der Bundesrat und die Mehrheit der beiden Kammern schliesslich erreichen wollen, erreicht werden kann.

In der von der Mehrheit übernommenen Formulierung von Professor Kälin ist nämlich gegenüber der Formulierung des Nationalrates und des Bundesrates ein ganz erheblicher Unterschied festzustellen. Die vom Nationalrat beschlossene Fassung sieht vor, auch auf Asylgesuche von «Papierlosen» einzutreten, wenn nur Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen. Dabei steht fest – auch aufgrund der Ausführungen der Verwaltung –, dass selbst bei der «Papierweisung», die das Departement bzw. das Bundesamt im Jahre 1993 erlassen hatte, praktisch jeder, der keine Papiere hatte, in ein Vorverfahren integriert wurde. Damit, meine ich, ist man sehr weit gegangen und hat der Situation Genüge getan.

Wenn ich die Fassung der Mehrheit annehme, so habe ich grosse Zweifel, ob die Dringlichkeit überhaupt noch etwas nützt, ob die Revision in diesem Punkt überhaupt etwas bringt. Die Formulierung von Professor Kälin und der Mehrheit schwächt in diesem Artikel die Situation in zweifacher Hinsicht ab: Es ist eine Frist von 48 Stunden für die Abgabe von Papieren vorgesehen, und ein Nichteintreten findet keine Anwendung, wenn Asylsuchende glaubhaft machen können, dass sie aus entschuldbaren Gründen nicht in der Lage sind, Papiere zu besitzen.

Was mich noch am meisten stört: Erst nachher kommt noch der Hinweis auf die Verfolgung. Ich meine, wenn Personen schon papierlos in die Schweiz kommen, ist es unsere Pflicht, sie in allererster Linie zu schützen, wenn sie verfolgt sind, und nicht, wenn Sie keine Papiere haben. Es ist doch naiv zu glauben, dass mit dieser Formulierung der Missbrauch bezüglich des Verschwindenlassens von Papieren bekämpft werden kann. Damit würden wir weit hinter die vom Bundesamt recht erfolgreich eingeführte «Papierweisung» zurückgehen.

Nun wird plötzlich behauptet, dass es aus staatsrechtlichen Gründen nötig sei, eine Lockerung vorzunehmen. Völkerrechtlich scheint es unbestritten zu sein – das freut mich –, dass die Formulierung des Bundesrates und des Nationalrates richtig ist. Die Kehrtwendung kommt nun, obwohl in unserem Rat noch vor weniger als 50 Tagen, am 30. April 1998 in der Sondersession, erklärt wurde, dass mit der Fassung dem Missbrauch ernsthaft entgegengetreten werden könne. Es sind gestern schon Zahlen darüber genannt worden, wie die

Situation bei der Bestimmung betreffend die papierlosen Asylsuchenden aussieht.

Herr Bundesrat Koller hat in der Aprilsession ausgeführt (AB 1998 S 531), es gehe «um diejenigen, die ohne Papiere kommen; der Sachverhalt ist ganz eindeutig. Ich darf Sie daran erinnern: Bevor mein Bundesamt die sogenannte Papierweisung erlassen hatte, kamen etwa 20 Prozent der Asylgesuchsteller mit Auswespapieren» – man könnte sagen: nur etwa 20 Prozent – «und 80 Prozent ohne, natürlich mit der klaren Absicht, dass man, wenn es zu einem negativen Entscheid kommt, nicht vollziehen kann, weil man zunächst sehr schwerfällig die Identität feststellen und bei den Konsulaten und Botschaften die Reisepapiere beschaffen muss. Darauf haben wir reagiert» – ich danke dem Bundesamt und dem Bundesrat dafür – «und die sogenannte Papierweisung erlassen, wonach die Leute mit den Papieren in den Empfangsstellen zu erscheinen hatten, wobei ihnen selbstverständlich das Recht eingeräumt wurde, ihre spezifischen Gründe darzulegen, warum sie keine Papiere besaßen. Diese Möglichkeit besteht noch.»

Und weiter: «Dann haben wir folgendes festgestellt: Der Anteil der Asylgesuchsteller mit Auswespapieren schnellte von 20 auf 60 Prozent hinauf» – bis dann das Bundesgericht leidet die Rechtmässigkeit dieses Vorgehens in Frage gestellt hat.

Gestern hat uns Herr Bundesrat Koller gesagt, dass seit diesem Bundesgerichtsentscheid die Zahl der papierlosen Asylgesuchsteller bereits wieder um 55 Prozent zugenommen hat. Es ist verantwortungslos, wenn wir nun hingehen und glauben, im Sinne einer rechtsstaatlichen Optimierung hier eine Lockerung einzufügen.

Ich bin davon überzeugt – da werden Sie mir recht geben, Herr Bundesrat –: Jede Person, die auch nur annähernd den Status des Flüchtlings aufweist oder diesen glaubhaft machen kann, hat überhaupt nichts zu befürchten. Ich bin überzeugt davon, dass mit dem Verfahren – das hat ja die Praxis gezeigt – in dieser Übergangsfrist völkerrechtlich und rechtsstaatlich korrekt gehandelt wird, und wenn wir davon abweichen, dann haben wir ein Nullsummenspiel.

Die Verwaltung konnte uns anlässlich der Sitzung nicht sagen, wieviel das schlussendlich ausmacht. Sie glaubt, dass trotzdem eine gewisse Verbesserung eintreten könnte. Man kann schon daran glauben, aber ich habe in den letzten Jahren immer wieder festgestellt, dass man die Asylgesetzgebung korrigieren musste, weil man eben zu früh an etwas Gutes geglaubt hat.

Es geht noch um etwas anderes: Die Dringlichkeit ist unbestritten. Der Nationalrat hat die Formulierung, die an sich richtig ist, verabschiedet – ich habe das jetzt dargelegt –, und wir wollen jetzt eine Differenz schaffen und damit mindestens in Frage stellen, ob die Verabschiedung nicht nur des dringlichen Bundesbeschlusses, sondern auch der Asylgesetzrevision zeitlich in Ordnung gehen kann.

Ich bitte sehr, diesen Punkten Rechnung zu tragen und der Minderheit, dem Nationalrat und der Fassung des Bundesrates, wie sie in der Botschaft vorgesehen ist, zuzustimmen.

Frick Bruno (C, SZ): Aufgrund des Votums von Herrn Uhlmann stellt sich in der Tat die Frage, ob diese Bestimmung ohne Zähne, ob sie ohne Wirkung sei, weil unsere Kommission im Einverständnis mit Herrn Bundesrat Koller eine Ergänzung eingebracht hat. Die Ergänzung – das zusätzliche Element – bestimmt, dass das Verfahren ebenfalls fortgeführt wird – dass nach dem Termin des Gesetzes eingetreten wird –, wenn der Gesuchsteller glaubhaft machen kann, dass er aus entschuldigen Gründen keine Papiere hatte. Dazu braucht es zwei Ergänzungen.

Herr Uhlmann sagt, dass die Wirkung weggenommen sei, dass die Kommission eine Kehrtwendung gemacht habe. Wir haben dem Departement die Frage nach der Wirksamkeit gestellt. Das Departement geht davon aus – das ist ausdrücklich bestätigt worden –, dass diese Bestimmung über die papierlosen Asylbewerber eine Wirkung von mindestens mehreren tausend Fällen pro Jahr hätte. Diese Asylbewerber würden künftig mit Papieren anrücken. Auf die Frage, wie

stark die Wirkung durch den Zusatz vermindert würde, ist ausdrücklich ausgeführt worden, dass es einzelne Fälle geben könnte, deren Zahl aber verschwindend klein wäre. Das sagen uns die Fachleute des Departementes, die Erfahrung mit der «Papierweisung» haben.

Ich verstehe deshalb nicht, warum sich Herr Uhlmann so stark gegen diese rechtsstaatliche Verbesserung wehrt. Die Wirksamkeit ist nicht in einem nennenswerten Mass beeinträchtigt. Das Problem ist eben, dass nicht nur Asylgesuchsteller, die Missbrauch betreiben, keine Papiere haben, sondern auch viele echte Flüchtlinge. Darum ist es nötig, diese rechtsstaatliche Optimierung vorzunehmen. Das ist die erste und wichtige Feststellung.

Nun möchte ich noch aufgrund der Ausführungen, wie sie gestern namentlich von Herrn Béguin und Herrn Marty als letzten Votanten beim Eintreten gemacht wurden, einige Fragen an diese beiden Kollegen richten.

1. Die erste Frage betrifft die Wirkung. Namentlich Herr Béguin hat dargelegt, die ganze Revision, wie sie die dringlichen Beschlüsse darstellen, sei unnötig und ohne Wirkung. Ich möchte doch klar fragen: Verneinen denn meine beiden Kollegen den Tatbeweis? Wir haben doch die klaren empirischen Zahlen vor uns liegen, wonach aufgrund der ersten Papierweisung die Zahl der Gesuchsteller mit Papieren von 20 auf 60 Prozent emporgeschneit ist; nachdem die Papierweisung aus formellen Gründen wieder eliminiert wurde, ist die Zahl wieder auf 27 Prozent gesunken. Daraus ergibt sich doch der empirische Beweis, dass mindestens ein zusätzlicher Drittel der Asylgesuchsteller Papiere vorlegen kann.

Was heisst das in Zahlen, Herr Kollege Béguin? Es heisst, dass dieses Jahr allein 10 000 Gesuchsteller und mehr Papiere vorlegen könnten, die sie aufgrund des bisherigen Gesetzes nicht vorlegen. Was bedeutet das für das Verfahren? Es bedeutet eine erhebliche Verfahrensverzögerung, weil die Personallen mit grossem Aufwand abgeklärt und überprüft werden müssen. Es bedingt zum nächsten einen sehr grossen Administrativ- und Kostenaufwand, für 10 000 Personen aus fremden Staaten, die oft nicht kooperativ sind, überhaupt Papiere zu beschaffen. Ich frage mich, ob Sie diese Fakten tatsächlich verneinen. Verneinen Sie die Wirkung auch in Anbetracht der Zahlen?

2. Die zweite Frage ist jene nach dem Verfahren: Sie haben gestern dargelegt, das Verfahren sei ungenügend. Nach einer Prüfung, die nur «sommaire» sei, werde Nichteintreten beschlossen. Ich frage mich in der Tat, ob das Verfahren genügend zur Kenntnis genommen wurde. Es ist nämlich ein anderes Verfahren, als es von Ihnen dargestellt wurde. Tatsache ist, dass jeder Gesuchsteller intensiv und detailliert zu seinen Fluchtgründen und zu den Umständen seiner Reise befragt wird. An dieser Befragung – sie wird durchgeführt von einer Fachperson des Bundesamtes für Flüchtlinge – ist bei Bedarf ein Dolmetscher anwesend, es ist ein Hilfswerkvertreter anwesend, und der Asylgesuchsteller hat ausdrücklich das Recht, einen Anwalt beizuziehen. Es ist nicht nur eine summarische Befragung, es ist eine detaillierte Befragung.

Anschliessend wird entschieden, ob das Verfahren abgebrochen wird. Man wählt für diesen Verfahrensabbruch den nicht typischen Begriff «Nichteintreten». Aber es ist faktisch ein Abbruch des Verfahrens. Hier kann man beileibe nicht nur von einer summarischen, kurzen Anhörung sprechen, wie Sie gestern glauben machen wollten.

3. Ich möchte doch meinem Erstaunen darüber Ausdruck geben, dass gestern mit aller Vehemenz gegen diese dringlichen Massnahmen ins Feld gezogen wurde. Diese Bestimmungen haben wir nicht im Rahmen der Behandlung des dringlichen Bundesbeschlusses erfunden; es sind die Bestimmungen, die wir in der ordentlichen Asylgesetzrevision eingeführt haben. Sie wurden wohl rechtsstaatlich verfeinert und optimiert, aber sie sind nicht neu. Ich war bass erstaunt, als gestern praktisch in der letzten Runde zum grossen Angriff geblasen wurde, während seinerzeit, als wir diese Bestimmung in der ordentlichen Asylgesetzrevision beschlossen haben, die beiden Opponenten geschwiegen haben. Sie haben ge-

schwiegen, aber jetzt, wo wir nichts anderes tun, als diese Bestimmungen angesichts der veränderten Verhältnisse vorzeitig in Kraft zu setzen, da soll die Bestimmung rechtsstaatlich bedenklich sein! Das kann ich nicht nachvollziehen, und das bedarf schon einer Erläuterung.

Delalay Edouard (C, VS): L'intervention de M. Uhlmann, au nom de la minorité, m'amène à donner quelques précisions sur l'article 16 alinéa 1er lettre abis. D'autant plus que dans le débat d'entrée en matière, hier, des observations un peu faciles ont été faites sur ce qu'on a qualifié de «découverte de la part de la commission» au sujet de cet article.

Je voudrais simplement souligner qu'il n'y a pas eu de conversion de la part de la commission, mais que nous avons eu en main une expertise du professeur Kälin, qui a été établie sur mandat du HCR, et qui traite de la compatibilité de certains motifs de non-entrée en matière avec la convention pertinente, comme l'a précisé M. Uhlmann. Il est indiqué dans cette expertise, et la commission en a pris connaissance, que le motif de non-entrée en matière en l'absence de papiers d'identité est compatible avec l'interdiction de refoulement de l'article 33 de la Convention de 1951 et des droits statutaires de la convention, sous certaines conditions qui ont été énumérées:

1. De telles décisions de non-entrée en matière ne doivent intervenir qu'après audition du requérant – et c'est pour cela que nous avons maintenu le principe de l'audition.

2. Les mesures juridiques et organisationnelles nécessaires à cet effet doivent être prises. C'est pour cela que la commission a introduit, sur proposition du professeur Kälin et avec l'accord du département compétent, cette clause supplémentaire portant sur le fait que la disposition ne s'applique pas lorsque le requérant rend vraisemblable qu'il n'est pas en mesure de présenter des papiers pour des motifs excusables.

3. Les exigences concernant les indices de persécution doivent être appréciées d'une façon relativement large – et ceci est repris dans l'article 16.

Ce sont ces trois conditions que je viens de citer qui nous ont amenés à corriger cet article, dans le bon sens, l'estime.

C'est la raison pour laquelle je soutiens la proposition de la majorité de la commission et vous invite à lui donner votre appui.

Büttiker Rolf (R, SO): Ich möchte Sie bitten, der Minderheit zuzustimmen. Ich möchte Herrn Bundesrat Koller fragen, ob es wirklich so ist, dass der Bundesrat jetzt eine Kehrtwendung macht, dass der Bundesrat sich jetzt auch der Mehrheit anschliesst, obwohl er und der Nationalrat uns diese Lösung vorgeschlagen haben. Da muss man sich nun natürlich die Frage stellen: Hat uns der Bundesrat eine rechtsstaatlich bedenkliche Lösung vorgeschlagen? Diesen Eindruck muss man bekommen, wenn man diese Ausführungen anhört. Ich kann dem nicht folgen.

Herr Frick, es ist eine Kehrtwendung; es ist mehr als eine Kehrtwendung, es ist ein «politischer Saltò rückwärts». Herr Bundesrat Koller hat uns gestern die Situation im Asylbereich eindrücklich geschildert, er hat uns den Handlungsbedarf eindrücklich dargelegt – einen Handlungsbedarf, der nach dringlichen Massnahmen ruft –, er hat uns auch gebeten, den Ernst der Lage zur Kenntnis zu nehmen. Dem kann ich nur beipflichten. Herr Bundesrat Koller hat schon im Nationalrat und beim Antrag Aeby – als wir diesen Artikel im ordentlichen Verfahren behandelt haben – auf die Problematik hingewiesen und uns gebeten, an der ursprünglichen Fassung von Bundesrat und Nationalrat festzuhalten.

Jetzt muss ich meiner Enttäuschung Ausdruck geben: In einem dringlichen Verfahren, in einem Schnellzugsverfahren, in einer Feuerwehübung gibt der Bundesrat im letzten Moment seine Standfestigkeit auf und verlässt seine ursprüngliche Linie, seine ursprünglichen Vorgaben; und diejenigen, die ihm am Anfang beigestanden sind, lässt er im Regen stehen.

Ich fühle mich in diesem Verfahren vom Bundesrat verlassen, und ich bin etwas enttäuscht, dass der Bundesrat derart schnell auf diese neue Lösung einschwenkt, die durch pro-

fessorales Mitwirken in der Kommission zustande gekommen ist.

Diese Bemerkung betrifft das Vorgehen. Ich muss meiner Enttäuschung Ausdruck geben und meine, es sei ein schlechtes Omen für einen Abstimmungskampf, wenn der Bundesrat im letzten Moment die Seite wechselt und zu einer Lösung Hand bietet, die genau im Kernbereich, im Schlüsselbereich dieser Vorlage, eine Änderung vornimmt. Ich bin nach den Ausführungen von Frau Spoerry überzeugt, dass es im Vollzugsbereich, bei der Auslegung dieser entschuldigen Gründe und bei der Auslegung dieses Artikels, wieder Probleme gibt. Er ist nun von mir aus gesehen in einer Weise abgeschwächt und verwässert worden, dass es an Klarheit mangelt.

Deshalb bitte ich Sie, an der ursprünglichen Lösung, an der ursprünglichen Linie, am ursprünglichen Kernbereich dieser Vorlage, die zu Recht dringlich erklärt werden muss, festzuhalten und ihr zuzustimmen. Denjenigen, die bei der ursprünglichen Fassung – und auch bei dieser Fassung – mit dem Referendum drohen, muss ich sagen: Ich sehe einem solchen Referendum äusserst gelassen entgegen, und diejenigen, die mit diesem Referendum Wind sängen wollen, werden im Abstimmungskampf angesichts der heutigen Asysituation Sturm ernten. Das kann man jetzt schon voraussehen.

Herr Bundesrat Koller, ich bitte Sie eindringlich, in der jetzigen Phase der politischen Auseinandersetzung an Ihrem ursprünglichen Text, an Ihrem ursprünglichen Fahrplan, an Ihrer ursprünglichen Linie festzuhalten und nicht Hand zu einer verwässerten Lösung zu bieten.

Forster Erika (R, SG): Ich bitte Sie eindringlich, den Antrag der Mehrheit der Kommission zu unterstützen. Er wird der Tatsache gerecht, dass es sehr wohl ehrenhafte und entschuldige Gründe gibt, keine Reisepapiere oder Identitätsausweise mit sich zu führen. Ich verweise hier auf die Ausführungen der Kommissionspräsidentin und von Kollege Frick, die ich nicht wiederholen möchte. Das Fehlen solcher Papiere darf nicht automatisch dazu führen, dass auf das Fehlen der Flüchtlingseigenschaft geschlossen wird.

Mit der Berücksichtigung der Glaubhaftmachung wird zwar ein zusätzliches Element der Prüfung eingeführt; das ist sicher so. Die zuständigen Behörden sind aber nach eigenen Aussagen mit den Problemen der Glaubhaftmachung vertraut. Deshalb wird es keinen oder – wie gesagt wurde – nur einen vertretbaren Mehraufwand geben. Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ist der Formulierung der Kommissionsmehrheit aber eindeutig der Vorzug zu geben. Dies rechtfertigt es auch, dass wir trotz Dringlichkeit des Geschäfts eine neue Formulierung einbringen. Ich bin sicher, dass uns der Nationalrat in dieser Sache folgen wird.

Herr Kollege Büttiker, hier von einem Rückwärtssalto oder einer Kehrtwendung zu reden, finde ich falsch. Ich spreche hier nicht für den Bundesrat, aber zumindest für die Mitglieder der Kommission, die der Mehrheit zugestimmt haben. Wir haben uns sehr wohl mit dieser Thematik auseinandergesetzt. Wir haben die Ausführungen von Herrn Professor Kälin gehört, und wir haben seinen Bedenken Rechnung getragen; dies in der Überzeugung, dass wir dadurch der Rechtsstaatlichkeit einen Dienst erweisen. Das war ausschlaggebend, und nicht irgendwelche Kehrtwendungen oder Saltos.

Nach meiner Meinung müssen wir uns, wenn wir ein Geschäft haben, das wir als dringlich erklären wollen, mit kritischen Argumenten auseinandersetzen und nicht der Dringlichkeit wegen alle Bedenken in den Wind schlagen. Ich bitte Sie aus diesen Gründen, der Mehrheit zuzustimmen. Ich denke, dass wir damit der Sache einen guten Dienst erweisen, und dies ohne von unseren Prinzipien abzugehen.

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Ich habe den Eindruck, wir streiten uns hier ein bisschen um des Kaisers Bart. Ich möchte den Vertretern der Minderheit sagen: Es gibt überhaupt keine Differenz zwischen der Mehrheit und der Minderheit im Bestreben, den Missbrauch zu bekämpfen und eine griffige Formulierung zu finden. Wir haben hier Einigkeit, und von einer Kehrtwendung kann keine Rede sein.

Wenn Herr Uhlmann sagt, durch die Präzisierung in der Fassung der Kommissionsmehrheit werde der ganze Artikel quasi seines Inhaltes entleert, muss ich ihm einfach entgegen, dass er sich irrt. Wir tun nämlich nichts anderes, als was gemäss der «Papierweisung» auch getan wurde, nur schreiben wir es jetzt ins Gesetz.

Ich habe die «Papierweisung» vor mir. Da steht mit Datum vom 15. Juli 1992: «Asylbewerber, die sich ohne Papiere an der Loge einer Empfangsstelle melden und nicht glaubhaft machen können, dass sie tatsächlich über keine Ausweise verfügen, sind auf ihre Mitwirkungspflicht hinzuweisen und aufzufordern, allfällig deponierte Ausweise beizubringen.» Genau dass schreiben wir jetzt in Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis fest: Gesuchsteller haben eine Frist von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuches, in der sie die Papiere, deren sie sich vorher allfällig entledigt haben, beibringen können, und sie haben die Möglichkeit darzulegen, dass sie aus entschuldigen Gründen über keine Papiere verfügen.

Deswegen kann von einer Kehrtwendung oder einem Salto nicht die Rede sein. Wir bleiben auf unserer Linie, den Missbrauch zu bekämpfen. Die Verwaltung hat uns versichert, dass diese Bestimmung handhabbar ist, weil die Beweislast, wie bisher, auch jetzt beim Asylbewerber bleibt und nicht zu den Behörden übergeht. Wir machen nichts anderes als eine präzisere Formulierung. Dass jemand darlegen kann, dass er für sein Vergehen, keine Papiere zu haben, nicht schuldig ist, ist ein rechtsstaatliches Erfordernis. Das schreiben wir jetzt ins Gesetz und machen damit die Formulierung europaverträglicher – für den Fall, dass wir einmal die Chance haben, uns europäischen Abkommen anzuschliessen.

Uhlmann Hans (V, TG): Frau Kommissionspräsidentin, der Streit um des Kaisers Bart kann unter Umständen sehr lange sein.

Wir haben nun genügend Erfahrung, um zu wissen, dass wir mit klaren Formulierungen eine gewisse Abhätwirkung erzielen können. Das wird jetzt ganz klar verwässert.

Ein zweiter Punkt: Sie haben vor einer Minute gesagt, man könne den Asylsuchenden, wenn sie sich allenfalls der Papiere entledigt hätten, die Möglichkeit geben, diese Papiere innert 48 Stunden beizubringen. Das ist das Zeichen, dass man annimmt, diese Papiere könnten mutwillig irgendwo deponiert oder hinterlegt werden, um die Situation auszunutzen. Das ist doch ein Missbrauch, und den Missbrauch wollen wir miteinander bekämpfen. Da haben Sie recht. Aber so einfach, wie Sie es dartun, sehe ich es nicht. Auch wenn die Weisung über die Papiere selbsterzeit vielleicht ähnlich gelaftet hat, so hatte sie doch nicht Gesetzesrang.

Koller Arnold, Bundesrat: Die Fakten sind wirklich klar und eindeutig: Im Jahre 1992 kamen 20 Prozent der Asylsuchenden mit Ausweispapieren. Anschliessend hat das Bundesamt diese «Papierweisung» erlassen, und im Jahre 1995 reichten 57,6 Prozent aller Asylsuchender Ausweise ein. Im Mai 1995 erging das Bundesgerichtsurteil, in dessen Befolgung wir die «Papierweisung» aufheben mussten. Dann mussten wir folgende Entwicklung zur Kenntnis nehmen: Ende 1995 gab es noch 48,5 Prozent mit Ausweispapieren, 1996 noch 36,3 Prozent, 1997 noch 29,4 Prozent und Ende Februar 1998 noch 26,1 Prozent. Es ist offensichtlich: Wenn wir hier kein Gegensteuer geben, werden wir uns demnächst wieder dort befinden, wo wir 1992 waren, also bei 20 oder weniger Prozent von Asylsuchenden, die mit Papieren kommen.

Der Zweck ist eindeutig: Ohne Papiere zu kommen ist ein Mittel, um die Aufenthaltsdauer in unserem Land zu verlängern, weil bei negativem Asylentscheid der Wegweisungsvollzug durch die Feststellung von Identität und Staatsangehörigkeit und die Notwendigkeit der Beschaffung von Ersatzpapieren schwer behindert ist. Dass das ein schwerer Missbrauchstatbestand ist, bei dem wir Abhilfe schaffen müssen, kann eigentlich niemand bestreiten.

Aufgrund dieser Tatbestände hat Ihre Kommission diese neue Bestimmung geschaffen. 1995, als wir die Botschaft für die Totalrevision erarbeiteten, hatten wir noch einen Anteil von fast 60 Prozent Asylbewerber mit Papieren, und es be-

stand kein Anlass dazu, hier einen Missbrauchstatbestand aufzunehmen.

Herr Bütliker, das Verfahren war sicher nicht ganz befriedigend, denn es hat dazu geführt, dass das Expertenwissen jetzt wirklich mehr belläufig hineingekommen ist und wir das Professorenwissen nicht wie bei einer Vorlage, bei der wir von Anfang an eine Expertengruppe bestellen – wie beim Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht –, in den bundesrätlichen Entwurf integriert haben. Hier war die Situation aber so, dass sich der Missbrauchstatbestand erst nach Verabschiedung der Botschaft für die Totalrevision entwickelt hat.

Im übrigen ist Herrn Uhlmann zuzugeben: Als in Ihrem Rat die Frage der Völkerrechtskonformität aufgeworfen wurde, habe ich sofort erklärt, ich wünschte natürlich nur völkerrechtskonforme Vorschriften. In der Folge haben wir mit Herrn Kälin und Herrn Hallbronner gesprochen, und beide haben erklärt, die Fassung von Bundesrat und Nationalrat sei völkerrechtskonform. Daran gibt es nichts zu rütteln, da hierzu diese Feststellung der beiden Professoren vorliegt.

Nun ist die entscheidende Frage, ob diese Nachbesserung, die aufgrund der Anhörung von Herrn Professor Kälin in der Kommission erfolgte, wirklich eine Aufweichung oder ein Frontwechsel ist, wie Herr Bütliker das gesagt hat. Das ist zweifellos die entscheidende Frage, die bei der kommenden Abstimmung den Ausschlag geben muss.

Wenn Sie den Artikel näher analysieren, sehen Sie, dass die Kommission nach der Anhörung von Professor Kälin zwei Neuerungen einbringt: Erstens die neu eingefügte 48-Stunden-Frist, die übrigens keine Aufweichung darstellt. Sie müssen sich folgendes bewusst sein: Das Ziel dieser Norm ist nicht eine möglichst grosse Zahl von Nichteintretensentscheiden. Das Ziel dieser Missbrauchsnorm ist, dass wieder möglichst viele Asylbewerber mit Papieren in die Empfangsstelle kommen. Herr Kälin und Ihre Kommission nehmen deshalb – wie zu Recht gesagt worden ist – nichts anderes als die ursprüngliche «Papierweisung» wieder auf. Die «Papierweisung» sagt ganz klar: «Diese Weisung bezweckt, den Gesuchstellern Gelegenheit zu geben, allfällig anderweitig deponierte Ausweise zu holen, bevor sie in die Empfangsstelle eintreten.»

Man hat früher den Leuten, die ohne Papiere gekommen sind, gesagt: Wir wissen schon, dass ihr die Papiere auf Rat der Schlepper irgendwo versteckt oder vergraben oder bei Freunden deponiert habt, jetzt holt bitte diese Papiere, dann könnt ihr euch wieder melden, dann beginnt das normale Verfahren. Insofern sehe ich keine Aufweichung. Ich bin überzeugt – selbst wenn wir diese Norm erlassen –, dass die Schlepper den Leuten zumindest während einer gewissen Übergangsfrist immer noch den Rat geben werden, die Papiere irgendwo zu verstecken oder bei einem Bekannten zu deponieren. Wenn wir nun mit dieser 48-Stunden-Frist erreichen, dass die Leute innerhalb von 48 Stunden mit Papieren kommen, dann haben wir das Hauptziel dieses Missbrauchstatbestandes erreicht, welches darin besteht, dass möglichst viele Asylbewerber mit Papieren kommen. Damit sind die Voraussetzungen für die Wegweisung erfüllt, wenn es zu einem negativen Asylentscheid kommt.

Ich gebe zu, dass die zweite Einfügung, die entschuldigen Gründe, etwas heikler ist. Dort möchte ich auch zuhanden der Materialien klar folgendes festgehalten haben: Ein entschuldbarer Grund ist sicher, wenn im Herkunftsstaat keine funktionierende Verwaltung besteht, wenn also kein funktionierender Staat mehr existiert und daher die Möglichkeit, Papiere zu erhalten, objektiv nicht mehr gegeben ist. Das ist ein entschuldbarer Grund, welcher objektiv ziemlich leicht nachweisbar ist. Dies ist heute beispielsweise in Somalia der Fall, wo es keine funktionierende Staatsverwaltung mehr gibt. Dort ist es sicher richtig zu sagen: Das ist ein Grund für die Durchführung eines normalen Asylverfahrens.

Dann sehe ich auch die Möglichkeit – das ist für mich das zweite typische Fallbeispiel –, dass sich aus einer glaubhaften Verfolgungsgeschichte ergibt, dass es einem Asylbewerber tatsächlich unmöglich gewesen ist, Papiere zu beschaffen.

Damit hat es sich aber dann; ich sage dies ganz klar. Es kann also nicht in Frage kommen, dass jemand beispielsweise als entschuldbarer Grund anführt, die Schlepper hätten ihm geraten, die Papiere zu verstecken. Solche Behauptungen widersprechen auch jedem natürlichen Rechtsempfinden. Auch ein Asylbewerber muss wissen, dass es nicht angehen kann, die Papiere zu vergraben, zu verstecken oder an einem anderen Ort zu deponieren. Das könnte nie ein entschuldbarer Grund sein.

Dies sind die Gründe, weshalb ich der Meinung bin, dass es sich sicher bei der Neuformulierung um keine Aufweichung handelt. Wenn man die entschuldbaren Gründe wirklich auf diese typischen Fallbeispiele beschränkt, die ich genannt habe – das werden wir in den Welsungen gegenüber unseren Leuten im BFF auch festhalten –, dann kann man wirklich nicht von einer Aufweichung, sondern in einem gewissen Sinne von einer Optimierung sprechen.

Das europarechtliche Argument überzeugt mich nicht sehr. Herr Hallbrunner hat mir gesagt, dass das Verfahren europarechtlich den einzelnen Staaten überlassen sei. Das wäre für mich also kein entscheidendes Argument.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen.

Bst. abis – Let. abis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	30 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	9 Stimmen

Bst. b – Let. b

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Zu Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b habe ich aus Sicht der Kommission nichts zu sagen, möchte aber Herrn Bundesrat Koller bitten, einige Präzisierungen anzubringen. Es ist nicht eigentlich der Buchstabe b, der zu Diskussionen Anlass gibt, sondern die Formulierung in der Botschaft auf Seite 7, wonach der Nichteintretensgrund neu bereits an der Grenze Anwendung finden soll. Das wurde so verstanden, dass das zu einer massiven Verschärfung der gegenwärtigen Praxis führen würde.

Wir haben uns davon überzeugen lassen, dass das nicht der Fall ist, dass nicht die Absicht einer Verschärfung besteht, sondern lediglich der Text in der Botschaft nicht besonders glücklich formuliert ist. Es wäre sehr erwünscht, wenn Herr Bundesrat Koller das zuhanden der Materialien präzisieren könnte.

Koller Arnold, Bundesrat: In der Botschaft auf Seite 7 wird folgendes ausgeführt:

«Buchstabe b findet nur dann Anwendung, wenn eine Person die Behörden auf erwähnte Weise im Asylverfahren über ihre Identität täuscht. Zum Asylverfahren gehört hier bereits der Versuch der illegalen Einreise, das heisst das Anhalten durch die Grenzbehörden an der Grenze und das erfolglose Stellen eines Asylgesuches an der Grenze, beides verbunden mit einer formlosen Wegweisung in einen Nachbarstaat.»

Es muss folgendes klargestellt werden: Wird im Rahmen eines Asylverfahrens festgestellt, dass die asylsuchende Person früher im Zusammenhang mit einem illegalen Grenzübertritt im grenznahen Raum oder beim erfolglosen Stellen eines Asylgesuches an der Grenze erkenntnisdienlich behandelt worden ist und dass sie beispielsweise, gestützt auf die Artikel 13c oder 13e des geltenden Rechtes, aufgrund einer staatsvertraglichen Verpflichtung an den Nachbarstaat zurückgegeben wurde, so soll der asylsuchenden Person diese erkenntnisdienliche Kenntnis entgegeng gehalten und ein Nichteintretensentscheid wegen späterer Täuschung über die Identität gefällt werden können. Das gleiche gilt, wenn bei der asylsuchenden Person beim zeitlich früheren Versuch eines illegalen Grenzübertrittes im grenznahen Raum keine erkenntnisdienliche Behandlung, sondern lediglich die Aufnahme der Personellen erfolgte.

Angenommen – Adopté

Art. 12 Abs. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Aeby)

Das Recht, sich verbeiständen zu lassen, ist in jedem Fall gewährleistet. Es schliesst das Recht ein, jederzeit einen Rechtsvertreter oder eine Rechtsvertreterin zu kontaktieren.

Art. 12 al. 2

Proposition de la commission

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Aeby)

Dans tous les cas, le droit de se faire assister d'un mandataire est garanti, ainsi que celui qui en découle, de prendre contact en tout temps avec un représentant légal.

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Es ist anerkannt, dass sich Asylsuchende gemäss Artikel 15 des Asylgesetzes bei der Betragung zu den Asylgründen verbeiständen lassen können. Dieses Recht ergibt sich aus Artikel 11 des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Danach kann sich die Partei auf jeder Stufe des Verfahrens verbeiständen lassen, dies aber nur, soweit die Dringlichkeit einer amtlichen Untersuchung dies nicht ausschliesst. Mit anderen Worten: Das geltende Recht erlaubt den Behörden, den Anspruch auf Verbeiständung im Einzelfall mit dem Hinweis auf die Dringlichkeit auszuschliessen.

Hier setzen nun die Bedenken der Hilfswerke und von Herrn Professor Kälin ein: Sie befürchten, das neue Recht könnte dazu führen, dass in den Empfangsstellen die Nicht-mehr-Verbeiständung eines Gesuchstellers zur Regel werden könnte. Es ist hier in aller Deutlichkeit festzuhalten: Das ist nicht die Absicht des Gesetzgebers. Das Recht auf Verbeiständung soll auch bei Verfahren in der Empfangsstelle und am Flughafen einzelfallbezogen in aller Regel gewährleistet bleiben. So ist z. B. in den Empfangsstellen der Zugang zum Telefon rund um die Uhr gewährleistet; es liegen auch Adresslisten von Anwälten auf.

Die Kommissionsmehrheit ist deshalb entgegen unserem Kollegen Aeby, der hier einen Minderheitsantrag deponiert, nicht der Ansicht, dass wir dieses Recht auf Verbeiständung nochmals expressis verbis ins Gesetz aufnehmen müssen. Wir bitten aber Herrn Bundesrat Koller, zuhanden der Materialien klarzustellen, wie der Zugang zu diesem unbestrittenen Recht der Verbeiständung heute und in Zukunft organisatorisch gewährleistet ist und weiter gewährleistet werden soll, damit die Absicht des Gesetzgebers in den Materialien nochmals verdeutlicht wird.

Damit ist aus unserer Sicht den vorgebrachten Bedenken genügend Rechnung getragen, und ein Antrag im Sinne von Kollege Aeby ist in diesem Artikel 12 Absatz 2 aus unserer Sicht nicht erforderlich, weshalb die grosse Kommissionsmehrheit Sie bittet, diesen Minderheitsantrag abzulehnen, aber Herrn Koller zu ersuchen, die erwähnten Präzisierungen anzubringen.

Aeby Pierre (S, FR): C'est tout de même étonnant parce que je suis d'accord sur le fond avec Mme Spoerry. Dans la procédure que nous avons décidée, dans ces nouvelles dispositions que nous avons maintenant adaptées au droit international et aussi à notre ordre juridique interne, nous sommes d'accord: le requérant d'asile a droit à un avocat. Mais on ne veut pas le dire: on ne veut pas le mettre dans la loi, on ne veut pas introduire cet article 12 alinéa 2 qui pourtant, juridiquement, s'impose. On demande au représentant du Conseil fédéral de dire qu'on ne le met pas dans la loi, mais que c'est quand même comme ça. Alors, je dois vous dire que c'est une solution qui est assez étonnante dans cette salle, et que j'ai rarement vue, en tout cas depuis que je suis là, au Conseil des Etats. Ça n'est pas une solution juridique satisfaisante.

Je crois qu'il faut répéter l'état de fait: la loi sur l'asile renvoie de manière générale à la loi sur la procédure administrative et à la loi d'organisation judiciaire. Il ressort notamment de la loi sur la procédure administrative que chacun a le droit de se faire assister d'un avocat, sauf s'il faut prendre des mesures d'enquête d'urgence. Et nous sommes ici dans une procédure d'enquête d'urgence. Donc, si nous n'introduisons pas l'article 12 alinéa 2, l'autorité a le droit de refuser un avocat. C'est très clair! Ça n'est pas pour rien, Madame Spoerry, que vous demandez à M. Koller, conseiller fédéral, de dire à l'intention du procès-verbal, des «Materialien», que non, ça n'est pas comme cela, que l'on a quand même droit à un avocat. Alors, je ne comprends pas pourquoi on ne veut pas le mettre dans la loi.

Je le comprends d'autant moins qu'il y a peut-être d'autres solutions pour le mettre dans la loi. Notre projet va de toute façon, de par la procédure d'élimination des divergences, aller maintenant au Conseil national. Nous avons traité de cette question en quelques minutes, car le temps nous pressait, nous étions nous aussi, en quelque sorte, en procédure d'urgence; nous avons surtout débattu de l'article 16abis, et nous avons très, très peu discuté, malgré les expertises à notre disposition, de cette question juridique fondamentale. Peut-être la solution n'est-elle pas d'introduire un article 12 alinéa 2, mais de changer l'alinéa 1er, ou de dire à cet alinéa 1er où l'on renvoie à la loi sur la procédure administrative: «Cette question de l'urgence ne s'applique pas dans la procédure des sans-papiers.» Il y a certainement une façon juridique correcte de le faire, et ça n'est pas par une simple déclaration dans un procès-verbal de débat qu'on traite une question juridiquement aussi fondamentale. En outre, nous avons le loisir, me semble-t-il, de le faire: entre la séance d'aujourd'hui et celle de la commission du Conseil national, qui va se pencher sur ces articles, l'administration aura le temps peut-être de préparer une proposition un peu plus fine. Mais pour l'instant, je maintiens ma proposition. J'espère que, tout de même, dans cette salle, il y aura quelques-uns ou quelques-unes d'entre nous pour la suivre, car juridiquement, ça n'est pas une solution correcte si nous ne disons rien. Nous devons dire quelque chose dans la loi, sinon nous sommes en marge du système de la loi sur l'asile, de la loi sur la procédure administrative et de la loi d'organisation judiciaire.

Je vous invite donc à soutenir ma proposition de minorité à l'article 12 alinéa 2.

Koller Arnold, Bundesrat: Das Gesetz sieht durchaus klare Lösungen vor. Wenn Sie Artikel 15 des Asylgesetzes bezielehen, dann sehen Sie dort ganz klar folgendes: Der Gesuchsteller kann sich von einem Vertreter und einem Dolmetscher, die selber nicht Gesuchsteller sind, begleiten lassen. Hier ist das Recht auf eine Vertretung ganz klar festgehalten.

Jetzt halten wir in Artikel 16ater ausdrücklich fest, dass bei diesen neuen Missbrauchstatbeständen eine Anhörung nach Artikel 15 und 15a stattfindet. Damit ist klargemacht, dass hier ein Recht auf Verbeiständung besteht, dass auch der Hilfsverkvertreter bei diesen Anhörungen dabei sein muss. Deshalb braucht es – wie die Mehrheit der Kommission und der Bundesrat Ihnen vorschlagen – diese Ergänzung nicht, denn sie ergibt sich zwingend aus der gesetzlichen Regelung.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit
Für den Antrag der Minderheit

30 Stimmen
5 Stimmen

Art. 12b Abs. 6

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 12b al. 6

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Hier handelt es sich lediglich um eine redaktionelle Änderung, indem vom

Nationalrat das Wort «Ausländer» durch den Begriff «betroffene Person» ersetzt worden ist. Wir schliessen uns dieser redaktionellen Änderung an.

Angenommen – Adopté

Art. 16abis, 16ater, 16aquater, 17a Abs. 2, Übergangsbestimmung, Ziff. II Einleitung, Art. 13a Bst. c

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 16abis, 16ater, 16aquater, 17a al. 2, disposition transitoire, ch. II introduction, art. 13a let. c

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Übergangsbestimmung

Antrag der Kommission

.... dieses Beschlusses verfügten, aber noch nicht verletzten Einreisesperren gilt das neue Recht.

Disposition transitoire

Proposition de la commission

Le nouveau droit s'applique aux interdictions d'entrée décidées au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté et qui n'ont pas encore été enfreintes.

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Hier hat die Verwaltung eine Präzisierung eingefügt, die Sie auf Seite 5 der Fahne finden. Mit dieser Präzisierung, der sich die Kommission angeschlossen hat, soll sichergestellt werden, dass Ausländer, die bereits gegen eine bestehende Einreisesperre verstossen haben, nicht mit dem Inkrafttreten dieses Bundesbeschlusses nachträglich in Haft genommen werden können. Hingegen sollen Ausländer, die künftig gegen eine vorhandene Einreisesperre verstossen, unter das neue Recht gestellt werden.

Koller Arnold, Bundesrat: Noch eine Bemerkung, weshalb wir hier eine Präzisierung vornehmen: Man hat im Nationalrat bei der Behandlung die Frage aufgeworfen, ob bei diesem «Zaoui-Artikel» nicht eine rechtsstaatlich unzulässige Rückwirkung vorliege. Dieser Artikel ist nur für jene Personen anwendbar – in dem Sinne, dass sie in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft genommen werden können –, die trotz verfügter, ihnen aber nicht bekannter Einreisesperre nach dem 1. Juli 1998 in die Schweiz einreisen.

Ich sage es klar: Wir können beispielsweise Herrn Zaoui, der vor Inkrafttreten dieses Artikels einreiste, nicht nachträglich aufgrund dieses Artikels in Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft nehmen. Aber gemäss Bundespolizei gibt es zurzeit über 1000 verhängte Einreisesperren; wenn nun jemand nach dem 1. Juli in Verletzung einer dieser über 1000 Einreisesperren in unser Land kommt, greift dieser Artikel gemäss der neu formulierten Übergangsbestimmung.

Angenommen – Adopté

Ziff. III

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. III

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Ziff. IV

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. IV

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Abs. 1, 3, 4 – Al. 1, 3, 4
Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Präsident: Über die Dringlichkeit wird separat abgestimmt; die Gesamtabstimmung wird vorbehältlich dieser Abstimmung durchgeführt.

Verschoben – Renvoyé

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes
Dagegen

31 Stimmen
6 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

98.028

**Dringliche Massnahmen
im Asyl-
und Ausländerbereich****Mesures d'urgence
dans le domaine de l'asile
et des étrangers***Differenzen – Divergences*

Siehe Seite 1059 hiervor – Voir page 1059 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 17. Juni 1998

Décision du Conseil des Etats du 17 juin 1998

**Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im
Asyl- und Ausländerbereich****Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le do-
maine de l'asile et des étrangers****Art. 16 Abs. 1 Bst. abis***Antrag der Kommission**Mehrheit*

abis. den Behörden nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuches Reisepapiere oder andere Dokumente abgibt, die es erlauben, ihn zu identifizieren. Diese Bestimmung

Minderheit I

(Ducrot, Aguet, Bäumlín, Böhmann, David, de Dardel, Fankhauser, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, Zbinden, Zwygart)

abis. Reisepapiere oder andere Dokumente abgibt, die es erlauben, ihn zu identifizieren, und berechtigter Grund zur Annahme besteht, dass er damit die Prüfung seines Gesuches oder den Vollzug der Wegweisung missbräuchlich erschweren will. Diese Bestimmung

Minderheit II

(Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Schmid Samuel, Steffen, Steinemann, Weyeneth)

Festhalten

Minderheit III

(Weyeneth, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Schmid Samuel, Steffen, Steinemann)

(Eventualantrag zum Antrag der Minderheit II)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 16 al. 1 let. abis*Proposition de la commission**Majorité*

abis. ses documents de voyage ou des papiers permettant de l'identifier. Cette disposition

Minorité I

(Ducrot, Aguet, Bäumlín, Böhmann, David, de Dardel, Fankhauser, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, Zbinden, Zwygart)

abis. ses documents de voyage ou des papiers permettant de l'identifier et qu'il existe des motifs suffisants de croire qu'il entend compliquer de manière abusive l'examen de sa demande ou l'exécution du renvoi. Cette disposition

Minorité II

(Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Schmid Samuel, Steffen, Steinemann, Weyeneth)

Maintenir

Minorité III

(Weyeneth, Fehr Hans, Fischer-Hägglingsen, Schmid Samuel, Steffen, Steinemann)
(proposition subsidiaire à la proposition de la minorité II)
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

David Eugen (C, SG): Ich vertrete Frau Ducrot bei diesem Antrag der Minderheit I, weil Frau Ducrot Berichterstatterin ist.

Es geht um Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis, und zwar darum, wie wir Personen behandeln, die ohne Reisepapiere an die schweizerische Grenze kommen.

In der Diskussion der Kommission hat das Gutachten von Professor Kälin eine wesentliche Rolle gespielt. Aus diesem Gutachten geht hervor, dass die heutige Praxis der Behörden so ist, dass Personen, die mit Papieren an die Grenze kommen, in der Regel nicht als Flüchtlinge behandelt werden, weil die Ankunft aus einem Gebiet wie Kosovo mit einem Ausweis ein Indiz dafür sei, dass der Betreffende kein Flüchtling ist.

Auf der anderen Seite werden gestützt auf diesen Artikel neue jene Personen, die ohne Papiere kommen, so behandelt, dass man davon ausgeht, sie würden Missbrauch betreiben. Sie müssen dann selbst nachweisen, dass sie nicht missbräuchlich handeln.

Wenn wir beide Regelungen zusammen anschauen, dann stellen wir fest, dass man sehr weit geht: Bei demjenigen, der mit Papieren kommt, vermutet man, er sei kein Flüchtling, weil er Papiere hat, und derjenige, der ohne Papiere kommt, muss nachweisen, dass er keinen Missbrauch betreibt.

Aufgrund dieser Ausgangslage ist die Minderheit I der Kommission zum Ergebnis gelangt – diesen Antrag vertrete ich hier –, dass die Behörde zur Annahme, es liege ein Missbrauch vor, berechtigten Grund haben muss. Das heisst, dass die Behörde bei Personen, die ohne Papiere ankommen, begründen muss, warum sie einen Missbrauchsfall annimmt; sie kann die Missbrauchssituation nicht ohne Grund annehmen. Das ist der wesentliche Zusatz, den die Minderheit I – das Abstimmungsergebnis in der Kommission lautete 13 zu 12 Stimmen gegen den entsprechenden Antrag – hier einbringt.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen, weil es – das wurde von allen Seiten gesagt – darum geht, Missbräuche zu bekämpfen. Die Missbrauchsbekämpfung soll als Motiv und als Regelungsinhalt auch im Wortlaut des Gesetzes selbst zum Ausdruck kommen.

Die Einwände gegen diese Lösung kommen daher, dass geltend gemacht wird, es werde hier eine Beweislastumkehr vorgenommen. Das trifft nicht zu:

1. Es bleibt ja dabei, dass der Gesuchsteller entschuld bare Gründe vorbringen muss, warum er keine Ausweise hat. Hier bleibt er in der Beweispflicht.

2. Der Behörde wird hier nicht eine eigentliche Beweispflicht für den Missbrauch auferlegt, sondern eine Begründungspflicht, d. h., sie muss Gründe dafür vorbringen können, dass ein Missbrauch vorliegt. Gründe haben, Gründe vorbringen, warum es so sei – das ist, wenn man überhaupt von einer Beweispflicht sprechen kann, eine absolut reduzierte Beweispflicht.

Wenn es massenhaft vorkommt, so bei Leuten aus bestimmten Gebieten – Flüchtlingen, von denen man weiss, dass sie Ausweise wegwerfen oder vernichten oder mit Schlepperorganisationen kommen, welche Ausweise vernichten –, dann hat die Behörde berechnete Gründe, einen Missbrauch anzunehmen. Es gibt durchaus Fälle, in denen man gemäss Fassung der Minderheit I einen Missbrauch generell und nicht nur in jedem Einzelfall annehmen kann. Es wird durchaus Fälle geben, wo schlechthin immer auch eine Missbrauchssituation unterstellt werden kann.

Aufgrund dieser Überlegungen bitte ich Sie, die ständerätliche Fassung gemäss dem Antrag der Minderheit I mit diesem Zusatz zu ergänzen. Nach meiner Überzeugung bringt er letztendlich im Gesetz besser zum Ausdruck, dass wir Missbräuche bekämpfen wollen und nicht jeden Flüchtling ohne Papiere nicht anhören und von vornherein nicht als sol-

chen behandeln wollen. Denken Sie auch an die vielen Personen – gerade vom Jugoslawienkonflikt Betroffene –, die psychisch in einer ausserordentlich schlechten Situation waren. Insbesondere die Frauen hätten, nicht ohne weiteres so argumentieren können, wie das die Mehrheit mit ihrem Antrag ausschliesslich verlangt. Dieser Antrag würde es der Behörde erlauben, auch in solchen Fällen einfach eine Abweisung wegen mangelnder Begründung vorzunehmen. Ich bitte Sie also, hier der Minderheit I zu folgen.

Präsidentin: Herr Bundesrat Koller hat erklärt, dass sich der Bundesrat der Version des Ständerates anschliesst.

Fehr Hans (V, ZH): Ich bitte Sie, der Minderheit II zuzustimmen und damit am ersten Beschluss festzuhalten, den Sie in diesem Saal vor kurzem gefasst haben und den auch der Bundesrat beantragt hat.

Wir befinden uns heute in dieser Frage an einem Scheideweg. Ich habe die Befürchtung, dass die dringlichen Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich nun von einem Hoffnungsschimmer, dass endlich etwas Griffiges vorhanden sei, zu einem Trauerspiel werden. Ich habe den Eindruck, dass unter dem Druck von Hilfswerken und linken Kreisen und wegen neuer professoraler Ratschläge nun auch die Kommission des Nationalrates umgekippt ist – und leider, wie wir vorher gehört haben, auch der Bundesrat.

Meine Damen und Herren – ich wende mich an das bürgerliche Lager –: Wir waren uns vor kurzer Zeit einig, dass es darum gehe, krasse Missbräuche im «Papierbereich» zu bekämpfen. Darum – so haben wir gesagt – brauche es die Bestimmung, dass auf Gesuche nicht eingetreten werde, wenn keine Reise- oder Identitätspapiere abgegeben werden – es sei denn, es gebe Hinweise auf Verfolgung. Man hat ausdrücklich gesagt – auch der Herr Professor, der da war –, dies sei völkerrechtskonform. Und jetzt soll plötzlich alles anders sein. Das ist doch keine glaubhafte Politik!

1. Was soll diese 48-Stunden-Klausel? Wenn jemand keine Papiere hat – warum soll er dann in 48 Stunden plötzlich Papiere haben? Da stimmt doch etwas mit der Logik nicht!

2. Auch wenn keine Papiere abgegeben werden, kann man ein Asylgesuch stellen, falls man glaubhaft machen kann, dies sei aus entschuld baren Gründen so. Auch dies ist doch eine äusserst seltsame Aufweichung der Vorlage.

3. Jetzt werden nach der Mehrheit der Kommission plötzlich auch noch «andere Dokumente» zugelassen. Wollen Sie denn noch Hotelrechnungen oder Kinobillette oder was weiss ich zulassen? Das ist doch lächerlich!

Von verschiedener Seite wird Ihnen jetzt dann wahrscheinlich gesagt werden, das sei alles nicht so; die abgeänderte «Papierbestimmung» sei eine Präzisierung; sie sei praxisgerecht und «noch etwas völkerrechtskonformer» als das, was ohnehin schon konform mit dem Völkerrecht war. Wenn Sie aber ehrlich sind, liegt hier keine Präzisierung, sondern eine Abschwächung vor; mit dieser «Papierbestimmung» erzielen Sie keine Abhaltewirkung mehr. Ich kann mich noch daran erinnern, wie Herr Bundesrat Koller sagte, man sei von einem Anteil von 60 Prozent Asylbewerbern mit Papieren auf einen Anteil von ungefähr 20 Prozent «heruntergefallen», und wie er uns beschwor, das müsse jetzt wieder ändern. Das wird mit dieser Abschwächung nicht geändert, das garantiere ich Ihnen!

Genau das Kernstück, also die «Papierbestimmung», wollen Sie jetzt verwässern, abschwächen und praktisch herausbrechen. Ich muss es noch einmal sagen: Sie sind hier, wenn Sie darauf eintreten, dem Druck der Hilfswerke und der linken Ratsseite erliegen, weil von dort offenbar eine Referendumsdrohung kommt – eine Referendumsdrohung, die im Volk überhaupt keine Chance hat! Sie müssen einmal hören, wie es im Volk tönt.

Wer in diesem Parlament – die Frage geht an die Bürgerlichen – hat eigentlich das Sagen? Sind es wir, die Ratsmehrheit, die bürgerliche Mehrheit, oder sind es die Hilfswerke, die Asylkoordination, die linke Minderheit oder Professoren mit wechselnden Gutachten? Darauf dürfen wir uns nicht einlassen.

Ich bitte die Bürgerlichen, namentlich auch von der CVP-Fraktion, darum: Bleiben Sie beim ursprünglichen Entscheid, den wir hier getroffen haben, bleiben Sie beim Antrag, der hier von Ihrem Bundesrat damals sehr überzeugend verfochten wurde. Sie müssen heute bei der Abstimmung mit Namensliste beweisen, ob es Ihnen mit einer griffligen «Papierbestimmung» tatsächlich ernst ist oder ob Sie einmal mehr – das wäre gar nicht gut – Nägel ohne Köpfe fabrizieren. Die Bevölkerung schaut heute auf Sie und will wissen, wer Nägel mit Köpfen macht; machen Sie Nägel mit Köpfen im Sinne der Sache und im Sinne der echten Flüchtlinge! Sagen Sie ja zur Minderheit II.

Weyeneth Hermann (V, BE): Als Minderheit III stellen wir Ihnen einen Eventualantrag zum Antrag der Minderheit II. Wir beantragen Ihnen damit, auf die Version des Ständerates einzuschwenken. Hauptgrund für diesen Eventualantrag sind die Formulierungen «Reisepapiere oder Identitätsausweise» – in der Version des Ständerates – und «Reisepapiere oder andere Dokumente» – in der Version der Kommissionmehrheit. Es ist ein wesentlicher qualitativer Unterschied, ob Sie in diesen gesetzlichen Grundlagen von Identitätsausweisen und Identitätspapieren sprechen oder allgemein von Dokumenten. Die Verwaltung warnt uns eindringlich vor der Verwendung des Begriffes «Dokumente»; denn schliesslich ist zwar ein Kinobillett nicht gerade ein Dokument, ein Totoschein jedoch schon, da er es erlaubt, den Besitzer zu identifizieren.

Ich möchte Sie also bitten, die Formulierung «Dokumente» gemäss Antrag der Kommissionmehrheit anstelle von «Identitätsausweise» abzulehnen und allenfalls dem Eventualantrag der Minderheit III zuzustimmen.

Bühlmann Cécile (G, LU): Sie wissen, dass wir Grünen grundsätzlich Mühe damit haben, wie mit diesem Geschäft verfahren wird, und dass wir grundsätzlich Dringlichkeitsrecht für das falsche Zeichen gegenüber der Notlage der Flüchtlinge halten.

Ihr FDP-Kollege Dick Marty – jetzt wende ich mich an die FDP-Fraktion – hat im Ständerat gesagt, damit gebe man ein falsches Zeichen, weil es die Bevölkerung glauben mache, dass die Situation unter den Asylbewerbern in der Schweiz dramatisch sei. Die Lage sei ernst, es sei aber falsch, sie als dramatisch zu qualifizieren. Dramatisch und tragisch hingegen sei die Situation in den Ländern, aus denen die Asylbewerber kämen. Er wies dann auf die schlimme Lage in Kosovo hin. Das hat der Bundesrat inzwischen auch eingesehen. Zum Glück hat er zugesichert, dass zurzeit keine abgewiesenen Asylbewerberinnen und Asylbewerber mehr dorthin zurückgeschickt werden. Leider hat er das nur für ein paar Wochen zugesichert, aber immerhin: Es ist eine kleine Verschonung für die vom Krieg verängstigten Kosovo-Albanerinnen und -Albaner bei uns.

Ich bin froh, dass es neben Dick Marty auch noch andere Mitglieder von bürgerlichen Parteien gibt, die ganz offensichtlich bemüht sind, die grossen Bedenken der Hilfswerke, der Grünen und der SP gegenüber diesem sogenannten «Papierlosen-Artikel» ernst zu nehmen. Unsere Sorge ist berechtigt – das hat Ihnen auch Herr David von der CVP-Fraktion geschildert –, denn die bisherige Praxis zeigt, dass Leute mit Papieren als Flüchtlinge abgelehnt worden sind, gerade mit der Begründung, sie könnten doch gar keine echt Verfolgten sein, sonst hätten sie keine Papiere vom Verfolgerstaat.

Kommen sie aber ohne Papiere, will man sie mit dem neuen Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis nicht in dieses Verfahren aufnehmen. Das heisst doch im Klartext nichts anderes, als dass man die Leute überhaupt nicht mehr will. Nur sollte man das auch so sagen und nicht mehr länger die Floskel von der humanitären Tradition gebrauchen.

Ich bin sicher, dass in diesem Saal nicht nur die Grünen und die SP das nicht wollen. Es gibt auch unter den bürgerlichen Mitgliedern dieses Rates Beispiele wie Dick Marty und Thierry Béguin im Ständerat, beides Ihre Kollegen von der FDP-Fraktion. Es gibt sie auch in der CVP-Fraktion; das beweist Frau Ducrot als Urheberin des Antrages der Minder-

heit I. Mit diesem Minderheitsantrag kommt sie einem wichtigen und referendumsträchtigen Anliegen entgegen, indem sie nämlich genau den sogenannten «Papierlosen-Artikel» jetzt als klaren Missbrauchsartikel erkennbar macht. Damit ist Ihr Antrag eine Lackmusprobe für all jene unter Ihnen, die immer beteuern, es gehe ihnen nur um die Missbrauchsbekämpfung und um nichts anderes. Damit spreche ich vor allem Kolleginnen und Kollegen der FDP- und der CVP-Fraktion an und – falls es sie noch gibt – Leute aus der SVP, die nicht auf dem «Fehr-Kurs» sind.

Der Antrag der Minderheit I – der gleichlautende Antrag wurde in der Kommission mit 13 zu 12 Stimmen, nur ganz knapp, abgelehnt – kommt nämlich genau dem Anliegen entgegen, den Missbrauchscharakter des «Papierlosen-Artikels» erkennbar zu machen, genau so, wie wir es schliesslich beim «Illegalen-Artikel» – um ihn einmal verkürzt so zu nennen – getan haben. Damit wird die zweite Hürde für ein Referendum abgebaut, welches wir Grünen im Verbund mit den Hilfswerken sonst mittragen würden. Es geht hier also um die zentrale, letzte Frage. Nachdem der Ständerat mit seiner verbesserten Version bereits einen Schritt in die richtige Richtung getan hat, ist es nun an uns, hier noch diese letzte Klarheit zu schaffen, damit auch wir mit dem «Papierlosen-Artikel» leben können.

Deshalb bitte ich Sie ganz eindringlich, dem Antrag der Minderheit I (Ducrot) zuzustimmen oder mindestens der Version des Ständerates bzw. des Bundesrates.

Fritschl Oscar (R, ZH): Die FDP-Vertretung hat sich in der Kommission einstimmig gegen den Antrag der Minderheit I ausgesprochen. Sie kann umgekehrt, im Zuge des Differenzbereinigungsverfahrens und im Bestreben sicherzustellen, dass der dringliche Bundesbeschluss auch wirklich am 1. Juli 1998 in Kraft tritt, der von Professor Kälin inspirierten und vom Ständerat mit grossem Mehr genehmigten Neufassung des Artikels zustimmen. Das gilt, auch wenn die FDP – das möchten wir doch auch einmal feststellen – bei allem Respekt davor, gesetzliche Lösungen zu suchen, die mit dem Völkerrecht kompatibel sind, den Berner Völkerrechtler und fleissigen Gutachter nicht für das Orakel von Delphi hält. Warum ist die FDP-Fraktion nicht für Festhalten? Sie betrachtet eine Woche vor der angestrebten Inkraftsetzung des Bundesbeschlusses und angesichts des überdeutlichen Beschlusses des Ständerates ein Beharren auf der sachlich wenig ins Gewicht fallenden Differenz als einen Streit um des Kaisers Bart.

Herr Hadorn, dem in Abwesenheit von Herrn Bundesrat Koller in der Kommission die Aufgabe zufiel, sich für den Bundesbeschluss einzusetzen – was er übrigens mit anerkennenswerter Energie gemacht hat –, gab eindeutig zu Protokoll, dass er als Praktiker von unserer ursprünglich beschlossenen Fassung und jener des Ständerates keine unterschiedlichen Auswirkungen erwarte. Die 48-Stunden-Frist für das Beibringen von Papieren werde in der Praxis ohnehin gewährt. Und – was uns wichtiger erscheint – die zweite Abänderung bringe den Charakter der Missbrauchsbekämpfung deutlicher auf den Punkt, ohne dass die Wirksamkeit der nun beschlossenen Massnahmen leide.

Tatsächlich dürfte es entschuldbare Gründe geben, die ein Gesuchsteller geltend machen kann, wenn er nicht in der Lage ist, Papiere vorzulegen, und deshalb besteht kein Hinderungsgrund, das auch im Bundesbeschluss festzuschreiben. Die Abhaltewirkung, von der Herr Fehr gesprochen hat, bleibt also die gleiche. Herr Fehr hat mit dem Säbel für die Wählertribüne gerasselt.

Warum wendet sich die FDP-Fraktion gegen den Antrag der Minderheit I? Der Bundesbeschluss will einen zusätzlichen objektiven Tatbestand für einen Nichtertrittentscheid statulieren. Wer keine Papiere abgibt, dem obliegt die Beweislast, dass er entweder aus entschuldbaren Gründen dazu nicht in der Lage ist oder dass Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen.

Gemäss Antrag der Minderheit I muss die Verwaltung aber belegen, dass kein berechtigter Grund zur Annahme besteht,

der Gesuchsteller handle missbräuchlich. Diese Formulierung kehrt in der Praxis eben doch die Beweislast um, auch wenn das von Herrn David bestritten worden ist. Ob er die Papiere missbräuchlich hat verschwinden lassen, weiss letztlich nur der Gesuchsteller selber. Der Antrag der Minderheit I würde deshalb einen zentralen Pfeiler des Bundesbeschlusses aus den Angeln heben. Der Missstand, dass nach gesichertem Wissen ein ganz erheblicher Teil der papierlosen Asylbewerber – nämlich ein gutes Drittel – seine Dokumente absichtlich verschwinden lässt, würde nicht beseitigt. Damit würde so ziemlich der ganze Bundesbeschluss obsolet. Im übrigen ist die entscheidende Formulierung im Antrag der Minderheit I – wenn «Grund zur Annahme besteht, dass er damit missbräuchlich» – wenig kompatibel mit der Fortsetzung, wonach es am Gesuchsteller liegt, das Fehlen der Papiere glaubhaft zu machen. Der Antrag ist daher als Schnellschuss zu qualifizieren. Er sollte dringend abgelehnt werden.

Gestatten Sie mir nach der Textanalyse noch einen Nachsatz: Es ist in den Medien zu Recht festgehalten worden, dass wir an einzelnen Formulierungen Feinzeilierung betreiben würden. Daran ist viel Wahres. Es kann nicht so weitergehen, dass wir stets wieder neue Formulierungen erfinden, um das Asylgesetz praktikabler zu machen. Wichtig ist vielmehr, dass das Departement nun das Schwergewicht seiner Bemühungen auf eine straffe Regelung des Vollzugs legt. Ein Beispiel: Das Betreuungsniveau und auch die entsprechenden Kostensätze liegen in unserem Land deutlich höher als in unseren Nachbarländern; auch das macht uns attraktiver. Hier Remedur zu schaffen bringt uns am allerwenigsten in Konflikt mit dem Völkerrecht.

Mit anderen Worten und zum Abschluss: Die FDP-Fraktion stimmt dem Antrag der Mehrheit der Kommission zu. Sie ist aber der Meinung, dass mit dem neugeschaffenen Instrument nun endgültig eine Handhabe vorhanden sein muss, mit der sich das angestrebte Ziel auch erreichen lässt. Nun liegt es am Departement, beim Vollzug nachzuziehen. Weitere Gesetzesänderungen in rollender Planung wären unerwünscht.

Fankhauser Angeline (S, BL): Zuerst eine Vorbemerkung an die Adresse von Herrn Fehr: Die Hilfswerke sind wichtige Pfeiler der humanitären Politik dieses Landes. Ohne Hilfswerke stünde die Schweiz ziemlich «nackt» da.

Zur Differenz bei Artikel 16: Die allgemeine, generelle Missbrauchsvermutung für Schutzsuchende ohne Papiere ist und bleibt trotz der vorliegenden Änderungen eine Zumutung und ist unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit klar nicht statthaft. Nach wie vor werden die Missbrauchsbekämpfung und eine sogenannte Verminderung der Attraktivität der Schweiz unheilvoll vermischt. Die Vorlage wurde zwar nachgebessert; die Korrekturen waren zwingend, sonst wäre die Rechtsstaatlichkeit verletzt worden. Die Probleme der Rechtsstaatlichkeit und der Verhältnismässigkeit bleiben aber trotzdem bestehen:

1. Die Präsenz eines Rechtsbestandes bei der Anhörung ist nicht geregelt.
2. Ebensowenig ist diese Präsenz beim Empfang des Entscheldes geregelt.

Wir sind der Meinung, dass Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzt wird, weil eine wirksame Beschwerde, die dieser Artikel vorsieht, nicht möglich ist. Die vorgeschlagene Regelung ist zudem unter dem europäischen Niveau. Die Normen im übrigen Europa sind grosszügiger; damit schiebt die Schweiz ihre Probleme auf ihre Nachbarländer ab. Ich frage Sie: Wann wird die Spirale der beabsichtigten Attraktivitätsminderung ein Ende finden? Wir mussten immer wieder sehr schnell auf neue Anträge reagieren. Herr Fritschl hat den Ablauf der Gesetzesberatung implizit beanstandet. Es war aber auch eine Zumutung, dass wir wenige Minuten vor der Entscheidung von neuen Anträgen Kenntnis nehmen mussten.

Bei dieser Art der Differenzbereinigung hat die SP-Fraktion keine andere Wahl, als zu versuchen, das zu verbessern, was noch verbesserungsfähig ist. Den Antrag der Minder-

heit I können wir in diesem Differenzbereinigungsverfahren unterstützen, eventualiter den Antrag der Mehrheit der Kommission. Das ist für uns die Politik des kleinsten Übels.

Leu Josef (C, LU): Ich beantrage Ihnen mit der CVP-Fraktion, auf die Version des Ständerates einzuschwenken, also die Minderheit III (Weyeneth) zu unterstützen.

Wir sind der Auffassung – da unterstütze ich persönlich auch das Votum von Herrn Fehr –, dass wir schon das letzte Mal in diesem Rat eine völkerrechtskonforme Lösung gefunden haben. Aber der Ständerat hat nun eine Lösung gefunden, der wir unbedingt auch im Sinne der Ausräumung einer letzten Differenz folgen sollten, weil es sich um eine verfahrensrechtliche Optimierung handelt. Es handelt sich nicht – das möchte ich hier dezidiert festhalten – um eine sachliche Kurskorrektur; es geht um eine verfahrensrechtliche Optimierung. Wenn wir dem Antrag der Minderheit III zustimmen, schaffen wir meiner Auffassung nach – anders, als dies bei der Lösung der Mehrheit der vorberatenden Kommission der Fall wäre – eine Situation, wo wir Klarheit haben, dass wir nichts auf Gesetzesstufe regeln wollen, was wir besser und konkreter auf Verordnungsstufe lösen würden. Damit verfügen diejenigen, die an der Front entscheiden müssen, über die richtigen Grundlagen.

Ich bitte Sie also, diese letzte Differenz zum Ständerat auszuräumen und mit der Minderheit III zu stimmen.

Caccia Fulvio (C, TI): Avant tout, je déclare mes intérêts: je suis président de Caritas Suisse, ce que je considère comme un service au pays autant que celui que l'exerce comme conseiller national, Monsieur Fehr. J'ai une minute seulement. Je parle en mon nom personnel et au nom de quelques membres du groupe démocrate-chrétien.

Un constatation de fond avant tout: l'arrêté fédéral a subi des améliorations considérables, au cours des délibérations parlementaires, qui vont dans la direction souhaitée entre autres par les oeuvres d'entraide, – donc, pas seulement par elles. Dans le cas de l'article en discussion, l'aspect de mesure contre des abus n'était pas clair dans le projet du Conseil fédéral, alors que cet aspect était mentionné dans le message lui-même. Le Conseil des Etats y a apporté une amélioration substantielle, je le reconnais. Une amélioration supplémentaire est apportée par la proposition de minorité I (Ducrot). Je considère que cette proposition de minorité I mérite d'être incorporée dans cet arrêté urgent.

Il faut rappeler que la règle, pour les vrais requérants d'asile, est en tout cas de ne pas avoir de papiers plutôt que les avoir. Je vous invite donc à soutenir cette proposition de minorité I pour les raisons qui ont été données en particulier par le porte-parole de la minorité I, M. David.

Leuba Jean-François (L, VD): Vous êtes ici en présence de différentes versions. Je dirai tout d'abord que j'ai des doutes, comme le professeur Kälin, sur la compatibilité du projet du Conseil fédéral avec le droit international public. De la sorte, je ne suis pas sûr que M. Fehr Hans ait raison lorsqu'il soutient son point de vue.

La version de la majorité de la commission, que le groupe libéral vous recommande de voter, se distingue de la version du Conseil des Etats par cette petite modification: au lieu de «pièces d'identité», nous disons des «papiers permettant de l'identifier». Monsieur Fehr, ce n'est naturellement pas une note d'hôtel, les papiers permettant d'identifier, c'est ridicule! Ce sont des papiers qui permettent d'avoir la conviction ou en tout cas une très grande vraisemblance quant à l'identité et au nom de la personne qui se présente. Mais ces papiers, nous l'avions déjà dit la dernière fois, peuvent être divers. Nous avons déjà parlé du permis de conduire; ça peut être toute autre pièce établie par une autorité qui comporte une photographie, sans que ce soit au sens propre des papiers d'identité. C'est la raison pour laquelle nous disons, et nous l'avons toujours dit – c'a été notre ligne de conduite –, qu'on ne doit pas rendre impossible l'accès en Suisse à un véritable réfugié, mais qu'on doit exiger de lui qu'il soit capable de prouver son identité d'une manière ou d'une autre, pas forcé-

ment avec de vrais papiers d'identité, mais avec des papiers qui permettent de l'identifier: c'est ce que vous propose la majorité de la commission.

En revanche, la proposition de minorité I (Ducrot) nous paraît présenter un très grand danger. Contrairement à ce qu'a dit M. David, c'est un renversement du fardeau de la preuve que vous avez ici. Parce qu'il appartiendra à l'administration de prouver qu'elle a des motifs suffisants de croire que le requérant entend compliquer de manière abusive l'examen de sa demande ou l'exécution du renvoi. Je vous laisse imaginer les difficultés, les discussions qu'il y aura sur ces raisons suffisantes: sont-elles suffisantes? sont-elles insuffisantes? Toute la discussion sera à charge de l'autorité administrative. Or, et c'est là que je n'arrive plus à suivre la minorité, qui estime que qui sait le mieux ce qui est advenu de ses papiers? C'est la personne qui aurait dû avoir les papiers: soit elle ne les a pas pris lorsqu'elle est partie, mais alors elle peut s'expliquer selon ce que prévoit la deuxième phrase – «Cette disposition ne s'applique pas lorsque le requérant rend vraisemblable qu'il n'est pas en mesure de le faire pour des motifs excusables» –, à ce moment-là vous avez cette phrase qui joue et qui vient au secours du requérant; soit elle les a détruits, dans ces conditions il n'y a aucune raison de charger l'administration de faire la preuve qu'elle les a détruits. C'est vraiment une «probatio diabolica» que de démontrer que quelqu'un a détruit des papiers avant de se présenter à la frontière. On ne peut pas exiger de l'administration qu'elle apporte cette preuve.

Je l'ai dit en commission et je le répète ici: si vous renversez le fardeau de la preuve, comme le propose la minorité I, vous pouvez renoncer à l'arrêté fédéral urgent, car vous le privez de l'essentiel de son efficacité.

Je vous invite donc à soutenir la proposition de la majorité de la commission, majorité qui est allée aussi loin que possible pour essayer de distinguer le vrai requérant de celui qui cherche à se faire passer pour un requérant, mais en tout cas, je vous invite à rejeter la proposition de minorité I.

Fischer-Hägglings Theo (V, AG), Berichterstatter: Nach den Beratungen des Ständerates über den Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich ist eine einzige Differenz übriggeblieben. Diese Differenz berührt das Problem der papierlosen Flüchtlinge.

Unser Rat hatte dem Entwurf des Bundesrates zu Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis nach eingehender Diskussion zugestimmt. In unserem Rat drehte sich die Diskussion seinerzeit insbesondere um die Frage, ob die neue Bestimmung völkerrechtskonform sei. Diese Frage wurde sowohl von den angefragten Rechtsprofessoren als auch vom Bundesrat bejaht. Im Vorfeld der Beratung des erwähnten Bundesbeschlusses wurden vom Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge und von den Hilfswerken Zweifel an der Völkerrechtskonformität der dringlichen Massnahmen angemeldet. Das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge holte deshalb ein Gutachten bei Professor Kälän ein. Professor Kälän hat darin festgehalten, dass Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis so, wie wir ihm seinerzeit zugestimmt hatten, völkerrechtskonform sei, dass er aber einen völkerrechtlichen Minimalzustand darstelle. Zudem bestünden gewisse Bedenken in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit und die Eurokompatibilität.

Eine Delegation der ständerätlichen Kommission hörte hierauf Professor Kälän an, und aufgrund dieser Aussprache wurde die fragliche Bestimmung dann neu formuliert. Dieser Neuformulierung stimmte die Kleine Kammer mit 30 zu 9 Stimmen zu.

Unsere Kommission hörte an ihrer Sitzung vom 18. Juni 1998 Professor Kälän ebenfalls an und stimmte aufgrund seiner Ausführungen und der allgemeinen Debatte in der Kommission mehrheitlich dem Beschluss des Ständerates zu, wobei eine kleine Präzisierung in Bezug auf den Begriff der Identitätspapiere vorgenommen wurde.

Der neue Wortlaut gemäss dem Antrag der Mehrheit der Kommission enthält gegenüber der ursprünglichen Fassung zwei neue Elemente: Einerseits wird eine Frist von 48 Stunden für das Einreichen der Papiere festgelegt, andererseits

wird der Begriff «entschuldbare Gründe» für das Nichtvorweisen der Papiere eingeführt. Für die beiden neuen Einfügungen sprechen einerseits praktische Überlegungen, andererseits Erfahrungen bei der Behandlung von papierlosen Asylgesuchstellern. In Bezug auf die Frist von 48 Stunden ist festzuhalten, dass man vorab den Missbrauch bekämpfen und nicht möglichst viele Nichteintretensentscheide produzieren will. Dem papierlosen Asylsuchenden soll die Möglichkeit geboten werden, die versteckten oder anderweitig deponierten Papiere innert 48 Stunden nach seiner Gesuchstellung doch noch vorzuweisen. Dieser Gedanke entspricht auch der seinerzeitigen «Papierweisung». Darin war speziell die Möglichkeit der nachträglichen Einbringung der Reise- und Identitätspapiere verankert.

Als «entschuldbare Gründe» wurden in der Kommission genannt:

1. wenn in einem Land die Staatsgewalt zusammengebrochen ist, so dass Personen, die nicht bereits aus früheren Zeiten Papiere besitzen, gar keine gültigen Identitätsdokumente vom Staat erhalten können;
2. wenn aus einer glaubhaften Verfolgungsgeschichte hervorgeht, dass es für einen Asylsuchenden tatsächlich unmöglich war, Papiere zu beschaffen, z. B. im Ursprungsland Verurteilte oder Inhaftierte;
3. das Abhandenkommen der Papiere ohne eigenes Verschulden, z. B. durch Diebstahl.

Damit ist der Rahmen abgesteckt; weitere entschuldbare Gründe sind kaum auszumachen. Jedenfalls kann, wenn der Asylsuchende auf Anraten eines Schleppers die Papiere vergraben oder vernichtet hat, dies nicht als entschuldbarer Grund vorgebracht werden. Da es darum geht, eine Gesetzgebung zur Bekämpfung des Missbrauchs zu schaffen, ist es aus rechtsstaatlicher Sicht richtig, dass auch das Prinzip der Verhältnismässigkeit einer Massnahme berücksichtigt wird. Es wurde in der Kommission seitens des Sprechers des Bundesamtes für Flüchtlinge versichert, die Handhabung der neuen Rechtsnorm werde durch die vom Ständerat vorgenommene Ergänzung nicht unterlaufen und die Bestimmung stelle nach wie vor ein wichtiges griffiges Instrument zur Missbrauchsbekämpfung dar.

Zum Antrag der Minderheit III (Weyeneth): Gegenüber der ständerätlichen Fassung nahm die Kommission folgende Änderung vor: Anstelle von «Identitätsausweise» heisst es nun in der neuen Fassung «andere Dokumente». Man will dadurch zum Ausdruck bringen, dass nicht nur Identitätspapiere im engen Sinn damit gemeint sind, sondern auch andere amtliche – ich betone hier: amtliche – Dokumente, aus denen die Identität einer Person hervorgeht.

Zum Antrag der Minderheit I (Ducrot): Ich bitte Sie dringend, diesen Antrag abzulehnen, denn entgegen dem, was von der Begründung her dargelegt wurde, geht es bei diesem Antrag letztlich um eine Umkehr der Beweislast. Man kann schon vorbringen, es gehe nur um die Darlegung der Gründe, aber letztlich geht es hier um die Umkehr der Beweislast. Die Asylbehörden müssten nachweisen, dass der Asylsuchende missbräuchlich die Prüfung des Gesuches oder die spätere Wegweisung erschweren will, z. B. indem er die Papiere vernichtet hat. Dieser Nachweis wäre so schwer zu erbringen, dass die Bestimmung kaum greifen würde. Man könnte bei einer Annahme des Antrages der Minderheit I ebensogut auf diesen Nichteintretensstatbestand und überhaupt auf die dringlichen Massnahmen verzichten.

Zum Schluss erinnere ich Sie daran, dass auch diese Bestimmung mit den übrigen Bestimmungen des dringlichen Bundesbeschlusses in das revidierte Asylgesetz übernommen wird, wenn sie gutgeheissen wird.

Im Namen der Kommissionmehrheit bitte ich Sie, Ihrem Antrag zuzustimmen und alle Minderheitsanträge abzulehnen. Ich selber gehöre den Minderheiten II (Fehr Hans) und III (Weyeneth) an.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: La politique d'asile de notre pays reste hésitante, influencée qu'elle est par les préoccupations sécuritaires, mais aussi par la valeur accordée par la Suisse au principe d'accueil des réfugiés et au res-

pect du droit international. Ligne dure et ouverture généreuse n'alternent pas toujours avec bonheur.

Le principe de l'urgence de l'arrêté fédéral n'a pas été contesté par le plénum de nos deux Conseils. Nous n'y revenons pas. Par contre, les mesures à appliquer font encore l'objet d'une divergence de taille, quoi qu'on en dise, qu'il convient de gommer. Tel est l'avis de la majorité de notre commission, sensibilisée par la position du Conseil des Etats qui a eu la sagesse de s'aligner sur le droit international. Le 28 avril dernier, le professeur Källin, mandaté par le HCR, avait clairement affirmé sa position: l'absence de papiers d'identité est un motif de non-entrée en matière, pour autant qu'une audition formelle ait lieu et que des mesures juridiques et organisationnelles nécessaires à cet effet soient prises. Il faut aussi que les exigences concernant les indices de persécution soient extrêmement basses. Il faut également que la notion de «papiers d'identité» soit conçue de manière très large.

Jeudi dernier, la Commission des Institutions politiques de notre Conseil a tenu à recevoir une nouvelle fois le professeur Källin qui nous a déclaré sans ambages que la formulation retenue par notre Conseil n'est pas suffisante et qu'elle est à la limite de violer le droit international.

La version du Conseil des Etats est bien meilleure, nous a-t-il dit, parce qu'elle introduit la règle de crédibilité. En effet, un requérant sans papiers n'est pas nécessairement un coupable qui aurait commis des abus. Il y a des situations où l'absence de ces documents ne peut pas lui être imputable. Dans la pratique actuelle, celui qui produit une pièce d'identité est justement débouté. En tenant compte de ces différents éléments, la correction apportée par le Conseil des Etats suit une très bonne direction, puisque cette formulation est euro-compatible et qu'elle pourrait être acceptable si nous adhérons à la convention de Dublin et à l'accord de Schengen.

Quant au délai de 48 heures laissé aux requérants, il semble en tout cas raisonnable et plausible. Le but à atteindre n'est pas d'augmenter les décisions de non-entrée en matière, mais plutôt d'obliger ceux qui arrivent à ne plus dissimuler, endommager ou détruire leurs papiers. Ces arguments ont convaincu la majorité de la commission qui, dans un élan de générosité, a également indiqué que les papiers d'identité ne sont pas seulement des papiers officiels, mais des papiers susceptibles d'identifier le requérant: permis de conduire, certificats professionnels ou scolaires. C'est par 18 voix contre 6 que cette adjonction a été acceptée par notre commission.

Elle a aussi, par 17 voix contre 7, rejeté la proposition de minorité II (Fehr Hans) qui ne tient pas compte du droit international.

Vous avez entendu M. David qui a défendu la proposition de minorité I (Ducrot), tendant à inverser le fardeau de la preuve, notamment pour les personnes fragilisées par un viol ou par une persécution. Le professeur Källin voit dans ces situations un problème, d'autant plus que les personnes traumatisées ne dévoilent pas les faits réels lors d'une première audition. Tout va donc dépendre de la qualité de celui qui interroge, de sa capacité d'ouverture et d'écoute. La proposition de minorité I a été notamment combattue par l'administration et par les membres de la commission qui estiment que l'arrêté urgent devient sans objet si l'on met sur le dos de l'administration le fardeau de la preuve.

Cette version, retravaillée par le Conseil des Etats, avec l'adjonction que nous vous proposons, est la seule acceptable et c'est par 13 voix contre 12 que la commission l'a rejetée.

Bonny Jean-Pierre (R, BE): Ich erlaube mir, als Nichtmitglied der Kommission eine persönliche Erklärung zu einem Aspekt abzugeben, der meines Erachtens in dieser Debatte zu wenig zum Tragen kam.

Wir alle wissen, dass das Vertrauen des Volkes zu uns, den Politikern und dem Parlament, aber auch zum Bundesrat im Schwinden begriffen ist. Es ist deshalb im Schwinden begriffen, weil man uns – nicht zu Unrecht – vorwirft, dass unsere Beschlüsse vielfach zuwenig transparent sind und dass wir Lösungen vorschlagen, die man als halbhatzig bezeichnen muss.

Der Antrag der Mehrheit der SPK in der zweiten Runde entspricht genau dieser Qualifikation. Man macht zwei Schritte nach vorn und wieder eineinhalb zurück. Der Bundesrat hat Mut gehabt, hat Handlungsbedarf festgestellt und uns eine Vorlage unterbreitet; er hat sogar Dringlichkeit vorgeschlagen. Ich setze voraus, dass er vorgängig beispielsweise auch die Frage der Rechtsgrundlage gründlich geprüft hat.

An einem Punkt dürfen wir nicht vorbeisehen: Die neuen Anträge enthalten Bestimmungen, die Interpretationsbedürftig sind, wie z. B. den Begriff «andere Dokumente die es erlauben, ihn zu identifizieren» usw.

Geben wir keine falschen Signale gegen aussen – man sagte im Ständerat, es sei eine weichere Fassung – und gegen innen an die Adresse der Vollzugsbehörden.

Ich werde auf der Linie der ursprünglichen Beschlüsse des Nationalrates bleiben.

Hubmann Vreni (S, ZH): Ich möchte eine persönliche Erklärung zu Artikel 16ater abgeben: Mit seinen dringlichen Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich möchte der Bundesrat den Leuten, welche die schweizerische Asylgesetzgebung missbrauchen, das Handwerk legen. Der unserer humanitären Tradition verpflichtete Teil unserer Kommission war bemüht, die Massnahmen so zu formulieren, dass nicht andere Leute, nämlich an Leib und Leben bedrohte Flüchtlinge, Opfer dieser Massnahmen werden. In seinem Gutachten vom 15. Juni dieses Jahres hat Herr Professor Walter Källin den vorliegenden Text auf seine Völkerrechtskonformität hin überprüft. Er hat u. a. darauf aufmerksam gemacht, dass eine Anhörung zu den Asylgründen auch dann stattfinden müsse, wenn ein Asylbewerber an der Grenze eine falsche Identität angegeben hat und diese Täuschung einen Nicht-eintretensgrund darstellt. Herr Professor Källin hat auf Seite 7 seines Gutachtens festgehalten, dass Artikel 16ater entsprechend ergänzt werden müsste, um völkerrechtskonform zu sein.

Im Ständerat hat der Bundesrat seine in der Botschaft geäusserte Ansicht zurückgenommen. Ich bitte Herrn Bundesrat Koller, auch in unserem Rat zu diesem Punkt Stellung zu nehmen und die Situation zuhanden der Materialien klarzustellen.

Koller Arnold, Bundesrat: Das Differenzbereinigungsverfahren ist nicht mehr der Ort, über die Frage der Notwendigkeit dieses dringlichen Bundesbeschlusses zu diskutieren. Es kann hier einzig noch um die endgültige Formulierung dieses «Papierlosen-Artikels» gehen. Da darf ich Sie daran erinnern, dass sowohl Professor Källin wie auch Professor Halbrunner ganz klar erklärt haben, dass bereits die ursprüngliche Fassung des Bundesrates völkerrechtskonform sei. Die Kritik, die Professor Källin angebracht hatte, bezog sich nicht auf den bundesrätlichen Entwurf, sondern allein auf die Formulierung, wie sie die ständerätliche Kommission im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes eingebracht hatte. Aber die Formulierung, die auf der Fahne steht, ist von zwei anerkannten Spezialisten ausdrücklich als völkerrechtskonform anerkannt worden.

Nun hat aber die ständerätliche Kommission im Rahmen der Beratungen noch einmal Professor Källin angehört und danach betont, es sei eine Optimierung möglich. Es geht nicht darum, eine Völkerrechtswidrigkeit zu beheben, sondern es ist eine Optimierung möglich, und zwar in eine Richtung, wie sie selberzeit in der «Papierweisung» selber vorgesehen war: Wir geben Asylbewerbern nun die Möglichkeit, innerhalb von 48 Stunden noch Papiere beizubringen, wenn sie sie vorher irgendwo hinterlegt oder versteckt haben.

Das ist der Grund, weshalb ich Ihnen heute empfehle, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen. Zweck dieser Bestimmung ist es nicht, dass wir künftig möglichst viele Nicht-eintretensentscheide fällen, Zweck dieses «Missbrauchsartikels» ist es ganz klar, dass wir mindestens wieder den Zustand von 1995 haben, dass also nicht wie heute nur 26 Prozent der Asylgesuchsteller mit Papieren kommen, sondern dass es auch künftig wieder 60 Prozent oder mehr sind, wie wir das aufgrund der «Papierweisung» hatten. Weil das die

Hauptzielrichtung dieser Bestimmung ist, kann ich dieser Optimierung, wie sie vom Ständerat beschlossen worden ist, zustimmen.

So weit, so gut, aber alles andere geht nun über das Gute hinaus und stellt die Effizienz dieses Bundesbeschlusses in Frage. Das muss ich klar auch gegenüber dem Antrag der Minderheit I (Ducrot) und gegenüber dem, was Herr David gesagt hat, festhalten. Denn ob er aus entschuldigen Gründen ohne Papiere in die Empfangsstelle kommt, weiss nur der Asylsuchende selbst. Er kennt seine Verfolgungsgeschichte, er kann glaubhaft machen, warum er tatsächlich nicht die Möglichkeit hatte, mit Papieren zu erscheinen.

Wenn Sie diese Beweislast den Asylbehörden zuschieben, müssen die Asylbehörden eigentlich einen negativen Beweis führen, und dies ist bekanntlich nicht möglich. Aus diesem Grunde möchte ich Sie hier dringend bitten, dem Ständerat und diesbezüglich auch der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen.

Nun bleibt eine zweite Differenz: Die Mehrheit Ihrer Kommission möchte anstelle von «Identitätsausweisen» von «anderen Dokumenten» sprechen, «die es erlauben, ihn (den Gesuchsteller) zu identifizieren». Meines Erachtens ist dies allerdings Perfektionismus; das ist eine Frage, die in die Ausführungsverordnung oder sogar in Weisungen aufgenommen werden müsste. Es kommt dazu, dass der vorliegende Begriff «Reisepapiere oder Identitätsausweise» im Asylgesetz an verschiedenen Orten auch in gleicher Weise gebraucht wird, beispielsweise in Artikel 8 oder in Artikel 93. Jetzt können Sie doch nicht hingehen und bei einem einzigen Artikel plötzlich eine neue Terminologie einführen. In diesem Sinne alle anderen Artikel im totalrevidierten Asylgesetz auch wieder entsprechend terminologisch anpassen.

Aber ich kann Sie versichern: Inhaltlich sind wir uns vollständig einig. Wir stellen hier nicht einzig auf den Identitätsausweis ab, so, wie wir ihn beispielsweise bei uns in der Schweiz kennen, sondern es genügt, dass es amtliche Papiere sind, die die Identifizierung des entsprechenden Asylbewerbers tatsächlich und zweifelsfrei ermöglichen. In diesem Sinne werden wir auch die entsprechenden Ausführungsvorschriften erlassen.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, diese letzte Differenz zu bereinigen und dem Ständerat zuzustimmen.

Schlüter Ulrich (V, ZH): Herr Bundesrat Koller, es geht also um die rechtliche Optimierung, wenn ich Sie recht verstanden habe. Wie aber garantieren Sie die Praktikabilität dieser neuen Bestimmung mit der Frist von 48 Stunden zur Beibringung akzeptabler Papiere? Konkret gefragt: Welche Vorkehrungen treffen Sie, dass diese 48-Stunden-Frist nicht dazu genutzt wird, gefälschte Papieren zu erwerben, also den Handel von Papieren und damit neuen Missbrauch zu fördern? Solcher Handel geschieht ja bereits. Welche Massnahmen treffen Sie, dass Sie dem Volk gegenüber sagen können: Wir haben die Dinge wirklich im Griff?

Koller Arnold, Bundesrat: Herr Schlüter, hier bin ich in einer ausnahmsweise sehr günstigen Lage, weil wir eben diese Erfahrungen mit der «Papierweisung» gemacht haben. Die Erfahrungen mit der «Papierweisung» waren ausgesprochen positiv. 1992 kamen nur 20 Prozent der Leute mit Papieren. Dann haben wir die «Papierweisung» erlassen, die genau in diese Richtung geht; danach ist der Anteil von 20 Prozent auf 60 Prozent hochgeschneit. Jetzt haben wir nach aller menschlichen Erfahrung eine grosse Chance, dass aufgrund dieser Bestimmung künftig wieder 60 Prozent und mehr der Leute mit Papieren in die Empfangsstellen kommen. Dann haben wir unser Ziel erreicht.

Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit 91 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I 72 Stimmen

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit 88 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III 73 Stimmen

Definitive, namentliche Abstimmung

Vote définitif, nominatif

(Ref.: 2171)

Für den Antrag der Mehrheit stimmen:

Votent pour la proposition de la majorité:

Aeppli, Aguet, Alder, Antille, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanle, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Bircher, Borel, Bosshard, Bühmann, Burgener, Caccia, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, Comby, David, de Dardel, Deiss, Dormann, Ducrot, Dünki, Eggly, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Friderici, Fritschli, Genner, Goll, Gonseth, Grobot, Gros Jean-Michel, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hämerle, Herczog, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Leuba, Loeb, Maître, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pellli, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Sandoz Suzette, Scheurer, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Stamm Judith, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanel, Thür, Tschäppät, Tschopp, Vogel, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Zbinden, Zwygart (98)

Für den Antrag der Minderheit II stimmen:

Votent pour la proposition de la minorité II:

Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Bonny, Bortoluzzi, Brunner Toni, Cavadini Adriano, Dettling, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Ehrler, Engelberger, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Walter, Gadiant, Giezendanner, Gusset, Hasler Ernst, Helm, Hess Otto, Hess Peter, Imhof, Keller Rudolf, Kühne, Kunz, Leu, Maspoll, Maurer, Moser, Müller Erich, Oehrl, Pidoux, Raggenbass, Randegger, Ruckstuhl, Rychen, Schenk, Scherrer Jörg, Schlüter, Schmid Samuel, Schmiel Walter, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Stucky, Tschuppert, Vetterli, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapfl (65)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Binder, Blaser, Blocher, Borer, Bühner, Christen, Columberg, Draher, Dupraz, Fasel, Fillez, Frey Claude, Grendelmeier, Gross Andreas, Gysin Hans Rudolf, Hafner Ursula, Hegetschweiler, Kofmel, Leuenberger, Loretan Otto, Löttscher, Marti Werner, Mühlmann, Philipona, Pini, Ruf, Ruffi, Sandoz Marcel, Seiler Hanspeter, Speck, Spielmann, Theiler, Vailender, Vermot, von Allmen, Ziegler (36)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein

(1)

Ziff. II Übergangsbestimmung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II disposition transitoire

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

98.028

**Dringliche Massnahmen
im Asyl-
und Ausländerbereich
Mesures d'urgence
dans le domaine de l'asile
et des étrangers**

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 663 hiervoor – Voir page 663 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 22. Juni 1998
Décision du Conseil national du 22 juin 1998

**Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im
Asyl- und Ausländerbereich
Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le do-
maine de l'asile et des étrangers**

Art. 16 Abs. 1 Bst. abls

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Aeby

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Art. 16 al. 1 let. abls

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Aeby

.... ses documents de voyage ou d'autres documents permet-
tant de l'identifier

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichtsteratterin: Ihre Kommission hat gestern morgen früh nochmals getagt und beschlossen, in Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abls anstelle der Terminologie «Identitätspapiere», wie der Ständerat sie zunächst beschlossen hat, den Ausdruck «Dokumente, die es erlauben, ihn zu identifizieren» zu verwenden. Mit dieser neuen Formulierung schliessen wir uns dem Nationalrat an und würden damit die Differenz beseitigen. Es ist aber festzuhalten, dass sich dadurch inhaltlich, materiell nichts ändert. Es geht um eine andere Formulierung des gleichen Tatbestandes.

Wir Schweizer verbinden mit dem Wort «Identitätsausweis» einen klar umschriebenen Ausweis. Die Kommission wie auch der Nationalrat sind sich jedoch einig, dass die Definition des Identitätsausweises weiter gefasst ist. Die abgegebenen Papiere müssen lediglich mit überwiegender Wahrscheinlichkeit die Identifikation der asylsuchenden Person zulassen. Zu denken ist beispielsweise an Fahrausweise, Wehrpässe und Militärausweise, Staatsangehörigkeitsurkunden oder andere amtliche Papiere mit Foto. Es ist zu betonen: amtliche Papiere; private Papiere reichen nicht.

Der Begriff «Identitätsausweis» in den Artikeln 8 (Mitwirkungspflicht) und 93 Absatz 2 Buchstabe b des Asylgesetzes (Bekanntgabe von Personendaten an Drittstaaten und internationale Organisationen) sowie in Artikel 22c Absatz 2 Buchstabe b des geänderten Anag unterliegt der gleichen, weitgefassten Auslegung. Insofern schaffen wir also auch zu diesen Artikeln keine inhaltliche Differenz. Ein zusätzlicher Grund, weshalb sich die Kommission für die Unterstützung der Formulierung des Nationalrates entschieden hat, ist zudem organisatorischer Natur. Gelingt es uns heute nicht, diese Differenz zu bereinigen, so ist die Verabschiedung dieser Vorlage in der Sommersession und damit auch die Dringlichkeitserklärung auf den 1. Juli in zeitlicher Hinsicht in Frage gestellt.

Da wir uns inhaltlich der Formulierung des Nationalrates anschliessen können und es lediglich um die Verwendung der

Terminologie und nicht um eine Abschwächung des Inhaltes geht, bitte ich Sie, der Kommission zu folgen und damit die Version des Nationalrates zu unterstützen.

Aeby Pierre (S, FR): La divergence dont il est question est tout de même importante. Elle a débouché sur le dépôt d'une proposition de ma part, qui ne concerne en principe que le texte français, mais après avoir écouté Mme Spoerry, j'ai des doutes.

Il existe une notion très claire dans la loi sur l'asile qui est celle de «pièces d'identité», en allemand «Identitätsausweise». C'est la notion qu'on utilisait dans l'article 16 alinéa 1er lettre abis. Maintenant, suite à une proposition Leuba dans la commission du Conseil national, on ne parle plus de «pièces d'identité», mais de «papiers permettant de l'identifier»; en allemand, on va encore beaucoup plus loin dans l'élargissement de la notion, on parle de «andere Dokumente». Ce sont deux notions différentes qui, par définition, ne peuvent pas avoir le même contenu. Vous avez dit, Madame Spoerry, qu'on change la terminologie, mais que c'est le même contenu. Ce n'est pas possible, dans une loi, de vouloir le même contenu couvert par deux terminologies différentes.

J'ai alors contacté M. Leuba. Je lui ai demandé ce qu'il avait en tête lorsqu'il a déposé sa proposition. Il faut dire que les propositions déposées entre sept heures et huit heures du matin dans les séances que nous avons eues durant cette session ne sont pas forcément examinées chaque fois avec tout le soin nécessaire, mais ici ça me paraît fondamental. Aujourd'hui, on fonctionne dans la procédure ordinaire avec la notion de «pièces d'identité», «Identitätsausweise», et on a une pratique qui dit qu'on peut aussi admettre le permis de conduire, par exemple, ainsi que certains documents officiels, etc. Dans cette procédure accélérée, qui se passe en l'espace de 48 heures, M. Leuba a été très clair: on veut être plus large que la pratique actuelle. Ça me paraît évident, sinon, il faut garder les termes d'«Identitätsausweise» et de «pièces d'identité». Mais ce qu'on veut, ce sont d'«autres documents», on ne peut pas les préciser. C'est justement tout le mécanisme: il s'agit de lutter contre les abus; il ne s'agit pas de dire: «Le permis de pêche, oui; le permis de conduire, oui; l'acte de naissance sans photo, non; l'acte de mariage, peut-être.» Non! Il ne s'agit pas de faire une liste casuistique, il s'agit d'ouvrir la porte à une pratique que la jurisprudence va préciser ensuite.

On peut très bien éliminer cette divergence, mais il faut être tout à fait conscient – et j'espère, Monsieur le Conseiller fédéral, que vous allez confirmer mon point de vue – que si l'on change de notion, s'il l'on passe d'«Identitätsausweise» à «andere Dokumente», on élargit la pratique d'aujourd'hui, de manière justifiée, puisqu'on est dans une procédure d'urgence. C'est ceci que j'aimerais entendre. A ce moment-là, ce qui n'est qu'une correction rédactionnelle qu'on n'a pas voulu prendre en compte en commission – on ne s'est même pas prononcé là-dessus, c'est pour ça que j'ai présenté une proposition – devient une divergence quant au fond. Il s'agit de faire correspondre exactement les textes allemand et français, et dans le sens voulu par M. Leuba au Conseil national, c'est bel et bien la notion d'«andere Dokumente», d'«autres documents» qui est plus large que celle de «pièces d'identité» et que la pratique actuelle de l'Office fédéral des réfugiés. D'ailleurs, il y aura une ordonnance pour concrétiser la notion d'«Identitätsausweise», de «pièces d'identité», tout ceci sera précisé dans l'ordonnance. Il est évident que dans cette ordonnance, on ne va pas faire la liste des «andere Dokumente»: les «andere Dokumente», c'est une marge de manœuvre pour les autorités de contrôle. Et c'est dans ce sens-là que cela doit être compris, et pas du tout dans le sens que vient de vous expliquer Mme Spoerry.

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Ich habe es ausgeführt: Der Begriff «Identitätsausweis» in den Artikeln 8 und 93 Absatz 2 Buchstabe b des revidierten Asylgesetzes sowie in Artikel 22c Absatz 2 Buchstabe b des geänderten Anag ist identisch mit dem Begriff, wie wir ihn verwendet haben, und umfasst mehr als ein Identitätspapier, wie wir es in der

Schweiz verstehen. Die Änderung der Formulierung hier in Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe abis hat den Zweck zu verdeutlichen, dass nicht der Identitätsausweis im schweizerischen Verständnis der Identitätskarte gemeint ist, wenn wir hier «Identitätsausweis» sagen würden, sondern dass der Begriff weiter gefasst ist, wie das in den anderen Artikeln ebenfalls der Fall ist.

Insofern, Herr Aeby – darauf möchten wir bestehen –, ändert sich inhaltlich und materiell nichts. Es geht um eine andere Formulierung des gleichen Tatbestandes. Nun haben Sie einen Antrag gestellt, der lediglich den französischen Text betrifft. Die Sprachgewaltigen sind mit Ihnen einverstanden, dass wir, wenn wir in der deutschen Fassung eine andere Terminologie verwenden, auch in der französischen Fassung von «documents» und nicht mehr von «papiers» sprechen müssen. Darin sind die Sprachgewaltigen mit Ihnen einig.

Wir müssen Sie aber dringend bitten, den Antrag Aeby trotzdem abzulehnen und dieses Problem als redaktionelles Problem der Redaktionskommission zu übergeben. Denn wenn wir jetzt hier wegen eines anderen Begriffs, unter dem wir alle das gleiche verstehen, eine Differenz schaffen, dann tritt das ein, was ich vorher gesagt habe: Dann riskieren wir, dass der dringliche Bundesbeschluss nicht mehr in dieser Session verabschiedet werden kann. Das können und wollen wir nicht verantworten.

Deswegen, Herr Aeby, nehmen wir Ihre Anregung auf; sie wird wie gesagt von den Sprachzuständigen als richtig erachtet und an die Redaktionskommission weitergeleitet. Aber hier muss Ihr Antrag aus den vorerwähnten Gründen abgelehnt werden. Wir wollen die Differenzen beseitigen.

Delalay Edouard (C, VS): Nous avons largement discuté de cette question en commission hier matin. Nous sommes maintenant devant une proposition qui a été adoptée par le Conseil national, la proposition Leuba qui dit qu'il peut s'agir pour le requérant de présenter des «documents de voyage ou des papiers permettant de l'identifier». Donc, c'est encore une notion un peu plus large que celle qui avait été retenue par notre Conseil, lors du dernier examen de ce projet.

Aujourd'hui, on revient encore avec une proposition qui, sous le prétexte de vouloir accorder le texte allemand et le texte français, va nous empêcher, ou risque de nous empêcher de mettre sous toit ce projet durant cette semaine encore. Or, si nous voulons qu'il entre en vigueur au 1er juillet de cette année, il s'agit de terminer l'examen de cet objet encore aujourd'hui et d'éviter une Conférence de conciliation pour une question qui est finalement surtout une question de langue.

Le Conseil national a pris une décision avec une explication qui me paraît très claire en ce qui concerne son interprétation. M. Leuba a donné devant le Conseil national une interprétation claire de ce qu'il entendait par les «documents de voyage ou des papiers». Je pense que M. Koller, conseiller fédéral, pourra confirmer cette interprétation. En ce qui concerne le texte français, je crois qu'effectivement, il y a une toute petite divergence de traduction – je l'interprète comme cela – puisque dans le texte allemand on dit «ou d'autres documents» («oder andere Dokumente»), et que dans le texte français on dit «documents de voyage ou des papiers», ce qu'on pourrait très bien traduire par «des documents de voyage ou d'autres papiers». Cela peut très bien être délégué à la Commission de rédaction, parce que c'est une question mineure en ce qui concerne le texte français.

Je souhaite que M. Koller, conseiller fédéral, nous donne l'interprétation quant au fond de ce qu'il entend et de ce qui a été perçu au Conseil national par «des documents de voyage ou des papiers» permettant d'identifier un requérant d'asile.

Koller Arnold, Bundesrat: Bei allem Respekt vor dem Parlament – Ich habe das schon im Nationalrat gesagt – handelt es sich um eine klare Vollzugsfrage eines Gesetzes; das möchte ich doch festgehalten haben. Es ist Sache des Vollzuges, die gesetzlichen Begriffe «Reisepapiere» und «Identitätsausweise», die sich an vielen Orten im Gesetz finden, im Rahmen von Ausführungsverordnungen oder von Weisun-

gen näher zu umschreiben. Es ist ein Faktum, dass wir die Formulierung «Reisepapiere oder Identitätsausweise», die wir heute schon an verschiedenen Orten im Asylgesetz kennen, schon bisher in dem Sinne ausgelegt haben, dass als Identitätsausweis nicht nur die schweizerische Identitätskarte oder eine gleichwertige Identitätskarte eines ausländischen Staates gilt, sondern auch andere amtliche Dokumente, die die zweifelsfreie Identifizierung des Gesuchstellers ermöglichen. Diese bereits heute weite Praxis wollte Herr Leuba hier ins Gesetz aufnehmen. Deshalb möchte ich Sie ersuchen, der Fassung gemäss Beschluss des Nationalrates zuzustimmen, denn es wäre in der Tat fatal, wenn wegen dieser Frage, die wirklich ein Vollzugsproblem ist, nun die ganze Beendigung der Arbeiten behindert würde. Aus diesen Gründen und in diesem Sinne möchte ich Sie bitten, dem Nationalrat zuzustimmen.

Aeby Pierre (S, FR): Je vais retirer ma proposition, mais je répète que je ne suis pas convaincu par les explications de M. le conseiller fédéral qui dit qu'il ne s'agit que d'illustrer une pratique lorsqu'on parle d'«autres documents» et que la pratique, on l'a déjà avec la notion d'«Identitätsausweise». Si on a déjà une pratique très large dans ce cas, il n'y a pas besoin de parler d'«andere Dokumente» à cet endroit. Je continue donc à considérer que ce qu'on veut ici, c'est un élargissement de la pratique actuelle, et qu'on ne peut admettre d'autre interprétation en la matière. Je retire ma proposition et la Commission de rédaction appréciera.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

Präsident: Damit ist das Geschäft reif für die Dringlichkeitsabstimmung, die in beiden Räten noch heute durchgeführt wird.

An den Nationalrat – Au Conseil national

98.028

**Dringliche Massnahmen
im Asyl-
und Ausländerbereich**

**Mesures d'urgence
dans le domaine de l'asile
et des étrangers**

Dringlichkeitsklausel – Clause d'urgence

Siehe Seite 760 hiervor – Voir page 760 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 24. Juni 1998

Décision du Conseil national du 24 juin 1998

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Dringlichkeitsklausel

32 Stimmen

Dagegen

6 Stimmen

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

An den Nationalrat – Au Conseil national

98.028

**Dringliche Massnahmen
im Asyl-
und Ausländerbereich****Mesures d'urgence
dans le domaine de l'asile
et des étrangers*****Dringlichkeitsklausel – Clause d'urgence***

Siehe Seite 1289 hier vor – Voir page 1289 ci-devant
Beschluss des Ständerates vom 24. Juni 1998
Décision du Conseil des Etats du 24 juin 1998

Präsident: Auf der Fahne steht der Antrag der Minderheit Fankhauser, welche die Dringlichkeit nicht gewähren möchte. Die Diskussion über diesen Minderheitsantrag ist geführt worden. Wir behandeln diesen Antrag im Rahmen der generellen Abstimmung über die Gewährung der Dringlichkeit.

Namentliche Abstimmung
Vote nominatif
(Ref.: 2072)

Für Annahme der Dringlichkeitsklausel stimmen:
Acceptent la clause d'urgence:

Antile, Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Bircher, Blaser, Blocher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Cavadini Adriano, Christan, Comby, David, Deiss, Dettling, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Eggerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fehr Hans, Filliez, Fischer-

Hägglingen, Fischer-Seengen, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Friderici, Fritschl, Gadient, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Loeb, Loretan Otto, Lötscher, Maître, Meier Samuel, Moser, Müller Erich, Oehrl, Philipona, Raggenbass, Randegger, Ruckstuhl, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Stucky, Theller, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Waber, Weyeneth, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (104)

Dagegen stimmen – Rejettent la clause d'urgence:

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Borel, Bühmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonseth, Grobet, Gross Jost, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Leemann, Marti Werner, Maury Pasquier, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Semadeni, Strähm, Stump, Teuscher, Thanel, Thür, Tschäppät, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (58)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Dormann, Schmid Odilo (2)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Binder, Bühler, Caccia, Columberg, Ehrler, Fasel, Fehr Lisbeth, Föhn, Grendelmeler, Gross Andreas, Guisan, Günter, Lachat, Leuenberger, Maspoll, Maurer, Meier Hans, Meyer Theo, Mühlmann, Nabholz, Pell, Pidoux, Pini, Ratti, Ruf, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel, Scherrer Jürg, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Suter, Vermot, Weigelt, Ziegler (36)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

98.028

**Dringliche Massnahmen
im Asyl-
und Ausländerbereich**

**Mesures d'urgence
dans le domaine de l'asile
et des étrangers**

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
Leuenberger

(1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 1365 hiervoor – Voir page 1365 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 24. Juni 1998
Décision du Conseil des Etats du 24 juin 1998

**Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im
Asyl- und Ausländerbereich**

**Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le do-
maine de l'asile et des étrangers**

Namentliche Abstimmung

Vote nominatif

(Ref.: 2237)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Antille, Aregger, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Bircher, Blaser, Blocher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Cavadini Adriano, Christen, Columberg, Comby, Deiss, Dettling, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrier, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Häggingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Gadlent, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Loeb, Loretan Otto, Löttscher, Maitre, Maspoli, Maurer, Meier Samuel, Moser, Müller Erich, Nabholz, Oehrl, Pelli, Philipona, Pidoux, Ratti, Ruckstuhl, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schüer, Schmid Samuel, Schmid Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Stucky, Suter, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Waber, Welgelt, Weyeneth, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (118)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Aeppli, Aguet, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgenner, Carobbio, Chiffelle, de Dardel, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Goli, Gonseth, Grobet, Gross Andreas, Gysin Remo, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Leemann, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Schmid Odilo, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanel, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden, Ziegler (60)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

David, Dormann, Lachat, Stamm Judith

(4)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Alder, Baader, Binder, Caccia, Cavalli, Grendelmeyer, Gross Jost, Günter, Haering Binder, Jans, Jeanprêtre, Mühlmann, Pini, Raggenbass, Randegger, Ruffi, Scherrer Jürg (17)



98.028

**Dringliche Massnahmen
im Asyl-
und Ausländerbereich**
**Mesures d'urgence
dans le domaine de l'asile
et des étrangers**

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 760 hiervor – Voir page 760 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 26. Juni 1998
Décision du Conseil national du 26 juin 1998

**Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im
Asyl- und Ausländerbereich**

**Arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le do-
maine de l'asile et des étrangers**

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes
Dagegen

35 Stimmen
7 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral,

**Bundesbeschluss
über dringliche Massnahmen
im Asyl- und Ausländerbereich
(BMA)**

vom 26. Juni 1998

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 69^m der Bundesverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 13. Mai 1998¹,
beschliesst:*

I

Das Asylgesetz vom 5. Oktober 1979² wird wie folgt geändert:

Art. 12b Abs. 6

⁶ Nach Vorliegen eines vollziehbaren Wegweisungsentscheides ist die betroffene Person verpflichtet, bei der Beschaffung gültiger Reisepapiere mitzuwirken.

Art. 16 Abs. 1 Bst. a^m und b

- ¹ Auf ein Gesuch wird nicht eingetreten, wenn der Gesuchsteller:
- a^m den Behörden nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuchs Reisepapiere oder andere Dokumente abgibt, die es erlauben, ihn zu identifizieren; diese Bestimmung findet keine Anwendung, wenn der Gesuchsteller glaubhaft machen kann, dass er dazu aus entschuldigen Gründen nicht in der Lage ist, oder wenn Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen;
 - b. die Behörden über seine Identität täuscht und diese Täuschung aufgrund der Ergebnisse der erkennungsdienstlichen Behandlung oder anderer Beweismittel feststeht;

Art. 16a^m Nichteintreten bei missbräuchlicher Nachreichung eines Gesuchs

¹ Auf das Asylgesuch einer Person, die sich illegal in der Schweiz aufhält, wird nicht eingetreten, wenn sie offensichtlich bezweckt, den drohenden Vollzug einer Weg- oder Ausweisung zu vermeiden.

² Ein solcher Zweck ist zu vermuten, wenn das Gesuch in engem zeitlichem Zusammenhang mit einer Verhaftung, einem Strafverfahren, dem Vollzug einer Strafe oder dem Erlass einer Wegweisungsverfügung eingereicht wird.

³ Absatz 1 ist nicht anwendbar, wenn:

- a. eine frühere Einreichung des Gesuchs nicht möglich oder nicht zumutbar war, oder
- b. sich Hinweise auf eine Verfolgung ergeben.

Art. 16a^m Verfahren vor Nichteintretensentscheiden

¹ In den Fällen nach Artikel 16 Absatz 1 Buchstaben a und a^m, Absatz 2 und Artikel 16a^m findet eine Anhörung nach den Artikeln 15 und 15a statt. Dasselbe gilt für Fälle nach Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe d, wenn der Gesuchsteller aus seinem Heimat- oder Herkunftsstaat in die Schweiz zurückgekehrt ist.

² In den übrigen Fällen nach Artikel 16 wird dem Gesuchsteller das rechtliche Gehör gewährt.

Art. 16a^{quater}

Bisheriger Art. 16a

Art. 17a Abs. 2

² Bei Entscheiden nach den Artikeln 16 Absätze 1 und 2 sowie 16a^m kann der sofortige Vollzug angeordnet werden.

Übergangsbestimmung

Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses hängigen Verfahren gilt das bisherige Recht.

II

Das Bundesgesetz vom 26. März 1931³ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer wird wie folgt geändert:

Art. 13a Bst. c

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

- c. trotz Einreisesperre das Gebiet der Schweiz betritt und nicht sofort weggewiesen werden kann;

Übergangsbestimmung

Für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses verfügten, aber noch nicht verletzten Einreisesperren gilt das neue Recht.

III

Verhältnis zum Asylgesetz vom 26. Juni 1998⁴ und zur Änderung vom 26. Juni 1998⁵ des Bundesgesetzes vom 26. März 1931⁶ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

Wird gegen den vorliegenden Beschluss das Referendum ergriffen und wird er in einer Volksabstimmung abgelehnt, so gelten die nachstehend aufgeführten Bestimmungen als gestrichen:

- a. die entsprechenden Bestimmungen des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998⁷:
1. Artikel 8 Absatz 4 (Mitwirkungspflicht bei der Beschaffung von gültigen Reisepapieren);
 2. Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe a (Nichteintreten bei Nichtabgabe von Reisepapieren oder Identitätsausweisen),
 3. Artikel 33 (Nichteintreten bei missbräuchlicher Nachreichung eines Gesuchs); und
- b. die entsprechenden Bestimmungen des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998⁸:
1. Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe b (Nichteintreten bei Identitätsfälschung); in diesem Fall wird der Inhalt von Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b in der Fassung gemäss Ziffer I des Bundesbeschlusses vom 22. Juni 1990⁹ über das Asylverfahren, in Kraft bis zum 31. Dezember 2000¹⁰, anstelle der gestrichenen Bestimmung von Artikel 32 Absatz 2 Buchstabe b des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998¹¹ eingefügt,
 2. Artikel 45 Absatz 2 (Sofortiger Vollzug bei Nichteintretensentscheiden); in diesem Fall wird der Inhalt von Artikel 17a Absatz 2 in der Fassung gemäss Ziffer II des Bundesgesetzes vom 18. März 1994¹² über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht anstelle der gestrichenen Bestimmung von Artikel 45 Absatz 2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998¹³ unter Anpassung der Artikelverweise eingefügt; und
- c. die entsprechende Bestimmung gemäss Änderung vom 26. Juni 1998¹⁴ des Bundesgesetzes vom 26. März 1931¹⁵ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer: Artikel 13a Buchstabe c (Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft bei Einreisesperre); in diesem Fall bleibt Artikel 13a Buchstabe c in der Fassung gemäss Ziffer I des Bundesgesetzes vom 18. März 1994¹⁶ über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht weiterhin anwendbar.

IV

Schlussbestimmungen

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich.

² Er wird nach Artikel 89^{ter} Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt und untersteht nach Artikel 89^{ter} Absatz 2 der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum.

³ Er tritt am 1. Juli 1998 in Kraft und gilt bis zum Inkrafttreten einer ihn ersetzenden Bundesgesetzgebung, längstens aber bis zum 31. Dezember 2000.

⁴ Der Bundesrat kann den Beschluss vorzeitig aufheben.

**Arrêté fédéral
sur les mesures d'urgence
dans le domaine de l'asile et des étrangers
(AMU)**

du 26 juin 1998

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 69^{ter} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 13 mai 1998¹,

arrête:

I

La loi du 5 octobre 1979² sur l'asile est modifiée comme suit:

Art. 12b, 6^e al.

⁶ Les personnes qui font l'objet d'une décision de renvoi exécutoire sont tenues de collaborer à l'obtention de documents de voyage valables.

Art. 16, 1^{er} al., let. a^{bis} et b

¹ Il n'est pas entré en matière sur une demande lorsque le requérant:

- a^{bis}. N'a pas remis aux autorités, dans un délai de 48 heures après le dépôt de la demande d'asile, ses documents de voyage ou d'autres documents permettant de l'identifier; cette disposition n'est applicable ni lorsque le requérant rend vraisemblable que, pour des motifs excusables, il ne peut pas le faire, ni s'il existe des indices de persécution qui ne sont pas manifestement sans fondement;
- b. A trompé les autorités sur son identité, ce fait étant établi sur la base des résultats des services d'identification ou d'autres moyens de preuve;

**Art. 16a^{bis} Non-entrée en matière en cas de dépôt ultérieur abusif
d'une demande d'asile**

¹ Il n'est pas entré en matière sur la demande d'asile d'un requérant séjournant illégalement en Suisse, présentée dans l'intention manifeste de se soustraire à l'exécution imminente d'une expulsion ou d'un renvoi.

² Une telle intention est présumée lorsque le dépôt de la demande précède ou suit de peu une arrestation, une procédure pénale, l'exécution d'une peine ou une décision de renvoi.

³ Le 1^{er} alinéa n'est pas applicable:

- a. lorsqu'il n'aurait pas été possible au requérant de déposer sa demande plus tôt ou qu'on ne peut raisonnablement exiger de lui qu'il l'ait fait ou
- b. qu'il existe des indices de persécution.

Art. 16a^{ter} Procédure en cas de décision de non-entrée en matière

¹ Dans les cas relevant des articles 16, 1^{er} alinéa, lettres a et a^{bis}, 2^e alinéa, et 16a^{bis}, une audition a lieu conformément aux articles 15 et 15a. Il en va de même dans les cas relevant de l'article 16, 1^{er} alinéa, lettre d, lorsque le requérant est revenu en Suisse après être retourné dans son Etat d'origine ou de provenance.

² Dans les autres cas énoncés à l'article 16, le requérant a le droit d'être entendu.

Art. 16a^{quater}

Article 16a actuel

Art. 17a, 2^e al.

² Lorsque des décisions sont prises en vertu des articles 16, 1^{er} et 2^e alinéas, et 16a^{bis}, l'exécution immédiate peut être ordonnée.

Disposition transitoire

L'ancien droit s'applique aux procédures pendantes au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté.

II

La loi fédérale du 26 mars 1931³ sur le séjour et l'établissement des étrangers est modifiée comme suit:

Art. 13a, let. c

Afin d'assurer le déroulement d'une procédure de renvoi, l'autorité cantonale peut ordonner la détention d'un étranger qui ne possède pas d'autorisation régulière de séjour ou d'établissement pour une durée de trois mois au plus, pendant la préparation de la décision sur son droit de séjour, si cette personne:

- c. Franchit la frontière malgré l'interdiction d'entrer en Suisse⁴ et ne peut être renvoyée immédiatement;

Disposition transitoire

- Le nouveau droit s'applique aux interdictions d'entrer en Suisse décidées avant l'entrée en vigueur du présent arrêté mais qui n'ont pas encore été enfreintes.

III

Relation avec la loi du 26 juin 1998⁴ sur l'asile et avec la modification du 26 juin 1998⁵, de la loi fédérale du 26 mars 1931⁶ sur le séjour et l'établissement des étrangers

Si une demande de référendum est déposée contre le présent arrêté et que celui-ci est rejeté en votation populaire, seront considérées comme caduques:

- a. les dispositions correspondantes de la loi du 26 juin 1998⁷ sur l'asile:
 - 1. article 8, 4^e alinéa (obligation de collaborer à l'obtention de documents de voyage valables),
 - 2. article 32, 2^e alinéa, lettre a (non-entrée en matière en cas de non-remise de documents de voyage ou de pièces d'identité),
 - 3. article 33 (non-entrée en matière en cas de dépôt ultérieur abusif d'une demande d'asile);
- b. les dispositions correspondantes de la loi du 26 juin 1998⁸ sur l'asile:
 - 1. article 32, 2^e alinéa, lettre b (non-entrée en matière en cas de tromperie sur l'identité); dans ce cas, la teneur de l'article 16, 1^{er} alinéa, lettre b, dans la version du chiffre I de l'arrêté fédéral du 22 juin 1990⁹ sur la procédure d'asile, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2000¹⁰, sera incorporée à la place de la disposition biffée de l'article 32, 2^e alinéa, lettre b, de la loi du 26 juin 1998¹¹ sur l'asile,
 - 2. article 45, 2^e alinéa (exécution immédiate en cas de décision de non-entrée en matière); dans ce cas, la teneur de l'article 17a, 2^e alinéa, dans la version du chiffre II de la loi fédérale du 18 mars 1994¹² sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers sera incorporée à la place de la disposition biffée de l'article 45, 2^e alinéa, de la loi du 26 juin 1998¹³ sur l'asile après adaptation des renvois aux articles;
- c. la disposition correspondante de la modification du 26 juin 1998¹⁴, de la loi fédérale du 26 mars 1931¹⁵ sur le séjour et l'établissement des étrangers: article 13a, lettre c (détention de phase préparatoire ou en vue du renvoi en cas d'infraction à une interdiction d'entrée); dans ce cas, l'article 13a, lettre c, dans la version du chiffre I de la loi fédérale du 18 mars 1994¹⁶ sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, reste applicable.

IV

Dispositions finales

¹ Le présent arrêté est de portée générale.

² Il est déclaré urgent en vertu de l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution et est sujet au référendum facultatif en vertu de l'article 89^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution.

³ Il entre en vigueur le 1^{er} juillet 1998 et a effet jusqu'à l'entrée en vigueur d'une législation fédérale le remplaçant, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2000.

⁴ Le Conseil fédéral peut abroger le présent arrêté avant l'échéance fixée.

**Decreto federale
concernente misure urgenti nell'ambito dell'asilo
e degli stranieri
(DMAS)**

del 26 giugno 1998

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto l'articolo 69^{ter} della Costituzione federale;
visto il messaggio del Consiglio federale del 13 maggio 1998¹,
decreta:

I.

La legge sull'asilo del 5 ottobre 1979² è modificata come segue:

Art. 12b cpv. 6

⁶ Se vi è una decisione d'allontanamento eseguibile lo straniero è obbligato a collaborare all'acquisizione di documenti di viaggio validi.

Art. 16 cpv. 1 lett. a^{bis} e lett. b

¹ Non si entra nel merito di una domanda se il richiedente:

- a^{bis}. non consegna alle autorità entro 48 ore dall'inoltro della domanda alcun documento di viaggio o altri documenti che consentano di identificarlo; la presente disposizione non si applica se il richiedente può mostrare in modo credibile di essere impossibilitato per motivi scusabili o se vi sono indizi di persecuzione che non risultino manifestamente infondati;
- b. inganna le autorità sulla propria identità e tale fatto è stabilito dai risultati dell'esame dattiloscopico o da altri mezzi di prova;

Art. 16a^{bis} Non entrata nel merito in caso di inoltro ulteriore abusivo di una domanda

¹ Non si entra nel merito della domanda d'asilo di una persona che soggiorna illegalmente in Svizzera se tale domanda mira manifestamente a impedire l'esecuzione imminente di un allontanamento o di un'espulsione.

² Tale scopo è presunto se la domanda è inoltrata in stretta correlazione cronologica con un arresto, un procedimento penale, l'esecuzione di una pena o l'emanazione di una decisione di allontanamento.

³ Il capoverso 1 non è applicabile se:

- a. l'inoltro della domanda non era possibile o non poteva ragionevolmente essere preteso prima; o
- b. sussistono indizi di persecuzione.

Art. 16a^{ter} Procedura prima delle decisioni di non entrata nel merito

¹ Nei casi di cui all'articolo 16 capoverso 1 lettere a nonché a^{bis} capoverso 2 e all'articolo 16a^{bis} ha luogo un'audizione giusta gli articoli 15 e 15a. Lo stesso vale per i casi di cui all'articolo 16 capoverso 1 lettera d, se il richiedente è rientrato in Svizzera dal Paese d'origine o di provenienza.

² Negli altri casi di cui all'articolo 16, al richiedente è concesso il diritto d'essere sentito.

Art. 16a^{quater}

Ex art. 16a

Art. 17a cpv. 2

² In caso di decisioni secondo gli articoli 16 capoversi 1 e 2 nonché 16a^{bis} può essere ordinata l'esecuzione immediata.

Disposizione transitoria

Le procedure pendenti alla data d'entrata in vigore del presente decreto sono rette dal diritto previgente.

II

La legge federale del 26 marzo 1931³ concernente la dimora e il domicilio degli stranieri è modificata come segue:

Art. 13a lett. c

Allo scopo di garantire l'attuazione della procedura d'allontanamento, la competente autorità cantonale può far incarcerare per tre mesi al massimo, durante la preparazione della decisione in merito al diritto di soggiorno, lo straniero privo di permesso di dimora o di domicilio che:

- c. nonostante il divieto d'entrata accede al territorio svizzero e non può essere allontanato immediatamente;

Disposizione transitoria

I divieti d'entrata già pronunciati all'entrata in vigore del presente decreto, ma non ancora lesi, sono retti dal nuovo diritto.

III

Rapporto con la legge sull'asilo del 26 giugno 1998⁴ e con la modifica del 26 giugno 1998⁵ della legge federale del 26 marzo 1931⁶ concernente la dimora e il domicilio degli stranieri

Le disposizioni elencate di seguito decadono, nel caso in cui sia interposto referendum contro il presente decreto e quest'ultimo sia respinto in votazione popolare:

- a. le relative disposizioni della legge sull'asilo del 26 giugno 1998⁷:
 - 1. articolo 8 capoverso 4 (obbligo di collaborare all'acquisizione di documenti di viaggio validi),
 - 2. articolo 32 capoverso 2 lettera a (non entrata nel merito in caso di mancata consegna di documenti di viaggio o di legittimazione),
 - 3. articolo 33 (non entrata nel merito in caso di inoltro ulteriore abusivo di una domanda), e
- b. le relative disposizioni della legge sull'asilo del 26 giugno 1998⁸:
 - 1. articolo 32 capoverso 2 lettera b (non entrata nel merito in caso d'inganno sull'identità); in tal caso il contenuto dell'articolo 16 capoverso 1 lettera b nella versione giusta il numero I del decreto federale del 22 giugno 1990⁹ sulla procedura d'asilo, in vigore sino al 31 dicembre 2000¹⁰, è inserito in luogo della disposizione cancellata dell'articolo 32 capoverso 2 lettera b della legge sull'asilo del 26 giugno 1998¹¹,
 - 2. articolo 45 capoverso 2 (esecuzione immediata in caso di decisioni di non entrata nel merito); in tal caso il contenuto dell'articolo 17a capoverso 2 nella versione giusta il numero II della legge federale del 18 marzo 1994¹² concernente misure coercitive in materia di diritto degli stranieri è inserito in luogo della disposizione cancellata dell'articolo 45 capoverso 2 della legge sull'asilo del 26 giugno 1998¹³ con adeguamento dei rinvii agli articoli; e
- c. la relativa disposizione giusta la modifica del 26 giugno 1998¹⁴ della legge federale del 26 marzo 1931¹⁵ concernente la dimora e il domicilio degli stranieri: articolo 13a lettera c (carcerazione preliminare o in vista di sfratto in caso di divieto d'entrata); in tal caso resta applicabile l'articolo 13a lettera c nella versione giusta il numero I della legge federale del 18 marzo 1994¹⁶ concernente misure coercitive in materia di diritto degli stranieri.

IV

Disposizioni finali

- ¹ Il presente decreto è di obbligatorietà generale.
- ² È dichiarato urgente e sottostà a referendum facoltativo in virtù dell'articolo 89^{bis} capoversi 1 e 2 della Costituzione federale.
- ³ Entra in vigore il 1° luglio 1998 e ha effetto sino all'entrata in vigore di una legislazione federale che lo sostituisca, ma al più tardi fino al 31 dicembre 2000.
- ⁴ Il Consiglio federale può abrogarlo anzitemine.