Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament

Dokumentationsdienst
3003 Bern
Tel. 031 322 97 44
Fax 031 322 82 97
doc@pd.admin.ch

91.036 Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

× **159**/91.036 *n* **Ausländer- und Flüchtlingspolitik. Bericht**

Bericht des Bundesrates vom 15. Mai 1991 (BBl III, 291) **zur** Ausländer- und Flüchtlingspolitik.

N/S *Geschäftsprüfungskommissionen*

1991 10. Juni: Der **Nationalrat** nimmt vom Bericht Kenntnis.
1991 3. Oktober: Der **Ständerat** nimmt vom Bericht Kenntnis.

91.036

Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés

Bericht vom 15. Mai 1991 (BBl III 291)
Rapport du 15 mai 1991 (FF III 316)

Antrag der Kommission
Kenntnisnahme vom Bericht

Antrag Ruf
Rückweisung an den Bundesrat
mit dem Auftrag, einen neuen Bericht auszuarbeiten, der die Ausländer- und Flüchtlingspolitik der Schweiz nach folgenden Grundsätzen konzipiert und die erforderlichen konkreten Massnahmen zu deren Realisierung vorsieht:
1. Ausländerpolitik: Abbau der Uebervölkerung, Bekämpfung der Ueberfremdung, Schutz der nationalen Identität der Schweiz
– Beachtung der Tatsache, dass die Uebervölkerung und Ueberfremdung der Schweiz als Folge der Einwanderung ein ökologisch und staatspolitisch alarmierendes, untragbares Ausmass erreicht hat, das die Lebensgrundlagen, die nationale Identität und die Unabhängigkeit unseres Landes akut bedroht;
– Zurückführung der Wohnbevölkerung auf ein ökologisch und staatspolitisch verträgliches Mass durch zielbewussten Abbau der ausländischen Bevölkerung; dieser Abbau ist insbesondere mittels einer deutlichen Begrenzung der Einwanderung (Durchsetzung einer restriktiven Zulassungspolitik) sowie der aktiven Förderung der Rückwanderung zu erreichen;
– Kündigung der Niederlassungsverträge mit andern Staaten;
– eine zurückhaltende Einbürgerungspraxis;
– Bekämpfung der Schwarzeinwanderung durch konsequente strafrechtliche Verfolgung und härtere Bestrafung der Arbeitgeber, die Ausländer illegal beschäftigen.
2. Asylpolitik: drastische Verringerung der Attraktivität der Schweiz für unechte Flüchtlinge, Bekämpfung der Missbräuche, konsequenter Vollzug der negativen Entscheide, Abwehr der illegalen Masseneinwanderung, Anwendung von Notrechtsmassnahmen (Artikel 9 Asylgesetz), Hilfe in den Herkunftsregionen
– Respektierung der Tatsache, dass die Schweiz bereits stark übervölkert und überfremdet ist und deshalb nur eine sehr beschränkte Zahl echter Flüchtlinge – unter Beachtung des Ziels eines Abbaus der ausländischen Gesamtbevölkerung – aufnehmen kann;
– das allzu freizügige Asylgesetz ist umgehend zu verschärfen, damit die Schweiz als Asylland ihre Attraktivität für Schein- und Wirtschaftsasylanten aus aller Welt verliert;
– Gewährung von Asyl nur während der Dauer der Gefährdung für eine begrenzte Zahl von Ausländern, die in ihrem Heimatstaat wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen an Leib, Leben oder in ihrer Freiheit persönlich gefährdet sind; dieser Flüchtlingsbegriff darf nicht ausgedehnt werden;
– Asylgesuche können nur an besonders bezeichneten Grenzstellen oder bei schweizerischen Vertretungen im Ausland eingereicht werden;
– jedes Asylverfahren ist innert sechs Monaten abzuschliessen; Zwischenverfügungen und Rekursentscheide sind nicht anfechtbar;
– während des Asylverfahrens sind die Asylbewerber in Grosszentren unterzubringen; auf Bargeldleistungen ist zu verzichten; den Asylbewerbern sind keine Arbeitsbewilligungen zu erteilen; statt dessen sind sie zu unentgeltlicher, gemeinsamer Arbeit im Dienste der Oeffentlichkeit anzuhalten; sie haben keinen Anspruch auf Kinderzulagen;
– illegal eingereiste Asylbewerber und solche, deren Gesuch rechtskräftig abgewiesen worden ist, werden umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeit aus der Schweiz weggewiesen; für den Vollzug sorgt der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen;
– straffällige Asylbewerber sind asylunwürdig;
– Verbot der Kündigung von Wohnraum zwecks Unterbringung von Asylanten;
– keine Gemeinde kann verpflichtet werden, Asylbewerber in eigene Obhut aufzunehmen;
– Schlepperorganisationen und Personen, die abgewiesene Asylbewerber illegal beherbergen, sind konsequent strafrechtlich zu verfolgen und schärfer zu bestrafen;
– der Schutz der Schweizer Grenze vor illegalen Eindringlingen ist massiv zu verstärken (personelle Aufstockung des Grenzwachtkorps, Einsatz moderner elektronischer Ueberwachungsgeräte, Ausbildung und Einsatz von Armee-Einheiten);
– Erweiterung der Liste der verfolgungssicheren Staaten (Safe countries); Abschluss eines europäischen Erstasylabkommens sowie eines Schubabkommens mit Italien;
– sofortige Anwendung von Notrecht (Artikel 9 des Asylgesetzes);
– die Schweiz leistet, auch in Zusammenarbeit mit andern Ländern, bedrohten Menschen Hilfe in der Region ihres Heimatstaates und unterstützt Bestrebungen, ihnen das Leben im Ausland in einer Zone ohne Gefährdung zu ermöglichen;
– Entwicklungshilfe ist von der Bereitschaft der Empfängerländer zur Aufnahme von Asylbewerbern aus ihrem eigenen Kulturkreis sowie von demographischen Anstrengungen zur Bekämpfung des Bevölkerungswachstums abhängig zu machen;
– Kündigung – soweit nötig – internationaler Abkommen, die den vorstehenden Grundsätzen einer vernünftigen Asylpolitik widersprechen.

Proposition de la commission
Prendre acte du rapport

Proposition Ruf
Renvoi au Conseil fédéral
en le chargeant de rédiger un nouveau rapport, qui orientera la politique de la Suisse à l'égard des étrangers et des réfugiés en fonction des principes énoncés ci-après et qui prévoira les mesures nécessaires concrètes à mettre en oeuvre à cet effet:
1. Politique à l'égard des étrangers: diminution de la surpopulation; lutte contre la surpopulation étrangère; protection de l'identité nationale. Pour ce faire, il faut:
– prendre en considération le fait que la surpopulation et la surpopulation étrangère de la Suisse, résultats de l'immigration, ont atteint des proportions écologiquement et politiquement alarmantes voire insupportables, qui menacent les bases vitales et l'indépendance de notre pays, de même que son identité nationale;
– ramener l'effectif de la population résidante à un niveau écologiquement et politiquement supportable, et ce, par le biais de mesures aptes à faire diminuer l'effectif des étrangers: donner un coup de frein à l'immigration (mettre en place une politique restrictive des admissions) et encourager activement les retours au pays, pour ne citer que ces deux mesures;
– dénoncer les accords internationaux d'établissement;
– revenir à une politique modérée des naturalisations;
– lutter contre l'immigration illégale en engageant systématiquement des poursuites pénales contre les employeurs qui font travailler des étrangers au mépris de la loi et en faisant en sorte qu'ils soient passibles de peines plus sévères.
2. Politique d'asile: réduction draconienne de l'attrait que la Suisse exerce sur les faux réfugiés; lutte contre les abus; exécution systématique des décisions prononcées à l'encontre des requérants dont la demande n'a pas abouti; lutte contre l'immigration illégale massive; mise en oeuvre des mesures d'exception (article 9 de la loi sur l'asile); aide aux régions de provenance. Pour ce faire, il faut:
– prendre en compte le fait que la Suisse est déjà surpeuplée et que les étrangers y sont trop nombreux, donc qu'elle ne peut accepter que très peu de vrais réfugiés, eu égard à la politique de réduction du nombre d'étrangers;
– renforcer immédiatement la loi sur l'asile, à coup sûr trop libérale, afin que la Suisse perde son attrait aux yeux des pseudo-demandeurs et autres requérants économiques du monde entier;
– n'accorder que momentanément l'asile (pendant qu'ils sont menacés) à un nombre limité d'étrangers qui, dans leur pays d'origine, courront personnellement le danger de perdre leur vie, leur liberté ou d'être atteint dans leur intégrité corporelle en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques. La présente définition ne sera pas susceptible d'être élargie. De surcroît,
– les demandes d'asile ne pourront plus être déposées qu'aux postes-frontière désignés et aux représentations suisses;
– toute demande sera réglée dans les six mois; on ne pourra plus recourir contre les décisions incidentes ni contre les prononcés sur recours;
– pendant toute la durée de la procédure, les demandeurs seront hébergés dans des grands centres prévus à cet effet; ils ne percevront plus de prestations en espèces et n'obtiendront plus d'autorisation de travail; en contrepartie, ils seront tenus de travailler ensemble gratuitement pour la communauté et n'auront plus droit aux allocations familiales;
– les demandeurs entrés illégalement et ceux dont la demande aura été rejetée, la mesure étant exécutoire, seront renvoyés immédiatement, sans pouvoir faire appel; la Confédération exécutera le renvoi, aidée des cantons;
– les demandeurs passibles d'une peine ne sont pas dignes de se voir accorder l'asile;
– il sera interdit de résilier le bail à loyer d'une habitation pour y loger des demandeurs d'asile;
– aucune commune ne poura plus être tenue d'héberger des demandeurs d'asile;
– les passeurs et les personnes hébergeant illégalement des demandeurs dont la requête a été rejetée devront faire systématiquement l'objet de poursuites pénales et seront passibles de peines plus sévères;
– on renforcera massivement la surveillance de la frontière pour empêcher les entrées illégales (accroissmeent de l'effectif du corps des gardes-frontière, utilisation d'appareils électroniques modernes de surveillance, formation et engagement d'unités de l'armée);
– on complétera la liste des pays sûrs («safe countries») et on conclura un accord sur le pemier asile avec les pays européens, ainsi qu'un accord de refoulement avec l'Italie;
– on mettra en pratique immédiatement les mesures d'exception prévues à l'article 9 de la loi sur l'asile;
– en collaboration avec d'autres pays, la Suisse aidera sur place – c'est-à-dire dans leur pays – les personnes qui sont en danger et elle soutiendra les tentatives visant à leur permettre de vivre en sécurité dans une zone étrangère voisine;
– les pays bénéficiant de l'aide au développement qui voudront continuer à la percevoir devront s'engager à accueillir des demandeurs d'asile de même culture qu'eux en cas de besoin, comme ils devront s'engager à combattre l'accroissement démographique qu'ils connaissent;
– si nécessaire, la Suisse révoquera les accords internationaux en contradiction avec les principes d'une politique d'asile raisonnable énoncés ci-dessus.

M. **Couchepin,** rapporteur: Le rapport du Conseil fédéral que nous avons examiné fait suite à un rapport précédent intitulé: «Stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés». Ce rapport avait été publié en 1989, il était le fruit de la réflexion d'un groupe interdépartemental regroupant le Département de justice et police, des représentants du Département fédéral des affaires étrangères, des représentants du Département fédéral de l'économie publique. La caractéristique du rapport que nous discutons aujourd'hui, qui est signé par le Conseil fédéral, et du rapport précédent, c'est qu'ils sont tous deux le produit d'un effort de réflexion interdépartementale. Il y a – il faut en féliciter le Conseil fédéral – un effort nouveau pour coordonner des politiques qui sont parfois contradictoires dans leurs objectifs. Pensez, par exemple, aux objectifs que doit poursuivre l'Office fédéral des étrangers, l'Office des réfugiés, l'OFIAMT. Le résultat d'ensemble de cette réflexion est à nos yeux positif.
Le but du rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés n'est pas de proposer des mesures à court terme. Sous cet angle, il est probable que le rapport peut provoquer une certaine déception chez ceux qui croient aux recettes miracles en matière d'asile ou qui auraient voulu un catalogue détaillé de propositions immédiatement applicables. Nous pensons, cependant, qu'il est juste de commencer par en haut, par la vision globale des choses et de tirer ensuite seulement des conclusions pratiques. Le débat que nous avons aujourd'hui sur ce rapport devrait rester à ce niveau. En d'autres occasions et peut-être à l'occasion de la discussion des interpellations et motions, et souvent au cours de ces prochains mois et de ces prochaines années, nous aurons encore l'occasion de parler de l'attitude de l'autorité publique à l'égard du problème des réfugiés qui se pressent à nos frontières. Rappelons simplement qu'il y aura probablement cette année 60 000 demandes d'asile et que cela entraînera des dépenses de l'ordre de 700 millions de francs. L'an prochain, probablement, si la tendance continue, ce seront des dépenses de l'ordre de 1 milliard de francs.
Le but du rapport étant une réflexion à long terme, trois remarques s'imposent. La première est la constatation d'une absence de taille dans la réflexion du Conseil fédéral, et aussi dans les rapports préparatoires. Cette absence concerne l'évolution démographique du pays. Quelle est notre vision démographique de la Suisse des décennies prochaines? Nous savons que notre population vieillit, nous savons aussi que l'environnement et le maintien d'une qualité de vie imposent des limites à l'évolution du nombre d'habitants sur un territoire réduit comme celui du pays. Dès lors, quelle doit être l'attitude de l'autorité? Faut-il laisser vieillir la population, faut-il laisser se dégrader les rapports entre actifs et retraités ou, au contraire, faut-il par le biais de l'émigration volontaire ou non – une hausse de la natalité paraissant peu probable – maintenir plus ou moins l'équilibre actuel entre actifs et retraités? Si l'on

choisit cette politique, ne risque-t-on pas de porter une atteinte insupportable à l'environnement?
Ces réflexions manquent dans le rapport du Conseil fédéral et pourtant elles sont essentielles. Il est vrai cependant qu'elles impliquent tellement de choix d'ordre éthique, religieux, politique, économique, qu'il est difficile de trancher et de fixer une ligne directrice dans l'évolution démographique, surtout dans la situation actuelle où un grand débat sur ce sujet n'a pas encore eu lieu dans l'opinion publique et dans les milieux politiques. Il n'empêche que cette absence affaiblit les rapports stratégiques.
La deuxième remarque concerne l'évolution en Europe. Les rapports ne tiennent pas compte, ou peu compte, de l'évolution de nos obligations internationales. Aussi, en cas d'approbation du traité sur l'Espace économique européen, ou plus encore, en cas d'adhésion à la Communauté européenne, ces rapports stratégiques devront être adaptés. Il s'agit, ici, de réflexions à long terme, mais en même temps des décisions qui viendront dans le court terme. L'Espace économique européen ou d'autres décisions d'intégration nous obligeront à revoir rapidement ces réflexions qui devraient porter sur une longue période.
Une autre remarque encore concerne la notion de politique d'asile. La notion de politique d'asile est aujourd'hui peu claire. En effet, la loi que nous appliquons est destinée à résoudre le problème de gens qui, à titre individuel, fuient une persécution politique ou religieuse. Or, tout le monde le sait aujourd'hui, la plupart des requérants d'asile fuient une situation économique insatisfaisante ou fuient une situation de violence. Ils ne sont pas menacés à titre individuel dans leurs convictions politiques ou religieuses. C'est donc autant d'une politique de migration qu'il faudrait parler, sur laquelle il faudrait réfléchir, que d'une politique d'asile.
La réflexion sur la politique de migration et sur le problème général des migrations est très restreinte dans le rapport du Conseil fédéral. Il est vrai que la définition de la politique de migration n'est pas encore précise. Il s'agit d'un concept vague. Il n'empêche qu'il eût été souhaitable, précisément dans un rapport stratégique qui vise au long terme, d'envisager une définition et de cerner la notion, d'ouvrir une réflexion sur cette politique de migration et sur les causes des grandes migrations que l'on constate aujourd'hui dans le monde. Il faut rappeler à ce propos que, probablement, plus que la pauvreté, ce qui pousse des gens à émigrer, c'est la perte de l'espoir. Toute politique internationale devra donc tendre à ouvrir des perspectives d'avenir aux peuples, plus qu'à leur donner peut-être immédiatement un bien-être sensible.
L'idée principale qui sous-tend le rapport du Conseil fédéral, selon Monsieur le Conseiller fédéral Koller, – mais cela apparaît relativement peu dans le rapport lui-même – c'est d'intégrer, dans toute notre politique étrangère de développement, une nouvelle dimension. Cette nouvelle dimension, c'est le souci de permettre aux peuples d'éviter d'être poussés à la migration par la pauvreté et la perte de l'espoir. Il y a quelques années, nous avons introduit dans la politique de développement une dimension écologique; aujourd'hui, il s'agit, dans l'ensemble de la politique exérieure, d'introduire un élément volontariste, de vouloir favoriser, par les instruments de politique extérieure, la stabilisation, le maintien des populations des pays pauvres chez elles et de leur donner les moyens d'y vivre, avec un minimum d'espoir.
Un autre point, à notre avis relativement secondaire, provoquera cependant des discussions, ici et dans l'opinion publique: celui de savoir s'il faut adopter la théorie dite des trois cercles ou une théorie des deux cercles. En réalité, cette querelle autour de deux ou trois cercles nous paraît quelque peu inutile. Il y a, en fait, un premier cercle qui est évident: celui de nos partenaires de l'AELE et de la Communauté européenne, pour lequel il faut viser à la libre circulation des personnes. Il y a ensuite un deuxième cercle, que l'on peut subdiviser, mais il ne nous paraît pas nécessaire de le subdiviser de manière très schématique. A tout le moins, la Commission de gestion estime que la réflexion sur ce point doit être poursuivie. Ce qui est important, c'est de bien définir les critères qui permettront de distinguer, à l'intérieur de ce deuxième cercle, les différents pays.
Dans le premier cercle, il n'y a pas de discussion: il faut viser à la libre circulation des personnes, laquelle est en quelque sorte gratuite en ce sens que le bilan d'émigration et d'immigration s'équilibre de plus en plus – sauf erreur, il n'y a plus guère que le Portugal dont le bilan migratoire reste positif à l'égard de la Suisse; l'Italie a déjà un bilan négatif car les Italiens sont plus nombreux à quitter notre pays qu'à s'y établir. Très rapidement, à l'intérieur du premier cercle, l'immigration et l'émigration se compenseront.
Pour le deuxième cercle, en revanche – et aussi pour le troisième – la réflexion sur les critères applicables doit être poussée plus loin. Quels critères faut-il choisir et surtout, parmi les critères moraux, économiques, de cohésion nationale, d'intérêt, quelle hiérarchie faut-il instaurer? Je ne pense pas que le Conseil fédéral puisse renoncer à établir une certaine hiérarchie. Il ne peut pas, comme il le fait lorsqu'il a à juger de normes constitutionnelles, donner la priorité à telle ou telle norme, de cas en cas. Il ne peut pas mener une politique très pragmatique qui, dans certains cas, donnerait la priorité à l'intérêt national et dans d'autres à des critères moraux ou à des critères de politique étrangère.
Aujourd'hui et à ce stade de la discussion, il n'est pas possible d'énumérer tous les critères, ni de fixer des priorités, mais il faudra que tant le Parlement que le Conseil fédéral continuent à réfléchir à ces problèmes et à plancher sur la question.
Enfin, en ce qui concerne le problème de l'organisation administrative, le Conseil fédéral propose la création de deux commissions administratives pour coordonner les projets. Cela ne nous paraît pas très bon. Il vaudrait mieux éviter que deux commissions risquent de s'affronter dans le domaine des réfugiés et de la politique des étrangers, et créer des structures de projet réunissant les cadres dans un projet commun.
En conclusion, la commission, qui a pris connaissance avec intérêt du rapport, félicite le Conseil fédéral d'avoir réussi à produire ce rapport issu d'une difficile réflexion interdépartementale. Nous souhaitons que le débat d'aujourd'hui soit le premier d'une série, en d'autres circonstances et occasions, et ce d'autant plus que le rapport a été soumis à la Commission de gestion quelques jours avant la réunion. Un sujet de cette importance doit être repris à plusieurs occasions. Néanmoins, je pense que nous pouvons avoir aujourd'hui une discussion sérieuse, malgré les courts délais. L'expérience a démontré que depuis que la Commission de gestion a discuté de ce rapport, les discussions dans les groupes et dans l'opinion publique ont démontré l'absence de lacunes fondamentales dans le premier jugement de la Commission de gestion, et c'est tout à son honneur.

Engler, Berichterstatter: Erlauben Sie mir einige Bemerkungen zur Ausgangslage. 1989 hat der Bundesrat einen 11. Bericht zur Strategie für Flüchtlings- und Asylpolitik der neunziger Jahre vorgelegt. Im Rahmen dieses 11. Strategieberichtes im Asylbereich hat damals die Geschäftsprüfungskommission ein Postulat eingereicht, das eine bessere Koordination mit der Ausländerpolitik bezwecken sollte. Es verlangte, dass auch innenpolitische Aspekte, die Entwicklungszusammenarbeit und die europäische Integration beachtet werden.
Im folgenden möchte ich auf die Ausländerpolitik, auf die Asylpolitik, auf die innenpolitischen Aspekte, auf die Entwicklungszusammenarbeit und auf die europäische Integration eingehen. Der Bundesrat hat mit diesem grossen Bericht seine Führungsaufgabe wahrgenommen und die Aufgabe, die ihm die GPK übertragen hat, zweifellos erfüllt. Neben dem Bericht für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der neunziger Jahre wurde ein ergänzender Bericht vom Biga erstellt, und beide Berichte zusammen flossen in die Prioritäten des Bundesrates für eine Ausländerpolitik der neunziger Jahre ein. Dieser Bericht entstand in intensivster Zusammenarbeit und ist nicht der Bericht eines Departementes, sondern des Bundesrates. Daraus ergibt sich, dass in diesem Bericht keine kurzfristigen, sondern längerfristige, mittelfristige Massnahmen vorgesehen sind und dass ihm nur in diesen zeitlichen Horizonten Bedeutung zukommt.
Damit komme ich zur Gewichtung der einzelnen Teile und Bereiche. Die GPK hat 1989 vom Bundesrat eine Prioritätenset-

zung verlangt, und zwar in den Bereichen Ausländer- und Arbeitsmarktpolitik und im Bereich Asylpolitik bezüglich der innenpolitischen Aspekte, der Entwicklungszusammenarbeit und der europäischen Integration. Die GPK muss heute feststellen, dass sie damals selbst den Problemen um die Migration zu wenig Bedeutung beigemessen hat. Dies kommt heute auch im Bericht zum Ausdruck. Auf die sich in Gang befindliche Völkerwanderung wird noch zurückzukommen sein. Im Fehlen einer Migrationspolitik kann man den Hauptmangel des heute zu behandelnden Berichtes erblicken; daneben ist eine gewisse EG-Lastigkeit feststellbar.
Die auf Seite 15 aufgelisteten und gleichwertig nebeneinandergestellten staatspolitischen Leitlinien scheinen bei allem Bemühen um eine ganzheitliche Betrachtungsweise eher eine leichte Verschiebung in Richtung Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, in Richtung Biga zu enthalten. Damit komme ich zu einer weiteren Problematik, zu derjenigen des Kreismodells. Die GPK hat die Frage offengelassen, ob das Dreikreisemodell ein einprägsames Bild oder sogar ein taugliches Modell darstellt. Uns scheint es – selbst wenn man eine funktionale Betrachtungsweise anwendet –, dass der Unterscheidung in Kreis 2 und Kreis 3 die Gefahr inhärent ist, rassistisch diskriminierend zu wirken. Auf jeden Fall hat dieses eingängige, süffige Bild gezeigt, dass es Diskussionen auszulösen vermag, und Diskussionen sind in diesen Bereichen dringend nötig und für eine Problemlösung förderlich. Die GPK wird auf diese problematische Unterscheidung nochmals zurückkommen und die Diskussion weiterführen. Wir sind überzeugt, dass es nicht nur zwei Kriterien braucht: jenes der Menschenrechte und das andere des traditionellen Rekrutierungslandes. Wir sind der Meinung, dass daneben weitere Kriterien – ethische – nötig sind und dass die beiden ohnehin nicht konzentrischen Kreise einer weiteren Relativierung bedürfen.
Ich komme zur Freizügigkeit in Europa. Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst das vom Bundesrat aufgezeigte Konzept bezüglich einer Freizügigkeit in Europa. Wir sind der Meinung, dass in einer Uebergangsphase darauf zu achten ist, dass wir deshalb keine Vorleistungen erbringen, weil wir der Meinung sind, die Freizügigkeit müsse eine echte, gleichwertige und vor allem gegenseitige sein. Es ist uns wichtig, dass man nicht Angst hat, es würden Schleusen geöffnet. Wir sind der Meinung, Europa 92 werde quantitativ nicht zu Wanderungsbewegungen führen, es werde zu keiner bedeutenden Migration kommen. Die entsprechenden Abklärungen haben gezeigt, dass eine Oeffnung in quantitativer Hinsicht zum Nulltarif oder, wie mein Vorredner sagte, gratis zu haben sein könnte. Immerhin belegen die Statistiken, dass wir gegenüber den EG- und Efta-Staaten einen Rückwanderungsüberschuss haben, dass beispielsweise mehr Italiener nach Hause zurückreisen als in die Schweiz einwandern.
Die GPK bemängelt eine fehlende Bevölkerungspolitik, mangelnde demographische Visionen. Seit den siebziger Jahren haben wir eine Stabilitätspolitik, die auf dem Begriff des ausgewogenen Verhältnisses basiert. Der Bericht nimmt dieses ausgewogene Verhältnis, dieses Stabilitätsziel als fix, obwohl sich seither wesentliche Aenderungen abzeichnen. Die Menschen, die zu uns kommen, haben in ihren Herkunftsländern wesentlich andere kulturelle, religiöse und wirtschaftliche Wurzeln, als sie in den siebziger Jahren die Italiener oder Spanier hatten. Es kann deshalb nicht nur auf die Zahlen, auf das Quantitative, abgestellt werden. Vielmehr gilt es – vor allem, weil wir daran sind, eine multikulturelle Gesellschaft zu werden –, weitere Kriterien zu suchen und unter Umständen auch die Einbürgerungspraxis zu lockern.
Ein besonderes Phänomen ist die Völkerwanderung. Die Menschen, die bei uns Einlass wünschen, fallen meist nicht unter das uns bekannte Regelungsmuster, das nur zwei Beine hat: das Bein der Flüchtlingspolitik einerseits und das Bein der Ausländerpolitik andererseits. Obwohl wir kein klassisches Einwanderungsland sind, müssen wir doch feststellen, dass wir faktisch und relativ ebenso ein Einwanderungsland sind wie Kanada oder die USA. Laut Uno-Statistik gibt es gegenwärtig rund 15 Millionen Flüchtlinge. Es ist eine Völkerwanderung im Gange, von der in den nächsten 10 Jahren rund 100 bis 200 Millionen Menschen erfasst werden. Studien gehen davon aus, dass in 20 bis 30 Jahren gar 500 Millionen Menschen unterwegs sein werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich zusehends und akuter die Frage, ob der fragwürdige Kanal der Einwanderung, das Asylrecht, weiterhin ein taugliches Instrument sein kann. Wir sind der Meinung, dass es gilt, eine effektive Einwanderungs- und Migrationspolitik zu schaffen. Auch Fragen einer Quotenregelung stellen sich dabei.
Wollen wir diese Völkerwanderung, diese Migrationsbewegung, vermindern – aufhalten werden wir sie ohnehin nicht können –, haben wir wohl die Ursachen weiter zu beleuchten. Der Bericht macht das teilweise, aber wir sind der Meinung, dass man dies noch weiter tun sollte. Festgestellt werden kann aufgrund des Berichts, dass unsere Entwicklungshilfe kein taugliches Mittel ist, um die Migrationsbewegung zu verlangsamen. Unsere Entwicklungszusammenarbeit und die Entwicklungshilfe orientieren sich an den Aermsten der Armen. Die Menschen aber, die zu uns kommen, stammen nicht aus diesen ausgesprochen armen Ländern. Auch stammen die Menschen, die bei uns einwandern, nicht aus der Unterschicht, sondern meistens aus der Mittel- oder aus der Oberschicht. Es wird auch nicht möglich sein – was viele unter uns noch immer glauben –, mit der Entwicklungshilfe zu erreichen, dass diese Menschen in ihren Ursprungsländern so leben können wie wir. Undenkbar ist es auch, dass man diese Menschen mit geringerem Aufwand in ihren Ländern zurückbehalten kann. Es gilt deshalb ohnehin, auch wenn man Entwicklungshilfe betreibt, eine Migrationspolitik zu formulieren.
Die GPK unterstützt selbstverständlich die Bemühungen des Bundesrates, die Menschenrechte zu schützen, und sie unterstützt die Bestrebungen, im Rahmen der KSZE den Minderheitenschutz zu verbessern. Wir sind selbstverständlich der Meinung, dass man die wirtschaftlichen Verhältnisse in den Ursprungsländern verbessern sollte. Schliesslich finden wir, der Bundesrat müsse die Entwicklungspolitik sowie die Asyl- und Flüchtlingspolitik besser koordinieren und vor allem die Verwaltungsstrukturen vereinfachen, die der Koordination dienen. Wir erachten den Bericht, gesamthaft gesehen, für gut und als taugliche Grundlage. Er kann als Diskussionsunterlage benutzt werden.
Ich beantrage Ihnen deshalb, vom Bericht Kenntnis zu nehmen und den Rückweisungsantrag Ruf abzulehnen. Er verlangt in den wesentlichen Punkten nichts anderes, als dieser Bericht schon enthält. Im wichtigsten Punkt – im Asylbereich – möchte er Sachen, die weder völkerrechtlich verträglich noch konsensfähig sind.

Ruf: Der uns unterbreitete Bericht fügt sich nahtlos in die bisherige Ausländer- und Asylpolitik des Bundesrates ein. Er ist Ausdruck eines eklatanten Versagens, einer würdelosen Liebedienerei gegenüber der wachstumsgierigen Wirtschaft, eines erbärmlichen Kniefalls vor der EG im einen und vor der pseudohumanitären Asylantenlobby im andern Bereich – kurz, der Beweis unsäglichen Unvermögens!
Nur eines ist er nicht: das Zeugnis einer verantwortungsbewussten Regierungspolitik zum Schutze unseres Volkes, seiner nationalen Identität und seiner Lebensgrundlagen. Keinesfalls dient er der Wahrung der Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der Schweiz. Einen solchen Bericht nach zweijähriger Arbeit zu unterbreiten, ist schlichtweg eine Zumutung. Die Schweizer Demokraten haben Ihnen deshalb einen Rückweisungsantrag unterbreitet, auf den ich, verbunden mit einigen grundsätzlichen Bemerkungen zu den Absichten des Bundesrates, anschliessend eingehe.
Zunächst ist jedoch eine fundamentale Feststellung zu machen, die für die Ausländer- und die Asylpolitik gleichermassen gilt und von beiden aus staatspolitischen und ökologischen Gründen zwingend zu beachten ist: Seit dem Zweiten Weltkrieg hat die Bevölkerung der Schweiz, zur Hauptsache als Folge einer beispiellosen Masseneinwanderung, um über 50 Prozent zugenommen. Allein in den letzten zehn Jahren, von Ende 1980 bis Ende 1990, stieg die ständige ausländische Wohnbevölkerung um fast 220 000 Personen an. Jahr für Jahr nimmt sie wegen der verantwortungslosen Einwanderungspolitik der Behörden weiterhin in der Grösse einer mittleren Schweizer Stadt zu (1990 um rund 60 000 Personen).

Die Folgen sind nicht nur eine immer schlimmere Wohnungsnot, sondern auch eine weitere Zerstörung der Umwelt und der Lebensgrundlagen künftiger Generationen. Aus ökologischer und demographischer Sicht ist das Boot Schweiz längst übervoll, ja dem Kentern nahe!
Ich zitiere Ihnen dazu kurz einen Kommentar aus dem Bulletin 2 1991 von Ecopop, der Ihnen bekannten Vereinigung Umwelt und Bevölkerung. Der Verfasser schreibt: «Und, so frage ich mich, wenn der letzte Flecken verbaut, verbetoniert ist, was dann? Dann haben wir das Erbe unserer Kinder und Enkel schon verbraucht. Sie werden uns keinen Dank wissen.»
Unser kleines, äusserst dicht besiedeltes Land mit einem der grössten Ausländeranteile – alles in allem über 20 Prozent – darf deshalb keinesfalls weiterhin Einwanderungsland sein, wenn es nicht zugrunde gehen soll!
Die Ausländerpolitik muss deshalb den Abbau der Uebervölkerung zum primären Ziel haben sowie die Ueberfremdung bekämpfen und den Schutz der nationalen Identität der Schweiz sicherstellen! Dabei gilt es, insbesondere der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Ueberfremdung unseres Landes ein staatspolitisch alarmierendes Ausmass erreicht hat, das die nationale Identität, den nationalen Zusammenhalt und die Unabhängigkeit der Schweiz akut bedroht. Denken Sie beispielsweise an die immer zahlreicheren Schulklassen mit Ausländeranteilen von 50, 60, 70, 80 und sogar noch mehr Prozent oder an die beginnende Ghettobildung in gewissen Städten.
Jede vernünftige Ausländerpolitik muss deshalb einen zielbewussten Abbau der ausländischen Bevölkerung zum Ziele haben. Die Schweizer Demokraten fordern eine restriktive Einwanderungsbeschränkung in dem Sinne, dass die freiwillig Auswandernden – 1990 waren es zirka 60 000 Personen – und die Eingebürgerten nicht mehr immer durch Neueinwanderer ersetzt werden, wie dies heute der Fall ist; dazu kommt ja noch eine massive Mehreinwanderung. Zusätzlich ist die freiwillige Rückwanderung aktiv mit geeigneten Massnahmen – beispielsweise mit finanziellen Anreizen – zu fördern.
Doch was tut der Bundesrat? Mit dem vorliegenden Bericht hat er endgültig seine Maske fallen lassen. Jahrzehntelang hat er dem Schweizervolk eine Stabilisierung, ja sogar einen Abbau des Ausländerbestandes versprochen – jeweils unter dem Druck entsprechender Volksinitiativen, immer schön vor Abstimmungen, um nachher genau das Gegenteil zu machen – und dabei das Volk bewusst brandschwarz angelogen, wie die jährlich neuen Zuwachsraten beweisen! Stets hat er den Wünschen der Wirtschaft mehr Gewicht beigemessen als staatspolitischen und ökologischen Erfordernissen.
Nun will der Bundesrat mit seinem Dreikreisemodell für bald 400 Millionen Menschen in den EG- und Efta-Staaten endgültig die Schleusen öffnen. Dabei erfrecht er sich noch, die Gefahr einer Masseneinwanderung zu verleugnen. Hingegen will er erneut, trotz negativem Volksentscheid im Jahre 1983, Masseneinbürgerungen zur Beschönigung der Ausländerstatistik vornehmen. Das schlägt nun dem Fass den Boden aus!
Nicht genug, dass in kürzester Zeit durch Familiennachzug bereits in der Schweiz befindlicher Ausländer mindestens 200 000 bis 300 000 Personen einwandern würden. Rund 15 Millionen Arbeitslose in den EG-Ländern suchen Arbeit, vor allem in einem Land mit einem hohem Lohnniveau wie der Schweiz. Wie wird es erst, wenn sich die EG nach Osten öffnet? Ein weiterer Wirtschaftsboom mit noch mehr Uebervölkerung, Ueberfremdung und Umweltzerstörung wäre so sicher wie das Amen in der Kirche!
Ich darf Ihnen in diesem Zusammenhang den Direktor des Schweizerischen Gewerbeverbandes, Herrn Dr. Pierre Triponez, zitieren, der im Februar dazu geschrieben hat: «Wenn wir allein an die über 180 000 Grenzgänger aus den Nachbarländern denken, die bei einer Liberalisierung des Personenverkehrs grundsätzlich die Möglichkeit hätten, mit ihren Familien in der Schweiz Wohnsitz zu nehmen, oder an die Tausenden von Saisonarbeitern, für welche die Begrenzungsmassnahmen ebenfalls aufgehoben würden, so muss unseres Erachtens mit einer massiven Zunahme von Ausländern in der Schweiz gerechnet werden.»
Die Schweizer würden sich bei dieser Entwicklung noch mehr als Fremde im eigenen Land fühlen und wären wohl bald in der Minderheit.
Offensichtlich kennt der Bundesrat nun vollends keine Skrupel mehr. Nicht nur hat er das Volk jahrelang angelogen. Einerseits gegängelt von der profitgierigen Wirtschaft und anderseits geblendet vom grössenwahnsinnigen Wunschgedanken, in einem EWR oder in der EG an Konferenztischen an der Seite von EG-Gewaltigen Dekoration spielen zu dürfen, nimmt der Bundesrat einen entscheidenden Punkt der EWR-Verhandlungen bereits vorweg, nämlich den freien Personenverkehr. Das Volk wird einfach vor vollendete Tatsachen gestellt! Da fehlen den Bürgern verständlicherweise die Worte. Das Vorgehen des Bundesrates gibt aber ein gutes Beispiel ab, wie in einer EG über die Köpfe des Schweizervolkes hinweg regiert würde.
Herr Bundesrat Koller, Sie und Ihre Kollegen haben das Volk mit falschen Versprechungen zum Narren gehalten und betreiben eine Politik der Ueberflutung unseres Landes durch eine immer grössere Masseneinwanderung! Dies ist nicht nur verantwortungslos, sondern schlicht Verfassungsbruch! Die Bundesverfassung nennt in Artikel 2 klar die Behauptung der Unabhängigkeit des Landes als zentrale Aufgabe des Bundes. Mit Ihrer fatalen Politik jedoch sägen Sie an den Grundfesten unseres Staates. Ich schliesse mich der Forderung meiner Partei ausdrücklich an und fordere Sie und den Gesamtbundesrat zum sofortigen Rücktritt auf, damit Schlimmeres, auch in der Asylpolitik, noch rechtzeitig verhindert werden kann! Dass der Bundesrat auch in der Asylpolitik kläglich gescheitert ist, beweist das immer tiefere Schlamassel. Dies ist inzwischen auch den bürgerlichen Fraktionen klar geworden, die unsere schon vor Jahren vorgebrachten Warnungen leider in den Wind schlugen.
Zu Recht wächst der Unmut im Volk über die verfehlte Politik des Bundes ständig an. Aber auch hier hat der Bundesrat aus den Fehlern der Vergangenheit nichts gelernt und will weiterhin primär im Verfahrensbereich wirken. Hunderte von Beamten und bald einmal Milliardenausgaben auf Kosten der Steuerzahler lösen die Probleme nicht und ändern wenig an den schlimmen Missbräuchen, die tagtäglich vorkommen und von denen ich Ihnen nur kurz einige aufzählen möchte: die üblen Missbräuche von Fürsorgegeldern und Arbeitslöhnen für den Familiennachzug und vor allem die Unterstützung politischer und terroristischer Aktivitäten im In- und Ausland (Tamilen/Sri Lanka, Kurden/Türkei als Stichworte); die ansteigende Asylantenkriminalität; Schweizer, die ihre Wohnungen zugunsten von Scheinasylanten räumen müssen; die unlösbaren Integrationsprobleme, vor allem in Gemeinden, die gegen ihren Willen zur Zwangsaufnahme von Asylanten quasi vergewaltigt werden usw.
Was es nun braucht, ist die sofortige Anwendung von Notrecht, wie sie auch die Aargauer Regierung und der Aargauer Grosse Rat verlangen, weil wir schon längst in einem Notstand stecken! Die Attraktivität der Schweiz auf Wirtschaftsasylanten ist drastisch zu reduzieren, namentlich mit der Unterbringung der Asylanten in Grosszentren, ohne Bargeldleistungen, ohne Arbeitsbewilligungen, ohne Kinderzulagen. Stattdessen sind sie zu unentgeltlicher Arbeit im Dienste der Oeffentlichkeit beizuziehen.
Der zentrale Punkt ist der Vollzug der negativen Entscheide. Alle illegal eingereisten und abgewiesenen Asylanten sind umgehend auszuschaffen und zu diesem Zweck festzunehmen. Wen wundert es, dass die Schweiz wie ein Magnet wirkt, wenn, wie 1990, die faktische Anerkennungsquote – einschliesslich aller Toleranz- und anderer Bewilligungen – sage und schreibe 75 Prozent betrug?
Die heutige Praxis der Nichtwegweisung eines Grossteils der abgelehnten Gesuchsteller führt dazu, dass sich die Schweiz, sofern diese Entwicklung länger anhält, letztlich durch eine unerwünschte Masseneinwanderung im Zuge einer modernen Völkerwanderung überfluten lässt und ihre Existenz aufgeben muss. Gegen diese selbstzerstörerische Politik setzen wir Schweizer Demokraten uns mit aller Entschiedenheit zur Wehr!
Gestatten Sie mir eine Schlussbemerkung – die übrigen Grundsätze unseres Rückweisungsantrages können Sie

nachlesen –: Letztlich geht es darum, ob unser Land – wie ganz Westeuropa – die Kraft hat, sich selbst und seine Identität zu schützen. Wenn nicht, werden wir in nicht allzu ferner Zukunft Verhältnisse wie im Libanon haben mit Rassenunruhen, Gewalt, Kriminalität und Verlust jeder Heimat. Die künftigen Generationen würden in diesem Falle die heutigen für diese Verbrechen verfluchen!
Ich bitte Sie um Zustimmung zu meinem Rückweisungsantrag.

Rychen: Der Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik beschreibt nach Auffassung der SVP-Fraktion die Situation sehr gut, analysiert die Probleme, stellt auch eine gute Diskussionsgrundlage dar. Dafür gebührt dem Bundesrat unser Dank.
Zum Inhalt nehmen wir wie folgt Stellung: Die SVP-Fraktion ist auch der Meinung, dass mittel- und langfristig die Völkerwanderungen in unserer modernen Zeit nur mit verstärkter internationaler Zusammenarbeit gelöst werden können. Wir stellen aber ganz klar fest: Die Schweiz ist kein Einwanderungsland. Es wäre eine Illusion, diesem Ziel nachzurennen. Mit 17 Prozent hat unser Land im internationalen Vergleich einen ausserordentlich hohen Ausländeranteil. Man kann also nicht behaupten, die Schweiz sei fremdenfeindlich, im Gegenteil. Sie hat eine grosse Aufnahmefähigkeit bewiesen. Wir sind aber der Meinung, dass es nun nicht darum gehen kann, diese Zahl immer noch zu erhöhen. Eine Begrenzung ist notwendig.
Im Bereich der Asylanten gehört die Schweiz ebenfalls zu den europäischen Spitzenreitern. Es ist nicht verkraftbar, jedes Jahr Zehntausende Neue aufzunehmen. Warum können wir dies nicht? Weil wir damit die nationale Identität gefährden, und bei einem zu hohen Ausländeranteil riskieren wir innenpolitische Spannungen. Wir riskieren einen stärker werdenden Fremdenhass, und der dient überhaupt nicht den echten Asylanten, die bei uns Schutz suchen. Und diesen echt Verfolgten, Gefolterten und politisch Diskriminierten, Ausgestossenen gehört unser Asyl, ihnen gehört unsere Zuwendung, und diese humanitäre Tradition will die SVP unter allen Umständen auftrechterhalten. Wir weisen aber darauf hin, dass von 100 Asylbewerbern nur 4 bis 5 wirklich echt Verfolgte sind.
Die Asylpolitik des Bundsrates ist – um es etwas hart zu formulieren – gescheitert. Die Zahl der unechten Flüchtlinge, der illegalen Einwanderer, nimmt lawinenartig zu. Der Missbrauch des Asylgesetzes nimmt unhaltbare Zustände an. Für mich ist es stossend, wenn ein portugiesischer Landarbeiter aus dem Alentejo bei uns an der Grenze anständig und gesetzeskonform antritt und sagt: Liebe Schweizer, habt ihr mir eine Arbeit? Und dann sagt die Schweiz: Nein, das Kontingent ist voll. Du kannst hier nicht arbeiten. Und er geht zurück nach Portugal. Und jenem, der aus irgendeinem anderen Land nachts illegal über die Grenze kommt – durch eine Schlepperorganisation geführt – und dann das Wort Asyl ausspricht, wird dann eine grosse Pflege zuteil, auch wenn er überhaupt nicht ein Verfolgter ist. Diese stossende Ungerechtigkeit spricht sich herum. Der Asylbegriff ist unserer Meinung nach revisionsbedürftig, weil er zuviel Missbrauch zulässt. Die Attraktivität unseres Landes ist für unechte Flüchtlinge einfach zu gross. Quotenregelungen sind in Betracht zu ziehen. Dazu hat die SVP schon vielfach ganz konkrete Vorschläge unterbreitet. Zudem sind wir der Meinung, dass bei rechtsgültigen und definitiven Asylentscheiden die Ausschaffung konsequent durchgesetzt werden muss. Hier haben die Behörden eine zu schwache Rolle gespielt, und es ist an der Zeit, hier etwas mehr Mut zu beweisen.
Im Asylbereich genügt dieser vorliegende Bericht nicht. Es gibt zu wenig neue Perspektiven, und wir sind der Meinung, wir hätten bald einmal genug Berichte und Analysen, wir müssten jetzt vermehrt diese Politik umsetzen.
Zum Dreikreisemodell bei den Arbeitskräften nur folgendes: An sich ist es eine interessante Idee, sie ist diskussionswürdig. Aber der Bericht gibt leider keine Auskunft darüber, welche Auswirkungen zum Beispiel die volle Freizügigkeit für Arbeitskräfte aus EG- und Efta-Staaten – also aus den Staaten des ersten Kreises – auf die Schweiz hat. Hier hat der Bericht eindeutig Mängel. Welche Rechte Arbeitskräfte aus dem innersten Kreis haben sollen, ist im übrigen eine Sache der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EG. Es ist problematisch, das hier in einer Debatte vorzuziehen, und es ist höchst problematisch, von der Schweiz aus einseitige Erklärungen in dieser Richtung abzugeben, da diese Verhandlungen zurzeit noch laufen.
Aus unserer Sicht ist es zudem nicht unbedingt richtig, die verschiedenen Länder in diese drei Kreise einzuteilen. Das ist nicht das Ei des Kolumbus. Die Diskussion muss vor allem bei der Abgrenzung zwischen den Kreisen weitergeführt werden. Beispielsweise ist für uns sehr wichtig – wichtiger als die Herkunft aus einem bestimmten Land – die Integrationsfähigkeit der Leute, die zu uns kommen, ihre Kultur oder ihre Religion. Darf ich Ihnen ein Beispiel eines Nachbarlandes nennen, das heute diesbezüglich in innenpolitischen Schwierigkeiten ist? Frankreich hat seinerzeit in den sechziger und siebziger Jahren erklärt: Algerien und Marokko, die ehemaligen Kolonien, sind uns nahe. Kommt, ihr könnt kommen. Diese Länder gehörten also in den ersten Kreis für Frankreich. Was ist passiert? Nicht nur Hunderttausende, Millionen sind gekommen, mit ihrem moslemischen Glauben, und mit ihnen sind auch Fundamentalisten gekommen. Heute bestehen in Frankreich innenpolitische Spannungen, die völlig vermeidbar gewesen wären, wenn der französische Staat seinerzeit zum Rechten gesehen hätte. Es geht nicht darum, Front zu machen, es geht darum, rechtzeitig eine Polarisierung im eigenen Land zu verhindern.
Noch eine grundsätzliche Ueberlegung: Ich höre und lese immer wieder, dass man alle Armen aufnehmen sollte. Wer in der südlichen Welt arm ist, der soll kommen. Das geht nicht. Zudem gibt es unter den Armen noch Aermere, die keine Chance haben zu kommen. Wir schaffen hier neue Ungerechtigkeiten! Es ist unmöglich, mit dieser Philosophie die Welt zu verbessern.
Ich komme zum Schluss. Die SVP nimmt den vorliegenden Bericht zur Kenntnis; nicht mehr und nicht weniger. Wir behalten uns in der Zukunft bei allfälligen Gesetzesvorlagen unsere eigenständige Stellungnahme noch vor. Wir meinen: Nötig ist heute, mehr zu handeln, als zu reden.

Schüle: Die FDP begrüsst den Strategiebericht als eine wichtige Grundlage für die ganzheitliche Analyse und für die langfristige Bewältigung der Ausländer-, Asyl- und Flüchtlingsfragen. Die FDP unterstützt die Bestrebungen, das Flüchtlings- und Asylproblem aus einer Gesamtschau heraus anzugehen, vor allem auch aussenpolitisch, aussenwirtschaftlich und entwicklungspolitisch. Wir meinen aber, dass diese Komponenten im Bericht allzu summarisch abgehandelt worden sind und noch vertieft behandelt werden müssen. Im Falle unserer Entwicklungspolitik zum Beispiel dürfen keine Zweifel aufkommen, dass wir unsere Solidarität mit den ärmsten Ländern nicht aufgeben wollen. Wir müssen indessen zusätzliche Anstrengungen im Bereiche der Migrationsländer unternehmen. Die 700 Millionen Franken, die uns das Asylwesen kostet, wären in den Herkunftsländern der Auswanderer sehr viel besser angelegt.
Die FDP will auch langfristig an einer Ausländerpolitik festhalten, die die Einwanderungskriterien aus der Sicht unserer Staatsinteressen festlegt. Wir wollen an einer Asylpolitik festhalten, die unser Land für die an Leib und Leben bedrohten Menschen offenhält. In der Ausländerpolitik wollen wir den legitimen Interessen unseres Landes Rechnung tragen. Die Schweiz muss sich vordringlich und vollständig gegenüber Europa öffnen. Zu diesem Punkt äussert sich der Bericht erfreulicherweise sehr klar. Unser Land soll darüber hinaus für hochqualifizierte Arbeitskräfte attraktiv bleiben. Soweit möglich, soll unser Land aber auch im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik mithelfen, den wachsenden Migrationsdruck aufzufangen. Das fragwürdige Saisonnierstatut soll ersetzt werden durch ein neues Statut des Kurzaufenthalters, das den Interessen der Wirtschaft ebenso dient wie den Intentionen der arbeitssuchenden Ausländer.
Das vom Bundesrat entwickelte Dreikreisemodell ist ein Ansatz für eine solche Ausländerpolitik, mit voller Freizügigkeit im innern und mit Durchlässigkeit im zweiten Kreis. Die Beziehungen zum Ausland dürfen allerdings nicht belastet werden

durch eine diskriminierende Zuweisung der Länder ausserhalb Europas und Nordamerikas zum dritten Kreis. Es sind vielmehr klare Kriterien nötig, die sich auf ethische Grundsätze abstützen und die auch die wirtschaftlichen Interessen und Möglichkeiten unseres Landes mitberücksichtigen. Unser Asylrecht muss wieder jene Funktion übernehmen, für die es geschaffen worden ist. Nur 5 Prozent der Asylbewerber sind Verfolgte, über 95 Prozent der Asylbewerber suchen in der Schweiz nicht Schutz, sondern Arbeit und Verdienst. Wir können dieses Migrationsproblem nicht mit unserem Asylrecht lösen, das wieder auf die ihm zugedachte Rolle gemäss dem Genfer Flüchtlingsabkommen von 1951 und dem Protokoll von New York von 1967 zurückzubinden ist.
Wir müssen uns illusionslos mit dem weltweiten Problem der Migration und der Rolle der Schweiz auseinandersetzen. Wir kommen nicht darum herum, eine klare Bevölkerungspolitik zu definieren und zu quantifizieren. Wir sind nun einmal kein Einwanderungsland. Pro Quadratkilometer leben in unserem kleinen, dichtbesiedelten Land 155 Einwohner, dreimal soviel wie in der Türkei, sechzigmal soviel wie in Kanada. Wir stossen damit an unsere natürlichen Grenzen, die uns durch die Kleinheit unseres Landes und durch unsere Umwelt vorgegeben sind. Soviel zum Strategiebericht selbst.
Die Ueberlegungen des Bundesrates zur langfristigen Ausländer- und Flüchtlingspolitik dürfen indessen nicht von den akuten Problemen ablenken. Der Strategiebericht bringt kurzfristig nichts, anderseits haben wir da einen dringenden Handlungsbedarf. Wir haben alles zu unternehmen, um die Asylverfahren weiter zu beschleunigen. Im Normalfall genügt eine summarische Begründung der Entscheide. Vor allem bei Bewerbern aus den sogenannten Safe countries sind bereits in den Empfangsstellen Nichteintretensentscheide mit sofortigem Vollzug zu fällen. Das Asylverfahren muss auf maximal sechs Monate verkürzt werden, wobei die neuen Gesuche prioritär zu behandeln sind. Die Kantone haben für diese Zeitspanne ein generelles Arbeitsverbot zu erlassen. Auch müssen die Wegweisungen konsequent vollzogen werden. Den Standardbeschwerden ist die aufschiebende Wirkung zu entziehen.
Soweit nötig, sind die Etatbestände nochmals aufzustocken. Die Entscheidungskapazität muss auf die Zahl der Asylbewerber ausgerichtet sein. Uebersteigen die neuen Asylgesuche diese maximale verwaltungsinterne Kapazität, so müssen neue Wege gesucht und gefunden werden. Nach Meinung der FDP dürfen in einer solchen Situation von einer bestimmten Limite an keine Asylgesuche von illegal eingereisten Asylbewerbern mehr entgegengenommen werden. In dieser Situation müssten die zusätzlichen Asylbewerber unverzüglich dem Wegweisungsverfahren zugeführt werden.
Eine solche Asylpolitik muss in eine aktive Aussenpolitik unseres Landes eingebunden sein. Zum einen sind die internationalen Anstrengungen zur Harmonisierung des Asylrechtes zu verstärken. Ein Beitritt der Schweiz zum Erstasylabkommen der EG scheint unerlässlich. In einer intensiven internationalen Zusammenarbeit müssen wir mithelfen, die Armut und die Gewaltherrschaft in den Herkunftsländern zu bekämpfen. In kritischen Herkunftsländern sind international überwachte, verfolgungssichere Räume zu schaffen. Angesichts des immer noch wachsenden Migrationsdruckes müssen wir uns indessen auf eine mögliche weitere Verschärfung der Situation einstellen. Wir müssen illusionslos die nötigen Massnahmen planen, falls unsere Politik nicht zum Ziele führt.
Zu diesen vorsorglichen Massnahmen gehört die Bereitstellung von weiteren Unterkünften, und zwar landesweit, durch den Zivilschutz; dazu gehört die Schaffung von Grosszentren, die durch gemischte Formationen aus Armee, Zivilschutz und privaten Organisationen betrieben werden können; dazu gehört in ausserordentlichen Lagen auch der Einsatz der Armee zur Eindämmung der illegalen Einwanderung.
Wir müssen jetzt die für solche ausserordentlichen Massnahmen nötigen Rechtsgrundlagen schaffen. Wir müssen alles daransetzen, dass wir wieder handlungsfähig werden und bleiben. Die Asyl- und Fürsorgebehörden verdienen für die Bewältigung ihrer schwierigen und undankbaren Aufgabe die Anerkennung und Unterstützung durch die Oeffentlichkeit. Seitens der Hilfswerke erwarten wir eine aktive Mithilfe bei der Problemlösung.
Die FDP-Fraktion nimmt vom Bericht Kenntnis, sie stellt sich im übrigen hinter die Anträge des Bundesrates zu den persönlichen Vorstössen und lehnt die beiden Initiativen ab.

Frau **Fankhauser:** Die Völkerwanderung wurde als neuer Feind identifiziert, erwähnt u. a. in der Diskussion zum Sicherheitsbericht letzte Woche. Mit Abschreckungsmassnahmen wird Dissuasion gegen die Armen der Welt betrieben. Diese Taktik fördert die Polarisierung und schürt den Fremdenhass. Die Schwächsten der Gesellschaft tragen die Folgen.
In den achtziger Jahren hat sich die schweizerische Wirtschaft mit dem Atatürk-Staudamm einen fetten Fisch geholt, mit einer halben Milliarde ERG-Geldern notabene. Die Folgen: 135 Dörfer mussten evakuiert werden. Mehr als 100 000 Menschen haben ihre Heimat verloren, sind zur Flucht gezwungen worden. Das ist einiges mehr, als seit 1987 insgesamt in der Schweiz Asylgesuche eingereicht wurden. Betroffen: die Aermsten.
In der Schweiz wird eine grosse Zahl von Arbeitssuchenden nach unwidersprochenen Aussagen des Biga und der Gewerkschaften schwarz beschäftigt. Generell werden billige ausländische Arbeitskräfte missbraucht, um temporäre Strukturanpassungen vorzunehmen, Strukturschwächen abzufedern oder um sich Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Nach Aussagen des Angestelltenverbandes des Gastgewerbes müsste im Mittelland ohne Asylsuchende eine ganze Reihe von Gaststätten dichtmachen. Im Aargau ist jeder neunte Angestellte im Gastgewerbe ein Asylbewerber. Einerseits sind diese Arbeitskräfte sehr begehrt, andererseits werden diese Menschen angefeindet. Die Wirtschaft hat Appetit auf junge, mobile, möglichst günstige Arbeitskräfte. Die Schwachen haben das Nachsehen. Der Profit liegt immer auf der gleichen Seite. Die Kosten tragen auch immer die gleichen, nämlich die Schwächsten.
Mit Angst, dem wirksamsten Machtmittel, wird jetzt Politik gemacht. Diese Politik schafft Unruhe. Sie gefährdet den sozialen Frieden.
Wir lehnen die vom Bundesrat vorgeschlagene Dreikreise-Weltordnung ab. Freizügigkeit in Europa ja, aber mit sozialen Leitplanken; weitere Rekrutierungen nach dem Rosinenpickerprinzip nein. Wir wollen Gerechtigkeit anstelle von Profitmaximierung. Die Arbeitsmarktpolitik mit der darauf bauenden Ausländerpolitik und die Asylpolitik müssen getrennt voneinander geregelt werden, sonst entwickelt sich die erste auf Kosten der Schutzsuchenden.
Die Schweiz soll sich überlegen, welchen Beitrag sie zum Schutz von bedrohten Völkern und zum Schutz von Verfolgten leisten kann, leisten will; dies als Beitrag zum Frieden. Wir können nicht alle Schutzsuchenden aufnehmen, Herr Rychen. Wir können aber einiges mehr tun, hier und besonders in den Fluchtländern, nach ethischen Prinzipien, wie vom Bundesrat ausgeführt, aber auch aus Vernunft. Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus Ländern, in denen Zweifel über die Einhaltung der Menschenrechte bestehen, haben Anspruch auf ein sorgfältiges, rechtsstaatlich einwandfreies Abklärungsverfahren. Die Beanstandungen der Geschäftsprüfungskommission zum Asylverfahren müssen ernst genommen werden und umgehend in der Praxis ihren Niederschlag finden. Es ist unerträglich zu wissen, dass die Schweiz versuchen könnte, ihre interne Fremdenfeindlichkeit durch Verachtung der Rechtsstaatlichkeit zu bewältigen.
Viele Probleme stehen im Zusammenhang mit der Qualität und der Dauer des Asylverfahrens. Die qualitative Verbesserung der Entscheide und die zügige Abwicklung des Verfahrens sind eminent wichtig für die Beruhigung der angespannten Lage.
Die Unabhängige Beschwerdeinstanz wird ebenfalls positive Wirkungen entfalten.
Ein Arbeitsverbot kann im Sinne eines Tatbeweises maximal sechs Monate dauern, vorausgesetzt, das Verfahren könne in dieser Zeit durchgeführt werden, und ebenfalls vorausgesetzt, dass die Arbeitgeber, die Menschen illegal beschäftigen, tüchtig am Wickel gepackt werden. Hiezu haben die Räte bekannt-

lich – aber unverständlicherweise ziemlich wirkungslos – schon 1988 die Strafbestimmungen verschärft.
Die Verfahrenskapazität – ein Engpass der Asylpolitik – könnte durch vermehrte, rasche und positive Entscheide und durch die vorläufige Aufnahme von Gewaltflüchtlingen wesentlich verbessert werden. Ist das Verfahren kürzer, dann werden die Unterbringungsprobleme auch kleiner. Bei grossem Andrang soll der Bund seine Armeeunterkünfte zur Verfügung stellen. Die Betreuung aber ist und bleibt eine zivile Aufgabe. Einige Kantone, wie z. B. Basel, haben interessante Vorschläge für eine sinnvolle Nutzung der Verfahrensdauer bei Asylgesuchen entwickelt. Die Entwicklungshilfe in den Fluchtländern könnte durchaus hier mit den betroffenen Menschen anfangen. Gegen die immer raffinierter operierenden Menschenhändler – Schlepper genannt – braucht es sehr gut ausgebildete Profis. Amateure an der Grenze im dreiwöchigen Turnus sind längerfristig wirkungslos.
Anstelle der bisherigen unproduktiven Abschreckungspolitik soll der Bundesrat positive Massnahmen entwickeln, am besten europäisch koordiniert. Die Migration kann nicht nur auf eine ökonomische Frage reduziert werden. Sie ist oft die Konsequenz der Sehnsucht der Menschen nach Demokratie und Freiheit. Die Förderung der Menschenrechte, die Durchsetzung der Antifolterkonvention, der Schutz der Minderheiten und die Entwicklung der demokratischen Rechte als Massnahmen gegen die Flucht haben am meisten Chancen, wenn möglichst viele Staaten am gleichen Strick ziehen. Die Schweiz ist prädestiniert, hier eine Führungsrolle zu übernehmen. Wir wünschen dem Bundesrat Mut zur Einhaltung der im Bericht erwähnten ethischen Grundsätze. Namentlich sollte niemand durch schweizerische Massnahmen der Folter oder dem Hungertod ausgesetzt werden. Die Begrenzung des Reichtumsgefälles, erwähnt auf Seite 15 des Berichts, soll sofort und laufend konkretisiert werden. Unsere Stellungnahme, Herr Bundesrat, kann in Anbetracht der kurzen Frist zwischen Publikation des Berichts und der Debatte nur eine unvollständige und vorläufige sein. Wenn nötig, werden wir unsere Forderungen und unsere Kritik wieder einbringen, wenn Entscheide fällig sind.

Seiler Rolf: Die weltweiten Flucht- und Wanderungsbewegungen mit ihrem zum Teil unvorstellbaren Elend sind eines der alarmierendsten Zeichen der heutigen Zeit. Diese Menschen in Not bedeuten für uns eine besondere Herausforderung. Wie können wir mithelfen, diese Not zu lindern, und wie begegnen wir denjenigen, die an unsere Türe klopfen? Wir von der CVP halten vor allem dafür, dass es gilt, Bedingungen zu schaffen, unter denen die Menschen zu ihren Rechten kommen und Gerechtigkeit und Nächstenliebe inhaltsvolle Begriffe sind. Das Recht auf Leben, der Schutz gegen Misshandlung und Unterdrückung und das Recht auf geistige Freiheit sollen überall gewährt sein. Wir wollen unseren Beitrag leisten, um den Schwachen dieser Welt auch eine Zukunftsperspektive zu verschaffen. In den staatspolitischen Leitlinien des Strategieberichtes, die wir unterstützen, glauben wir zu erkennen, dass der Bundesrat unsere Grundhaltung wenigstens teilweise teilt.
Als neue Ausländerpolitik schlägt nun der Bundesrat das Dreikreisemodell vor. Dieses Modell scheint uns mehr als problematisch: Zum einen ist es sehr europabezogen, und zum zweiten – und das wiegt wesentlich schwerer – sind wir mit den Kriterien des zweiten und dritten Kreises auf dem besten Wege, selbst Menschenrechte zu verletzen. Die mutigere Tat, die wir erwarten, wäre die Ratifikation der Uno-Konvention gegen Rassismus und eine schweizerische Anschlussgesetzgebung. Mit der schrittweisen Einführung der Freizügigkeit mit den Staaten der EG und der Efta und der damit verbundenen Aufhebung des Saisonnierstatuts können wir uns dagegen einverstanden erklären.
Besondere Probleme und Sorgen werden uns auch in Zukunft Flüchtlinge aller Art bereiten. Der Migrationsdruck wird zunehmen, und dieser Migrationsdruck aus dem Süden und Osten überfordert die wirtschaftliche, sozialpolitische und kulturelle Aufnahmefähigkeit der meisten westeuropäischen Staaten. Mit dem Zuschlagen der Grenztore und der Errichtung von neuen asyl- und ausländerrechtlichen Mauern kann das Problem allerdings nicht gelöst werden. Notwendig ist eine internationale Zusammenarbeit, einerseits innerhalb Europas und anderseits aller industrialisierter Staaten, um die Ursachen der Völkerwanderungen zu beseitigen. Angesichts der bevorstehenden Oeffnung der Grenzen innerhalb der EG ist eine Harmonisierung der Asyl- und Einwanderungspolitik auf europäischer Ebene dringend nötig. In diese Harmonisierung sind auch die Efta-Staaten miteinzuschliessen. Wir sollten zu einer europäischen Flüchtlingskonvention kommen. Eine solche Charta der Asylpolitik muss sich jedoch an menschenrechtlichen und humanitären Kriterien orientieren. Die Schweiz sollte die Initiative ergreifen, um diese europäische Koordination und Kooperation zu verwirklichen.
Um den Strom von Elends- und Umweltflüchtlingen aufzuhalten, müssen wir auch Abwehrstrategien entwickeln, die an der Wurzel der neuen Völkerwanderung ansetzen. Wir müssen mithelfen, die Lebensbedingungen in den Herkunftsländern der Flüchtlinge zu verbessern. Dazu bedarf es insbesondere einer Neuorientierung, einer Neuordnung der wirtschaftlichen Kooperation zwischen Nord und Süd. Es gilt, Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Entwicklungsländern möglich machen, im Wettbewerb mit den Industrieländern einigermassen gleichzuziehen. Das heisst unter anderem: Verzicht der Industriestaaten auf protektionistische Handelshemmnisse, die den Produkten aus der Dritten Welt den Zugang zu den Märkten erschweren oder vielfach gar verunmöglichen. Wenn wir den Entwicklungsländern mehr Chancen geben wollen, müssen wir auch unsere Handelspolitik zur Diskussion stellen.
Zu den Rahmenbedingungen gehören ebenfalls finanzielle und technologische Hilfen, um die Entwicklungsländer in die Lage zu versetzen, ihre ökologischen Probleme von weltweiter Bedeutung wirksam anzugehen. Ferner gehört dazu eine massive und gezielte Entlastung der Entwicklungsländer in ihren Schuldendienstverpflichtungen gegenüber den Kreditgebern der Industrienationen. Zu Recht schreibt nun der Bundesrat in seinem Bericht, dass nur ein Ausgleich der Kluft zwischen den reichen und den armen Staaten die Migrationsbewegungen verlangsamen könnte. Es scheint uns aber fatal, wenn der Bundesrat weiterfährt: «Zurzeit deutet allerdings nichts darauf hin, dass sich das Gefälle in Zukunft verringern wird.» (S. 47)
Natürlich wird sich dieses Gefälle nicht von selbst verringern. Dazu braucht es unsere Hilfe. Es braucht die Hilfe der Industrienationen. Und diese Hilfe kostet Geld. Konkret: Wir müssen bereit sein, ein Stück unseres Wohlstandes zum Abbau des internationalen Wohlstandsgefälles einzusetzen. Wenn es uns mit der Eindämmung der neuen Völkerwanderung ernst ist, müssen wir uns auch bewusst sein, dass dies ohne einen internationalen Lastenausgleich nicht möglich ist. Die Inseln materiellen Wohlstandes – wir gehören auch dazu – in einer Welt der Entbehrungen können sich nicht auf Dauer in einer «Arche Noah der Glückseligen» einmauern. Wir erwarten vom Bundesrat, dass er auch hier die Initiative ergreift, eine Konferenz der Industriestaaten einberuft, um eine gemeinsame Politik im Sinne der genannten Rahmenbedingungen und des internationalen Lastenausgleichs, eine Migrationspolitik und eine Politik der gemeinsamen Entwicklungshilfe zu erarbeiten.
Wir sind überzeugt, dass diese internationalen Kontakte auch bei uns zu einer neuen Einwanderungspolitik mit multi- und bilateralen Abkommen führen müssen. In den betroffenen Ländern muss diese Einwanderungspolitik durch eine offensive Informationspolitik über unsere Arbeitsmöglichkeiten begleitet sein. Gefragt ist heute eine aktivere und offensivere Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik. Nur damit kann es uns gelingen, den Druck an unseren Grenzen wenigstens zu vermindern. Von einer solchen offensiven Politik ist im vorliegenden Bericht leider wenig zu lesen.
In der aktuellen Situation unterstützen wir die Stossrichtung des Bundesrates. Wir begrüssen die Beschleunigung der Verfahren mit dem Ziel, Entscheide innerhalb von sechs Monaten zu fällen und für diese Zeit ein Arbeitsverbot zu erlassen. Wir begrüssen die Schaffung eines Status für Gewaltflüchtlinge, und wir begrüssen ebenfalls die intensivierte Bekämpfung des Schlepperwesens. Wir sind ebenfalls der Meinung, dass die

Wegweisung, wenn sie verfügt ist, auch vollzogen werden muss.
Zum Schluss: Im Sinne einer umfassenden Orientierung der Bürgerinnen und Bürger sollte dieser Strategiebericht periodisch ergänzt und zudem eine Erfolgskontrolle vorgelegt werden. Mit einer umfassenden, offenen und ehrlichen Information ist man viel eher in der Lage, Verständnis für die schwierige Situation der bei uns Hilfe suchenden Menschen zu wecken und wenigstens einen minimalen Grundkonsens für eine menschenwürdige Flüchtlingspolitik herbeizuführen. Wer diese armen Menschen für die Erreichung seiner politischen Ziele missbraucht oder gar zur Fronarbeit verpflichten will, handelt gewissen- und verantwortungslos.
In diesem Sinne nimmt die CVP-Fraktion von diesem Bericht Kenntnis und weist den Rückweisungsantrag von Herrn Ruf zurück.

M. **Coutau:** Il était grand temps que le Conseil fédéral énonce ses intentions en matière de politique à l'égard des étrangers et des réfugiés et que le Parlement puisse en débattre. La présence d'un nombre croissant d'étrangers sur notre territoire ne doit pas être considéré comme un tabou. Ce fut un peu le cas dans les années soixante et nous n'avons eu à en subir les conséquences politiques pénibles que trop longtemps.
La pression migratoire des requérants d'asile et les effets qu'ils engendrent à la fois au sein de la population, à qui l'autorité demande de les accueillir, et sur les finances de la Confédération, des cantons et des communes est un fait. Les échéances quasi immédiates de la construction européenne et les décisions relatives au rôle que la Suisse entend y jouer sont une autre donnée pressante. Le déficit démographique qui fait peser de lourdes menaces sur la capacité de relève des forces de travail suisses, déjà dans de nombreux secteurs à l'heure actuelle et à plus long terme en relation avec l'effectif des personnes âgées, est une réalité de plus en plus reconnue. Je salue, personnellement, la clarté avec laquelle le président de la commission a insisté sur cet aspect des choses. Tous ces facteurs et quelques autres confirment bien la nécessité d'un tel rapport. Le groupe libéral remercie le Conseil fédéral de l'avoir élaboré maintenant.
Mais si nous reconnaissons que les divers aspects de la présence des étrangers en Suisse doivent bien faire l'objet d'une réflexion aussi globale que possible, nous entendons souligner les distinctions à établir dans cet ensemble. Pour bien marquer ces distinctions, le groupe libéral intervient en deux temps dans ce débat: M. Gros donnera notre avis sur la politique des réfugiés et, pour ma part, je m'exprimerai sur la situation des autres étrangers.
Cette distinction s'impose à maints égards. Nous sommes particulièrement sensibles à l'inégalité de traitement qui existe – le Conseil fédéral lui-même l'indique dans son rapport – entre les requérants d'asile et les autres étrangers. Ces derniers issus souvent des pays les plus proches, y compris parfois les frontaliers, cherchent un emploi en Suisse en suivant les longues et difficiles procédures actuellement en vigueur, à l'appel même de nos hôpitaux, de nos écoles, de nos entreprises, de notre culture. Ils se heurtent à des contingentements très rigides. En revanche, les requérants d'asile bénéficieraient d'une sorte de priorité à la seule faveur de l'éloignement de leur pays d'origine et de l'absence de leurs documents d'identité! Pour cette première raison, une telle distinction s'impose. Elle s'impose encore pour des motifs de réciprocité en faveur de Suisses qui entendent aussi pouvoir s'établir chez nos voisins pour des périodes plus ou moins longues. Cette distinction s'impose encore parce que nous pensons que la libre circulation des personnes ne peut porter ses fruits que si elle concerne des hommes et des femmes qui partagent des références culturelles puisées dans des patrimoines communs.
Nous entendons bien ne pas confondre politique humanitaire et politique de l'emploi. C'est pourquoi nous souscrivons à la conception des trois cercles, à cette réserve prêt qu'elle doit s'appliquer avec l'esprit de nuance et non de façon rigide ou dogmatique. La libéralisation qui concerne le premier cercle trouve notre approbation pour autant qu'elle soit progressive, avec des périodes de transition suffisantes, et qu'elle soit également réciproque pour nos propres compatriotes.
Quant aux efforts d'intégration des étrangers, ils ne doivent pas se borner à la formation et au perfectionnement professionnels. Des efforts soutenus doivent se poursuivre dans les domaines scolaire et culturel au sens large, qui relèvent des cantons.
Nous pensons que ce processus d'intégration devrait aboutir beaucoup plus fréquemment à une naturalisation pure et simple. Des obstacles encore trop nombreux se dressent sur cette voie; cantons et communes pourraient utilement, dans ce domaine aussi, apporter une contribution positive. Nous nous félicitons que, dans ce domaine, la Confédération ait sensiblement favorisé les choses en renonçant à exiger des candidats à la naturalisation qu'ils abjurent en quelque sorte leur nationalité d'origine.
Enfin, nous réaffirmons que le juste équilibre entre population suisse et population étrangère ne se mesure pas exclusivement en terme quantitatif. L'exemple du canton de Genève est à cet égard illustratif.
Je conclus en disant que la proximité culturelle et la qualité de l'accueil, y compris dans le monde du travail, sont des critères plus sûrs que des théories irréalistes de réception illimitée et indifférenciée. Ces dernières, si bien intentionnées soient-elles, nous conduiraient à alimenter les menaces de xénophobie, toujours latentes et toujours détestables. Nous prenons acte du rapport et nous rejetons la proposition de renvoi de M. Ruf.

Schmid: Der Bericht unserer Landesregierung zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik krankt nach Auffassung der grünen Fraktion von Anfang bis Ende an einem inneren Widerspruch. Der Bundesrat will nämlich zwei Dinge verwirklichen, die einander im Grunde entgegensetzt sind. Zwei Seelen wohnen, ach, in seiner Brust: eine arbeitsmarktpolitische, EG-freundliche und eine unter dem Druck der Asylbewerber zur Abschottung neigende. Die eine drängt nach unbeschränktem grenzüberschreitendem Personenverkehr, die andere möchte die Grenzen versiegeln für Menschen, die uns nichts einbringen, denen wir aber etwas schulden. Allerdings sind unsere Magistraten nicht die einzigen, die in diesem Zwiespalt zu leben versuchen. Alle EG-Begeisterten und EG-Initianten stehen vor demselben Dilemma.
Nun kann man bekanntlich nicht Grenzen gleichzeitig öffnen und schliessen, sie für Europäer in Luft auflösen und für Nichteuropäer undurchdringlich machen. Um dennoch beides zu realisieren, kommt der Bundesrat auf das Dreikreisemodell. Es ermöglicht es, innerhalb Europas totalen Handel und grösstmögliche Mobilität zu gewähren. Die Eintrittsverweigerung der weniger Bemittelten und gar nicht Gefragten erfolgt dann an den Grenzen des EG/Efta-Raumes. Diese unangenehme Aufgabe vollziehen somit andere, das Problem wird aber lediglich verschoben. Auf lange Sicht geht die Rechnung nicht auf. Das Wohlstandsgefälle und damit der Druck der Einwanderungsströme nehmen im Gegenteil noch zu, wenn wir uns nicht gemeinsam in Europa zu einer ausserordentlichen humanitären Anstrengung für die Länder des Ostens und des Südens zusammentun. Mit Recht weist der Bundesrat darauf hin, dass die Opfer, die wir in diesem Zusammenhang zu erbringen haben, es im Grunde nicht erlauben, den Expansionsbedürfnissen unserer materiellen Unersättlichkeit weiter nachzugeben.
Um im Widerstreit der Interessen zu Entscheidungen zu gelangen, braucht es zunächst einmal staatspolitische Leitlinien. Der Bundesrat hat meines Wissens zum ersten Mal solche aufgestellt. Und wie das so geht, wenn man etwas Neues versucht: Man bleibt oft auf halbem Wege stehen. Zum einen enthalten die Leitlinien neben verschiedenwertigen Anliegen auch Forderungen, die erst in eine Wertordnung umgesetzt werden müssen. Die Integration der Schweiz in Europa ist kein Wert an sich. Sie wird lediglich zur Realisierung bestimmter Werte angestrebt – für welche, das werden wir uns noch genauer ansehen. Auch das, was als Wahrung der nationalen Identität bezeichnet wird, ist kein Wert an sich, sondern enthält verschiedene Wertqualitäten. Somit bleiben unseres Erach-

tens im wesentlichen – etwas vereinfacht dargestellt – vier Wertkategorien:
1. ethische und soziale Anliegen, also Solidarität und Menschenwürde;
2. politische, insbesondere demokratische Rechte und Freiheiten;
3. ökologische Werte im Sinne gesicherter Lebensgrundlagen;
4. ökonomische Prosperität und materieller Wohlstand.
Entscheidend ist nun aber – da begeht der Bundesrat eine Unterlassungssünde –, in welcher Rangordnung diese Werte zueinander stehen und welche Dringlichkeit ihrer Realisierung aufgrund der Lagebeurteilung besteht. Wenn jedoch der Bundesrat alle seine Zielsetzungen als gleichwertig betrachtet, dann kann es nicht verwundern, wenn er sich ausserstande fühlt zu handeln. Er muss sich entscheiden, was hier und jetzt Priorität hat, was dabei hintangestellt werden kann oder als erfüllt gelten darf.
Wir sind nun der entschiedenen Auffassung, die wirtschaftliche Kraft und der materielle Wohlstand in unserem Land seien ausreichend entwickelt und bedürften keiner generellen weiteren Aufblähung mehr, nur noch gezielter Förderung dort, wo es not tut. Anderseits ist es absolut verständlich, wenn Menschen um eine existentielle Besserstellung kämpfen und zu uns kommen; nicht nur, wenn sie verfolgt werden, sondern weil es ihnen wirtschaftlich schlecht geht. Wir können natürlich nicht Hunderttausende zusätzlich verkraften und auch unser Territorium nicht. Dies würde auch zu wachsenden Spannungen im Zusammenleben und zu einer Uebernutzung der Lebensgrundlagen führen.
Wir stellen zudem fest, dass der Bundesrat wie auch die Anhänger eines Europa ohne Grenzen noch einen weiteren Aspekt des menschlichen Zusammenlebens und der Regelung der Lebensverhältnisse ausser acht lassen, nämlich die Bedeutung von überschaubaren Räumen und die Funktion von Grenzen. Grenzen haben heute zu Unrecht nur den negativen Anstrich der Abschottung, der Isolation und der Abwehr. Grenzen haben jedoch ursprünglich den Sinn, einen für die Menschen vertrauten Bereich abzustecken, innerhalb welchem etwas in Eigenverantwortung aufgebaut und verbindlich gestaltet werden kann. Wo dieses Ziel erreicht wird, erfolgt grenzüberschreitende Zusammenarbeit wie von selbst, ja ist das Natürlichste der Welt. Zentralregierungen hingegen lähmen die Zusammenarbeit und schwächen den Sinn für Verantwortung.
Die grüne Fraktion stellt sich das Konzept einer ganzheitlichen Ausländer- und Flüchtlingspolitik folgendermassen vor:
Auf internationaler Ebene: Planung und Koordination einer umfassenden und gezielten Aufbauarbeit in den Herkunftsländern der Asylbewerber. Das Schwergewicht dieser Hilfe ist auf den Primärsektor zu legen, also Landwirtschaft, Handwerk, Kleingewerbe, unter Respektierung der einheimischen Kultur und Tradition, damit möglichst rasch eine Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern sichergestellt werden kann. Dann wirtschaftliche Aufbauhilfe in Ländern mit darniederliegenden Unternehmen und hoher Arbeitslosigkeit, wobei Umweltvorschriften streng einzuhalten sind und dem Primärsektor prinzipiell Vorrang gebührt, nicht Mammutwerken, die grossflächige Zerstörung von Lebensgrundlagen bewirken. Ferner Handel und Entwicklungszusammenarbeit generell zu fairen Bedingungen. Dann eine entwicklungsverträgliche Aussenwirtschaftspolitik, d. h. keine Fluchtgeldhortung, Waffenausfuhrverbot, Bindung des Handels an Menschenrechtsforderungen.
Erst dann können wir allenfalls parallel zu dieser Aufbauarbeit Abkommen treffen, wie wir sukzessive Einwanderer in Gebiete zurückführen können, wo die Verhältnisse durch unsere Hilfe besser geworden sind.
Und das sind die Massnahmen, die wir uns auf nationaler Ebene vorstellen: Wir sind nach wie vor für eine Globallösung für die seit zwei, drei oder mehr Jahren in der Schweiz lebenden Asylbewerber und ihrer Familien. Weiterhin sind wir für die Aufnahme von Flüchtlingen, die politisch verfolgt werden und an Leib und Leben bedroht sind. Dann Arbeitsmöglichkeit für alle Asylbewerber während der Dauer ihres Aufenthaltes. Hier könnte man überlegen, ob angemessene Lohnanteile dazu dienen, die von Asylbewerbern verursachten Kosten abzugelten sowie einen Fonds zu speisen, der für die Aufbauarbeit in den Herkunftsgebieten eingesetzt wird.
Weiter langfristig die Abschaffung des Saisonnierstatuts, mittelfristig eine Reduktion auf wirklich saisonale Branchen, soweit diese nicht mit bereits ansässigen Ausländerinnen und Ausländern, inklusive Asylbewerber, versehen werden können.
Schliesslich müssen wir auch daran denken, dass die Gesamtbevölkerung in unserem Land zu stabilisieren ist, und zwar in erster Linie mittels Plafonierung der nicht standortabhängigen Arbeitsplätze.
Sollte der Zustrom der Einwanderer nicht mehr verkraftbare Ausmasse annehmen, dann werden die Probleme ein Vielfaches davon betragen, was jetzt von uns gefordert wird. Darum sollten wir alles tun, dass es nicht so weit kommt.
Wenn wir die Menschen auf dieser Erde satt machen wollen, dann müssen wir von der Unersättlichkeit des totalen Marktes absehen, der hier in Europa inszeniert werden soll. Einmal mehr haben wir nicht zu fragen, was möglich ist, sondern wie das Notwendige möglich gemacht wird. Eine andere Wahl haben wir nicht.

M. **Gros:** Le groupe libéral tient à remercier le Conseil fédéral de ce rapport qui constitue une bonne photographie de la situation actuelle concernant les étrangers et les réfugiés. M. Coutau a eu l'occasion d'exprimer l'avis du groupe sur le volet «étrangers» de ce rapport, je me bornerai donc à aborder celui de la politique d'asile.
Le Conseil fédéral admet lui-même que ce rapport n'apporte pas de solutions toutes faites – qui, d'ailleurs, oserait prétendre les connaître? Il attend que quelques voies soient tracées pendant le débat d'aujourd'hui et le groupe libéral entend y contribuer de façon constructive.
Placer le problème de l'asile dans une perspective européenne et même internationale nous semble parfaitement justifié, tant il est vrai que notre petit pays, situé de surcroît au centre du continent, n'est, à l'évidence, pas armé pour faire face seul à l'afflux massif de requérants, surtout étant donné que cet afflux s'est transformé en un vaste mouvement migratoire sud–nord et que l'on peut raisonnablement s'attendre au même phénomène dans le sens est–ouest. Il est donc prioritaire d'engager des négociations en vue d'une adhésion à la Convention de Dublin relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats Membres des Communautés européennes, et ce, dans les plus brefs délais, sous peine de voir la Suisse devenir le but de tous les requérants déboutés dans les autres pays d'Europe.
Le groupe libéral demande au Conseil fédéral de prendre davantage d'initiative en vue de collaborer avec l'Europe dans ce domaine, même si ces sujets ne sont pas expressément prévus dans le traité sur l'Espace économique européen et même si, selon son article 21, cette convention est ouverte à l'adhésion de tout Etat qui devient membre des Communautés européennes.
Sur un plan international plus large, le Conseil fédéral entend renforcer l'aide de la Suisse aux pays de provenance des requérants. Le groupe libéral souscrit à ce voeu, mais attire cependant l'attention du gouvernement sur le fait qu'il s'agit d'une action à très long terme et que celle-ci implique une réorientation fondamentale de la politique d'aide au tiers monde menée jusqu'ici. Notre pays s'est toujours fixé pour vocation la réalisation de projets concrets dans les Etats les plus pauvres de la planète. Or, en général, ce n'est pas de ces pays que viennent les requérants d'asile. Il faut donc être conscient qu'il s'agit là d'un changement important de notre politique étrangère. Nous soutenons cependant ces options, sans toutefois nous faire trop d'illusions sur les effets que pourrait avoir notre aide sur les flux migratoires et en insistant pour que l'aide aux pays les plus pauvres soit maintenue.
Si nous voulons avoir, à relativement court terme, une influence sur le phénomène, c'est bien sur notre politique intérieure qu'il faut agir, et là il faut bien admettre que le rapport du

Conseil fédéral constitue un diagnostic très pessimiste: 50 000 demandes d'asile auront été déposées en 1991, 100 000 seront encore pendantes à la fin de cette année, et l'on doit s'attendre au dépôt de 75 000 demandes en 1992. Cette courbe des demandes monte plus vite que celle du traitement des dossiers. Le groupe libéral est d'avis qu'il faut avoir le courage de lire ce rapport entre les lignes et de découvrir le véritable diagnostic, à savoir l'échec de la loi sur l'asile et celui de ses multiples révisions. Etendre l'interdiction de travail à six mois, renforcer les contrôles aux frontières, désigner d'autres «safe countries», augmenter le personnel de l'Office fédéral des réfugiés, etc., toutes ces mesures ne sont pas à même de résoudre le gigantesque problème auquel nous sommes confrontés.
Faut-il vraiment créer une bureaucratie démesurée pour, en définitive, n'accueillir qu'un nombre ridiculement bas de réfugiés? Cette situation n'est plus conforme, Monsieur le Conseiller fédéral, à la tradition humanitaire de la Suisse, qui nous impose d'accueillir des réfugiés et non pas des requérants. Or, nous faisons exactement le contraire, et le taux d'acceptation au statut de réfugié ne cesse de diminuer. Si l'on ajoute à ce triste tableau la montée des sentiments xénophobes, on voit qu'il devient urgent d'envisager une autre politique d'asile.
Voici la voie que le groupe libéral soumet à votre réflexion. Il faut abroger la loi sur l'asile et en revenir à un système unique de contingent, selon une procédure qui pourrait être la suivante:
1. Le Haut-Commissariat pour les réfugiés détermine quels sont les pays dont les ressortissants sont susceptibles d'être reconnus comme des réfugiés potentiels;
2. le Conseil fédéral décide chaque année du nombre et de la provenance des réfugiés que la Suisse est prête à accueillir en se ménageant la possibilité d'augmenter ce contingent en cas de bouleversements dans certains pays;
3. les dossiers des requérants sont traités par le Haut-Commissariat, éventuellement en collaboration avec une délégation suisse, dans les pays où vivent les requérants et non plus en Suisse;
4. la Suisse accueille et accorde le statut de réfugiés à tous ceux qui répondent aux conditions que je viens de définir;
5. l'entrée dans notre pays est refusée à tous les autres, sauf cas tout à fait exceptionnel.
Cette voie possible pour notre politique d'asile a déjà fait l'objet d'un postulat libéral déposé l'an dernier et accepté par le Conseil fédéral, puis par notre conseil. Elle se distingue d'autres propositions visant à introduire un contingent en ce sens qu'elle permettrait d'accueillir directement des réfugiés et non plus des requérants, évitant ainsi l'interminable enquête qui a lieu sur notre territoire et qui suscite tant de faux espoirs. A dire vrai, cette proposition se rapproche de la situation qui existait avant l'entrée en vigueur de la loi et qui avait permis à la Suisse d'accueillir, par exemple, les réfugiés de Hongrie, de Tchécoslovaquie, du Vietnam et du Chili. Cette solution peut nous mettre en porte-à-faux avec la Convention de Genève sur les réfugiés et notamment avec le principe du non-refoulement.
Le groupe libéral demande au Conseil fédéral de prendre rapidement l'initiative de réunir nos partenaires européens pour renégocier cette convention. N'oublions pas qu'elle a été élaborée en 1951, en plein stalinisme, donc elle est principalement conçue pour les victimes des régimes communistes. La situation actuelle de migration globale nous impose de revoir cette convention ou, si nos partenaires ne voulaient pas la renégocier, de la dénoncer.
Monsieur le Conseiller fédéral, le groupe libéral vous demande de sortir l'asile du juridisme dans lequel il est enfermé. Il faut cesser de considérer que l'octroi ou le refus de l'asile est une décision juridique à laquelle un requérant a droit, alors qu'il s'agit d'une décision politique, et que le droit est celui de l'Etat souverain d'offrir sa protection ou non à un ressortissant d'un autre Etat. Aujourd'hui, notre loi éveille des espoirs infondés chez les candidats à l'asile, qui doivent attendre plusieurs mois, voire plusieurs années qu'une décision soit prise à leur sujet, la plupart du temps négative. Ils sont ensuite expulsés alors qu'ils commencent à s'intégrer et que leurs enfants vont à l'école.
Bien sûr, on peut trouver provisoirement quelques améliorations à la loi et le groupe libéral se félicite que la cantonalisation de la procédure semble être à nouveau d'actualité. On peut diminuer encore l'attractivité de notre pays en renonçant à quelques avantages consentis aux requérants d'asile. Mais ces mesures ne peuvent avoir qu'un caractère palliatif, face à une situation que nous ne pouvons plus maîtriser, et ce n'est pas l'engagement de notre armée aux postes frontières, au moment même où nous négocions notre rapprochement européen, qui serait à même de constituer une solution, quand bien même il est une conséquence logique et regrettable de notre politique actuelle.
Le fait d'accueillir un réfugié doit redevenir un acte de générosité et cesser d'être le terme d'une longue procédure juridique. Tout le monde le sait bien, Monsieur le Conseil fédéral, nous devrons tôt ou tard en venir à une solution du type contingentement, parce qu'elle est la seule qui nous permette de remplir nos obligations de solidarité internationale tout en sauvegardant un minimum de consensus en Suisse. Alors, mettons-là en place avant que notre tradition d'accueil ne soit plus qu'un vieux souvenir.

Dünki: Die LdU/EVP-Fraktion muss zu den Zielen und Massnahmen der Ausländerpolitik des Bundesrates gewisse Vorbehalte anbringen. Hier wird der Versuch unternommen, aus einer relativ ganzheitlichen Betrachtungsweise zu den bisher klar getrennten Bereichen Ausländerpolitik – diese vor allem verstanden als Teilbereich der Arbeitsmarktpolitik – sowie Asylpolitik Stellung zu beziehen.
Zur Asylproblematik, die innenpolitisch von allergrösster Wichtigkeit ist, sprechen die Herren Günter und Wiederkehr.
Meine Zeit reicht nur aus, einige Worte zur Neukonzeption der Ausländerpolitik, zum sogenannten Dreikreisemodell, zu verlieren. Als Arbeitnehmervertreter sehe ich eine grosse Gefahr, dass im Windschatten der Asyldiskussion und verknüpft mit dem Stichwort «Europa» im Parlament Akzeptanz für eine Ausländerregelung geschaffen werden soll, die der Wirtschaft im Arbeitsmarktbereich eine Liberalisierung à la carte bringen würde, ohne dass gleichzeitig auch bestehende Mobilitätsschranken für die betroffenen Arbeitnehmer aufgehoben werden.
Bis heute bestand die Auffassung, dass Asyl- und Ausländerpolitik nicht zu vermischen seien. Dem Dreikreisemodell begegne ich daher mit erheblicher Skepsis. Ich befürchte, dass damit im wesentlichen nur die bisherige Ausländerpolitik, allerdings bezogen auf ein territorial verändertes Rekrutierungsgebiet (sprich Osteuropa!), weitergeführt werden soll. Die bisher praktizierte Ausländerpolitik weist seit längerer Zeit eine wichtige Diskrepanz zwischen dem offiziell deklarierten Stabilisierungsziel bzw. dem Ziel der Erhaltung eines ausgewogenen Gleichgewichtes zwischen einheimischer und ausländischer Bevölkerung und der tatsächlichen Umsetzung auf. Das Ziel wird seit längerem systematisch unterlaufen, und zwar durch Schaffung und Begünstigung nicht kontingentierter Kategorien wie Grenzgänger, Kurzsaisonniers und anderer befristeter Arbeitsverhältnisse. Dadurch wird das Reservoir von meist unqualifizierten und billigen Arbeitskräften für einige Branchen und Betriebe angereichert. Das Dreikreisemodell wird das bisherige Hauptinstrument der Ausländerpolitik, jährlich anzupassende Begrenzungsverordnungen, nicht abschaffen. Der Grossteil dieser Regelung soll in das neue Modell hinübergerettet werden, und zwar bis zum Ablauf allfälliger Uebergangsfristen, sogar vorerst noch in den ersten Kreis.
Während dieser erste Kreis liberalisiert werden soll, kommt die heutige Begrenzungsverordnung auch im zweiten Kreis zum Tragen. Hinter dieser Absicht wird die Tatsache sichtbar, dass die Möglichkeiten, billige Arbeitskräfte aus dem EG- oder Efta-Raum zu beschaffen, längerfristig schwinden. Entsprechend wird nun via Einführung eines zweiten Kreises blitzartig eine Oeffnung Richtung Osten postuliert bzw. ein neues Rekrutierungsgebiet erschlossen. Das wird nicht nur den Ausländerbestand, der heute schon zu gross ist, weiter ansteigen lassen, sondern diese Toröffnung wird sich längerfristig für die einheimischen Arbeitnehmer nachteilig auswirken.

Mit dem Dreikreisemodell wird unter dem Titel Europa versucht, die schweizerische Arbeitsmarktpolitik bereits vorsorglich in bezug auf den EG/Efta-Raum zu liberalisieren, ohne dass gleichzeitig eine echte und gleichwertige Freizügigkeit für die betroffenen Arbeitnehmer geschaffen wird. Die schon bisher geschützten Branchen sollen möglichst noch freiheitlicher als bisher ihre günstigen Arbeitskräfte importieren können. Freizügigkeit muss aber künftig vollumfänglich auch für die Arbeitnehmer gelten. Nach meiner Meinung soll Freizügigkeit nicht nur das Recht auf Familiennachzug beinhalten, sondern grundsätzlich auch das Recht, frei den Arbeitgeber und den Kanton zu wechseln.
Zusammenfassend stelle ich fest, dass der Bericht des Bundesrates in bezug auf die Ziele und Massnahmen der Ausländerpolitik eine Strukturerhaltung anvisiert statt eine Strukturanpassung, und zwar einseitig auf Kosten der Arbeitnehmer. Nach meiner Meinung wird mit diesem Bericht der Versuch unternommen, eine verfehlte Ausländerpolitik – unter neuem Namen und bezogen auf neue Rekrutierungsgebiete – im Eiltempo und im Schatten eines anderen gewichtigen Politikbereiches, nämlich der Asylpolitik, sozusagen stillschweigend salonfähig zu machen.
Ich fordere dazu auf, dass Asylpolitik und Ausländerpolitik auch in Zukunft zu trennen sind.

Günter: Seit 1979 bin ich in diesem Rat. Ich habe geholfen, das Asylgesetz einzuführen, und war bei drei Revisionen mit dabei. Jedesmal hat die LdU/EVP-Fraktion grundsätzliche Bedenken angemeldet, und immer wurden sie übergangen.
Heute nun bewegt sich der Bund endlich etwas in Richtung unserer Vorschläge. Acht zähle ich Ihnen auf:
1. Das Asylproblem gehört in Bundeshand. Die Kantonalisierung und schon gar die Kommunalisierung verkomplizieren das Verfahren derart, dass niemand mehr den Ueberblick hat.
2. Was wir brauchen, ist nicht ein strengeres Gesetz. Was wir brauchen, ist eine konsequente Anwendung. Heute haben wir ein strenges Gesetz und eine kaum existente Anwendung. Das Umgekehrte wäre besser: ein menschenfreundlicheres Gesetz und dafür eine konsequente Anwendung.
3. Flüchtlinge sollten in ihre Länder zurückkehren, sobald in diesen Ländern die Menschenrechte wieder eingehalten werden und demokratische Zustände herrschen. Gerade diese Länder benötigen für ihre Zukunft diese Menschen. Bei uns wird so das Einwanderungsargument gegen die Aufnahme Bedürftiger entkräftet, mit dem Herr Ruf heute wieder hausiert hat. Wir bleiben offen für die Not der Welt.
4. Will man das Gesetz konsequent anwenden, entsteht die Pflicht, sich um die Abgewiesenen zu kümmern. Heute werden Hunderte von Millionen Franken ausgegeben, um Vermutungen darüber anzustellen, was bei einer Rückweisung geschehen könnte. Praktisch keine Anstrengungen werden unternommen, um in einer Nachevaluation die Zuverlässigkeit der getroffenen Entscheide zu prüfen – ein absolut unhaltbares Verfahren. Unsere Fraktion misst der Nachkontrolle einen derartigen Stellenwert bei, dass wir zu diesem Thema eine parlamentarische Initiative eingereicht haben. Der Rat hat sie abgelehnt.
5. Wir haben angeregt, grosse Abklärungsstationen einzurichten mit professioneller Infrastruktur wie Uebersetzern, Betreuern, Beschäftigungsprogrammen, wo die Leute auch etwas lernen können, das sie dann später zu Hause anwenden können. 1983 wäre es einfacher gewesen, derartige Orte zu finden. Asylbewerber wollen abgeklärt sein. Es braucht daher weder Bewachung noch Stacheldraht oder anderen Unsinn, den man vor acht Jahren als Argument gegen unsere Idee vorgebracht hat. Hingegen braucht es in diesem Bereich mehr Professionalität, und zwar dringend und vor allem auch im Interesse der Asylbewerber.
6. Wir wollten die Schlepperei, diese Ausbeutung der Aermsten, zu einem Straftatbestand machen. Sie haben das abgelehnt.
7. Eine Mehrheit in diesem Rat hat die nötigen Stellen für den Flüchtlingsbereich immer zu spät und immer in zu kleiner Anzahl bewilligt. So ist das System nun umgekippt. Einmal mehr beweist sich die Wahrheit: Wenn am falschen Ort gespart wird, kommt uns das sehr teuer zu stehen. Dies richtet sich ganz besonders an die SVP und Herrn Fritz Hari, der ja die Stellenvermehrung bekämpft hat.
8. Mit Motionen versuchte die LdU/EVP-Fraktion zu erreichen, dass unser Land seine wirtschaftliche Kraft zusammen mit den anderen europäischen Ländern endlich dafür einsetzt, dass die Türkei die Menschenrechte einhält und ihre Minderheiten korrekt behandelt. Es steht ausser Zweifel, dass sich dieses Ziel mit genügend Druck erreichen liesse; aber man darf halt nicht Wirtschaft und Geschäft separat von Menschenrechten behandeln wollen.
Mit Ausnahme des letzten Vorschlages handelt es sich – das sei zugegeben – auch bei unseren Vorschläge um Symptomtherapie. Eine Symptomtherapie ist aber auch medizinisch sinnvoll, wenn sie nämlich dazu dient, Zeit zu gewinnen; Zeit für eine Heilung beim Menschen oder hier beim Asylproblem Zeit, um das Problem an der Wurzel zu packen, indem wir dafür sorgen – aktiv und mit Opfern –, dass unsere Welt ein Ort wird, wo Leute in ihrer Heimat bleiben können, ohne zu verhungern, ohne gefoltert oder vergewaltigt zu werden.
Wie viele Revisionen müssen noch scheitern, bevor wir richtig zu handeln beginnen?

Wiederkehr: Die einzige Möglichkeit auf eine Chance, in der Schweiz leben und arbeiten zu können, ist, ein Asylgesuch zu stellen. Wir wissen aber: 95 Prozent dieser Gesuche werden abgelehnt; sogenannten unechten Flüchtlingen, Wirtschaftsflüchtlingen bietet die Schweiz keinen Raum. Obwohl 95 Prozent der Gesuche abgelehnt werden – das ist auch bei den Asylanten nicht unbekannt –, steigt die Zahl dieser Gesuche rasant. Wie gross muss also die Verzweiflung sein, es trotz dieser kleinen Anerkennungsquote zu versuchen! Da glauben wir nun, diesen Druck der Verzweifelten auf unser Land mit dem vorgeschlagenen Dreikastensystem abwehren zu können. Das wird uns nie gelingen; deshalb schlagen wir Ihnen vor, aus der Not eine Tugend zu machen, eine neue Migrationspolitik einzuführen, die unterscheidet zwischen Asylbewerbern und Wirtschaftsaufenthaltern.
Hier das Modell in seinen Grundzügen: Wer in der Schweiz Aufnahme finden will – es ist dies, ich betone das, in der Regel eine Aufnahme auf Zeit –, der hat grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Er kann Asyl beantragen, oder er kann sich für einen Ausbildungsaufenthalt bewerben.
Zuerst zum Asylbewerber: Sein Gesuch muss so rasch als möglich, das heisst spätestens nach sechs Monaten, behandelt sein. Wer Asyl beantragt, kann für die Dauer der Abklärung nicht arbeiten und demzufolge auch nichts verdienen. Abgewiesene Asylbewerber werden zurückbegleitet, eine ständige Präsenz von Re-Integrationshelfern in den Herkunftsländern ist demzufolge notwendig. Wer Asyl erhält, der kann vorerst in der Schweiz bleiben; vorerst: die Völkergemeinschaft und im besonderen die Schweiz und die europäischen Staaten bemühen sich ja intensiv um Frieden in den Ursprungsländern. Falls die Konflikte tatsächlich beigelegt werden können, ist nicht auszuschliessen, dass auch diejenigen, die bei uns Asyl erhalten haben, wieder zurückkehren müssen, zum Beispiel, sofern sie weniger als sieben Jahre in unserem Land verbracht haben.
Zum Ausbildungsaufenthalt: Für den Ausbildungsaufenthalt können sich Menschen aus Ländern bewerben, die dem dritten Kreis des bundesrätlichen Modells angehören. Gemäss offizieller Lesart handelt es sich dabei meist um Wirtschaftsflüchtlinge, derzeit aus dem wirtschaftlich schwachen Osten und dann auch noch aus den Entwicklungsländern. Ihr Ausbildungsaufenthalt bei uns in der Schweiz dauert drei Jahre, danach müssen sie in ihr Herkunftsland zurückkehren. Ab dem vierten Jahr bleibt ihre Zahl konstant, da jedes Jahr nur so viele in die Schweiz eingelassen werden, als wieder ausreisen. Im Unterschied zu den Asylbewerbern arbeiten und verdienen die Dreijahresaufenthalter praktisch vom Moment der Einreise in die Schweiz an. Sie arbeiten drei Jahre lang in Berufen, die in ihrem Herkunftsland eine Basis für den Einstieg in Kaderpositionen darstellen oder gar den Aufbau eines eigenen Betriebs ermöglichen, wenn sie wieder in ihr Land zurückgehen. Es ist zu diskutieren, ob den Rückkehrern, die drei Jahre bei

uns verbracht haben, sogar ein Startkapital mitgegeben werden soll: ein Startkapital aus den entsprechenden Entwicklungs- und Osteuropakrediten. Die Vorteile eines solchen Modells sind offensichtlich: Die Zahl der Asylgesuche wird sich drastisch verringern. Die Verfahren sind ja rasch; ein abgewiesener Asylbewerber wird ausgeschafft, wenn auch begleitet ausgeschafft, und er hat keinen Anspruch auf Anerkennung als Wirtschaftsflüchtling, also als Dreijahresaufenthalter, in der Schweiz. Ein Wirtschaftsflüchtling wird sich also von allem Anfang an als solcher zu erkennen geben und die Möglichkeit nutzen, einen Dreijahresarbeitsplatz in der Schweiz zu beanspruchen. Die Idee der Ausbildungsaufenthalter ist auch kompatibel mit der Erkenntnis, dass wir den Menschen in den Entwicklungsländern und in den Oststaaten Hilfe zur Selbsthilfe gewähren müssen, um den Migrationsdruck überhaupt mildern zu können.
Dafür haben wir ja die Entwicklungskredite gesprochen, und demnächst wird Ihnen ein neuer Osteuropakredit – fast ein Milliardenkredit – hier in diesem Saal vorgelegt.
Wir müssen den Kleinen helfen, meine Damen und Herren. Nur über die Kleinen ist ein stabiler Aufbau in den Oststaaten überhaupt möglich. Die Idee der Dreijahresaufenthalter – mit anschliessender Rückkehr in ihre Heimatländer – leistet diese Möglichkeit. Wie sieht die Sache finanziell aus? Einige Millionen der Entwicklungskredite und etwa die Hälfte des neuen Osteuropakredites würden dafür genügen. Die 400 Millionen Franken, die wir letztes Jahr für 800 Asylbewerber, die hier bleiben konnten, aufgewendet haben, würden auch reichen, um die begleitete Rückkehr der abgewiesenen Asylbewerber zu ermöglichen.
Wir müssen aufbrechen, neue Modelle suchen, weg von der Gartenhagmentalität zur Offenheit.

Frau **Heberlein:** Es darf nicht so sein, dass die Reaktion der Bevölkerung auf unsere heutige Debatte lautet: Die haben gut reden; sie erlassen Gesetze, dringliche Bundesbeschlüsse – aber um den Vollzug kümmern sie sich nicht.
Wir stehen heute erst am Anfang der Migrationsbewegung. Diese kann nicht von der Schweiz aus – und schon gar nicht mit den Mitteln des Asylgesetzes – angegangen werden. Auch wenn für die wenigsten, die heute in die Schweiz kommen, eine Gefährdung im Sinne des Asylgesetzes besteht, so kommen sie aus anderen Zwängen: aus materieller Not, aufgrund politischer Unruhen, nach Naturkatastrophen, um zu arbeiten. Statt dass wir für sie zielgerichtet die vorhandenen Mittel einsetzen, wenden wir ein Verfahren an, ein Gesetz, das zwar gut ist, das aber nicht für diese Situation geschaffen ist. Die individualrechtliche Abklärung des Flüchtlingsstatus ist anspruchsvoll, personalintensiv und muss hochgehalten werden. Trotz Personalaufstockung, trotz rationeller Verfahrenserledigung und kantonalen Befragungen werden wir nie Schritt halten mit der Zunahme der Gesuche, wenn sie im gleichen Masse ansteigen wie im letzten Jahr – oder gar um 80 Prozent, wie dies in den ersten vier Monaten dieses Jahres der Fall war.
Als Fürsorgevorstand bin ich täglich mit den Problemen konfrontiert, die sich den Gemeinden, aber auch den Kantonen stellen. Wie sieht das konkret aus? Vielleicht ist es instruktiv für alle, die weit weg vom Geschehen sind: Anfang Jahr schreibt der Kanton den Gemeinden einen Brief, dass im Jahr mit sieben bis acht Zuteilungen zu rechnen sei, pro tausend Einwohner ein Asylbewerber. Die Gemeindebörden bemühen sich um Unterkünfte; Gemeindeversammlungen lehnen die Vorlage ab; leerstehende Gewerbebauten dürfen nicht genutzt werden, da Unterkünfte keine zonengerechte Nutzung sind; Zivilschutzräume schaffen Betreuungsprobleme, erfordern Tagesstrukturen; leerstehende Wohnungen sind keine da. Am Morgen kommt ein Telefon, das die Ankunft einer neuen Gruppe ankündigt. Am Abend warten die Betreuer immer noch – die Asylbewerber sind ins falsche Dorf gefahren. Helfer haben Wohnungen und Container mit dem Nötigsten ausstaffiert, erledigen Formalitäten, schliessen Krankenversicherungen ab, organisieren grenzsanitarische Untersuchungen, kümmern sich um die Einschulung der Kinder, um Deutschkurse, trösten, suchen Stellen, übersetzen: eine Palette anspruchsvoller Arbeiten für Behörden und Verwaltungen.
Dies führt oft dazu, dass traditionelle Fürsorgeaufgaben zu kurz kommen. Es führt aber auch dazu – und das scheint mir das Bedenkliche zu sein –, dass nach dem grossen Einsatz nur Frustrierte zurückbleiben, denn für rund 95 Prozent ist der ganze Einsatz vergeblich. Sie müssen über kurz – oder meist über lang – zurück. Unzufrieden sind Gemeinden und Kantone, weil sie der Meinung sind, dass die dringlichen Bundesbeschlüsse, auf die sie grosse Hoffnung setzten, nicht vollzogen werden. Davon zeugen Stellungnahmen der Fürsorge- und Polizeidirektoren, Standesinitiativen und Eingaben von Gemeinden an den Bund. Nur wenn die Verfahrensdauer rasch auf sechs Monate begrenzt werden kann, könnte eine Entlastung der Gemeinden daraus resultieren. Und die heutige Diskussion hat nur einen Sinn, wenn wir die Bevölkerung davon überzeugen können, dass auch Parlament, Bundesbehörden und Bundesrat diese Probleme ernst nehmen und bereit sind, sofort zu handeln, Gemeinden und Kantone beim Vollzug wirksam zu unterstützen, damit der unabsehbare Zustrom nicht zu Mutlosigkeit und Rechtsverweigerung – selbst auf seiten der Behörden – führt und – was noch schlimmer ist – zu offener Fremdenfeindlichkeit der Bevölkerung.
Wir wollen Gefährdete aufnehmen. Wir müssen unseren Beitrag leisten, damit in den Ländern menschenwürdige Zustände geschaffen werden. Wir dürfen aber diese Aufgaben nicht allein an die Gemeinden delegieren.

Dreher: Ich habe zunächst drei Ehrenmeldungen bekanntzugeben. Die erste Ehrenmeldung geht an die Gemeinde Brittnau, wo der Gemeinderat erklärt hat: Nicht mit uns! Die zweite Ehrenmeldung geht an den Kanton Baselland, wo am 2. Juni durch die Mehrheit der Stimmenden ebenfalls erklärt wurde: Ohne uns! Die dritte Ehrenmeldung geht an die Stadt Dübendorf im Kanton Zürich, wo mit einer Zweidrittelsmehrheit die Errichtung einer Asylantenunterkunft für 670 000 Franken und 103 000 Franken Folgekosten im Jahr verworfen wurden – Erfolg einer APS-Initiative.
Die Asylpolitik ist eine einzige Katastrophe, man kann das nicht anders nennen. Alles andere ist Beschönigung, Resultat von Rückgratlosigkeit und Feigheit vor den Medien. Halten wir uns an die Zahlen: 1982 hatten wir noch 7135 Asylanten; 1983 waren es 7886; 1984 7435 – die Zahlen haben sich im Rahmen von 7500 bewegt. 1985 hatten wir dann eine Zunahme auf 9703; 1986 auf 8646. Dann hat das Parlament – ich will das Wort jetzt auch einmal gebrauchen – «Handlungsbedarf» erblickt und das Asylgesetz wieder einmal revidiert. Dabei ist die gloriose Idee mit den Asylantentoren beschlossen worden.
Im Jahre 1987, am 5. April, haben 67,3 Prozent der Stimmenden ja gesagt zum revidierten Asylgesetz, gegen den erbitterten Widerstand jener Kreise, die wir ja kennen: Staatskirche, Bischofskonferenz, Linke, Grüne – alle diejenigen, welche die visionäre Schweiz von morgen bauen wollen. Am 1. Januar 1988 ist dann dieses Asylgesetz in Kraft getreten – und was ist passiert? Es folgte eine Steigerung auf 16 726 Asylanten; 1989 auf 24 425 und im Jahre des Herrn 1990 sogar auf 35 836 – soviel wie die ganze Stadt Thun Einwohner hat, fast die ganze Stadt Schaffhausen oder die ganze Zürcher Goldküste bis und mit Männedorf. Meine Damen und Herren, das ist der Erfolg des gemeinsamen Wirkens der Regierungsparteien und des Bundesrates! 1991 werden wir rund 50 000 Asylanten haben. Ich frage mich schon, wo das hinführen soll.
Es ist viel erzählt worden von Verantwortung gegenüber der Welt. Verantwortung der kleinen Schweiz von 6,3 Millionen Einwohnern gegen die restlichen 4000 Millionen, die meistens diktatorisch-totalitär regiert werden? Ja, sehen Sie denn eigentlich noch die Proportionen? Wir haben keine historische Verpflichtung. Es gab nie ein «Schweizerisch Süd-Indien», es gab nie einen «Schweizerischen Kongo», es gab nie ein «Schweizerisch Ost-Afrika». Wenn Belgien, England und Holland Probleme mit ihren ethnischen Minoritäten haben, dann ist das der Preis für koloniale Herrlichkeiten.
Nach Schiller soll sich alle Schuld auf Erden rächen. Wir dagegen haben diese Probleme nicht geerbt, sondern schaffen sie uns freiwillig.
Ich akzeptiere diese illegale Einwanderung nicht, bevor ich nicht eine Erklärung dafür habe, warum Finnland, Schweden

und Norwegen – übrigens Staaten mit einer hohen Frauenquote in den Parlamenten – nicht auch mindestens 50 000 Asylanten im Jahr haben! Weshalb hat nur die Schweiz so viele? Belgien und Holland haben bedeutend weniger Asylgesuche als wir. Sind denn das Entwicklungsländer? Sind das unsolidarische Länder? Diese Länder haben doch alle auch die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet, alle zusammen.
Aber man kann auch die Genfer Flüchtlingskonvention kündigen. Diese Konvention wurde aufgrund der Weltkriegserfahrungen entworfen, geschrieben und ratifiziert. Sie hat sich einzig und allein auf Europa beschränkt. Kein Mensch konnte ahnen, dass einmal ein derartiger Missbrauch des Flüchtlingsbegriffs stattfinden würde. Bei einem Vertrag, dessen Grundlagen sich völlig ändern, ist doch die Kündigung das Naheliegendste. Aber das braucht natürlich politischen Führungswillen und nicht eine Regierung, die die Prioritäten bei jeder Gelegenheit falsch setzt und politisch von Pfusch zu Pfusch torkelt.
Wenn dieser Asylantenschlamassel weitergehen soll, dann braucht es ein Votum des Volkes. Dann verlangen wir eine Volksabstimmung. Das Schweizervolk soll erklären: Wir machen dieses Larifari so weiter, wie es war, oder dann wird aufgehört – und zwar muss der Volkswille mindestens so rigoros durchgesetzt werden, wie der ehrenwerte Herr Bundespräsident Cotti ankündigte, dass die «wegen der Luft» verhängten Tempolimiten durchgesetzt werden sollen.
Wir hätten in diesem Staat eine ganz andere Politik, meine Herren – die Damen verkehren ja dort nicht, das ist ihr Problem –, wenn Sie hier so votieren und stimmen würden, wie Sie im nachhinein in der Arcady-Bar, in der Schultheissen-Bar oder in der Bellevue-Bar reden. Hier besteht eine Diskrepanz zwischen Ihrem Wollen und der Art, wie Sie tatsächlich stimmen.
Ich frage mich bei dieser Politik, ob die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation gewahrt ist, die Freiheit und die Rechte des Volkes und seiner Bürger geschützt und die übertragenen Pflichten gewissenhaft erfüllt wurden, Herr Bundesrat Koller.

Hess Peter: Ich will versuchen, diesem verantwortungslosen Gerede von Herrn Dreher einen Gegenpunkt entgegenzusetzen.
Zentrale Aussage des Berichts zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik sind die staatspolitischen Leitlinien, von denen sich der Bundesrat auch in Zukunft leiten lassen will. Ich ziehe für meine folgenden Ueberlegungen eine dieser Leitlinien heran: «Ausrichtung staatlichen Handelns nach ethischen Prinzipien, insbesondere dem Prinzip der Solidarität, dem Respekt vor Menschenrechten, der Freiheit und der individuellen Selbstbestimmung. Beachtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen.» Diese Grundsatzerklärung verdient vorbehaltlose Unterstützung. Ihre Umsetzung im Bereich der Migrations- und Flüchtlingspolitik, sei es in unserem Lande selbst oder in den Herkunftsländern der Asylbewerber, setzt jedoch einen breiten nationalen Konsens voraus; denn wenn wir «Flüchtlingspolitik im Glashaus» – d. h. ohne unsere Bevölkerung oder an unserer Bevölkerung vorbei – betreiben, droht uns erneut ein Debakel, wie am 2. Juni, als wir es offenbar nicht verstanden haben, dem Volk die Vorzüge der neuen Finanzvorlage verständlich darzulegen.
Ich plädiere also für eine intensive, ungeschminkte, offene Informationsarbeit der für die Migrations- und Flüchtlingspolitik verantwortlichen Behörden. Auf diese Weise dürfte es nicht mehr vorkommen, dass wohlgemeinte, im Rahmen der gesamtschweizerischen Migrations- und Flüchtlingspolitik aber deplazierte Solidaritätsaktionen zugunsten einzelner Gruppen – wie in Obwalden oder in Luzern – die Medien während Tagen oder Wochen beherrschen, derweil wir uns gesamtschweizerisch mit dem ansteigenden Zustrom von Zehntausenden von Asylbewerbern auseinanderzusetzen haben.
Erfreulich ist die Feststellung, dass sich die im letzten Jahr nach lobenswerter Zusammenarbeit zwischen den Bundesbehörden und den Hilfswerken erlassenen Verfahrensvorschriften zu bewähren beginnen. Die Unabhängige Beschwerdeinstanz soll am 1. April 1992 ihre Arbeit aufnehmen. Die Erledigungskapazität in erster und zweiter Instanz ist erheblich gesteigert worden. Die direkte Entscheidvorbereitung in den Kantonen dürfte nochmals markante Verbesserungen bringen. Voraussetzung dafür aber, dass der erstinstanzliche Entscheid innerhalb der ersten sechs Monate Realität wird, ist, dass es gelingt, die Attraktivität unseres Landes für illegale Einwanderer so stark zu senken, dass der Zustrom die Erledigungskapazitäten nicht erneut übersteigt. Der Bundesrat ist in seinen diesbezüglichen Bemühungen uneingeschränkt zu unterstützen.
Eher betrüblich ist hingegen, dass es offenbar bis heute nicht gelungen ist, verstärkt Hilfe in den Herkunftsländern der Asylbewerber zu leisten. Seit 1986 haben wir den Bundesrat periodisch ersucht, durch Hilfeleistung in den Herkunftsländern den Wanderungsdruck zu mildern. Nun müssen wir ernüchtert feststellen, dass in dieser wichtigen Frage noch keine nennenswerten Fortschritte zu verzeichnen sind. Dabei wissen wir, dass wir die mit der Migration verbundenen Probleme in der Flüchtlingspolitik nicht in unserem Lande, sondern nur im Rahmen internationaler Zusammenarbeit in den Herkunftsländern lösen können.
Hinzu kommt, dass wir mit den heute rund 500 Millionen Franken, die wir jährlich für das Flüchtlingswesen aufwenden, dank vielfach höherer Kaufkraft in den Herkunftsländern einer grösseren Zahl Betroffener wirkungsvoller und nachhaltiger helfen könnten, als wir es hier tun. Wir müssen vom Bundesrat daher einmal mehr eindringlich verlangen, dass er über diplomatische und wirtschaftliche Kanäle neue Akzente in der Migrations- und Flüchtlingspolitik setzt. Dazu gehört unter anderem auch, dass das fachübergreifende Denken in der Verwaltung weiterentwickelt wird. In welchem Umfang für diese Neuausrichtung personelle und finanzielle Mittel von bisherigen Bundesaufgaben umgelenkt werden müssen oder durch neue Kredite bereitzustellen sind, ist Teil der Gesamtstrategie, wie wir sie letzte Woche vom Bundesrat – im Rahmen der Debatte über den Sicherheitsbericht 90 – gefordert haben. Diese Aufgabe im Spannungsfeld zwischen Entwicklungszusammenarbeit, Osthilfe und Migrationshilfe wird nicht leicht zu erfüllen sein. Sie bedingt erneut einen nationalen Konsens, wenn wir nicht wollen, dass sich die positiven Kräfte in unserem Land gegenseitig blockieren.
Die heute aufgelegte Botschaft über die Weiterführung der internationalen humanitären Hilfe ist ein erster Ansatz in diese Richtung. Ich bitte den Bundesrat, diese Arbeiten und Prioritäten fortzusetzen und voranzutreiben.

Mme **Pitteloud:** Il y a une année, le Parti socialiste montrait une volonté de consensus en matière de politique d'asile en acceptant l'arrêté fédéral urgent, dont une application loyale et méthodique apparaissait comme la meilleure chance de préservation du droit d'asile contre le contingentement, la fermeture des frontières, le refus d'examen des demandes. Malheureusement, les mesures prévues par cet arrêté ont été mises en oeuvre de façon très sélective. On a commencé par concrétiser les mesures répressives, les points positifs ont été ajournés et notre bilan est donc décevant. On a tenté de diminuer les droits des représentants des oeuvres d'entraide dans la procédure, d'interdir à leurs délégués l'accès aux centres d'enregistrement. On a instauré, dans certains cas, une pratique ne correspondant pas à l'esprit de la loi, ainsi qu'en témoignent les documents de M. Kaelin et de M. Zimmerli, notre collègue des Etats, qui nous ont été envoyés par l'OSAR. L'instance de recours indépendante se fait encore attendre. Une procédure correcte sur le fond, menée en six mois, nous l'attendons toujours et non des discours sur la dissuasion dont vous savez comme moi, Monsieur le Conseiller fédéral, le peu de résultats prévisibles.
A mon avis, il faut dénoncer ici aussi le double jeu de ceux qui clament très fort leur préoccupation devant les entrées illégales dans notre pays et ne parlent jamais des employeurs qui emploient illégalement, au noir, en les exploitant des milliers d'étrangers et de requérants d'asile, y compris d'ailleurs pour ceux-ci, après des décisions de renvoi, et qui veulent ensuite diminuer l'«attractivité» de notre pays sur le dos de la procédure.

Il faut aussi parler des cris du patronat helvétique, réclamant sans cesse de nouveaux contingents de travailleurs étrangers, pour illustrer les mesures totalement contradictoires en vigueur dans ce domaine où s'impose, en définitive, le constat de la primauté des intérêts de l'économie et du marché du travail, au détriment d'une politique d'intégration et d'une politique d'asile cohérentes! Malheureusement, le rapport du département accentue cet état de fait et la confusion en mélangeant politique d'asile et politique des étrangers.
Le modèle des trois cercles de l'OFIAMT met clairement en évidence que, d'une part, on diminue toujours plus, par toutes sortes de campagnes et de mesures, l'acceptation d'êtres humains de provenance culturelle lointaine, alors que la demande de leurs services ne diminue aucunement. On peut parler de la restauration, de l'hôtellerie, des hôpitaux, on peut parler aussi du «marché des femmes» et constater que ni les travailleurs suisses, ni les travailleurs européens n'acceptent les conditions qui règnent dans ces secteurs et qu'il y a donc une demande très forte. Pour nous, le modèle des trois cercles est inacceptable, éthiquement et politiquement. Nous admettons sans problème que l'on recrute des travailleurs dans notre proximité géographique, c'est souhaitable pour les travailleurs eux-mêmes. Ce sera le cas dans un Espace économique européen, avec des règles précises, empêchant le dumping social. Mais, nous refusons que soient à nouveau bannis et exclus ceux qui, en provenance du cercle dit extérieur, sont bien souvent les victimes de nos relations commerciales égoïstes et de nos affaires bancaires avec des régimes dictatoriaux. Nos relations commerciales, faut-il le rappeler, sont, elles, très universelles et non discriminatoires. Nous refusons donc le report sur eux de statuts discriminatoires, dépendant des desiderata de l'économie.
A ce titre-là, je regrette, Monsieur le Conseiller fédéral, que le rapport fasse un certain nombre de constats corrects en matière d'origine des migrations, mais qu'il reste si vague en ce qui concerne les mesures que la Suisse pourrait prendre pour lutter contre ses causes. Il ne suffit plus de dire que «l'on fera des démarches bilatérales dans les pays où la situation des droits de l'homme est insatisfaisante«. Pas un mot sur les exportations d'armes suisses, sur les capitaux en fuite, sur l'entraide judiciaire en matière de délits fiscaux au titre des mesures pour lutter contre les origines des migrations: ce n'est ni sérieux, ni responsable! Ce qu'il faut, c'est que l'ensemble des pays industrialisés et démocratiques mettent au centre de leurs relations économiques, bancaires, politiques, avec les pays du tiers monde, les droits de l'homme. Ils l'ont fait avec les pays de l'Est. Il faut donner à ces droits enfin leur prix réel. Petit à petit d'ailleurs, progresse un peu partout dans le monde l'idée qu'il n'y a pas de développement économique sans droits sociaux et démocratiques. Monsieur le Conseiller fédéral, s'il est une aire culturelle que nous devrions défendre, c'est celle des droits de l'homme.

Baerlocher: Der Bundesrat stellt mit seinem Bericht ein Konzept der Ausländer- und Flüchtlingspolitik auf, welches das System der weltweiten Apartheid einführen will. Mit der Verknüpfung zwischen verstärktem Engagement in der Ursachenbekämpfung und in der Hilfe an Erstasylländer und einer Migrationspolitik übernimmt der Bundesrat zwar Teile des in der Analyse guten Strategieberichtes, zur Hauptsache übernimmt er jedoch die arbeitsmarktpolitischen Vorstellungen des Biga. Die humanitären Gesichtspunkte einer Flüchtlingspolitik werden fallengelassen. Der Bundesrat wird somit zum Sprachrohr der multinationalen Konzerne. Ich bin über die aktuelle Politik des Bundes und seine Absichten in der Ausländer- und Flüchtlingspolitik zutiefst schockiert. Ich bin ernüchtert über die Zukunftslosigkeit des Berichtes. Da helfen die Bekenntnisse, die Ursachen der Migration in den Herkunftsländern bekämpfen zu wollen, nichts, wenn in der Konsequenz aus der Analyse über die weltweiten Fluchtgründe im Bericht des Bundesrates steht: «Die Schweiz, Westeuropa (und andere westliche Länder) entwickeln sich zunehmend zu Inseln materiellen Wohlstands in einer Welt der Entbehrungen. Es stellt sich aber immer klarer heraus, dass eine Nachahmung dieser Lebensform durch die Länder der Dritten Welt, selbst wenn sie möglich wäre, zu einem ökologischen Kollaps führen müsste.»
Die Antwort des Bundesrates darauf, die Abschottung der Wohlstandsinsel Schweiz, kann jedenfalls keine Perspektive für eine gerechte und humane Welt sein. So ist denn der Bericht eine auf den Arbeitsmarkt bezogene Wettbewerbsstrategie, auch und gerade im Hinblick auf das Erstarken des europäischen Wirtschaftsumfeldes. Andersherum betrachtet müssten wir uns fragen, was denn die Wohlstandsinsel, die Boomzeiten der achtziger Jahre, der zunehmende Wohlstand den Menschen in der Schweiz und der Umwelt gebracht haben:
1. Es hat eine Vermögens- und Einkommenskonzentration stattgefunden.
2. Die Zerstörung der Umwelt hat weiterhin zugenommen.
Das Dreikreisemodell des Biga entspricht viel eher den Wünschen der grossen Schweizer Unternehmen und den arbeitsrechtlichen Anpassungen, welche ein EWR verlangt, als dass Antworten auf die grundsätzlichen Probleme der Arbeitsmarktpolitik gegeben würden. Wohl ist es zu begrüssen, dass für die Menschen der EG- und Efta-Staaten das Saisonnierstatut abgeschafft wird, doch kommt es einer Verschärfung gleich, wenn für Menschen aus dem zweiten Kreis das Saisonnierstatut, die Zulassung im Bedarfsfall, beibehalten wird: Dieser Ansatz der drei Kreise wird wohl den Wünschen der Wirtschaft gerecht, indem er zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Schweiz weiterhin ausländische Arbeitskräfte zulässt, dies subtil abgestimmt nach den Bedürfnissen des gesamteuropäischen freien Arbeitsmarktes und den internationalen Bedingungen der Gatt-Verhandlungen. Der Migrationsdruck wird allerdings nicht abnehmen. Die Menschen aus dem dritten Kreis werden gezwungen, als Asylbewerber in die Schweiz zu kommen. Ausgerechnet jene Menschen werden hier bei uns in die Illegalität gezwungen – durch Schwarzarbeit, durch eine Zunahme der Schattenwirtschaft –, welche am häufigsten unter extrempolitischer und wirtschaftlicher Not leiden. Wohl wird diese Problematik zwischen den Zeilen des Bundesratsberichtes angetönt, konkrete Vorschläge werden aber nicht zur Diskussion gestellt. Möglicherweise liegt darin ein Interesse der Biga-Strategen, dass je nach Arbeitsmarktsituation Billigstarbeitskräfte auf dem Schwarzmarkt zur Verfügung stehen.
Der Bericht setzt sich meines Erachtens auch in Widerspruch zu seinem Anliegen, die Migrationsprobleme direkt in den Ursprungsländern zu lösen. Vom entwicklungspolitischen Standpunkt betrachtet führt die Idee, Entwicklungsgelder vermehrt in die Herkunftsländer umzuleiten, zu verheerenden Auswirkungen in den ärmsten Ländern der Dritten Welt. Im Zwang zu massiver Sparpolitik und einer forcierten Exportpolitik durch die IWF-Auflagen beispielsweise werden ausgerechnet die ärmsten Bevölkerungsschichten schwer getroffen. Ich erwarte von der Schweiz eine konsequente Aussenpolitik und aussenwirtschaftspolitische Massnahmen auf internationaler und nationaler Ebene. Ich wünsche mir eine Schweiz, deren Aussenpolitik nicht von wirtschaftlichem Eigennutz geprägt ist, sondern von solidarischem Einsatz für wirtschaftlich gerechte und demokratische Beziehungen zwischen den Völkern. In diesem Sinne bin ich auch froh über die Stellungnahme des kirchlichen Koordinationsausschusses für Ausländerfragen.

Seiler Hanspeter: Gesetze schaffen ist nicht schwer, sie vollziehen aber sehr. Das charakterisiert wohl ein wenig unsere heutige Asylpolitik, und es brodelt zwar noch weitgehend unter der Oberfläche, aber immer heftiger und hörbarer. Es bereitet mir echt Sorge, dass die Asylpolitik, nicht unbedingt die rein gesetzliche, vielmehr aber die praktizierte, bei immer mehr Bürgerinnen und Bürgern auf Unverständnis stösst. Anfängliches Kopfschütteln und Unmut weichen Verärgerung und der Faust im Sack.
Offensichtlich stehen Volksmeinung und staatliche Asylpraxis in einem krassen Widerspruch. Der Bericht war deshalb nötig. Wenn man auch kaum mit allen vorgeschlagenen Massnahmen einverstanden sein wird, so ist er doch Zeichen dafür, dass man nach Lösungen sucht. So kann der Bericht zu einer

gewissen Versachlichung beitragen. Dass man nach neuen Wegen im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit sucht, ist dringend nötig. Alles Tun aber verkümmert zu blosser Kosmetik, wenn nicht wirksame Massnahmen zur Senkung der Attraktivität – ein Hauptziel unserer Asylpolitik – getroffen und durchgeführt werden. Dieser Bericht macht auch deutlich, wie komplex die Thematik Ausländer- und Flüchtlingspolitik geworden ist. Wir kommen kaum mehr darum herum, die ganze Problematik gesamtheitlicher anzugehen. Ich frage mich, ob dies mit der bestehenden Verwaltungsstruktur überhaupt noch möglich ist.
Gesamtheitliches und nicht bereichsbezogenes Handeln, das effizient sein will, benötigt unbedingt bessere Koordination, zum Beispiel durch Schaffung einer Koordinationsstelle mittels verwaltungsinterner Umstrukturierung. Zudem hält der Bundesrat weiterhin am Begriff des «ausgewogenen Verhältnisses zwischen Schweizern und Ausländern» fest. Wie lange will beziehungsweise kann er diesen sehr dehnbaren Begriff, mit dem sich fast jedes und alles rechtfertigen lässt, noch aufrechterhalten? Die Schweiz – ich muss das ebenfalls ausdrücklich betonen – ist kein Einwanderungsland und kann es nie werden.
Zur Frage der Attraktivitätssenkung: Die Unterbringung in den Gemeinden – dort, wo die Asylpraxis vor allem zum Tragen kommt – bereitet zunehmend Schwierigkeiten. Ich begrüsse deshalb den Vorschlag, vermehrt andere Unterkünfte, beispielsweise Zivilschutzunterkünfte oder Baracken, unter Umständen auch solche des EMD, dafür einzusetzen. Es lässt sich darin auch recht angenehm leben, ich habe das selber mehrmals berufshalber getan.
Im Kanton Bern, hier sind mir die Zahlen bekannt, leben heute an die tausend Asylbewerber in Hotels – es gehören übrigens auch Dreisternbetriebe dazu. Sowohl die Ansätze für die Besitzer dieser Betriebe als auch das Wohnen in Hotels sind recht attraktiv. Ein etwa vierzigjähriger Hotelier hat mir in reellen Zahlen vorgerechnet, dass er nach etwa sechs Jahren Zurverfügungstellung seines Betriebes einen sorgenlosen Lebensabend verbringen könnte, er hätte dann nämlich die nötigen Millionen beisammen. Ich frage mich daher, ob der Bund nicht mit einer kleineren Kelle anrichten sollte.
Ein Weiteres: Eine Verfahrensbeschleunigung tut not. Eidgenössischer Administrationsperfektionismus hat hier keinen Platz mehr. Ich hoffe, dass der Bundesrat neben dem Erstellen von Analysen und Aktionsprogrammen nicht vergisst, dass er zu handeln hat – zu handeln nämlich, bevor der Krug, der zum Brunnen geht, bricht. Das schliesst auch das Einhalten einer klaren und konsequenten Linie in sich ein, um die vielerorts angeknabberte Glaubwürdigkeit in die Asylpolitik wieder zurückzugewinnen; dies zum Wohle aller und im Interesse der wirklich Verfolgten und an Leib und Leben Bedrohten im besonderen.

Bonny: Es ist verdammt einfach, am Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik herumzukritisieren. Die Lösung dieser Problematik kommt aber in der Tat der Quadratur des Kreises gleich. Eine Ideallösung gibt es nicht. Unter diesen negativen und schwierigen Rahmenbedingungen hat der Bundesrat einen Bericht abgeliefert, den ich als gut und wertvoll betrachte. Er enthält eine saubere und realistische Analyse der Situation. Zwar gibt er uns nicht fixfertige Lösungen an, er enthält aber Lösungsansätze und zeigt strategische Stossrichtungen für die Zukunft auf. Ich möchte meinerseits zwei Punkte betonen:
Den Ausweg in der Ausländer- und Flüchtlingspolitik finden wir nicht durch nebulöse Konzeptionen oder theoretische Wunschgebilde. Unsere Ausländer- und Flüchtlingspolitik beruht nach wie vor auf zwei Gesetzen: dem Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) und dem Asylgesetz. In einem Rechtsstaat ist es eine Selbstverständlichkeit, dass Gesetze angewendet werden. Auf Fälle der neuen Völkerwanderung, ein neues Phänomen, lässt sich daher zurzeit nur insoweit eine Antwort finden, als sich diese im Rahmen der beiden geltenden Gesetze bewegt. Gerade in einer Zeit und in einem Problembereich, wo alles im Flusse ist, scheint es mir sehr wichtig, dass wir die bestehenden Gesetze respektieren, in ihnen Rückhalt suchen und sie durchsetzen.
Ein Zweites: Die Strategie der drei Kreise ist zwar nicht ideal. Sie scheint mir aber ein Schritt in die richtige Richtung zu sein. Man hat in diesem Zusammenhang viel von Diskriminierung der Dritten Welt gesprochen. Aber noch nie oder viel zuwenig hat man gesagt, dass die heutige, teilweise gesetzeswidrige Situation, wie wir sie kennen, eine Diskriminierung der EG- und der Efta-Staaten darstellt. Ich möchte das klar ausführen: Ein Spanier oder ein Portugiese, der ohne Arbeitsbewilligung in die Schweiz kommen will, um zu arbeiten, wird heute an der Grenze noch zurückgewiesen. Ein Aussereuropäer oder ein Jugoslawe, der auch in der Schweiz arbeiten will, sich aber auf das Asylrecht beruft, kommt hinein. Dieser Zustand ist auf die Dauer nicht akzeptabel. Das Dreikreisemodell, verbunden mit einer konsequenten Gesetzesanwendung, bringt eine längst fällige Korrektur.
In der Ausländer- und Flüchtlingspolitik führt das Oeffnen aller Schleusen unweigerlich in die Katastrophe. Wir müssen die Strömung, die zu überborden droht, durch klare Prioritätensetzung im Sinne des bundesrätlichen Berichtes und durch konsequente Gesetzesanwendung wieder unter Kontrolle bringen. Das erwartet die grosse Mehrheit unseres Volkes von den Behörden – und zwar zu Recht!

Frau **Dormann:** Wie schon von Vorrednern erwähnt, bringt der Bericht des Bundesrates für die Ausländer- und Flüchtlingspolitik keine neuen Perspektiven, vor allem nicht für die Flüchtlinge. Im Gegenteil: Der Bericht zeigt klar und deutlich auf, wie die wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Schweiz gestärkt werden und wie Angehörige gewisser Staaten faktisch ausgesperrt werden können. Der Bericht hinterlässt, was die Flüchtlingsfrage betrifft, zu stark den Eindruck des Machbaren, des Erzwingbaren. Auch mit wundersamsten Strategien bekommen wir Schweizer und Schweizerinnen das Problem der weltweiten Migration nicht in den Griff. Das müssen wir Politiker und Politikerinnen zunehmend und bewusster zur Kenntnis nehmen – dies in einer Zeit, in der das Thema «Flüchtling» im Volk mit Emotionen jeglicher Art beladen und eine sachgerechte, menschliche Diskussion fast nicht mehr möglich ist.
Das Volk versteht nicht, weshalb Menschen, die am häufigsten unter extremen politischen und wirtschaftlichen Notlagen leiden, als Arbeitskräfte von der Schweiz ausgesperrt bleiben. Ausgerechnet Menschen, die aus menschenrechtlichen und humanitären Gründen ihr Land verlassen, weil deren Regierung die Menschenrechte verletzt, haben keine Chance, bei uns Arbeit zu bekommen.
Gleichzeitig haben Angehörige anderer Völker, z. B. Jugoslawen, die Chance, als Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen von Schweizer Arbeitgebern rekrutiert zu werden und trotzdem zuhauf als Asylbewerber vor unserer Türe zu stehen. Sie belegen die Abklärungsstellen von Bund und Kantonen und belasten als Flüchtlinge unsere kargen Wohnverhältnisse zu Lasten anderer Flüchtlinge. Das Problem ist allerdings nicht einfach zu lösen.
Das Volk versteht nicht, weshalb Gemeinden mit Asylgesuchen belastet werden, die von vornherein keine Chance haben, anerkannt zu werden. Zunehmend haben Lehrpersonen und Eltern Mühe, die Integration von Asylbewerberkindern um jeden Preis im Kindergarten und in der Schule zu verstehen, sie in vielen zusätzlichen Stütz- und Förderungsunterrichtsstunden zu unterrichten, obwohl diese Menschen in zum voraus absehbarer Zeit wieder wie Fremde ausgewiesen werden.
Zunehmend haben Betreuer und Betreuerinnen Mühe, ihre Arbeit sinnvoll wahrzunehmen, Zeit und Kraft für die Integration von Asylbewerberfamilien zu investieren und diese gegen rassistische Vorurteile von andern Schweizern und Schweizerinnen zu verteidigen. Ihr Einsatz wirkt frustrierend, wenn es sich periodisch immer wiederholt, dass neu zugeteilte Flüchtlinge kommen, während gleichzeitig früher zugeteilte – dank aufwendigem Einsatz nach zwei bis drei Jahren Aufenthalt bei uns in Arbeit und Freizeit integrierte – Flüchtlinge wieder in ihr Herkunftsland ausgewiesen werden. Die psychische Ueberforderung solcher Betreuergruppen ist uns bekannt.
Das Volk versteht nicht, weshalb sowohl Kanton als auch Bund in vielen einzelnen Asylbewerberfällen Abklärungen treffen.

Die Einvernahmen durch den Bund unterscheiden sich von jenen der Kantone darin, dass die Protokolle meist erst später verfasst und dem Aylbewerber nicht anlässlich der Einvernahme übersetzt und eröffnet werden. Sie sind deshalb nicht selten die Basis für die vielen tausend Beschwerden. Diese werden verständlicherweise aus Mangel an Zeit und Personal in den meisten Fällen in weitgehendem Masse mittels Textbausteinen begründet und entschieden.
Ob sich eine noch seriösere Befragung – entweder durch Kanton oder Bund – mit Uebersetzung und Eröffnung des Protokolls anlässlich der Einvernahme als besser erweisen würde und dadurch die Beschwerden, die Beschwerdenflut vor allem, eingedämmt werden könnte? Wir fragen uns, ob nicht die Aufgabenkoordination zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund einerseits, aber auch zwischen Hilfswerken und Betreuergruppen anderseits überprüft werden müsste. Angesichts der zunehmenden Gesuche ist auch das Abklärungsverfahren der kollektiven Ueberprüfung zu überlegen.
Nach wie vor sind wir in der CVP überzeugt, dass der humanitäre Aufenthalt der Flüchtlinge aus Ländern, in denen Bürgerkrieg oder ähnliche Gewalt herrschen, ohne langwierige Einzelabfertigungen gewährt werden muss. Eine Lösung für sogenannte Gewaltflüchtlinge ist dringend. Es muss aber einmal mehr auf ein gestärktes solidarisches Zusammenwirken der europäischen Staaten hingearbeitet werden.

Bodenmann: Der Reichtum auf der Welt ist ungleich verteilt. Banal, aber es ist trotzdem wahr: Die Reichen werden reicher und die Armen werden ärmer. Immer mehr Menschen aus dem Osten und dem Süden gehen auf Reise, so wie es unsere Vorfahren auch getan haben.
Wer das Problem entschärfen will, muss den Menschen des Südens und des Ostens effektiv helfen. Das bedeutet natürlich als ersten Schritt nichts anderes als die Streichung der Schulden, sonst geht es nicht. Sonst werden diese Menschen auf Reise gehen, und dann gibt es keine einfachen Rezepte à la Hauruck.
Für die Schweiz gilt: Vorab das Gewerbe beschäftigt in der Schweiz 150 000 Schwarzarbeiterinnen und Schwarzarbeiter. Die Gewerbepartei SVP schürt trotzdem den Fremdenhass. Vorab das Gewerbe benutzt in der Schweiz die Asylanten als billige Arbeitskräfte, und gleichzeitig hetzt die Gewerbepartei SVP ganzseitig gegen Wirtschaftsflüchtlinge. Vorab das Gewerbe setzt in der Schweiz über Biga und Bundesrat und gegen den Protest der SP und der Gewerkschaften durch, dass immer grössere Saisonnier/Fremdarbeiter-Kontingente freigegeben werden, und gleichzeitig übernimmt die Gewerbepartei in der Schweiz politisch die Funktion der NA. Erste Uebertritte sind ja auch bereits als Erfolg dieser Politik auszumachen.
Das Kapital holt sich seine Arbeitskräfte, ob legal oder illegal ist ihm relativ egal. Und es treibt politisch gleich noch einen Keil zwischen die Arbeitenden in der Schweiz.
Diese Politik rentiert sich doppelt: wirtschaftlich wie politisch.
Die Lösungen der Rechten sind keine Lösungen. Wir können weder Quoten für Flüchtlinge einführen noch unterschiedliche Verfahren je nach Art der Einwanderung. Wir müssten sonst als erstes Land internationale Abkommen kündigen, wie dies Herr Dreher in seiner ihm eigenen Offenheit hier gefordert hat.
Trotzdem: Die Schweiz ist heute attraktiv für Menschen, die über den Asylweg Arbeit suchen. Die Schweiz ist umgekehrt unnötig hart gegenüber Asylsuchenden, die Anspruch auf ein korrektes Verfahren haben.
Was wir brauchen, ist einerseits mehr Rechtsstaat im Verfahren und andererseits weniger Schlamperei im zuständigen Departement. Im April 1992 kommt endlich die von uns lange geforderte Unabhängige Beschwerdeinstanz. Spätestens ab diesem Zeitpunkt müssen im Prinzip alle neuen Verfahren innerhalb von neun Monaten korrekt entschieden werden. Ein abgestuftes Arbeitsverbot während dieser Zeit ist durchaus sinnvoll. Der Bund muss auch mit seinen Unterkünften im Bereich Armee und Zivilschutz die Unterkunftsfrage, die eine reale Frage ist, entschärfen, und gleichzeitig brauchen wir die Armee weder an der Grenze noch in diesen Unterkünften.
Sobald dieser Schritt klappt, sobald innerhalb von sechs Monaten entschieden wird – und zwar in einem rechtsstaatlich korrekten Verfahren –, wird die überproportional hohe Zahl von Asylsuchenden in der Schweiz im Vergleich mit vergleichbaren Ländern zurückgehen, und wir werden dann für den verbleibenden Pendenzenberg eine Globallösung suchen müssen.
Die SP wendet sich in diesem Zusammenhang in aller Form gegen das Dreikreisemodell des Biga. Hier beschaffen und spalten sich Industrie und Gewerbe neu die Arbeitskräfte nach ihren Bedürfnissen. Für uns kommt nur das Zweikreisemodell in Frage. Heute bildet die Schweiz den ersten Kreis; morgen werden so oder so die EG- und Efta-Länder den ersten Kreis ausmachen.
SP und Gewerkschaften traten in der Vergangenheit für eine Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung ein. Es braucht auch heute eine realistische Höchstzahl als Vorgabe für die Politik auf diesem Feld – eine Zahl, welche auch die Schwarzarbeiterinnen und Schwarzarbeiter in diesem Land berücksichtigen muss. Das Ziel der Stabilisierung ist neben der Beschränkung der Zuwanderung aus dem zweiten Kreis durch folgende Massnahmen erreichbar:
Die Schweiz darf auch sektoriell kein Billiglohnland bleiben. Die Gesamtarbeitsverträge müssen gesetzlich – wie es die Motion Reimann Fritz fordert – verbindlich erklärt und vor Ort durchgesetzt werden. Das Saisonnierstatut muss für alle Arbeitenden fallen, genauso wie alle regionalen und branchenmässigen Schranken, und zwar auch für jene Arbeitskräfte, die nicht aus dem EWR-Raum kommen. Die Integration der ausländischen Bevölkerung ist eines unserer zentralen Anliegen: Das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer ist deshalb ein notwendiger erster Schritt auf dem Weg zu dieser Integration.
Unsere Politik entzieht dem Gewerbe billige Arbeitskräfte. Sie zwingt das Gewerbe zur notwendigen Umstrukturierung, und zwar sowohl wirtschaftlich wie politisch. Unsere Politik liegt im Interesse aller Arbeitenden in diesem Lande, sie ist solidarisch und realistisch zugleich und macht nicht unnötig auf Fremdenhass, wie uns dies Herr Blocher sicher in Kürze demonstrieren wird.

Mme **Gardiol:** Le rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés présente quelques éléments d'analyse qui rejoignent les préoccupations des écologistes sur ce sujet. Je citerai la page 14 du rapport: «Seul un nouvel équilibre structurel peut mettre fin aux migrations», ou encore la page 15: «Nous devons contribuer davantage à améliorer les relations économiques et politiques dans les pays de provenance des réfugiés afin d'éliminer les causes des mouvements migratoires.»
Ce problème doit donc être abordé sur un plan global, international et à long terme. Les auteurs du rapport font ce même constat mais n'osent pas, semble-t-il, tirer les conséquences de ce qu'ils énoncent et dénoncent avec justesse. En effet, les solutions helvétiques proposées par le Conseil fédéral sont très décevantes, pour ne pas dire carrément inacceptables. Elles ne feront rien pour désamorcer cette bombe à retardement que représente l'inéquité des relations Nord–Sud. Sans effort considérable de notre part, l'écart entre le Nord et le Sud, l'Ouest et l'Est, va continuer à se creuser et à attirer toujours davantage des candidats qui cherchent à fuir le chômage, la faim, la misère, ou à améliorer leur niveau de vie.
Parmi les stratégies proposées, j'en citerai trois qui nous paraissent tout particulièrement inacceptables. Tout d'abord le maintien de la division du travail et la place prépondérante donnée aux intérêts économiques suisses. Il est fait état d'une vision totalement helvético-centriste, d'où toute notion de solidarité, de justice sociale ou d'écologie est absente. Ensuite, le recrutement de travailleurs qualifiés et spécialisés, d'où qu'ils viennent, et cela contrebalancé par une politique d'admission extrêmement restrictive pour tous ceux qui ne font partie ni de l'élite ni de l'Espace économique européen. Enfin, toute cette stratégie représentée symboliquement par le système des trois cercles est tout à fait choquante. Poussée jusqu'au bout de sa logique, elle est même schizophrénique. On nous explique en effet, en page 22, qu'en cas de pénurie de candidats du premier cercle, on introduira des facteurs d'attraction sup-

plémentaire à son bénéfice. Vous aviez peut-être imaginé comme moi qu'on allait saisir cette occasion pour ouvrir un peu les vannes des deuxième et troisième cercles, sur lesquels s'exercera une pression extrêmement forte, mais pas du tout! La Suisse s'aligne sur la forteresse européenne, encourageant à l'intérieur de l'Espace économique européen la libre circulation des biens et des personnes mais pas au-delà. En fait, elle instaure un système de discrimination – que l'on pourrait également appeler apartheid – à l'égard des ressortissants des deuxième et troisième cercles. Si d'ailleurs le statut des saisonniers n'est plus acceptable dans le premier cercle – ce que nous approuvons car nous le demandions depuis fort longtemps – ce n'est pas par conviction humanitaire mais pour des raisons purement politiques et qui ne s'appliquent pas à l'extérieur du premier cercle.
Le parti écologiste est donc profondément choqué, heurté, écoeuré par cette façon d'aborder le problème de l'immigration. Il sait très bien qu'il n'y a pas de solution miracle ni de solution rapide, mais conformément à sa logique, il demande que ce problème des flux migratoires, comme tous les autres d'ailleurs, soit attaqué à la source, qu'il soit pris à la racine, bref que l'on combatte les causes et non les personnes. Il demande notamment: que l'on cherche tout d'abord à satisfaire les besoins de base des êtres humains sur toute la planète, par une meilleure répartition des richesses; que l'on regarde en face les problèmes démographiques et ceux liés à l'endettement, en les assortissant de programmes sociaux; que l'on se dirige vers une politique de partage et de restrictions volontaires. Il demande encore que la Suisse s'engage pour une politique économique plus juste et qu'enfin les flux de capitaux aillent du Nord vers le Sud et non plus l'inverse; qu'un commerce équitable soit instauré, que notre politique d'aide au développement basée sur le respect des droits de l'homme soit renforcée; que l'on encourage l'autonomie économique fondée sur des structures décentralisées, dans les pays fournisseurs de requérants d'asile tout particulièrement; que l'on puise la main-d'oeuvre nécessaire parmi les personnes qui sont déjà en Suisse et que l'on accorde globalement l'asile à ceux qui sont là depuis deux ou trois ans et plus. Enfin, il demande que les questions d'asile, de migrations et d'étrangers soient retirées du Département de justice et police. Il s'agit en fait de questions de politique économique, de politique extérieure, ou de politique sociale, que nous souhaiterions voir traitées par le Département des affaires étrangères.
Pour conclure, nous demandons plus d'imagination, moins d'égoïsme, moins d'eurocentrisme, ainsi qu'une séparation claire entre la politique d'asile et celle d'immigration. Nous voulons une vraie politique d'asile, généreuse, humanitaire et efficace, s'adressant à tous ceux qui sont menacés et poursuivis, et, à côté, une politique générale, nouvelle, créative, d'immigration, qui doit être définie et mise sur pied. Le rapport dont nous prenons connaissance aujourd'hui n'apporte pas de solution acceptable à ce sujet, ni à court ni à long terme.

Meier Fritz: Zuerst stelle ich fest, dass die Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung 1990 auf 5762 Flüchtlinge und 54 176 übrige Ausländer zurückzuführen ist.
Vor 25 Jahren verlangte der damalige Bundesrat, unterstützt von einem hochkarätigen Aktionskomitee, von den Stimmberechtigten Zustimmung zum Kredit- und Baubeschluss mit folgenden Argumenten: «Schluss mit Inflation, Ueberfremdung und Spekulation. Inflation trifft jeden! Teuerung auf allen Gebieten! Steigende Mietzinse! Verlust der Kaufkraft! Zerstörung der Ersparnisse! Flucht in die Sachwerte!»
Und weiter: «Die schweizerische Wirtschaft ist zu einem Koloss auf tönernen Füssen geworden und aus dem Gleichgewicht geraten. Wirtschaft und Staat haben ihre gewaltigen Investitionen immer mehr mit Krediten statt mit eigenen Ersparnissen finanziert. Dadurch wurden die Preise in die Höhe getrieben. Heute leben über eine Million Ausländer in der Schweiz. Jeder dritte Arbeitnehmer ist Ausländer. Hinzu kommt noch die verschleierte Ueberfremdung in Wertpapieren, Grundbesitz. Die Auslandabhängigkeit der Schweiz hat das tragbare Mass überschritten. Die Ziele der Beschlüsse sind: ein normales Wachstum der Wirtschaft, ein gesunder Wohlstand auf landeseigenen Grundlagen, eine sichere Zukunft. Mit ausländischem Geld und ausländischen Arbeitskräften schaffen wir Arbeitsplätze, Wohnungen, Spitalbauten usw. für Fremdarbeiter. Die Schweizer zahlen dafür mit steigenden Preisen. Schluss mit der importierten Teuerung! Die Annahme dieser Konjunkturbeschlüsse ist die Voraussetzung zur Bekämpfung der Ueberfremdung. Kreditbeschluss, Baubeschluss und Fremdarbeiterabbau bilden eine Einheit. Wer zur Abwehr der Ueberfremdung ja sagt, muss auch zu den Konjunkturbeschlüssen ja sagen.» Soweit aus dem Argumentationskatalog des Bundesrates zu den Kredit- und Baubeschlüssen im Jahre 1967.
Und wo stehen wir 1991? Ich zitiere aus dem Bericht des Bundesrates zur Ausländerpolitik im Jahre 1991: Als Grundsatz ist die «Erhaltung der nationalen Identität» und des demographischen Gleichgewichts durch «ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Schweizern und Ausländern beizubehalten. .... Damit die Vorteile des Wirtschaftsstandortes Schweiz erhalten werden können», ist die Schweiz weiterhin auf die Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte angewiesen. «Die Anstrengungen zur Eingliederung der ausländischen Wohnbevölkerung und zur Erhaltung der Aufnahmebereitschaft der Schweizer gegenüber Ausländern sind zu intensivieren.»
Konkret verlangt der Bundesrat, dass das Schweizervolk den Zuwachs der ausländischen Wohnbevölkerung um jährlich 60 000 Personen und die entsprechenden Infrastrukturprobleme im Schul- und Wohnungsbereich freudig begrüsst. Obschon neueste Untersuchungen zeigen, dass sich der Zuzug weniger qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte aus volkswirtschaftlicher Sicht als Bumerang erweist, wird diese Entwicklung vom Bundesrat zusätzlich gefördert, indem er beim Familiennachzug für italienische, spanische und portugiesische Kinder die Altersgrenze auf 20 Jahre erhöht. Ich würde dem Verhandlungsbevollmächtigten empfehlen, den letzten Abschnitt von Paragraph 267 des Schweizerischen Strafgesetzes nachzulesen.
Bekanntlich haben die Stimmberechtigten das von Bundesrat und Parlament zur Annahme empfohlene Ausländergesetz und auch die Verfassungsänderung für eine erleichterte Masseneinbürgerung abgelehnt. Ich betrachte daher den Bericht des Bundesrates zur Ausländerpolitik als Aufruf zum Verrat am Erbe unserer Väter und an der Zukunft unserer Kinder.

Mme **Aubry:** A lire le rapport du Conseil fédéral sur la politique d'asile et la politique des étrangers, on se rend compte que la loi sur l'asile est tout à fait adéquate, et qu'il n'y aurait pas lieu de la modifier. Mais, il est surtout indispensable de l'appliquer et de vérifier mieux que cela n'a été fait jusqu'à ce jour son application. Nous nous trouvons, depuis ces dernières années, confrontés à la politique du coeur d'une part, et à la politique de la raison de l'autre, les deux pouvant être complémentaires, s'il n'y a pas d'abus. Il y a aussi la politique du profit et elle est à dénoncer car elle est ignoble.
La politique du coeur voudrait que nous ouvrions toute grande notre porte à ceux qui passent notre frontière, qu'ils soient demandeurs d'asile ou immigrants cherchant du travail. Cette politique-là, appliquée sans restriction, ne mesure pas les conséquences à l'égard d'une population suisse généreuse jusqu'à ce jour, mais arrivée à la limite d'une absorption d'un surplus d'étrangers, plus particulièrement issus du troisième cercle défini dans ce rapport. C'est une générosité dangereuse qui provoque à une xénophobie montante parmi la population.
J'ai dénoncé également les profiteurs que sont ces bureaux d'avocats spécialisés dans les demandes d'asile, et leurs différents recours en cascades qui prolongent indéfiniment le séjour de migrants qui devraient repartir dans leur patrie parce qu'ils n'ont aucun droit à l'asile. Cette procédure frise l'illégalité et perturbe toute notre application de la loi, crée des situations d'espoir qui un jour aboutissent, lors du refoulement, à des manifestations émotionnelles de soutien, comme on a pu en voir de nombreuses, destinées à influencer les autorités concernées, ou à des camouflages de faux réfugiés par des milieux ecclésiastiques ou autres et, ne l'oublions pas, à une confrontation toujours plus grande au sein de la population.

Parmi les profiteurs, mentionnons certains milieux de l'économie qui trouvent chez les requérants d'asile une main-d'oeuvre bon marché et non qualifiée. Ces profiteurs détruisent notre réputation d'accueil touristique légendaire. Ajoutons-y toutes les demandes de dérogations acceptées et accordées qui maintiennent ces gens chez nous au lieu de les refouler, et on comprendra mieux pourquoi notre loi sur l'asile a si peu d'effets.
La politique réaliste et de la raison est celle que préconise le Conseil fédéral dans son rapport, et nous ne pouvons que l'appuyer lorsqu'il veut un traitement très rapide des demandes, qui permettrait de refouler les migrants ainsi qu'une politique plus restrictive grâce aux trois cercles. Une coopération avec la Communauté européenne et l'AELE est indispensable. C'est sur le plan international que nous devons travailler, et nous approuvons la mesure de six mois sans permis de travail, mais elle est à mettre en pratique.
Je conclus en reprenant la phrase du Conseil fédéral: «afin de préserver notre identité nationale, de sauvegarder la paix sociale et de conserver l'équilibre démocratique, il importera de maintenir un rapport équilibré entre Suisses et étrangers». C'est aussi le voeu du groupe radical qui aimerait connaître ce que le Conseil fédéral entend par «équilibré» et qui souhaite qu'entre le rapport du Conseil fédéral et son application ne se trouve pas le poids trop lourd de l'administration.

Frau **Bäumlin:** Unsere schweizerische Asylpolitik ist zum Wechselbalg geworden. Ich muss es so formulieren, denn einige Parteien machen mit ihr Wahlpolitik, sehr wahrscheinlich, um sie als Ablenkungsmanöver von anderen Dringlichkeiten zu brauchen. Im Bericht des Bundesrates und des Biga stellt sie kaum mehr als eine Verlegenheitslösung im ganzen Diskurs über Europa und den neuen Arbeitsmarkt dar. Für viele, vielleicht die meisten Einwohner unseres Landes hat sie nachgerade eine klassische Sündenbockfunktion übernommen. Dahinter verschwinden regelmässig die Menschen, um die es eigentlich gehen müsste. Sie werden kriminalisiert, verdinglicht, benützt zum Aufbau eines Angst machenden Problems und neuen Feindbildes, gegen das vor allem die Polizei und als *ultima ratio* auch die Armee einzusetzen seien.
Eine solche Pseudo-Asylpolitik wird dazu führen, dass die Schweiz den vorangekündigten Ost-Einwanderern die alte Sympathie entgegenbringen und ihnen Arbeit verschaffen wird, so gut es geht, Dreikreisemodell hin oder her; während die Unrechtsregimes in den traditionellen Fluchtländern schon heute verharmlost werden. Jüngstes und für mich skandalöses Beispiel dafür ist die laue Reaktion auf die Folterung einer Schweizerin in einem der berüchtigtsten Polizeigefängnisse der Türkei. Anstatt schärfsten Protest einzulegen und von dieser eklatanten Menschenrechtsverletzung her die Gefährdung von aus der Schweiz ausgewiesenen Kurden neu zu beurteilen! Oder können Sie, Herr Bundesrat Koller, mich da beruhigen?
Wer vor einem Jahr geglaubt hat, dass Verfahrensverbesserungen Remedur in solcher «Asylpolitik» schaffen würden, sieht sich arg getäuscht. Ich habe den Eindruck, Herr Bundesrat Koller, dass Sie überall Sogwirkungen befürchten und versuchen, mit Abschreckungsmitteln den Trend der Gesuchszunahme zu brechen, anstatt das Gesetz in angemessener Relation zu den Vertreibungsgründen in den Herkunftsländern auszulegen. Dabei ist es eine böswillige Unterstellung, dass sozusagen alle Asylbewerber bei uns nur Arbeit und unser Geld suchen. Vielmehr stimmen die wenigen Prozent Asylgewährungen einfach nicht mit den Schutzbedürfnissen der Einwanderer überein. Zudem wird wohl der eindrucksvolle Pendenzenberg künstlich hochgehalten: siehe die vielen Umstandsverfahren, die mit einer vorläufigen Aufnahme aus humanitären oder Non-refoulement-Gründen rasch zu erledigen wären. Das ist das wahre Gesicht des Vollzugs, und leider nicht einmal das ganze.
Es schadet meiner Meinung nach nichts, diese Missstände offen anzusprechen. In einer Debatte zur asylpolitischen Lage der Nation, in der es ja wenig zu beschliessen gibt, hat das durchaus seinen Informationswert.
Eine positive asylpolitische Perspektive, die zu fehlen scheint – was hier von meinen Vorrednern auch schon beklagt worden ist –, eine positive Perspektive unter dem geltenden AVB muss zuerst einmal denen entgegentreten, die immer weiter nach noch mehr Härte schreien und denen es letztlich wurst ist, wenn der letzte Rest des Asylrechtes untergeht. Dahin gehören meiner Meinung nach die Vorschläge von Herrn Rychen und von Herrn Gros. Herr Rychen hat vorhin gesagt, dass Standardrekurse – was immer das auch sei – die aufschiebende Wirkung verlieren sollen, und Herr Gros hat schlicht von «abroger le droit d'asile» gesprochen.
Wenn wir endlich welt- und europakompatibel werden wollen, werden wir nicht darum herumkommen, echt teilen zu lernen, was auch heisst, dass das nicht auf Kosten der Unterprivilegierten im eigenen Lande geschehen darf. Wenn wir für diese Perspektive Worte finden und diese in Taten umzusetzen vermöchten, wäre über das Asylwesen hinaus viel für unser Land gewonnen, nämlich eine Entgiftung des gegenwärtigen politischen Klimas.

Müller-Meilen: Ich konzentriere mich auf die Gesamtaspekte der Ausländer- und Bevölkerungspolitik. Es darf nicht verdrängt werden, dass von 1981 bis 1991 die Zahl der Ausländer um nicht weniger als 20 Prozent, der ausländische Bevölkerungsanteil von 14,4 auf 16,6 Prozent anstiegen. Das ist fast eine Rekordhöhe, viermal soviel wie in Deutschland und Oesterreich, dreimal soviel wie in Frankreich, achtmal soviel wie in Italien.
Der Bundesrat hat die Ausländer- und Flüchtlingspolitik früher unter die Grundsätze «Stabilisierung» und «ausgewogenes Verhältnis zwischen Schweizern und Ausländern» gestellt. Von Stabilisierung ist im neusten Bericht des Bundesrates nicht mehr die Rede. Das ausgewogene Verhältnis ist zu einem untauglichen «Gummi-Begriff» geworden.
Zu den langfristigen Zielen des Bundesrates sollen zu Recht die humanitären Verpflichtungen, die internationale Solidarität bei der Bewältigung von Drittweltproblemen und auch die «Wahrung der nationalen Identität» gehören – wie dies der Bundesrat nennt. Wenn dies mehr ist als eine Phrase, muss sich eine solche Politik aber auch der quantitativen Grenzen, der Wirkungsmöglichkeit eines Kleinstaates bewusst bleiben. Es ist merkwürdig, dass ausgerechnet jene, die sonst gegen den Sonderfall Schweiz wettern und alles tun, um das helvetische Selbstbewusstsein zu zerstören, von der Schweiz verlangen, dass sie fast alle Probleme der Drittweltländer löst. Alles, was wir tun können, kann nicht mehr als ein Tropfen auf einen heissen Stein sein.
Ausgewogen sollte die schweizerische Politik auch in dem Sinne sein, dass sie nicht nur die Sorgen und Nöte der Asylbewerber bewertet, sondern auch jene der eigenen Bevölkerung. Den Eindruck, dass sich das Interesse nur auf die Asylbewerber konzentriert, hat man oft bei Zuber, Koch und Co. In Grossstädten – ich glaube, das müssen wir auch realistisch sehen – haben heute zahlreiche Frauen beispielsweise Angst, in gewissen Quartieren abends auf die Strasse zu gehen oder auch die späten Züge zu nehmen. Das hat selbstverständlich nicht nur, aber auch mit den zahlreichen Ausländern zu tun. Sie sehen zudem die Schwierigkeiten, die sie selbst oder ihre Kinder haben, um eine gute, günstige Wohnung zu finden, und fragen sich, warum die Behörden den riesigen Einsatz, den sie für Unterkünfte der Asylbewerber leisten – ich erinnere an das Votum Züger –, nicht auch für sie aufbringen. Diese und andere Nöte und die Probleme der Gemeinden haben nichts mit Fremdenhass, sondern mit Angst vor Verlust der Geborgenheit zu tun. Es gilt, sie ernst zu nehmen, wenn wir nicht am Volk vorbei politisieren und wieder eine Pulverfass-Situation schaffen wollen, wie wir sie 1970 bei der Abstimmung über die Schwarzenbach-Initiative hatten. Man sollte auch nicht nach möglichst grosser Oeffnung der Schleusen rufen, gleichzeitig aber eine Politik betreiben, die den Wohnungsbau und den Ausbau der Infrastruktur für die zusätzliche Bevölkerung behindert.
Wir werden auch künftig – angesichts der höchstens zu mildernden, aber nicht zu behebenden grossen Wohlstandsunterschiede – ohne Abwehrmassnahmen gegen die Migra-

tionsströme nicht auskommen, wenn die Wahrung der nationalen Identität nicht eine scheinheilige Leerfloskel sein soll. Dazu gehört kurzfristig eine konsequente Anwendung des Asylgesetzes. Die Rekursmöglichkeiten sind zu reduzieren. Längerfristig wäre das Dreikreisemodell nur dann tauglich, wenn die Oeffnung innerhalb Europas durch eine harte Abgrenzung im zweiten und dritten Kreis ergänzt werden könnte, doch daran zweifle ich. Deshalb befürchte ich, das diese drei Kreise keine Lösung, sondern eine Verschärfung des Problems bringen werden.

M. **Ducret:** Donner une chance à la dernière chance, avait-on souhaité lors des débats de juin 1990. Douze mois plus tard, le premier bilan n'est pas réjouissant, vous l'admettrez, et il faut comprendre ceux qui à l'époque marquaient déjà leur impatience et leur scepticisme et auxquels le rapport du Conseil fédéral n'apporte guère de raison d'être satisfaits ou même d'espérer.
S'il faut admettre avec vous, Monsieur le Conseiller fédéral, qu'il n'y a pas de panacée en la matière quant aux moyens d'atteindre les objectifs fixés, force est d'admettre aujourd'hui que la confiance de la population est largement ébranlée et que l'on aura de plus en plus de peine à expliquer, sinon à justifier, le milliard de francs que l'on dépense chaque année pour donner asile à ces personnes. A court terme, et si l'on ne veut pas que la situation s'aggrave de manière tragique, il est absolument impératif que la loi soit appliquée dans toute sa rigueur, celle-ci n'étant d'ailleurs pas en mesure d'endiguer totalement à elle seule le flot des candidats sans une augmentation plus considérable encore des fonctionnaires fédéraux. A ce propos j'observe avec satisfaction que les propositions de cantonalisation de la procédure, qui avaient été lancées par le gouvernement et les parlementaires genevois, semblent faire leur chemin et que ce qui n'était juridiquement pas possible il y a une année le devient aujourd'hui comme par enchantement, mais surtout parce que les bonnes idées ont toujours une chance de s'imposer.
Dans son rapport, le Conseil fédéral rappelle les activités qu'il déploie sur le plan international pour maîtriser l'afflux des réfugiés dans les pays de premier asile, pour promouvoir le respect des droits de l'homme et, enfin, pour favoriser le développement économique et social dans les pays de provenance des migrants. Tout en l'encourageant à poursuivre et à intensifier ses efforts dans cette direction, soit par des démarches entreprises directement auprès des pays concernés, soit dans le cadre d'une collaboration accrue aux travaux du Conseil de l'Europe, de l'ONU, de la CSCE, de l'Unesco et du HCR, il nous faut insister, comme je l'avais fait en juin de l'année dernière, pour que la Suisse, comme les autres pays de l'AELE, soit associée aux accords de Dublin conclus entre les membres de la CEE à propos de la détermination de la responsabilité du traitement des demandes d'asile. Si tel n'était pas le cas, il y aurait alors lieu de craindre un afflux supplémentaire dans notre pays de requérants qui n'auraient pas pu trouver refuge auprès d'un des Etats signataires de cet accord. Nous devons à tout prix l'éviter.
Dans le même ordre d'idée, il appartient à la Suisse de prendre l'initiative d'inviter l'ensemble des pays européens à procéder, à l'occasion d'une conférence qui pourrait être organisée sur le territoire de notre pays, à une réflexion commune sur les mesures à adopter en faveur des pays de premier accueil, sur les aides sociales et économiques qui peuvent et doivent être accordées aux pays d'origine des migrants, enfin, sur la politique de développement en faveur de ces pays. Une telle conférence pourrait également s'interroger sur l'opportunité de proposer des modifications de la Convention de Genève et du Protocole de New York, notamment sur la clause de non-refoulement, car avant de parler de révocation il y a sans doute d'autres voies à explorer et rien ne serait plus faux que de prétendre d'entrée de cause qu'une telle révision est une vue de l'esprit lorsque l'on sait à quel point cette préoccupation est d'actualité dans l'ensemble des pays européens.
Monsieur le Conseiller fédéral, il est absolument nécessaire que le gouvernement et ses diplomates soient plus actifs qu'ils ne l'ont jamais été et qu'ils ne le sont aujourd'hui dans ce domaine particulier. C'est à mon avis l'un des moyens de donner de la crédibilité aux autres mesures que vous préconisez.

Blocher: Es ist heute nachmittag viel, sehr viel von Ethik und von Verantwortung gesprochen worden. Ich bitte Sie sehr, die Verantwortung wahrzunehmen und auch ethisch zu handeln. Verantwortung trägt man vor allem in allererster Linie für seinen eigenen Bereich. Parlamentarier und der Bundesrat, die in der Schweiz gewählt worden sind, tragen zunächst die Verantwortung für dieses Land. Wer überall in der ganzen Welt Verantwortung tragen will, nimmt die Verantwortung nicht wahr. Man kann nicht für alles verantwortlich sein, sondern nur für etwas Bestimmtes. Zur Verantwortung und zur Ethik gehört auch das Entscheiden. Entscheiden ist ein Teil der Führungsaufgabe und kann sehr, sehr unangenehm sein. Ich finde Asylfragen etwas Unangenehmes, das kann nicht anders sein. Und Entscheide bringen auch immer Fehlentscheide mit sich, das ist überall im Leben so.
Dass die Situation nicht in Ordnung ist, ist nicht eine Frage der politischen Standpunkte: Wir haben erstens die höchste Asylquote von allen europäischen Staaten; es gibt keinen Staat, der pro Einwohner so viele Asylsuchende hat. Zweitens haben wir die Versprechen, die wir dem Volk während Jahren gemacht haben, nicht eingelöst. Wir haben dem Volk bei den Asylgesetzrevisionen versprochen, dass mit dem Asylgesetz das Problem gelöst werden könne. Wir haben dem Volk einen Artikel 9 vorgeschlagen, der dem Bundesrat die Möglichkeit gibt, vom Asylverfahren abzuweichen, wenn er in einem Jahr die Asylgesuche sonst nicht erledigen könne. Wir haben Ausgaben von annähernd 700 Millionen Franken; das ist mehr, als die Weltflüchtlingsorganisation der Uno für Flüchtlinge ausgibt!
Das Problem ist nicht neu. Ich erinnere daran, dass wir seit zwei Jahren ununterbrochen in diese Richtung gestossen haben. Wir haben dringliche Interpellationen eingereicht. Aber das Parlament hat diese Frage nicht als dringlich bezeichnet. Wir haben bei der letzten Asylgesetzrevision darauf hingewiesen, dass es mit rein repressiven Massnahmen nicht gehen kann.
Bisher haben wir die Fremdarbeiterpolitik von der Flüchtlingspolitik streng getrennt – mit Recht. Zur Ehrlichkeit gehört nämlich, dass die Fremdarbeiterpolitik bestimmt wird:
1. durch das Arbeitsangebot in diesem Land und
2. vom Schutz der Beschäftigten in unserem Lande.
Aus politischen Gründen, weil es sonst Spannungen geben könnte, haben wir uns eine gewisse Quote in der Grössenordnung von 15 bis 16 Prozent zurechtgelegt. Anders ist es bei der Flüchtlingspolitik. Wir wollen – das ist unbestritten, und darum muss man nicht immer darauf hinweisen – diejenigen, die an Leib und Leben bedroht sind, in unserem Lande aufnehmen. Das ist überhaupt kein Problem. Diese jetzt noch ungefähr 4 bis 5 Prozent im Jahr aufzunehmen ist nicht das Problem und wird auch keines sein. Aber unsere Fremdarbeiterbestimmungen werden unterlaufen. Es ist eine Tatsache, dass das Land zu attraktiv ist.
Diskutieren, Berichte verfassen, Expertenkommissionen .... Hören Sie doch auf damit, wir müssen es machen! Machen müssen wir es! Vollziehen! Das ist einfach. Wir müssen dafür sorgen, dass die Asylsuchenden in unserem Land während dem Asylsuchen finanziell nicht so gut gestellt werden, dass sie noch Geld heimsenden können. Wer an Leib und Leben bedroht wird, wird das auch akzeptieren. Es wird hier in Geschichtsklitterung auf die Hugenotten verwiesen. Die Hugenotten waren an Leib und Leben verfolgt. Sie haben alles, auch den Reichtum, liegengelassen, und sie sind in ein Land gezogen, das wesentlich ärmer war, und sie haben schlechtere Bedingungen auf sich genommen. Das ist heute doch ganz anders.
Wir haben Ihnen mit einer Petition, die über 100 000 Unterschriften trägt, den Weg, den wir bereits in dringlichen und anderen Interpellationen vorgeschlagen haben, beschrieben, Herr Bundesrat Koller. Darin wird klar: Wir müssen die staatliche Lohnverwaltung einführen, darum kommen wir nicht herum. Daraus sind für die Asylsuchenden die Auslagen der

Fürsorgeleistungen zu bezahlen. Echte Flüchtlinge bekommen den Restbetrag, jener der Abgewiesenen verfällt dem Staat. Sie werden sehen, der Asylmissbrauch hört schnell auf!
Ich kann ebenfalls nicht begreifen, dass man sich gegen die Unterstützung der Grenzorgane durch die Armee wehrt. In Oesterreich hat man nur bekanntgegeben, dass die Armee das tun werde, und schon haben die Schlepper Angst bekommen, und das Schlepperwesen ist schlagartig zurückgegangen.
Ich möchte Herrn Bodenmann bitten, doch endlich die Realitäten zu sehen und nicht in der Sache herumzuflunkern und zu sagen, wir machten auf Fremdenhass! Wer dieses Problem nicht löst, der fördert die Fremdenfeindlichtkeit, und nicht die andern! Wenn nämlich die Arbeitsplätze weniger sicher werden und die Wirtschaftssituation schlechter wird, werden alle Ausländer in den gleichen Kübel geworfen, und überall wird dann im Volk die Angst geschürt, dass sie die Arbeitsplätze wegnehmen. Das ist die Tatsache. Wir haben das zu lösen. Brutal muss man nicht sein. Für die Flüchtlinge sorgen wir dauernd, und für die Asylsuchenden sind wir fürsorgerisch tätig. Aber mehr nicht, sonst ziehen Sie's an! Alles andere ist unrealistisch!

Reimann Fritz: Der Bundesrat bekennt sich in der Ausländerpolitik zur europäischen Priorität, indem es gelte, vorerst europakonform zu werden und erst anschliessend gegenüber anderen Staaten, zum Beispiel Osteuropa, zu befinden. Bei der Flüchtlingspolitik will der Bundesrat das Asylverfahren wieder seinem ursprünglichen Zweck zuführen, nämlich Verfolgten Schutz zu gewähren.
Auffallend ist, dass sich der Bundesrat zwar für ein ausgewogenes zahlenmässiges Verhältnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Wohnbevölkerung ausspricht, sich aber über eine wünschbare Stabilisierung des Anteils an Ausländern in der Schweiz ausschweigt. Es wäre deshalb wünschenswert, dass sich der Bundesrat zum Begriff «Ausgewogenheit» etwas genauer äussert.
Ich beschränke mich in meinem Votum auf zwei Punkte des bundesrätlichen Berichtes und werde erstens zum Dreikreisemodell und zweitens zur Koordination von Ausländer- und Asylpolitik sprechen.
Das Konzept der drei Kreise bringt zwar für die ausländischen Arbeitnehmer insofern einen Fortschritt, als das Saisonnierstatut für die EG- und Efta-Länder dahinfällt. Aber es ist völlig unannehmbar, wenn durch diese Lockerung neue Gruppen von Diskriminierten geschaffen werden sollen. Zu Recht wehren sich die Gewerkschaften gegen die Absicht des Bundesrates, das Saisonnierstatut vom sogenannten ersten in den zweiten und dritten Kreis zu tragen. Wenn dieses Statut schon abgeschafft werden soll, weil es sowohl menschlich wie auch politisch unhaltbar ist, wäre es unbegreiflich, wenn man es auf die Länder Osteuropas ausdehnen und damit für unbestimmte Zeit festschreiben wollte. Im übrigen fällt auf, dass das traditionelle Rekrutierungsland Jugoslawien aus dem sogenannten zweiten Kreis verbannt wurde. Es ist durchaus möglich, dass man in absehbarer Zeit nicht mehr von Jugoslawien, sondern von Kroatien, Serbien und Slowenien sprechen wird.
Die Realität sieht ohnehin etwas anders aus als die an sich lobenswerten Kriterien, die der Bundesrat aufstellt, z. B. im Zusammenhang mit der beabsichtigten Koordination von Ausländer- und Asylpolitik. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, dass künftig für die Bestimmung der Rekrutierungsländer Kriterien wie «Beachtung der Menschenrechte» und «Sicherheit vor politischer Verfolgung» anzuwenden seien. Das heisst, dass nur aus Ländern, welche diesen Kriterien entsprechen, Arbeitskräfte akzeptiert, nicht aber Asylgesuche angenommen werden. Umgekehrt sollen aus Verfolgerstaaten keine Arbeitskräfte rekrutiert werden. Das hört sich theoretisch sehr gut an: Aber wie steht es in der Praxis z. B. mit der Türkei, einem klassischen Rekrutierungsland, in dem politische Unterdrückung an der Tagesordnung ist? Oder wie vertragen sich diese bundesrätlichen Kriterien mit der Situation in Jugoslawien? Jugoslawien ist seit vielen Jahren ein traditionelles Rekrutierungsland. Heute führen Bürger dieses Landes die Liste der Asylbewerber an. Beabsichtigt der Bundesrat, Jugoslawien als Rekrutierungsland zu streichen? Das würde vor allem die bereits in der Schweiz arbeitenden rund 150 000 jugoslawischen Gastarbeiter treffen; gleichzeitig würde sich das Problem der unechten Asylbewerber nur noch verschärfen.
Abgesehen von diesen unbeantworteten Fragen kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass beim Versuch des Bundesrates, Ausländer- und Asylpolitik zu koordinieren, die wirtschaftlichen Interessen den Vorrang haben.
In seiner Gesamtheit ist der Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Asylpolitik Ausdruck einer gewissen Hilflosigkeit gegenüber einem ungelösten Problem, das sowohl zahlenmässig wie auch in seiner Komplexität täglich zunimmt und dessen mögliches Ausmass – sprich: Völkerwanderung – kaum abgeschätzt werden kann.
In einem Punkt gebe ich dem Bundesrat recht: Die Probleme des zunehmenden Migrationsdruckes können wir nicht allein und nicht durch Abschottung an den Grenzen lösen. Die Bestrebungen, durch internationale Kontakte und durch vermehrte Mitwirkung der Schweiz in internationalen Organisationen das Flüchtlingsproblem in den Ursprungsländern anzupacken und gemeinsam mit unseren Nachbarländern nach Lösungen zu suchen, müssen deshalb noch verstärkt werden.

Allenspach: Der Bericht des Bundesrates enthält zwei Problemkreise: Asylpolitik und Ausländerpolitik.
Wir haben sehr viel über die Asylpolitik gesprochen. Es ist aber wenig hervorgehoben worden, dass dieser Bericht bezüglich Ausländerpolitik eine fundamentale Weichenstellung enthält. Das schweizerische Ausländerrecht hat sich bisher – in Kategorien eingeteilt – an Kontingenten orientiert. Es ist ausschliesslich quantitativ ausgerichtet und in keiner Weise europakompatibel.
Der EG-Binnenmarkt, der bis Ende 1992 geschaffen wird, geht von der Freizügigkeit des Personenverkehrs aus. Diese Freizügigkeit des Personenverkehrs ist eine unabdingbare Voraussetzung für unsere Integration in den europäischen Binnenmarkt – unabhängig davon, in welcher Form wir daran teilnehmen. Man kann nicht für die Integration der Schweiz in den europäischen Binnenmarkt eintreten und gleichzeitig diese Freizügigkeit im Personenverkehr ablehnen. Wer im Schnellzugstempo in die EG eintreten will, der muss die Freizügigkeit der Arbeitskräfte bejahen, ohne Wenn und Aber.
Wir haben also gegenüber den EG- und Efta-Staaten die bisherigen quantitativen Begrenzungen aufzuheben. Damit zwingt uns die EG zu einer Neuorientierung der Ausländerpolitik, die wir eigentlich schon lange und aus eigenem Interesse hätten vornehmen sollen. Wir hätten schon früher von den starren Kontingentierungssystemen und der quantitativen Denkweise wegkommen sollen. Wir hätten schon früher eine marktwirtschaftliche Qualitätsorientierung in den Vordergrund stellen müssen. Nicht billige, unqualifizierte Arbeitskräfte benötigt die Wirtschaft, sondern leistungsfähige und leistungswillige Mitarbeiter.
Dieses neue Denken in der Ausländerpolitik kommt im Dreikreisemodell zum Ausdruck. Der innere Kreis entspricht der Freizügigkeit des Personenverkehrs und verhindert eine geistige, gesellschaftliche und wirtschaftliche Abkapselung der Schweiz in Europa. Ich unterstütze dieses neue Denken nachdrücklich und wünsche, der Bundesrat möge nicht erst den Abschluss aller EWR- oder EG-Verhandlungen abwarten, bis er von der quantitativen zur qualitativen Ausländerpolitik übergeht. Mehr Qualität liegt im Interesse der Schweiz.
Es wäre zu begrüssen, wenn der Bundesrat schon bei der Neufassung der Ausländerverordnungen wenigstens einen mutigen Schritt in die richtige Richtung tun würde. Ein solcher Schritt würde es der Wirtschaft auch ermöglichen, sich frühzeitig besser auf die Herausforderung des EG-Binnenmarktes vorzubereiten. Die Freizügigkeit des Personenverkehrs im europäischen Raum wird nur vorübergehend zu einer Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung in der Schweiz führen, wenn überhaupt. Sie wird uns aber erlauben, die bisherigen Ausländerstatute gegenüber EG- und Efta-Staaten, auch das Saisonnierstatut, abzuschaffen.
Gegenüber jenen Staaten, die nicht der EG oder der Efta angehören, sind allerdings weiterhin Beschränkungsmassnahmen

unerlässlich und damit auch – ich betone das Herrn Reimann gegenüber deutlich – die Weiterführung der bisherigen Ausländerstatute, einschliesslich des bisherigen Saisonnierstatuts.
Die Schweiz ist kein Einwanderungsland. Diese Feststellung richtet sich nicht gegen eine Oeffnung gegenüber den EG- oder den Efta-Staaten, denn aus diesen Staaten werden keine Einwanderungswellen die Schweiz erreichen. Wir benötigen aber weiterhin quantitative Schranken gegenüber den nicht in den Europäischen Wirtschaftsraum eingegliederten Ländern. Nicht nur, weil wir nicht in der Lage sind, alle Arbeitsuchenden des zweiten und dritten Kreises bei uns aufzunehmen, sondern auch, weil deren Integration in die schweizerische Gesellschaft und Kultur ausserordentlich schwierig wäre. Es wäre geradezu paradox, uns gegenüber Europa zu verschliessen, um mehr aussereuropäische Einwanderer bei uns aufnehmen zu können.
Der Bericht des Bundesrates geht von der richtigen Analyse aus. Es wäre wünschenswert, wenn unsere Landesregierung die Schlussfolgerungen aus dieser Analyse tatkräftiger und entschiedener durchsetzen würde. Am Schluss dieser langen Debatte wäre vielleicht angebracht zu sagen: Der Worte sind genug gewechselt, Herr Bundesrat, lasst uns endlich Taten sehen!

Frau **Segmüller:** Der Bundesrat ist um seine Aufgabe nicht zu beneiden. Einerseits soll er die Ausländer- und die Flüchtlingspolitik koordinieren, also vermehrt als ein Ganzes sehen, andererseits soll er gezielt Massnahmen treffen, um den Arbeitskräftemangel zu beheben und gleichzeitig der Flut der als Asylbewerber in unser Land strömenden Ausländer Herr zu werden. Widersprüche aus den Anforderungen des Arbeitsmarktes mit den Geboten unserer humanitären Tradition, Verfolgte und Bedrohte zu schützen, sind daher genauso vorprogrammiert wie der steigende Widerstand in der Bevölkerung, sollten die vorgesehenen Massnahmen im Asylbereich (Erledigung der Gesuche innert sechs Monaten, Arbeitsverbote, Unterbringung in Zentren und konsequente Wegweisung) den stetig steigenden Zunahmetrend der Asylgesuche nicht brechen.
Mit dem Strategiebericht will der Bundesrat Antworten geben. Er schlägt darin die Einteilung in drei Kreise vor.
Zu Kreis 1: Freizügigkeit der Arbeitskräfte samt Aufhebung des Saisonnierstatuts für den EG/Efta-Raum sind eindeutig zu begrüssen, bilden sie doch wichtige Schritte auf dem Weg zu einer europäischen Integration, wie sie auch die Schweiz anstrebt. Unsere Bemühungen um den EWR zeigen das. Die Oeffnung gegenüber dem europäischen Raum ist um so mehr zu begrüssen, als Erfahrungen innerhalb der EG gezeigt haben, dass nicht mit grossen Wanderbewegungen zu rechnen ist.
Schwieriger wird die Sache mit den Kreisen 2 und 3. Diese Unterteilung erscheint problematisch im doppelten Sinn. Durch die Oeffnung der Schweiz im Kreis 1, also gegenüber Europa, schliesst sich der Zaun um so fester für die übrige Welt. Wenn dann noch unterschieden wird in Kreis 2, wozu Länder wie USA, Kanada und andere traditionelle Rekrutierungsländer zählen, und Kreis 3, die übrige Welt, so wird erst recht deutlich, wie hoch künftig die Barrieren für Einwanderer werden sollen, die aus dem dritten Kreis kommen. Dass dies zugleich auch Länder der Dritten Welt sind, ist kein Zufall. Eine solch offizielle Klassierung muss von den Ländern der Dritten Welt als zusätzliche Diskriminierung verstanden werden. Diese ist unnötig, kann doch dem Bundesrat zugestanden und zugetraut werden, dass er nach der Schaffung des künftigen, einheitlichen Freizügigkeitsgebiets Europa sehr differenziert und flexibel auf die Anforderungen unseres Arbeitsmarktes wie auch auf die Bedürfnisse der Länder der Dritten Welt eingeht. Flexibilität wird dabei mehr und mehr gefragt sein. Diskriminierende Katalogisierung ist um so überflüssiger, als der Bundesrat ja gleichzeitig die Durchlässigkeit der Kategorien 2 und 3 betont.
Eine weitere Forderung gibt Probleme auf. Sowohl im Strategiebericht, in parlamentarischen Vorstössen wie auch in dieser Debatte wird gefordert, in den Herkunftsländern der Asylbewerber Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit als eigentliche Ursachenbekämpfung zu schaffen. Der zugrundeliegende Gedanke ist an sich einleuchtend, in der Heimat der Asylbewerber Arbeitsplätze und Lebensbedingungen zu schaffen, die eine Auswanderung nicht mehr als den einzigen Weg aus dem Elend erscheinen lassen. Dabei gilt es aber zu beachten: Unser Gesetz über Entwicklungszusammenarbeit bestimmt, unsere Entwicklungshilfe habe den Aermsten der Armen zugute zu kommen. Die Herkunftsländer der Asylbewerber jedoch sind meist gerade nicht die ärmsten Länder, fehlen dort doch den einzelnen auch die Mittel zur Emigration. Diese Herkunftsländer zählen in einigen Fällen – wie die Türkei – zu den Schwellenländern, gehören also nicht zu dem von unserem Gesetz prioritär vorgesehenen Kreis der Empfängerländer.
Gerade die Tatsache, dass es sich bei den Asylbewerbern aus der Türkei, aus Sri Lanka und Jugoslawien vorwiegend wenn nicht um offen Verfolgte, so doch um von der Regierung unterdrückte Minderheiten handelt, zeigt die Schwierigkeit, gerade dort Entwicklungshilfe leisten zu wollen, wo die eigene Regierung aus politischen Gründen eine von Minderheiten bewohnte Region – wie die Kurden in der Türkei – bewusst und gezielt vernachlässigt und jeder Rechte beraubt. Die Förderung nach Schaffung der Kategorie der Gewaltflüchtlinge, wie sie die CVP-Fraktion fordert, sei hier mit Nachdruck wiederholt.
Gelobt sei der Bundesrat für seine Initiative, dank welcher im Juli in Genf eine KSZE-Konferenz über Minderheitenprobleme stattfindet. Das ist ein Forum, an welchem gerade die Schweiz ihre jahrhundertealte Erfahrung mit dem Zusammenleben von verschiedenen Sprachen und Kulturen einbringen kann.
Anstrengungen zur Hilfe in den Herkunftsländern der Asylbewerber sind selbstredend notwendig. Sie sind aber aus politischen Gründen schwierig zu realisieren. Als Mitglied der Eidgenössischen Kommission für Entwicklungszusammenarbeit weiss ich um diese Probleme. Entwicklungszusammenarbeit bedeutet Zusammenarbeit auch mit der Regierung des betreffenden Landes. Das ist politisch heikel, soll es dort, wo dazu überhaupt Hand geboten wird, nicht als Einmischung in die inneren Angelegenheiten, zum Beispiel betreffend Minderheitenschutz, missverstanden werden.
Vollends problematisch wird die Forderung, wenn damit eine Umlagerung, ein eigentlicher Abzug der Mittel der Entwicklungshilfe bezweckt würde, weg von den Aermsten der Armen, wie es das Gesetz heute fordert, hin zu den Schwellenländern, wo die Asylbewerber zum Teil herkommen. Juristisch bedingt dies eine Zweckänderung oder Ergänzung des Gesetzes. Vom humanitären Standpunkt der Schweiz aus aber wäre es eine Katastrophe und trüge zum Bild der reichen Schweiz bei, die sich im reichen Europa noch mehr von der Welt abschottet statt öffnet. Hilfe vor Ort ist eine Notwendigkeit. Es ist aber in aller Deutlichkeit zu sagen, dass dafür zusätzliche Mittel bereitzustellen sind. Und hüten wir uns vor Illusionen: Auf keinen Fall löst die Hilfe vor Ort unsere Probleme mit der Asylantenflut. Sie ist bestenfalls ein Tropfen auf den heissen Stein und ein Feigenblatt für unser Gewissen. Sie ist kein Ersatz für und sie entbindet uns in keiner Weise von einer klaren, konsequenten und humanitären Grundsätzen verpflichteten Asylpolitik, koordiniert mit einer flexiblen Ausländerpolitik.
Vergessen wir es nicht: Wie war das doch bis vor 100 Jahren mit dem Auswandererland Schweiz? In meiner Familie jedenfalls – ich denke, ich bin da nicht allein, das ist die Regel und nicht die Ausnahme – gab es im 19. Jahrhundert Auswanderer aus wirtschaftlichen Gründen. Heute, im 20. Jahrhundert, gibt es immer noch Auswanderer, nur sind es jetzt für die Schweiz Zuwanderer aus dem Ausland.
Fazit: Türe auf nach Europa darf nicht bedeuten: Türe zu für den Rest der Welt, insbesondere für die Dritte Welt. Das damit verbundene Wohlstandsgefälle von der Ersten zur Dritten Welt würde Migrationsströme fördern statt vermindern. Die Schweiz ist wohl kein Einwanderungsland, aber Solidarität mit den Aermsten und den Verfolgten muss unsere Handlungsmaxime bleiben.

M. **Pidoux:** Permettez à un membre d'un gouvernement cantonal qui doit appuyer la loi de dire en deux minutes, avec le calme qui convient à un magistrat mais aussi la fermeté, que la

situation actuelle n'est plus tenable. Monsieur le Conseiller fédéral Koller, j'ai soutenu loyalement votre politique d'aménager une nouvelle fois la loi sur l'asile. Mais on a recouru uniquement à des mesures de procédure, alors qu'il s'agissait de prendre des décisions de fond. Seule la suspension provisoire de la loi fédérale sur l'asile et l'admission d'un contingent de réfugiés ou de requérants sans examen individuel des motifs – solution proposée par M. Gros et par les Conseils d'Etats notamment des cantons de Zurich et Vaud – permettra de résoudre un problème d'immigration en appelant les choses par leur nom. A maintenir la fiction qu'on traite un problème d'asile par des mesures de procédure, alors qu'on refuse en réalité de résoudre le problème de fond de l'immigration, on laisse pourrir la situation. Ce n'est pas l'attitude responsable du gouvernement d'un pays.

Bundesrat **Koller:** Zuerst möchte ich den beiden Kommissionssprechern und der weit überwiegenden Zahl aller Redner herzlich für die gute, wenn auch kritische Aufnahme dieses Berichtes danken.
Wer aber nur mit Schlagworten um sich wirft, macht es sich auf diesem hochsensiblen und sehr komplexen Gebiet der Asylpolitik wirklich zu leicht. Zu den Schlagworten zähle ich die Vorwürfe an den Bundesrat, er befürworte mit diesem Bericht eine Apartheid-Politik. Zu den Schlagworten zähle ich auch die Voten, in denen den Gesetzesverweigerern gratuliert wird. Zu den Schlagworten zähle ich aber auch die Vorwürfe, die meine Mitarbeiter in einer Art, die in keiner Weise substantiiert ist, eines unkorrekten Asylverfahrens beschuldigen. Derartige Schlagworte ersetzen brauchbare Ideen auf diesem Gebiete nicht, sondern sie heizen lediglich in verantwortungsloser Weise die Emotionen an. Dabei war es eben die Absicht des Bundesrates – wie das Herr Hanspeter Seiler durchaus zutreffend ausgeführt hat –, mit diesem Bericht das äusserst schwierige, in seinem letzten Kern ja unlösbare Problem einigermassen zu versachlichen und so die Voraussetzungen zu schaffen, wenigstens einigermassen menschenwürdig und unserer humanitären Tradition gemäss über die Runden zu kommen. Dabei ist sich der Bundesrat durchaus bewusst, dass wir mit diesem ersten umfassenden Bericht einer ganzheitlichen, kohärenten, departementsübergreifenden Ausländer- und Flüchtlingspolitik erst einen Anfang machen. Sie kennen ja die Vorgeschichte dieses Berichtes. Wir haben nach den vielen Feuerwehrübungen, die in diesem Jahrzehnt auf diesem Gebiete notwendig waren, mit dem Strategiebericht für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der neunziger Jahre ein erstes Mal versucht, mittel- und längerfristige Leitplanken zu setzen.
Dann war ein ähnlicher Bericht auf dem Gebiete der Ausländerpolitik nötig. Dieser ist vom Biga unterdessen im Bericht über Konzeption und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik erarbeitet worden.
Nun haben wir auf ein Postulat Ihrer Geschäftsprüfungskommission hin erstmals den Versuch eines umfassenden Berichtes gemacht, den Sie heute nun diskutiert haben und dessen Kenntnisnahme der Bundesrat Ihnen beantragt.
Der Bundesrat hat in diesem Bericht versucht, das Verbindende einerseits, aber auch das Trennende zwischen diesen beiden Politikbereichen aufzuzeigen, gleichzeitig aber auch in aller Offenheit die dieser Materie inhärenten Zielkonflikte darzulegen. Dabei war sich der Bundesrat voll bewusst, dass hier noch viele Fragen offen sind. In einer Zeit, in der sich die Verhältnisse weltweit ständig und zum Teil grundlegend und sehr rasch verändern, ist es für einen Staat eine unbedingte Notwendigkeit, Standortbestimmungen vorzunehmen, mittelfristige Handlungsspielräume auszuloten und programmatische Absichten offenzulegen. Damit ist auch gleichzeitig gesagt, dass wir gerade auf diesem Gebiet flexibel bleiben und später auf Erreichtes und nicht Erreichtes reagieren müssen. Die Zeit, in der politische Absichtserklärungen für Generationen gelten konnten, ist wohl gerade in diesem ungeheuren Problem der weltweiten Migration vorbei.
Der Umbruch in der ganzen Welt, die neue Dynamik im europäischen Integrationsprozess, von dem ja auch unser Land je länger, je mehr ergriffen wird, weltweite Wanderungsphänomene von bisher nie gekanntem Ausmass und die dadurch entstehenden Unsicherheiten bilden den Hintergrund, vor dem der Bundesrat seine ausländer-, asyl- und flüchtlingspolitischen Ziele zu formulieren hatte. Dabei kann heute ja niemand sagen, wie sich die wirtschaftliche, soziale, kulturelle und politische Situation auf unserem Globus auch nur in absehbarer Zeit weiterentwickeln wird. Doch eines wissen wir mit Gewissheit schon heute: Dass diese Wanderungsbewegungen und Flüchtlingsströme aus dem Süden in den Norden und möglicherweise auch aus dem Osten in den Westen auch in den kommenden Jahren anhalten, nicht zurückgehen, sondern eher noch zunehmen werden. Das ist der Hintergrund für diesen umfassenden Bericht für eine Ausländer- und Flüchtlingspolitik.
Ich bin Ihnen dankbar, dass Sie den Bericht für das genommen haben, was er ist, nämlich für einen Strategiebericht, der mittel- und langfristig angelegt ist und daher kein Rezeptbuch zur Lösung unmittelbar anstehender Probleme beispielsweise im Asylbereich sein kann. Da diese selbst mit wesentlich verstärkten Anstrengungen in den kommenden Jahrzehnten nicht aus der Welt zu schaffen sind, können sich Ziele und Massnahmen daher nicht nur auf die Ursachen konzentrieren, sondern müssen sich zum Teil notgedrungen auch auf Symptome erstrecken. Es sind dies im übrigen Probleme – das darf ich hier betonen –, mit denen alle anderen europäischen Nachbarstaaten in ähnlicher, zum Teil in gleicher Weise konfrontiert sind wie wir und die wir daher mit Aussicht auf Erfolg nur in enger internationaler Zusammenarbeit angehen können. Dies hat – das ist eine Antwort auf mehrere Vorschläge, die gemacht wurden – den Bundesrat denn auch dazu geführt, gleichzeitig mit der Lösung der innerstaatlichen Probleme auch internationale Initiativen zu entfalten und den Versuch zu unternehmen, mit gleichgesinnten Staaten einen Konsens über aufeinander abgestimmte Strategien zu entwickeln. Diese internationalen Bemühungen sind vielleicht bis heute, weil sie bisher informellen Charakter hatten, der Oeffentlichkeit noch zuwenig bekannt. Sie werden aber sehr zielstrebig, oft unter der Führung der Schweiz, vorangetrieben. Dagegen ist der Bundesrat gegen jede blosse Geschäftigkeit auf internationaler Ebene, und wir sind auch gegen internationale Konferenzen, wie sie heute vielfach stattfinden und die oft nur der persönlichen Profilierung der einladenden Minister dienen.
Im übrigen war und ist der Sinn dieses Berichtes, dass der Bundesrat nun in einen Dialog mit dem Parlament tritt, weil es darum gehen wird – nachdem wir diesen Bericht hier und im Ständerat behandelt haben –, diese allgemein gehaltenen Richtlinien in konkrete Aktionsprogramme umzuwandeln: auf dem Gebiete der Asylpolitik, auf dem Gebiete der humanitären und der Entwicklungshilfe, auf dem Gebiete der Aussenwirtschaftspolitik und, wer weiss, vielleicht auch bald einmal auf dem Gebiete der Sicherheitspolitik.
Die heutigen Wanderungsphänomene und die nicht mit Sicherheit bekannten Auswirkungen einer Freizügigkeit des Personenverkehrs in Europa grenzen unseren ausländerpolitischen Handlungsspielraum im heutigen Zeitpunkt allerdings sehr ein. Wir müssen ehrlicherweise feststellen, dass wir für diese neuen Herausforderungen, die zudem gleichzeitig auftreten – einerseits die europäische Integration, andererseits diese weltweite Migrationsbewegung –, weder organisatorisch noch politisch ausreichend vorbereitet sind. Gerade deshalb gilt es, grundsätzliche Ueberlegungen anzustellen und einen möglichst breiten Konsens zwischen der Exekutive und der Legislative, schliesslich aber im ganzen Volk zu finden. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass auch hier Kompromisse unausweichlich sind.
Ich habe bereits gesagt, dass gerade auf diesem Gebiet die obersten staatspolitischen Leitlinien in einem offensichtlichen Spannungsverhältnis zueinander stehen. Wir haben daher diese obersten staatspolitischen Leitlinien, die die Grundlage für unser politisches Handeln sind, im Bericht bewusst vorangestellt. Ich darf sie kurz wiederholen:
Die Ausrichtung unseres staatlichen Handelns nach ethischen Prinzipien, die Befolgung der Menschenrechte, die Einhaltung abgeschlossener völkerrechtlicher Verträge, das Prinzip der Solidarität. Weiter gilt es, die internationale Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes zu erhalten, aber auch die ökologischen

Lebensgrundlagen zu bewahren. Es gilt sodann, unsere Europapolitik zu realisieren und vor allem die Ausländerpolitik hierzu einzuordnen, das heisst, eine optimale Eingliederung unseres Landes in die neue europäische Architektur sicherzustellen. Schliesslich ist gerade der soziale Frieden, der Asylfrieden, in unserem Land ja unterdessen alles andere als eine Selbstverständlichkeit geworden. Es ist ein urlegitimes Bedürfnis eines jeden Staates, seine eigene nationale Identität zu bewahren.

Diese übergeordneten Ziele können wir nach Auffassung des Bundesrates in Zukunft dann besser erreichen, wenn es uns vermehrt gelingt, eine in jeder Beziehung kohärente Politik zu betreiben. Dies bedingt gegenüber heute vermehrt departementsübergreifende Koordination, vermehrte Kommunikation zwischen Bund, Kantonen, Parteien und interessierten Organisationen und auch vermehrte internationale Absprachen.

Erlauben Sie mir nun einige Worte zur Ausländerpolitik: Im Bereich der Ausländerpolitik ist zweifellos der Grundentscheid, den der Bundesrat getroffen hat, das Bekenntnis zur Freizügigkeit im Bereich der Europäischen Gemeinschaft und der Efta-Staaten. Der Bundesrat ist zutiefst überzeugt davon, dass dies ein legitimer, ein notwendiger und längerfristig sogar unausweichlicher Entscheid ist. Dabei bemühen wir uns, dieses Prinzip der Freizügigkeit im Gebiete der EG- und Efta-Staaten schrittweise zu realisieren, zunächst im Rahmen der EWR-Verhandlungen. Aber es ist der entschiedene Wille des Bundesrates, diese Freizügigkeit ganz unabhängig vom Ausgang der EWR-Verhandlungen zu realisieren, weil wir überzeugt sind, dass es sich unser Land, das im Herzen Europas liegt, einfach nicht mehr leisten kann, zu meinen, wir könnten uns gegenüber diesen europäischen Nachbarstaaten nach wie vor abschotten, wenn zwischen allen uns umgebenden europäischen Staaten die Freizügigkeit gilt. Dabei ist es allerdings eine schwere Verkennung der Lage, wenn Herr Nationalrat Ruf meint, wir würden damit alle Schleusen öffnen. Bereits die Kommissionssprecher haben dargelegt, dass in den letzten Jahren der Anteil der Angehörigen der EG- und Efta-Staaten in unserem Land ständig zurückgegangen ist. Ihr Anteil ist vom Jahre 1980 bis zum Jahre 1990 von 78 Prozent auf 69 Prozent zurückgegangen. Und wir haben auch allen Grund anzunehmen, dass die Einführung des Freizügigkeitprinzips im EG- und im Efta-Raum nicht zu einer Ueberschwemmung der Schweiz mit Angehörigen dieser Länder führen wird, denn das zeigen die Erfahrungen, die man diesbezüglich in den EG-Staaten bisher gemacht hat, eindeutig.

Ich habe die Mahnungen von Herrn Nationalrat Müller-Meilen in bezug auf das Prinzip des ausgewogenen Verhältnisses zwischen inländischer und ausländischer Wohnbevölkerung durchaus ernst genommen. Dem Bundesrat macht die diesbezügliche Entwicklung in den letzten Jahren durchaus Sorge. Ich nenne nur stichwortartig die Fragen: Welche Wirkungen hat die Realisierung des freien Personenverkehrs in EG und Efta? Und wie wird sich die weltweite Migrationsbewegung entwickeln? Diese Unsicherheiten, die sich zurzeit kumulieren, sind einer der Hauptgründe, weshalb der Bundesrat der Meinung ist, es wäre zurzeit verfehlt, eine quantitative Migrationspolitik mit entsprechenden Zielvorgaben für Einwanderungen pro Jahr zu formulieren. Ob wir eines Tages zu einer derartigen Migrationspolitik kommen werden, wird die Zukunft weisen; heute ist sicher nicht der Zeitpunkt dafür.

Weil die Auswirkungen einer intensiveren wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Europa noch schwierig auszumachen sind und den wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Aufnahmefähigkeiten unseres Landes Grenzen gesetzt sind, werden wir – und das mussten wir im Bericht in aller Offenheit sagen – die Einwanderung aus der übrigen Welt weiterhin begrenzen müssen. Ich glaube, das ist aber nichts anderes als Verteidigung legitimer nationaler Interessen. Wirtschaftliche, humanitäre, ökologische und sicherheitspolitische Kriterien werden unsere Ausländerpolitik bestimmen müssen. Ob wir die nichteuropäischen Gebiete in einen oder zwei funktionale Kreise einteilen, ist letztlich doch wohl von relativer Bedeutung. Bilder haben zwar den Vorteil grosser Plausibilität, meistens aber vereinfachen sie eben doch den zu regelnden Tatbestand. Wenn wir zu diesem Dreikreisemodell ja gesagt haben, dann eben in erster Linie deshalb, weil wir ausserhalb des engeren EG- und Efta-Bereichs traditionelle Verbindungen zu Ländern wie den USA und Kanada haben und vielleicht demnächst auch zu osteuropäischen Ländern wie Polen, der Tschechoslowakei oder Ungarn aufbauen werden. Es ist klar, dass der zweite und dritte Kreis in keiner Weise mit der gleichen Absolutheit abgegrenzt werden können wie der erste gegenüber dem zweiten und dritten. Diese Klarstellung des Dreikreisemodelles möchte ich doch anbringen, um Vorurteilen zu begegnen. Wichtiger als die Frage, ob zwei oder drei Kreise, ist für den Bundesrat, dass es uns gelingen muss, diejenigen Ausländer, die wir bei uns aufnehmen wollen, optimal zu integrieren und den langjährig Niedergelassenen eine erleichterte Einbürgerung zu offerieren.

Wir haben feststellen müssen, dass wir mit unserem Ausländeranteil von 17 Prozent in internationalen Verhandlungen auch nicht mehr unbedingt Staat machen können. Zwar bestreitet niemand, dass die Schweiz diesbezüglich eine Spitzenposition einnimmt, aber man hat im Ausland natürlich auch gesehen, dass wir in unserem Land nicht gerade eine liberale Einbürgerungspraxis haben und dass andere Länder, wenn sie eine gleiche Einbürgerungspolitik wie wir betreiben würden, auch höhere Ausländeranteile hätten. Ich habe Ihnen daher schon mehrfach gesagt, dass Ihnen mein Departement diesbezüglich eine neue Verfassungsvorlage zur erleichterten Einbürgung der zweiten Ausländergeneration, die ja in unserem Land bestens integriert ist, unterbreiten wird.

Zur internationalen Flüchtlingspolitik: Bereits bei der Präsentation des Strategieberichtes im Jahre 1989 sind die vorgeschlagenen Ziele und Massnahmen der internationalen Flüchtlingspolitik auf ein gutes Echo gestossen. Es gilt hier zweifellos, noch vermehrt und zielbewusster rasche und gezielte humanitäre Hilfe und die Bekämpfung der Ursachen von Flucht und Auswanderung (durch eine friedliche Regelung von Konflikten, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe und die Unterstützung der hierfür geeigneten internationalen Organisationen) zu realisieren. Anderseits – und Sie haben das auch zum Ausdruck gebracht – wäre es eine Illusion zu glauben, dass wir mit einer intensiveren und verbesserten internationalen Flüchtlingspolitik die akuten Probleme im eigenen Land kurzfristig lösen könnten.

Wir werden uns auf dem Gebiete der internationalen Flüchtlingspolitik aber auch weiterhin engagieren, und wir werden vor allem auf eine bessere Koordination der Politiken der einzelnen zuständigen Departemente hinarbeiten müssen.

Zur Asylpolitik: Mittel- und längerfristig geht es im Bereiche der Asylpolitik zweifellos darum, das Asylverfahren wieder dem Zwecke zuzuführen, für den es konzipiert wurde, nämlich der Asylgewährung an politisch verfolgte Menschen. Trotz der hohen Belastung unseres Landes durch steigende Gesuchszahlen ist der Bundesrat gewillt, die schweizerische Asyltradition aufrechtzuerhalten und die internationalen Konventionen, insbesondere die Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention, einzuhalten.

In der Asylpolitik besteht besonderer europäischer Koordinationsbedarf. Ich kann Ihnen das an einem konkreten Beispiel sehr gut zeigen: Wenn es gelungen wäre, das sogenannte Erstasylabkommen der EG aus dem Jahre 1989 zu verwirklichen, und wenn unser Land bereits Mitglied dieses Abkommens wäre, hätten wir wohl heute schon einen weitgehenden, ausreichenden Entscheidapparat im Bereiche des Asylwesens. Denn wir wissen, dass ein Viertel bis ein Drittel aller Gesuche sogenannte Mehrfachgesuche sind, die mit diesem Erstasylabkommen ausgemerzt werden sollen. Aber leider hat sich gerade hier gezeigt, dass es auf internationaler Ebene noch schwieriger ist als auf nationaler, zu raschen Resultaten zu kommen. Dass das Asylabkommen heute nicht einmal in der EG funktioniert, hängt an einem einzigen Land: Dänemark ist bisher nicht in der Lage, des Erstasylabkommen zu unterzeichnen. Und bevor alle EG-Staaten ratifiziert haben, haben wir als Nicht-EG-Staat keine Chance, Mitglied dieses Abkommens zu werden.

Nun komme ich zu den vielfachen Ausführungen zur Asylpolitik. Es wurden da zum Teil recht harte Qualifikationen erteilt. Man hat gesagt, die Asylpolitik sei gescheitert und auch der

Bericht bringe nichts Neues. Sie haben wahrscheinlich gesehen, dass der Bundesrat in seinem Bericht nicht nach neuen Gesetzesänderungen ruft. Wir brauchen tatsächlich auf dem Gebiet der Asylpolitik keine neuen Gesetze. Aber was wir endlich tun müssen, ist, das bestehende gute Gesetz vom letzten Juni nun tatsächlich konsequent anzuwenden. Daran fehlt es auf allen Ebenen. Es fehlt daran einmal in bezug auf die Frage des Arbeitsverbotes. Wir müssen den Mut haben – auch gegen entsprechende wirtschaftliche Interessen –, dieses Arbeitsverbot auf sechs Monate auszudehnen. Wir waren auch zu wenig konsequent beim Ausbau der kantonalen und bundeseigenen Entscheidapparate. Wir müssen endlich, nachdem wir auf diesem Gebiet ja ständig den Pendenzen hinterherrennen, den Mut aufbringen – auch wenn das etwas kostet –, sowohl bei den Kantonen wie beim Bund entsprechende ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen.
Wir wollen nicht Schwarzer Peter spielen, aber die Kantone müssen noch vermehrt den Mut aufbringen, negative Asylentscheide tatsächlich konsequent zu vollziehen. Wenn wir diese Handlungsmöglichkeiten wirklich einmal konsequent nutzen, bin ich überzeugt, dass uns eine Trendwende – nicht die Lösung aller Probleme – im Asylbereich gelingen wird.
Damit nehme ich gleich auch Stellung zu den wenigen Alternativen, die hier vorgetragen worden sind. Mit den Vorschlägen, die internationalen Konventionen zu kündigen und unser Asylgesetz zu suspendieren, wird sich der Bundesrat nie einverstanden erklären können, solange wir ehrlicherweise sagen müssen: Wir haben das bestehende Asylgesetz nicht konsequent angewendet. Es nähme es der Schweiz doch niemand ab, wenn wir, als eines der reichsten Länder Europas, als erste hingingen und die Flüchtlingskonvention oder die Menschenrechtskonvention aufkündigen würden. Dafür müssen wir wirklich zunächst den Tatbeweis erbringen, dass wir das bestehende Asylgesetz konsequent anwenden. Diesen Beweis haben weder Bund noch Kantone bis heute wirklich erbracht.
Anderseits müssen wir aber auch alle Alternativen – soweit sie hier vorgeschlagen worden sind – zurückweisen, die tatsächlich wiederum die erhebliche Gefahr einer Attraktivitätsmehrung unseres Landes bringen würden. Dazu gehört meiner Meinung nach ganz eindeutig der Vorschlag, wie er von Herrn Nationalrat Wiederkehr unterbreitet worden ist. Herr Nationalrat Wiederkehr hat gesagt, wir sollten die Triage, um die leider niemand herumkommt, aufgeben. Es gibt aber kein Mittel, das uns erlauben würde, um diese Triage zwischen den wirklich Verfolgten und denjenigen, die bei uns ein besseres Leben suchen, herumzukommen. Denn wenn man das so versucht wie Herr Wiederkehr, wenn man jenen, die nur wegen des besseren Lebens, wegen Arbeit und Verdienst zu uns kommen, eine dreijährige Arbeitsbewilligung erteilte, dann hätten wir nach wie vor riesige Migrationsströme, aber zusätzlich noch die Asylbewerber, die eine dreijährige Arbeitsbewilligung haben und von denen wir keinerlei Garantie hätten, dass sie unser Land nach drei Jahren verlassen würden.
Diesbezüglich können wir auch aus den Erfahrungen einiges lernen. Wir haben feststellen müssen, dass beispielsweise Jugoslawien, das ja ein traditionelles Rekrutierungsgebiet ist – Herr Fritz Reimann hat darauf hingewiesen –, die menschenrechtlichen Erfordernisse, die wir im Bericht verlangen, zurzeit nicht durchwegs erfüllt; aber gerade hier hat ja die Rekrutierung von Gastarbeitern in keiner Weise zu einer Reduktion der Asylgesuche geführt. Im Gegenteil: Jugoslawien steht heute an der Spitze aller Länder in bezug auf Asylgesuche. Deshalb ist für solche Politiken, die eine zusätzliche Sogwirkung bewirken würden, die die Schweiz zusätzlich attraktiv machen würden, kein Raum.
Ich bin mit Herrn Blocher durchaus einverstanden, dass wir handeln müssen. Ich darf für mich und meine Leute auch in Anspruch nehmen, dass wir gehandelt haben. Wenn ich die Zahl der Entscheide anschaue, die im Bundesamt für Flüchtlinge wie im Beschwerdedienst gefällt worden sind, dann zeigen diese Zahlen in den Jahren 1989 und 1990 jeweils 16 000 Entscheide. Jetzt haben wir drei Monate hinter uns, wo jeden Monat eine Grössenordnung von 3000 Entscheiden gefällt worden ist. Es wird zwar während der Ferienmonate und auch im Dezember wieder eine gewisse Abflachung stattfinden, aber wir werden dieses Jahr etwa 27 000 Entscheide fällen, gegenüber 16 000 in den letzten beiden Jahren.
Bei der Beschwerdeinstanz haben wir das erfreuliche Bild, dass sogar ein gewisser Pendenzenabbau gelungen ist. Seit dem letzten November sind in der Beschwerdeinstanz jeden Monat mehr Beschwerden entschieden worden, als neue eingegangen sind.
Wir sind auf dem richtigen Weg, aber wir kommen nicht darum herum, unser Personal bei Bund und Kantonen noch einmal und dezidiert aufzustocken. Wir dürfen nicht auf halbem Wege stehenbleiben. Das zeigen auch die Erfahrungen anderer Länder. Frankreich hat letztes Jahr seinen Personalbestand verdreifacht, Schweden ebenfalls in sehr grossem Masse, und in beiden Ländern ist es nachher wegen dieser grösseren Leistungsfähigkeit zu einem Rückgang der Asylgesuche gekommen. Aber wir sind durchaus auf dem rechten Weg. Bund und Kantone müssen das nun wirklich in bezug auf alle drei Punkte konsequent durchziehen.
Ich habe Sie eingangs darauf hingewiesen, dass wir mit dem vorliegenden Bericht weder alle Probleme lösen noch alle innenpolitischen Dilemmas ausräumen werden. Im Gegenteil, wir müssen auch den Mut haben, unserem Volk zu sagen, dass es sich hier um ein Dauerproblem handelt, so dass es keine Patentlösungen gibt, dass wir aber alles Mögliche tatsächlich zielstrebig tun.
Um so wichtiger scheint es dem Bundesrat, dass wir im hochsensiblen Bereich der Ausländer- und Flüchtlingspolitik kohärent handeln. Wenn wir mit Ihrem Einverständnis und mit Ihrer Unterstützung die Leitplanken, die wir Ihnen hier vorschlagen, tatsächlich umsetzen, dann wird das Früchte tragen. Aber es werden, zum Teil – wie der Fall Jugoslawien zeigt – für das betroffene Land oder dann für uns, wahrscheinlich sehr, sehr harte Entscheide sein.
Es wäre aber verfehlt, die Illusion zu schaffen, es werde uns gelingen, die anstehenden Probleme innert weniger Jahre auszuräumen. Dies wird um so weniger gelingen, als wir in diesen Fragen weitestgehend fremdbestimmt sind. Dort aber, wo wir mitbestimmen und den Gang der Dinge beeinflussen können, wollen wir einerseits unsere nationalen Interessen wahren und gleichzeitig international solidarisch sein.
In diesem Sinne bitte ich Sie um Kenntnisnahme vom Bericht und Rückweisung des Antrages von Herrn Ruf.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Kenntnisnahme)	100 Stimmen
Für den Antrag Ruf (Rückweisung an den Bundesrat)	2 Stimmen

91.036

Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés

Bericht vom 15. Mai 1991 (BBl III 291)
Rapport du 15 mai 1991 (FF III 316)

Iten, Berichterstatter: Wir haben vom Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik Kenntnis zu nehmen. Er wurde der Geschäftsprüfungskommission zur Behandlung zugewiesen. 1989 legte der Bundesrat einen Strategiebericht für die Flüchtlings- und Ausländerpolitik vor. Die GPK des Nationalrates forderte anlässlich seiner Beratung eine bessere Koordination der beiden Politikbereiche und wünschte insbesondere, dass auch innenpolitische Aspekte, die Entwicklungszusammenarbeit und die europäische Integration berücksichtigt würden. Der vorliegende Bericht trägt diesen Forderungen Rechnung.

Die Ausländer- und Flüchtlingspolitik ist seit Jahrzehnten ein bedeutendes Thema der schweizerischen Innenpolitik. Sie hat sich seit den achtziger Jahren als Folge der zunehmenden Zahl von Asylbewerbern verschärft. Der Bundesrat schreibt auf Seite 1 der Berichtes: «Alle Entwicklungen deuten darauf hin, dass bevölkerungspolitische Fragen und insbesondere das Verhältnis zwischen der einheimischen und der ausländischen Wohnbevölkerung zu den Schicksalsfragen der Industriestaaten und unseres Landes gehören werden. Die bestehenden Konzepte müssen daher neu überdacht werden. Entscheidende Veränderungen in der Ausländer- und Flüchtlingspolitik werden nicht zu umgehen sein.» Die Asylpolitik befindet sich in der Tat in einem Dilemma, das durch verschiedene Zielkonflikte gekennzeichnet ist: Einerseits würde man den asylsuchenden Menschen gerne helfen, andererseits stossen wir an die Grenzen der Hilfsmöglichkeiten. Die Erwähnung der staatspolitischen Leitlinien für die Ausländer- und Flüchtlingspolitik auf Seite 10 des Berichtes macht deutlich, dass hier Zielkonflikte und Spannungsfelder entstanden sind. Die Ausrichtung des staatlichen Handelns nach ethischen Prinzipien – insbesondere dem Prinzip der Solidarität, dem Respekt vor Menschenrechten, der individuellen Selbstbestimmung, der Beachtung völkerrechtlicher Verpflichtungen – gerät in unserem übervölkerten Land zunehmend mit Staatszielen – wie der Erhaltung des sozialen Friedens, der Wahrung der ökologischen und ökonomischen Lebensgrundlagen, aber auch der Wahrung der Identität usw. – in Konflikt. Dass es in diesem spannungsgeladenen Politikbereich nicht einfach ist, ruhig Blut zu bewahren und vernünftig zu handeln, versteht sich von selbst. Die Asylpolitik stellt sich als eine gewaltige Sisyphusarbeit dar – Sisyphus wälzte den Stein auf den Berg, und wenn er glaubte, er habe den Berggipfel als Ziel erreicht, entglitt er ihm und donnerte zu Tale. Wenn wir den Aufwand von inzwischen für 1992 budgetierten fast 800 Millionen Franken für die Behandlung von Zehntausenden von Gesuchen und den entsprechenden Konsequenzen betrachten und am Ende feststellen, dass nicht einmal 5 Prozent aller Asylbewerber Eingaben im Sinne des Gesetzes gemacht haben, dann signalisiert dieser Aufwand einen fragwürdigen Leerlauf.

Fest steht: Das Asylgesetz wird missbraucht. Es dient der Umgehung des Arbeitsverbots. Dem Bundesrat ist diese Situation bewusst, der Bericht legt sie offen dar. Er nimmt eine Standortbestimmung vor und versucht, mittelfristig Handlungsspielräume in der Asyl- und Ausländerpolitik zu schaffen, aber auch programmatisch Absichten zu formulieren. Der Bundesrat weiss, dass der soziale Frieden oder – genauer – der Asylfrieden bedroht ist. Die Stimmung in der Bevölkerung ist schlecht. Es wird offen gesagt, die Asylpolitik habe versagt. Der Bericht hat also den Zweck, in der Ausländer- und Asylpolitik die Handlungsfreiheit und die in diesem Politikbereich verlorengegangene Gleichgewichtslage zurückzugewinnen. Wir sind in Zwänge hineingeraten, aus denen wir uns nicht leicht befreien können.

Wie versucht der Bundesrat, den Handlungsspielraum zurückzugewinnen? Er macht dies, indem er die Ausländer- und Flüchtlingspolitik als Ganzes betrachtet. Er formuliert Ziele und Massnahmen für beide Bereiche. Im Bereich der Ausländerpolitik soll in Zukunft nach dem Modell der drei Kreise gehandelt werden. Im innersten Kreis, der auf die Efta- und EG-Staaten beschränkt ist, soll nach Auffassung des Bundesrates die Freizügigkeit des Personenverkehrs herrschen. Wer aus diesem Kreis stammt, soll von ausländerpolitischen und arbeitsrechtlichen Beschränkungen befreit werden, wenn er in der Schweiz Arbeit sucht. Im mittleren Kreis – dazu gehören Länder wie die USA und Kanada, aber unter Umständen auch Länder des früheren Ostblocks – soll die beschränkte Rekrutierung von Arbeitskräften gestattet sein. Im äussersten Kreis der übrigen Länder ist keine Rekrutierung möglich, es werden aber begründete Ausnahmen gemacht.

Dieses Dreikreisemodell will eine Politik der Offenheit mit einer Politik der Begrenzung verknüpfen. Der Bundesrat macht darauf aufmerksam, dass die Begrenzung der Einwanderung aus dem zweiten und dritten Kreis nach wie vor nötig sei. Sie ist begründet und legitimiert in der beschränkten Aufnahmekapazität unseres Landes. Die Begrenzung dient der Verteidigung nationaler Interessen. Wirtschaftliche, humanitäre, ökologische und sicherheitspolitische Kriterien müssen die Ausländerpolitik bestimmen. Die Begrenzungspolitik gegenüber den Ländern des mittleren und des äusseren Kreises wird auch in

Zukunft nicht auf ein System von Höchstzahlen verzichten können. Je mehr Asylbewerber den Weg in die Schweiz fänden und nach negativem Ausgangs ihres Asylverfahrens nicht konsequent weggewiesen würden, desto weniger Raum bleibe für die ausnahmsweise Zulassung von Personen aus dem äussersten Kreis zur Erwerbstätigkeit in der Schweiz und desto tiefer müssten die Höchstzahlen für die Rekrutierung von Ausländern in Ländern ausfallen, die nicht dem innersten Kreis angehörten, so schreibt der Bundesrat.
Das Dreikreisemodell blieb in der Kommission nicht unbestritten. Es wurde die Befürchtung geäussert, die Freizügigkeit könne zu einem starken Zustrom von Ausländern aus dem ersten Kreis führen. Die Arbeitslosigkeit sei dort nach wie vor gross und die Zahl der in der EG eingebürgerten Menschen aus dem zweiten und dritten Kreis sei beachtlich; ihnen könne der Zutritt zur Schweiz nicht verwehrt werden; immerhin wäre geltend zu machen, dass Arbeitssuchende aus dem ersten Kreis nur in die Schweiz einwandern könnten, wenn sie den Nachweis eines Arbeitsvertrages erbrächten. Eine weitere Kritik galt der Abgrenzung des zweiten und dritten Kreises; sie würden sich überschneiden und zu dauernden Korrekturen zwingen, was einer klaren Politik abträglich sei. Der Bundesrat wird die Argumente, die gegen das Modell vorgetragen wurden und heute wahrscheinlich noch vorgetragen werden, zu würdigen haben und die Massnahmen der Ausländerpolitik in einem Aktionsprogramm konkretisieren müssen, ähnlich wie er das bereits in der Asylpolitik gemacht hat. Dort hat er die vordringlichen Massnahmen in drei Punkten festgelegt. Es beruht auf den folgenden Prämissen: Die durchschnittliche Dauer eines Asylverfahrens muss auf maximal sechs Monate gesenkt werden. Die Kantone verpflichten sich, die Arbeitsverbote gemäss AVB auf sechs Monate auszudehnen. Die Wegweisungen müssen von den Kantonen konsequent vollzogen werden. Die Kantone haben grundsätzlich diesem Aktionsprogramm zugestimmt. Bundesrat Arnold Koller wird uns in seinem Referat bestimmt darüber informieren, ob die Massnahmen zu greifen beginnen und ob sich eine Trendwende abzeichnet.
Im Bericht fehlen klare Vorstellungen über eine Bevölkerungspolitik. Der Bundesrat hat offenbar das Stabilitätsziel der siebziger Jahre stillschweigend aufgegeben. Er spricht statt dessen von einem ausgewogenen Verhältnis zwischen der ausländischen und der inländischen Bevölkerung. Dieses Verhältnis wird aber nirgends umschrieben; weder quantitativ noch qualitativ wird es definiert. Wir sehen uns heute Ausländern gegenüber, die wesentlich andere kulturelle, religiöse und wirtschaftliche Wurzeln haben als die Europäer, die früher in unser Land einwanderten. Deshalb kann die Bevölkerungspolitik nicht von den Zahlen her gemacht werden. Wie die Schweiz mit einer multikulturellen Bevölkerung friedlich und sozial gerecht umgehen soll, müsste durch eine derartige Politik verdeutlicht werden.
Die Migrationspolitik kann die Schweiz nicht isoliert gestalten. Die moderne Völkerwanderung ruft nach einer international ausgerichteten Migrationspolitik. Der Bericht, der in verdienstvoller Weise departementsübergreifend verfasst und so dem Bundesrat vorgelegt wurde, enthält Hinweise auf die Zusammenarbeit mit anderen Ländern des ersten Kreises. Die europäischen Industriestaaten stehen vor ähnlichen Problemen wie die Schweiz. Das mag sie motivieren, der Migrationspolitik vermehrt Aufmerksamkeit zu schenken und europaweit eine Zusammenarbeit anzustreben. Die Asylpolitik ist auch ein Thema des Europarates und beschäftigt die KSZE, die Uno und die Unesco.
Im Bericht wird auf die Notwendigkeit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Herkunftsländern der Asylbewerber hingewiesen. Die Schweiz soll ihren Beitrag leisten. Dennoch scheint unsere Entwicklungshilfe kein taugliches Mittel zu sein, die Migrationsbewegungen zu verlangsamen, denn unsere Entwicklungszusammenarbeit und die Entwicklungshilfe orientieren sich an den Aermsten der Armen. Die Menschen aber, die zu uns kommen, stammen nicht aus diesen ausgesprochen armen Ländern. Auch kommen die Menschen, die bei uns einwandern, häufig nicht aus der Unterschicht. Es wird auch nicht möglich sein, via Entwicklungshilfe erreichen zu können, dass die Menschen in ihren Ursprungsländern bleiben; man darf die Möglichkeiten der Schweiz nicht überschätzen. Wenn wir damit rechnen, dass etwa 10 Prozent der Erdbevölkerung zum Potential von Wirtschaftsflüchtlingen zu zählen sind, wird man erkennen, wie hilflos wir dem Phänomen gegenüberstehen. Entwicklungshilfe wirkt nur sehr langfristig. Sie sollte – und darüber wird im Bericht nichts gesagt – auch mit Massnahmen zur Geburtenkontrolle gekoppelt werden, denn die Vermehrung der armen Weltbevölkerung ist derart gross, dass Hilfe an sich illusorisch wird.
Der Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik, der mittel- und langfristige Ziele und Massnahmen ins Auge fasst, fand in der Kommission gute Aufnahme. Der Versuch des Bundesrates, mit dem Parlament in einer innenpolitisch so entscheidenden und belastenden Frage in den Dialog zu treten, wurde allgemein begrüsst. Es wurde auch eingestanden, dass es zur Lösung dieses komplexen Problems keine Patentrezepte gibt. Mit Vorwürfen und Schlagworten sei niemandem gedient.
Bundesrat Koller forderte am Ende seines Referates die Mitglieder der Kommission auf, in dieser heiklen Problematik einen Beitrag zum Konsens zu leisten. Die Kantone und der Bund gäben sich grosse Mühe, das Problem in den Griff zu bekommen, um eine Trendwende im Asylbereich herbeizuführen. Die innenpolitische Hauptbelastung bleibt die Herausforderung durch eine ständig wachsende Zahl von Asylbewerbern mit nicht asylrelevanten Gründen. Ob es unter diesen Umständen gelingt, das Asylverfahren wieder dem Zweck zuzuführen, für den es ursprünglich gedacht war, nämlich Verfolgten Schutz zu gewähren, bleibt fraglich; das muss aber das erste Ziel der Asylpolitik sein, sonst wird sie scheitern.
Angesichts dieser Tatsache stellt sich die Frage, ob man nicht noch andere Wege zur Verminderung der Asylanträge ausprobieren sollte. Die Sisyphusarbeit, Zehntausende von Gesuchen behandeln zu müssen, von denen man annehmen kann, dass sie mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht zum Asylstatus der Antragsteller führen, ist ein administrativer Leerlauf, der sehr teuer ist. Viele Asylbewerber sagen offen, dass sie Arbeit suchen. Es wäre deshalb zu prüfen, ob man sie nicht vor die Alternative stellen will, entweder ein Asylgesuch einzureichen – unter der Bedingung, dass es nur Arbeit gibt, wenn das Gesuch gutgeheissen wird – oder ein Gesuch um eine Arbeitsbewilligung, die für ein Jahr gilt, sofern der Nachweis eines Arbeitsplatzes gelingt. All diejenigen, die sich für die zweite Variante entscheiden, würden dann nicht in das für sie aussichtslose Verfahren einbezogen.
Wir wissen, dass die Ausländer zu uns kommen, um zu arbeiten. Die Wirtschaft hat diese Arbeitskräfte in den letzten Jahren absorbiert. Wenn es so gelänge, einen grösseren Prozentsatz der Bewerber vom Asylverfahren wegzubringen, wäre dies bereits ein grosser Erfolg. Die Rekursinstanzen würden entlastet, die Kantone müssten sich weniger mit der Unterbringung und Betreuung beschäftigen und bekämen wieder Luft in ihrer so heiklen Aufgabe.
Bundesrat Koller bat, wie gesagt, die Kommission, einen Beitrag zu einem Konsens in der Asylpolitik zu leisten. Dieser Konsens ist leider nicht so leicht zu erreichen. Mit dem Appell an die Vernunft, die Toleranz und die Solidarität kann die in eine kritische Phase getretene Asylpolitik nicht auf den Kurs des Konsenses gebracht werden.
Auch die Vorwürfe an die Asylgegner, sie schürten den Rassismus, fruchten nichts. Die Bevölkerung will heute erfahren, dass ein wirklicher Wille zur Abwehr einer Ueberzahl von fremden Menschen vorhanden ist. Grosse Teile unserer Bevölkerung fühlen sich durch die immer grösser werdende Zahl von fremden Menschen überfordert. Das Bild auf unseren Plätzen, in den öffentlichen Verkehrsmitteln und auch in den Bahnhöfen hat sich in den letzten Jahren stark verändert; das führt zu Verunsicherung und zu einer Abwehrhaltung. Wenn wir diese Gefühle nicht ernst nehmen und Abhilfe schaffen, dann werden wir unserer Verantwortung nicht gerecht.
Man kann jetzt schon erkennen, welche sozialen Spannungen durch das Ueberhandnehmen der fremden Menschen in unserem Land auf uns zukommen werden. Die Verunsicherung im eigenen Land weckt Instinkte, die nicht durch die Ratio steuerbar und kontrollierbar sind. Die Verhaltenspsychologie

spricht von Revierverteidigung, die von den emotionellen und den instinktverschränkten Schichten der Persönlichkeit gesteuert wird. Es gibt genügend Beispiele von unerklärlichem Fremdenhass, der auch aufgeklärte Menschen nicht verschont. Man muss nicht an die tragischen Ereignisse in Jugoslawien und etwa an die jüngsten Vorgänge in Deutschland erinnern.
«Unter dem Uebermass an fremden Menschen», schreibt der Historiker Professor Peter Stadler, der ein umfassendes Buch über den Kulturkampf in der Schweiz geschrieben hat, «leiden primär nicht die Wohlhabenden, die sich nach Wohnlage und Lebensweise eher distanzieren können, sondern die Minderprivilegierten, die täglichen und oft unangenehmen Kontakten ausgesetzt sind.» Er weist darauf hin, dass die landeseigene Armut gegenüber derjenigen der Einwanderer deutlich benachteiligt sei und weniger Aufmerksamkeit des Bundes auf sich ziehe, wenn es eine verschwiegene Armut sei, die Bittstellereien scheue.
Als Fürsorgedirektor höre ich diesbezüglich viele Vorwürfe. Sie nehmen zu. Wenn wir nicht wollen, dass sich der Hass der Menschen an den Fremden entflammt und die Asylbewerber zu schwarzen Schafen und Sündenböcken für andere politische Belastungen werden, müssen wir den Zuzug der fremden Bevölkerung begrenzen. Wir haben ein Recht dazu, wir müssen uns von keiner Seite vorwerfen lassen, wir seien nicht human und mit der Welt nicht solidarisch, wenn wir eine auf Selbstbewahrung ausgerichtete Asylpolitik verfolgen.
Es geht um die Verteidigung nationaler Interessen. Wenn wir die innenpolitische Stabilität unseres Landes bewahren wollen, dann muss die Zahl der Einwanderer begrenzt werden, und zugleich müssen die Behörden dafür besorgt sein, dass sich Ausländer in unserem Land integrieren und, wenn möglich, assimilieren. Die vom Bundesrat im Bericht mehrmals erwähnte Eingliederungspolitik müsste in einem Aktionsprogramm konkretisiert werden. Dabei scheint mir, wie Bundesrat Arnold Koller zu erkennen gab, die erleichterte Einbürgerung der zweiten Ausländergeneration vordringlich.
Ich beantrage Ihnen, vom Bericht des Bundesrates Kenntnis zu nehmen. Zugleich möchte ich Herrn Bundesrat Koller und seinen Mitarbeitern für ihren unermüdlichen Einsatz in einem schwierigen und kontroversen Politikbereich danken. Die Kritik an ihrer Arbeit ist oft heftig, unfair und auch unberechtigt. Wenn es Patentlösungen gäbe, wären sie längst gefunden.

Schiesser: In seinem 33 Seiten umfassenden Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik gibt der Bundesrat eine konzise Darstellung der wesentlichen Probleme. Neben dieser Problemerfassung zeigt der Bundesrat auch Ansätze zu Lösungsmöglichkeiten auf. Gesamthaft gesehen stellt der bundesrätliche Bericht eine gute Arbeitsgrundlage dar. Die Komplexität der Probleme dürfte es unumgänglich machen, dass weitere ergänzende Berichte dieser Art, je nach Lage der Dinge, folgen.
Auf jeden Fall möchte ich dem Bundesrat und den beteiligten Amtsstellen für die im Zusammenhang mit diesem Bericht geleistete Arbeit danken. Sie sehen, Herr Bundesrat, mein Unmut von vorhin war sektoriell geprägt und hat sich bereits gelegt.
In meinen Ausführungen möchte ich zwei Aspekte klar trennen: Es ist unvermeidlich, dass bei einer Diskussion über die Ausländer- und Flüchtlingspolitik brennende Fragen zum Asylwesen aufgeworfen und Perspektiven für eine kurzfristige Entschärfung der akuten Probleme verlangt werden. Wir alle wissen, dass es kurzfristig keine Lösung des Asylproblems gibt. Es kann sich nur darum handeln, die zugespitzte Lage durch eine strikte Anwendung der Asylgesetzgebung zu entschärfen. Zur Lösung der Asylproblematik sind viel umfassendere Massnahmen erforderlich. Dabei verhehle ich nicht, dass ich angesichts des globalen Charakters des Asylproblems ernstlich daran zweifle, ob wir dafür je umfassende Lösungen finden werden. Die anstehenden Aufgaben könnten sich schlicht als zu gross erweisen. Das Bild des bedauernswerten korinthischen Königs Sisyphus wurde von Herrn Iten bereits verwendet. Ich befürchte, dass das Schicksal von Sisyphus hier zur Wirklichkeit für unser Land werden könnte.
Innenpolitisch ist es von ausschlaggebender Bedeutung, dass die von Herrn Bundesrat Koller angezeigte Verbesserung in der Asylstatistik – wie sie vor einiger Zeit dargelegt wurde – wirklich eine Trendwende darstellt. Sollte dies nicht der Fall sein, würden die Forderungen nach schärferen Massnahmen kaum mehr aufzuhalten sein.
Die besondere Bedeutung des Berichtes liegt indessen darin, dass mittel- und langfristige Perspektiven in der gesamten Ausländer- und Flüchtlingspolitik aufgezeigt werden. Dazu möchte ich folgende kritische Bemerkungen anbringen:
1. Der wesentliche Grundsatz der Ausländerpolitik besteht nach Auffassung des Bundesrates nicht mehr in der Stabilisierung, sondern in der Wahrung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen der einheimischen und der ausländischen Wohnbevölkerung. Hier liegt nun einer der grossen Schwachpunkte des Berichtes. Der Bundesrat weigert sich beharrlich zu sagen, was er unter dem Begriff «ausgewogen» versteht. Das ist meines Erachtens unhaltbar angesichts der Tatsache, dass die Schweiz zu einem Einwanderungsland geworden ist. Ich verweise an dieser Stelle auf den Zusatzbericht vom 23. September, wo es auf Seite 3 heisst: «Letztes Jahr nahm die ausländische Wohnbevölkerung um 60 000 Personen zu. Im laufenden Jahr ist mit einem mindestens so hohen Anstieg zu rechnen.» Und auf Seite 11 kann man lesen: «Aus heutiger Sicht ist in den neunziger Jahren mit einer weiteren hohen Zunahme zu rechnen.»
Angesichts dieser Tatsache wird der Bundesrat den Begriff des ausgewogenen Verhältnisses zwischen der einheimischen und der ausländischen Wohnbevölkerung nicht nur aus ausländerpolitischer Sicht konkretisieren müssen. Auch andere Aspekte erfordern ein klares Bekenntnis des Bundesrates. So wird es insbesondere – ich möchte das betonen – aus ökologischer Sicht über kurz oder lang unerlässlich sein, dass der Bundesrat darlegt, wie hoch die Gesamtbevölkerung der Schweiz sein soll. Dabei wird gerade bei einer Betrachtungsweise aus ökologischer Sicht die Forderung nach erleichterter Einbürgerung der zweiten Ausländergeneration den Bundesrat nicht von einer klaren Antwort auf die hier aufgeworfene Frage entbinden, ändert doch eine solche Einbürgerung an der Gesamtzahl nichts. Die Frage lautet konkret: Wie viele Einwohner soll die Schweiz zu Beginn des nächsten Jahrhunderts höchstens haben?
2. Im Hinblick auf eine langfristige Lösung der Flüchtlingsproblematik schreibt der Bundesrat: «Alle europäischen Aufnahmestaaten müssen darauf hinwirken, die Verhältnisse in den Herkunftsländern zu verbessern. Die modernen Wanderungsbewegungen werden erst aufhören, wenn die Menschenrechte in allen Staaten konsequent beachtet werden und die wirtschaftlichen Anreize einer Migration dahinfallen.» Auf die Situation der Menschenrechte möchte ich hier nicht eintreten. Wir wissen alle, wie schlecht es in weiten Teilen dieser Welt um sie bestellt ist.
Allseitige Zustimmung zu dieser Aussage dürfte dem Bundesrat insofern gewiss sein, als es darum geht, die Situation der Menschenrechte und die wirtschaftliche Situation zu verbessern. Aber die brennende Frage bleibt unbeantwortet: Wie gedenkt der Bundesrat namentlich diese wirtschaftlichen Verhältnisse in den betreffenden Ländern zu verbessern oder einen Beitrag dazu zu leisten? Sollen hier zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden? Ich hege die Befürchtung, dass Worte und Taten auch hier weit auseinanderklaffen werden. Die Anzeichen dafür sind untrügerisch. So verträgt es sich ausserordentlich schlecht mit dieser im Bericht des Bundesrates festgelegten Zielsetzung, wenn man gleichzeitig zur Kenntnis nehmen muss, dass sich unsere Regierung 100 000 Franken nicht leisten will, um die Arbeit der Schweizer Delegation für den Uno-Erdgipfel 1992, an dem gerade solche Probleme behandelt werden sollen, gründlich vorzubereiten. Wer, wenn nicht die reichen Industriestaaten, soll denn die Mittel aufbringen, um das Know-how für die Bewältigung der riesigen Probleme der Entwicklungsländer zu erarbeiten?
Zum Dreikreisemodell möchte ich mich nicht äussern. Ich danke dem Bundesrat für den sehr informativen Zusatzbericht zu dieser Problematik und bleibe bei meiner in der Kommission eingenommenen Haltung, dass ich trotz aller Problematik

im Zusammenhang mit diesem Dreikreisemodell ein gewisses Verständnis für die vom Bundesrat in dieser Frage eingenommene Haltung habe.
Herr Bundesrat, ich wäre Ihnen sehr dankbar, wenn Sie mir auf die beiden wesentlichen Fragen, die ich hier aufgeworfen habe, klare Antworten geben könnten.

Frau **Simmen:** Eine der am meisten gestellten Fragen, die ich als Kandidatin in diesem Wahlkampf 1991 zu hören bekomme, ist folgende: Wie wollen Sie mit dem Asylproblem fertig werden? Die ebenso einfache wie unbefriedigende Antwort auf diese Frage lautet: Es handelt sich hier um ein Problem, mit dem man nicht in dem Sinne fertig werden kann, dass es ein für allemal erledigt ist, sondern nur so, dass alle Beteiligten in Anstand damit leben können.
Noch vor kurzer Zeit war es Mode, der Generation des Zweiten Weltkrieges Vorwürfe wegen ihrer Haltung gegenüber Flüchtlingen zu machen. Wir waren damals wohl alle der Meinung, so etwas könne nie wieder passieren. Und schon sind wir in einer vergleichbaren Situation, nur dass die Probleme vielleicht noch grösser sind.
Es ist ein Gemeinplatz geworden zu sagen, wir hätten es eigentlich mit einem Wanderungs- und nicht mit einem Flüchtlingsproblem zu tun. Dieses theoretische Wissen jedoch ist noch nicht von unseren Köpfen bis in die tieferen Schichten unseres Bewusstseins gelangt. Noch immer wird darauf hingewiesen, dass frühere Generationen eine grosse Anzahl von Flüchtlingen problemlos hätten integrieren können, z. B. die Hugenotten. Das stimmt natürlich. Doch waren jene Flüchtlinge der aufnehmenden Bevölkerung im Denken und Fühlen eng verbunden. Es waren Glaubensbrüder und -schwestern, welche dieselbe Spiritualität besassen. Deshalb war es möglich, viele von ihnen in kurzer Zeit zu integrieren.
Heute stellt sich das Problem ganz anders dar. Die grosse Mehrheit der Völkerwanderer, die nach Europa und in die Schweiz kommen, stammt aus Kulturkreisen, die dem unseren fremd sind. Dass Sie überhaupt zu uns gelangen, wird durch die moderne Mobilität ermöglicht. Der Strom der Einwanderer ist das Pendant zu den Touristenströmen, die sich in entgegengesetzter Richtung bewegen. Wir können ganz offensichtlich nicht das eine ohne das andere haben. Wir können auch nicht viel Wohlstand haben, ohne damit Begierden an anderen Orten zu wecken; und dass diese Bilder bekannt werden, verdanken wir den modernen Kommunikationsmitteln, ohne die unser Leben auch nicht mehr vorstellbar ist.
Die Situation ist in ständiger Bewegung. Auch die Unterscheidung in verschiedene Kategorien wie Gastarbeiter, Migranten und Flüchtlinge ist zwar grundsätzlich richtig, doch sind die Kategorien nicht klar voneinander abgrenzbar. Dem vorliegenden Bericht über die Ausländer- und Flüchtlingspolitik kommt das Verdienst zu, die ganze komplexe Lage umfassend und sorgfältig dargestellt zu haben.
Ich möchte kurz auf vier Punkte eingehen.
1. Jeder Lösungsversuch muss sich daran orientieren, dass es Schweizern und Ausländern einigermassen wohl dabei ist. Es bringt nichts, Schweizern, vor allem älteren Leuten, Vorwürfe dafür zu machen, dass die grosse Zahl von Menschen, die andere Verhaltensweisen und andere Wertvorstellungen haben, sie ängstigt und verunsichert. Praktische Erfahrungen zeigen, dass viele Leute durchaus zu Offenheit und zu Kontakten bereit sind, wenn man Kontakte in kleinen Gruppen vermitteln kann und so eine Beziehung zwischen einzelnen Menschen möglich wird. Dann wird nämlich der Fremde zu «meinem Nachbarn», die Familie wird zu «unseren Chilenen im Haus», oder es ist «der Ahmed aus Sri Lanka», der im Restaurant als Küchenbursche arbeitet. Das bedeutet aber, dass die Anzahl der Aufgenommenen begrenzt werden und es bleiben muss und dass wir sinnvollerweise jene aufzunehmen haben, die verfolgt sind. Ich kann allerdings nicht verhehlen, dass ich es als sehr problematisch für einen Christenmenschen empfinde, Asylsuchenden zu sagen, «nur» Hunger zu haben sei kein Asylgrund! Dieser Satz sollte uns brennen. Er sollte uns nicht loslassen, auch wenn er in bezug auf die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen die einzige Möglichkeit darstellt.
2. Gerade weil unsere Aufnahmekapazität beschränkt ist, müssen wir um so mehr unsere Anstrengungen darauf ausrichten, die Verhältnisse in den Herkunftsländern der Migranten zu verbessern. Dies ist in vielen Fällen durch Entwicklungszusammenarbeit möglich, doch oft handelt es sich bei den Flüchtlingen um Angehörige von Minderheiten, und nicht immer sind Regierungen, die mit Minderheitenproblemen in ihren Ländern konfrontiert sind, bereit, diesen Bevölkerungsteilen Hilfe zukommen zu lassen. Ich erinnere nur an die Kurdenfrage. Daher wird es je länger, je nötiger werden, angrenzenden, den Ursprungsländern kulturverwandten Staaten Hilfe für die Flüchtlingsbetreuung zu gewähren. Von diesen Nachbarstaaten aus ist auch eine Rückkehr der Vertriebenen besser möglich: In sehr vielen Fällen wünschen die Vertriebenen eine Rückkehr, wenn sich die Verhältnisse in ihrem Ursprungsland gebessert haben. Ein sehr weites Feld liegt noch weitgehend brach vor uns.
3. Wie ich bereits ausgeführt habe, kommt eine Aufnahme grössten Stils für die Schweiz nicht in Frage. Abgewiesene Bewerber, wohlverstanden nach einer individuellen Prüfung und nicht als Folge einer Kontingentierung, müssen zurückgeschafft werden, allerdings nur so weit, als dies nach dem Prinzip des Non-refoulements möglich ist. In dieser Rückweisungsfrage ist es aber auch von ausschlaggebender Bedeutung, dass wir mit anderen Staaten zusammenarbeiten können. Und das ist nicht nur für die anderen Staaten, sondern auch für uns von grosser Wichtigkeit. Jene Asylbewerber aber, die bleiben können, haben ein Anrecht darauf, rasch und umfassend in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert zu werden. Während der Zeit der Abklärung, die auf keinen Fall länger als sechs Monate dauern darf, sollte keine Integration erfolgen, um ein Hin- und Hergerissenwerden zwischen verschiedenen Kulturen zu vermeiden.
4. Das Dreikreisemodell des Bundesrates kann mich wenig begeistern. Für mich läuft es auf eine Diskriminierung vieler Länder hinaus, und es scheint mir auch aus materiellen Gründen nicht sehr tauglich zu sein. Der innerste Kreis Europa hat nichts mit Migration und Asyl zu tun. Hier geht es um Fragen des Arbeitsmarktes und der Freizügigkeit. Der Anlass zu einer Oeffnung ist auch nicht ein humanitärer, sondern ein taktischer, nämlich auf die EG einzugehen. Das ganze Vorgehen hat zudem die Zielrichtung einer «Festung Europa»: auch das ist eine Entwicklung, die uns nicht teilnahmslos lassen darf. Wenn wir aber davon ausgehen, dass dieser innerste Kreis vorgegeben ist, sollten wir den Rest zusammen betrachten. Die Zweiteilung in «aussen» und «ganz aussen« scheint mir weniger gut, als eine individuelle Lösung im Einzelfall zu finden, denn ein Landarbeiter, auch aus einem geographisch näher liegenden Gebiet, wird sich weniger gut in unsere Arbeitswelt einfügen können als beispielsweise ein Informatiker aus dem fernen Indien.
Zusammengefasst möchte ich sagen: Der Bericht ist als Bestandesaufnahme und als allgemeine Richtschnur sehr brauchbar. Die Nagelprobe steht uns erst noch bevor, dann nämlich, wenn es darum geht, die allgemeinen Aussagen und Zielrichtungen des Berichtes in die Tat umzusetzen.

Miville: Um das gerade vorauszunehmen: Ich stimme dem Bericht in seinen Grundzügen und Schlussfolgerungen zu, nicht zuletzt weil ich auch nichts Gescheiteres vorzubringen habe.
Um das Jahr 200 nach Christus war das römische Imperium nach starken und guten Kaisern wie Hadrian, Trajan, Marc Aurel ein wohlorganisiertes Reich, das von Britannien, Spanien und Portugal über Europa reichte bis nach Mesopotamien und Aegypten. Kurz darauf begann die Völkerwanderung. Germanische Stämme, die Goten, die Vandalen, die Sweben, übrigens auch unsere alemannischen Vorfahren, setzten sich in Bewegung, und noch einmal 200 Jahre später war das ganze römische Imperium zusammengeschlagen, in seine Bestandteile aufgelöst, Spanien und Italien unter germanischer Herrschaft. Der einzelne Mensch, der damals lebte, konnte vielleicht 20, 30, bestenfalls 40 Jahre dieses Geschehen verfolgen. Als Italiker, als Römer, als Markomanne, als Vandale, als Gote oder Longobarde erlebte er die Eroberung von Italien ein Stück weit mit. Aber keiner dieser Menschen

konnte das ganze gewaltige Geschehen, das sich innert 200 Jahren abspielte, ermessen. Unter Umständen geht es uns heute wieder gleich. Vielleicht hat in den letzten Jahren eine ähnliche Entwicklung, eine neue Völkerwanderung eingesetzt. Ein Symptom dafür mag die Masseneinwanderung von Albanern nach Süditalien vor noch nicht langer Zeit gewesen sein.
Wir haben uns einfach vor Augen zu führen, dass auf dieser Welt 18 bis 19 Millionen Menschen auf der Flucht sind, die vom Hochkommissariat für Flüchtlingswesen als Flüchtlinge erachtet werden. Und was weitere Hunderte von Millionen von Menschen auf dieser Welt wollen, ist nichts anderes, als sich auch in Bewegung zu setzen, in Bewegung hin in die Gefilde der Sicherheit und des Wohlstandes. Das ist dann diese Migration, wie sie genannt wird, die ja, wie wir wissen, zu einem schönen Teil über das Asylprozedere abgewickelt wird.
Führen wir uns vor Augen, dass die Mehrheit der Menschen auf diesem Planeten in grosser Armut lebt und ein erklecklicher Teil von ihnen sogar in einer Lage, die mit den Begriffen Elend, Hunger, Ausweglosigkeit, Verzweiflung zu beschreiben ist. Wissen Sie, wenn es in einem solchen Dorf in Bangladesh beispielsweise etwas gibt, dann ist es eine Fernsehkiste, wenigstens eine für das ganze Dorf. Aber sie zeigt den Menschen dort, wie wir in Europa und in den Vereinigten Staaten leben, in welchem Wohlstand wir leben. Das schürt dann natürlich die Lust, einmal hinzugehen und zu erfahren, wie das aussieht.
Diesen Grössenverhältnissen stehen wir als kleines Land gegenüber. Die Probleme haben einen gewissen Anschein des Unlösbaren. Nur dazu dürfen wir uns nicht bekennen: Politiker, die die Probleme als unlösbar einstufen, und Resignierende kann man in der Politik nicht brauchen.
Aber es ist davon auszugehen, dass die letzte Ausländerstatistik, die uns erreichte, von 1 140 000 Ausländern in diesem Land zeugt. Dazu kommen 60 000 Asylsuchende, die auf die Entscheide warten. Daneben gibt es ein wahrscheinlich nicht zu unterschätzendes Heer von illegalen Aufenthaltern in diesem Lande, von Schwarzarbeitern usw. Das ist das Ausmass der Materie, mit der wir uns zu beschäftigen haben. Es ist kein Zufall, dass die vielen Berichte, die uns in den letzten Jahren erreicht haben, zuverlässiger waren in bezug auf die Schilderung der Ist-Zustände als etwa erleuchtend in bezug auf die Massnahmen, mit denen den Schwierigkeiten begegnet werden soll. Es ist auch kein Zufall, dass Begriffe wie «Stabilisierungspolitik» und «ausgewogenes Verhältnis zwischen Schweizern und Ausländern» in den offiziellen Betrachtungen nur noch eine geringe oder gar keine Rolle mehr spielen. Die frühere bundesrätliche Stabilisierungspolitik – so scheint es mir – dürfte weitgehend aufgegeben worden sein. Zudem stellt sich unter «ausgewogenem Verhältnis zwischen Schweizern und Ausländern» in diesem kleinen Lande ohnehin jeder etwas anderes vor.
Was ist zu tun? Ich gehe von dem aus, was der Ministerrat des Europarates vor noch nicht langer Zeit den europäischen Nationen empfohlen hat. Das gilt nämlich mehr oder weniger auch für unser Land und entspricht ungefähr den Schlussfolgerungen des Berichtes, der uns hier unterbreitet wird:
1. Eine gewisse Migration muss von einem Land wie der Schweiz in Kauf genommen werden. Der eigene Nachwuchs ist ja nicht gesichert, weder rein statistisch gesehen noch mit Blick auf einzelne Berufsgattungen. In gewissen Tätigkeitsbereichen ist man heute auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen. Ich denke nicht etwa nur an landwirtschaftliche Hilfskräfte, das Baugewerbe, das Hotel- und Gastwirtschaftsgewerbe oder die Altersheime und Spitäler. Ich denke auch an Industrien, wie wir sie in Basel haben, die heute im hochtechnologischen Bereich dringend auf Ausländer angewiesen sind. Eine gewisse Migration ist somit in Kauf zu nehmen. Sie muss aber kontrolliert werden, so schwierig das auch ist. Dabei gilt es, die Grenze der Aufnahmefähigkeit zu erkennen. Frau Simmen und anderen gebe ich insofern recht, als man mit dem Modell der drei Kreise wahrscheinlich nicht durchkommt. Der innere Kreis ergibt sich aus unserem Verhältnis zur EG, zum EWR, also aus unserem Verhältnis zur europäischen Integration und den Rechtsverhältnissen, die sich daraus für uns zwingend ergeben. Aber in bezug auf die weiteren Kreise möchte ich von einer Unterscheidung absehen. Sie wird dann Sache der Praxis sein. Aber von allem Anfang an weite Teile dieser Welt in einen dritten Kreis zu verweisen, sieht zu sehr nach einer Diskriminierung aus. Ein solches Vorgehen würde in der Welt schlecht aufgenommen.
Bei alledem, was wir hier vorkehren, ist ja auch auf das Image unseres Landes in dieser Welt zu achten, mit dem es weithin ohnehin nicht mehr zum besten bestellt ist.
2. Wichtig ist dann auch eine rechtlich einwandfreie Asylpolitik. Dabei ist trotz allen Schwierigkeiten dem Grundsatz Beachtung zu schenken, dass das Asylrecht als Staatsmaxime unseres Landes gilt. Das ist von Bundesräten, die dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement vorstanden, in der Vergangenheit immer wieder betont worden. Die Asylpolitik muss also den tatsächlich Verfolgten gegenüber grosszügig sein und dafür bürgen, dass Abklärungen rechtlich einwandfrei erfolgen. Andererseits hat sie für einen strikten Vollzug zu sorgen. So kann nicht hingenommen werden, dass unter allen möglichen Titeln ein grosser Teil derjenigen, die als Asylgesuchsteller nicht anerkannt werden können, dennoch im Lande verbleibt.
Das ist unter anderem eine Frage des genügenden Personals, das allen beteiligten Stellen – Fremdenpolizei, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundesamt für Flüchtlinge – zur Verfügung gestellt werden muss.
3. Betreffend die Wirtschaftshilfe, die wir an die Auswanderungsländer zu leisten haben, muss man sich wahrscheinlich vor Illusionen hüten. Unser kleines Land ist trotz seiner wirtschaftlichen Stärke nicht in der Lage, die gesamten Weltprobleme zu lösen. Ich frage mich manchmal sogar, ob die gesamte wirtschaftliche Kraft des industriellen Westens, von Europa und den USA, in der Lage ist, die gewaltigen Aufgaben, die sich hier von Südamerika über Afrika bis nach Asien stellen, zu lösen und die Verhältnisse in so entscheidender Weise zu verändern, dass die grosse Auswanderungsbereitschaft reduziert werden kann. Ich sage noch einmal: Es sind schwer lösbare Probleme. Ich habe über das hinaus, was vom Europarat empfohlen wird und was der Bericht uns darbietet, auch nichts Gescheiteres anzubieten. So bin ich mit dem Bericht einverstanden. Ich hoffe nur, dass er dazu beiträgt, dass wir uns in dieser Problematik in Zukunft bewähren.

Uhlmann: Auch ich möchte vorwegnehmen, dass ich für den Bericht danke und ihm in weiten Teilen zustimmen kann. Ich danke auch Herrn Miville, dass er in die Geschichte zurückgeblendet und uns bewusst gemacht hat, dass wir uns mit einem Thema beschäftigen, das unser Land schon vor vielen hundert oder auch tausend Jahren beschäftigt hat.
Der Bericht des Bundesrates ist eine gute Lageanalyse. Er listet die vielschichtigen Probleme recht eindrücklich auf. Der Bericht widerspiegelt aber ebenso eindrücklich die Situation in der Asylpolitik. Man könnte sagen: viele offene Fragen und wenig Antworten. Ich gebe zu: Der Bundesrat hat es nicht leicht. Dort, wo er Lösungen anbietet – ich denke an das Dreikreisemodell –, gerät er von allen Seiten ins Schussfeld der Kritik. Auch zeigt das Beispiel Jugoslawien, wie schwierig die Umsetzung des Beschlusses in die Praxis ist. Es braucht Uebergangsfristen von mehreren Jahren, in welchen sich die Situation in einem Land wieder grundlegend ändern kann.
Zur Asylpolitik: Die Nachrichten vom Bundesrat über die neueste Asylstatistik tönen recht positiv. Allein daran zu glauben, fällt nicht leicht. Der Pendenzenberg ist weiterhin gross; die Zahl von Asylgesuchen aus Jugoslawien nimmt täglich zu, und die Wintermonate – das scheint mir entscheidend zu sein – stehen noch aus. Trotzdem: Ein Lichtschimmer am Horizont ist uns allen sehr willkommen. Er bestätigt auch im nachhinein die Politik, die ich immer vertreten habe und vertreten werde, nämlich eine Politik, die unermüdlich den konsequenten Vollzug bei Bund und Kantonen fordert.
Herr Bundesrat Koller hat in der Kommission gesagt, dass der Druck der öffentlichen Meinung zu diesen Fortschritten beigetragen habe. Erlauben Sie also, Herr Bundesrat, dass ich noch etwas mehr drücke. Nicht nur die hohen Löhne, auch die im Verhältnis zu unseren Nachbarstaaten viel höheren Sozialle-

stungen machen unser Land nach wie vor zu attraktiv. Gleichzeitig aber schürt der aufgebauschte Fürsorgeapparat den wachsenden Unmut in der Bevölkerung – gerade bei zunehmender Arbeitslosigkeit und Wohnungsnot. Die Stimmung in der Bevölkerung ist schlecht. Das wurde bereits einige Male gesagt. Es ist auch nicht verwunderlich. Die Ausländerzahl hat eine neue Rekordhöhe erreicht. Jeder sechste Einwohner in unserem Land ist heute ein Ausländer.
Der Bundesrat hat im Bericht sein jahrelang propagiertes Stabilisierungsziel stillschweigend aufgegeben. Man spricht heute von der «Wahrung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen einheimischer und ausländischer Bevölkerung». Was heisst das? Herr Kollege Schiesser hat diese Frage schon gestellt. Was heisst das, und woran misst sich diese Ausgewogenheit? Hier erwarte ich ebenso wie Herr Schiesser eine klare Präzisierung von seiten des Bundesrates. Eines steht fest: Die Migration wird bleiben. Der Druck auf die Industrieländer wird sich noch verstärken. Es wird lange dauern, bis längerfristige Massnahmen – wie sie im Bericht vorgeschlagen werden – einigermassen zum Tragen kommen können. Zudem ist es eine Tatsache, dass sich die Stimmung in unseren Nachbarländern – nicht nur die Stimmung, sondern auch die Situation – ebenfalls von Woche zu Woche verschlechtert.
Man kann das gerade in den letzten Tagen aus den ausländischen Medien erfahren. Die Regierungen in unseren Nachbarstaaten werden gezwungen, härtere Massnahmen zu prüfen und auch durchzusetzen. Das aber könnte auch für unser Land Konsequenzen haben, nämlich dass damit unsere Attraktivität nochmals steigt. Das müssen wir auf alle Fälle früh genug verhindern.
Wir befinden uns auf einer ständigen Gratwanderung zwischen einer humanitären Aufgabe – der Aufnahme von echten Flüchtlingen, die wir auch weiterhin erfüllen müssen und auch wollen – und einem wachsenden Migrationsdruck, der uns zu überrollen droht. Unseren humanitären Traditionen haben wir uns immer verpflichtet gefühlt – zu Recht. Aber wie können wir sie auf die Länge überhaupt noch durchsetzen, wenn die Grenzen der Belastbarkeit der eigenen Bevölkerung überschritten werden? Der Bericht spricht von der Bedeutung der Eingliederung der Ausländer in der Schweiz. Wie können wir aber integrieren, wenn die Bereitschaft dazu in unserem Volk von Tag zu Tag kleiner wird? Wir müssen endlich einsehen, dass wir auf dem Weg sind, ein Einwanderungsland zu werden – wenn wir es nicht schon sind.
Dieser Herausforderung können wir nicht länger nur mit einer Asylgesetzgebung begegnen, die von ganz anderen Bedingungen ausgeht. Es bleibt uns schliesslich wahrscheinlich keine andere Wahl mehr, als zusammen mit unseren Nachbarstaaten auf eine Kontingentierung hinzuarbeiten. Es ist höchste Zeit, der Bevölkerung zu zeigen, dass wir bereit sind, auch Grenzen zu setzen, dass wir aber auch bereit sind, den Missbrauch unserer Gesetzgebung – diese Gesetzgebung muss, wie Herr Miville gesagt hat, korrekt durchgeführt werden – zu bekämpfen und die Attraktivität unseres Landes drastisch zu senken. Wir wollen den Asylbewerbern und besonders den echt Bedrohten wirklich das geben, was notwendig ist. Wenn wir das tun, haben wir unsere Pflicht erfüllt. Wir sollten nicht mehr und nicht weniger geben; dann wird das Volk diese Asylpolitik und die Ausländerproblematik eher wieder tragen helfen.

Bühler: Vorerst danke ich dem Bundesrat für die grundsätzlichen Darlegungen und gleichzeitig für das Angebot, einen Dialog über diese schwierige, heikle, aber staatspolitisch so entscheidende Problematik der Ausländer- und Flüchtlingspolitik zu führen. Es steht Entscheidendes für Land und Volk auf dem Spiel: unsere ethisch-politische Grundhaltung, die Wahrung des sozialen Friedens, unsere nationale Identität, unsere Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit, unsere Bereitschaft zu internationaler Zusammenarbeit und Oeffnung gegenüber Europa. Bei solch entscheidenden Fragen gilt es, eine gemeinsame Strategie von Bundesrat und Parlament zu finden. Dazu dient diese Diskussion. Zuerst drei Bemerkungen:

1. Die sogenannt kurzfristigen Probleme werden uns noch lange beschäftigen. Als wir vor gut einem Jahr durch einen Bundesbeschluss das Asylverfahren änderten, wollten wir vor allem den Pendenzenberg abbauen. Es waren damals 40 000 hängige Fälle; heute sind es über 60 000.
2. Eine völlige Problemlösung wird uns niemals gelingen. Die Völkerwanderung ist in vollem Gange. Wer kann schon in kurzer Zeit die Bevölkerungsexplosion stoppen?
3. Der Bundesrat hält sich an die gängige und auf die Gesetze abgestützte Aufteilung von Ausländer- und Flüchtlingspolitik. In Zukunft wird die Schweiz, wird auch Europa mit dieser Aufteilung nicht mehr auskommen. Nebst einer Ausländer- und Flüchtlingspolitik muss es noch eine Migrationspolitik geben. Später mehr dazu.

Die Ausländerpolitik wird geprägt vom Angebot an Arbeit, vom Schutz der Beschäftigten und schliesslich vom Verhältnis zwischen Schweizern und Ausländern. Es soll ausgewogen sein. In guten Zeiten ist die Ausgewogenheit wohl anders zu interpretieren als in schlechten. Der in der Schweiz vorhandene Ausländeranteil von 17 Prozent stellt jedoch weltweit einen Spitzenwert dar. Die Reizschwelle ist wohl wieder erreicht.
Das Dreikreisemodell ist mir zu theoretisch und in den Kreisen 2 und 3 zu unflexibel; es löst das Asylproblem überhaupt nicht. Die Flüchtlingspolitik ist nicht gescheitert, wie oft behauptet wird. Unser liberales Prinzip der Aufnahme von Flüchtlingen, definiert in Artikel 3 des Asylgesetzes, hat nach wie vor Gültigkeit. Versagt hat die Anwendung, der Vollzug. Der Grund des Unvermögens liegt vor allem beim Bund: Zuwenig Personal, zu lange Verfahrensdauer, zu lasche Grenzkontrollen, Ablehnungen ohne weitere Abklärungen bei eindeutigen Fällen werden zu wenig wahrgenommen, denn dies wäre möglich. Die Kantone sind ebenfalls – mindestens teilweise – mitschuldig. Konsequente Wegweisung fehlte da und dort. Die Kontrolle der Schwarzaufenthalter musste aus personellen Gründen zum Teil vernachlässigt werden. Wir wurden also aus eigener Schwäche mit der Situation, mit der grossen Zahl von Asylsuchenden, nicht fertig. Das Mittel ist klar: nur ein konsequenter Vollzug wird eine Besserung bringen.
Ich begrüsse das Aktionsprogramm des Bundesrates; ich bezweifle allerdings, ob wir den Pendenzenberg innert nützlicher Frist auf ein vernünftiges Mass abbauen können. Die 62 000 nicht erledigten Fälle bedeuten zwei Jahre Arbeit für alle zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte. In diesen zwei Jahren wächst der Berg weiter, und wir werden nach zwei Jahren nicht weniger als heute haben. Somit postuliere ich, dass der Bundesrat zur Erledigung der Pendenzen eine besondere Equipe einsetzen soll. Einerseits würde so aufgeräumt, anderseits könnte die Hauptequipe die neuen Fälle tatsächlich innert der vorgegebenen Zeit bearbeiten. Wenn es nicht gelingt, neue Fälle innerhalb von sechs Monaten zu bearbeiten, wird der Pendenzenberg noch grösser. Bei personellen Engpässen müsste die Hauptequipe von der «Aufräumequipe» – ich meine das nicht despektierlich – unterstützt werden.
Mit der Formulierung einer eigentlichen Migrationspolitik muss eine neue Philosophie in unsere gesamte Ausländerpolitik Einzug halten. Selbstverständlich müssen wir vor Ort in der Dritten Welt gewaltige Anstrengungen unternehmen, um die Lebensbedingungen zu verbessern. Trotzdem wird die Völkerwanderung nicht zu stoppen sein. Die Bevölkerungsexplosion ist das Existenzproblem Nummer 1 der Weltgesellschaft. Auch wenn wir kein klassisches Einwanderungsland sind, müssen wir auf die vorgegebene Herausforderung eine offensive Antwort geben. Sie wird nur im Verbund mit anderen europäischen Staaten möglich sein. Befristet und zahlenmässig beschränkt könnten aus Drittweltländern oder aus Staaten, die politisch und wirtschaftlich zusammengebrochen sind, Menschen aufgenommen werden, sei es zu Ausbildungszwecken oder für einen Arbeitseinsatz.
So könnte auch das Jugoslawenproblem, das jetzt ansteht – das Problem der Hotellerie wie der Bauwirtschaft –, gelöst werden. Ich postuliere also etwas Zweites, nämlich dass längerfristig eine neue Migrations- und Entwicklungspolitik definiert, eine Migrationskonvention eingegangen wird. Bevor aber ein so langfristiges Konzept realisiert werden kann, müssen wir in aller Strenge die jetzige Situation im Asylbereich in den Griff

bekommen, den Pendenzenberg tatsächlich abbauen, um diesen Weg zur Einwanderung unattraktiv zu machen.
Ich bin für Kenntnisnahme des Berichtes, warte auf weitere progressive Aktionsprogramme und hoffe auf einen konsequenten Vollzug im Asylbereich, damit einer neuen Migrationspolitik Platz gemacht werden kann.

Onken: Zunächst möchte ich sagen, wie sehr ich mich freue, dass ich heute mit meinem Sitznachbar Carl Miville wieder in vollem Umfange übereinstimme und dass nach dem kleinen Dissens, den wir in der vergangenen Woche hatten, wieder der übliche Konsens regiert. Ich darf ihn in meinen Ausführungen nur in einigen Punkten ergänzen.
Ich stimme mit ihm und anderen Vorrednern darin überein, dass der Bericht, Herr Bundesrat, sehr präzise ist in der Analyse, dass er differenziert ausgefallen ist. Seine Schwäche liegt im Fehlen einer kohärenten Migrationspolitik, um diesen Ansturm der Benachteiligten zu bewältigen. Es fehlt meines Erachtens die Abstimmung und Bündelung der Aktivitäten international. Jedes Industrieland macht etwas, leistet etwas, aber die Abstimmung untereinander ist noch nicht gegeben. Des weitern fehlt auch die Abstimmung der Massnahmen im nationalen Bereich. Unsere Politik ist nach wie vor widersprüchlich, auch unsere schweizerische Politik. Sie birgt Zielkonflikte; was die eine Hand tut, das unterläuft teilweise die andere, was die eine gibt, das nimmt die andere wieder weg.
Das Hauptziel muss sein, die Situation in den Herkunftsländern zu verbessern, beständig und geduldig Lebensbedingungen zu schaffen, die es den Menschen ermöglichen, in ihrer Heimat zu bleiben – dort zu bleiben, wo sie geboren und aufgewachsen sind und an und für sich auch leben möchten. Die Instrumente, die zur Verfügung stehen, sind: Aussenpolitik, Menschenrechtspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Die Forderung besteht nun, diese Instrumente noch besser aufeinander abzustimmen. Aber das genügt nicht. Die Anstrengungen müssten auch vermehrt werden, und da stossen wir natürlich an Grenzen. Wir haben das zum Beispiel beim Geschäft über die humanitäre Hilfe gesehen, das wir gestern behandelt und gutgeheissen haben. Es stellt sich die Frage, ob 1 Milliarde Franken für mehrere Jahre dafür genügt, ob das für das wohlhabendste Land – nicht nur in Europa, sondern in der Welt – tatsächlich genügt, was wir da zu leisten im Begriffe sind. Ich setze ein Fragezeichen. Es tut uns noch lange nicht weh, die Schmerzgrenze ist nicht erreicht. Ich glaube, wir werden nicht darum herumkommen, mehr zu leisten und bis an die Schmerzgrenze zu gehen. Aber selbst bei einer besseren Bündelung und bei mehr Einsatz der Mittel darf man – das ist auch verschiedentlich gesagt worden – keine Wunder erwarten, kurzfristig ganz sicher nicht.
Die Herren Schiesser und Iten haben schon hervorgehoben, dass unsere Entwicklungszusammenarbeit ja meistens nicht dort ansetzt, wo die eigentlichen Ursachen dieser Flüchtlingsströme sind; dass sie nicht unbedingt gerade diese Menschen erfasst. Wir können sie auch nicht völlig umpolen, wir müssen sie weiterführen. Es sind auch hier zusätzliche Leistungen erforderlich.
Man beschränkte sich in dieser Diskussion bisher eigentlich nur darauf, zu sagen, was man in den Zielländern machen muss, in welcher Form dort die Lebensbedingungen verbessert werden sollen, und man gibt dafür gewisse Mittel – manchmal hat das immer noch ein bisschen einen almosenhaften Anstrich. Man spricht aber nicht davon, was wir bei uns selber tun müssen, um ebenfalls einen Beitrag dazu zu leisten, damit diese ungerechte Welt gerechter wird, damit das krasse Gefälle abgebaut werden kann. Zum Beispiel, indem wir unsere Aussenwirtschaftspolitik ändern, eine Aussenwirtschaftspolitik, die eben doch immer noch vielfach protektionistische Züge hat, die nicht auf die Interessen der Dritten Welt und der benachteiligten Länder ausgerichtet ist, sondern die Aussenwirtschaftspolitik eines Industrielandes ist. Beispielsweise auch, indem wir uns beim Gatt und überall dort, wo es um den freien Handel geht, zum Anwalt der Entwicklungsländer machen und nicht nur unsere eigenen Privilegien verteidigen. Ich erwähne das Stichwort Patentierung, mit der die Abhängigkeit dieser Länder noch grösser wird. Oder indem wir unsere Haltung bei den Fluchtgeldern überdenken. Wir sind nach wie vor Profiteure der Tatsache, dass diese Gelder, für die eine sichere Anlage gesucht wird, diesen Ländern, in denen sie dringend gebraucht werden, entzogen werden, zu uns kommen und hier auch für uns profitabel angelegt werden. Da kann auch von der Schweiz aus etwas dagegen getan werden, wenn dieser Zufluss gebremst werden soll. Oder die Tatsache, dass die Kapitalströme sich völlig in ihr Gegenteil verkehrt haben: Trotz unserer Entwicklungszusammenarbeit, trotz unserer humanitären Hilfe fliesst mehr Kapital von der Dritten Welt in die reiche Erste Welt. Um den Schuldendienst abzutragen, um die Zinsen berappen zu können, ziehen wir mehr Geld ein, als wir geben. Die Frage der Entschuldung steht hoch oben an. Oder auch die Frage des Waffenexportes, den wir weiterhin betreiben und mit dem wir die Menschenrechtspolitik, die Aussenpolitik, die wir machen, unglaubwürdig werden lassen.
Solange also hier in vielen Punkten eine derart zwiespältige, ambivalente Politik gemacht wird, solange vieles nur halbherzig geschieht, wird sich dieser Trend nicht in sein Gegenteil umkehren lassen, werden wir nicht die volle Stosskraft unserer Massnahmen haben, wird man deshalb eben auch nicht ans Ziel gelangen. Es braucht also einen Abbau des Gefälles auch von unserer Seite her, in verschiedener Hinsicht.
Ich möchte mich der Kritik anschliessen, die schon an diesem Dreikreisemodell geübt worden ist, Herr Bundesrat. Ich halte das auch für problematisch, was da vorgeschlagen wird. Die Selektion und die Abwehrmechanismen, die namentlich in den dritten Kreis indirekt eingebaut sind, die sind vielleicht aus arbeitsmarktpolitischen Gründen verständlich, aber sie genügen natürlich unserer humanitären und ethischen Verpflichtung nicht. Ich glaube, diese Dreikreisetheorie ist nun von verschiedener Seite, auch im Nationalrat, auch hier im Rate derart unter Beschuss gekommen, dass sie nochmals überdacht werden muss und dass differenziertere Lösungen gesucht und gefunden werden sollten, als das bisher der Fall war.
Schliesslich noch ein Wort zur Asylpolitik. Herr Schiesser hat wörtlich gesagt: «Wir alle wissen, dass es kurzfristig keine Lösung der Asylpolitik gibt.» Wissen wir es tatsächlich? Falls wir es wissen, handeln wir danach? Hier sind jetzt sehr moderate, ständerätliche Voten zu dieser ganzen Problematik gefallen. An den Wahlversammlungen tönt es dann natürlich ganz anders. Man weiss es vielleicht, aber man handelt nicht danach. Man tut immer noch so, als gäbe es eine Reihe von Patentrezepten, mit denen dieses Problem ohne weiteres zu lösen wäre, man müsse sie nur einsetzen. Dabei weiss man, dass sie eigentlich untauglich sind, dass sie keine Lösungen darstellen. Man untergräbt in gewisser Weise damit auch ständig das Vertrauen in den guten Willen der Behörden, mit diesem Problem zu Rande zu kommen. Man sät Unzufriedenheit und erntet am Schluss Fremdenhass.
Herr Bühler hat – meines Erachtens völlig zu Recht – eine gemeinsame Strategie gefordert, hinter die sich nach Möglichkeit alle, die guten Willens sind, stellen. Für diese Strategie hat man jetzt die Formel gefunden – die ich auch voll unterschreibe –, nämlich «konsequenter Vollzug des Asylgesetzes». Da sind wir uns jetzt offenbar alle einig – und waren es uns wohl auch immer –: Dieses Asylgesetz soll konsequent vollzogen werden. Aber die Forderungen, die im Raume stehen, gehen natürlich viel weiter. Wir werden uns etwa mit der Zürcher Initiative zu beschäftigen haben, mit der erneut das Kontingentierungsmodell vorgeschlagen wird, das nun einfach mit unseren internationalen Verträgen nicht kompatibel ist, das wir so nicht durchziehen können. Es hat gar keinen Wert, ständig von dieser Lösung zu sprechen, es sei denn, man wolle wirklich die internationalen Vereinbarungen aufkünden und sich damit zusätzlich isolieren.
Ein zweiter Punkt dieser Strategie müsste ja gerade sein, internationale Lösungen anzustreben, also beispielsweise das Erstasylabkommen zu unterzeichnen, was aber sicher nicht gelingen wird, wenn man vorher seine völkerrechtlichen Verpflichtungen einfach hintanstellt und internationale Verträge aufkündigt.
Ein dritter Punkt, der auch sehr selten zur Sprache kommt, wäre ein konsequenteres Vorgehen in der Schweiz selbst gegen diejenigen, die nach wie vor von diesem Zustand profitie-

ren. Profiteure gibt es überall. Es gibt sie in Form von Hausbesitzern, die verlotterte Liegenschaften zu Wucherpreisen vermieten; es gibt sie in Form von Arbeitgebern aller Art, die Asylbewerber zu Tiefstlöhnen beschäftigen, die sogar die Illegalität, das Abtauchen dulden; es gibt sie in Form von Arbeitgebern, die die Schwarzarbeit willig hinnehmen. Das sind auch alles Bereiche, wo einmal ein rigoroseres Vorgehen erforderlich wäre; denn das schafft ebenfalls Unmut in der Bevölkerung.
Ich würde mir wünschen, dass gerade diejenigen Parteien und ihre Vertreter, die zu diesen Kreisen besonders gute Beziehungen haben, vielleicht auch dort einmal zum Rechten sehen und nicht alles einseitig auf die Asylbewerber abladen würden.

Hunziker: Für den umfassenden Bericht möchte ich dem Bundesrat bestens danken. Er gibt uns eine gute Darstellung der vielschichtigen Problemkreise in der Ausländer- und Flüchtlingspolitik, die teils übergreifend sind und teils, wie wir ja wissen, auch zu Zielkonflikten führen. Der Bericht ist wertvoll für unsere weitere politische Arbeit. Seine Schlussfolgerungen sind in weiten Teilen zutreffend und finden meine Zustimmung. Wenn ich einen Bereich kritisch herausgreife, nämlich das Asylwesen, dann soll das an der gesamthaft positiven Beurteilung dieses Berichtes nichts ändern.
Der Bundesrat bezeichnet in seinem Bericht als langfristige Ziele die humanitären Verpflichtungen, die internationale Solidarität der Bevölkerung gegenüber Drittweltproblemen und die Wahrung der nationalen Identität. Von seinen beiden früheren Grundsätzen – Stabilisierung und ausgewogenes Verhältnis zwischen Schweizern und Ausländern – wird der erste gar nicht mehr erwähnt. Dies offenbar deshalb, weil nach der bisherigen Entwicklung und in realer Abschätzung der neuen Vorschläge kaum mehr davon gesprochen werden kann. Auch beim ausgewogenen Verhältnis setze ich ein grosses Fragezeichen: Die zur Diskussion stehende Aufhebung des Saisonnierstatuts und die Freizügigkeit in einem innereuropäischen Kreis haben mit Sicherheit einen weiteren Anstieg der Ausländerzahlen zur Folge. Wenn schon von ausgewogenem Verhältnis die Rede ist, sollte man auch an die Probleme und Nöte der eigenen Bevölkerung denken, z. B. an die notorischen Schwierigkeiten, eine preisgünstige Wohnung zu finden. Das liegt den Betroffenen doppelt schwer auf, wenn sie täglich hören, welch erhebliche Anstrengungen für Unterkünfte der Asylbewerber unternommen werden.
Oder man denke an die Vollzugsprobleme der Kantone und Gemeinden: Der jährliche Arbeitsaufwand in der Asylpolitik beträgt mehr als 800 Millionen Franken. Es ist wirklich eine Sisyphusarbeit, wie es der Herr Kommissionspräsident gesagt hat, wenn man bedenkt, dass nur zweieinhalb Prozent der Gesuche bewilligt werden und laufend neue Gesuche gestellt werden, die wieder fast alle abgewiesen werden müssen. Der Pendenzenberg wächst weiter an. Es gibt immer noch Gesuche, die über vier Jahre unerledigt bleiben. Daran sind nicht nur die Gesuchsteller schuld, sondern auch wir selbst.
Die Fronten – ich denke jetzt ans Volk – verhärten sich; die Emotionen nehmen zu. Es besteht die Gefahr, dass sich der starke Unmut über das Asyldilemma zu einer politischen Explosion ausweitet. Das sind nicht leichthin geäusserte Befürchtungen. Vielmehr spiegeln sie die Stimmung in weiten Teilen unseres Volkes wider.
Ueberfordert und bedrängt sind vor allem die kantonalen und kommunalen Behörden. Es ist nicht erstaunlich, dass bereits vier Kantone, nämlich Freiburg, Zürich, Aargau und Luzern, entsprechende Standesinitiativen ergriffen haben. Wenn sie auch im Tenor deutliche Unterschiede aufweisen, enthalten sie doch auch viele Gemeinsamkeiten. Die Aargauer Initiative hält fest, dass für echte Flüchtlinge in unserem Land, entsprechend der stets geübten humanitären Tradition, Platz vorhanden sein muss und auch vorhanden ist. Er soll ihnen reserviert bleiben. Kein Verbleiben soll indessen Personen gewährt werden, die auf illegale Weise aus rein wirtschaftlichen Gründen in unser Land einwandern.
Die Unterbringungssituation in den Kantonen lässt es als unerlässlich erscheinen, dass zumindest illegal eingereiste Asylbewerber künftig durch den Bund in Gemeinschaftszentren untergebracht werden. Diese zentralisierte Unterbringungsart ist weniger aufwendig als die dezentrale Verteilung auf die Kantone und Gemeinden.
Dem Argument der Menschlichkeit kann entgegengehalten werden, dass das, was einem schweizerischen Rekruten zuzumuten ist, auch einem Asylbewerber zugemutet werden kann. Ich meine eine Unterbringung mit straffer Ordnung und beschränkter Bewegungsfreiheit. Echte Asylbewerber – und diese sind der Massstab – nehmen zweifellos an einer solchen Unterbringungsart nicht Anstoss. Um die bereits eingetretene Vollzugskrise und die sich zuspitzenden Unterbringungsprobleme zu bewältigen, wird wohl die Anwendung von Notrecht im Sinne von Artikel 9 des Asylgesetzes kaum zu umgehen sein. Es geht um eine rasche Begrenzung des Zustroms und um eine noch nachhaltigere Verfahrensbeschleunigung. Auch wenn von der ersten Instanz in letzter Zeit mehr Asylgesuche erledigt werden konnten, als neue eingingen, so kann deswegen angesichts der neusten Zahlen noch nicht von einem Trendbruch die Rede sein.
Ueberdies entwickelt sich die Beschwerdeinstanz zum Flaschenhals. Es ist deshalb dafür zu sorgen, dass auch die Beschwerdeinstanz zur Bewältigung ihrer Aufgabe personell genügend dotiert wird. Negative Asylentscheide müssen durchgesetzt und geordnete und kontrollierte Ausreisen beziehungsweise Rückreisen sichergestellt werden. Die Zahl der den Kantonen zuzuweisenden Asylbewerber soll beispielsweise nach der aargauischen Standesinitiative auf 36 000 begrenzt werden. Das heisst nicht, dass dann nicht mehr Asylanten aufgenommen werden könnten. Es bedeutet lediglich, dass der Bund für die über das Kantonsgesamtkontingent hinausgehende Zahl von Gesuchstellern selber sorgen müsste. Da möchte ich gerne Herrn Kollege Onken fragen, wie er es mit der Begrenzung hält. Ist Herr Onken für eine Begrenzung, oder ist er dagegen? Ich bin da aus seinem Votum nicht ganz klug geworden.
Darüber hinaus müssen weitere wirkungsvolle Massnahmen gegen die Verhinderung des Vollzugs der Wegweisung von rechtskräftig ausgewiesenen Asylbewerbern verlangt werden. Die Auffassung, dass allen Flüchtlingen zuzumuten ist, über die geöffneten Grenzstellen in die Schweiz einzureisen, kann doch weder als unverhältnismässig noch als unzumutbar bezeichnet werden. Auf Kritik ist der Vorschlag der Aargauer gestossen, es den Asylbewerbern zu verunmöglichen, Geld in ihr Herkunftsland zurückzuschicken, sondern den Arbeitsverdienst via Bund zweckgebunden für Entwicklungshilfeprojekte in der Dritten Welt zu verwenden. Ueber eine solche Massnahme kann man sicher geteilter Meinung sein. Wenn man aber dauernd davon redet, die Attraktivität der Schweiz als Asylland herabzusetzen, wäre das ein Mittel dazu. Ueberdies eines, das sich im Rahmen einer weitergefassten Humanität wohl vertreten liesse.
Abschliessend gebe ich meiner Meinung Ausdruck, dass die mit der letzten Asylgesetzrevision angestrebten Ziele nicht erreicht werden können. Weder gelingt es innert nützlicher Frist, rechtskräftige Entscheide herbeizuführen, noch bringt man es zustande, die abgewiesenen Asylbewerber wirklich zum Verlassen des Landes zu bringen. Eine erhebliche Zahl von abgewiesenen Asylbewerbern taucht unter, oft mit Hilfe kirchlicher Kreise und Hilfsorganisationen. So steigt der Unmut in der Bevölkerung und nähert sich einem politisch äusserst gefährlichen Siedepunkt.
Unsere Rechtsordnung ist in Frage gestellt, wenn sie es zulässt, dass rechtskräftig erlassene Ausweisungsentscheide massenweise nicht vollzogen oder torpediert werden. In dieser Lage sind wir als Parlament – und auch der Bundesrat – aufgerufen, mehr zu tun und entschiedener zu handeln. Wenn die heutige Krisenlage im Asylbereich nicht genügt, um das im Gesetz ausdrücklich vorgesehene Notrecht in Anspruch zu nehmen, ist zu fragen, was es denn noch braucht, bis wir dazu entschlossen sind!

M. **Flückiger:** A la lecture du rapport du 15 mai 1991 et de son complément du 23 septembre sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, je n'ai pas trouvé de référence satis-

faisante, à tout le moins suffisante, à la nécessité pour notre pays de renforcer en matière de politique pour maîtriser le problème migratoire, la coopération bilatérale et multilatérale avec les Etats membres du Conseil de l'Europe. Or, on sait bien que les pressions migratoires s'exercent pratiquement sur tous les pays de l'Europe de l'Ouest, à des degrés différents, il est vrai, la Suisse étant – on l'a abondamment dit ce matin – particulièrement attractive pour les migrants, ainsi qu'en témoigne les chiffres en constante progression de population résidente de nationalité étrangère dans notre pays.
Plusieurs conférences internationales, Vienne en janvier, Rome en mars et Luxembourg en septembre de cette année, ont souligné l'interdépendance générale des pays d'Europe confrontés au phénomène migratoire. Le fait que notre pays était représenté dans ces réunions au plus haut niveau, Monsieur le Conseiller fédéral, n'appert pas du rapport sous rubrique. Alors même que nous avons la conviction qu'il est exclu pour un pays comme le nôtre – et nous savons, Monsieur le Conseiller fédéral, que vous partagez cette conviction – de trouver seul les solutions qu'appellent les mouvements de personnes en provenance du Sud pour partie, et bientôt d'Europe centrale et orientale. Certes, il s'agit, dans une législation nationale ad hoc, d'organiser les conditions d'établissement ainsi que l'accès au marché du travail des ressortissants étrangers, compte tenu de notre situation intérieure et des considérations humanitaires au sens de la Convention de Genève de 1951.
Pour le surplus, et nous verrons de quoi il est fait, les résultats des conférences de Vienne et de Rome concluent à une concertation et une harmonisation accrues entre les gouvernements européens sur les questions de migration. La Conférence des ministres européens responsables des questions de migration, réunie à Luxembourg les 17 et 18 septembre, a notamment décidé de promouvoir des programmes d'investissements productifs dans les zones d'immigration, de mettre à disposition des éventuels migrants une information complète et réaliste sur les conditions d'entrée, de séjour et de travail, ainsi que les conditions de vie dans les pays d'accueil. Il s'agit là d'actions dont l'efficience passe par la mise en commun des moyens des pays d'Europe occidentale. Je cite d'autant plus volontiers ces instrument d'une politique concertée, que j'ai moi-même, au début de cette année, déposé au Conseil de l'Europe une intervention allant dans cette direction.
Par ailleurs, il convient d'insister sur notre responsabilité politique pour que soient prises les mesures propres à combattre l'immigration irrégulière, comme le détournement abusif des dispositions de la Convention de Genève déjà citée. A cet égard, on notera que les migrations ne peuvent être considérées comme le moyen de résoudre les problèmes des pays d'origine des migrants, alors même que la communauté internationale doit chercher à s'attaquer aux causes qui déterminent les flux migratoires. Le montant de plus d'un milliard de francs que nous avons voté hier en faveur des programmes d'aide au développement s'inscrit dans les stratégies internationales pour faire face au défi des migrations.
En conclusion, si nous sommes satisfaits de ce que le rapport du mois de mai et son complément du mois de septembre répondent aux questions relatives à la gestion des mouvements migratoires qui se sont produits et qui continueront de se manifester, avec les projections opportunes sur les effets bénéfiques pour notre économie, et plus largement sur l'évolution démographique et les rapports intercommunautaires en Suisse, il me paraît indispensable de mettre aussi l'accent sur la réflexion au niveau international pour organiser une lutte efficace contre les migrations irrégulières, étant entendu qu'un flux migratoire incontrôlé entrave les politiques d'accueil des réfugiés et celles d'intégration des migrants admis pour un séjour de longue durée en Suisse.

Jagmetti: Wer als Nicht-Kommissionsmitglied nach soviel kompetenten Rednern noch das Wort ergreift, der hält Sie auf, ich weiss es, und wiederholt am einen oder anderen Ort aus seiner eigenen Sicht Dinge. Aber ich möchte Ihnen doch noch meine Hauptakzente in geraffter Form mitteilen.
Viele haben es schon gesagt, und auch ich habe es erlebt: Das Asylproblem ist jenes, das uns in allen Wahlveranstaltungen begleitet. Es beschäftigt die Bevölkerung, wenn sie sieht, wie jedes Jahr 50 Prozent oder gar noch mehr Asylbewerber kommen als im Vorjahr und wie die Behörden darauf reagieren: durchschnittlich alle zwei Jahre mit einer Asylgesetzrevision, jährlich mit einer Personalaufstockung, aber eigentlich dem Problem hintennachrennen, statt es vorne anzupacken. Dieser Vorwurf richtet sich nicht gegen den Bundesrat, er richtet sich auch gegen uns selbst. Er richtet sich gegen alle, die sich damit befassen, und fordert uns auf, innovativ zu sein und eine Entwicklung vorzuschlagen, die für die Bürger befriedigend ist.
Unbefriedigend ist die Lage für die Behörden, und zwar für die Bundesbehörden – wir kennen es –, aber auch für die kantonalen Behörden, die diese Befragungen und den Vollzug durchführen müssen. Sie ist weiter unbefriedigend für die kommunalen Behörden, die die Asylbewerber zu betreuen und unterzubringen haben und vor Riesenproblemen stehen. Unbefriedigend ist die Lage schliesslich für die Betroffenen selbst. Wenn die Verfahren Jahre dauern und wir nach drei oder noch mehr Jahren Personen und Familien heimschicken, die begonnen haben, sich hier zu integrieren, dann sind das Härten, die wir im Grunde genommen auch nicht mit unserem Gewissen verantworten können. Wenn wir feststellen, dass die Lage unbefriedigend ist, hat das nichts mit Fremdenfeindlichkeit zu tun. Diese Vorbehalte, die wir von Bürgern hören, bilden denn auch nicht einfach ein ablehnendes Verhalten, sondern die Bürger haben den Eindruck, dass wir vor einem Problem stehen, für das wir keine echte Lösung anzubieten haben.
Meines Erachtens müssen wir die Lösung darin suchen – Herr Bühler hat es schon angedeutet –, dass wir von der Zweiteilung in Asylrecht und Ausländerrecht zu einer Dreiteilung kommen: Asylrecht, Migrationsrecht und Ausländerrecht. Ich habe beim Asyl nie an einer Veranstaltung von jemandem gehört, dass wir die Verfolgten nicht aufnehmen sollten. Das sitzt tief in uns. Da müssen wir auch die Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges voll gelten lassen. Verfolgte müssen ohne Kontingent bei uns aufgenommen werden. Das muss so bleiben, dafür ist unser Asylgesetz und dafür ist die Flüchtlingskonvention von 1951 geschaffen worden.
Davon unterscheiden möchte ich aber die Migration. Ich sagte vor Jahren: «Verfolgte aufnehmen, Missbrauch bekämpfen.» Ich muss sagen, was sich seither abgespielt hat, lässt sich nicht mehr mit dieser Formel erfassen: Wir haben es jetzt nicht einfach mit Missbrauch da und dort zu tun, sondern wir haben es mit einer uns allen bekannten Migration zu tun, dies als neue soziale Erscheinung in unserer Welt. Mit dieser Migrationsfrage müssen wir uns auseinandersetzen. Es hat keinen Sinn, dass wir ein Asylgesetz auf eine Migrationswelle anwenden, das für einen ganz anderen Sachverhalt konzipiert worden ist. Ebenso unrichtig ist es, den Personenverkehr damit zu erfassen. Wir müssen vielmehr versuchen, diese Migration als neues weltweites soziales Phänomen zu erfassen und unsere Position dazu zu beziehen. Zu dieser Position gehört die Hilfe an Ort und Stelle zur Verhinderung der Migrationsströme. Dazu gehören internationale Konventionen und eine nationale Politik.
Hier, bei dieser Migration, hat etwas Platz, was im Asylrecht nicht Platz hat, nämlich das Kontingent. Während wir die echt Verfolgten ohne die Kontingentierung aufnehmen müssen, können wir uns bei der Migrationspolitik sehr wohl fragen, ob ein Kontingent richtig sei oder nicht. Das ist der Grund, weshalb ich vorläufig nicht beabsichtige, Ihnen bei der Behandlung des nächsten Geschäftes einen von der Kommission abweichenden Antrag bezüglich der Zürcher Standesinitiative zu stellen. Ich weiss, dass wir Asylbewerber, die verfolgt sind, nicht kontingentieren können. Aber ich halte die Kontingentierung im Rahmen einer Migrationspolitik für möglich.
Das dritte wäre die Ausländerpolitik mit dem freien Personenverkehr, mit dem wir im Rahmen des EWR, falls er zustande kommt, oder bei einer anderen Form der Annäherung an Europa konfrontiert sein werden. Ich habe nicht in erster Linie Befürchtungen, ich glaube, dass dieser freie Personenverkehr

nicht einfach Probleme für die Schweiz gibt, sondern auch eine Chance öffnet; ich würde diesbezüglich eher optimistisch in die Zukunft blicken.
Was bedingt schliesslich eine Dreiteilung in Asylpolitik, Migrationspolitik und Ausländerpolitik im Sinne des Personenverkehrs? Es bedingt eine entsprechende Trennung mit einem angepassten Verfahren. Wir haben das im Sommer 1990 beschlossen. Wir haben damals die Triage ins Gesetz eingebaut und versprachen uns alle relativ viel davon. Es ging dann eine gewisse Zeit, bis die Verordnungsbestimmungen da waren. Die bisherigen Ergebnisse sind für mich noch nicht schlüssig. Ich würde diesen Erfahrungen jedoch grösste Bedeutung beimessen, denn diese Trennung wäre die Voraussetzung für eine Teilung in Asyl- und in Migrationspolitik. Also müssen wir das Verfahren noch verwirklichen. Im Bericht wird darauf hingewiesen, dass der Kanton Zürich mit dem Bund zusammen ein Befragungszentrum eingerichtet hat; es funktioniert bereits. Ich verspreche mir davon etwas – oder sogar viel. Was im Kanton Zürich noch als Mangel empfunden wird, Herr Bundesrat, ist das Rekursverfahren, das dort nicht einbezogen worden ist; wir warten noch auf die Verwirklichung der Gesetzesänderungen vom letzten Jahr.
Wenn wir die Dreiteilung durch ein entsprechendes Verfahren durchführen können, müssen wir sie nachher auch zur Wirklichkeit machen. Wir müssen einen entsprechenden Durchführungsmechanismus vorsehen. Hier fehlt es noch an etwas, nämlich an einem Aufnahmezentrum für diejenigen, die heimreisen sollen. Sonst verschwinden sie irgendwo, und wir haben eine gesetzliche Ordnung, die wir nicht verwirklichen können.
Das sind einige Hinweise. Wir können das Problem nicht wieder mit ein bisschen Revision des Gesetzes und mit Personalaufstockung angehen, sondern wir müssen das Phänomen als solches angehen und uns überlegen, was in dieser Welt geschieht. Dabei gibt es für mich bei jenen, die verfolgt sind, nur eines: die Aufnahme entsprechend unserer humanitären und völkerrechtlichen Verpflichtung. Daneben gilt es, eine Migrationspolitik zu entwickeln, die diese Vielfalt von Massnahmen sichert. Schliesslich ist als drittes der Personenverkehr von dieser Migrationspolitik zu trennen.

M. **Delalay:** Permettez qu'une deuxième voix latine s'exprime brièvement dans ce long débat. Je suis toujours très frappé quand il m'arrive de consulter les tribunes libres que la presse ouvre de plus en plus à ses lecteurs. Je suis frappé de la place que prend la politique à l'égard des réfugiés et des étrangers dans ces journaux. Il est vrai que la plupart du temps sont émis des avis très unilatéraux et frileux qui doivent plus à la sauvegarde de la petite tranquillité des intérêts de leur auteur qu'à une véritable solidarité et à un esprit d'accueil que l'on pourrait souhaiter. On y voit en effet fréquemment évoquer la délinquance des étrangers ou la nécessité de limiter, voire de réduire le nombre de réfugiés qui arrivent dans notre pays. Ces interventions de nos concitoyens mettent aussi souvent en évidence la situation de nos nouveaux pauvres, des petits rentiers, des jeunes ménages, par comparaison avec les sommes mises à la disposition des requérants d'asile qui n'exercent encore aucune activité lucrative.
Ce sujet est important pour une large part de notre population et nous devons prendre très au sérieux tout le problème de la présence étrangère et de l'accueil des réfugiés chez nous. Je souhaite donc aborder brièvement l'aspect particulier des réfugiés, traité dans le rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers, en précisant d'emblée que je ne partage pas les préoccupations de certains de nos concitoyens, qui touchent plus à l'utilitaire qu'à l'humain, plus à la vertu d'économie qu'à l'ouverture et à la solidarité. Je souhaite redire notre soutien à la politique du Conseil fédéral dans ce domaine sensible.
Nous devons en particulier éviter les solutions simplistes et de facilité telles que celles qui consisteraient à bloquer les entrées par des contingents, une fois un certain nombre annuel de réfugiés atteint. Cela serait contraire à nos engagements internationaux mais surtout fondamentalement injuste envers les requérants étrangers susceptibles de bénéficier de l'asile et qui arriveraient après la clôture des frontières. Imaginez, par exemple, un conflit grave, dans un pays voisin ou éloigné, qui éclate dans la deuxième partie de l'année, alors que le contingent est atteint et que nous devrions, de ce fait, refouler des gens persécutés chez eux, sans possibilité de les accueillir alors que l'urgence et la nécessité se révéleraient plus évidentes que dans des cas précédents au cours de la même année. Un tel système impliquerait aussi une surveillance des frontières incompatible avec l'image que nous voulons donner de notre pays et de nous-mêmes. Cela me permet de préciser que je ne suis pas, pour ces raisons, favorable à la mobilisation de l'armée à nos frontières pour calmer l'afflux des requérants d'asile.
L'examen individuel des cas, tel que nous le pratiquons, reste la seule solution compatible avec une nation comme la Suisse qui s'est toujours manifestée par une attitude d'accueil à l'égard des citoyens persécutés ou en danger dans leur propre pays. Il faut saluer que l'accélération de la procédure d'examen individuel permet aujourd'hui de décider plus rapidement de l'acceptation ou du refoulement des requérants, car c'est précisément lorsque ceux-ci sont restés deux ou trois ans chez nous – on l'a déjà dit – et qu'ils ont entrepris une activité lucrative ou ont lié connaissance avec notre population que les décisions de refus se révèlent les plus préjudiciables, les plus critiquables et les plus contestées par les intéressés eux-mêmes, par leurs proches et même par les cantons chargés d'en exécuter le dispositif et les conclusions. Il s'agira donc d'en arriver à des décisions qui se prennent dans les six mois dès l'arrivée des requérants, avant qu'ils n'aient pu prendre racine chez nous et commencer à travailler. De la sorte, nous serons aussi plus dissuasifs à l'égard des gens qui gagnent la Suisse pour des raisons économiques et s'efforcent de faire venir leurs proches le plus rapidement possible pour des motifs de pure opportunité matérielle, l'argent de poche qu'ils reçoivent ici dépassant souvent le revenu d'un travail régulier dans leur pays.
Reste le problème posé par les arrivées en Suisse qui sont le fait de filières de passage, organisées souvent avec la complicité de gens peu scrupuleux qui gagnent leur vie sur le dos de ceux qui sont déjà complètement démunis. La procédure d'examen individuelle devrait se montrer plus restrictive et expéditive pour les cas d'entrées irrégulières dans notre pays. Cela contribuerait aussi à accélérer la liquidation des décisions concernant l'ensemble des requérants d'asile.
J'apporte donc mon appui à la politique du Conseil fédéral à l'égard des réfugiés. Elle est plus précisément explicitée aux pages 28 et 29 du rapport que nous discutons aujourd'hui. M. Koller, conseiller fédéral, s'efforce d'ailleurs de promouvoir une accélération encore plus grande de la procédure de décision pour les requérants, surtout pour ceux d'entre eux dont l'entrée en Suisse est totalement irrégulière.

Frau **Meier** Josi: In Trauer darüber, dass für dieses Geschäft kaum halb so viele Leute da sind wie für die Stempelabgaben; unter Hinweis auf die erheblichen Bedenken, die ich gegenüber dem Dreikreisemodell mit vielen teile; in der Hoffnung, dass es auch zur Strategie des Bundesrates gehört, den Kantonen vermehrte Möglichkeiten einzuräumen, ihren seit Jahren integrierten Asylbewerbern aus dem Migrationsbereich selbständig Aufenthaltsbewilligungen zu erteilen – ich erinnere an das kürzliche Kurdenproblem –, verzichte ich angesichts der vorgerückten Zeit auf weitere Ausführungen, die vieles wiederholen würden.

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 13.05 Uhr
La séance est levée à 13 h 05

91.036

Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik

Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 869 hiervor – Voir page 869 ci-devant

Bundesrat **Koller:** Zunächst möchte ich Ihnen für die im ganzen gute Aufnahme dieses Berichts danken, mit dem erstmals eine umfassende, möglichst ganzheitliche Sicht für Ausländer- und Flüchtlingspolitik erarbeitet worden ist. Besonderer Dank geht an den Kommissionspräsidenten für seine Darstellung des Berichtes. Dieser Bericht war eine interdepartementale Arbeit, denn heute gibt es tatsächlich kaum ein Departement, das nicht mehr oder weniger von den Fragen der Migration und der Ausländer- und Flüchtlingspolitik betroffen ist. Wenn ich diese Vorlage hier vertrete, hängt das vor allem damit zusammen, dass der Bericht unter der Federführung des Bundesamtes für Flüchtlinge, aber unter ganz entscheidender Mitarbeit des Biga, des Bundesamtes für Ausländerfragen, des Bawi, der DEH und der politischen Direktion des EDA erarbeitet worden ist.

Es ergibt sich aus der Natur des Strategieberichtes – um einen solchen handelt es sich ja –, dass er sich vor allem mit den mittel- und langfristigen Vorgehensweisen in diesem sehr schwierigen Politikbereich befasst und daher nicht kurzfristige Lösungsanweisungen geben kann. Hiefür sind, wie gestern in der Debatte richtig festgestellt worden ist, in den einzelnen Bereichen Aktionsprogramme notwendig, die diese mittel- und langfristigen Ideen, die wir Ihnen unterbreiten, in die Tat umsetzen. In einem besonders dringlichen Bereich, im Asylwesen, haben wir das mit dem Aktionsprogramm 1991/92 bereits getan. Es liegt in der Natur der Sache, dass ähnliche, weiterführende Programme auch im Bereich der Ausländerpolitik, der Aussenpolitik, der Aussenwirtschaftspolitik, der Menschenrechtspolitik folgen müssen. Die Diskussion ist gestern auf diesen Punkt eingegangen.

Ich möchte Ihnen einleitend noch eine kurze Beurteilung der Lage im Ausländer- und Asylbereich – auch kurzfristiger Natur – geben. Bis Ende August sind in diesem Jahr 28 530 neue Asylgesuche eingereicht worden, was gegenüber dem Vor-

jahr einer Zunahme um 43 Prozent entspricht. Nachdem die ersten fünf Monate geradezu besorgniserregende Zuwachsraten von über 80 Prozent gebracht haben, können wir jetzt erfreulicherweise seit Juni eine Stabilisierung feststellen. Seit Juni haben wir gegenüber dem Vorjahr nicht nur keine Zunahme mehr, sondern sogar einen leichten Rückgang der Zahl der Asylgesuche zu verzeichnen. Erfreulich ist auch, dass in dieser Zeit beim Bundesamt für Flüchtlinge die Erledigungsquote um 125 Prozent und beim Beschwerdedienst um 65 Prozent gesteigert werden konnte. Ferner ging die Anzahl der Beschwerden gegen negative Asylentscheide von früher über 90 Prozent auf jetzt rund 70 Prozent aller Asylentscheide zurück. Sowohl der Beschwerdedienst wie das Bundesamt können daher seit einigen Monaten mit den neu eingehenden Gesuchen und Beschwerden nicht nur Schritt halten, sondern es ist uns in den letzten Monaten sogar ein leichter Abbau der Pendenzen gelungen. Er ist zwar noch bescheiden – in der Grössenordnung von etwa 3000 –, aber diese Umkehr des Trends ist immerhin erstmalig seit vielen, vielen Jahren. Wir haben daher seit vielen Jahren erstmals begründete Aussicht, das Problem – vorbehalten bleiben immer ausserordentliche Ereignisse – in den Griff zu bekommen. Das neue Asylverfahren, dem Sie am 22. Juni letzten Jahres zugestimmt haben, hat sich zusammen mit den Personalaufstockungen bei Bund und Kantonen somit sehr, sehr positiv ausgewirkt. Was ich Ihnen ausgeführt habe, ist nicht Schönfärberei, sondern das sind Fakten und Zahlen. Ich gebe zu: Wir haben diese positiven Zahlen erst seit einigen Monaten, und wir müssen immer ausserordentliche Ereignisse vorbehalten. Aber es ist erstmalig seit mehreren Jahren, dass wir im Asylbereich eine Stabilisierung und nicht mehr jährlich fünfzigprozentige Zuwachsraten haben.

Aus diesem Grund sieht der Bundesrat zurzeit keinerlei Anlass, zu anderen Mitteln zu greifen. In der Diskussion hat vor allem Herr Ständerat Hunziker die Frage aufgeworfen, ob wir nicht doch Artikel 9, also Notrecht, einführen müssten. Wir sind aufgrund der derzeitigen Zahlen überzeugt, dass das nicht nötig ist. Ich muss Ihnen zu bedenken geben, dass der Handlungsspielraum der Behörden bei Anwendung von Artikel 9 Asylgesetz eigentlich recht klein ist. Im verfahrensmässigen Bereich, auf den Artikel 9 Bezug nimmt, haben wir mit der letztjährigen Revision des Asylverfahrens die bestehenden Möglichkeiten weitgehend ausgenutzt. Artikel 9 gibt uns keinerlei Kompetenz, von den eingegangenen internationalen Verpflichtungen, also von der Flüchtlingskonvention und der Menschenrechtskonvention, oder von Verfassungsgrundsätzen abzuweichen.

In diesem Zusammenhang ist auch die Frage der Kontingentierung zu beurteilen. Eine Kontingentierung ist grundsätzlich mit diesen internationalen Instrumenten nicht vereinbar, denn wenn wir eine Kontingentierung von 35 000 Asylbewerbern beschliessen würden, wäre dann vielleicht z. B. der 35 010. Bewerber ein Flüchtling im Sinne der Konventionen und des Gesetzes. Eine Kontingentierung, wie sie von gewissen Kantonen propagiert wird, könnte daher nur so realisiert werden, dass all jene Asylgesuchsteller, die über dieses Kontingent hinaus in unser Land kommen, nicht mehr auf die Kantone verteilt, sondern vom Bund übernommen würden. Wie Sie wissen, hat der Bund kein Territorium; der Bund ist diesbezüglich auf die Gemeinden und auf die Kantone angewiesen. Aufgrund der heutigen Lage haben wir auch keinen Anlass, die Idee der Grosszentren, wie wir sie im Aktionsprogramm in Vernehmlassung gegeben haben, weiterzuverfolgen. Die Stellungnahmen der Kantone waren weitestgehend negativ. In der Westschweiz durchgehend, in der Deutschschweiz gab es einige Kantone, die noch einige Bereitschaft gezeigt hätten, aber auch nur mit der Auflage, dass diese Grosszentren vom Bund betrieben werden. Wir haben diese Idee daher nicht realisieren können, behalten sie uns aber für den Fall eines ausserordentlichen zusätzlichen Flüchtlingsstromes ausdrücklich vor. Für diesen nicht auszuschliessenden Fall zusätzlicher grosser Flüchtlingsströme haben wir eine interdepartementale Planungsgruppe eingesetzt, damit die nötigen Vorbereitungen getroffen sind. Wir kämen in einem solchen Fall um einen Einsatz von Zivilschutz und Armee für die Betreuung und wohl auch für die Verstärkung der Grenzorgane nicht herum. Die Zahlen, die ich Ihnen präsentiert habe, zeigen jedoch, dass hierfür zurzeit kein Anlass besteht.

Ich gebe gerne zu, dass diese positiven Entwicklungen seit einigen Monaten in einem offensichtlichen Missverhältnis zur Stimmung im Volk stehen. Die Stimmung im Volk hat sich in letzter Zeit stark verschlechtert, nicht nur in unserem Land, sondern – wie aus Kontakten mit meinen ausländischen Kollegen hervorgeht – auch in allen unseren Nachbarstaaten, dort zum Teil noch viel stärker. Was mir vor allem zu denken gibt, ist die Tatsache, dass diese Verschlechterung der Stimmung im Volk weitestgehend unabhängig von den konkreten Erfolgen ist, die wir heute im Asylbereich zu verzeichnen haben. Wo immer ich mit Verantwortlichen in den Kantonen spreche, bestätigen mir diese, dass sich auch in den Kantonen neue, positive Entwicklungen im Fürsorgebereich und im Verfahrensbereich tatsächlich ergeben haben, dass sie erstmals wieder Luft haben, aber dass die Stimmung des Volkes dem diametral entgegengesetzt ist. Das war übrigens der Grund, weshalb mehrere Kantone Standesinitiativen eingereicht haben: Zürich, Aargau, Luzern, Thurgau.

Nicht zu übersehen ist, dass in unserem Land in den vergangenen Monaten auch der Ausländerbestand ständig angestiegen ist; er machte Ende August 16,9 Prozent der Gesamtbevölkerung aus. Wir müssen uns und dem Volk jedoch bewusst machen, dass diese internationale Spitzenposition damit zusammenhängt, dass wir im Vergleich zu unseren Nachbarstaaten eindeutig eine viel zurückhaltendere und restriktivere Einbürgerungspolitik befolgen. In Gesprächen mit Botschaften unserer Nachbarstaaten ist mir aufgefallen, dass sie diese Rekordzahl von 16,9 Prozent eigentlich nicht sehr stark beeindruckt; unsere Nachbarstaaten können nämlich plausibel darlegen, dass wir uns auch eher im europäischen Durchschnitt bewegen würden, wenn unser Land eine liberalere, grosszügigere Einbürgerungspolitik verfolgen würde.

Der Bundesrat ist daher gewillt, Ihnen möglichst bald eine erneute Vorlage zur erleichterten Einbürgerung, vor allem der zweiten Generation von Ausländern in unserm Land, zu unterbreiten.

Es ist mir durchaus klar, dass die internationale Gesamtlage mittel- und längerfristig leider wenig Hoffnungen eröffnet, dass der Migrationsdruck und die Flüchtlingsströme in naher Zukunft abnehmen werden. Man muss vielleicht nicht gleich so pessimistisch sein wie Ständerat Miville gestern, als er die Situation mit dem Untergang des alten Rom verglich, aber vor allem die Zahlen der Uno-Spezialisten über die Bevölkerungsentwicklung machen einem auf diesem Gebiete echte Sorgen. Sie wissen, dass wir heute eine Weltbevölkerung von etwa 5,3 Milliarden haben. Nach den Voraussagen der Uno-Spezialisten wird die Weltbevölkerung bis im Jahr 2000 6 Milliarden, bis im Jahr 2025 8 Milliarden und bis im Jahr 2050 10 Milliarden erreichen. Erst dann wäre nach Ansicht dieser Spezialisten eine Stabilisierung im Bevölkerungswachstum zu erwarten.

Kommt dazu, dass das riesige Wohlstandsgefälle zwischen den westeuropäischen und amerikanischen Zielländern und den südlichen Herkunftsländern wahrscheinlich noch über Jahrzehnte anhalten wird; denn die Agrargesellschaften in den unterentwickelten Ländern haben offensichtlich trotz internationaler Entwicklungshilfe wenig Chance, innert nützlicher Frist ihren Lebensstandard derart zu verbessern, dass keine Migrationsursachen mehr beständen. Dafür fehlt es ihnen vor allem an den ausgebildeten Fachkräften; es fehlt aber auch am nötigen Kapital.

Angesichts dieser kurz-, mittel- und langfristigen Gesamtsituation besteht deshalb sowohl in unserm Land wie international gesehen zweifellos kurz-, mittel- und langfristig grösster Handlungsbedarf. Ich bin Herrn Ständerat Bühler dankbar, dass er gesagt hat, es gehe wirklich darum, dass Bundesrat und Parlament – das war ja der Sinn des Berichtes, den wir Ihnen unterbreitet haben – bei diesem uns noch jahrzehntelang beschäftigenden Problem miteinander gemeinsame Strategien entwickeln.

Um im Asylbereich Handlungsfreiheit zurückzugewinnen, hat der Bundesrat – nach Absprache mit den Kantonen – für die

Jahre 1991 und 1992 noch vor den Sommerferien das Aktionsprogramm 91/92 verabschiedet. Mit diesem Aktionsprogramm 91/92 setzen wir eigentlich dort an, wo wir bei kritischer Analyse sagen müssen, dass Bund und Kanton gemeinsam Fehler gemacht haben.
Ich glaube nicht, dass wir viel gewinnen, wenn wir sagen, der Bund sei der Hauptschuldige – da bin ich mit Ständerat Bühler weniger einverstanden. Das Problem der Durchsetzung des Arbeitsverbotes und das Problem des Vollzugs von Wegweisungen fällt eindeutig in die Kompetenz der Kantone. Hier wurden Fehler gemacht. Wir hatten zu viele Verfahren mit einer Dauer von zwei bis drei Jahren. Wir haben das Arbeitsverbot zuwenig als Mittel der Dissuasion genutzt. In sehr vielen Kantonen ist viel zuwenig konsequent ausgewiesen worden.
Bei diesen Fehlern der Vergangenheit haben wir angeknüpft und haben nun beträchtliche Erfolge zu verzeichnen, vor allem auch dank der grossen Aufstockung im Personalbereich. Mit dem neuen Asylverfahren werden wir – nachdem wir letztes Jahr etwa 16 000 Fälle entschieden haben – in diesem Jahr weit über 30 000 entscheiden. Und nachdem der Bundesrat vor den Sommerferien ja noch einmal 165 Stellen bewilligt hat, werden wir ab nächstem Jahr eine Entscheidkapazität von klar über 40 000 Gesuchen haben. Das ist zweifellos ein Optimum. Es ist allerdings auch nötig, denn – wie gestern zu Recht gesagt worden ist – wir sitzen ja auch auf einem nach wie vor grossen Pendenzenberg. Es ist allerdings so: Der Pendenzenberg beträgt bei beiden Instanzen jetzt rund 60 000. Wenn wir überlegen, dass wir eine Entscheidkapazität von über 40 000 haben, bin ich nach den Erfahrungen der letzten Monate - und wiederum ausserordentliche Ereignisse vorbehalten – auch der Ueberzeugung, dass wir künftig eine Chance haben werden, den Pendenzenberg abzubauen. Allerdings wäre eine Verminderung der Attraktivität der Schweiz anzustreben, die ja bisher leider immer noch den Rekord hält. Ich habe allerdings gerade heute morgen gelesen, dass in Deutschland im letzten Monat allein über 20 000 Asylgesuche eingereicht worden sind; es scheint, dass uns jetzt Deutschland bezüglich der Zahl der Asylgesuche einholt.
Trotz alldem dürfen wir uns natürlich nicht der Illusion hingeben, dass die weltweiten Migrationsprobleme ausschliesslich mit raschen Asylverfahren und einer besseren Grenzkontrolle lösbar seien. Der Bundesrat hat deshalb mit seiner neuen Ausländer- und Flüchtlingspolitik nach Antworten gesucht, wie die Schweiz diesem Phänomen mittel- und langfristig begegnen könnte.
Nach Auffassung des Bundesrates müssen für die Ausländer- und Flüchtlingspolitik im Sinne übergeordneter Ziele die grundlegenden staatspolitischen Leitlinien gelten. Das ist gleichsam das Dach sowohl über der Ausländer- wie über der Flüchtlingspolitik. Ich möchte nicht auf alle diese staatspolitischen Leitlinien hier erneut eingehen. Sie kennen sie aus dem Bericht. Aber ich möchte Ihnen zeigen, dass der Bundesrat sich bemüht, diese staatspolitischen Leitlinien in konkreten Entscheiden nun tatsächlich zu realisieren. Wenn wir beispielsweise sagen, eine staatspolitische Leitlinie sei die Respektierung der Menschenrechte, dann hat diese Leitlinie eben als Grundlage für unsern Grundsatzentscheid gedient, Jugoslawien – ein Land, wo die Menschenrechte eindeutig ständig verletzt werden – vom zweiten in den dritten, in den äussersten Kreis unserer Ausländerpolitik zu versetzen. Das ist nichts anderes als die konsequente Anwendung jener Grundsätze, die wir Ihnen hier dargelegt haben. Dabei war uns klar, dass eine derartig grundlegende Aenderung der Politik natürlich nicht von heute auf morgen realisiert werden kann, weil das unzumutbare Folgen hätte. Deshalb haben wir diese angemessene Uebergangsfrist von drei Jahren gewährt.
Ich möchte Ihnen noch ein weiteres Beispiel geben: Wenn wir sagen, für die Ausländer- und Flüchtlingspolitik sei eine weitere staatspolitische Leitlinie die optimale Integration der Schweiz in die neue europäische Architektur, dann hat der Bundesrat – eben wieder in Verfolgung dieser staatspolitischen Leitlinie – entschieden, dass wir, ganz unabhängig von den EWR- und EG-Verhandlungen, gegenüber den EG- und Efta-Staaten den freien Personenverkehr einführen wollen. Im Moment streben wir dieses Ziel noch im Rahmen der EWR-Verhandlungen an. Sollten diese scheitern, dann werden wir Ihnen autonom entsprechende Anträge unterbreiten. Persönlich stelle ich immer wieder mit Genugtuung fest, dass die Einsicht und die Bereitschaft besteht, hier eine kohärente Politik zu führen. Ich habe festgestellt, dass Leute aus all diesen Aemtern zusammensitzen mussten, um diesen umfassenden Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik zu verfassen. Die Bereitschaft und die Möglichkeit, in der Zukunft eine einheitliche Politik zu betreiben, hat sich wesentlich verbessert.
Gleiches müssen wir nun auch mit den Kantonen tun, und wir schlagen Ihnen daher vor, dass wir zwei neue Koordinationsorgane schaffen, in denen inskünftig Wanderungsfragen und geeignete Aktionsprogramme in allen Bereichen, die wir Ihnen im Bericht dargestellt haben, in Zusammenarbeit mit allen beteiligten Aemtern und Stellen auf operativer Ebene vorbereitet und verabschiedet werden können.
Ein grösserer Koordinationsbedarf besteht aber auch im Bereich der internationalen Zusammenarbeit, sowohl mit den Aufnahmeländern als auch mit den Herkunftsländern. Das ist gestern verschiedentlich propagiert und verlangt worden. Dabei darf ich Sie insofern beruhigen: Die Ausarbeitung neuer internationaler Instrumente braucht sehr viel Zeit, und es wäre daher eine gefährliche Illusion, wenn wir meinen würden, wir könnten unsere kurzfristigen nationalen Probleme durch internationale Abkommen lösen. Kurzfristig müssen wir die Probleme, wie alle andern Länder auch, selber lösen, indem wir dieses Aktionsprogramm 91/92 mit den Kantonen zusammen in aller Konsequenz durchziehen. Es geschieht heute schon in Sachen internationaler Koordination mehr, als man in der Oeffentlichkeit weiss. Im faktischen Bereich erfolgen beispielsweise in den entsprechenden Gremien des Europarates, aber auch in einem informellen Konsultationsgremium, wo auch die Vereinigten Staaten, Australien und Kanada dabei sind, bereits heute wichtige Abstimmungen. Es wäre beispielsweise in diesem Frühjahr undenkbar gewesen, dass praktisch alle Zielländer eine einheitliche Rückschaffungspolitik in bezug auf die Kurden praktiziert hätten, wenn wir uns nicht vorher anlässlich der Migrationskonferenz in Wien diesbezüglich abgesprochen hätten. Es sind auch Bemühungen im Gang, international Rückführungsprogramme zu realisieren. Zurzeit sind wir vor allem daran, ein internationales Rückführungsprogramm gegenüber Rumänien zu realisieren. Ende Oktober hat Innenminister Schäuble alle EG- und angrenzenden Staaten zu einer internationalen Konferenz über diese sehr wichtigen Fragen nach Berlin eingeladen.
Herr Flückiger, Sie meinen, wir unternähmen im Europarat zuwenig. Allen Respekt vor dem Europarat: Das Erstasylabkommen ist zunächst in seinem Rahmen entworfen worden. Aber es ist halt sehr, sehr schwierig, sich unter 25 Staaten zu einigen. Was ist passiert? Wie auch in anderen Bereichen, z.B. im Medienbereich, ist dieser gute Entwurf des Europarates von der EG übernommen worden und ist relativ rasch, zügig und effizient im Dubliner Abkommen vom Juni des letzten Jahres realisiert worden. Wir haben angesichts der Dringlichkeit der Lage nun keine andere Möglichkeit, als mit allen Mitteln zu versuchen, diesem Erstasylabkommen der EG beizutreten, weil die Chancen, sich im Rahmen des Europarates auf ein Erstasylabkommen zu einigen, sehr schlecht geworden sind. Ich bin mit Ihnen durchaus einverstanden, dass der Europarat auch auf diesem Gebiet weiterarbeiten muss; vor allem für die materielle Harmonisierung des Asylrechtes scheint uns der Europarat nach wie vor das geeignete Gremium zu sein.
Anderseits ist es – auch hier ist ein koordinierter Einsatz der Mittel zu postulieren – sicher wenig sinnvoll, wenn wir einerseits pro Jahr gegen 1 Milliarde Schweizerfranken für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe für die ganze Dritte Welt einsetzen und anderseits bald ebenso viele Mittel für einige Zehntausend Asylbewerber und Ausländer aus diesen Ländern in der Schweiz aufwenden müssen. Unsere traditionelle Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe muss deshalb durch flüchtlings- und migrationsorientierte Massnahmen erweitert werden. Diese sind zu ergänzen mit Interventionen zugunsten der Menschenrechte und zugunsten einer breiteren politischen Beteiligung in den Herkunftsländern. Aber auch unsere handelspolitischen Programme und

unsere Kapitalhilfe müssen noch gezielter und koordinierter für die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Ausgangsländern der Migration eingesetzt werden.
Gestatten Sie mir nun noch einige Bemerkungen zum Bereich der Ausländerpolitik. Gestützt auf die möglichen Entwicklungen und auf die voraussichtliche Einführung der Freizügigkeit im Personenverkehr – also in diesem ersten Kreis, in Europa –, ergibt sich für den Bundesrat die unbedingte Notwendigkeit, die Zulassung der Einwanderung aus den übrigen Ländern der Erde zu begrenzen. Denn wenn wir das nicht täten, dann wäre – ich werde noch darauf zurückkommen – sowohl das Stabilisierungsziel wie das Ziel des ausgewogenen Verhältnisses zwischen schweizerischer und ausländischer Wohnbevölkerung in Frage gestellt. Es wäre nicht mehr realisierbar. Bis heute kennen wir die sogenannten traditionellen Rekrutierungsgebiete, aus denen – nebst den europäischen Kernländern – die meisten unserer heutigen Gastarbeiter stammen. Diese Rekrutierungspolitik ist grundsätzlich beizubehalten. Jedoch wollen wir in Zukunft an unsere Rekrutierungsgebiete in dem Sinne zusätzliche Massstäbe anlegen, als diese Länder demokratisch regiert sein und die Menschenrechte beachtet werden müssen. Im Rahmen der Demokratisierungsbestrebungen in Mittel- und Osteuropa besteht hier auf mittlere Sicht ein zusätzlicher Handlungsspielraum, um so mehr als sich die Menschen aus diesen Staaten bei uns viel leichter integrieren lassen als Angehörige uns ganz fremder Kulturen und Religionen. Weit schwieriger wird es hingegen mit der Aufnahme von Angehörigen aus den übrigen Ländern der Welt, insbesondere aus Schwellen- und Entwicklungsländern, die selbst über zuwenig Fachkräfte verfügen, die von Kulturen geprägt sind, welche uns fremd sind, und die zum grossen Teil von repressiven Regimes regiert werden. In solchen Staaten können und wollen wir nicht rekrutieren. Ich weiss, Frau Simmen, das mag hart erscheinen; aber wenn wir unsere stabilitätspolitischen Ziele nicht ganz aus den Augen verlieren wollen, müssen wir daran festhalten. Ausnahmen wollen wir ganz bewusst für Leute machen, die für vorübergehende Ausbildungsaufenthalte in unser Land kommen.
Im Rahmen der Ausländerpolitik sprechen wir vom Modell der drei Kreise. Asylpolitisch bedeutet dies für uns, dass Länder, in denen wir rekrutieren, grundsätzlich Safe countries sein müssen. Umgekehrt wollen wir in Verfolgerstaaten keine Arbeitskräfte mehr rekrutieren. Verfolgten Menschen – auch das sei ebenso klar festgehalten – soll hingegen auch in Zukunft das schweizerische Asylverfahren voll offenstehen.
Es wurde kritisch angemerkt, der Bundesrat habe es leider unterlassen, eine Migrationspolitik zu umschreiben; er habe es auch unterlassen, nähere quantitative Angaben zu machen. Fragen der Herren Schiesser und Hunziker zielten in diese Richtung. Das Stabilisierungsziel stammt bekanntlich aus den Anfängen der siebziger Jahre, als der Bundesrat die erste Begrenzungsverordnung erliess. Schon damals hat sich der Bundesrat nie, Herr Schiesser – und meines Erachtens vollständig zu Recht –, auf fixe statistische Grenzwerte festgelegt: Die Bevölkerungsentwicklung ist ein dynamischer Prozess, den man nicht ein für allemal quantitativ fixieren kann. Dass wir heute nur noch von ausgewogenen Verhältnissen zwischen ausländischer und schweizerischer Wohnbevölkerung sprechen, beinhaltet keine Zieländerung. Wir haben aber festgestellt, dass seit 1980 trotz unserer Begrenzungspolitik die ausländische Wohnbevölkerung weiter zugenommen hat. Das war einerseits sicher Ausdruck der guten Wirtschaftslage in unserem Land; es hat sich aber auch gezeigt, dass wir im Rahmen unseres Systems der Kontingentierung gemäss Begrenzungsverordnung nur mehr sehr, sehr wenig Handlungsfreiheit haben. Wenn wir jedes Jahr die Kontingente neu festlegen, haben wir nur noch etwa 18 Prozent frei verfügbare Quoten. Alles andere ist präjudiziert durch Umwandlungen von Saisonnierbewilligungen in Bewilligungen für Jahresaufenthalter, ist vorprogrammiert durch das Gebot des Familiennachzuges, der gewährt werden muss. Aus diesem Grunde zieht es der Bundesrat seit Jahren vor, nicht mehr von Stabilisierung zu sprechen, sondern von einem ausgewogenen Verhältnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Wohnbevölkerung. Wir sind uns vollauf bewusst, dass wir mit 16,9 Prozent eine kritische Grenze erreicht haben und dass wir mit verschiedenen Mitteln Gegensteuer geben müssen: einerseits mit einer sehr strengen Zulassungsbeschränkung – die Frau Simmen als sehr hart erschien –, andererseits mit einer liberaleren Einbürgerungspraxis für Niedergelassene in unserem Land.
Im Rahmen unserer internationalen Flüchtlingspolitik wollen wir weiterhin solidarisch dazu beitragen, weltweit akutes Flüchtlingselend durch rasche und gezielte humanitäre Hilfe zu lindern. Im Zentrum der internationalen Flüchtlingspolitik muss aber die Bekämpfung der Ursachen stehen. An erster Stelle sind dabei die Verbesserung der Menschenrechtssituation und ein verstärktes Engagement zur Beilegung innerstaatlicher Konflikte in diesen Herkunftsländern zu erwähnen. Ausserdem ist je länger, je mehr wirtschaftliche Unterstützung nötig, denn letztlich sind es die wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Entwicklungs- und den Industrieländern, die die Migrationen hauptsächlich verursachen. Die Entwicklungszusammenarbeit trägt *eo ipso* dazu bei, die strukturellen Verhältnisse in den Entwicklungsländern zu verbessern. Die entwicklungspolitischen Massnahmen sollen aber noch vermehrt auf Länder ausgedehnt werden, bei denen sich potentielle Auswanderungen und Flüchtlingsbewegungen abzeichnen.
Ich komme damit auf die Asylpolitik zurück. Ich bin mit Herrn Jagmetti, mit Frau Simmen und anderen durchaus einverstanden: Es ist sehr wichtig, dass wir auf diesem Gebiet vorerst begriffliche Klarheit schaffen, dass wir nicht immer von Asyl und Asylpolitik sprechen, wenn wir wissen, dass 95 Prozent aller Leute, die um Asyl nachsuchen, Einwanderer sind. Es muss daher zweifellos darum gehen, das Asylverfahren wieder zu dem zu machen, was es ursprünglich sein sollte: ein Verfahren, mit dem politisch verfolgten Menschen Asyl gewährt werden kann. Von der intellektuellen Einsicht bis zur Realisierung des Gedankens ist aber ein sehr weiter Weg. Im Januar dieses Jahres habe ich an der Migrationskonferenz in Wien aus dieser Einsicht heraus spontan gesagt, wir müssten neben der Flüchtlingskonvention eine Migrationskonvention haben, um über adäquate rechtliche Instrumente zu verfügen. Um aber den Inhalt einer Migrationskonvention aufzubauen, muss noch recht grosse Grundlagenarbeit geleistet werden. Ich kann Ihnen versichern, dass wir sowohl in meinem Departement wie interdepartemental und international an der Arbeit sind. Es wird jedoch noch einen grossen geistigen Aufwand und schwierige politische Kompromisse erfordern, bis wir tatsächlich eine internationale Migrationskonvention verabschieden können. Für den Bundesrat ist daher vorerst klar, dass es vor allem darum geht, die humanitäre Verpflichtung unseres Landes aufrechtzuerhalten und die internationalen Konventionen, insbesondere die Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention, strikte einzuhalten; denn es wäre zweifellos fatal, diese internationalen Konventionen unilateral in dem Moment in Frage zu stellen, wo wir uns von weiteren internationalen Instrumenten wie dem Erstasylabkommen mit der EG eine sehr grosse Entlastung versprechen.
Anderseits sind wir uns über die Schwierigkeiten und über den Ernst der Lage auch voll im klaren. Angesichts vor allem der Höhe der Kosten ist sich der Bundesrat auch bewusst – ich habe das letzte Woche auch den Fürsorgedirektoren angekündigt –, dass wir, nachdem sich die Kosten jetzt bald auf 800 Millionen Franken belaufen, nicht darum herumkommen werden, auch im Fürsorge- und Betreuungsbereich zusätzliche Anreize zu kostensparenden Lösungen einzubauen.
Ich gestehe den Kantonen und allen beteiligten Hilfswerken gerne zu, dass sie sich in der Regel sehr um kostengünstige Lösungen bemühen. Aber anderseits ist es natürlich auch ein Faktum, dass ein System, bei dem die Rückerstattung des Bundes ja von vorneherein garantiert ist, auch an gewisse Grenzen stossen kann. Ich bedaure sehr, dass in der Oeffentlichkeit ganz vereinzelte Fehlleistungen übermässig aufgebauscht werden. Wir geben uns wirklich alle Mühe, solche Einzelfälle, die tatsächlich Bedenken erwecken, auszumerzen.
In diesem Zusammenhang habe ich die Kantone auch aufgefordert, im Bereich der Fürsorge die Hotelplätze abzubauen. Es ist im übrigen auf diesem Gebiet heute schon so, dass

16 Kantone überhaupt keine Asylbewerber in Hotels unterbringen. Die andern Kantone, die das noch tun, habe ich aufgefordert, diese Hotelplätze künftig abzubauen. Das ist zum Teil auch schon geschehen. Im Kanton Bern wurden beispielsweise seit April 317 Hotelplätze abgebaut. In der Zeit der 50prozentigen Zunahme der Asylgesuchsteller waren die Kantone vereinzelt im Sinne einer Notmassnahme auf solche Unterkunftsmöglichkeiten angewiesen, aber ich sage schon lange und wiederhole es auch hier: Es ist Asylgesuchstellern durchaus zumutbar, eine gewisse Zeit in Zivilschutzunterkünften zu verbringen, wie das unsere Zivilschutzpflichtigen ja auch tun.
Die mittel- und langfristigen Beiträge zur Lösung der Asylproblematik liegen sodann sicher – ich habe das schon angetönt – im internationalen Bereich, wo einerseits die Harmonisierungsbestrebungen im Asylrecht weitergeführt werden sollen und andererseits alles zu unternehmen ist, damit die Schweiz möglichst bald – nachdem die Ratifikation unter den EG-Staaten offenbar in diesem Jahr abgeschlossen werden kann – als Drittland diesem Erstasylabkommen beitreten kann. Das würde wegen der Identifizierung der Mehrfachgesuche eine administrative Entlastung bereits im Bereich von 20 bis 30 Prozent aller Asylgesuche mit sich bringen.
Der Bundesrat ist sich bewusst, dass mit einer Neugestaltung der Zulassungspolitik sowie mit einer flexibleren Ausgestaltung der Eingliederungspolitik nicht alle Probleme gelöst werden können. Insbesondere wird der wachsende Migrationsdruck, der eine Folge des dramatischen Gefälles an Lebenschancen hier und in anderen Teilen der Welt ist, wohl auch bei uns noch längerfristig Spannungen erzeugen. Der offene Umgang mit diesem Problem sowie die Abstimmung unseres Handelns mit andern europäischen Staaten dürfte unser Land am ehesten dazu befähigen, die richtigen Antworten zu finden.
Wie ich Ihnen einleitend gesagt habe, bin ich überzeugt, dass wir mit unserer Asylpolitik auf dem rechten Weg sind, auch wenn wir noch nicht über den Berg sind.
Grundformel für die künftige Politik wird bleiben müssen, dass die Schweiz politisch verfolgten Menschen nach wie vor grosszügig Schutz gewährt. Im Einwanderungsbereich sind uns aber sehr enge Grenzen gesetzt, denn bei aller Solidarität bleibt es legitim – es ist auch unsere Aufgabe –, die Interessen unseres eigenen Volkes und Staates zu vertreten und den internen sozialen Frieden sicherzustellen.
Erlauben Sie mir zum Schluss noch einen Appell an Sie selber: Ich habe in der letzten Zeit, in der ich mich wirklich tagtäglich mit diesen Fragen befasste, die Erfahrung gemacht, dass die Stimmung im Volk auch sehr entscheidend davon abhängt, wie wir in der Oeffentlichkeit zu diesen sehr heiklen und emotionellen Fragen Stellung nehmen. Sie und ich können einen grossen Beitrag dazu leisten, dass es in unserm Land – hoffentlich – nicht zu gewalttätigen Aeusserungen von Fremdenhass kommt und dass wir auch in diesen schwierigen Tagen eine Asylpolitik durchführen können, mit der wir vor unserem eigenen Gewissen und vor der Geschichte bestehen können.

Antrag der Kommission
Kenntnisnahme vom Bericht
Proposition de la commission
Prendre acte du rapport

Angenommen – Adopté