

85.072

Asylgesetz. Revision

Loi sur l'asile. Révision

**Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale**

Verhandlungen des Nationalrates und des Ständerates

Délibérations du Conseil national et du Conseil des Etats



**DOKUMENTATIONSDIENST DER BUNDESVERSAMMLUNG
SERVICE DE DOCUMENTATION DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE**

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seiten</u>
1 Übersicht über die Verhandlungen	II
2 Detaillierte Übersicht über die Verhandlungen	III
3 Rednerliste	XIII
4 Schwerpunkte der Diskussion	XV
5 Verhandlungen	I - 147
6 Schlussabstimmungen	149 - 153

Table des matières

	<u>Pages</u>
1 Résumé des délibérations	II
2 Résumé détaillé des délibérations	III
3 Liste des orateurs	XIII
4 Eléments essentiels du débat	XV
5 Délibérations	I - 147
6 Votes finaux	149 - 153

1 Uebersicht über die Verhandlungen

Résumé des délibérations

× 106/85.072 n Asylgesetz. Revision

Botschaft und Gesetzesentwürfe vom 2. Dezember 1985 (BBl 1986 I, 1) zur Änderung des Asylgesetzes, des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes.

N *Fischer-Häggligen*, Aubry, Bäumlín, Blunschy, Bonnard, Bratschi, Braunschweig, Flubacher, Friedli, Günter, Hofmann, Leuenberger Moritz, Lüchinger, Maitre-Genf, Nef, Nussbaumer, Oehler, Pidoux, Pitteloud, Savary-Freiburg, Steinegger (21)

S *Miville*, Bauer, Brahier, Dreyer, Genoud, Hefti, Jagmetti, Jelmini, Matossi, Muheim, Piller (11)

A. Asylgesetz

1986 19. März. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1986 4. Juni. Beschluss des Ständerates abweichend vom Beschluss des Nationalrates.

1986 11. Juni. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

1986 12. Juni. Beschluss des Ständerates: Zustimmung.

1986 20. Juni. Beschluss des Nationalrates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

1986 20. Juni. Beschluss des Ständerates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

Bundesblatt II, 663; Ablauf der Referendumsfrist: 29. September 1986

B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

1986 19. März. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1986 4. Juni. Beschluss des Ständerates: Zustimmung.

1986 20. Juni. Beschluss des Nationalrates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

1986 20. Juni. Beschluss des Ständerates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

Bundesblatt II, 668; Ablauf der Referendumsfrist: 29. September 1986

C. Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes

1986 19. März. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1986 4. Juni. Beschluss des Ständerates: abweichend vom Beschluss des Nationalrates.

1986 11. Juni. Beschluss des Nationalrates: Festhalten.

1986 12. Juni. Beschluss des Ständerates: Zustimmung.

1986 20. Juni. Beschluss des Nationalrates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

1986 20. Juni. Beschluss des Ständerates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

Bundesblatt II, 672; Ablauf der Referendumsfrist: 29. September 1986

× 106/85.072 n Loi sur l'asile. Révision

Message et projets de lois du 2 décembre 1985 (FF 1986 I, 1) sur la révision de la loi sur l'asile, de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers et de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales.

N *Fischer-Häggligen*, Aubry, Bäumlín, Blunschy, Bonnard, Bratschi, Braunschweig, Flubacher, Friedli, Günter, Hofmann, Leuenberger Moritz, Lüchinger, Maitre-Genève, Nef, Nussbaumer, Oehler, Pidoux, Pitteloud, Savary-Fribourg, Steinegger (21)

E *Miville*, Bauer, Brahier, Dreyer, Genoud, Hefti, Jagmetti, Jelmini, Matossi, Muheim, Piller (11)

A. Loi sur l'asile

1986 19 mars. Décision du Conseil national modifiant le projet du Conseil fédéral.

1986 4 juin. Décision du Conseil des Etats avec des divergences.

1986 11 juin. Décision du Conseil national avec des divergences.

1986 12 juin. Décision du Conseil des Etats: Adhésion.

1986 20 juin. Décision du Conseil national: La loi est adoptée en votation finale.

1986 20 juin. Décision du Conseil des Etats: La loi est adoptée en votation finale.

Feuille fédérale II, 681; délai d'opposition: 29 septembre 1986

B. Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers

1986 19 mars. Décision du Conseil national modifiant le projet du Conseil fédéral.

1986 4 juin. Décision du Conseil des Etats: Adhésion.

1986 20 juin. Décision du Conseil national: La loi est adoptée en votation finale.

1986 20 juin. Décision du Conseil des Etats: La loi est adoptée en votation finale.

Feuille fédérale II, 686; délai d'opposition: 29 septembre 1986

C. Loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales

1986 19 mars. Décision du Conseil national modifiant le projet du Conseil fédéral.

1986 4 juin. Décision du Conseil des Etats avec des divergences.

1986 11 juin. Décision du Conseil national: Maintenir.

1986 12 juin. Décision du Conseil des Etats: Adhésion.

1986 20 juin. Décision du Conseil national: La loi est adoptée en votation finale.

1986 20 juin. Décision du Conseil des Etats: La loi est adoptée en votation finale.

Feuille fédérale II, 690; délai d'opposition: 29 septembre 1986

2 Detaillierte Uebersicht über die Verhandlungen
 Résumé détaillé des délibérations

2.1	<u>Nationalrat</u>	<u>Conseil national</u>	<u>Seiten</u> <u>Pages</u>
2.1.1	<u>Eintretensdebatte</u>	<u>Débat sur l'entrée en matière</u>	1
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission	3/4
	Antrag Gurtner	Proposition Gurtner	3/4
	Antrag Robert	Proposition Robert	3/4
	Antrag Ruf-Bern	Proposition Ruf-Berne	3/4
	Präsident		4
	Fischer-Hägglingen, <u>Bericht- erstatte</u>		4
	Pidoux	<u>rapporteur</u>	5
	Gurtner		6
	Robert		7
	Ruf-Bern		8
	<u>Fraktionssprecher</u>	<u>rapporteurs des groupes</u>	9
	Leuenberger Moritz, SP	PS	9
	Nussbaumer, CVP	PDC	10
	Lüchinger, FdP	PRD	11
	Bonnard, lib.	lib.	12
	Hofmann, SVP	UDC	12
	Günter, LdU/EVP	AdI/PEP	13
	Meier Fritz, NA/Vigilants	AN/Vigilants	14
	Magnin, POCH/PSA/PdA	POCH/PSA/PdT	14
	<u>Einzel Sprecher</u>	<u>Orateurs s'exprimant à titre individuel</u>	15
	Rebeaud		15
	Pitteloud		16
	Bremi		17
	Blunschy		17
	Soldini		18
	Hess		18
	Meyer-Bern		18
	Hösli		19
	Aubry		20
	Wick		20
	Oester		20
	Longet		21
	Wyss		21
	Stamm Walter		22

Flubacher		23
Darbellay		23
Bonny		23
Oehler		24
Friedli		24
Sager		25
Fischer-Hägglingen, <u>Berichterstatter</u>		25
Pidoux	<u>rapporteur</u>	26
Kopp, <u>Bundesrätin</u>		26
Abstimmungen	Votes	27

2.1.2 Detailberatung Discussion par articles 27

Art./art.	Abs./al. Bst./let.	Nationalrat	Conseil national
		17.-19.3.1986	Differenzen Divergences 10.6.1986

Titel und
Ingress

Titre et
préambule

3	1 - 2	
5		27 Meier Fritz 28 Oehen 28 <u>Fischer Hägglingen</u> ¹⁾ 29 <u>Pidoux</u> ²⁾ 29 <u>Kopp</u> ³⁾
8	1 - 2	29 Ruf-Bern 31 <u>Fischer-Hägglingen</u> 31 <u>Pidoux</u> 31 <u>Kopp</u>
9	1 - 2	31 <u>Fischer-Hägglingen</u> 32 <u>Pidoux</u> Steinegger 33 Pitteloud 34 Blunschy 35 Günter Gurtner Zwygart 36 Braunschweig Bonnard 37 Lüchinger

Art./art.	Abs./al. Bst./let.	Nationalrat	Conseil national
-----------	-----------------------	-------------	------------------

17.-19.3.1986

Differenzen
Divergences
10.6.1986

Titel und
Ingress

Titre et
préambule

Hofmann
Oehen
Kopp

9a			123 <u>Fischer-Häggingen</u>
13	1		<u>Pidoux</u>
14	1 - 3	38 Bonny	
		40 Weber Leo	
		Uhlmann	
		Lüchinger	
		Leuenberger Moritz	
		Bratschi	
		41 Rohrer	
		Brélaz	
		42 Bonny	
		<u>Fischer-Häggingen</u>	
		<u>Pidoux</u>	
		<u>Kopp</u>	
14a	2	43 Gurtner	124 Fischer-Häggingen
		44 <u>Fischer-Häggingen</u>	125 Bäumlin
		<u>Pidoux</u>	126 Blunschy
		<u>Kopp</u>	128 Lüchinger
			129 Nussbaumer
			Leuenberger Moritz
15	1 - 8		130 Bonnard
			Günter
16	1 - 6	45 <u>Fischer-Häggingen</u>	131 Pitteloud
		<u>Pidoux</u>	132 Sager
		Bäumlin	Bonny
		46 Steffen	Segmüller
		Günter	133 Wick
		47 Lüchinger	Braunschweig
		Hofmann	134 Rebeaud
		48 Robert	Rechsteiner
		Meyer-Bern	135 Wyss
		Rebeaud	Giudici
		49 <u>Fischer-Häggingen</u>	136 Gurtner
		50 <u>Pidoux</u>	Sager

V

Art./art.	Abs./al. Bst./let.	Nationalrat	Conseil national
		17.-19.3.1986	Differenzen Divergences 10.6.1986
Titel und Ingress			
Titre et préambule		<u>Kopp</u>	Bonnard <u>Fischer-Hägglingen</u>
19	1	51 Ruf-Bern <u>Fischer-Hägglingen</u> 52 <u>Pidoux</u>	137 <u>Pidoux</u> 137 <u>Kopp</u> 138 <u>Fischer-Hägglingen</u> 138 <u>Fischer-Hägglingen</u> <u>Pidoux</u>
19a	3 1 - 3	52 Fetz <u>Fischer-Hägglingen</u> <u>Pidoux</u>	
20	1 - 3	53 Gurtner Pini 54 Ruf-Bern <u>Fischer-Hägglingen</u> 55 <u>Pidoux</u> <u>Kopp</u>	
20a	1 - 3	55 Meyer-Bern 56 Ruf-Bern Hösli 57 Günter Lüchinger Eggli-Winterthur Bratschi 58 Meyer-Bern Günter <u>Fischer-Hägglingen</u> <u>Pidoux</u> <u>Kopp</u>	
20b	1 - 3		
21	1 - 3	59 Nussbaumer 60 Steffen Gurtner 61 Pini Allenspach <u>Fischer-Hägglingen</u> 62 <u>Pidoux</u> <u>Kopp</u>	
21a	1 - 4	63 Carobbio Hofmann Ruf-Bern	138 <u>Fischer-Hägglingen</u> 139 <u>Pidoux</u>

Art./art.	Abs./al. Bst./let.	Nationalrat	Conseil national
		17.-19.3.1986	Differenzen Divergences 10.6.1986
Titel und Ingress			
Titre et préambule			
		64 Sager	
		65 <u>Fischer-Hägglingen</u> <u>Pidoux</u> <u>Kopp</u>	
21b			
22	1 - 2	66 Steffen <u>Fischer-Hägglingen</u> <u>Pidoux</u> <u>Kopp</u>	
27		66 Steffen 67 <u>Fischer-Hägglingen</u> <u>Pidoux</u> <u>Kopp</u>	
30	f (neu) (nouveau)		
31	3 (neu) (nouveau)		
33			
41	3 - 4 (neu) (nouveau)		
45	1 - 3	68 Ruf-Bern <u>Fischer-Hägglingen</u> <u>Pidoux</u> Ruf-Bern <u>Kopp</u>	
46			140 <u>Fischer-Hägglingen</u>
53	4 (neu) (nouveau)	70 <u>Fischer-Hägglingen</u> <u>Pidoux</u> 71 Lüchinger Friedli 72 Günter Coutau 73 Oehen 74 Nussbaumer Frey-Neuchâtel Hösli 75 Oehen Fetz Wyss 76 Berger Longet Brélaz 77 Maitre-Genève	

Art./art.	Abs./al. Bst./let.	Nationalrat	Conseil national
		17.-19.3.1986	Differenzen Divergences 10.6.1986

Titel und
Ingress

Titre et
préambule

Zwygart
78 Braunschweig
Fischer-Hägglingen
79 Kopp
80 Gesamtabstimmung

B

Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers

Art./art.	Abs./al. Bst./let.	Nationalrat	Conseil national
		19.3.1986	Differenzen Divergences

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitungssatz
Titre et préambule, ch. I phrase introductive

7			
9	5		
14	1 - 4	82 <u>Fischer-Hägglingen</u> <u>Pidoux</u>	
1		83 Steinegger Friedli	
		84 Carobbio Nef Braunschweig	
		85 <u>Fischer-Hägglingen</u> Kopp	
14a (neu) (nouveau)	1 - 2	86 Ott <u>Fischer-Hägglingen</u>	
		<u>Kopp</u>	
14b (neu) (nouveau)	1 - 6	87 Allenspach <u>Fischer-Hägglingen</u> <u>Pidoux</u> <u>Kopp</u>	

Art./art.	Abs./al. Bst./let.	Nationalrat	Conseil national
		19.3.1986	Differenzen Divergences

14c (neu)
(nouveau)

15 4

20 1 - lbis

23 1 - 3

88 Fischer-Häggingen

26 2

Ziff. II Einleitungssatz

chiff.II phrase introductive

100 b. Ziff./ch. 5

Ziff. III/IV

ch. III/IV

88 Zbinden

C

Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes

Loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales

Art./art.	Abs./al. Bst./let.	Nationalrat	Conseil national
		19.3.1986	Differenzen Divergences 11.6.1986

Titel und Ingress, Ziff. I und Einleitungssatz

Titre et préambule, ch. I et phrase introductive

2 3 (neu)
(nouveau)

88 Fischer-Häggingen
Pidoux

2a

89 Lüchinger

140 Fischer-Häggl

90 Wyss

gen

Bonnard

Lüchinger

Spoerry

Stappung

91 Schüle

Fischer-Häggingen

Pidoux

Kopp

Ziff. II

ch. II

- 1) Berichterstatter
- 2) Rapporteur
- 3) Bundesrätin

		<u>Seiten</u> <u>pages</u>
2.2.1	<u>Eintretensdebatte</u>	<u>Débat sur l'entrée en matière</u> 94
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission 94
	Miville, <u>Berichterstatter</u>	94
	Bauer	96
	Jagmetti	97
	Muheim	98
	Dreyer	99
	Jelmini	99
	Matossi	100
	Brahier	100
	Genoud	100
	Kopp, <u>Bundesrätin</u>	101
2.2.2	<u>Detailberatung</u>	<u>Discussion par articles</u> 102

Art./art.	Abs./al.	Ständerat	Conseil des Etats
		3.-4.6.1986	Differenzen Divergences 12.6.1986

Titel und Ingress
Titre et préambule

9	1	102 <u>Miville</u> ¹⁾ Jelmini	
		103 Jagmetti Bauer Genoud	
9a	1 - 2	104 <u>Kopp</u> ²⁾	146 <u>Miville</u>
13	1 - 1b	104 <u>Miville</u> 105 Jagmetti Gadient	
		106 Muheim <u>Miville</u> <u>Kopp</u>	
14	1, 3, 4	107 <u>Miville</u> Jagmetti	
14a	1 - 2	107 <u>Miville</u>	
15	2	107 <u>Miville</u> 108 Jelmini Bauer Jagmetti	
		109 Knüsel <u>Kopp</u>	
	3 - 7	110 <u>Miville</u> <u>Kopp</u>	

Art./art.	Abs./al.	Ständerat	Conseil des Etats
		3.-4.6.1986	Differenzen Divergences 12.6.1986
15a	1 - 3		
16	1 - 6	111 <u>Miville</u>	147 <u>Miville</u>
19	3	111 <u>Miville</u>	
19a			
20	1 - 2	111 <u>Miville</u>	
20a	1 - 3	111 <u>Miville</u> Bauer 112 <u>Miville</u> <u>Kopp</u>	
20b	1 - 3	112 <u>Miville</u>	
21	2	112 <u>Miville</u> <u>Kopp</u>	
21a	1 - 4	113 Jagmetti 113 <u>Miville</u>	147 <u>Miville</u>
21b		113 <u>Miville</u>	
30	f		
31	3, 33		
46		113 Jagmetti Muheim 114 <u>Kopp</u> Hefti	

Ziff., Ch. II/III

B

Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers

Art./art.	Abs./al. Bst./let.	Ständerat	Conseil des Etats
		4.6.1986	Differenzen Divergences

Titel und Ingress
Titre et préambule

7			
9	5	114 <u>Miville</u>	
14	1 - 4	114 <u>Miville</u> 115 Bauer <u>Kopp</u>	
14a			
14b		115 <u>Miville</u> Jagmetti	
14c			
15	4		
20	1 - lbis		
26	2		
27			
Ziff., Ch. II-IV			

C

Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes
Loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales

Art./art.	Abs./al. Bst./let.	Ständerat	Conseil des Etats
		4.6.1986	Differenzen Divergences

Titel und Ingress
Titre et préambule

2	3		
2a		116 <u>Miville</u> Hefti	143 <u>Miville</u> 145 Muheim 146 Brahier Jagmetti <u>Kopp</u>
		117 Piller Genoud	
		118 Letsch Jagmetti Arnold	
		119 Ducret Muheim <u>Miville</u> Hefti Arnold	
		120 <u>Kopp</u>	

Ziff., Ch. II

-
- 1) Berichterstatter
 - 2) Bundesrätin

3. Rednerliste - Liste des orateurs

3.1 Nationalrat - Conseil national

Allenspach	61, 87
Aubry	20
Bäumlin	45, 125
Berger	76
Blunschy	17, 34, 126
Bonnard	12, 36, 90, 130, 136
Bonny	23, 38, 42, 132
Bratschi	40, 57
Braunschweig	36, 78, 84, 133
Brélaz	41, 76
Bremi	17
Carobbio	63, 84
Coutau	72
Darbellay	23
Eggli-Winterthur	57
Fetz	52, 75
Fischer-Hägglingen, <u>Berichterstatter</u>	4, 25, 28, 31, 42, 44, 45, 49, 51, 52, 54, 58, 61, 65, 66, 67, 68, 70, 78, 82, 85, 86, 87, 88, 91, 123, 124, 136, 138, 140
Flubacher	23
Frey-Neuchâtel	74
Friedli	24, 71, 83
Giudici	135
Günter	13, 35, 46, 57, 58, 72, 130
Gurtner	6, 35, 43, 53, 60, 136
Hess	18
Hofmann	12, 37, 47, 63
Hösli	19, 56, 74
Kopp, <u>Bundesrätin</u>	26, 29, 31, 37, 42, 44, 50, 55, 58, 62, 65, 66, 67, 68, 79, 85, 86, 87, 91, 137
Leuenberger Moritz	9, 40, 129
Longet	21, 76
Lüchinger	11, 37, 40, 47, 57, 71, 89, 128, 140
Magnin	14
Maitre-Genève	77
Meier Fritz	14, 27
Meyer-Bern	18, 48, 55, 58
Nef	84
Nussbaumer	10, 59, 74, 129
Oehen	28, 37, 73, 75
Oehler	24
Oester	20
Ott	86

Nationalrat

-

Conseil national

Pidoux, <u>rapporteur</u>	5, 26, 29, 31, 32, 42, 44, 45, 50, 52, 55, 58, 62, 65, 66, 67, 68, 70, 82, 87, 88, 91, 123, 137, 138, 139
Pini	53, 61
Pitteloud	16, 33, 131
Rebeaud	15, 48, 134
Rechsteiner	134
Robert	7, 48
Rohrer	41
Ruf-Bern	8, 29, 51, 54, 56, 63, 68
Sager	25, 64, 132, 136
Schüle	91
Segmüller	132
Soldini	18
Spoerry	90
Stamm Walter	22
Stappung	90
Steffen	46, 60, 66
Steinegger	32, 83
Uhlmann	40
Weber Leo	40
Wick	20, 133
Wyss	21, 75, 90, 135
Zbinden	88
Zwygart	35, 77

Ständerat

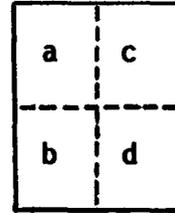
Conseil des Etats

Arnold	118, 119
Bauer	96, 103, 108, 111, 115
Brahier	100, 146
Dreyer	99
Ducret	119
Gadient	105
Genoud	100, 103, 117
Hefti	114, 116, 119
Jagmetti	97, 103, 105, 107, 108, 113, 115, 118, 146
Jelmini	99, 102
Knüsel	109
Kopp, <u>Bundesrätin</u>	101, 104, 106, 109, 110, 112, 114, 115, 120, 146
Letsch	118
Matossi	100
Miville, <u>Berichterstatter</u>	94, 102, 104, 106, 107, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 119, 143, 146, 147
Muheim	98, 106, 113, 119, 143
Piller	117

4. Schwerpunkte der Diskussion

Ziffern in Normalschrift = Eintretensdebatte

Ziffern in fester Schrift = Detailberatung
(inkl. Differenzen)



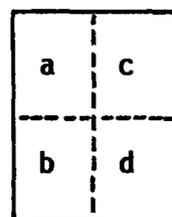
Arbeitsverbot	6c, 17d, 59b - 62c, 66d - 67c, 112d - 113a
Asylgesetz von 1979	11b, 25d, 97b, 98b, 99d, 100d
Asylgesetzrevision von 1983	4d, 5d, 11c, 18a, 23b, 95a
Asylgewährung in Ausnahmesituationen	7a, 7d, 10d, 11d, 12b, 13b, 17d, 18c, 19a, 23c, 26d, 31c - 38c, 99c, 102b, 102d - 104b, 123a - 123c
Asylpolitische Lage im europäischen Ausland	4d, 26b, 30a
Asylpolitische Lage in der Schweiz	4d, 5c, 8d, 11b, 15a, 20b, 22a, 94a, 98c, 100a
Aufenthalt und Unterbringung	6c, 11d, 52d - 55b, 111c
Ausschaffungshaft	7a, 13b, 14b, 21b, 81d - 85c, 95c, 114d - 116a
Erwerbstätigkeit	→ Arbeitsverbot
Fluchtgründe	4d, 5d, 7b, 7c, 11b, 13d, 18d, 20c, 25b, 26d, 86a, 96b, 99b, 99d, 101b
Flüchtlingsbegriff	5a, 8d, 9c, 14a, 22b, 25a, 28a, 28d, 29d, 96a, 99b
Flüchtlingslage weltweit	5c, 96b, 96d
Fürsorge	6c, 19a, 19c, 55c - 59a, 111d - 112b
Globallösung	11d, 12d, 13c, 14c, 15b, 19d, 21a, 21b, 22b, 23c, 25a, 27b, 69b - 81b, 95b, 96a, 97d
Grenztore für Asylsuchende	24a, 38c - 43c, 95d, 102b, 104d - 107c, 124a - 138b
Grundsatz der Nichtzurückschiebung	67d - 69a
Internationale Zusammenarbeit	5c, 96b, 100c
Kantonalisierung des Verfahrens	→ Verfahren im Kanton und vor dem Bundesamt
Notrecht	→ Asylgewährung in Ausnahmesituationen
Personal	15c, 16d, 88d - 91d, 95d, 98c, 116c - 120c, 140c - 140d, 143c - 146c

Referendum	11d, 17b, 21b, 23b, 78c , 99c
Rückkehrhilfe	13b, 27b, 101d
Stellung während des Asylverfahrens	51a - 52d
Verfahren im Kanton und vor dem Bundesamt	7a, 7d, 10a, 11d, 12c, 13a, 14a, 15b, 15d, 16c, 17d, 21b, 23d, 26b, 27a, 44b - 50c , 99c, 100b, 107d - 110b
Verfahrensbeschleunigung	5a, 7d, 13a, 99c, 100a
Verteilung auf die Kantone	6c, 15b, 19a, 19b, 21a, 22a, 27a, 43c - 44a
Wegweisung	5b, 13b, 62d - 65d , 113b

4. Eléments essentiels du débat

Chiffres en caractères ordinaires: débat
d'entrée en matière

Chiffres en caractères gras: discussion des
articles (divergences incluses)



Accélération de la procédure	5a, 7d, 13a, 99c, 100a
Activité lucrative	→ Interdiction de travailler
Aide au retour	13b, 27b, 101d
Assistance	6c, 19a, 19c, 55c - 59a , 111d - 112 b
Cantonisation de la procédure	→ Procédure dans le canton et devant l'Office fédéral
Coopération internationale	5c, 96b, 100c
Définition du terme "réfugié"	5a, 8d, 9c, 14a, 22b, 25a, 28a, 28d, 29d , 96a, 99b
Détention en vue du refoulement	7a, 13b, 14b, 21b, 81d - 85c , 95c, 114d - 116a
Droit d'urgence	→ Octroi de l'asile dans des circon- stances exceptionnelles
Interdiction de travailler	6c, 17d, 59b - 62c , 66d - 67c , 112d - 113 a
Lieu de séjour et logement	6c, 11d, 52d - 55b , 111c
Loi sur l'asile de 1979	11b, 25d, 97b, 98b, 99d, 100d
Octroi de l'asile dans des circons- tances exceptionnelles	7a, 7d, 10d, 11d, 12b, 13b, 17d, 18c, 19a, 23c, 26d, 31c - 38c , 99c, 102b, 102d - 104b , 123a - 123c
Personnel	15c, 16d, 88d - 91d , 95d, 98c, 116c - 120c , 140c - 140d , 143c - 146c
Politique d'asile. Situation générale dans les autres pays d'Europe	4d, 26b, 30a
Politique d'asile. Situation générale en Suisse	4d, 5c, 8d, 11b, 15a, 20b, 22a, 94a, 98c, 100a
Postes frontières pour les deman- deurs d'asile	24a, 38c - 43c , 95d, 102b, 104d - 107c , 124a - 138b
Principe de non-refoulement	67d - 69a
Procédure dans le canton et de- vant l'Office fédéral	7a, 7d, 10a, 11d, 12c, 13a, 14a, 15b, 15d, 16c, 17d, 21b, 23d, 26b, 27a, 44b - 50c , 99c, 100b, 107d - 110b

Raison de quitter son pays	4d, 5d, 7b, 7c, 11b, 13d, 18d, 20c, 25b, 26d, 86a , 96b, 99b, 99d, 101b
Référendum	11d, 17b, 21b, 23b, 78c , 99c
Renvoi	5b, 13b, 62d - 65d , 113 b
Répartition entre les cantons	6c, 15b, 19a, 19b, 21a, 22a, 27a, 43c - 44a
Révision de la loi sur l'asile de 1983	4d, 5d, 11c, 18a, 23b, 95a
Situation des réfugiés dans le monde	5c, 96b, 96d
Solution globale	11d, 12d, 13c, 14c, 15b, 19d, 21a, 21b, 22b, 23c, 25a, 27b, 69b - 81b , 95b, 96a, 97d
Statut pendant la procédure d'asile	51a - 52d

Nationalrat
Conseil national

Sitzung vom 17./18./19.3.1986
Söance du

85.072

Asylgesetz. Revision
Loi sur l'asile. Révision

Botschaft und Gesetzentwürfe vom 2. Dezember 1985 (BBl 1986 I, 1)
Message et projet de lois du 2 décembre 1985 (FF 1986 I, 1)

Antrag der Kommission
Eintreten

Antrag Gurtner
Nichteintreten

Antrag Robert
Nichteintreten

Antrag Ruf-Bern

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag, innert kürzest möglicher Frist einen neuen Vorschlag für eine restriktivere Revision des Asylgesetzes auszuarbeiten, der folgende Auflagen erfüllt:

1. Der Flüchtlingsstatus wird ausnahmslos nur echten, wirklich an Leib und Leben bedrohten Asylbewerbern aus dem europäisch-abendländischen Kulturkreis gewährt. Ebenso werden ausschliesslich Asylgesuche von Angehörigen dieses Kulturkreises zur Prüfung zugelassen.

2. Folgende Personengruppen werden ausnahmslos ausser Landes geschafft, wofür sie in Abschiebehaft genommen werden können, und sind asylunwürdig:

- abgewiesene Asylbewerber nach der letztinstanzlichen Ablehnung ihres Gesuches;
- Asylbewerber aus aussereuropäischen Kulturkreisen;
- Asylbewerber, die ein Verbrechen oder Vergehen begangen haben, nach ihrer Entlassung durch die Polizei- bzw. Strafvollzugsbehörden;
- Asylbewerber, die illegal in die Schweiz eingereist sind.

3. Für die Dauer des Asylverfahrens werden sämtliche Asylbewerber in ein Aufnahmезentrum eingewiesen und zu regelmässiger, unentgeltlicher Arbeit im Dienste gemeinnütziger Aufgaben beigezogen. Die Ausübung einer Erwerbstätigkeit wird ihnen während des Asylverfahrens untersagt. Zudem erhalten sie keinerlei Unterstützung in Bargeld.

4. Anerkannte Flüchtlinge müssen die Schweiz wieder verlassen, sobald sich die Verhältnisse in ihrem Herkunftsland soweit verändert haben, dass die Voraussetzungen für die Gewährung des Flüchtlingsstatus wegfallen.

5. Die definitive Aufnahme von Flüchtlingen in normalen Zeiten ist unter Berücksichtigung der Landesinteressen zahlenmässig zu beschränken. Die Asylgewährung in Ausnahmesituationen ist gemäss Artikel 9 des Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979 zu regeln.

Proposition de la commission
Entrer en matière

Proposition Gurtner
Ne pas entrer en matière

Proposition Robert
Ne pas entrer en matière

Proposition Ruf-Berne
Renvoi au Conseil fédéral

en l'invitant à élaborer dans les plus brefs délais un nouveau projet de révision de la loi sur l'asile, plus restrictif et comportant les points suivants:

1. Sans aucune exception, le statut de réfugié n'est accordé qu'à des requérants appartenant à l'aire culturelle européenne et occidentale. De même, seules des demandes d'asile émanant de personnes originaires de ces pays seront examinées.

2. Les requérants appartenant aux catégories suivantes ne bénéficieront pas de l'asile et seront refoulés, le cas échéant après avoir été mis aux arrêts:

- ceux dont la demande a été rejetée en dernière instance;
- ceux qui proviennent de pays n'appartenant pas à l'aire culturelle européenne;
- ceux qui ont purgé une peine à la suite d'un crime ou d'un délit, dès leur libération par la police ou par l'autorité chargée de l'exécution de leur peine;
- ceux qui ont pénétré en Suisse illégalement.

3. Pendant la durée de la procédure, les demandeurs d'asile seront tous affectés à un centre d'accueil et appelés à fournir un travail régulier et bénévole en faveur de tâches d'utilité publique. Il leur sera interdit d'exercer durant cette période une activité lucrative. Ils ne toucheront, au surplus, aucune aide pécuniaire.

4. Les personnes auxquelles le statut de réfugié aura été conféré devront quitter la Suisse dès que la situation dans leur pays d'origine se sera modifiée de telle façon que les conditions pour la reconnaissance de ce statut auront disparu.

5. En temps normaux, l'installation définitive de réfugiés en Suisse doit être soumise à des restrictions quantitatives, compte tenu des intérêts du pays. L'octroi de l'asile dans des circonstances extraordinaires doit être réglé conformément à l'article 9 de la loi.

Präsident: Für diese Vorlage haben wir die organisierte Debatte vorgesehen. Für die Eintretendebatte sind 3 Stunden vorgesehen.

Sie haben eine Liste erhalten. Es ist zu beachten, dass zwischen den Berichterstattern der Kommission und den Fraktionssprechern die Antragsteller für Nichteintreten und Rückweisung das Wort erhalten.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Wir haben in unserem Rat während der letzten Sessionen verschiedentlich über das Asylproblem in unserem Land diskutiert. Ich verweise insbesondere auf unsere Debatte während der Herbstsession 1985. Damals hat uns Frau Bundesrätin Kopp die Stel-

lungnahme des Bundesrates dargelegt und mit den ins Auge gefassten Massnahmen vertraut gemacht, mit welchen der Bundesrat versucht, das Asylproblem zu entschärfen beziehungsweise zu lösen. In der Zwischenzeit hat der Bundesrat alle damals angekündigten Massnahmen in die Tat umgesetzt. Die Massnahmen haben zum Ziel, die Handlungsfähigkeit in der Asylpolitik zurückzugewinnen und die Attraktivität unseres Landes als Einwanderungsland zu brechen. Im Vordergrund stehen die Beschleunigung des Verfahrens und die Sicherung des Vollzuges des Asylgesetzes. Dabei will der Bundesrat am Grundgehalt des Asylgesetzes festhalten und insbesondere den Flüchtlingsbegriff nicht in Frage stellen. Die rechtsstaatliche Stellung des Asylsuchenden soll ebenfalls nicht angetastet werden.

Zur Erinnerung möchte ich die seit der grossen Asyldebatte im Herbst ergriffenen Massnahmen nochmals festhalten. Der Bundesrat hat eine Revision der Asylverordnung vorgenommen und auf den 1. Januar 1986 in Kraft gesetzt. Mit dieser Revision wird die Kategorie der offensichtlich unbegründeten Fälle erweitert. In der letzten Session haben die beiden Räte dem Antrag des Bundesrates zugestimmt, einen Delegierten für das Flüchtlingswesen zu ernennen.

Der Delegierte, Herr Arbenz, hat in der Zwischenzeit seine Arbeit aufgenommen. Ebenfalls in der Winter-session haben wir 70 zusätzliche Stellen für die Flüchtlingsabteilung bewilligt. Diese 70 neuen Beamten sollen vor allem für die Abtragung des Pendenzenberges, also der alten Gesuche, eingesetzt werden. Daneben wurden verschiedene organisatorische Massnahmen getroffen, um die Behandlung der Gesuche zu beschleunigen. Unter anderem soll die Abteilung Flüchtlinge und der Beschwerdedienst je an einem eigenen Standort untergebracht werden. Bis jetzt waren die Büros der Mitarbeiter in verschiedenen Gebäuden untergebracht. Der Bundesrat ist der Meinung, dass mit all diesen Massnahmen das angestrebte Ziel, ein Asylgesuch in sechs Monaten behandeln zu können, nicht erreicht werden kann, wenn nicht auch das Asylgesetz den veränderten Gegebenheiten angepasst wird. Mit der vorliegend beantragten Gesetzesänderung soll vorab eine Beschleunigung des Verfahrens erreicht werden. Die Vorlage geht teilweise auf die im Parlament überwiesene Motion Lüchinger zurück.

Das geltende Gesetz wurde 1979 verabschiedet und auf den 1. Januar 1981 in Kraft gesetzt. Bereits 1983 musste das Gesetz abgeändert werden. Die damals beschlossenen Änderungen sind seit dem 1. Juli 1984 in Kraft. Sie brachten a) eine Reduktion der Beschwerdeinstanz, b) die Ermöglichung von Aktenentscheiden in offensichtlich unbegründeten Fällen und c) eine Verbindung der fremdenpolizeilichen Wegweisung mit dem negativen Asylentscheid.

Mit diesen Neuerungen hat man im grossen und ganzen positive Erfahrungen gemacht. Sie haben dazu beigetragen, dass heute die Verfahren bedeutend schneller behandelt werden können als vor zwei Jahren. Von den rund 9700 neuen Gesuchen konnten im Jahre 1985 deren 8000 behandelt werden. Mit den nun eingeleiteten Massnahmen hofft der Bundesrat, dass im Laufe dieses Jahres die Zahl der behandelten Gesuche identisch sein wird mit den neu eingehenden Gesuchen.

Wenn es rechtsstaatlich und staatspolitisch auf den ersten Blick als problematisch erscheint, ein Gesetz in so kurzer Zeit zweimal zu ändern, so muss mitberücksichtigt werden, dass sich die Verhältnisse seit den Beratungen des Gesetzes in unserem Rat total verändert haben. Nicht nur hat die Zahl der Gesuche gewaltig zugenommen. Die Flüchtlinge stammen aus ganz anderen Regionen als in den sechziger und siebziger Jahren. Auch die Beweggründe für eine Flucht bzw. für eine Einreise in unser Land sind ganz andere als in früheren Zeiten. Zudem gilt es, die bei der Anwendung der Gesetzgebung festgestellten Mängel zu beseitigen und die Lücken zu schliessen. Auch darf darauf hingewiesen werden, dass in fast sämtlichen westeuropäischen Ländern die Asylgesetzgebung in den letzten Jahren angepasst wurde, zum Beispiel in der Bundesrepublik Deutschland seit 1980 schon zum vierten Mal. Auch mit den neuen vorgesehenen Änderungen zählt das schweizerische Asylgesetz nach wie

vor zu den liberalsten in Europa. Dies lässt sich auch in bezug auf die Praxis sagen.

Die Vorschläge des Bundesrates fanden in der Vernehmlassung eine unterschiedliche Aufnahme. Die recht weit auseinandergehenden Meinungen über die Opportunität einer Gesetzesänderung, aber auch über die einzelnen Bestimmungen wurden, wie in der Vernehmlassung, auch in der Kommission vorgetragen. Verschiedene Kommissionsmitglieder äusserten schwere Bedenken gegenüber der Vorlage und gegenüber der Notwendigkeit einer Gesetzesänderung. Wenn auch in der Kommission mit 13 zu 0 Stimmen, bei einigen Enthaltungen, auf die Vorlage eingetreten wurde, zeigte doch die Detailberatung ein recht unterschiedliches Bild. Die verschiedenen Ansichten und Anträge liessen sich nur schwer auf einen Nenner bringen. Sie ersehen das auch aus der Fahne, die sehr viele Minderheitsanträge enthält. Viele Entscheide wurden sehr knapp gefällt. Die Haupteinwände gegen die Gesetzesvorlage lassen sich wie folgt zusammenfassen: Einzelne der Neuerungen führen nicht zu einer Beschleunigung des Verfahrens, sondern im Gegenteil zu einer Verzögerung. Mit einer Gesetzesrevision könne die Lage kaum gemeistert werden, da die Mängel beim Vollzug liegen. Wenn auch der Flüchtlingsbegriff formell nicht angetastet werde, so bringe die Vorlage materiell doch eine gewisse Aushöhlung des Begriffes und eine Schlechterstellung des Asylsuchenden. Es sei eine schlechte Gesetzgebung, wenn aus einer bestimmten Stimmung heraus legisferiert werde. Stimmungsgesetzgebung sei keine seriöse Gesetzgebung. Die grosse Mehrheit der Kommission bejahte jedoch die Revision. Mit einer nochmaligen Straffung des Verfahrens und einem konsequenten Vollzug der definitiven Entscheide können die angestrebten Verfahrensverkürzungen erreicht werden. Die Beschleunigung des Verfahrens liegt einerseits im Interesse der Gesuchsteller und führt andererseits zu einer Minderung der Attraktivität unseres Landes.

Mit den neuen Vorschriften werden die Grundsätze eines rechtsstaatlichen Verfahrens gesichert, wobei nach wie vor bei der Beurteilung eines Gesuches von einer konkreten und individuellen Verfolgungssituation auszugehen ist. Nur so kann ein unkontrollierbarer Zustrom von unechten Flüchtlingen abgehalten werden.

Grosser Wert wurde in der Kommission auf einen raschen Vollzug der negativen Entscheide gelegt. Die heutige Situation sei unbefriedigend und mache die Asylpolitik zum Teil ungläubwürdig. Die rasche Wegweisung abgewiesener Bewerber müsse mit der neuen Gesetzgebung besser sichergestellt werden. Auf der anderen Seite müsse bei Härtefällen, die vor allem durch zu lange Verfahrensdauer entstanden sind, eine gewisse Grosszügigkeit angewendet werden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass auch die neuen Verfahrensvorschriften ein seriöses Prüfungsverfahren garantieren. Die Kommission betrachtet die Vorlage als ausgewogen, rechtsstaatlich unbedenklich, mit den internationalen Abkommen übereinstimmend und im Einklang mit unserer Tradition einer humanen Flüchtlingspolitik. Einhellig ist die Kommission der Auffassung, dass auf lange Zeit hinaus dieser zweiten Revision keine dritte folgen darf. Das Gesetz muss bei der jetzigen Revision so geändert werden, dass es während längerer Zeit zu genügen vermag, auch dann, wenn eine weitere Verschärfung der Situation eintreten sollte, also auch bei einem grösseren Flüchtlingsstrom. Die Flüchtlingsarbeit der Hilfswerke, deren Wirken auch an dieser Stelle Anerkennung gebührt, hat eine solche Beruhigung dringend nötig. Ein Klima der Beruhigung ist aber auch für die breite Bevölkerung nötig, damit sie sich von den eingetretenen Verunsicherungen lösen kann und sich wieder vermehrt für die Betreuung der Flüchtlinge und Asylsuchenden engagiert. Es geht darum, dass unsere humane Flüchtlingspolitik auch in Zeiten grosser Belastung durchgehalten werden kann. Damit diese Flüchtlingspolitik breite Abstützung in der Bevölkerung findet, ist es notwendig, dass die Bevölkerung Gewissheit hat, dass nur echte Flüchtlinge bei uns Aufnahme finden, dass das Gesetz ange-

wendet wird, die Gesuche rasch behandelt werden und die abgewiesenen Asylbewerber auch tatsächlich ausgewiesen werden.

Unsere Asylgesetzgebung muss aber auch auf unsere Fremdarbeitergesetzgebung abgestimmt sein. Letztere darf nicht unterlaufen werden, sonst entstehen zweierlei Kategorien von Ausländern, solche, die auf dem ordentlichen Weg Arbeit in unserem Land suchen und solche, die sich via Asylgesuch eine Arbeitsmöglichkeit in unserem Land erschleichen.

In der Kommission wurde einmal mehr der Wunsch geäussert, die internationale Zusammenarbeit im Flüchtlingswesen zu verbessern. Zudem sollte das Engagement unserer diplomatischen Vertretungen in den Ländern verstärkt werden, aus denen Flüchtlinge in unser Land kommen. Da der Entwurf des Bundesrates durch die Kommission sehr stark abgeändert wurde, verzichte ich im Eintretensvotum auf die Vorstellung der einzelnen Revisionspunkte. Ich werde dafür in der Detailberatung die einzelnen Neuerungen vorstellen und kommentieren.

Ich beantrage Ihnen, auf die Vorlage, d. h. auf alle drei Gesetzesänderungen, einzutreten. Die Nichteintretensanträge sind abzulehnen.

M. Pldoux, rapporteur: Votre commission a tenu séance les 20, 21 janvier et 19 février derniers. Ainsi que l'indique le document entre vos mains, elle vous propose une série de modifications du projet du Conseil fédéral. Dans de nombreux cas, les majorités ont été minimales, votre commission étant profondément partagée.

On a rappelé que sur les 930 000 étrangers vivant actuellement en Suisse, 32 000 sont au bénéfice du statut de réfugiés. De surcroît, 23 000 personnes environ ont requis l'asile, mais il existe dans le monde 20 millions de fugitifs. La provenance de ces demandeurs d'asile s'est considérablement modifiée au cours de ces dernières années. Leur nombre a plus que décuplé depuis l'époque où la loi fédérale sur l'asile a été conçue, puisque notre pays a enregistré 9700 demandes en 1985. L'écart économique entre les pays de l'hémisphère nord et ceux de l'hémisphère sud provoque des mouvements de population; ils entraînent des immigrants du tiers monde à venir dans les pays d'Europe pour échapper à la situation économique et sociale de certaines régions du globe.

La politique suisse envers les étrangers ne prévoit l'octroi d'autorisations de travail qu'aux candidats venant des régions de recrutement traditionnelles. La possibilité de présenter une demande d'asile qualifiée d'échappatoire par le Conseil fédéral dans son message a donc été utilisée de plus en plus fréquemment par ceux que l'on a appelé les faux réfugiés ou demandeurs d'asile pour des raisons économiques.

D'autant plus que la loi fédérale sur l'asile de 1979 n'a pas été conçue en fonction de ce type de situation. Jusqu'à son entrée en vigueur en 1981, nous n'avions pas, dans notre pays, de loi fédérale spéciale sur l'asile. Ce dernier était accordé ou refusé par le gouvernement. On ne prétendait pas que nous étions arbitraires, puisque nous étions et que nous sommes toujours le pays d'Europe qui accorde le plus facilement l'asile. Actuellement encore, notre pays enregistre le plus grand pourcentage de demandes d'asile en Europe par rapport à sa population.

En 1979, on a créé cette loi au nom de ce qu'un commissaire a appelé «le démon de l'Etat de droit qui est un mécanisme impitoyable». L'Etat de droit donne des garanties à l'individu, mais permet à celui-ci d'en abuser. La difficulté, qu'on rencontre notamment dans la procédure pénale, est de trouver un équilibre entre les garanties indispensables contre l'Etat et l'impérieuse nécessité de l'Etat d'éviter l'encouragement des abus.

C'est pourquoi il a été nécessaire, en 1983 déjà, de réviser la loi en vigueur depuis 1981. Nous avons donc, après un grand débat, le 16 décembre 1983, modifié cette loi dont la nouvelle version est entrée en vigueur le 1er juin 1984. Il s'agissait alors d'accélérer la procédure en supprimant une

instance de recours, en autorisant aussi la prise de décision sur des dossiers uniquement dans des cas manifestement infondés, précisant en outre que le refus de l'asile entraînait le renvoi de la Suisse du requérant. Durant les sessions de décembre 1983 et de juin 1985, 153 nouveaux postes de travail ont été accordés.

Vous vous souvenez aussi certainement de la motion Lüchinger et des débats passionnés à la session d'automne de l'an dernier, de la création d'un poste de Délégué aux réfugiés à la session de décembre, de l'octroi de 70 postes de travail supplémentaires, de même que des mesures de réorganisation du travail, concentrant en un même lieu les services dispersés de l'administration et, enfin, de la révision de l'ordonnance sur l'asile entrée en vigueur le 1er janvier 1986.

Ces mesures, qui ont été prises, ont déjà contribué à accélérer la procédure. Sur les 9700 demandes environ présentées en 1985, 8000 ont pu être traitées. L'administration est devenue plus efficiente mais, en raison du nombre record de requêtes, la pile des dossiers s'est encore accrue l'an dernier.

Les problèmes qui subsistent requièrent une nouvelle révision de la loi. En 1985, le 70 pour cent des demandes d'asile ont été présentées dans six cantons uniquement – dont trois latins – Vaud, Bâle-Ville, Berne, Zurich, Tessin et Genève. De surcroît, la situation mondiale et l'attractivité de la Suisse font que nous risquons fort de connaître en permanence une affluence de requérants d'asile. La loi généreusement votée en 1979 ne donne pas au gouvernement la possibilité de réagir efficacement et rapidement, face aux changements de situation. C'est d'ailleurs une des idées-forces de la motion Lüchinger de créer des conditions d'intervention du Conseil fédéral en situation de crise. Le motionnaire recherche en outre une nouvelle accélération de la procédure d'asile et l'introduction de mesures visant à diminuer l'attrait de la Suisse pour ceux qui désirent y être accueillis pour d'autres motifs que ceux qui permettent l'octroi de l'asile.

Enfin, la crédibilité de notre politique actuelle de l'asile est mise en péril par les difficultés considérables dans l'exécution des renvois de Suisse. Le message du Conseil fédéral parle de ces requérants qui se soustraient au refoulement en disparaissant dans la nature, c'est-à-dire en séjournant ailleurs sans autorisation.

La majorité de votre commission estime que les mesures du Conseil fédéral et ses propres modifications maintiennent une législation sur l'asile qui est parmi les plus libérales d'Europe. Certains commissaires ont regretté qu'on modifie une nouvelle fois la loi sous l'emprise des circonstances. Légiférer sous la pression des événements serait insatisfaisant selon cette thèse. On peut cependant considérer que les circonstances ont mal été appréciées en 1979 lors de l'élaboration de la loi et que la République fédérale d'Allemagne a déjà modifié sa loi à quatre reprises depuis 1980. On a également relevé en commission la nécessité d'améliorer la collaboration internationale en matière de réfugiés et celle d'augmenter l'activité des services diplomatiques suisses dans les pays d'où proviennent nombre de faux réfugiés. Comme le rapporteur de langue allemande, je traiterai des différentes dispositions lors de la discussion par articles. Mais d'une manière générale, vos commissaires ont estimé que les nouvelles modifications de la loi sont équitables, conformes à notre législation, à nos engagements internationaux et à notre tradition de l'asile. Ils ont donc voté l'entrée en matière par 13 voix sans opposition, avec quelques abstentions. Je vous invite à faire de même.

Président: Das Wort hat Frau Gurtner zur Begründung Ihres Nichteintretensantrages.

Frau Gurtner: Die Fraktion der POCH/PSA/PdA beantragt Ihnen, auf die vorliegende Asylgesetzrevision nicht einzutreten. Die heute zur Diskussion stehende Aenderung des Asylgesetzes ist Teil einer beispiellosen Kampagne zur Unterhöhnung und Abschaffung eines humanitären Asyl-

rechts in der Schweiz, wie wir sie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr gekannt haben. Von der Anzahl Flüchtlinge und von den finanziellen und materiellen Ressourcen der Schweiz her betrachtet ist eine Revision völlig überflüssig. Ein humanitäres Asylrecht kann aufgrund der heutigen, bestehenden Gesetze garantiert werden. Die schweizerische Asylpolitik wird heute fast ausschliesslich von innenpolitischen Gegebenheiten bestimmt. Indem das Flüchtlingsproblem masslos aufgebauscht und zum Teil sogar künstlich erzeugt wird, werden Asylbewerber insbesondere aus den Ländern der Dritten Welt als Sündenböcke für innenpolitische Probleme wie Arbeitslosigkeit, Wohnungsnot, Sozialabbau im Gesundheits- und Sozialwesen missbraucht. Die Aufbauschung des Flüchtlingsproblems dient gleichzeitig dazu, eine Diskussion über eben diese Probleme zu verhindern, was den dafür Verantwortlichen natürlich mehr als nur recht ist.

Wie sieht nun konkret die Kampagne zur Abschaffung des Asylrechts aus? Ich möchte Ihnen einige Beispiele, alle aus dem letzten halben Jahr, nennen. Die Kantone werden vom Bundesrat zum Beispiel nicht mehr angehalten, das Asylrecht anzuwenden. So ist der Bundesrat nicht bereit, gegen den Kanton Freiburg vorzugehen, obwohl sich dieser hoch offiziell weigert, weitere Asylgesuche anzunehmen. In vielen Kantonen besteht ein generelles Arbeitsverbot für Asylbewerber. Dadurch wird verhindert, dass Flüchtlinge für sich selbst sorgen können. Damit geben die Behörden der seit Jahren dauernden Kampagne Nahrung, die besagt, dass Asylbewerber nur von unseren Fürsorgegeldern profitieren wollten und zu faul zum Arbeiten seien. Die miserablen Unterkünfte in Zivilschutzkellern und Baracken zwingen Asylbewerber auf die Strasse, was wiederum eine zusätzliche Provokation für die arbeitende Bevölkerung darstellt. Die systematischen Kürzungen der durch das Arbeitsverbot nötig gewordenen Fürsorgeleistungen sind weit unter dem Existenzminimum und trieben einige Asylbewerber in den Drogenhandel und in die Schwarzarbeit, was von Einheimischen masslos ausgenützt werden kann. Die in den Drogenhandel getriebenen Asylbewerber benutzen die Polizei und der Bundesrat für eine systematische Hetz- und Desinformationskampagne in der Bevölkerung. Die Anzahl der Involvierten wird übertrieben. Personen, gegen die ein Verfahren läuft, werden zum vornherein als schuldig hingestellt. Dies ist, nebenbei bemerkt, eine klare Verletzung des gültigen Rechtsgrundsatzes, dass jemand so lange als unschuldig zu gelten hat, bis die Schuld bewiesen ist.

Auch auf dem diplomatischen Parkett wird diese Politik fortgesetzt. So traf sich am 4. März eine Schweizer Delegation mit Bundesrätin Kopp an der Spitze offiziell mit dem srilankischen Aussenminister Hameed, um sich über die Lage in Sri Lanka zu informieren und anschliessend über den Ausschaffungsstopp für Tamilen entscheiden zu können. Ueber den Ausschaffungsstopp war zu dieser Zeit aber längst entschieden. Dies wird durch ein in der Wochenzeitung (WoZ) vom letzten Freitag veröffentlichtes Gesprächsprotokoll klar bewiesen. Laut diesem Gesprächsprotokoll haben Sie, Frau Kopp, den srilankischen Aussenminister gefragt, ob den Repatriierten nicht von seiten der Terroristen – damit meinten Sie die tamilischen Widerstandsorganisationen – Gefahr drohe. Es wurde bisher noch nie behauptet, dass Familienorganisationen die tamilische Bevölkerung verfolgen würden. Es sind doch die singhalesischen Regierungstruppen, die die tamilische Bevölkerung terrorisieren und neuerdings auch von Flugzeugen aus bombardieren. Wie kommt im übrigen Herr Arbenz dazu, in der gleichen Sitzung zu behaupten, jeder fünfte Tamile in der Region Bern sei in den Drogenhandel involviert, wenn doch selbst in Polizeiberichten bloss von jedem Zehnten die Rede war? Dieses geheime Protokoll zeigt eindeutig auf, wieso die Berichte, die angeblich zur Aufhebung des Ausschaffungsstopps für Tamilen geführt haben sollen, geheim gehalten werden. Wie aus Teilen dieser Unterlage, die an die Öffentlichkeit gedrungen sind, klar hervorgeht, hätte der Ausschaffungsstopp niemals aufgehoben werden dürfen. Auch hier betreiben Sie, Frau Kopp, eine Nicht- und Desin-

formation. Die Folgen dieser Kampagne sind Unbehagen, Hass bis hin zu Fremdenfeindlichkeit und Rassismus weiter Bevölkerungskreise gegenüber Asylbewerbern. Diese Atmosphäre wird jetzt zur Begründung genommen, um das Asylgesetz zu verschärfen. So soll in Artikel 9 des Asylgesetzes das Notrecht eingeführt werden; dadurch würden die Behörden ermächtigt, von einem Tag auf den andern keine Flüchtlinge mehr aufzunehmen. Mit den Artikeln 15, 16 wird die Kantonalisierung des Asylverfahrens vorgeschlagen, obwohl einige Kantone das Asylgesetz mit Füssen treten. Auf eine Aufhebung des Arbeitsverbotes verzichtet der Bundesrat bewusst, obwohl die Antistimmung in der Bevölkerung offensichtlich mit dem Nichtarbeiten und der Drogenproblematik zusammenhängt. Mit der vorgeschlagenen Ausschaffungshaft wird eine menschenunwürdige Behandlung von Flüchtlingen institutionalisiert und Asylbewerbern das Stigma des Kriminellen aufgezwungen.

Wenn wir die Hetz- und Desinformationskampagne gegen die Asylbewerber und die Forderungen der vorliegenden Gesetzesrevision betrachten, müssen wir zum Schluss kommen, dass der ganzen Uebung rein innenpolitische Ueberlegungen zugrunde liegen. Die humanitäre Tradition der schweizerischen Asylpolitik fusst aber vorwiegend auf ausserpolitischen Grundsätzen und Ueberlegungen, zum Beispiel auf dem Grundsatz der Solidarität mit Verfolgten und Unterdrückten auf der ganzen Welt.

Heute sind die Flüchtlingsströme Ausdruck des Nord-Süd-Konfliktes; sie sind Symptome des Ausbeutungsverhältnisses, das zwischen den industrialisierten Zentren und den immer mehr verarmenden Peripherien herrscht. Die von den Folgeproblemen der Ausbeutung Vertriebenen erreichen auch Europa. Von der riesigen Anzahl Flüchtenden – heute sind zirka 20 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht – erdreisten sich einige wenige, in Länder, in denen Milch und Honig fliesst und Reichtum im Ueberfluss herrscht, zu gelangen.

Wer oder was bewirkt denn, dass sie fliehen? Diese Frage warf das DrittWelt-Magazin «Mosquito» unlängst auf und wies nach, dass Verarmung, repressives Klima und bewaffnete Konflikte Fluchtbewegungen auslösen. Die Aermsten fliehen vom Land in die Stadt oder in angrenzende Staaten, einige wenige, die die Möglichkeit dazu haben, versuchen ihr Glück in den Industrienationen.

An den Ursachen der Fluchtbewegungen ist die Schweiz nicht unbeteiligt, im Gegenteil. Sie macht in der Dritten Welt gute Geschäfte, auch und gerade in den Herkunftsländern jener Menschen, die als Flüchtlinge bei uns um Asyl nachsuchen.

Ich bitte Sie, solche Ueberlegungen auch mal in Ihre Argumentationen miteinzubeziehen. In der Türkei ist die Schweiz momentan grösster Investor. In Sri Lanka sind Schweizer Konzerne engagiert. In der Türkei und in südamerikanischen Militärdiktaturen werden mit Waffen gute Geschäfte betrieben. Die Bankengeschäfte mit Südafrika bringen der Schweiz immense Profite.

Die Schweiz hätte also allen Grund, wirtschaftliche Verhältnisse und wirtschaftlich bedingte politische Repressalien als Fluchtgründe anzuerkennen; die dafür notwendige politische Verantwortung fehlt jedoch. Wenn wir die internationale Lage betrachten, wäre auch für die Schweiz ein humanitäres Asylgesetz ein Gebot der Stunde.

Die vorliegende Revision basiert also auf rein nationalen, egoistischen Gründen; sie widerspricht in ihrer Stossrichtung vollkommen den Erfordernissen der Zeit und ist Folge einer nationalen Hetz- und Desinformationskampagne. Die Tatsache, dass sich auf einen entscheidenden Aufruf eines Berner Arztes bereits genügend Leute gefunden haben, die nicht ganz loyal dem geltenden Gesetz, aber ausgesprochen loyal der humanitären Tradition der Schweiz verpflichtet, bereit sind, allen von der Ausschaffung bedrohten Tamilen Privatasyl zu gewähren, beweist, dass längst nicht alle Schweizer und Schweizerinnen die Politik des Bundesrates unterstützen.

Ich bitte Sie, auf diese Asylgesetzrevision nicht einzutreten. Falls Sie meinem Antrag nicht folgen, möchte ich Sie ein-

dringlich noch auf etwas aufmerksam machen: In den nächsten drei Tagen verhandeln wir über Menschen, und ich hoffe, dass das allen in diesem Saal bewusst ist. Darum ist es unwürdig, jetzt aus wahlopportunistischen Gründen das Asylgesetz zu verschärfen.

Präsident: Das Wort hat Frau Robert zur Begründung eines ähnlich lautenden Antrages auf Nichteintreten.

Frau Robert: Auch die Grünen beantragen Ihnen Nichteintreten auf diesen Gesetzesentwurf. Wir sind der Meinung, dass die Probleme, die wir haben, nichts mit der Gesetzesgrundlage zu tun haben. Wir sollten deshalb nicht das Asylgesetz so hysterisch rasch immer wieder revidieren, sondern die Ursachen unserer Probleme anderswo suchen. Sie liegen teilweise ausserhalb unseres Einflussbereiches, sind international. Es wird immer grössere Flüchtlingsströme geben, solange die Armut einer grossen Zahl von Menschen in aller Welt zum Himmel schreit und der Reichtum einer kleinen Zahl von Menschen zum Himmel stinkt. Das ist die eine Seite.

Die andere Seite liegt in unserem Einflussbereich: Nicht das Gesetz ist falsch, sondern beim Vollzug liegen die Mängel; mit einer neuerlichen Gesetzesrevision schaffen wir diese Vollzugsmängel nicht aus der Welt. Wir werden sie, so wie die Revision angelegt ist, unseres Erachtens sogar noch verschärfen.

Uns scheint diese Revision in diesem Sinne nicht nur unnötig, sondern sogar gefährlich. Wir glauben auch, dass wir mit dieser überstürzten Revision die Proportionen und den Realitätsbezug verlieren. Ueberstürzte Gesetzesrevisionen sind immer fragwürdig; sie sind besonders fragwürdig in einem Bereich, der menschlich und staatspolitisch ausserordentlich heikel ist und der zu den Grundfesten unserer humanitären und rechtlichen Tradition gehört. Diese Revision ist unseres Erachtens eine kopflose Revision. Wir haben die Befürchtung, dass es auch eine herzlose Revision ist, und wir haben Angst, dass in diesem Falle der Tag nicht mehr weit ist, wo unser Volk auch Schaden nimmt an seiner Seele. Wir nehmen das Problem der Flüchtlinge sehr ernst. Wir nehmen auch die Angst und das Unbehagen grosser Teile unserer Bevölkerung sehr ernst. Gerade deshalb sind wir gegen Eintreten auf diese Vorlage; denn es ist eine Scheinlösung, die hier angeboten wird. Ich will das kurz begründen.

Diese Vorlage hat zwei Aspekte. Sie hat einen psychologischen Aspekt. Man will das Volk beruhigen. Ich würde sagen: Man versucht, ihm Sand in die Augen zu streuen. Man baut zum Beispiel diese Notstandsklausel aus, wonach der Bundesrat sofort eingreifen kann. Rechtlich haben wir heute genügend Möglichkeiten, in Ausnahmesituationen rasch zu handeln. Man macht also dem Volk hier etwas vor, was im Grunde genommen nichts bringt. Diese Vorlage ist psychologisch gesehen Opium für das Volk.

Sachlich gesehen ist wohl das Kernstück der Revision die Kantonalisierung des Verfahrens. Hier sind wir der Meinung, dass diese Kantonalisierung genau das nicht bringt, was sie bringen sollte, nämlich eine Beschleunigung des Verfahrens. Wir institutionalisieren damit die Doppelspurigkeit noch vermehrt. Wir schaffen eine noch grössere Grauzone zwischen Kanton und Bund, wo undurchsichtig und nicht mehr rechtseinheitlich operiert werden kann. Wir glauben auch, dass die Entlastung des Bundes durch die Kantonalisierung auf sehr lange Zeit hinaus ganz minim sein wird, dafür aber zu einer überproportionalen Belastung der Kantone führen wird. Der Bund wird zusätzlich belastet durch diese Kantonalisierung, weil er das ausgebildete Personal hat, das wieder in den Kantonen das Personal wird ausbilden müssen. Es wird also eine Freistellung von dringend benötigtem Bundespersonal nötig.

Wir sind auch der Meinung, dass die Rekurse durch diese Verfahrensteilung zunehmen werden, was wiederum mehr Personal beim Bund verlangt und mehr Arbeit bedeutet. Wir glauben, dass die Kosten unnötig wachsen werden für den Bund und für die Kantone. Es wird eine Komplizierung des

Verfahrens und eine Aufblähung der Verwaltung auf Bundes- und Kantonebene geben, alles Dinge, die wir weiss Gott nicht nötig haben und die nichts bringen.

Es ist unseres Erachtens auch staatspolitisch bedenklich, was wir hier machen. Wir reden seit Jahren von Aufgabenteilung und Transparenz zwischen Kantonen und Bund. Nun nehmen wir auf geradezu einmalige Art und Weise eine neue, eine abnorme Verflechtung vor, die es sonst nirgends gibt. Dazu kommt, dass in den Kantonen grosse Rechtslücken in bezug auf das Verwaltungsverfahren bestehen. Diese Rechtslücken werden ihre negativen Auswirkungen haben nicht nur für die Asylbewerber, sondern auch für den Bund, der hier eingreifen muss.

All das – scheint uns – ist viel zu wenig durchdacht, und wir möchten davor warnen, dass unter vermeintlichem politischem Druck heute das Falsche getan wird. Wir werden mit dieser Revision die Probleme nicht lösen. Wir werden die Bevölkerung vorübergehend zum Schein beruhigen, und nachher wird sie mit Recht noch frustrierter und noch enttäuschter sein. Dazu möchten wir nicht Hand bieten.

Wir sind also gegen Eintreten auf diese Vorlage, weil sie eine Scheinlösung bringt und sich dies über kurz oder lang rächen wird. Wir sind dagegen, weil wir gegen Unmenschlichkeit auf Vorschuss sind.

Präsident: Das Wort hat Herr Ruf-Bern zur Begründung seines Rückweisungsantrages.

Ruf-Bern: Heute und in den nächsten Tagen spielt sich ein weiterer Akt im Drama der schweizerischen Asylpolitik ab. Leider wird es noch lange nicht der letzte sein, ist doch auch die neue Revisionsvorlage des Asylgesetzes in keiner Weise geeignet, die immer gravierenderen Probleme in den Griff zu bekommen.

Vor nicht allzu langer Zeit behauptete der Bundesrat noch, die Asylanflut in unserem Land sei bloss eine Folge der weltweit angestiegenen Zahl von echten und falschen Flüchtlingen. In der Zwischenzeit wurden, namentlich auf Druck aus dem Volke hin, aus dem offensichtlichen Scherbenhaufen immerhin gewisse Lehren gezogen, deren Befolgung jedoch erstens viel zu spät kommt und zweitens noch völlig ungenügend ist, um das immer bedrohlichere Asylanunwesen in den Griff zu bekommen.

Die Asylpolitik von Bundesrat und Parlament ist seit der Inkraftsetzung des Asylgesetzes im Jahre 1981 eine eigentliche Pflästerchenpolitik. Man tut immer nur das unbedingt Nötigste, um keine allzu grossen Wunden aufplatzen zu lassen. Aber die eigentlichen Infektionsherde, die schwerwiegendsten Mängel des Gesetzes nämlich, will man nicht angehen, obschon die Probleme den halbhatzigen Scheinlösungen ständig davonlaufen. Dies gilt namentlich auch für die uns unterbreitete neue Vorlage. Allein die Tatsache, dass uns binnen weniger als zweier Jahre bereits zum zweiten Mal eine Partialrevision des Asylgesetzes vorgeschlagen werden muss, beweist, in welcher verfahrenen Situation wir uns befinden. Um so mehr enttäuscht, dass der Bundesrat nicht den Mut gefunden hat, seine mittlerweile gewonnenen Erkenntnisse in entsprechende wirkungsvolle Gesetzesänderungen umzusetzen.

Eigentlich sollte diese neueste Revision doch wohl für längere Zeit die letzte sein. Ich habe jedoch guten Grund, Ihnen hier und jetzt bereits das Gegenteil vorauszusagen. Zwar bedeuten verschiedene Anträge des Bundesrates Schritte in die richtige Richtung, aber eben viel zu kurze Schritte. Positiv seien immerhin vermerkt: vor allem die Einführung der Ausschaffungshaft im ANAG, die Möglichkeit, bei grossem Zustrom von Asylananten einschränkende Massnahmen zu ergreifen sowie die Kantonalisierung des Verfahrens. Wenn der Gesetzgeber aber schon tätig werden muss, dann sollte dies gründlich getan werden. Viertel- oder gar nur Achtel- beziehungsweise Sechzehntellösungen bringen uns nämlich nicht weiter, und in einem Jahr stehen wir vor einem noch grösseren Scherbenhaufen als heute.

Aus diesem Grunde beantrage ich Ihnen – es ist dies kein Antrag unserer Fraktion, sondern es ist ein persönlicher

Antrag – die Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat mit dem Auftrag, innert kürzestmöglicher Frist einen neuen Vorschlag für eine wesentlich restriktivere Revision des Asylgesetzes auszuarbeiten, der verschiedene Auflagen zu erfüllen hat, auf die ich später noch kurz zu sprechen komme. Eine kurze zeitliche Verzögerung ist durchaus verkraftbar, nachdem der Ständerat das Geschäft erst im Juni behandeln wird. Die geringe Verschiebung könnte sich aber mehrfach auszahlen dadurch, dass der Bundesrat im Asylbereich endlich durchgreifen würde. Offensichtlich lässt er sich aber immer noch durch die altbekannten Humanitätsduseleien und Tränendrüsendrückereien der interessierten Linken und internationalistischen Organisationen und Grüppchen beeinflussen. Erwähnt seien vorab die sogenannten Hilfswerke, für welche die Asylpolitik – seien wir doch ehrlich – längst zum Selbstzweck degeneriert ist, durch den man mit Hilfe von Steuergeldern satte Pfründen und Honorare einstreichen kann. Diese Kreise wollen sogar durch illegale Beherbergungsaktionen Tausende von abgewiesenen Wirtschaftsasylananten dem Schweizervolk mit Gewalt, gegen dessen Willen, aufzwingen, um es dadurch letztlich in einen kollektiven nationalen Selbstmord zu treiben, immer schön nach dem Motto: Pseudohumanität bis zur Selbsterstörung. Solche Leute sind meines Erachtens ihrem Geiste nach Landesverräter. Ein Grossteil der Medien und leider auch der Kirchen spendet dazu eifrigen Beifall und widmet der Berichterstattung über die angeblich so armen, sogenannten Flüchtlinge – fast durchwegs Wirtschaftsasylananten, wie die Entscheide des Bundesamtes für Polizeiwesen und des EJPD beweisen – seitenweise Raum, nicht ohne die Verhältnisse in den Herkunftsländern, beispielsweise in Sri Lanka, kräftig zu dramatisieren, wie wir in den vergangenen Wochen und Monaten immer wieder feststellen mussten. Sie kennen die massive Zunahme von Asylbewerbern in den letzten Monaten. Trotz der Einstellung von mehr Personal nimmt der Pendenzenberg und damit natürlich auch die Magnetwirkung unseres Landes ständig zu. Ein Ende ist nicht absehbar. Unser kleines Land ist, wie übrigens ganz Europa, tatsächlich im Begriff, im Zuge einer neuzeitlichen Völkerwanderung von Wirtschaftsflüchtlingen und Asyltouristen überrannt zu werden. Die bundesrätliche Stabilisierungspolitik wird dadurch endgültig zur Farce. Aus ökologischer, aber auch aus demographischer Sicht ist unser Boot längst voll. Seit dem Zweiten Weltkrieg hat die Bevölkerung der Schweiz durch die Einwanderung von über 1,5 Millionen Ausländern um mehr als 50 Prozent zugenommen. Bei steigender Bevölkerung bleiben aber alle Anstrengungen für den Umweltschutz, die in diesem Saale, namentlich von Frau Robert, sonst so gross geschrieben werden, ein Wunschtraum. Das sollten sich insbesondere alle die selbsternannten angeblichen Grünen hier im Saale merken. Jeder zusätzliche Bewohner, unabhängig von seinem Status, benötigt nämlich Platz und beansprucht Ressourcen, er verschmutzt also die Umwelt. Diese Tatsache nicht berücksichtigen zu wollen, bedeutet, den Kopf in den Sand zu stecken. Unsere Landesversorgung in Krisenzeiten ist überdies längst auch nicht mehr gewährleistet. Um einen eigentlichen nationalen Notstand zu verhindern, ist deshalb eine wirksame Verschärfung des Asylgesetzes unerlässlich. Unser Asylgesetz in der heutigen Form ist wesentlich larger als die entsprechenden Gesetze fast aller anderen europäischen Staaten. Verschiessen Sie bitte – teilweise wider besseres Wissen – die Augen vor den Tatsachen nicht. Materielle Gesetzesänderungen sind absolut unumgänglich, um die Attraktivität der Schweiz auf die Millionen unechter Flüchtlinge in aller Welt zu reduzieren. Verfahrenskosmetik allein genügt nicht. Weshalb wohl strömen im Vergleich mit ganz Europa weitaus am meisten Asylbewerber in die kleine Schweiz? Der grundsätzliche Fehler der gültigen Asylgesetzgebung liegt ja bekanntlich darin, dass in einer grösserwahnsinnigen Weise – anders kann man es nämlich nicht bezeichnen – ein Flüchtlingsbegriff eingeführt wurde, der durch das völkerrechtlich nicht abgestützte Kriterium des sogenannten «unerträglichen psychischen Drucks» eine enorme Anziehungskraft ausübt und Missbräuche geradezu

provoziert. Zusammen mit dem garantierten Anwesenheitsrecht, der luxuriösen materiellen Betreuung und den komplizierten Verfahrensregelungen ist dieser Flüchtlingsbegriff für die enorme Magnetwirkung verantwortlich, die das verantwortungslos freizügige Asylgesetz aus dem Jahre 1979 vor allem auf die Dritte Welt ausübt. Tatsächlich können ja selbst offensichtlich falsche Flüchtlinge, die keineswegs an Leib und Leben bedroht sind, damit rechnen, während Jahren gratis und umfangreich versorgt zu werden, eine Unterkunft und teilweise sogar eine Arbeitsbewilligung zu erhalten. Diese Kunde von unserer Grosszügigkeit verbreitet sich natürlich rasch auf der ganzen Welt. Mit Hilfe von skrupellosen Schlepperorganisationen werden ganze Völkerstämme illegal in unser Land geschleust. Durch die skandalöse Tatsache, dass abgewiesene Asylbewerber meist nicht mehr ausgeschafft werden, besteht faktisch ein Recht auf Asyl für beinahe alle Gesuchsteller. Ich erinnere an den Fall der Chilenen von Zürich. Diese Mängel müssen umgehend im Interesse der langfristigen Existenzsicherung des Schweizer Volkes behoben werden. Verschiessen Sie aber bitte auch nicht die Augen vor den unzähligen negativen Folgen der verfehlten heutigen Asylpolitik, mit denen die Bevölkerung fast tagtäglich konfrontiert wird: Arbeitslose und wohnungssuchende Schweizer werden zugunsten von Asylbewerbern durch die Behörden noch und noch übergangen, beispielsweise bei der Zuteilung von Sozialwohnungen. Eine merkliche Zunahme der Kriminalität von Ausländern, sowohl gegenüber Schweizern als auch vor allem zwischen Ausländergruppen, ist feststellbar. Ich erinnere an die Vergewaltigung von Schweizerinnen durch Afrikaner oder an die immer häufiger werdenden bewaffneten Krawalle innerhalb sogenannter Flüchtlingszentren. Unsere bereits vor Monaten und Jahren geäusserten Befürchtungen bezüglich des Drogenhandels durch Asylanten sind mittlerweile durch die Realität bei weitem in erschreckendster Weise übertroffen worden. Hunderte von Asylbewerbern, insbesondere Tamilen, wurden in den letzten Wochen und Monaten wegen dieses Verbrechens, das zu den schlimmsten gehört, verhaftet. Bereits im September letzten Jahres hat ja der Informationschef der Berner Kantonspolizei erklärt: «Im Moment ist die Aktivität von Tamilen auf dem Drogensektor tatsächlich unser Hauptproblem und auch jenes im Heroinhandel im Kanton Bern.» Kaum ein Tag vergeht, da nicht neue Schlagzeilen über Verbrechen von Asylanten erscheinen. Unser friedliebendes Land ist somit infolge der verantwortungslosen Asylpolitik von Bundesrat und Parlament zu einer eigentlichen Drehscheibe ausländischer Verbrecherbanden und zu einem Schauplatz für Stammesfehden geworden. Zahlreiche Beispiele bestätigen, dass bei uns in erster Linie ein Schlaraffenland gesucht wird; ist damit beispielsweise etwas Hausarbeit oder auch eine ungewohnte Kost verbunden, so stellt dies für gewisse Herren Asylanten bereits einen Grund zum Aufruhr dar. Die schweizerische Gutmütigkeit wird schamlos ausgenützt; nicht bloss können die falschen Flüchtlinge auf Kosten der Steuerzahler ein «dolce vita» führen; es ist namentlich durch die Bundesanwaltschaft in dem Ihnen wohlbekannten Bericht belegt worden, dass Tamilen Teile empfangener Fürsorgegelder an Terroristenorganisationen in Sri Lanka überweisen. Das sind Wahrheiten, die der Bundesrat auf höchst undemokratische Weise verheimlichen wollte, um das Schweizer Volk manipulieren zu können. Mit Recht fühlt sich das Volk von den eigenen Behörden durch eine solch fragwürdige Politik verraten. Die gegenwärtige Asylpolitik wird vom Schweizer Volk nicht mehr getragen. Mein Rückweisantrag verlangt deshalb die seit langem dringend notwendige Gesetzesverschärfung, die alleine eine abschreckende Wirkung auf die Flut von falschen Flüchtlingen erreichen kann, im Interesse unseres Landes und des Schweizer Volkes. Die von mir verlangten Auflagen fordern unter anderem die Ausschaffung aller abgewiesenen kriminellen und illegal eingereisten Asylanten – das ist heute nicht der Fall –, die ausschliessliche Zulassung und Prüfung von Bewerbern aus dem europäisch-abendländischen Kulturkreis, Arbeitsverbot und Naturalunterstützung für alle Asylbewerber

sowie eine Aufnahmebeschränkung im Rahmen der bundesrätlichen Ausländerpolitik.

Ganz kurz einige Bemerkungen zu den wichtigsten Einzelheiten, zum Flüchtlingsbegriff zunächst: Ich verlange, dass nur noch echte, wirklich an Leib und Leben bedrohte Flüchtlinge aus dem europäisch-abendländischen Kulturkreis anerkannt werden, deren relativ bescheidene Anzahl Gesuche ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand bewältigt werden könnte.

Zum geographischen Vorbehalt: Viele Probleme entstehen deshalb, weil die meisten Asylbewerber – vor allem solche aus uns völlig fremden Kulturkreisen, die mit dem Abendland nichts mehr gemeinsam haben – enorme Integrationsprobleme haben. Die Integration von grösseren Menschengruppen aus andern Kulturkreisen ist aber schon heute nicht mehr möglich. Wir wollen nicht, dass in der Schweiz Verhältnisse wie in Frankreich, England und in den USA auftreten, wo Rassenunruhen fast an der Tagesordnung sind. Wir wollen nicht, dass unsere kulturellen Werte, unsere nationale Identität noch mehr bedroht werden. Die Glaubwürdigkeit unserer Asylpolitik kann natürlich nur dann wiederhergestellt werden, wenn abgewiesene Asylbewerber wirklich ausnahmslos ausser Landes geschafft werden. Dass der Bundesrat sich bezüglich der Tamilen viel zu spät zu einem mutigen Entscheid durchringen konnte, obwohl diesen Asylanten in ihrem Land keinerlei Gefahr seitens der Behörden droht und sie jederzeit als freie Bürger nach Sri Lanka zurückkehren können, hat viel zur Verschärfung der Problematik beigetragen.

Von wesentlicher Bedeutung ist ferner, dass alle Asylanten, die ein Verbrechen oder Vergehen begangen haben, ausnahmslos ausser Landes geschafft werden. Tatsächlich ist dies heute nicht der Fall. Man mutet dem Schweizer Volk zu, eine steigende Zahl Verbrecher zu dulden und sogar noch zu finanzieren. Der Unmut im Volk über den heutigen Zustand wächst glücklicherweise täglich. Bewahren wir das Boot Schweiz vor dem Untergang, bevor es zu spät ist. Der humanitären Tradition unseres Landes entspricht es, eine beschränkte, verkraftbare Anzahl wirklich an Leib und Leben gefährdeter Menschen aufzunehmen. Diese Politik unterstützen wir voll und ganz, wenn die gegenwärtige Krise überwunden ist. Unser kleines Land kann aber nicht die ganze Welt aufnehmen, wenn es nicht selbst untergehen soll. Keinesfalls darf die verlangte Globallösung für Tausende von Asylanten beschlossen werden, wie dies eine Minderheit der Kommission will. In einem solchen Fall wäre das Referendum sicher.

Ich appelliere zum Schluss an Ihre Verantwortung als gewählte Vertreter des Schweizer Volkes – nicht von Ausländern – und erinnere Sie an unsere Eides- und Gelübdeformel, die lautet: «Ich schwöre (oder gelobe), die Verfassung und die Gesetze des Bundes treu und wahr zu halten, die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu wahren, die Unabhängigkeit des Vaterlandes, die Freiheit und die Rechte des Volkes und seiner Bürger zu schützen und zu schirmen und überhaupt alle mir übertragenen Pflichten gewissenhaft zu erfüllen.» Wenn Sie dies tun wollen, dann können Sie nur meinem Rückweisantrag zustimmen.

Leuenberger Moritz: Ich knüpfe am Votum an, das unmittelbar vor mir gehalten wurde, nämlich an demjenigen von Frau Robert. Sie sagte, diese Gesetzesrevision bringe uns nur eine Scheinlösung. Aufgeschreckt durch die Wahlen in verschiedenen Kantonen und Gemeinden, aufgeschreckt durch den Berg immer noch nicht bewältigter Asylgesuche, aufgeschreckt auch durch die Nachricht, dass Tamilen mit Heroin handeln – eine Nachricht, die merkwürdigerweise ausgerechnet an dem Tag veröffentlicht wurde, als die nationalrätliche Kommission ihre Sitzung abhielt, wobei gleichzeitig betont wurde, dass der Umstand seit Monaten bekannt gewesen sei: eine zeitliche Terminierung, die in den Kommissionsberatungen durchaus Folgen zeitigte – aufgeschreckt durch all diese Nachrichten also will der Bundesrat und eine Mehrheit der Kommission nun endlich etwas tun. Man will die Sache in den Griff bekommen.

Was kann ein Gesetzgeber tun? Er kann die Gesetze ändern. Also ändern wir wieder einmal das Asylgesetz. Dabei wäre es viel wichtiger, dieses Gesetz einmal anzuwenden anstatt es dauernd zu revidieren. Wir befürchten auch, dass vor lauter Tatendrang und vor lauter Revisionsucht der Inhalt dieser Gesetzesänderung viel zu wenig angesehen wird. Wir sind drauf und dran, ein administratives Chaos zu kodifizieren. Ich rede weder von einem «liberalen Kern» des Asylgesetzes noch von einer «humanitären Tradition», die es zu erhalten gelte. Ich spreche weder vom «toleranten Grundgehalt» noch vom Flüchtlingsbegriff, an dem wir nicht rütteln wollen. Die stete Repetition solcher hehren Grundsätze will doch nur das schlechte Gewissen übertünchen, dass sie längst nicht mehr eingehalten werden. Ich spreche nun zu den Damen und Herren, die an Effizienz glauben, die etwas tun wollen, die sauberen Tisch machen wollen, die nun endlich Ruhe vor diesem Problem haben möchten. Sie schlagen uns mehrheitlich die Kantonalisierung des Verfahrens vor. Ich sage Ihnen: Mit dieser Kantonalisierung erreichen Sie, die Sie mit Effizienz etwas erreichen wollen, überhaupt nichts oder höchstens das Gegenteil dessen, was Sie wollen.

Auch ich hatte früher diese Krankheit. Wenn ich zuhause den Schreibtisch voller unerledigter Post hatte, die ich bewältigen musste, dann trug ich diesen riesigen Berg ab und legte ihn auf einen anderen Tisch oder auf mehrere andere Tische. So hatte ich dann «sauberen Tisch». Die Arbeit war aber nicht getan. Was Sie hier machen, ist genau dasselbe. Sie haben einen Bundespendenzenberg, und um ihn abzutragen, wollen Sie das Verfahren kantonalisieren. Und was werden Sie ernten? 25 kantonale Pendenzenberge! Wie Sie wissen, sind die Kantone ja schon heute, bei der geringen Arbeit, die sie zu bewältigen haben, im Rückstand. Kommt dazu, dass der Bundesrat selbst in seiner Botschaft schreibt, in 80 Prozent aller Fälle müsse dann trotzdem noch ein Bundesbeamter eine zweite Befragung durchführen.

Die Doppelspurigkeit, die Sie abbauen wollen, bleibt also. Wir hätten einen anderen Vorschlag gehabt, nämlich, dass das kantonale Verfahren vollständig abgeschafft wird – wir haben einen entsprechenden Minderheitsantrag gestellt – und dass der Bund eine einzige Befragung durchführt. Was hat es alles gebraucht, bis sich die Beamten im Bundesamt für Polizeiwesen einigermaßen haben organisieren können, bis sie Gruppen bildeten, die sich nach verschiedenen Herkunftsländern der Asylbewerber ausbildeten. Jetzt klappt das einigermaßen, doch vermögen sie immer noch nicht, die Gesuche in kurzer Zeit zu bewältigen. Und Sie glauben, die Kantone, die nicht über ein solches Personal verfügen, könnten das dann einfach so schaffen. Das ist eine Vogel-Strauss-Politik, eine Scheinlösung.

Die Kommission hat das im Grunde genommen auch eingesehen. Sie hat dann doch wieder ein Hintertürchen geöffnet, indem sie Artikel 15 Absatz 7 geschaffen hat, der besagt: «Der Bundesrat kann im Einvernehmen mit den Kantonen bestimmen, dass das Verfahren im Kanton ganz und teilweise durch Bundesbehörden durchgeführt wird.» Zunächst wird also kantonalisiert, dann folgt aber dieser Artikel, d. h. vielleicht trotzdem wieder eine Bundeslösung. Die Revision ist nicht durchdacht und bringt Ihnen, die Sie Effizienz wollen, überhaupt nichts.

Es gibt einige Vorteile in der Revision, die die SP-Fraktion diskutieren möchte. Es sind dies die von der Kommission mehrheitlich vorgeschlagene Globallösung und der Vorschlag, die Asylbewerber auf die Kantone und auf die Gemeinden zu verteilen. Diese Vorteile will unsere Fraktion mit Ihnen diskutieren, da sie sich von ihnen etwas erhoffen kann. Darum tritt sie mehrheitlich auf die Revisionsvorlage ein, ist aber einstimmig der Meinung, dass sie, wenn diese Kantonalisierung beschlossen wird, geschlossen gegen die Asylgesetzesrevision auftreten wird.

Nussbaumer: Die CVP ist für Eintreten auf diese zweite Revisionsvorlage. Trotz des vorherigen Votums repetiere ich, dass die CVP nicht müde wird, für die Verwirklichung

der Menschenrechte in der gesamten Völkergemeinschaft einzustehen. Unser Land weist das höchste Pro-Kopf-Einkommen der Welt auf; es verfügt über eine gesunde Wirtschaft und über starke Banken. Unser Reichtum, ein Zeichen des Fleisses und der Sparsamkeit unseres Volkes, ermöglicht es uns, den Bedrängten und Verfolgten zu helfen, um unseren Ruf als humanitäres Land durch die Hilfe für bedrohte Menschen immer neu zu bestätigen. Ausgehend von der rauhen Wirklichkeit heutiger Asylpolitik können wir nicht ableugnen, dass sich das politische Klima auf diesem Gebiet ungeheuer verhärtet hat. Die Toleranzgrenze ist sehr niedrig geworden. Extremismus und Fremdenhass können nur in einem Klima von Verunsicherung und Angst gedeihen. Wer von vorneherein mit Konzessionen jenen entgegenkommt, die darangehen, dem arglosen Volk Ueberheblichkeit und Klassendenken zu lehren, der wird, ohne es zu merken, ein Instrument im Dienste der Fremdenfeindlichkeit. In dieser Beziehung leben wir in einer ganz widersprüchlichen Zeit. Wie rasch erliegen jetzt sogar jene, die mit Empörung unsere Väter tadelten, sie hätten während des Zweiten Weltkrieges arme Verfolgte abgewiesen, den gegenwärtigen xenophoben Strömungen! Trotz dieses harten Massstabes sind sie daran, dasselbe Unrecht zu wiederholen, obschon der materielle Wohstand es heute erlauben würde, viel grosszügiger mit verfolgten Menschen umzugehen, als unsere – selbst bedrängten – Vorfahren es während des Krieges vermochten.

Die CVP verkennt nicht, dass der grösste Teil der Asylsuchenden Einlass begehrt, um einen Arbeitsplatz zu finden. Alle diese Menschen sollen in der ganzen Schweiz nach einheitlichen Kriterien befragt, ausgesondert und, sofern ihr Gesuch abgelehnt wird, zurückgeschickt werden. Dabei sind vorläufig jene aufzunehmen, die bei der Rückkehr in ihr Land verfolgt oder gar getötet würden. Für echte Flüchtlinge, deren Gesuch bewilligt wird, und für die nicht zurückschiebbaren hat es in unserem Land immer genügend Platz. Der Bundesrat bereitete die Revision des Asyl- und Ausländergesetzes vor, in das er wichtige und richtige Verfahrensänderungen einbauen will. Die CVP anerkennt das entschlossene Vorgehen von Frau Bundesrätin Kopp und dankt ihr dafür. Das Kernstück der Vorlage stellt die Aenderung von Artikel 9 des Asylgesetzes dar. Am 11. Juli 1985 schickte der Bundesrat seinen Entwurf in die Vernehmlassung. Laut diesem Entwurf soll die Asylgewährung in Ausnahmesituationen nicht nur in Zeiten erhöhter Spannung oder Kriegen, an denen die Schweiz nicht beteiligt ist, zur Anwendung kommen. Neu soll auch eine solche Ausnahmesituation bei grossem Zustrom von Asylsuchenden in Friedenszeiten bestehen, wenn die Aufnahmemöglichkeit des Bundes und der Kantone ausgeschöpft sind.

Der Kanton Waadt trifft im Vernehmlassungsverfahren mit einer Bemerkung zu diesem Vorschlag ins Schwarze: «Encore faut-il bien se rendre compte qu'il ne serait pas très facile de déterminer à partir de quand une énorme affluence de requérants d'asyle en temps de paix dépasse les possibilités d'accueil de la confédération et des cantons.» Die Nordwestschweizerkantone schreiben in der Vernehmlassung: «Wir hegen starke Zweifel, ob jemals klar definiert werden kann, wann die Aufnahmemöglichkeit des Bundes und der Kantone erschöpft sind. Teilweise besteht die Ansicht, dieser Zustand sei heute schon erreicht, gleichzeitig sind andere der Meinung, das Boot sei nie voll.» Am 4. Oktober wurde aus NA-Kreisen eine parlamentarische Initiative eingereicht, worin genau der Text, den der Bundesrat in die Vernehmlassung schickte, abgeschrieben worden ist.

Den Bedenken der Kantone trug der Bundesrat leider kaum Rechnung, im Gegenteil. Es soll nun bei einem ausserordentlich grossen Zustrom in Friedenszeiten in der Schweiz nur noch solange Asyl gewährt werden, wie es die Umstände erlauben. Diese Lösung öffnet willkürlicher Verweigerung oder Gewährung von Asyl Tür und Tor. Das ist der Grund, weshalb die CVP den Vorschlag des Bundesrates und der Kommissionsminderheit zu Artikel 9 ablehnt.

Wir glauben den Beteuerungen von Frau Bundesrätin Kopp,

dass sie den Asylbegriff nicht relativieren wolle. Was geschieht aber, wenn sie einmal nicht mehr im Bundesrat ist oder wenn sie, was noch wahrscheinlich ist, einmal das Departement wechselt? Ein neuer Departementschef könnte bei einem Zustrom von 10 000 Asylsuchenden der Meinung sein, das Boot sei voll.

Die allgemeinen Grundsätze der CVP-Asylpolitik zielen darauf ab, die Anliegen der eigenen Bevölkerung, ihre Sorgen und Bedürfnisse voll zu berücksichtigen. Das Asylrecht darf des weiteren nicht dazu dienen, ausländerrechtliche Bestimmungen zu umgehen. Es gilt, zwischen den Rechtsgütern aller Betroffenen klug abzuwägen, um den grossen Zustrom der Asylsuchenden zu bewältigen. Unser Asylgesetz hat sich bewährt; Aenderungen sollen der Verfahrensbeschleunigung und dem raschen Abbau der Pendenzen dienen. Die Artikel 14, 15 Absatz 7 und 16 Absatz 1 in der Fassung der Kommissionsmehrheit stellen zusammen einen wesentlichen Schritt zur Verwirklichung der Motion Bonny dar.

Die CVP sieht in dieser griffigen Aenderung eine Alternative zu unnötiger Gesetzesrevision nach Artikel 9. In diesem Zusammenhang ist schwer verständlich, wieso es sich der Bundesrat mit der Beantwortung der Motion Bonny so schwer macht. Die CVP wird darauf achten, dass bei der Neuregelung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen eine klare Regelung getroffen wird.

Zur Aenderung des Ausländergesetzes nur soviel: Anlässlich der Kommissionsberatungen zeigte es sich, dass die Revision des ANAG zu sehr mit der Asylantenbrille angegangen worden ist. Jede Revision trifft indessen alle Ausländer. Kommissionspräsident Fischer hat zu Recht heute auf diesen Umstand hingewiesen. Wir dürfen durch Aenderungen am Ausländergesetz die Interessen der übrigen Ausländer in unserem Land nicht übersehen oder gar schmälern.

Im Namen der CVP-Fraktion bitte ich Sie, auf die zweite Revision des Gesetzes und des Ausländergesetzes, sowie auf die Aenderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes einzutreten und die Nichteintretens- oder Rückweisungsanträge allesamt abzulehnen.

Lüchinger: Wir haben unser Asylgesetz im Jahre 1978/79 in einer Zeit geschaffen, in welcher jährlich ungefähr 1000 Asylbewerber in unser Land kamen, vorwiegend aus den kommunistischen Ostblockstaaten. Wir standen damals unter dem Eindruck der weitherum kritisierten Asylpolitik der Schweiz im Zweiten Weltkrieg und auch unter dem Eindruck der grauenvollen Tatsache der nationalsozialistischen Judenvernichtungslager, welche ja auch mit unserer Asylpolitik im Zweiten Weltkrieg in Zusammenhang gebracht werden, indem ein Teil der an unserer Grenze abgewiesenen Juden schliesslich dorthin gelangte. Geprägt von diesem Eindruck ist unser Asylgesetz im Jahre 1978/79 mit sehr viel Idealismus geschaffen worden, aber auch mit ein wenig Weltfremdheit. Vor allem haben wir damals im Gesetz unseren Bundesbehörden nicht die notwendige Bewegungsfreiheit eingeräumt, um auf neue Situationen reagieren zu können. Das wollen wir nun mit dieser zweiten Asylgesetzrevision korrigieren.

Die Lage hat sich seit 1978 grundlegend geändert. Das weltweit immer noch gewaltige Flüchtlingsproblem ist überlagert worden von einem ganz neuen Phänomen, nämlich von einer Völkerwanderungswelle, die sich aus den armen Südstaaten in die reichen, industrialisierten Nordstaaten bewegt und durch die modernen Transport- und Kommunikationsmittel begünstigt wird. Von dieser Welle sind alle europäischen Staaten betroffen. Bringt man aber die Zahl der Asylbewerber ins Verhältnis zur Bevölkerungszahl der verschiedenen Einwanderungsländer, so gehört die Schweiz zu den von dieser Bewegung am stärksten getroffenen Staaten. Es entspricht dieser veränderten Lage, dass nur noch etwa 17 Prozent der Asylgesuche in der Schweiz gutgeheissen werden. 1978 waren es 90 Prozent. 83 Prozent der Bewerber erfüllen heute die Bedingungen unseres sehr grosszügig gefassten Flüchtlingsbegriffes nicht mehr. Was uns Probleme macht, sind nicht die Flüchtlinge, sondern die

unechten Asylanten, welche nicht wegen einer persönlichen Bedrohung in ihrer Heimat in die Schweiz kommen, sondern weil die wirtschaftlichen und auch die allgemeinpolitischen Verhältnisse in ihrer Heimat schlecht sind.

Im Grunde genommen reden wir in der Asylpolitik dauernd aneinander vorbei. Hilfswerke, kirchliche Kreise und andere sehr weitherzig und idealistisch gesinnte Mitbürger sprechen immer von den Flüchtlingen. Bei den Flüchtlingen bestehen aber, wie gesagt, keine Probleme, und es bestehen im Grunde genommen auch keine Meinungsdivergenzen. Die Flüchtlinge sollen bei uns immer Asyl erhalten, da besteht keine Differenz, mindestens solange nicht, als es zu keinen extremen Ausnahmesituationen kommt. Was uns Sorgen und Probleme bereitet, sind die unechten Asylanten, die Einwanderer jener Völkerwanderungsbewegung, von der ich sprach. Die Schweiz kann wegen ihrer starken Bevölkerungsdichte und wegen dem schon bestehenden grossen Ausländeranteil kein Einwanderungsland sein, vor allem kein Masseneinwanderungsland. Das müssen wir ganz klar feststellen.

Weil unser weitherziges Asylgesetz für eine solche Einwanderung missbraucht wurde, habe ich im März 1984 im Auftrage der freisinnig-demokratischen Fraktion die Motion für die zweite Asylgesetzrevision eingereicht, über die wir jetzt verhandeln. Die grosse Zahl der Revisionspunkte zeigt heute, wie notwendig der damalige Vorstoss war. Die freisinnig-demokratische Fraktion stimmt der Vorlage des Bundesrates zu und widersetzt sich allen Versuchen, sie im Detail zu verwässern. Unter Verwässerung verstehen wir jeglichen Versuch, die angestrebte grössere Beweglichkeit im Vollzug wieder zurückzubinden. Wir dürfen nicht in die gleichen Fehler zurückverfallen wie 1978, als wir den Vollzugsbehörden viel zu enge Fesseln anlegten, oder wie im Jahre 1981, als wir bei der ersten Revision des Gesetzes die ganze Tragweite des Problems noch nicht erkannten und daher den Revisionsschritt viel zu knapp bemassen. Wir wollen nicht in drei Jahren gezwungen sein, ein drittes Mal zu revidieren. Die freisinnig-demokratische Fraktion stimmt daher auch der vom Bundesrat beantragten erweiterten Ausnahmeklausel von Artikel 9 des Asylgesetzes zu. Ich erinnere daran, dass im Jahre 1978 bei der Ausarbeitung des Asylgesetzes die vorbereitende nationalrätliche Kommission eine gleichartige Ausnahmeklausel beantragt hatte, die dann aber in der auf etwas hoher Ebene geführten, idealistischen Debatte im Ratsplenum untergegangen ist.

Im Mittelpunkt der Angriffe auf die heutige Revisionsvorlage steht seit Wochen die Einführung der Möglichkeit eines blossen Aktenentscheides beim zuständigen Bundesamt mit einer gleichzeitigen Aufwertung der Befragung in den Kantonen. Es geht um das, was die Kritiker und was auch Herr Moritz Leuenberger unrichtigerweise als die Kantonalisierung des Verfahrens bezeichnen. Man hat daraus eine regelrechte Dogmenfrage gemacht, als ob damit die schweizerische Asylpolitik stehe oder falle. Die freisinnige Fraktion teilt diese Kritik nicht.

Die Kommission hat überdies zusätzliche Flexibilitäten in das Gesetz eingebaut, welche neue Entwicklungen ohne Gesetzesänderungen möglich machen. Ich denke insbesondere an die mögliche Schaffung von kantonalen oder auch interkantonalen Auffangzentren, in welche u. a. auch die Befragung der Asylbewerber verlegt werden könnte, und zwar auch unter Mitwirkung von Mitarbeitern des dann entscheidenden Bundesamtes. Diese Möglichkeit ist jetzt ebenfalls im Gesetz vorgesehen.

Die freisinnig-demokratische Fraktion lehnt ein Rückkommen auf die von der Mehrheit der Kantone entschieden abgelehnte Globallösung für sehr alte Asylbegehren ab, und zwar auch in der Form eines selbständigen Bundesbeschlusses. Die dazu vorliegenden drei Anträge bedingen trotz der Globallösung immer noch eine individuelle Prüfung eines jeden Einzelfalles. Sie bringen daher nur geringe Verfahrenseinsparungen, dafür aber wahrscheinlich einen Referendumskampf. Härtefälle können auch ohne Globallösung grosszügig berücksichtigt werden, und es gehört ja eigentlich zum Härtefall, dass man individuell prüft und

entscheidet und nicht global. Statt eines ständigen Hin und Her brauchen wir jetzt in der Asylpolitik eine klare und konsequente Linie, in welche das Volk Vertrauen haben kann. Wir brauchen Einfachheiten und eine Beruhigung der Lage.

Ich habe gesagt, dass die Schweiz kein allgemeines Einwanderungsland sein könne und wir diese Ueberzeugung konsequent durchsetzen müssten. Aber wir können weder die grosse, echte Flüchtlingsbewegung noch die Ursache der vorhandenen Völkerwanderungswelle ignorieren. Unser helfender Einsatz muss sich über eine aktivere Flüchtlingsausserpolitik vollziehen. Ich habe mich schon vor zwei Jahren für eine solche eingesetzt, allerdings mit geringem Erfolg. Ich habe darum heute zum gleichen Anliegen eine Interpellation eingereicht, in der Hoffnung, es werde noch in diesem Jahr eine breite Debatte darüber hier stattfinden. Sie können mir nun sagen, das sei ein Akt des schlechten Gewissens. Es ist aber meine feste Ueberzeugung, dass wir den echten Flüchtlingen aus fernen Ländern, aber auch den weitesten Wanderern der Armut besser helfen, wenn wir ihnen in ihrem eigenen Kulturkreis beistehen, statt sie um jeden Preis in die für sie fremde und leider oft auch feindliche Umgebung unseres Landes aufnehmen zu wollen.

Ich habe diese Interpellation nach Rücksprache mit einem Mitarbeiter von Herrn Bundesrat Aubert formuliert. Sie beinhaltet damit keine Spitze gegen das EDA, im Gegenteil. Es geht mir um den Versuch, die Ausserpolitik etwas vermehrt in das Parlament und auch in das Volk zu tragen, wie das gestern in verschiedenen Abstimmungskommentaren zum UNO-Entscheid postuliert wurde.

Namens der freisinnig-demokratischen Fraktion beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und die Nichteintretenanträge abzulehnen.

M. Bonnard: Le groupe libéral entre en matière. Il a appelé de ses vœux le projet qui nous est aujourd'hui soumis. Il en approuve le principe comme il approuve la politique que suit actuellement le Conseil fédéral en matière d'asile. Cette politique est à la fois ferme et humaine. Elle est ressentie comme telle dans les cantons. Nous n'en demandons pas moins, nous n'en demandons pas non plus davantage. Et nous remercions le Conseil fédéral et spécialement Mme Kopp, conseillère fédérale. Nous leur disons notre confiance dans ce dossier difficile comme nous assurons le Délégué aux réfugiés de notre appui.

D'une façon générale, nous considérons le projet du gouvernement comme équilibré. Contrairement à ce qu'affirmait Mme Robert, tout à l'heure, ce projet ne vise pas à tranquilliser le bon peuple. Il est tout simplement destiné à permettre à la Confédération de pratiquer sa politique traditionnelle d'asile sans se laisser écraser par des montagnes de dossiers qui l'empêchent de voir les cas dignes d'intérêt.

Dans sa version originale, notre loi sur l'asile de 1979 était sans doute trop perfectionniste. Elle poussait la préoccupation de l'Etat de droit à un degré rarement atteint. Aussi bien, elle n'a pas résisté à l'épreuve des faits. Son application a conduit à la faillite du système qui avait été envisagé. Il fallait dès lors réformer, simplifier tout en sauvegardant les droits fondamentaux des requérants d'asile. A notre avis, le Conseil fédéral a réussi l'opération.

Les adversaires du projet mettent l'accent d'une façon unilatérale sur les seuls droits des requérants d'asile. Ils en veulent la protection absolue et totale. Ils en souhaitent même le développement, au moins sur certains points. Cette position maximaliste est à double tranchant. Elle pourrait se retourner contre les requérants d'asile eux-mêmes. En effet, l'excès dans la protection des droits conduirait à de nouveaux risques d'engorgement des voies administratives et, par conséquent, à de nouveaux ralentissements des procédures.

Le projet qui nous est soumis propose deux réformes que nous soutenons sans réserve. La première touche la clause échappatoire de l'article 9. La proposition du Conseil fédéral, appuyée par la minorité de M. Steinegger, nous convient. Les faits que nous avons connus, au cours de ces

dernières années, nous ont montré qu'il fallait pouvoir être plus restrictif aussi lorsque, en temps de paix, se produit un afflux extraordinaire de réfugiés. Le Conseil fédéral ne pourra faire qu'un usage très modéré de cette clause nouvelle, de ce pouvoir supplémentaire. Nos engagements internationaux lui interdiront tout abus. Il disposera, néanmoins, de la petite marge de manœuvre supplémentaire dont les faits ont démontré qu'il avait besoin. La majorité se satisfait, quant à elle, d'une demi-mesure. Elle ne veut agir que sur la liquidation des dossiers, sur le rythme de cette liquidation. Elle se refuse à agir sur le volume même de l'afflux des réfugiés. Cette solution est boiteuse. Sa réalisation demande plus de temps et surtout elle n'élimine pas les risques d'engorgement. Nous la rejetons comme nous refusons la proposition de la minorité Pitteloud qui entend maintenir la solution actuelle purement et simplement pour des motifs qui m'apparaissent plus doctrinaires que réalistes, et cela malgré les conséquences préjudiciables que l'état actuel a pour les intérêts des réfugiés eux-mêmes.

Le second point important est celui de la procédure. Notre groupe votera la solution de la majorité qui reprend le projet du Conseil fédéral tout en le complétant. La minorité considère que sur ce point le projet est inacceptable parce, dit-elle, il équivaut à une cantonalisation de la procédure. Elle se trompe manifestement. Il n'y a pas de cantonalisation. Le projet vise très modestement à associer un peu plus les cantons à la procédure en leur confiant l'audition de base. Mais elle les oblige à respecter scrupuleusement toutes les règles de procédure qui sont destinées à garantir les droits du requérant d'asile. En revanche, la Confédération garde pour elle seule le pouvoir de décision. D'ailleurs si elle en éprouve le besoin, elle pourra toujours entendre, elle aussi, le requérant. La procédure pourra être ainsi accélérée dans les cas clairs, mais le droit du requérant d'être entendu personnellement est entièrement et complètement garanti. Si les auditions faites dans les cantons devaient s'avérer insuffisantes, la Confédération aura le pouvoir d'y remédier. Ainsi les requérants d'asile ne courent pas de risques quant à la protection de leurs droits et leurs demandes pourront être traitées plus rapidement. Là encore, la minorité me paraît se laisser emporter par des considérations plus doctrinaires que réalistes. Nous ne la suivons pas.

La commission vous propose de reprendre la solution globale que le Conseil fédéral avait soumise il y a quelques mois et que les cantons n'ont pas voulu. Nous approuvons le principe de cette solution globale. Nous pensons toutefois qu'elle doit faire l'objet d'un arrêté distinct et séparé. M. Coutau a présenté sur ce point une proposition qu'il développera et qu'il motivera. Je ne m'étends donc pas sur ce sujet maintenant.

Enfin, nous entrons en matière sur le projet de modification de la loi sur les étrangers. Nous approuvons, en particulier, la nouvelle institution de l'admission provisoire et nous vous recommandons d'en faire autant. Nous vous invitons, en conclusion, à rejeter les propositions de non-entrée en matière et de renvoi. Pour conclure, vous me permettrez de dire à M. Ruf que si la tranquillité dans ce pays court quelques risques, ce n'est pas à cause des étrangers mais à cause de lui.

Hofmann: Ist eine Revision des Asylgesetzes und des Ausländergesetzes notwendig? Wie stellt sich die SVP-Fraktion zu dieser Frage und zu den Anträgen des Bundesrates?

Beim Bund liegt bekanntlich ein Berg von unerledigten Asylgesuchen. Unehnte Flüchtlinge bleiben zum Teil in unserem Land, auch wenn sie es gemäss einem negativen Entscheid verlassen sollten. Die Asylpolitik ist daher für das innenpolitische Klima unseres Landes tatsächlich zu einer Belastung geworden. Die SVP-Fraktion ist der Ansicht, dass das geltende Asylgesetz und die dazu gehörenden Verordnungen als rechtliche Instrumente den Anforderungen der Situation nicht mehr gerecht zu werden vermögen. Aus staatspolitischen Erwägungen ist zwar die rasche Abfolge von Aenderungen eines Gesetzes bedenklich. Leider kommen wir jedoch nach unserer Auffassung nicht um eine

Revision des Asylgesetzes herum, wenn wir eine genügende Handlungsfähigkeit in der Asylpolitik zurückgewinnen wollen. Die Änderungen sind dabei so vorzunehmen, dass das neue Asylrecht den sich ändernden Verhältnissen während möglichst langer Zeit zu genügen vermag. Es müssen Instrumente geschaffen werden, die eine kontrollierbare und kontrollierte Asylpolitik sicherstellen.

Die SVP-Fraktion unterstützt somit die Revision des Asylgesetzes und des Ausländergesetzes und lehnt die Nichteintretensanträge ab.

Zum Rückweisungsantrag von Herrn Ruf konnte unsere Fraktion nicht Stellung beziehen. Persönlich halte ich ihn für zu extrem. Ich ersuche Sie, diesen Rückweisungsantrag abzulehnen.

Wie stellt sich nun die Fraktion der SVP zu den vom Bundesrat beantragten Gesetzesänderungen?

1. Wir begrüßen die beantragte Beschleunigung des Verfahrens bei der Prüfung der Asylgesuche. Die heute übliche Verfahrensdauer bei den einzelnen Gesuchen ist zu lang, was sowohl unter rechtsstaatlichen wie auch humanitären Gesichtspunkten äusserst fragwürdig ist. Selbstverständlich muss die Rechtsstaatlichkeit des Prüfungsverfahrens gewährleistet bleiben. Das Verfahren kann aber vereinfacht, gestrafft und abgekürzt werden. Wenn gründlich abgefasste kantonale Einvernahmeprotokolle vorliegen und es sich um eindeutige Fälle handelt, soll das Bundesamt für Polizeiwesen den Asylentscheid aufgrund des kantonalen Voraktenverfahrens treffen können, ohne dass der Asylgesuchsteller nochmals angehört wird. Wir stimmen diesem Antrag des Bundesrates zu.

2. Wir unterstützen den Antrag des Bundesrates auf eine konsequente Wegweisung von Asylbewerbern, deren Gesuch negativ entschieden worden ist. Bei der Bewältigung des Asylantenproblems wird kein Fortschritt möglich sein, wenn Asylbewerber, deren Gesuche abgelehnt wurden, weiterhin in unserem Lande verbleiben können, oder wenn abgewiesene Asylbewerber lediglich kurzfristig ausreisen, um hernach wieder einreisen und ein neues Gesuch stellen zu können. Gewisse Kreise der Kirchen und Hilfswerke scheinen den Ernst der Lage noch nicht erfasst zu haben. Die Kirchen- und Flüchtlingshilfeorganisationen erachten es als selbstverständlich, dass ein positiver Entscheid zugunsten eines Asylbewerbers rechtskräftig wird, nur sollten sie dies auch im negativen Falle tun. Weder eine blinde Solidarisierung mit den Asylbewerbern noch fremdenfeindliche Tendenzen dürfen die Asylpolitik bestimmen.

3. Wir unterstützen die Einführung einer Rückkehrhilfe an heimkehrende Asylbewerber, wenn es sich um mittellose Gesuchsteller handelt, wie es der Bundesrat beantragt. Auch dadurch soll ein Beitrag zur Bewältigung des Asylproblems geleistet werden.

4. Um bestehende Vollzugsschwierigkeiten bei der Wegweisung von abgewiesenen Asylbewerbern zu beheben, stimmen wir der Einführung einer möglichen Ausschaffungshaft zu. Wir hoffen, dass bereits die Möglichkeit einer solchen Ausschaffungshaft eine präventive Wirkung haben wird, so dass sie nur selten oder überhaupt nicht angewendet werden muss.

5. Wir müssen anstreben, dass das erneut revidierte Asylgesetz auch bei aussergewöhnlichem Zustrom von Asylbewerbern zu genügen vermag. Wir unterstützen deshalb den Antrag des Bundesrates in Artikel 9 Absatz 2, wonach der Bundesrat – in Abweichung vom Gesetz – die Voraussetzung für die Asylgewährung und die Bestimmung der Flüchtlinge einschränkend regeln und besondere Verfahrensbestimmungen aufstellen kann, wenn besondere Verhältnisse dies verlangen.

Wir halten diese sogenannte Notstandsklausel für angezeigt. Der Bundesrat ist verpflichtet, der Bundesversammlung über die von ihm beschlossenen Abweichungen sofort Bericht zu erstatten. Er sichert in der Botschaft auch zu, dass die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und Nicht-rückschiebung von echten Flüchtlingen eingehalten wer-

den. Wir sehen deshalb keinen Grund, die Notstandsklausel abzulehnen.

In bezug auf die Revision finden ferner folgende Anträge der Kommission unsere Zustimmung:

1. dass die Kantone interkantonale Aemter errichten können, wo sich die Asylgesuchsteller nach ihrer Ankunft in der Schweiz zu melden haben.

2. dass die Unterstützung von Asylgesuchstellern durch die Kantone nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen ausgerichtet wird.

Dagegen lehnen wir heute den Antrag auf eine Globallösung für die Asylgewährung ab, wie sie die Mehrheit der Kommission für Asylbewerber, die ihr Gesuch vor dem 1. Januar 1983 eingereicht haben, wieder vorsieht. Wir halten die Verknüpfung einer Globallösung mit der Gesetzesrevision für sachlich unnötig und politisch riskant. Wenn wir nun das Gesetz revidieren und dabei dem Bundesrat neue Instrumente in die Hand geben, unter anderem zur Abkürzung der Verfahrensdauer, sollte es möglich werden, auch die alten Pendenzen aufzuarbeiten. Menschliche Härtefälle sind individuell anzugehen. Während einerseits die Aufnahme von echten Flüchtlingen zur humanitären Aufgabe der Schweiz gehört, muss andererseits der bewusste oder unbewusste Missbrauch zur Umgehung der Ausländerbeschränkung behoben werden. Durch Globallösungen würden wir einen Teil dieser Umgehungen sanktionieren.

Zum Abschluss betont die SVP-Fraktion, dass eine aktive Asylpolitik immer auch Aussenpolitik ist. Der Bundesrat ist aufgefordert, seine diplomatischen Instrumente so weit wie möglich immer wieder an den Aspekten des Flüchtlingsproblems auszurichten. So ist mit den Ursprungsländern der Asylsuchenden und deren Nachbarstaaten immer wieder das Gespräch aufzunehmen, um die Gründe zur Flucht abzubauen oder die Rückreise ins Ursprungsland durch Garantien seitens deren Regierungen absichern zu lassen. Ebenso hat der Bundesrat gegenüber jenen Staaten, die dem Flüchtlingsstrom mit Transit-Visa Vorschub leisten, immer wieder energisch mit diplomatischen Schritten den Standpunkt der Schweiz klarzulegen. Der Bundesrat darf sicher sein, dass ihn die SVP in einer gradlinigen und konsequenten Haltung in der Asylpolitik voll und ganz unterstützen wird.

Günter: «Meister, die Arbeit ist getan, darf ich sie gleich flicken?» Das könnte das Motto sein, unter dem die bisherigen Asylgesetzrevisionen standen. Mangelnde politische Weitsicht ist die Folge, wenn man sich unter dem Druck der Ereignisse und innenpolitischen Meinungsumschwünge übereilt zum Handeln gezwungen fühlt. Man vermag dann nicht mehr, allgemeinverbindliche und lange Zeit gültige Gesetze zu schaffen.

Die LdU/EVP-Fraktion hat Ihnen im Juli 1984 eine grundlegende Änderung des Asylgesetzes vorgeschlagen. Sie haben sie damals verworfen. Wir wollten, dass der ganze Bereich in die Kompetenz des Bundes übergeht, von der Aufnahme der Flüchtlinge über die Betreuung bis zum Asylentscheid und zur allfälligen Rückschaffung. Denn wir haben es nicht mit einem Tagesproblem zu tun, allenfalls mit einer tagespolitischen Aktualisierung. Die zunehmenden Flüchtlingsströme, die Völkerwanderungen wegen des wirtschaftlichen Nord-Süd-Gefälles werden in Zukunft nicht abnehmen. Es gibt keinen Hinweis, dass unsere Welt friedlicher wird oder gar, dass die Reichen zunehmend geneigt wären, mit den Armen zu teilen. Im Gegenteil, Abkapseln und Schützen, «Jeder für sich und Gott für uns alle» heissen die Trends, wie auch schon früher in unruhigen Zeiten.

Weil es aber eine Daueraufgabe ist, verlangt unsere Fraktion mehr Professionalisierung im Flüchtlingsbereich. Heute überlebt man in diesem Bereich mit freiwilligen Helfern, improvisierten Massnahmen und überforderten, weil für diese Aufgabe nicht vorgesehenen Sozialdienstleistenden. Kein Wunder, dass ein Malaise entsteht. Die heutige Art der Problembewältigung ist geeignet bei kurzfristig auftretenden Flüchtlingsströmen, wie zum Beispiel während der Ungarnkrise. Wenn die Flüchtlingsströme aber längere Zeit

fließen, die Krise andauert, die Herkunftsländer uns nicht so vertraut sind, dann sind die aus dem Herzen heraus improvisierenden Helfer nicht mehr imstande, den sich abzeichnenden Dauerzustand durchzuhalten.

Dabei wäre das Problem keineswegs unlösbar. Quantitativ betrachtet, ist es im Gegenteil von einer Grössenordnung, die unser Staat bewältigen können sollte. Es betrifft doch kaum 3 Prozent der bei uns lebenden Ausländer.

Die Unterscheidung, wer ein Flüchtling ist und wer nicht, wird immer schwierig sein, da wirtschaftliche Not den Einzelnen genau so trifft wie politischer Terror. Unsere Vorfahren haben vor kaum 100 Jahren dieses Land aus genau diesen wirtschaftlichen Gründen verlassen und waren froh, in weit entlegenen, ganz anderen Erdteilen Unterschlupf zu finden.

Unsere Fraktion glaubt, dass das alte Asylgesetz klar definiert, wer ein Flüchtling ist. Dieser soll Aufnahme finden. Wir werden uns daher gegen jede Aenderung wehren, welche aus dem Asylgesetz ein Gummigesetz machen will, so dass der Bundesrat, je nach Druck der Strasse, den Einlass selbst berechtigter Flüchtlinge nach Gutdünken verändert. Wir stellen fest: Es gibt kein Problem bei Flüchtlingen nach der Definition des heutigen Gesetzes. Es gibt aber ein Problem bei Flüchtlingsbewerbern. Daher befürwortet unsere Fraktion Aenderungen, welche den Vollzug dieses Gesetzes besser gewährleisten und in den Bereich der Organisation eine gewisse Professionalisierung bringen.

Gerade das Gegenteil erreichen wir aber mit der bereits angetönten Kantonalisierung, wenn die mündliche Befragung durch die Kantone durchgeführt wird. Diese muss – so auch die Ueberzeugung unserer Fraktion – durch den Bund durchgeführt werden. Der wichtigste Mangel liegt aber bei der Wegweisung definitiv abgewiesener Asylbewerber. Das heutige Gesetz ist in diesem Bereich eine *lex imperfecta*, weil die Ausschaffungshaft fehlt. Soweit es Herkunftsländer ums uns herum betrifft, ist das kein Problem, da diese ihre Staatsangehörigen rasch aufnehmen und die Polizeihaft genügt, um sie an die Grenze zu stellen. Diese Art der Ausschaffung wird – man spricht nicht gerne darüber – in einer ausserordentlich grossen Zahl von Fällen durchgeführt, und zwar mit sehr grosser Härte. Sie wird gegenüber allen Ausländern angewandt, welche ohne Bewilligung in unserem Land sind. Das betrifft viele Tausende von Leuten. Wir Schweizer schützen unser kleines Wirtschaftsparadies mit harten Methoden und zum Teil unerhörten Auswirkungen auf die Familien der Betroffenen.

Es handelt sich hierbei um eine Tatsache, die wir gerne verdrängen, da sie uns peinlich ist. Bei Asylbewerbern aus weiter entfernt liegenden Ländern genügt die 24-Stunden-Frist nicht, um eine Ausreise zu organisieren, und damit misslingt der Vollzug, wenn der Betroffene nicht freiwillig geht. Die Folge ist klar: Es werden eifrig Gesuche bearbeitet, aber werden sie abgelehnt, können sie meist nicht vollzogen werden. Entsprechend gibt es keine vernünftige Statistik über die abgewiesenen Asylbewerber, was eigentlich recht merkwürdig ist, wenn man bedenkt, dass wir sonst in diesem Staat Statistiken über alles führen. Der Bund weiss wahrscheinlich besser, wieviel Hühner wir in diesem Land haben, als was im Asylbereich statistisch vor sich geht. Statistisch weiss er nur, wieviel Geld er ausgibt; was die Kantone damit tun, weiss er schon nicht mehr. Der Bund weiss, wie seine Vorschriften lauten, aber ob sie eingehalten werden, weiss er nicht. Ich habe drei Anfragen zu diesem Bereich gestellt, keine einzige konnte quantitativ präzise beantwortet werden.

Der juristische Mangel beim Vollzug – ich darf wieder einmal daran erinnern – wurde übrigens bereits vor Jahren entdeckt; 1981 wurde bei der Revision des Ausländergesetzes ein Artikel 54 vorgesehen, der 72 Stunden Ausschaffungshaft vorsah. Hier im Saal hat damals niemand dagegen Opposition gemacht. Dafür hat dann die Nationale Aktion das Referendum gegen dieses Gesetz ergriffen und hat es vor dem Volk zu Fall gebracht. Heute beklagt sich die gleiche Gruppe lauthals über die mangelnde Ausschaffungspraxis. Das nenne ich effizientes Politisieren: Zuerst

verhindert man die Beseitigung eines Mangels, und hinterher politisiert man mit dem verewigten Missstand und gewinnt damit noch Wahlen. Niemand in diesem Land nimmt zur Kenntnis, dass es das Ergebnis des Referendums dieser Partei ist, welches heute im Bereiche der Rückschaffung unsere Behörden massiv behindert. Heute können nur diejenigen Asylbewerber aus weit entfernt liegenden Ländern ausgeschafft werden, die entweder freiwillig gehen oder die sich eines Verbrechens schuldig machen.

Ein wichtiger Punkt der Vorlage betrifft die Erledigung alter Pendenzen. Unsere Fraktion hält die pauschale Erledigung dieser uralten Fälle für eine wichtige Rationalisierungsmassnahme, welche nötig ist, um der Verwaltung endlich die Bleigewichte abzunehmen, welche bis jetzt auch eine speditiv und gute Erledigung der neu eingehenden Gesuche behindert.

Unsere Fraktion hält es allerdings für sinnvoll, diese politisch sehr brisante Frage in einem getrennten Bundesbeschluss vorzulegen, damit das Volk bei Bedarf darüber abstimmen kann. Das ändert aber nichts daran, dass wir fest hinter diesem Entschluss stehen.

Ich habe Ihnen zu Beginn gesagt, dass unsere Fraktion für eine langfristige Sanierung des Asylgesetzes eintritt und dass daher der Bund die letzte Verantwortung übernehmen sollte. Die jetzige Vorlage erreicht dieses Ziel nicht. Sie ist ein Notbehelf. Wir werden trotzdem für Eintreten stimmen, da sich im heutigen Vollzug zum Teil derart gewichtige Verfahrensfehler finden, dass wir diese nun behelfsmässig ausräumen müssen.

Unsere Fraktion hat eine einfache Linie: In allen Fragen der Grundrechte der Flüchtlinge sind wir für Festhalten am bestehenden Gesetz. In allen Verfahrensfragen werden wir Konzessionen machen und Verbesserungen und besserer Koordination zustimmen.

Nachdem unsere Fraktion nun zwei Jahre lang mit Vehemenz für die Idee der Nachkontrolle gekämpft hat, freut es uns, dass sie jetzt endlich Eingang ins Gesetz findet und ihre Anwendung im Fall der Tamilen offenbar geplant ist. Wir sind überzeugt, dass das ein Angelpunkt des Gesetzes ist. Ohne Nachkontrolle lässt sich die vorgesehene Ausschaffungspraxis schlicht nicht verantworten.

Die Ereignisse um Zaïre haben gezeigt, dass derartige Kontrollen – entgegen ersten Aeusserungen von Bundesbehörden – machbar sind. Glücklicherweise werden diese Bemühungen heute durch Recherchen von Presse, Radio und Fernsehen massiv unterstützt. Gerade im Falle der bevorstehenden Rückschaffungen von Tamilen zähle ich stark darauf, dass sie die nachfolgenden Ereignisse transparent machen und uns zeigen, ob diese Rückschaffungen zu verantworten sind.

Meler Fritz: Der Zulauf von Asylbewerbern aus der ganzen Welt ist zum Teil eine Konsequenz des von den eidgenössischen Räten – gegen die zwei NA-Stimmen – am 5. Oktober 1978 verabschiedeten Asylgesetzes. Von einer Schuldzuweisung an jene eidgenössischen Räte kann jedoch die Geschäftsleitung der Nationalen Aktion nicht ausgeschlossen werden, da dieses Gremium damals leider auf den einzig richtigen Weg, nämlich das Referendum gegen dieses Asylgesetz, verzichtete.

Die nun vom Bundesrat beantragte zweite Revision des Asylgesetzes und die flankierenden Massnahmen sind Schritte in die richtige Richtung. Die Mehrheit der NA/Vigilants-Fraktion beantragt Ihnen, auf alle drei Vorlagen einzutreten.

Meine Anträge zu Artikel 3 und 5 des Asylgesetzes werde ich bei der Detailberatung ausführlich begründen.

M. Magnin: Lors de la motivation de sa proposition de non-entrée en matière, Mme Gurtner a déjà expliqué les raisons pour lesquelles le groupe du Parti du travail, du Parti socialiste autonome et des Organisations progressistes est opposé à la modification de la loi sur l'asile.

En tant que porte-parole du groupe, je voudrais apporter encore quelques considérations.

A notre avis, cette modification ne se justifie pas, elle n'est pas nécessaire. En effet, le problème que nous traitons aujourd'hui, et qui a déjà fait l'objet de débats en automne dernier, est faussé par le fait qu'il a été amplifié d'une manière démesurée par une campagne démagogique qui s'est efforcée d'ameuter le peuple suisse en prétendant que nous allions nous écrouler sous l'afflux des réfugiés. Or, il faut tout de même rappeler les chiffres qui ont déjà été portés à notre connaissance et qui sont absolument significatifs. A fin 1985, il y avait en Suisse 33 139 personnes bénéficiant du statut de réfugié, et 20 920 demandeurs d'asile. Cela signifie que si l'on acceptait aujourd'hui, globalement, toutes les demandes d'asile déposées, il y aurait dans notre pays 53 059 réfugiés, ce qui représente moins de un pour cent de la population de la Suisse. Dans ces conditions, peut-on sérieusement prétendre que 50 000 réfugiés, sur une population de 6,5 millions d'habitants, représentent une menace quelconque pour l'identité de notre pays, pour sa culture, pour son emploi? En conséquence, prétendre que la barque est pleine est une plaisanterie.

Il faut tout de même rappeler que si cette campagne a été possible, et si l'opinion publique a malheureusement pu être influencée par la propagande, les autorités fédérales, tant le Conseil fédéral que la majorité des Chambres, portent une écrasante responsabilité. Si l'on n'avait pas laissé s'accumuler 20 000 dossiers, si le Conseil fédéral avait pris au sérieux dès le début l'examen du problème – vous n'êtes pas en cause, Madame Kopp, puisque vous n'étiez pas en fonctions à ce moment- la situation ne serait pas celle que nous connaissons aujourd'hui. En effet, lorsque le Conseil fédéral a enfin reconnu cette situation, les Chambres fédérales ont refusé ce qu'elles ont accordé plus tard, soit un nombre de fonctionnaires supplémentaires pour traiter les demandes d'asile.

La carence actuelle porte sur deux plans: le fait d'avoir laissé s'accumuler les dossiers et celui d'avoir été incapable d'imposer aux cantons une répartition équitable des demandeurs d'asile. L'inégalité de répartition sur sept ou huit cantons a aussi contribué à créer le climat que nous connaissons. Il est bien évident que si les demandeurs d'asile avaient été répartis dans l'ensemble des cantons une solidarité intercantonale aurait pu améliorer la situation.

Vu que le problème a été amplifié de manière démagogique, une modification de la loi ne se justifie absolument pas. On constate que la loi actuellement en vigueur permet aux autorités fédérales – si elles le veulent – de maîtriser parfaitement le problème. Nous ne pouvons donc pas accepter les demandes de modifications restrictives telles que les réglementations d'exception et les menaces. Une cantonalisation rendrait inéquitable le traitement de l'ensemble des réfugiés. Même s'il ne s'agit pas d'une véritable cantonalisation, c'est sur la base d'une étude cantonale que les autorités fédérales prendraient leur décision. Je pense que la détention telle qu'elle est prévue en vue du refoulement n'est pas acceptable non plus. La loi actuelle sur l'asile et celle sur les réfugiés permettent parfaitement de résoudre les problèmes. On a constaté depuis quelques mois qu'avec une application malheureusement très restrictive de la loi sur l'asile, on arrive à refouler plus du 85 pour cent des requérants d'asile. Que faut-il donc de plus? Pourquoi faut-il modifier encore la loi? A quel chiffre veut-on aboutir?

Ce qui nous préoccupe, ce ne sont pas seulement les modifications proposées, mais c'est l'esprit avec lequel le problème est traité dans la loi, et surtout dans son application.

Tous ceux qui s'occupent des demandes d'asile savent parfaitement qu'on peut bientôt se poser la question de savoir en quelles circonstances un demandeur d'asile peut obtenir la reconnaissance de ses droits.

Nous pensons qu'il suffit de prendre trois mesures supplémentaires qui ne nécessitent pas une révision de la loi. Il s'agit tout d'abord d'accorder globalement l'asile à tous les requérants actuels. Là est la question essentielle. La commission a fait quelques pas dans cette direction, cette pro-

position était la vôtre, Madame Kopp. Elle n'allait toutefois pas aussi loin que la mienne, mais vous aviez proposé d'accorder l'asile à tous les requérants présents au 1er janvier 1984, date que vous aviez reculée au 1er janvier 1983 – vous n'avez pas été suivie. Je crois que c'est l'objectif essentiel à atteindre. Nous résoudrions ainsi le problème d'une manière humaine pour tous ces gens qui sont dans notre pays et dont certains sont déjà intégrés. De plus, nous éviterions une situation difficile pour vous et pour tous les cantons qui devront exécuter les refoulements qui seront inévitables. Vous avez vu ce qui s'est produit avec les Zaïrois; ces cas là vont se répéter au cours des prochains mois si une solution globale pour tous les requérants actuels n'est pas acceptée.

Deuxièmement, il convient de prévoir une répartition équitable entre tous les cantons. Le projet va dans cette direction, mais il n'est pas nécessaire de modifier la loi sur l'asile pour arriver à cette fin.

Troisièmement, il importe de disposer du personnel nécessaire pour traiter rapidement les nouvelles demandes afin de ne pas laisser à nouveau s'accumuler les dossiers. Nous pensons qu'il est possible d'examiner dans un délai de quatre à six mois un dossier de demandeur d'asile, si l'on s'en occupe rapidement. Pour notre part, nous considérons qu'il n'y a aucune nécessité de modifier la loi. Celle-ci est déjà assez restrictive. En outre, nous demandons que les nouvelles demandes d'asile soient à l'avenir étudiées d'une manière objective et plus libérale. N'oublions pas, en effet, que le sort d'êtres humains est en jeu.

M. Rebeaud: Il y a de bonnes et de moins bonnes choses dans le projet de révision. Les écologistes s'opposent, dans un premier temps, à l'entrée en matière parce qu'ils estiment que le résultat de nos délibérations sera vraisemblablement négatif.

L'esprit général de la révision, conformément à la motion de M. Lühinger, est de dissuader un certain nombre de candidats potentiels à l'asile en Suisse. Cet objectif politique n'est pas contestable. La mésaventure de ce week end nous a confirmé qu'il pouvait être dangereux de feindre d'ignorer les humeurs du peuple. Or, force nous est de reconnaître que le problème des réfugiés est une préoccupation essentielle d'une partie importante du peuple suisse. Dans ces conditions, vouloir éviter que des réfugiés de plus en plus nombreux affluent vers nos frontières, passent à travers les mailles du filet et abusent de la loi sur l'asile me paraît un objectif politique raisonnable, normal et nécessaire.

En revanche, les moyens proposés ici pour parvenir à ces fins me paraissent discutables. Le projet de modification de la loi qui nous est soumis va donner à l'ensemble du peuple suisse pendant un certain temps, l'impression qu'il est plus difficile d'obtenir l'asile en Suisse en trichant un peu. On risque de rendre la procédure encore plus inhumaine sans pour autant diminuer les possibilités de fraude.

La proposition qui reflète le mieux cet esprit est la modification de l'article 16 selon laquelle la Confédération serait en mesure de statuer sur la base d'un dossier établi par le canton, sans avoir entendu le requérant. Compte tenu des situations que nous connaissons et des difficultés éprouvées par les fonctionnaires à régler les cas conformément à leur conscience, nous aurons, face aux cas étudiés, une perte de responsabilité telle que les jugements inhumains risquent de se multiplier. Le canton niera sa responsabilité, il se bornera à prendre des notes qu'il enverra à Berne. Au vu de ce rapport, la Confédération jugera que le besoin d'asile n'a pas été rendu vraisemblable et refoulera le requérant sans l'avoir vu. Cela me paraît un vice fondamental, rédhitoire. Cette utilisation totalement lâche du fédéralisme conduira nos autorités cantonales et fédérales, comme Ponce Pilate, à se laver les mains de ce qui se passera après. Je crains que nous n'aggravions ainsi la situation.

Le Conseil fédéral a déjà imprudemment déclaré que certains problèmes n'existaient pas ou qu'ils étaient réglés conformément au droit et à la morale. Nous savons que dans

un certain nombre de cas, la loi n'a pas été respectée ni dans son esprit ni dans sa lettre. Cet article 16 va multiplier ces «bavures». S'il y a divorce entre la réalité que connaissent les requérants d'asile mais aussi ceux qui s'en occupent – les oeuvres d'entraide en particulier – et les déclarations officielles, je crains qu'un certain nombre de nos concitoyens, qui ne sont pas nécessairement mal disposés à l'égard de l'autorité, en viennent à constater que le Conseil fédéral leur ment, ce qui serait très grave.

Hier soir, nous avons entendu un conseiller fédéral dire que le peuple suisse cautionnait la politique du Conseil fédéral alors que celui-ci venait de la condamner aux trois-quarts. Ces paroles étaient bien désagréables à entendre; elles ressemblaient plutôt à un mensonge. Elles n'avaient toutefois pas un effet immédiat. Par contre, en matière d'asile, si le Conseil fédéral se met à affirmer des choses sans les avoir vérifiées et à dire, par exemple, qu'il n'y a pas de risque de bavure, s'il n'admet pas que nous prenons le risque de refouler chez eux des gens qui seront remis en prison, torturés à nouveau ou éventuellement exécutés à leur retour, je crains que les gens qui y voient plus clair ne désespèrent un peu plus, et croient de moins en moins à ce que leur raconte l'autorité.

N'importe qui peut admettre que la nécessité politique amènera les autorités de ce pays à prendre de tels risques. Aujourd'hui déjà, nous prenons le risque de renvoyer à la mort des gens qui nous demandent asile. Il est inhumain de prétendre qu'aucune erreur ne sera commise. Je voudrais bien que le Conseil fédéral nous fasse sentir, d'une manière ou d'une autre, qu'il est conscient de cette situation. Je vous répète que pour moi c'est une affaire de responsabilité. Elle ne peut s'incarner, en politique comme en droit, qu'en une personne qui s'engage en sa conscience à affirmer qu'un individu ne mérite pas l'asile et qu'il sera renvoyé. Il ne peut pas y avoir de partage entre le canton et la Confédération ou de politique fédéraliste à la Ponce Pilate par laquelle chacun peut se laver les mains.

C'est la raison pour laquelle nous vous demandons de ne pas entrer en matière, afin que l'on tienne compte de la nécessité de contenir cet afflux de candidats à l'asile, pas tous désirables, d'une autre manière. Nous devons résoudre ce problème intérieur avec un sens des responsabilités et une humanité réels, non avec un «truc» juridique.

Mme Pitteloud: Je crois que ce qui est marquant pour nous dans cette seconde révision, c'est bien qu'elle va encore un petit peu plus dans le sens d'une loi qui vise plutôt à refuser l'asile ou à énumérer les conditions de refus d'asile plutôt que d'une loi qui vise à octroyer l'asile. C'est pourquoi les félicitations de l'Action nationale pour les petits pas dans le bon sens que représente cette révision de la loi d'asile sont significatives. Cette révision me paraît aussi hypocrite parce que l'on persiste à dire – le Conseil fédéral et la majorité de la commission le font – que la notion de réfugié n'est pas touchée; bien évidemment, on persiste à le dire parce que l'on ne souhaite pas dénoncer la Convention de 1951. Mais si tout le monde, ici, se déclare prêt à accueillir les vrais réfugiés par opposition à ces faux réfugiés, il faut bien constater les préjudices sérieux qu'il faut avoir encourus pour obtenir l'asile en Suisse et on se demande bien où et lesquels ils doivent être. En tout cas leur liste se rétrécit à vue d'oeil. Par exemple, la notion de pression psychique insupportable, on n'en parle même plus.

Aujourd'hui, on n'obtient plus l'asile en Suisse si l'on a été un militant catholique en Tchécoslovaquie et que l'on a été poursuivi. On ne l'obtient pas non plus si l'on a été un militant du syndicat «Solidarité» en Pologne, pas non plus si l'on appartient à un syndicat d'opposition qui est décimé au ChIII et pas non plus si l'on est membre, par exemple, d'un parti nationaliste kurde. Alors, on peut se poser la question de savoir quel contenu recouvre encore cet article 3 qui reconnaît le droit à l'asile pour celui qui est exposé à de sérieux préjudices ou craint, à juste titre, de l'être en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou de son appartenance à un groupe social déterminé.

C'est peut-être bien ce débat-là qu'il faudrait avoir le courage d'ouvrir car dans la situation actuelle, cette seconde révision ne le fait pas. Elle est surtout significative d'un climat d'intolérance et de fermeture à tous les niveaux, fermeture des esprits, fermeture des frontières et c'est avant tout cet esprit-là que nous rejetons. Nous sommes concernés par les difficultés que pose actuellement cette notion d'asile à notre pays et nous sommes prêts à entrer en matière sur un certain nombre de mesures organisationnelles visant à adapter nos structures à ces nouveaux problèmes. Nous avons voté le personnel et les crédits nécessaires, la compétence subsidiaire donnée au Conseil fédéral de répartir les requérants entre les cantons. Nous avons voté également les mesures préparatoires qui doivent aider ces cantons à mieux faire face à leurs obligations ainsi que la prise en charge des frais administratifs de ces cantons.

Nous ne nous sommes même pas opposés à une accélération de la procédure pour autant qu'elle garantisse les droits les plus stricts des requérants. Nous étions favorables à la suppression d'une audition, mais cantonale seulement, ce qui s'est traduit par notre proposition de minorité à l'article 15. En revanche, nous nous opposons totalement à la proposition du Conseil fédéral et de la majorité qui veut la suppression de l'audition fédérale.

On touche là le noyau du problème car cette disposition va à l'encontre de toute la logique qui a été suivie et s'il y a une troisième révision de la loi d'asile, ce sera probablement cette disposition qui sera à son origine. Bien sûr, il y a le plan juridique, c'est l'abandon de l'égalité de traitement, l'arbitraire de décisions prises sur la base des procès-verbaux cantonaux. Et là, les avocats sont nombreux qui nous ont écrit ainsi que les oeuvres d'entraide pour déplorer la qualité de ces procès-verbaux. C'est l'éclatement d'une politique d'asile que l'on proclame comme une maxime d'Etat en de multiples procédures et le report surtout de la responsabilité de cette politique d'asile aux cantons.

Le Haut Commissariat aux réfugiés, qui n'a pourtant pas l'habitude d'intervenir dans la pratique intérieure des Etats, a été consulté par l'Office fédéral de police à propos de ce projet de révision de la loi d'asile et il a insisté tout particulièrement sur cette cantonalisation. Il a relevé qu'il était vital que le demandeur d'asile soit entendu par l'autorité qui est appelée à prendre la décision. Il a aussi souhaité que la lourde tâche de l'audition des demandeurs d'asile ne soit pas attribuée à plusieurs autorités qui ne possèdent pas d'expérience en la matière. Je crois que tout ça la majorité le savait en votant la cantonalisation, mais je crois aussi que cette majorité était obnubilée par son, disons, esprit de dissuasion et elle n'a peut-être pas vu qu'en votant cette cantonalisation, elle programmat en fait l'annulation de tous les efforts qui ont été entrepris jusqu'à présent pour doter notre pays d'un outil efficace de traitement des dossiers. Cette cantonalisation va aboutir dans des délais assez brefs à de nouvelles impasses et alors la question se posera.

Aujourd'hui, on a engagé et formé du personnel. Il est maintenant possible de traiter plus rapidement au moins les nouvelles demandes. Et maintenant que fait-on? On change de système. On met les cantons devant l'obligation de créer un appareil parallèle, d'engager et de former du personnel, ce qui ne se fera pas du jour au lendemain, en tout cas pour les cantons qui prennent cette tâche au sérieux. Ce faisant, on prend également le risque qu'un certain nombre de cantons ne prennent pas cette tâche au sérieux et ne fassent pas tous les efforts financiers et administratifs que signifie la mise au point d'un tel appareil cantonal.

Mme Kopp, conseillère fédérale, en séance de commission et cela m'a frappée, a dit que cette proposition avait également des motifs d'économie, c'est-à-dire que l'on ne pouvait pas engager de nouveaux fonctionnaires fédéraux. Lorsqu'on lui a posé la question de savoir si des fonctionnaires fédéraux ne pourraient pas assister de façon décentralisée aux auditions dans les cantons, elle a répondu que c'était impossible parce qu'il fallait disposer de toute une documentation, d'une bibliothèque et d'un appareil qui étaient à

Berne et que l'on ne pouvait transporter avec soi. Cela veut donc bien dire que les cantons, eux, qui ne disposent pas de ce matériel, de cette documentation si importante, paraît-il, vont avoir les plus grandes peines à déterminer, et en tout cas à exécuter correctement ces auditions cantonales. Je crois en tout cas que si cette cantonalisation, qui ne veut pas dire son nom, est votée, on aura le nombre des cas en suspens dans les cantons qui va s'accroître. Bien entendu, on aura davantage de recours parce que l'on aura toutes les bonnes raisons de s'opposer aux décisions prises dans de telles conditions. Et cela aussi n'est pas négligeable, on aura un renchérissement massif de la procédure causé par des mesures qui ne sont pas justifiées. Ce point, à lui seul, justifierait le rejet de la révision de la loi et si cet article devait passer, dans la version du Conseil fédéral et de la majorité, le groupe socialiste refuserait cette deuxième révision. Il n'a pas souhaité s'opposer à l'entrée en matière malgré de nombreuses avis qui allaient dans ce sens parce qu'il lui semble qu'il y a quelques points qui peuvent être soutenus, je l'ai relevé, la répartition entre les cantons principalement, un certain nombre de mesures organisationnelles et également parce qu'il souhaite soutenir la solution globale, telle qu'elle a été reprise par la commission. Le groupe socialiste souhaite aussi soutenir la proposition qui vise à limiter l'interdiction générale de travail. Par contre, il s'opposera très fermement à l'élargissement des compétences du Conseil fédéral de décréter le droit de nécessité à l'article 9 et également tout aussi fermement à la mise en détention des étrangers que l'on souhaite refouler et, sur ces différents points, il fera des propositions de minorité.

Bremi: Sie alle erleben Asylpraxis an den Reaktionen in Ihrer Umgebung. Es ist sehr schwer, und es wird sehr schwer sein, selbst hier, sachlich über Asylpolitik zu politisieren. Von beiden Seiten wird bereits mit Referenden gedroht, so dass es für Sie, für uns alle sehr schwer sein wird, sachliche Entscheide zu fällen und das Thema überhaupt anzugehen. Für viele bedeutet ein Asylant Vergleich, Konkurrenz und Bedrohung, für andere ist er ein unbekannter Mensch, dem man zwar helfen will, den man aber nicht so recht kennt. Kein Schweizer will echten Flüchtlingen das Asyl verweigern, so weit unterscheiden wir uns immerhin nicht. Unterscheiden werden wir uns aber in der Beurteilung des Missbrauchs unserer heutigen Asylpolitik. Unter anderem wird unsere heutige Asylpolitik kommerziell ausgenützt, vielleicht auch – aber nicht einmal im Vordergrund – von Ausländern, vielleicht von ausländischen Agenturen, leider aber auch von schweizerischen Beratern und Nutzniessern dieser Situation. Und dieser Missbrauch also, der nicht nur von Ausländern, sondern auch von Schweizern betrieben wird, ist Anlass für diese Revision.

Erledigt sich das Problem in nächster Zeit wohl selbst? Können wir hoffen, dass wir in zwei, in zehn Jahren weniger Asylprobleme haben als heute? Ich teile die Auffassung, wie sie hier schon vertreten worden ist, nämlich, dass das Problem eher zunehmen und nicht kleiner werden wird. Solange wir Diktaturen auf unserem Planeten haben, wird es wachsen.

Wir brauchen also eine gemeinsame Anstrengung, und unsere Fraktion ist dem Bundesrat dankbar, dass er jetzt Anstrengungen sowohl im Asylgesetz wie auch in der Ausenpolitik unternimmt, dass er versucht, koordiniert in mehreren Departementen Probleme zu lösen. Unsere Fraktion stellt sich hinter diese Auf- und Anträge des Bundesrates. Sie bedauert, dass der Ständerat das Geschäft nicht auch jetzt erledigt. Damit ist eine Verzögerung und weitere Polarisierung eingetreten, die sich noch verschärfen wird.

Das Hauptziel der Revision ist die Ausschaltung von Asylmissbräuchen, damit wir ehrliches Asyl gewähren können. Dafür müssen wir den Behörden mehr Spielraum und mehr Kompetenzen geben. Im einzelnen ist die Fraktion auch der Meinung, dass die Anträge, wie sie von Herrn Bonny gestellt werden, vom Bundesrat sorgfältig geprüft werden müssen. Wir sind der Meinung, dass mehr Kompetenzabgabe in klaren Fällen auch Aktenentscheide heissen muss. Wir sind

der Meinung, dass die Globallösung, nachdem sie jetzt von verschiedenen Instanzen, von den Kantonen und auch vom Parlament, abgelehnt worden ist, nicht wieder aufgegriffen werden soll, da das eine Hü-und-Hott-Politik zur Folge haben würde, die in unserem Land nicht verstanden würde. Wir sind aber insbesondere auch der Meinung, dass viele, selbst in diesem Saal, die Praxis der Behandlung von Asylantenfällen nicht hinlänglich kennen und daher etwas theoretisieren. Erkundigen Sie sich konkret bei Kantonen und bei der Bundesverwaltung über die wirklichen Abläufe! Dann würden Sie wahrscheinlich etwas anders diskutieren. Jedenfalls sind wir der Meinung, dass das Parlament nicht direkt in die Verwaltungsabläufe eingreifen, sondern den Behörden mehr Vertrauen schenken und mehr Kompetenzen übergeben soll. Gott sei Dank leben wir in einem Land, das über Ausländer sprechen darf, die zu uns wollen, und nicht über Schweizer, die an anderen Orten Asyl suchen. Wir bitten Sie, die Nichteintretens- und Rückweisungsanträge abzulehnen und den Bundesrat in seinen Anträgen zu unterstützen.

Frau Blunschy: An eine Revision des Asylgesetzes dürfen keine falschen Erwartungen geknüpft werden. Viel besser, als ständig am Asylgesetz herumzuflicken, wäre es, wenn die Ursachen der weitweiten Flüchtlingswanderungen eingedämmt werden könnten. Dazu braucht es internationale Bemühungen, die verstärkt werden sollten. Die Hilfswerke wären die ersten, die sich freuen würden, wenn es keine Flüchtlinge mehr gäbe. Die Vorwürfe eines jungen Vorredner gegenüber den Hilfswerken, sie würden Flüchtlingsbetreuung als Selbstzweck betreiben, sind nicht nur falsch, sie sind dumm und böseartig. Die Zahl der bei uns um Asyl Nachsuchenden ist seit Jahresbeginn stark zurückgegangen. Wir haben daher keinen Grund, überstürzte und unnötig harte Massnahmen zu beschliessen.

Ich befürworte ein Eintreten auf die Vorlage, obwohl ich ihr nicht in allen Punkten zustimmen kann. Wir sollten versuchen, in der Detailberatung Lösungen zu finden, welche die humanitäre Tradition unseres Landes hochhalten, Missbräuche verhindern und eine raschere und dennoch sorgfältige Abklärung und Entscheidung ermöglichen, ohne die Rechte der Asylsuchenden zu beeinträchtigen. Die bescheidene Globallösung, wie sie von der Kommission vorgeschlagen wird, würde eine echte Entlastung bringen. Auch eine bessere Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone wäre eine Beitrag zum Abbau von Missstimmungen und Ängsten bei der Bevölkerung besonders belasteter Kantone.

Sehr zu begrüssen ist die Förderung von Beschäftigungsprogrammen für arbeitslose Asylbewerber. Eine Befristung der Arbeitsverbote würde nicht nur die Fürsorgekosten vermindern, sie wäre auch im Interesse der Asylsuchenden, weil Arbeitsverbote psychisch belasten und weil ein erzwungener Müsiggang leider zu strafbaren Handlungen verleiten kann.

Zu begrüssen ist der Ausbau der Rückkehrhilfe für Asylbewerber, die freiwillig das Land verlassen möchten oder dazu verpflichtet werden.

Hingegen abzulehnen ist in Artikel 9 eine Blankovollmacht an den Bundesrat, nicht nur in Kriegs- und Krisenzeiten wie bisher, sondern neu auch in Friedenszeiten echte Flüchtlinge abweisen zu dürfen.

Die Flüchtlingseigenschaft hängt nicht davon ab, ob eine grössere oder kleinere Anzahl von Asylsuchenden gleichzeitig eingereist ist. Der Antrag des Bundesrates zu Artikel 9 läuft darauf hinaus, dass der Bundesrat unter Umgehung des Parlamentes praktisch das ganze Asylgesetz ausser Kraft setzen könnte. Mit dem Kompromissvorschlag der Kommission soll der Bundesrat in diesen Fällen die Verfahrensvorschriften abändern können. Das genügt, um dem Bundesrat mehr Spielraum zu raschem Handeln einzuräumen.

Grosse Bedenken bestehen bezüglich der Verlagerung des Verfahrens auf die Kantone und den Verzicht auf die mündliche Befragung beim Bund; damit würde der Bund nur noch aufgrund der Akten entscheiden. Einem eventuellen Zeitge-

winn beim Bund würde eine Verlängerung des Verfahrens bei den Kantonen gegenüberstehen. Per Saldo ist damit nichts gewonnen. Zudem wäre das Auseinanderfallen von befragender und entscheidender Instanz sehr problematisch.

Wir sollten auf diese Revisionsvorlage eintreten und den Versuch wagen, das Asylgesetz zu verbessern. Sollte das Gesetz aber in der Detailberatung in wesentlichen Punkten verschlechtert werden – ich denke insbesondere an Artikel 9 –, dann müsste ich, wie vermutlich etliche Kolleginnen und Kollegen, in der Gesamtabstimmung die Revision ablehnen. Wir wollen ein gerechtes, menschliches Asylgesetz.

M. Soldini: La loi fédérale sur l'asile, dans sa version initiale, est entrée en vigueur le 1er janvier 1981 de même que l'ordonnance qui en fixait les modalités d'application. Cette dernière subissait déjà, le 27 octobre 1982, une modification de l'alinéa 2 de l'article 11 ayant trait au subventionnement des oeuvres d'entraide par la Confédération.

Le 6 juillet 1983, une nouvelle révision de la loi, consacrée spécialement à des réformes de procédure, était présentée au Parlement pour approbation, ce qui démontrait déjà que les textes légaux les plus récents n'étaient plus adaptés à la situation due à l'afflux incessant de vrais ou de faux réfugiés dans notre pays. Cette révision a depuis lors montré son insuffisance puisqu'un troisième texte, datant du 2 décembre 1985, est aujourd'hui soumis à notre appréciation. Trois textes légaux, promulgués en quatre ans! Ce fait indique bien que la politique suivie dans ce domaine par le Conseil fédéral est absolument inopérante et que la thérapie de l'emplâtre sur une jambe de bois est toujours en honneur tant au gouvernement qu'au sein de ce Parlement.

C'est pourquoi je ne viendrai pas gloser sur la teneur d'un projet qui, malgré la nomination récente d'un Délégué aux réfugiés et les déclarations fracassantes de la responsable du Département fédéral de justice et police, laisse sceptique un nombre sans cesse croissant de nos concitoyens. Scepticisme bien naturel devant les marches et les contremarches de notre gouvernement, devant les petits pas à droite et les grands pas à gauche de la conseillère fédérale chargée de résoudre un problème dont l'acuité n'échappe à personne aujourd'hui.

Aussi me bornerai-je à poser un certain nombre de questions qui me semblent conditionner le crédit qu'on pourra accorder à l'action future du Conseil fédéral en la matière. Premièrement, comment allez-vous procéder, Madame la Conseillère fédérale, pour faire appliquer, par des autorités cantonales souvent réticentes et des organisations caritatives ou religieuses franchement hostiles, vos décisions de renvoi à bref délai de faux réfugiés chiliens, zairois ou tamouls, renvoi qui représente, selon vos récentes déclarations, «un des piliers de la politique d'asile auxquels nous ne pouvons pas renoncer si nous voulons rester crédibles»? Deuxièmement, comment pouvez-vous justifier le maintien chez nous, sous le couvert d'asile politique et de défense des droits de l'homme, d'anciens tortionnaires argentins actuellement détenus à Champ Dollon, qui sont en Suisse depuis 1981 et dont les familles ont déjà bénéficié de quelque 350 000 francs de subsides de la part de l'Hospice général de Genève, montant qui, nous précise-t-on, sera remboursé par Berne?

Troisièmement, comment comptez-vous résoudre, dans le cadre de la nouvelle révision de la loi sur l'asile, le problème des trafiquants de drogue qui font de notre pays une plaque tournante de la filière tamoule de l'héroïne et dont les polices de Genève, de Bâle, de Zurich ou de Berne ont constaté qu'ils utilisent souvent comme passeurs des demandeurs d'asile venus du Sri Lanka ou des Indes du Sud?

Quand je dois constater que le problème du renvoi de faux réfugiés chiliens à Zurich, de faux réfugiés zairois à Genève, de faux réfugiés turcs à Bâle, ou de faux réfugiés tamouls à Berne ou à Lausanne est au point mort, et que les premières décisions du Conseil fédéral ne seront exécutoires qu'au mois de mai au plus tôt, après de laborieuses tergiversa-

tions, vous me permettrez d'attendre avec sérénité les décisions inéluctables du corps électoral helvétique, soit sous forme de référendum facultatif, soit lors des élections fédérales d'octobre 1987.

Hess: Ich spreche lediglich zu Artikel 9 der geplanten Gesetzesrevision. Unser Asylgesetz kennt zwei materielle Bestimmungen. In Artikel 3 wird der Flüchtlingsbegriff umschrieben und in Artikel 9 wird die Frage der Asylgewährung in Ausnahmesituationen geregelt. Während für Artikel 3 jetzt in letzter Minute aus dem Rat ein Abänderungsantrag vorgelegt wurde, schlägt uns der Bundesrat vor, bei Artikel 9 Absatz 1 einen neuen Ausnahmetatbestand zu schaffen, bei dessen Vorliegen die Pflicht der Schweiz zur umfassenden Asylgewährung eingeschränkt würde. Er wird dabei von einer Kommissionsminderheit unterstützt.

Bisher kannten wir im Asylgesetz drei Ausnahmen von der Pflicht zur umfassenden Asylgewährung: Zeiten erhöhter internationaler Spannungen, Ausbruch eines bewaffneten Konfliktes, an dem die Schweiz nicht beteiligt ist, sowie fehlende Möglichkeit der Schweiz zur dauernden Beherbergung von Asylgesuchstellern. Neu soll die Pflicht zur umfassenden Asylgewährung nun auch bei ausserordentlich grossem Zustrom von Asylgesuchstellern in Friedenszeiten eingeschränkt werden können.

Der Bundesrat begründet diesen Antrag einerseits mit dem Hinweis, die massgebenden Indikatoren, die bei der Entwicklung im Asylwesen zu berücksichtigen seien, deuten auch längerfristig nicht auf eine Abnahme der Gesuche hin. Andererseits ist er der Auffassung, die Schweiz könne durch eine extrem hohe Anzahl von Flüchtlingen und Asylgesuchstellern vor ernsthafte Probleme gestellt werden.

Ich hatte am 9. November 1985 in Näfels die Gelegenheit, die Grundsätze der CVP-Fraktion zur Asylpolitik vor einer breiteren Öffentlichkeit darzulegen. Heute wie damals weise ich darauf hin, dass die gegenwärtig sehr unbefriedigende Lage im Asylbereich nicht Notstandscharakter hat. Grund für die grosse Anzahl unerledigter Gesuche ist weder ein Versagen unserer traditionell humanitär ausgerichteten Flüchtlingspolitik noch der materiellen Grundsätze unseres Asylrechts. Entscheidend ist vielmehr, dass eine grosse Zahl der oft illegal in die Schweiz eingereisten Asylbewerber unser offenes Asylangebot zu Unrecht beanspruchten, was inzwischen durch die mehrheitliche Abweisung der bereits erledigten Gesuche bestätigt wird. Dieser Umstand und die Tatsache, dass die Zahl der Asylgesuche in den letzten Monaten erstmals wieder abnehmende Tendenz aufweist, unterstreichen, dass wir es hier mit einer momentanen Erscheinung zu tun haben. Es kann niemand behaupten, die Anwesenheit von 15 000 bis 20 000 Gesuchstellern, von denen eine bedeutende Mehrheit mangels Asylqualität abgewiesen werden wird, stelle die Schweiz vor ernsthafte Probleme. Es besteht daher kein Anlass zu einer Aufnahme weiterer Ausnahmetatbestände in unser Asylgesetz, weshalb ich Sie bitte, bei Artikel 9 der Kommissionsmehrheit zu folgen und sich ausschliesslich auf den Erlass von Massnahmen zur Straffung des Verfahrens für die Gesuchsbehandlung zu konzentrieren.

Meyer-Bern: Das Nord-Süd-Gefälle zwischen den hochindustrialisierten Staaten und den wirtschaftlich schwach entwickelten Ländern, aber auch die weltweite unbeschränkte Mobilität und die Unmittelbarkeit insbesondere der elektronischen Information lassen einerseits eine dauernde und möglicherweise sogar zunehmende Belastung unseres Landes mit dem Flüchtlingsproblem nicht ausschliessen. Das ist keine angenehme Feststellung. Wir haben uns jedoch mit den Verhältnissen zu befassen, wie sie sich darstellen. Wir haben andererseits die Flüchtlingsproblematik auch nicht in einem diffusen Licht von Verunsicherung, Missgunst, Hass, von Nationalismus oder gar Rassismus zu sehen, wie dies einige Neid- und Angstgenossen gerne tun.

Das Asylgesetz und die dazu gehörende Verordnung ist in den letzten sechs Jahren mehrmals abgeändert worden.

Diese sich überstürzenden Revisionen dürfen nicht dazu führen, dass unser Asylgesetz schliesslich zu einem politischen Patchwork wird. Die Zeit ist deshalb gekommen, um Perspektiven und Strategien für die Bewältigung einer mittel- und langfristigen Flüchtlingspolitik aufzuzeigen. Ich sehe hier folgende Schwer- und Eckpunkte:

1. Das schweizerische Asylrecht muss als Ganzes untrennbar mit den Grundsätzen der Humanität und des freiheitlich-sozialen Rechtsstaates verknüpft sein. Ich weiss, ein jeder ist für das Asylrecht, aber es kommen immer die falschen Flüchtlinge. Auch Artikel 9 darf die Begriffe Flüchtling und Asyl materiell nicht unterlaufen oder einengen. Wenn er dies nicht tun soll, muss ganz klar gesagt werden, dass seine Anwendung auf Extremsituationen zu beschränken ist, wo die flexibel eingesetzten ordentlichen Mittel nicht mehr ausreichen. Darunter dürfen niemals Leistungskapazitäten der Verwaltung fallen.

2. Es ist höchste Zeit, das zähflüssige Verfahren neu zu ordnen. Der Bundesrat muss meines Erachtens jetzt die Verantwortung für ein rasches, einfaches, rechtmässiges Verfahren voll übernehmen. Die Delegation der Einvernahmen an die Kantone weist hier gerade in der umgekehrten Richtung. Der Antrag der Minderheit, der eine vermehrte Zentralisierung von Einvernahme und Entscheid fordert, wird ganz ernsthaft zu diskutieren sein.

Ich begrüsse die Schaffung einer subsidiären Kompetenz des Bundes zur Regelung der Verteilung der Asylanten auf die Kantone. Dagegen muss ich es ablehnen, dass sich der Bund in bezug auf die Festsetzung, Ausrichtung, Rückerstattung und Anrechnung von Fürsorgeleistungen nach kantonalem Recht Weisungsbefugnisse ausbedingen will. Das hat nämlich bisher unter den Kantonen funktioniert; sie haben das geschafft. Sie verwahren sich gegen diesen unnötigen Eingriff in ihre Autonomie und Souveränität.

3. Ein dritter Schwerpunkt ist schwierig zu umschreiben: Er ist auch fast nicht legiferierbar und muss doch dargestellt werden. Ich wünsche mir etwas mehr Solidarität, etwas mehr Schwung, etwas mehr Power in der Arbeit des Bundes für die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen. Die Kommunikation sollte hier enghemmaschiger sein und rascher erfolgen. Frau Bundesrätin, wenn kantonale Fürsorgedirektoren in oft heiklen Auseinandersetzungen überall im Lande nach Unterkünften für Tamilen suchen, sollten sie nicht über die Medien vernehmen müssen, dass offenbar an einer Konferenz mit Vertretern der Fremdenpolizei die Rückschaffung derselben nach Sri Lanka beschlossen wurde. Derartiges Vorgehen demotiviert; hier muss mehr politische Führung spürbar werden.

Wenn wir langfristig aufbauen wollen, werden wir nicht darum herumkommen, möglichst rasch den Pendenzberg von Gesuchen zu beseitigen, denn dieses Mahnmahl politischer und administrativer Hilflosigkeit in der schweizerischen Flüchtlingspolitik muss zum Verschwinden gebracht werden. Ich könnte mir vorstellen, dass man hier in einer Verordnung doch gewisse Direktiven und Schwerpunkte hat.

Ich habe mir den Entscheid, auf die Behandlung dieses Gesetz einzutreten, nicht leicht gemacht. Ich meine jedoch, dass die Lage und die Problematik unseres Flüchtlingswesens derart ist, dass man sich nicht nur jahrelang aufs neue mit empörten Leuten herumschlagen kann. Ich verhehle auch nicht, dass einiges an diesem Gesetz durch diesen Rat noch verbessert werden muss, wenn aus diesem Ja zum Eintreten letztlich auch ein Ja in der Gesamtabstimmung werden soll.

Hösl: Als Glarner Sanitäts- und Fürsorgedirektor möchte ich mich zu drei Punkten äussern:

1. Zu Artikel 14a, welcher dem Bund die Kompetenz erteilt, falls sich die Kantone über die Verteilung der Gesuchsteller nicht einigen können, auf Begehren von fünf Kantonen die Verteilung nach Anhören der Kantone zu regeln. Hierzu ist zu sagen, dass sich sowohl die schweizerische Fürsorgedirektoren- als auch die Polizeidirektorenkonferenz inzwischen bereits auf einen Verteiler geeinigt haben. Es ist auch

nicht daran zu zweifeln, dass die Kantone hier solidarisch handeln werden. In diesem Sinne wäre die Bestimmung überflüssig. Angesichts der Tatsache, dass die Bestimmung nur subsidiären Charakter hat, verzichte ich auf einen Streichungsantrag, obschon solche Kompetenzverschiebungen aus der Sicht der Kantone immer nur mit Vorbehalten gutgeheissen werden können.

2. Artikel 20a über die Fürsorge sieht vor, dass das Departement Bestimmungen über die Festsetzung, Ausrichtung, Rückerstattung und Abrechnung von Fürsorgeleistungen erlassen kann. Gegen diese zweite Kompetenzverschiebung wenden sich sowohl die Fürsorgedirektoren als auch die schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge. Bei dieser Organisation handelt es sich um den Fachverband von den kantonalen und rund 900 kommunalen Fürsorgebehörden. Das Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer überträgt die Festsetzung der Fürsorgeleistungen dem kantonalen Recht. Auch das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger basiert auf diesen Grundsatz.

Unterstützungsleistungen müssen den Verhältnissen am Aufenthaltsort eines Bedürftigen angepasst werden können. Die betroffenen Behörden verfügen über die nötige Fachkompetenz und reiche Erfahrungen. Zudem erlässt die schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge seit vielen Jahren Richtlinien für die Bemessung der Unterstützungen, welche die Kantone weitgehend befolgen, und welche zum Beispiel vom Bundesamt für Sozialversicherung in aller Form anerkannt werden. Ich bitte Sie, in der Detailberatung den Antrag von Kollege Meyer-Bern zu unterstützen und damit diese Kompetenz des Departementes zu streichen.

3. Ich wende mich mit voller Ueberzeugung gegen die durch Ihre Kommission mehrheitlich wieder aufgenommene Lösung, wonach Asylbewerber, die ihr Gesuch vor dem 1. Januar 1983 eingereicht haben, in der Regel nicht weggewiesen werden sollen. Schon anlässlich der Regierungsrätekonferenz vom 27. August 1985 haben die Kantone eine solche Lösung mehrheitlich abgelehnt. Nun haben die kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren am 28. Februar 1986 wieder getagt, wobei sie dem Verteilerschlüssel zugestimmt und bei nur zwei abwesenden Kantonsvertretern einhellig diese Globallösung abgelehnt haben. Es wäre sicher nicht angebracht, wenn sich das Parlament jetzt über eine so klare Meinungsäusserung der Kantonsvertreter hinwegsetzen würde. In der Tat ist eine Globallösung rechtlich und politisch äusserst fragwürdig. Ein Hauptaspekt ist dabei, dass eine grosse Anzahl von Ausländern in den Genuss dieser Sonderregelung kommen sollen, die eben gar keine Flüchtlinge im Sinne des Asylgesetzes sind. Die Lösung schafft zudem Rechtsungleichheiten unter den Asylbewerbern und gegenüber den «regulären» Ausländern. Bei Gestattung des Familiennachzuges würden zudem die Ausländerzahlen erneut markant ansteigen. Integrationsfähigkeit und Integrationswille der Asylbewerber sind oft fraglich. Mit der Globallösung würden jene fremdenpolizeilichen Vorschriften unterlaufen, welche die Zulassung von Ausländern aus den sogenannten nichttraditionellen Herkunftsgebieten verhindern wollten. In bezug auf die Erwerbstätigkeit und Verlängerung der Anwesenheitsbewilligung würden die fraglichen Asylbewerber gegenüber den gewöhnlichen Jahresaufenthaltern privilegiert; obwohl die Kantone zur Erteilung der Bewilligungen verpflichtet wären, stünden ihnen damit korrelierende Rechtsschutzmöglichkeiten nicht zu. Die Annahme, dass die fraglichen Asylbewerber nach zwei Jahren Aufenthalt in der Schweiz integriert sind, steht in krassem Widerspruch zur Betrachtungsweise des allgemeinen Ausländerrechtes, das eine Integration frühestens nach fünf Jahren bejaht und staatsvertragliche Ansprüche auf Erneuerung der Aufenthaltsbewilligungen gewährt. Die vorgeschlagenen Artikel sind also aus grundsätzlichen Erwägungen abzulehnen. Sie schaffen eine Rechtsungleichheit zwischen den begünstigten Asylbewerbern und den übrigen Ausländern, insbesondere auch den Schwarzarbeitern. Ich danke Frau Bundesrätin Kopp dafür, dass sie sich in der Kommission für die Stellungnahme der Kantone eingesetzt

hat, und bitte Sie, unbedingt gegen eine Globallösung zu stimmen.

Mme Aubry: La deuxième révision de la loi sur l'asile est devenue d'une urgente nécessité, vous l'avez constaté en observant par le biais de la presse, la polarisation qui se manifeste: d'un côté, il y a ceux qui prennent le problème des réfugiés comme unique programme électoral et qui ont de la haine à leur endroit, de l'autre il y a ceux qui ne veulent pas observer les lois en vigueur et qui refusent les décisions de renvoi de certains réfugiés, allant jusqu'à les abriter illégalement. Je voudrais préciser que dans notre démocratie, il y aura toujours place pour les vrais réfugiés mais non pour le refus de nos lois. Nous devons contester cette tentative de se placer au-dessus des lois au nom de raisons plus ou moins humanitaires. Entre les deux extrêmes, la deuxième révision de la loi garantit un droit d'asile aux vrais réfugiés, tandis que les réfugiés économiques seront plus rapidement éconduits. Mais surtout en cas d'affluence massive de réfugiés, une plus large compétence sera heureusement donnée au Conseil fédéral. En période de crise, c'est une faculté largement ouverte qui permettra une marge de manoeuvre plus importante qu'aujourd'hui.

Ce sont les abus des demandes d'asile qui nous ont conduits à apporter les modifications indispensables à la loi, afin que la Suisse puisse garder sa réputation de terre d'asile pour les vrais réfugiés. Car ceux-ci existent: sans bruit, la Suisse a accueilli, il y a un peu plus de deux ans, plus de 4000 boat people vietnamiens, des Tibétains, à côté de réfugiés des pays de l'Est. Cette catégorie de réfugiés ne pose pour ainsi dire aucun problème aux autorités et à la population car ils ont la volonté de s'intégrer. Ce n'est donc pas une question de couleur de peau qui est en jeu, comme on voudrait le faire croire. Mais il n'est plus possible d'accréditer à l'extérieur l'image de la Suisse, paradis économique, où l'on peut arriver en prononçant les mots magiques: «Je demande l'asile...». Il n'est plus possible d'accepter des réfugiés qui apportent dans notre pays une insécurité dont l'ensemble de la population est victime et qui provoquent une recrudescence du problème de la drogue au détriment de notre jeunesse. Les dernières arrestations de nombreux trafiquants de drogue dans plusieurs cantons, parmi les réfugiés du Sri Lanka, nous apportent la preuve que la vente de l'héroïne a pris de l'ampleur avec les réfugiés tamouls. Les prix sont descendus de 50 pour cent, ce qui permet à certains jeunes, tentés par l'expérience de la drogue, de devenir des consommateurs qui tomberont dans la déchéance. Allons-nous, au nom d'idées humanitaires, fausser et, sans aucune responsabilité, sacrifier une partie de notre jeunesse? De la ville de Berne, le réseau des trafiquants de drogue s'est étendu comme une toile d'araignée à travers nos cantons. Même si tous les Tamouls ne sont ni consommateurs ni trafiquants de drogue, c'est bien leur arrivée massive qui a amplifié sa consommation.

La population a compris ce danger et ses réactions ne sont pas des mouvements de haine envers l'étranger mais de protection d'un bien précieux: la famille et notre jeunesse. La population de ce pays attend, Mme la Conseillère fédérale, de la fermeté et une indépendance à l'égard des pressions que subit le Conseil fédéral. Elle attend aussi que le Parlement accepte la deuxième révision de la loi qui nous permettra de résoudre le problème des demandeurs d'asile selon notre sens traditionnel de l'hospitalité mais en refusant les abus. Je voterai l'entrée en matière et vous demande d'en faire autant.

Wick: Wie Sie wissen, ist mein Heimatkanton Basel-Stadt mit Asyl-Gesuchstellern enorm belastet. Auch 1985 war die Zahl der Asylgesuche in Basel, verglichen mit allen anderen Kantonen, die grösste. Wenn man die Zahl der Asyl-Gesuchsteller in Relation zur Einwohnerzahl von knapp 200 000 setzt, kommt man auf nahezu zwei Prozent der Kantonsbevölkerung. Das bedeutet, dass in einzelnen Quartieren über vier bis fünf Prozent der Einwohner Asylanten sind. Dadurch werden Angst und Fremdenfeindlichkeit ausgelöst. Diese

Entwicklung war bereits 1983 klar abzusehen. Unsere zuständigen Behörden haben den Bundesrat schon damals darauf aufmerksam gemacht und Massnahmen zur beschleunigten Behandlung der hängigen Fälle vorgeschlagen. Das Echo in Bern war gering, nahezu null, bis dann die Tamlin in der Bahnhofunterführung in Bern in Erscheinung getreten sind. Erst daraufhin wurden auch die Sorgen des Kantons Basel-Stadt ernstgenommen.

Das grosse Problem dieser modernen Völkerwanderung liegt aber nicht bei entfernten Dritt-Weit-Völkern wie den Tamlin, sondern bei der Emigration aus näherliegenden Ländern, wie z. B. der Türkei. Hauptgründe für diese Emigration sind:

1. Die Bevölkerungsexplosion. Familienplanung, die diesen Namen auch nur im Ansatz verdient, existiert nicht, ja, sie wird durch den fundamentalistischen Islam strikte abgelehnt.

Auf der anderen Seite ist in Westeuropa ein Nullwachstum oder sogar eine abnehmende einheimische Bevölkerung festzustellen. Wie Sie wissen, liegt auch in der Schweiz die Zahl der Kinder pro Familie heute unter zwei.

2. Wirtschaftliche Schwierigkeiten. Es ist für die Türkei nahezu ein Ding der Unmöglichkeit, für die enorm wachsende Bevölkerung genügend Arbeitsplätze bereitzustellen. Auf der anderen Seite locken die westeuropäischen Staaten mit einem vergleichsweise geradezu paradiesischen Wohlstand. Dass bei einer solchen Bevölkerungsexplosion, zusammen mit den wirtschaftlichen Schwierigkeiten, auch innenpolitische Fragen fast unlösbar werden, ist unvermeidlich. Die politischen Randbedingungen sind für die Emigrationsbewegung absolut zweitrangig, nicht aber für uns im Verfahren der Asylgewährung – im Grunde genommen eine paradoxe Situation. In Klammern sei noch bemerkt, dass wir gewissen Arten der Verfolgung gesetzlich kaum gerecht werden können. Wenn Sippen im Bergland von Ostanatolien seit Generationen dem Gesetz von Auge um Auge und Zahn um Zahn gehorchen, sind deren Angehörige selbstverständlich echt bedroht, bedrohen aber gleichzeitig auch selber das Leben ihrer Kontrahenten. Sind solche Leute nun echte Flüchtlinge? Was passiert bei uns, wenn Angehörige der beiden verfeindeten Gruppen auftauchen? All diese Ausführungen zeigen und unterstreichen, wie wichtig eine Straffung des Asylverfahrens ist.

Unser Kanton begrüsst entsprechende Aenderungen des Gesetzes. Bereits die Diskussion darüber hat offensichtlich abschreckend auf unechte Flüchtlinge gewirkt. So ist es in den letzten zwei Monaten, zum erstenmal seit Jahren, nicht mehr zu einem Anwachsen des Pendenzenberges in Basel-Stadt gekommen. Persönlich bin ich sehr befriedigt über die ausgezeichnete Arbeit der Kommission. Sie hat in mehreren Punkten wertvolle Detailverbesserungen vorgeschlagen und damit vor allem unterstrichen, dass auch in einem gestrafften Verfahren die humanitäre Grundhaltung des Gesetzes nicht angetastet werden muss. Nichteintreten auf diese Gesetzesrevision wäre deshalb unverständlich.

In der Vergangenheit hat Ineffizienz, ich meine die Verschleppung der Entscheide, immer wieder zu unmenschlichen Belastungen für die Betroffenen geführt. Wir müssen jetzt dafür sorgen, dass Effizienz und Humanität zusammen gehen.

Oester: Gestatten Sie mir, zur Verdeutlichung der Haltung der EVP-Vertreter unserer Fraktion ein paar Akzente zur heftig umstrittenen zweiten Revision des Asylgesetzes zu setzen. Wir wollen keine opportunistische Aushöhlung des Asylrechts, nur um einer gewissen Strömung im Volk entgegenzukommen. Andererseits vermag die viel zu lange Dauer der Asylverfahren weder vom menschlichen noch vom rechtsstaatlichen Gesichtspunkt aus zu genügen. Wir haben deshalb Verständnis für den Bundesrat, der Massnahmen zur Lösung der ernsthaften Vollzugsprobleme im Asylwesen in Vorschlag bringt.

Wir bedauern es zutiefst, dass die Beratungen über die vorgeschlagene Aenderung der einschlägigen Bundesgesetze in einem Klima der Polarisierung und wachsenden

Intoleranz geführt werden müssen. Es sind nicht die verantwortlichen Behörden, welche die Meinungsgegensätze schüren; sie wissen nur zu gut, dass alle gutwilligen Kräfte auf eine Beruhigung der Gemüter, auf einen Abbau von teilweise irregeleiteten Emotionen hinarbeiten sollten. Polarisierend wirken Menschen und Organisationen, die, häufig durchaus wohlmeinend, einem komplexen Problem entweder mit mitmenschlichen Gefühlen allein oder aber mit harten, von der Staatsraison diktierten Paragraphen beikommen wollen. Beide Wege, der einseitig humanitäre und der ebenso einseitig von der «Das-Boot-ist-voll»-Ideologie bestimmte, führen nicht zum Ziel, führen nicht zu einer Politik, die vor unserem Volk wie vor unserem Gewissen vertreten werden kann. Wir appellieren deshalb an alle Beteiligten, Kopf und Herz, Helferwillen und Verstand walten zu lassen. Tut man das, kann der vorliegende Revisionsentwurf des Bundesrates weder als der Weisheit letzter Schluss freudig begrüsst, noch als asylfeindliche Novelle diffamiert werden.

Die vorgesehene subsidiäre Bundeskompetenz zur gleichmässigeren Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone ist leider aufgrund der gemachten Erfahrungen notwendig. Unumgänglich erscheint uns auch die Ermächtigung an den Bundesrat, bei aussergewöhnlichem Zustrom von Asylgesuchstellern vorübergehend zusätzliches Personal einzustellen. Die fristgerechte und sorgfältige Prüfung der einzelnen Asylgesuche muss zentrales Anliegen bleiben. Nur in einem Fall sind wir bereit, von diesem Grundsatz abzuweichen, nämlich bei den alten Asylgesuchen, wo wir aus Gewissensgründen menschliche Ueberlegungen den Verfahrensgrundsätzen voranstellen. Nach sorgfältiger Interessenabwägung sind wir zur Ueberzeugung gekommen, dass eine sogenannte Globallösung kaum zu umgehen bzw. das kleinere Uebel ist. Hingegen können wir uns aus rechtlichen und praktischen Ueberlegungen mit einer starken Kantonalisierung des Verfahrens nicht befreunden. Erfolgversprechend ist allein eine Konzentration der Kräfte beim Bund. Die vorgeschlagene Ausschaffungshaft bekämpfen wir nicht grundsätzlich, betrachten jedoch eine Dauer von dreissig Tagen als unverhältnismässig. Gerade in einem Rechtsstaat muss der Vollzug rechtskräftiger Wegweisungsentscheide sichergestellt werden.

Aus diesem Grunde halten wir das sogenannte Kirchenasyl für äusserst fragwürdig. Es ist nicht Sache der Kirche, Entscheide staatlicher Behörden zu unterlaufen, sofern diese auf rechtlich einwandfreie Weise zustande gekommen sind. Ich sage das gerade als EVP-Vertreter bewusst deutlich.

Abschliessend ein Wort zum möglichen Referendum: Wir fürchten es nicht. Das Volk soll Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. An uns Parlamentariern ist es, das Ergebnis unserer Beratungen zu erläutern und öffentlich dafür einzutreten, auch wenn es nicht unbedingt populär ist.

M. Longet: Je crois qu'il y a peu de questions sur lesquelles on ait assisté à un pareil affolement sous la coupole. Il y a peu de lois pour lesquelles on ait opéré des révisions aussi précipitées. Dès lors, nous pensons que les chances de trouver des solutions équilibrées, réfléchies sont minces. J'en veux pour preuve l'article 16 – déjà cité – qui est une véritable perversion du fédéralisme, où l'on parle de cantonalisation alors qu'en réalité c'est la Confédération qui prend toutes les décisions, sans même voir le requérant, et laisse ensuite au canton le soin de faire le «sale travail» de l'expulsion. Ce n'est qu'un exemple, je pourrais en donner d'autres.

Pour le groupe socialiste, la clé du problème réside dans la solution globale. Nous n'arrivons pas à comprendre l'obstination du Conseil fédéral à vouloir traiter les anciens dossiers en priorité. Il y a, d'une part, une perte de temps précieux à rendre des décisions dont le 80 pour cent sont moralement et politiquement inexécutables. D'autre part, on impose aux fonctionnaires des conditions de travail à la chaîne qui rendent les décisions discutables. Sur le fond, nous remarquons qu'il s'agit de requérants qui sont en

Suisse depuis trois, quatre, cinq voire six ans. Ils ont trouvé dans ce pays des amis, un travail, ils ont fondé une famille, ont des enfants à l'école. Nous avons le devoir de traiter leurs cas rapidement. Nous ne l'avons pas fait et maintenant ce n'est pas à eux de payer les conséquences de notre incurie administrative. Nous demandons donc – nous sommes tout à fait formel sur ce point – des permis humanitaires pour tous ceux qui sont arrivés avant le 1er janvier 1984. En aucun cas ces permis ne devraient être imputés sur le contingent des travailleurs étrangers des cantons. Mme Friedli défendra ce point de vue dans le débat de détail.

Un autre avantage de la solution globale serait de donner enfin les moyens de traiter rapidement, dignement, efficacement et humainement les nouvelles demandes. Il est tout à fait aberrant et contre-productif de laisser traîner les nouveaux cas. Il faut séparer le traitement des anciens cas des nouveaux, les anciens doivent être globalement admis et, pour les nouveaux cas, il faut se donner les moyens de les traiter rapidement. Je crois d'ailleurs qu'en Suisse il y a un consensus sur le fait que l'on doit faire une distinction entre les nouveaux et les anciens cas au niveau des prises de décisions. Il y a certainement aussi un consensus sur la défense de la substance même du droit d'asile au sens même de la loi. Nous observons, comme l'a dit Mme Pitte-loud, aujourd'hui déjà que cette substance de la loi est appliquée de manière de plus en plus restrictive et bureaucratique. Il ne faut évidemment pas, pour les nouveaux demandeurs d'asile, détourner la politique d'immigration par le droit d'asile, et c'est dans les conditions suivantes que le consensus pourra être retrouvé: acceptation de la solution globale, traitement rapide, efficace, humain et digne des nouveaux cas et défense intransigeante du droit d'asile dans sa substance.

En conclusion, j'aimerais dire que le peuple suisse peut se prononcer contre l'ONU, mais il ne peut pas refuser de se situer sur cette planète. La présence des requérants d'asile a en tout cas le mérite de nous rappeler que nous sommes dans ce monde et que si nous ne voulons pas le savoir politiquement, nous en faisons partie intégralement dans les faits et nous ne pouvons donc pas évacuer le problème de notre rapport avec le tiers monde, d'où notre exigence de renforcer l'action à la source des problèmes. Personne ne quitte son pays de plein gré et, dans l'histoire suisse, il y a des générations d'expériences dont nous pourrions nous référer; pendant des siècles de nombreux Suisses ont dû quitter leur patrie. La Suisse doit être plus active au niveau de la défense des Droits de l'homme. Elle doit se battre pour un développement moins inégal dans le monde et notre parti n'admettra pas que ceux qui ont combattu l'entrée de la Suisse à l'ONU interprètent ce vote dans le sens d'un repli sur soi, car ils ont toujours proclamé qu'ils insisteraient sur la vocation humanitaire de notre pays.

Wyss: Die Revision des Asylgesetzes ist eine Notwendigkeit. Klar festzuhalten ist deshalb auch, dass unsere Asylpolitik darauf auszurichten ist, den wirklich Verfolgten und unmittelbar Bedrohten Asyl zu gewähren. Deshalb ist es unerlässlich, eine strenge Handhabung des Asylrechtes durchzusetzen und die Aufnahmekapazität der Schweiz den wirklich Verfolgten und unmittelbar Bedrohten auch in Zukunft vorzubehalten.

Damit ist klar festgehalten, dass die sogenannten unechten Flüchtlinge, also Menschen, die ohne irgendeinen echten Grund zu uns kommen und hier einfach eine bessere Lebenssituation suchen, nicht aufgenommen werden dürfen. Oft ist eine einmalige Befragung durch eine kantonale Behörde absolut ausreichend. Die kantonalen Behörden haben Kollektivunterkünfte zu schaffen, die zu weitgehenden Geldunterstützungen müssen eingeschränkt werden, und das zeitlich begrenzte Verbot der Erwerbstätigkeit ist zu koordinieren.

Von Basel-Stadt aus beobachtet man die Asyldebatte sehr kritisch. Herr Wick hat Ihnen schon einige Zahlen gesagt. Ich möchte noch einiges hinzufügen:

Vom momentanen Pendenzenberg sind es 3058 Asylgesuche, respektive 15 Prozent, die aus Basel-Stadt stammen. Behördliche Schätzungen ergeben, dass etwa 80 Prozent der Gesuchsteller nachgewiesenermassen keine echten Flüchtlinge sind. Basel-Stadt hat zudem einen Ausländerbestand von 21 Prozent, im November 1985 lag er 6,1 Prozent über dem Landesmittel. Zu den 40 000 Ausländern, die in Basel-Stadt leben, kommen noch die 17 000 deutschen und französischen Grenzgänger, dies bei einer Gesamtbevölkerung von 197 000. Basel-Stadt hat wegen der vielen unbeschäftigten Ausländer und Asylanten die höchste Arbeitslosenquote der Schweiz, im Moment 2,6 Prozent. Heute, 1986, wohnen total 5238 türkische Staatsangehörige, inklusive Asylbewerber, bei uns (was in einigen Quartieren grosse sozialpolitische Spannungen hervorruft), ebenso rund 300 Tamilen.

Es kann deshalb nicht deutlich genug unterstrichen werden, dass das Asylantenproblem in Basel-Stadt zu einer eigentlichen politischen Herausforderung geworden ist. Seit dem 30. November 1985 wurden zwar 251 abgewiesene Asylbewerber aus unserem Kanton ausgeschafft. Diese Ausschaffungen waren nur möglich, weil in Bern schneller gearbeitet wurde, eine Forderung, die sich nach wie vor imperativ stellt. Es ist zudem zu begrüssen, dass die Anstrengungen, eine bessere Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone anzustreben, Erfolg haben werden. Basel-Stadt kann nach dem momentanen Stand 770 Asylbewerber auf andere Kantone verteilen, worüber wir dankbar sind.

Eine Globallösung lehne ich trotzdem ab, weil diese für Basel-Stadt – grosser Ausländeranteil und grosse Zuzugsmöglichkeiten – keine Lösung der anstehenden Probleme bringen würde, im Gegenteil. Ich hoffe, dass wir mit der anstehenden Revision, die ich in den wesentlichen Teilen unterstütze, raschmöglichst die angestrebten Ziele erreichen werden, so die Reduktion der Befragungen in klaren Fällen, die Einführung der Ausschaffungshaft sowie die Einführung der Rückkehrhilfe in Form von Beratungen. Ich erwarte aber auch, dass – trotz schärferer Handhabung des Gesetzes, die ich befürworte – die Möglichkeit bestehen wird, in begründeten und konkreten Einzelfällen aus humanitären Gründen auf eine Ausschaffung zu verzichten.

Stamm Walter: Bald an jeder Session beschäftigt sich dieser Rat bis zum Ueberdruss mit dem Dauerthema des Asylproblems. Die eidgenössischen Räte haben erstens das Asylgesetz revidiert. Zweitens wurde das Personal für die Behandlung der Gesuche massiv aufgestockt und drittens haben wir einen Flüchtlingsdelegierten eingesetzt. Und jetzt sind wir bereits wieder von seiten des Bundesrates eingeladen, die Asylgesetzgebung in wesentlichen Bereichen zu ändern. Man darf sich füglich fragen: Hat denn diese ganze parlamentarische Betriebsamkeit angesichts der Ergebnisse überhaupt noch einen Sinn? Denn tatsächlich Entscheidendes hat sich in der Asylfrage bis heute nicht ereignet. Die Zahl von gegen 24 000 Asylanten nimmt weiter zu. Die Schweiz hat im europäischen Raum prozentual die mit Abstand höchste Zahl von Asylanten, dennoch werden Gesuche während Jahren nicht behandelt. Unser Land steht mitten in einer schweren Vollzugskrise.

Die von der Kommission vorgesehene Globallösung ist eine eigentliche Bankrotterklärung und kann daher nicht akzeptiert werden. Damit würde neues Unrecht geschaffen; deshalb haben die Kantone bereits diese Möglichkeit abgelehnt. Gerade die offensichtliche Unfähigkeit unserer Exekutivorgane, mit einem drängenden innenpolitischen Problem fertig zu werden, hat in weiten Kreisen unserer Bevölkerung zu einem tiefen Unbehagen geführt.

Selbstverständlich soll die Schweiz, ihren humanitären Traditionen folgend, an Leib und Leben bedrohten Menschen, echten Asylanten also, Aufnahme bieten – wenn es auch nur auf Zeit ist. Die überwältigende Mehrheit der Gesuchsteller sind aber Wirtschaftsflüchtlinge. Wir müssen ihnen klarmachen, dass sie hier nicht bleiben können. Die Schweiz kann nicht wie in den vergangenen Jahrzehnten Einwanderungsland für Hunderttausende von Menschen sein, die aus – von

ihnen aus verständlichen – wirtschaftlichen Gründen gerne bei uns leben möchten. Wir produzieren aus eigenem Boden noch rund 55 Prozent der Nahrungsmittelkalorien. Die Schweiz hat pro Einwohner nach Japan und Holland die kleinste Kulturlandfläche aller vergleichbaren Länder. Wir wissen, alle ökologischen Probleme sind eng verbunden mit der Nutzung der Räume. Deshalb ist es heute unumgänglich notwendig, die Attraktivität unseres Landes als Einreiseland zu senken. Bei abgelehnten Gesuchen ist sicherzustellen, dass der Bewerber das Land verlässt. In diesem Sinne sollten wir dem Bundesrat und der Verwaltung des EJPD das gewünschte Instrumentarium in die Hand geben. Ich empfehle Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und allen Anträgen des Bundesrates zuzustimmen. Allerdings ist es nur mit neuen gesetzlichen Bestimmungen nicht getan. Mehr als neue Paragraphen wünschen wir von unserm Bundesrat den sittlichen Mut, Recht anzuwenden und für unser Land das Notwendige zu tun.

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

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

Zwölfte Sitzung – Douzième séance**Dienstag, 18. März 1986, Vormittag****Mardi 18 mars 1986, matin**

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bundi

85.072

**Asylgesetz. Revision
Loi sur l'asile. Révision***Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 257 hiervor – Voir page 257 ci-devant

Flubacher: Vorerst eine Bemerkung: Ich habe mich nie gegen Asylanten gewendet, sondern Asylanten immer unterstützt. Was sich aber heute abspielt, bedaure ich ausserordentlich, zum Beispiel dass Kirchen und Hilfswerke immer mehr politisch tätig werden. Ich frage mich auch, wieviel Steuergelder für die massive Nein-Strategie zur Bekämpfung der Asylgesetzänderung aufgewendet werden. Ich möchte die Kirchen fragen: Wollt ihr wirklich noch die letzten Gotteshäuser leerpredigen? Es gibt nämlich auch unter Anhängern einer Asylgesetzrevision vernünftige und Verantwortung tragende Leute. Es gibt auch dort Humanisten. Humanismus darf nicht nur von jenen gepachtet werden, die in den Kirchen oder diesen Hilfswerken ihr Geld verdienen. Gegen illegal und ohne Papiere Eingereiste haben wir im Interesse der echten Asylanten mit der gebotenen Härte vorzugehen. Es hat keinen Sinn, in den Wolken herumzufummeln und eine Strasse zu suchen. Wir müssen uns auf den Boden der Realität besinnen. In den letzten Tagen haben gewisse Organisationen, hauptsächlich die dunkelroten Friedensfürsten, bekanntgegeben, dass sie eine ihnen nicht passende Asylgesetzrevision mit dem Referendum bekämpfen werden. Ich sage Ihnen, wenn diese Asylgesetzrevision im Sinne des Bundesrates über die Bühne geht, trete ich mit Vergnügen damit gegen diese Damen und Herren an.

An einer Sitzung der Kommission hat ein seriöses Nationalratsmitglied verärgert gesagt, wir befänden uns hier nicht an einer Komiteesitzung der «Mitenand-Initiative», sondern in einer parlamentarischen Kommission. Wenn man die Kollektivunterbringung unterbinden möchte, möchte ich feststellen, dass wir damit den Drogenhandel in der Schweiz ausdehnen, da wir zum Beispiel Tamilen dezentralisiert unterbringen. Wir haben während der Kriegszeit Hunderte von Tagen in traurigen Objekten genächtigt. Ich glaube, es wäre zumutbar, Flüchtlinge, die ernsthaft bedroht sind, auch in Kollektivunterkünften unterzubringen.

Noch eine Bemerkung: Herr Oester, sie sagten, Kirchenasyl sei äusserst fragwürdig. Nach meiner Meinung ist Kirchenasyl in einem Rechtsstaat absolut unhaltbar und verantwortungslos.

M. Darbellay: La révision de la loi sur l'asile que nous avons décidée au mois de décembre 1983 n'a pas porté tous ses fruits car nous n'avons pas tiré toutes les conséquences nécessaires. Il ne faudrait pas que nous refassions aujourd'hui la même erreur. Les circonstances ne sont pas tout à fait les mêmes; elles présentent cependant certaines analogies. Dans les deux cas l'impasse dans laquelle nous nous trouvons n'est pas essentiellement due à la loi mais à son application. En 1983, le résultat a été mitigé car nous n'avons pas accordé le nombre de personnes nécessaires

pour régler les problèmes. Aujourd'hui, nous ne trouvons face à une montagne de cas pendants et nous ne ferions pas notre devoir si nous ne prenions pas les mesures nécessaires pour régler un bon nombre de ces cas.

Il nous est proposé, entre autres, une solution générale pour tous les requérants qui ont déposé leur demande avant le 1er janvier 1983. Cela résoudrait une partie du problème mais présenterait les désavantages inhérents à toute solution globale qui a un effet quelque peu arbitraire. Il faudrait par conséquent prendre des dispositions complémentaires. A cet égard, je demande au Conseil fédéral et à sa représentante s'il ne serait pas possible d'appliquer l'article 3, lettre f de l'ordonnance du 26 octobre 1983 sur la limitation du nombre des étrangers pour régler une partie importante des cas en suspens. Cette disposition dit que: «Les étrangers qui obtiennent, avec l'approbation de l'Office fédéral des étrangers, une autorisation à l'année dans un cas de rigueur personnelle ou en raison de considérations de politique générale ne seraient pas soumis au contingentement prévu pour les travailleurs étrangers». Il me semble qu'il y a là, en fonction de la situation politique que nous connaissons, une possibilité à exploiter et je serais heureux d'entendre votre réponse, Madame la Conseillère fédérale.

Cela dit, la révision de la loi sur l'asile est probablement nécessaire pour des questions politiques et psychologiques. Il faut éviter cependant de diminuer par trop la sécurité que nous pouvions jusqu'à maintenant accorder aux requérants d'asile. Je pense que l'article 9 tel que présenté par le Conseil fédéral n'est pas acceptable. Nous ne pouvons pas nous permettre de donner liberté au Conseil fédéral de fermer complètement les frontières en cas d'affluence extraordinaire. Nous devons maintenir notre Etat de droit. Or, c'est précisément en période d'affluence que le requérant d'asile a le plus besoin d'être protégé. Je m'interroge également sur le bien-fondé de la solution qui consiste à entendre les requérants uniquement dans les cantons. Nous avons mis en place tout ce qu'il fallait sur le plan de la Confédération et cela a exigé beaucoup de temps et d'efforts. Au moment où les structures sont posées, on se permet de les démobiler quelque peu et il faudra peut-être recommencer dans les cantons tout ce qui a été fait sur le plan fédéral. Je demande au Conseil fédéral s'il prendra les dispositions nécessaires pour que les cantons puissent, dans un laps de temps relativement court, être d'une efficacité suffisante et prendre les mesures voulues pour que ces auditions ne soient point arbitraires. C'est de la réponse à ces questions et des différentes modifications qui seront apportées en cours de route que dépendra mon attitude à la fin de l'examen de cette loi.

En conclusion, j'approuve l'entrée en matière et réserve mon avis quant au vote final.

Bonny: Ich glaube, dass diese Vorlage einen mittleren Weg zwischen einer der humanitären Tradition verpflichteten Asylpolitik und der «Raison d'Etat» beschreitet. Diese gebietet Halt, wenn die Maschen eines relativ largen Gesetzes von Schleppern und illegal Einreisenden ausgenützt werden. Ich glaube, dass die Vorlage in die richtige Richtung zielt, da sie versucht, auch im Vollzug den Grundgedanken des Gesetzes Nachachtung zu gestatten. In diesem Sinne möchte ich auch Frau Bundesrätin Kopp sehr herzlich danken. Ich glaube, sie hat nun endlich etwas Linie in unsere Asylpolitik gebracht und damit auch die Chance genutzt, das zum Teil verlorene Vertrauen des Volkes in dieses Gesetz wieder herzustellen.

In einem entscheidenden Punkte aber glaube ich, dass auch noch in dieser Vorlage ein riesiges Loch klafft. Das fürchte ich vor allem bei den Schlepperdiensten und illegalen Einreisen, die aufgrund der heutigen Rechtslage zuwenig konsequent bekämpft werden können. Wir müssen eines wissen: Jeder Schlepper hat im Gesetz in Artikel 14 gleichsam einen Freibrief für seine üble Tätigkeit. Unter dem Titel Asylgesuch im Inland wird dort nämlich unter anderem gesagt, dass der Ausländer das Asylgesuch, auch wenn er keine Anwesenheitsbewilligung besitzt, immer dort einrei-

chen kann, wo er sich gerade aufhält. Den Schleppern steht es also frei, ihre Kunden dort zu präsentieren, wo sie es jetzt gerade aus ihrer trüben Sicht für am opportunisten erachten. Das vorliegende Gesetz überlässt also mit anderen Worten diesen Leuten das Gesetz des Handelns. Hier müssen wir ansetzen. Wenn wir den Artikel 14 mit diesem Freipass belassen, bleibt unsere heutige Revisionsarbeit, das muss ich leider mit aller Deutlichkeit sagen, Stückwerk. Es gibt nichts anderes, so scheint mir, als dem Treiben der Schlepper und der illegal Einreisenden an der Grenze einen möglichst wirksamen Riegel zu schieben. Das ist – und hier möchte ich vor Illusionen warnen – nicht einmal durch eine massive Aufstockung des Grenzwachtkorps möglich. Ich anerkenne dessen Tätigkeit voll, aber wenn wir uns die Grenze zwischen Basel und Genf vor Augen führen, sind wir uns im klaren, dass dort jederzeit Leute unkontrolliert hereinkommen können. Die Lösung muss nun darin bestehen, erstens zu verlangen, dass in aller Regel die Asylgesuche bereits an der Grenze gestellt werden und eben nicht im Inland. Sodann gibt es einen oder zwei Umstände, in denen es möglich sein muss, die Asylgesuche im Inland stellen zu können, damit wir der humanitären Asylpolitik gerecht werden. Das ist einmal der Fall, wenn der Ausländer bereits im Besitze einer Anwesenheitsbewilligung ist. Wir wollen dagegen diese Möglichkeit eben nicht mehr zugestehen, wenn der Asylsuchende nach Belieben der Schlepper oder als illegal Einreisender dorthin gehen will, wo er es vielleicht aus seiner trüben Sicht als am besten betrachtet.

Es gibt noch eine zweite Ausnahme, das möchte ich in aller Klarheit sagen, wann ein Asylgesuch im Inland gestellt werden kann: Wenn der Fall eintritt, dass in einem unserer Nachbarstaaten ein totalitäres Regime – sei es nun ein faschistisches oder anderes totalitäres Regime – wieder die Macht ergreift und damit die Gefahr bestehen würde, dass Flüchtlinge an Leib und Leben oder Freiheit gefährdet würden. In jenen Fällen, z. B. in einer dem Zweiten Weltkrieg vergleichbaren Situation, muss die Möglichkeit bestehen, dass der Flüchtling schwarz über die Grenze kommen und sich im Land präsentieren kann.

Ich werde mir gestatten, aus dieser Sicht bei den Artikeln 13 und 14 drei Anträge zu stellen. Ich glaube, es wäre schade, wenn wir nun die Gelegenheit dieser Revision vorbeigehen lassen würden, ohne die nötigen Konsequenzen im Sinne einer wirksamen Abwehr des Schlepperunwesens zu ergreifen.

Oehler: Wir alle wissen, dass die Flüchtlingspolitik in den vergangenen Monaten in unserem Land zu einer echten innenpolitischen Belastungsprobe geworden ist. Man darf dabei wohl behaupten, dass es nicht so sehr um die geltende Gesetzgebung als vielmehr um die bisher ungenügende Durchsetzung der geltenden Regelung gegangen ist. Wenn wir uns heute daran machen, diese Gesetzgebung zu perfektionieren, ist das unsere Pflicht; denn das Gesetz kennt zu viele Lücken, als dass es griffig wäre. Letztlich schafft diese ungenügende Gesetzgebung bei den Betroffenen nur Hoffnungen, und diese werden brutal zerstört, wenn durchgegriffen wird. Das aber ist nur die eine Seite der Medaille. Es ist meines Erachtens zudem unsere Pflicht, dass wir alles daran setzen, dass es keine Flüchtlingswellen wie in den vergangenen Monaten oder drei Jahren mehr gibt; das ist zwar wohl einfacher gesagt als in der politischen Wirklichkeit durchgesetzt, vor allem auch dann, wenn wir das Millionenheer echter Flüchtlinge betrachten. In diesem Fall würden wir uns überschätzen, wenn wir kurzfristige Erfolge aus politischen Gründen im Ausland erwarteten. Ich denke aber bei diesen Ausführungen vielmehr an die unechten Flüchtlinge, die letztlich Ausgangspunkt, zugleich aber auch Ziel der laufenden Revision sind. Diese Art von Flüchtlingswellen können wir bekämpfen helfen. Aber erst in zweiter Linie ist hier bei uns von Bedeutung, dass wir uns an der Quelle des Flüchtlingstromes dafür einsetzen. So hätte meines Erachtens der Fall nicht eintreten dürfen, dass wir während Monaten und Jahren untätig zusehen, wie Tausende irreführter Tamilen und Leute anderer asiati-

scher Völker über Schlepperorganisationen in die Schweiz eingeschleust werden. Spätestens nach der ersten «Tausender-Seilschaft» hätte man bei den zuständigen Behörden in der Schweiz, dann aber vor allem auch in Colombo merken sollen, was auf uns zukommt. Dabei sind diese Behörden sogar noch davor gewarnt worden. Ich erinnere Sie an die Aussagen von Kollege Hofmann, als er in diesem Rat von einigen tausend Flüchtlingen gesprochen hat, welche Aussage man dann nur gerade lächelnd zur Kenntnis genommen hat. Ich erinnere Sie daran, dass seinerzeit gewarnt wurde, man könne mit einem geringen Beitrag an den zuständigen Orten die Schlepperorganisationen abblocken. Das wollte man nicht machen, weil man es nicht glauben wollte.

Aufgrund meiner eigenen Erfahrung ist es heute noch leicht möglich, in bestimmten südostasiatischen Ländern sowohl zu einem gefälschten Pass wie auch zu einem Visum für einzelne europäische Staaten zu gelangen. Der gegenwärtige Handelswert für ein derartiges Papier mit dem entsprechenden Vermerk beträgt gegenwärtig rund 10 000 Schweizerfranken. Wenn wir heute nicht alles daran setzen, dass die so eingereisten oder eingeschleusten unechten Flüchtlinge abgewiesen werden, werden wir Probleme schaffen, die wir vermutlich kaum mehr zu lösen imstande sind. Das ist doch letztlich Ausgangspunkt der Diskussionen in den vergangenen Monaten.

Ich möchte Frau Bundesrätin Kopp danken, dass sie in der vergangenen Woche das Verfahren derart eingeleitet bzw. geändert hat, dass umgehend und hoffentlich auch menschlich für Abhilfe gesorgt werden kann; denn jeder einzelne Fall ist ein Schicksalsfall. Aus diesem Grund lehne ich persönlich auch Globalregelungen ab, weil Globalregelungen, wie sie nun vorgesehen sind, Willkür schaffen und mehr Probleme bringen, als sie solche zu lösen in der Lage sind.

In diesem Sinne beantrage ich Eintreten auf die Vorlage und Zustimmung zu all jenen Bestimmungen, welche dem Bundesrat die Durchsetzung einer menschlichen, aber auch christlichen Asylpolitik ermöglichen.

Mme Friedli: Avant que l'on procède à la deuxième révision de la loi sur l'asile, je voudrais rappeler la position du Parti socialiste, de l'Union syndicale, des Eglises et des organisations d'entraide qui s'occupent des réfugiés. Tous estiment que les propositions soumises sont inutiles, dangereuses et qu'elles vont à fins contraires du but recherché.

La crise que nous traversons aujourd'hui n'est pas due au texte légal mais au retard accumulé depuis son entrée en vigueur, en 1981, retard dû à un manque de personnel.

En 1983 déjà, après avoir résisté aux pressions, le Conseil fédéral acceptait le principe d'une révision. Alors que cette dernière n'était pas encore entrée en vigueur, 101 députés de notre Chambre lançaient l'idée d'une deuxième révision comme s'ils étaient déjà persuadés que la première ne servirait à rien. On a vraiment l'impression d'assister à la débandade de l'Etat de droit.

En avril 1985, lorsque l'Action nationale rend public le rapport confidentiel du Ministère public de la Confédération, concernant les demandes d'asile, une réprobation générale se manifeste. Les mots ne sont pas assez durs pour qualifier cette mauvaise action. Les motions proposées par ses membres sont alors repoussées à la quasi unanimité.

Pourtant, comme en 1970 à propos de la main-d'œuvre étrangère, on combat les xénophobes mais on s'arrange ensuite pour leur donner raison. Tel est le but de la révision dont nous allons débattre: mesures d'exception en temps de paix, cantonalisation de la procédure, décision fédérale sur dossiers, détention en vue de l'expulsion étendue à tous les étrangers. Vingt mille demandeurs d'asile et la Suisse panique! Où donc est passée cette vieille démocratie plus belle que les autres? Personne n'est dupe. On est en train de faire payer aux réfugiés les conséquences de l'incapacité d'une majorité de ce Parlement à faire face à la situation dès 1981, année où plus de 6000 dossiers sont en attente, alors que la cellule administrative en place ne peut en traiter que six à

sept cents par année. Tout le problème est là. Cessons donc de tourner autour du pot et de montrer du doigt de faux réfugiés pour nous donner bonne conscience.

A ceux qui invoquent constamment la notion de faux réfugiés, je recommande de lire les débats de notre conseil pendant la guerre de 39-45, en 1942 plus précisément, au sujet des réfugiés. Les Juifs y sont taxés de faux réfugiés dotés d'une mentalité contraire à nos moeurs; ils sont jugés inassimilables. Avec des critères similaires, on a envoyé des centaines de Juifs aux fours crématoires.

Evidemment, il s'agit maintenant de reprendre la situation en main avant les élections fédérales de l'automne 1987. Tant pis si le taux d'acceptation des demandes d'asile tombe en-dessous de 10 pour cent contre 30 pour cent l'année dernière en Allemagne fédérale, pays vers lequel la Suisse jette si volontiers ses regards. Il faut le répéter, les mesures proposées dans cette deuxième révision de la loi sur l'asile vont à fins contraires.

Si l'on veut véritablement éviter ce piège à frustrés, il faut avoir le courage de soutenir la solution globale proposée pour les demandeurs d'asile qui sont dans notre pays depuis plusieurs années et maintenir la procédure fédérale avec l'équipe qui est actuellement bien préparée pour examiner rapidement les nouveaux dossiers. Recommencer tout le travail à l'échelle des cantons est un non-sens. Si l'entrée en matière est acceptée, je vous recommande de soutenir les propositions qui vont dans ce sens.

Sager: In der Eintretensdebatte sollten wir die grundsätzlichen Probleme in den Vordergrund stellen. Unsere Asylpolitik leidet an der hohen Zahl von Gesuchstellern und an der wachsenden Schwierigkeit, die sogenannten echten von den sogenannten unechten Flüchtlingen zu unterscheiden. Der Abwehrreflex als Folge des Pendenzberges richtet sich gegen den Flüchtling allgemein, und das ist tragisch. Wer daraus politisches Kapital zu schlagen versucht, ist ein Konjunkturritter auf Konfliktwogen und in einem moralischen, nicht in einem wirtschaftlichen Sinn ein Kriegsgewinnler. Hier müssen wir einsetzen, wenn unsere Asylpolitik nicht einen erheblichen Substanzverlust erleiden soll. Lassen Sie mich die beiden Hauptkategorien nach den Unterschieden kurz erwähnen:

1. Die grosse Zahl der Gesuchsteller stammt heute aus der Dritten Welt. In den meisten dieser Länder herrschen Armut und soziale Ungerechtigkeit für grosse Teile der Bevölkerung. In einigen kommen despotische Machthaber, politische oder religiöse Unterdrückung oder bürgerkriegsähnliche Zustände dazu. Die Machthaber fördern angesichts der herrschenden Armut die Ausreise ihrer Einwohner, auch die von Oppositionellen. In all diesen Ländern gibt es wirklich Verfolgte, aber die Mehrzahl der Flüchtenden sucht doch wirtschaftliche Besserstellung. Die Opposition im Lande darf indes einige Hoffnung auf eine Wendung der politischen Zustände haben, wie in jüngster Zeit die Beispiele Argentinien, Brasilien, Haiti und die Philippinen zeigen.

2. Der Kontrast zu den totalitären Staaten hinter eisernen Vorhängen könnte nicht grösser sein. Den meisten Osteuropäern geht es wirtschaftlich vergleichsweise gut, aber sie müssen in einem Staat der Unterdrückung, Zensur und Ueberwachung leben. Widerstand ist kaum möglich. Ansätze werden schon im Keime unterdrückt. Die politischen Verhältnisse würden die Menschen ebenfalls aus dem Lande treiben, wären die Grenzen nicht mit Mauern, Minen und Schusswaffen bewacht. Staatlicher Terror zwingt vor allem die geistige Elite, sich entweder anzupassen oder diskriminiert und oft erheblich benachteiligt zu werden. Häufig ist die Flucht der letzte Ausweg vor der psychischen Vernichtung, denn diese Menschen haben keine echte Hoffnung auf Aenderung der Zustände in Richtung Demokratisierung. Ausdruck der Angst der totalitären Machthaber vor der Entvölkerung ist die drakonische Strafe wegen Republikflucht.

Diese unterschiedliche Lage ist sowohl bei der Beurteilung des unerträglichen psychischen Drucks als Asylgrund als auch bei der Beurteilung der Zumutbarkeit einer allfälligen

Helmschaffung ins Herkunftsland zu berücksichtigen. Nicht berücksichtigen sollten wir aber die Tatsache, dass diese Flüchtlinge zufällig aus dem abendländischen Kulturkreis stammen. Abgesehen davon, dass es hier um Menschen geht und nicht um Rassen und Farben, hätten wir Abendländer uns zuallererst in Bescheidenheit des Umstandes zu schämen, dass Europa die schlimmsten Diktaturen der Moderne hervorgebracht hat. Damit knüpfe ich nicht nur nicht an ein Votum an, das nationalrätliche Dimensionen vermissen liess, sondern distanziere mich ausdrücklich davon.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Herr Kollege Oester hat gestern in seinem Votum dargelegt, dass wir uns vor einer weiteren Polarisierung im Asylbereich hüten sollten und dass von beiden Seiten – sowohl von humanitärer als auch von nationalistischer – wesentlich zur heute feststellbaren Polarisierung beigetragen wurde. Wie sehr diese Feststellung zutrifft, zeigten verschiedene Voten in der Eintretensdebatte. Sowohl von rechter als auch von linker Seite wurden Behauptungen in die Welt gesetzt, die sich durch nichts beweisen lassen und nur zum Ziel haben, das Feuer weiter zu schüren oder die gegnerische Seite zu diffamieren. Die Gesetzesvorlage wurde zum Teil in einer Art und Weise kritisiert, die vor einer seriösen Beurteilung der Fakten nicht standhalten kann. Die schweizerische Asylpolitik wurde als inhuman und rechtswidrig diskreditiert. Es ist realitätsfremd, den Kopf in den Sand zu stecken und so zu tun, als ob nur schwerverfolgte Menschen in unserem Land Aufnahme suchten und das geltende Gesetz in gar keiner Weise missbraucht werde. Die Wirklichkeit ist eben anders.

Ebenso falsch ist es, die Tätigkeit der Hilfswerke zu verdammen und jeden Asylsuchenden als Verbrecher, faulen Hund und Ausnützer unserer sozialen Werke zu taxieren. Die Gesetzesvorlage wurde auch nicht, wie gestern behauptet wurde, deshalb ausgearbeitet, weil die NA in den letzten Monaten Erfolge verbuchen konnte. Unser Parlament hat im Jahre 1984 mit der Motion Lüchinger den Bundesrat beauftragt, eine Revision vorzubereiten. Der Bundesrat hat im Herbst 1985 den Bundesratsparteien und unserem Parlament seine Absichten dargelegt, und diese fanden im grossen und ganzen Zustimmung. Heute geht es darum, die Vorschläge, die damals gemacht wurden, zu konkretisieren und ihnen auch Erfolgschaft zu gewähren.

Es ist auch falsch, immer so zu tun, als ob sich in den letzten Monaten nichts verändert hätte. Die neu eingehenden Gesuche werden heute zügiger behandelt, und seit einigen Monaten ist man auch daran, den Pendenzberg abzubauen. Die Gesetze werden heute angewendet, und die administrativen Abläufe wurden neu organisiert. Es waren nicht nur administrative und personelle Mängel, die zum Pendenzberg führten. Auch das Gesetz hatte seine Mängel, und dies gilt es anzuerkennen und die nötigen Korrekturen vorzunehmen. Das Gesetz war, wie Herr Bonnard gestern richtig bemerkte, seinerzeit zu perfektionistisch und rechtsstaatlich zu ausgeklügelt konzipiert. Dem grossen Zustrom von Flüchtlingen war es nicht gewachsen. Heute gilt es, die Mängel auszumerken und ein Gesetz zu schaffen, das auf Jahre hinaus nicht mehr revidiert werden muss.

Die Nichteintretensanträge sind deshalb abzulehnen. Eine Revision ist notwendig und wurde – wie ich das bereits einmal gesagt habe – von unserem Rat verlangt. Wenn nach den Rezepten einzelner Votanten vorgegangen würde, bestünde die Gefahr, dass wir sehr bald wieder vor einer Revision stehen würden, weil gewisse Leute in dieser Saal, aber auch gewisse Kreise in unserem Land die Zeichen der Zeit noch nicht erkannt haben. Hätten wir bei der Beratung des neuen Asylgesetzes und bei der ersten Revision dieses Gesetzes den Mut gehabt, die Akzente etwas anders zu setzen, so hätten wir heute kaum den hohen Pendenzberg. Die Diskussion erinnerte mich auch etwas an jene über das Ausländergesetz. Auch damals wollte man das politisch Mögliche nicht sehen und stand nach der Volksabstimmung vor einem Scherbenhaufen. Das gleiche darf mit dieser Gesetzesvorlage nicht passieren.

Wir sind aufgerufen, das Gesetz so zu gestalten, dass die Verfahren möglichst rasch, aber auch seriös behandelt werden. Unser Land soll auch in Zukunft all jenen Leuten, die an Leib und Leben ernsthaft gefährdet sind, Aufnahme bieten. Alle anderen, die aus einem anderen Grund in unserem Land um Asyl nachsuchen, müssen unser Land nach einem korrekt durchgeführten Verfahren wieder verlassen. Weil wir weiterhin den Grundgehalt dieses Gesetzes auch in schwierigen Zeiten durchhalten wollen, brauchen wir gewisse Barrieren, um unechte Flüchtlinge wegweisen zu können. Da wir am Flüchtlingsbegriff nichts ändern wollen, ist der Rückweisungsantrag Ruf abzulehnen. Die in diesem Antrag enthaltenen Auflagen waren bereits Gegenstand der parlamentarischen Initiativen Fritz Meier und Ruf. Beide Initiativen fanden in unserem Rat keine Gefolgschaft. Aus Konsequenzgründen sind deshalb der Rückweisungsantrag Ruf wie auch in der Detailberatung die entsprechenden Anträge abzulehnen.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und trotz der vielen Anträge, die fast den Charakter eines Jekami haben, den klaren Linien des Bundesrates zu folgen.

M. Pldoux, rapporteur: A la fin de ce long débat, l'alternative est la suivante: soit la révision proposée est uniquement «cosmétique», donc insuffisante, soit elle va trop loin dans l'affermissement de la loi, conçue trop généreusement en 1979.

Le fait que les censeurs de la révision nous déclarent, d'une part, qu'il s'agit de codifier un chaos administratif et, d'autre part, de prévenir la débandade de l'Etat de droit, nous montre qu'il y a lieu d'intervenir et que la loi n'est pas parfaite. Deux attitudes sont logiques: soit tout va bien dans le meilleur des mondes et on refuse d'entrer en matière, soit la situation exige une modification de la loi. Il faut toutefois garder à l'esprit que la marge de manoeuvre du gouvernement est limitée car il importe de respecter les engagements internationaux de la Suisse, explicités dans des conventions. Cependant, notre conseil ayant admis en son temps la motion Lüchinger transmise au gouvernement, il y a lieu de suivre la ligne du Conseil fédéral et d'entrer en matière.

Bundesrätin Kopp: Die gestrige und heutige Eintretensdebatte hat die ganze Komplexität veranschaulicht, aber auch die widersprüchlichen Erwartungen der verschiedenen Gruppen und Parteien aufgezeigt. Der Bundesrat ist deshalb gut beraten, wenn er an seiner klaren Linie festhält, und ich danke all denjenigen, die ihn in seiner Haltung unterstützen. Diese klare Linie besteht darin, echt Verfolgten auch weiterhin Aufnahme zu garantieren, den Missbrauch zu verhindern, die Verfahren bei aller rechtsstaatlichen Garantie zu beschleunigen und zu rationalisieren und denjenigen, die unser Land wieder verlassen müssen, im Rahmen des Möglichen Hilfe zu leisten.

Dass gewisse schrille Töne gestern unvermeidlich waren, war abzusehen. Was mich aber doch etwas erstaunt hat, war das Verhalten einiger Kommissionsmitglieder. Ich hätte mir etwas mehr Sachlichkeit und etwas mehr Objektivität von denjenigen gewünscht, die bei den Kommissionsberatungen dabei waren und es eigentlich besser wissen müssten. Da wird die Kantonalisierung beschworen, da wird die Zustimmung zu diesem Gesetz von der Kantonalisierung abhängig gemacht. Man hätte eigentlich erwarten können, dass man dem Parlament dann auch sagt, was unter «Kantonalisierung» zu verstehen ist. Ich werde dies nachholen, kurz beim Eintreten und dann bei der Detailberatung.

Ich frage mich auch, Herr Nationalrat Leuenberger, weshalb Sie so gegen die Kantonalisierung sind und warum die gleiche Partei die Lösung propagiert, wie sie in Schweden praktiziert wird, die viel weiter geht. In Schweden werden höchstens zehn Prozent der Gesuchsteller persönlich eivernommen; zwanzig Prozent werden ohne jegliches Verfahren an der Grenze wieder abgewiesen. Diesen Widerspruch hätte ich eigentlich gerne geklärt erhalten.

Man wird auch über den Artikel 9 diskutieren können. Aber wenn man, wie das Frau Blunschy und Herr Darbellay getan

haben, dem Bundesrat unterstellen will, er würde die Grenzen schliessen oder er würde Flüchtlinge aus der Schweiz ausschaffen, steht das im klaren Widerspruch zur Botschaft, in welcher es heisst, dass sich die Schweiz selbstverständlich an die internationalen Verpflichtungen, das heisst an die Flüchtlingskonvention, halten wird. Und ebenso falsch am Platz und völlig verfehlt sind alle Parallelen zur Situation im Zweiten Weltkrieg.

Die Rückweisungsanträge wurden begründet mit einer Hektik in der Gesetzgebung, mit einer Hysterie und mit dem Hinweis, dass diese Revision unnötig sei. Nun, ich weiss, das Parlament hat ein Recht auf ein kurzfristiges Gedächtnis, aber ich darf Ihnen hier doch etwas nachhelfen. Der Bundesrat hat nicht aufgeschreckt durch die Erfolge der Nationalen Aktion, geschweige denn aufgeschreckt durch die Drogenfälle, gehandelt. Er hat, nachdem die Flüchtlingszahlen massiv angestiegen sind, nachdem Missbräuche offensichtlich geworden sind und sich die Unzulänglichkeiten des geltenden Gesetzes immer klarer abgezeichnet haben, das getan, was eine Regierung tun muss, aber woran sich das Parlament offenbar schwer gewöhnt: Er hat gehandelt. Er hat ein ganzes Massnahmenpaket verabschiedet und es Ihnen darauf im September 1985 – der Präsident der Kommission hat bereits darauf hingewiesen – vorgestellt. Er hat neu die Stelle eines Delegierten geschaffen, die Abteilung Flüchtlinge wird aus dem Bundesamt für Polizeiwesen ausgegliedert. Er hat die Verordnung geändert, um den Missbräuchen besser Herr zu werden. Er hat organisatorische Massnahmen beschlossen und hat Ihnen die Revision des Asylgesetzes angekündigt und diese auch beschleunigt behandelt. Sie sehen, wenn Probleme dringend sind, handeln auch der Bundesrat und die Verwaltung mit der nötigen Seditivität. Der Bundesrat war auch aufgerufen, die Gesetzesrevision an die Hand zu nehmen, denn die Motion Lüchinger wurde von beiden Räten überwiesen.

Es erstaunt mich auch, dass all diejenigen, die von der Unnötigkeit dieser Gesetzesrevision gesprochen haben, sich nie die Mühe genommen haben, einmal beim Bundesamt für Polizeiwesen einen Besuch abzustatten und sich zu vergewissern, zu welchen Mängeln dieses Gesetz geführt hat.

Ohne die Detailberatung vorwegzunehmen, möchte ich noch folgendes festhalten: Ich glaube, es ist müssig festzustellen, wer wann welche Fehler gemacht hat. Wir haben jetzt eine Situation, die wir miteinander bewältigen müssen. Wenn die Schweiz einen überdurchschnittlichen Anteil an Asylbewerbern im Vergleich mit den andern Staaten hat, ist daran nicht in erster Linie das Asylgesetz schuld – obwohl natürlich die lange Dauer der Behandlung der Asylgesuche mit dazu geführt hat, unser Land attraktiv zu machen –, sondern ein weltweiter Flüchtlingsstrom, der verschiedenste Ursachen hat: Bürgerkrieg, Naturkatastrophen, Bevölkerungsexplosion, Verachtung der Menschenrechte. Deswegen von Schein-Asylanten und Wirtschaftsflüchtlingsen zu sprechen, ist ungerecht. Diese Menschen haben Gründe gehabt für ihre Flucht, aber – jetzt kommt das aber – wenn sie aus weiter Ferne sich ausgerechnet die Schweiz als Ziel ausgesucht haben, sind zweifellos wirtschaftliche Gründe mitbeteiligt.

Lassen Sie mich nun zu einigen wenigen, zentralen Punkten dieser Revision Stellung nehmen. Zunächst zu dem umstrittenen Artikel 9 Absatz 1.

Bekanntlich gibt es auf der Welt gegenwärtig rund 15 bis 20 Millionen Flüchtlinge. Es ist nicht vor auszusehen, ob in Zukunft noch grössere Flüchtlingsströme aus der Dritten Welt die Schweiz erreichen werden. Wir schlagen Ihnen deshalb vor – abgesehen von den beiden bekannten strategischen Fällen –, die Möglichkeit von Einschränkungen bei der Asylgewährung vorzusehen, immer – ich wiederhole es – unter Respektierung unserer internationalen Verpflichtungen. Das bedeutet aber nicht, dass wir uns grundsätzlich von einer humanitären und staatspolitisch verantwortbaren Asylpolitik abkehren werden. Der Bundesrat muss aber in solchen ausserordentlichen Lagen die nötige Handlungsfreiheit erhalten.

Neu sieht das Gesetz auch die subsidiäre Kompetenz vor, Asylbewerber auf die Kantone zu verteilen, und da möchte ich meinen Dank an die kantonalen Regierungen aussprechen, die bereits Hand geboten haben und von sich aus einen Verteilungsschlüssel erarbeitet und akzeptiert haben.

Und nun zur Kantonalisierung: Was ist denn unter diesem Schimpfwort – ich sage Schimpfwort, denn als solches wurde es gestern gebraucht – eigentlich zu verstehen? Nicht mehr und nicht weniger, als dass die Abteilung Flüchtlinge aufgrund kantonalen Einvernahmeprotokolle entscheiden kann; sie muss nicht, aber sie kann. Sie kann dann entscheiden, wenn die Fälle klar sind. Wir schätzen, dass man in rund 20 Prozent der Fälle auf eine solche Befragung verzichten kann. In den übrigen Fällen wird eine zweite Befragung nötig sein. Wenn hier in diesem Rat immer wieder gesagt wurde – das ist auch die Meinung des Bundesrates –, dass echt Verfolgte Aufnahme finden können, bedingt das individuelle, sehr sorgfältige Verfahren; sorgfältig, weil hohe Rechtsgüter auf dem Spiel stehen.

Das doppelspurige Verfahren, welches hier angekreidet wurde, dient aber gerade dieser sorgfältigen Abklärung, denn nur wenn die Kantone bereits ein Protokoll erstellt haben, ist es unseren Beamten möglich, eine genaue Befragung vorzusehen. Ich sehe daher nicht ein, weshalb man gegen die sogenannte Kantonalisierung, die in erster Linie einem sorgfältigeren Verfahren dient, Sturm läuft. Wichtig ist, dass die Entscheide nach wie vor beim Bund liegen. Ich darf beifügen, dass sich die Befragung durch die Kantone bereits bestens eingespielt hat; auf Details werde ich noch zu sprechen kommen.

Ein zweites Stichwort, das ich hier aufgreifen möchte, ist dasjenige der Globallösung. Sie wissen, dass ursprünglich der Bundesrat und mein Departement in voller Kenntnisnahme der Nachteile, die damit verbunden sind, für eine solche Globallösung eingetreten sind. Was wollte man damit? Einerseits wollte man Härtefälle vermeiden, auf der anderen Seite wollte man eine administrative Vereinfachung schaffen, durch die alte Fälle gar nicht mehr hätten behandelt werden müssen. Nachdem die Kantonsregierungen diese Globallösung kategorisch abgelehnt haben, hat der Bundesrat eingesehen, dass sie politisch nicht zu realisieren ist.

Ich darf darauf hinweisen, dass die Mehrzahl der Kantone nach wie vor gegen eine solche Globallösung ist und dass ihre Aufnahme in das Gesetz zu einem Referendum führen könnte. Wir brauchen aber die Kantone in der Asylpolitik; sie sind unsere wichtigsten Partner.

Die Globallösung, wie sie von der Kommission angestrebt wird, bringt keine Lösung, da mit der Formulierung in der Regel ohnehin jeder Fall wieder einzeln geprüft werden müsste, so dass die angestrebte Vereinfachung entfällt. Wir haben in der Zwischenzeit Lösungen entwickelt, um den Härtefällen gerecht zu werden, wiederum in Zusammenarbeit mit den Kantonen. Diese hat sich eingespielt; wir möchten an dem System festhalten.

Herr Darbellay hat die Frage aufgeworfen, weshalb bei diesen Härtefällen nicht Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe f der Verordnung über die Begrenzung der Ausländer angewendet werden kann. Die Antwort ist einfach: Diese Verordnung dient der Begrenzung von erwerbstätigen Ausländern; sie ist kein asylpolitisches Instrument. Es wäre verfehlt, sie hier beizuziehen. Die Lösung, die wir jetzt praktizieren, beinhaltet eine sogenannte vorläufige Aufnahme.

Weiter darf ich auf die Rückkehrhilfe durch den neuen Artikel 21b und Artikel 33 hinweisen. Mit dieser neuen Vorlage will der Bundesrat schliesslich Hilfe durch Wiedereingliederungsbeiträge leisten, mit denen die Heimkehr abgewiesener Asylbewerber erleichtert werden soll. Es handelt sich hier um eine neue Dimension unserer Asylpolitik, wenn auch einer derartigen Rückkehrhilfe aus naheliegenden Gründen enge Grenzen gesetzt sind. Wir alle sind uns in diesem Rate wohl einig, dass es am schönsten wäre, den Ursprung des Flüchtlingselements beseitigen zu können. Da dies nicht in unserer Macht steht, sollten wir mindestens

diejenigen Massnahmen treffen, die wir in eigener Kompetenz ergreifen können.

Gestatten Sie mir noch eine Bemerkung zu den Anträgen, die uns Herr Bonny in Aussicht gestellt hat, sowie zu seinem Votum. Die Vorschläge, die Herr Bonny unterbreitet, scheinen einfach und logisch. Sie gehen davon aus, dass jeder, der illegal in die Schweiz einreist, an einen Grenzort zurückgeschafft werden könnte und von dort wieder ins Ausland gehen würde. Der Bundesrat hat in seiner Begründung, weshalb er die Motion Bonny nicht als Motion, sondern als Postulat entgegennehmen will, die rechtlichen Schwierigkeiten, die damit verbunden sind, klar aufgezeigt. Ich bin aber der Meinung, dass die Vorschläge von Herrn Bonny weiter geprüft werden müssen und dass zum mindesten bei der jetzigen Revision nichts aufgenommen werden darf, was die Realisierung dieser Idee verhindern könnte.

Wir sind einerseits in einer innenpolitisch schwierigen Situation. Wir haben andererseits eine Verpflichtung und eine langjährige Tradition, die wir zu verteidigen haben. Die Revision, die der Bundesrat Ihnen vorschlägt, will diese Tradition weiterführen.

Ich möchte Sie bitten, auf diese Vorlagen einzutreten, den Rückweisungsantrag von Herrn Ruf sowie die Nichteintretensanträge abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Gurtner/Robert (Nichteintreten) 16 Stimmen
Für den Antrag der Kommission (Eintreten) 136 Stimmen

Abstimmung – Vote

Für den Rückweisungsantrag Ruf-Bern 0 Stimmen
Dagegen 151 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Antrag Meier Fritz

Art. 3

Abs. 1

.... ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind. (*Rest des Absatzes streichen*)

Abs. 2

.... Leben oder Freiheit. (*Rest des Absatzes streichen*)

Art. 5

Aufheben

Proposition Meier Fritz

Art. 3

Al. 1

...., sont exposés à de sérieux préjudices en raison de leur race,

Al. 2

.... ou de la liberté. (*Biffer le reste de l'alinéa*)

Art. 5

Abroger

Meier Fritz: Im Geschäftsbericht des Bundesrates für das Jahr 1978 schreibt der Bundesrat:

«Im Oktober 1978 haben Sie das Asylgesetz verabschiedet. Die im Gesetz verankerten Garantien gehen über jene des internationalen Abkommens aus dem Jahr 1951 hinaus. In internationalen Fachkreisen wurde das Asylgesetz bereits als der liberalste Erlass auf dem Gebiet des Flüchtlingswesens bezeichnet. Die grosszügige Aufnahme von Flüchtlin-

gen, wie sie das Gesetz ermöglicht, ist aber nur dann zu verwirklichen, wenn sie von der Mehrheit der Bevölkerung mitgetragen wird.»

Der Zusammenbruch der Spendefreudigkeit ist ein Beweis dafür, dass die Schweizer nicht mehr bereit sind, die Flüchtlingspolitik des Bundesrates aufgrund dieses Gesetzes mitzutragen. Denn schliesslich sind es nicht die internationalen Fachkreise, sondern das Schweizervolk, dem in tiefsten Friedenszeiten 16 000 ungarische, 18 000 tschechische, 10 000 südostasiatische, 1500 tibetische, einige tausend polnische und neuerdings mehrere tausend Asylanter aus allen Gegenden dieser Welt zugemutet werden.

Die Attraktivität der Schweiz für Asylbewerber ist weitgehend auf die extensive Auslegung des Flüchtlingsbegriffs in Artikel 3 zurückzuführen, der nach Ansicht des Bundesrates nicht angetastet werden darf. Ich beantrage ein weiteres Mal, dass Artikel 3, der Missbräuchen Tür und Tor öffnet, begrenzt und klar definiert wird. Absatz 1 von Artikel 3 lautet bis jetzt: «Flüchtlinge sind Ausländer, die in ihrem Heimatstaat oder Land, wo sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe oder ihrer politischen Anschauung ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden.» Der letzte Absatz, «... oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden», ist ersatzlos aufzuheben.

Auch der Absatz 2 von Artikel 3 ist konkreter zu fassen. Er lautet bis jetzt: «Als ernsthafte Nachteile gelten namentlich die Gefährdung von Leib, Leben und Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken.» Auch dieser letzte Absatz, «... sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken», ist ersatzlos aufzuheben.

Es ist eine Verwässerung des Flüchtlingsbegriffs, wenn eine auch subjektiv interpretierbare Furcht vor Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken, als ernsthafte Nachteile betrachtet wird, die einem Ausländer die Flüchtlingseigenschaft verleiht. Diese Definition wurde 1958 erstmals vom Bundesrat konzipiert, um die Masseninvasion von Asylantern zu rechtfertigen.

Diese gesetzliche Flüchtlingsdefinition verursacht eine Vermischung von echten und unechten Flüchtlingen, erschwert die Abklärung der Asylwürdigkeit und verunmöglicht sie in vielen Fällen sogar. Wie sollen die Behörden subjektive Empfindungen wie «unerträglichen psychischen Druck» analysieren können?

Nachdem die Schweiz von allen europäischen Staaten die weitaus stärksten fremdsprachigen Ausländerkontingente zu verkraften hat, werden unserem überfremdeten Land mit 0,62 Prozent prozentual doppelt so viele Asylantern zugemutet wie den übrigen europäischen Staaten. Daher ist Artikel 5, der einem Flüchtling, dem bereits in einem anderen Staat Asyl gewährt wurde, die Möglichkeit eröffnet, auch in der Schweiz als Asylant aufgenommen zu werden, ebenfalls ersatzlos aufzuheben.

Wie ich bereits in der Eintretensdebatte erwähnte, ist die vom Bundesrat vorgeschlagene Revision nur ein kleiner Schritt in die richtige Richtung. Trotzdem werden wir gewohnt die vom Bund finanzierten Hilfswerke alles unternehmen, um harte, aber notwendige Entscheide von Bundesrat und Parlament in Frage zu stellen bzw. zu unterlaufen. Die humanitäre Aufgabe der Schweiz kann nur dann erfüllt werden, wenn das Asylverfahren auf seinen ursprünglichen Zweck, nämlich nur an Leib, Leben und Freiheit gefährdeten Leuten Asyl zu gewähren, zurückgeführt wird. Ich ersuche Sie daher, meinen Anträgen zu Artikel 3 und 5 zuzustimmen.

Oehen: Im eben gehörten Votum hat Frau Bundesrätin Kopp mit allem Nachdruck auf die Ursachen der Flüchtlingsströme in dieser Welt hingewiesen. Dieser Aussage ist selbstverständlich nichts beizufügen. Das ist so. Die Tatsache aber, dass diese Flüchtlingsströme in grossem Ausmass auf diesen – weltweit gesehen – winzigen Staat

Schweiz in derartigem Umfang ausgerichtet sind, muss ja doch seine tieferen Gründe haben.

Frau Bundesrätin Kopp hat zu Recht auf die langen Wartefristen hingewiesen. Auch hier bin ich mit Ihnen, Frau Bundesrätin, einig. Sie müssten aber noch auf zwei weitere Probleme hinweisen, die mitverantwortlich sind: Das eine ist die relativ gute materielle Versorgung der Flüchtlinge – wir werden später darauf zurückkommen –, das andere aber ist eben die Schwierigkeit, dass Flüchtlinge, die nicht nach den ursprünglichen Begriffen als Flüchtlinge gelten können, bei uns Aufnahme finden können. Das weitere ist die Unklarheit, die sich im Begriff des Asylrechtes in unser Gesetz eingeschlichen hat. Sie erinnern sich, wir haben schon mehrmals über die Frage gesprochen: Was ist denn das Asylrecht? Ist es ein Recht des Staates, einem Bedrängten gegen den Willen seines Herkunftsstaates Schutz zu gewähren, oder ist es ein *de-facto*-Individualrecht?

In unserer ersten Debatte, 1978, setzte sich in diesem Rate die Meinung durch, es sei eher in Richtung des Individualrechtes zu verschieben. Dies gegen unsere nachdrückliche Intervention. Ich sehe, Frau Bundesrätin Kopp schüttelt den Kopf – also betrachtet sie es auch als Recht des Staates, Schutz zu gewähren.

Wenn wir uns diesem Asylrechtsbegriff verpflichtet fühlen, dann müssen wir den Antrag von Herrn Meier ernst nehmen als unser Parlament und unsere Regierung bisher. Ich bitte Sie, einmal ganz konkret den Begriff Flüchtling (letzte Aussage) mit dem Begriff der Nachteile (letzte Aussage) zusammenzukoppeln, und dann sehen Sie, dass im heutigen Gesetz die Aussage enthalten ist, dass die begründete Furcht bestehen muss, Massnahmen ausgesetzt zu werden, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken. Die Zusammenfassung der Aussage ergibt damit etwas derart Interpretierbares, Unfassbares, durch niemanden Kontrollierbares, dass wir damit immer in Schwierigkeiten geraten mussten.

Ich bitte deshalb Frau Bundesrätin, sich einmal diesen Punkt unter dem Gesichtspunkt der Frage der Definition des Asylrechtes zu betrachten. Ich bin überzeugt, dass sie dann dem Antrag von Herrn Meier mit mehr Wohlwollen als bisher gegenüberstehen wird.

Ich ersuche Sie, dem Antrag Meier zuzustimmen.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Herr Meier hat bereits in verschiedenen Vorstössen die Revision von Artikel 3 verlangt. Ich erinnere Sie an seine Motionen aus den Jahren 1982 und 1983 und an die Parlamentarische Initiative vom 14. Dezember 1984, mit welcher er eine Totalrevision des Asylgesetzes vorschlägt.

Er findet – er hat dies auch begründet –, dass die weitgehende Umschreibung des Asylbegriffes in unserem Gesetz zu dem Zustrom der Flüchtlinge führte. Tatsächlich geht der schweizerische Asylbegriff weiter als derjenige nach der Genfer Konvention.

Wir haben über dieses Thema in diesem Saale bereits verschiedentlich diskutiert und immer diese Vorstösse abgelehnt, sowohl die Motionen als auch die Parlamentarische Initiative, und ich möchte Sie bitten, an Ihren damaligen Beschlüssen festzuhalten.

Wenn wir hier Aenderungen vornehmen, würden wir den Kerngehalt dieses Asylgesetzes treffen. Wenn wir den Asylbegriff so fassen würden, wie es Herr Meier verlangt, würden wir kaum etwas dazu beitragen, den Missbrauch zu bekämpfen. Ich glaube aber, dass beide Sätze, die kritisiert werden, in der Gesamtbeurteilung von untergeordneter Bedeutung sind. Wir müssen uns vielleicht auch darüber unterhalten oder ansehen, warum das schweizerische Recht weiter geht als das Genfer Abkommen. Diese Begriffe wurden bereits in den fünfziger Jahren angewandt – Herr Meier hat dies gesagt –, und zwar vor allem aufgrund der Erfahrungen mit den Flüchtlingen aus dem Ostblock. Ich glaube, diejenigen, die Kenntnisse über die Unterdrückungsmethoden in den Ostblockländern haben, wissen eben, dass der psychische Druck ein zum Teil wesentliches Merkmal der Verfolgung ist. Es ist auch unbestritten, dass es im schweizerischen

Recht kein subjektives Recht auf Asylgewährung gibt. Hier sind wir, glaube ich, einig. Der Asylbewerber hat nur Anspruch auf ein ordentliches Verfahren und auf einen den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden Entscheid. Es gibt also, ich wiederhole es, kein subjektives Recht auf Asylgewährung.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, den Antrag zu Artikel 3, aber auch den Antrag zu Artikel 5 abzulehnen. Auch Artikel 5 war schon Gegenstand verschiedener Vorstösse von Herrn Fritz Meier. Diese Vorstösse fanden ebenso keine Mehrheit in unserem Rat. Wir müssten uns hier daran erinnern, dass bei einer Annahme der Aenderung des Artikels 5 gewisse internationale Abkommen tangiert würden.

M. Pidoux, rapporteur: La proposition de M. Meier vise à modifier le fond de la loi. Ce conseiller a déjà présenté cet amendement devant notre conseil dans des motions en 1982 et 1983, et dans une initiative parlementaire en 1984. A chaque fois, nous avons refusé de toucher à l'essentiel de la loi. En raison des engagements internationaux de la Suisse, notre marge de manoeuvre est restreinte. Il convient donc de rejeter ces propositions car nous désirons une modification partielle de la loi qui ne touche pas à la définition même de réfugié.

Bundesrätin Kopp: Der Bundesrat hat wiederholt klargemacht, dass er am Begriff des Flüchtlings nichts ändern will, und er hält daran fest.

Wenn Sie dem Antrag von Herrn Meier zustimmen würden, würden Sie dem Flüchtling eine Beweispflicht aufbinden, die er nicht leisten kann.

Ich bitte Sie ebenfalls, den Antrag zu Artikel 5 abzulehnen. Ihr Rat hat im letzten Frühling das europäische Uebereinkommen ratifiziert, das den Uebergang der Verantwortung regelt. Die Annahme des Antrags von Herrn Meier steht im Widerspruch zu diesem europäischen Abkommen.

Abstimmung – Vote

Art. 3

Für den Antrag Meier Fritz	5 Stimmen
Dagegen	99 Stimmen

Art. 5

Für den Antrag Meier Fritz	5 Stimmen
Dagegen	105 Stimmen

Antrag Ruf-Bern

Art. 8

Titel

Asylunwürdigkeit und Gefährdung der Staatssicherheit

Abs. 1

- Einem Ausländer wird kein Asyl gewährt,
- wenn er nicht aus dem europäisch-abendländischen Kulturkreis stammt;
 - wenn er wegen eines Verbrechens oder Vergehens verurteilt worden ist;
 - wenn er die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz verletzt hat oder gefährdet;
 - wenn er illegal in die Schweiz eingereist ist;
 - wenn er den ihm für die Dauer des Asylverfahrens zugewiesenen Aufenthaltsort wiederholt ohne Erlaubnis verlässt.

Abs. 2

Wird das Asylgesuch offensichtlich missbräuchlicherweise gestellt oder liegt offensichtliche Asylunwürdigkeit gemäss Absatz 1 vor, so wird auf das Gesuch nicht eingetreten.

Proposition Ruf-Berne

Art. 8

Titre

Indignité et mise en danger de la sûreté de l'Etat

Al. 1

L'asile n'est pas accordé à l'étranger

- qui n'est pas de culture occidentale européenne;
- qui a été condamné pour un crime ou un délit;
- qui a porté atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou qui la compromet;
- qui est entré illégalement en Suisse;
- qui a quitté à répétées reprises et sans autorisation le lieu de séjour qui lui a été assigné pendant la durée de la procédure d'asile.

Al. 2

La demande d'asile est déclarée irrecevable lorsqu'elle est manifestement abusive ou que le requérant n'est manifestement pas digne, pour l'un des motifs mentionnés au 1er alinéa, de se voir accorder l'asile.

Ruf-Bern: Zunächst möchte ich mich in aller Form dafür entschuldigen, dass ich Sie über einen Antrag habe abstimmen lassen und selbst nicht zugegen war. Ich war mit einem Besucher beschäftigt, und Frau Bundesrätin Kopp hat etwas weniger lange gesprochen als erwartet. Sie können aber davon ausgehen, dass ich selbstverständlich nach wie vor hinter diesem Antrag stehe.

Nachdem Sie nun Rückweisung abgelehnt haben, einen Antrag, der eine verschärfende Totalrevision des Asylgesetzes forderte, werden Sie verstehen, dass wir – insbesondere Kollege Steffen und ich – unsere Vorstellung für eine optimale Gesetzesrevision in Detailanträgen zur Diskussion stellen, wobei wir uns auf die Kernartikel beschränken, die bereits weitgehend in der diesbezüglichen Vernehmlassung der Nationalen Aktion enthalten sind. Diese Vorschläge reichen unseres Erachtens aus, um die Attraktivität unseres Landes auf Millionen von potentiellen Einwanderern im erforderlichen Masse zum Schutze unseres eigenen Volkes zu senken.

Zunächst zu Artikel 8. Wenn Sie diesem Antrag, der sich mit dem Artikel betreffend Asylunwürdigkeit und Gefährdung der Staatssicherheit befasst, zustimmen, dann reduzieren Sie dadurch die Dimension der heutigen Problematik in ganz entscheidendem Masse. Werden nämlich die Kriterien für die Asylunwürdigkeit unseren beschränkten Verhältnissen und Kapazitäten angepasst, sinkt automatisch auch die Zahl der Asylgesuche, und zwar drastisch. Der heutige Artikel 8 sieht lediglich vor, dass einem Ausländer kein Asyl gewährt wird, wenn er wegen verwerflicher Handlungen dessen unwürdig ist und wenn er die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz verletzt hat oder gefährdet. Naturgemäss, gestützt auf die Materialien und auf die geltende Praxis, kann gesagt werden, dass nur eine geringe Zahl von Bewerbern davon betroffen ist. Ich möchte deshalb die Asylunwürdigkeit ausdehnen: Einem Ausländer soll kein Asyl gewährt werden, wenn er nicht aus dem europäisch-abendländischen Kulturkreis stammt und wenn er wegen eines Verbrechens oder Vergehens verurteilt worden ist. Punkt c stimmt weitgehend mit dem heutigen Artikel 8 überein: Wenn er illegal in die Schweiz eingereist ist und wenn er den ihm für die Dauer des Asylverfahrens zugewiesenen Aufenthaltsort wiederholt ohne Erlaubnis verlässt.

Lassen Sie mich zu den einzelnen Punkten einige nähere Erläuterungen abgeben. Zunächst zur Beschränkung auf den europäisch-abendländischen Kulturkreis. Zu dieser Problematik hält das Legislaturprogramm 1983-87 der NA wörtlich fest: «An Leib und Leben gefährdete Flüchtlinge sind im Zeichen der Menschlichkeit nur aus unserem Kulturkreis und dem uns nahestehenden aufzunehmen. Die Hilfe für Flüchtlinge aus weit entfernten Ländern sollte in Form materieller Unterstützung erfolgen, um ihre Ansiedlung in Ländern ihres eigenen Kulturkreises zu ermöglichen.» Damit wird unsere Grundhaltung verdeutlicht. Wir sind der festen Ueberzeugung, dass allen beteiligten Asylbewerbern und Aufnahmeländern am besten gedient ist, wenn nicht unüberbrückbare kulturelle und ethnische Unterschiede im Raume stehen. Ich habe bereits darauf hingewiesen. Viele Probleme entstehen vor allem deshalb, weil die meisten Asylbewerber enorme Integrationsprobleme haben, vor allem solche aus uns völlig fremden Kulturkreisen, die mit dem Abendland nichts mehr gemeinsam haben. Die Integra-

tion von grösseren Menschengruppen aus anderen Kulturkreisen ist aber schon heute nicht mehr möglich.

Wir wollen nicht, dass in der Schweiz Verhältnisse wie in Frankreich, England (Stichwort Birmingham) und in den USA auftreten, wo Rassenunruhen fast an der Tagesordnung sind, und dass unsere kulturellen Werte, unsere nationale Identität noch mehr bedroht werden. Weshalb glauben Sie wohl, dass mein Freund Jean-Marie Le Pen in Marseille einen seiner grössten Wahlerfolge erzielt hat? Ich möchte aus dieser Problematik einige Zitate aus einem sehr bedeutungsvollen Artikel von Salvador de Madariaga aus dem Jahre 1968 zur Kenntnis bringen. De Madariaga wurde damals von unserem amtierenden Bundespräsidenten kurz nach seinem Ableben als einen der grössten Kämpfer für liberales Denken dieses Jahrhunderts bezeichnet. Im Zusammenhang mit Problemen in Grossbritannien hat er 1968 geschrieben: «Und erwähnt man gar die schlimmen Katastrophen, die einer Nation widerfahren können, wenn eine fremdartige menschliche Gemeinschaft in ihrer Mitte wächst, wird man als Rassist niedergeschrien.» Weiter: «Es ist nicht das gleiche, wenn einheimische Individuen mit Individuen – also Einzelpersonen – von auswärts zu tun haben oder wenn eine nationale Gemeinschaft mit einer fremdartigen Gemeinschaft in ihrer Mitte leben muss.» Nicht Qualität spielt in dieser Frage eine Rolle, sondern auch Quantität. Wenn ein paar hundert Farbige unter 10 Millionen Londonern verstreut leben, geschieht nichts. Doch wer ein paar tausend Asiaten oder Westindern erlaubt, in einer Stadt mit 100 000 Engländern zu leben, muss mit Schwierigkeiten rechnen. Es handelt sich nicht bloss um eine statistische Sache. Im ersten Fall sind die Fremdartigen ein paar vereinzelte Individuen, im zweiten bilden sie eine Gemeinschaft. Fragen der rassenmässigen Ueberlegenheit oder Unterlegenheit spielen eine geringe Rolle. Die Hauptsache besteht darin, dass man verschieden ist.

Zwei Probleme sind vor allem zu beachten: das erste besteht darin, dass schon die blossе Existenz und natürliche Aktivität einer fremdartigen Gemeinschaft innerhalb der nationalen Gemeinschaft Friktionen erzeugt. Das ist unausweichlich und gehört zum Laufe der Dinge. Das andere Problem ist noch fundamentaler. Jede Nation hat nämlich das Recht – soweit es in ihrer Macht steht –, ihre Zukunft und ihr Schicksal selbst zu bestimmen. Dies ist nicht Rassismus, sondern bloss gesunder Menschenverstand. Kenja, Tansania oder Mali haben ebenso das Recht, darauf zu achten, dass sie nicht durch eine Invasion von Europäern mulattisch oder weiss werden, als Grossbritannien, Deutschland oder Polen dafür sorgen dürfen, nicht durch eine Invasion von Afrikanern schwarz zu werden. Indien, Japan oder Malaysia können sich dagegen wehren, durch eine Invasion von Europäern oder Afrikanern weiss oder schwarz zu werden. Und den Schweden ist es gestattet, sich nicht durch eine Invasion von Spaniern in ein katholisches Land verwandeln zu lassen.

Schliesslich: «Individuelle Andersartige» – hat Salvador Madriaga geschrieben – «können assimiliert werden. Aber ganze Kolonien, die seit Jahrhunderten in einer besonderen kollektiven Kultur wurzeln, können nicht in andere Gemeinschaften eingepflanzt werden, ohne Gegenreaktionen zu provozieren.»

Oder ein weiteres bedeutungsvolles Zitat aus einer Rede des Generalsekretärs des Deutschen Roten Kreuzes, der den deutschen Kirchen diesbezüglich ins Gewissen redete. Der Titel des Artikels lautete «Programmierter Tod des eigenen Volks als Christenpflicht?» «Offenkundig ist die Eingliederung von ausländischen Arbeitnehmern, die heute für Deutschland propagiert wird, nach über zwanzigjährigen intensiven Bemühungen in Grossbritannien kläglich gescheitert. Unentwegte Optimisten mögen die Meinung vertreten, diese Dinge bräuchten eben Zeit, und Grossbritannien werde eines Tages ähnliche Erfolge mit der Integration fremdstämmiger Einwanderer erzielen wie die USA. Aber solche Hoffnungen würden übersehen, dass der weltweite Ruhm, die USA seien ein Schmelztiegel für die Völker der Welt, von früheren Zeiten lebt, indem die Amerikaner im

wesentlichen europäische Einwanderer zu Millionen aufnahmen und recht müheelos zu einem Teil der amerikanischen Nation werden liessen. Die Erfahrungen mit nicht-weissen Minderheiten sind dagegen überwiegend negativ. Von einer Integration oder Assimilierung der über 30 Millionen Schwarzen und 20 Millionen Hispanos, Kubaner, Mexikaner, Zentral- und Südamerikaner kann keine Rede sein. In respektvoller Würdigung ihrer humanitären Motive frage ich die Erfinder der multikulturellen Gesellschaft, worauf sie ihre Hoffnung stützen, dort Erfolg zu haben, wo die erliberalen Angelsachsen gescheitert sind, und Schweden, das den Faschismus bekanntlich nicht erfunden hat, zu scheitern beginnt?»

Ich glaube, diese Zitate sagen alles aus. Natürlich werde ich hier wieder des Fremdenhasses oder des Rassismus bezichtigt werden. Es handelt sich dabei um die altbekannten, abgedroschenen Totschlagworte unserer politischen Gegner, denn wirklich überzeugende Gegenargumente fehlen. Ich gehe kurz darauf ein, weil sich wahrscheinlich in der nächsten Zeit sonst kaum mehr eine passende Gelegenheit hier bieten wird. Was ist denn eigentlich Rassismus? Gehen Sie einmal über die Bücher, und konsultieren Sie Lexika! Zusammengefasst bedeutet Rassismus eine Ideologie, die eine Ueber- oder Unterlegenheit einer menschlichen Rasse gegenüber einer anderen propagiert. Als Beispiel dafür sei die Haltung der Weissen gegenüber den Indianern, den sogenannten Rothäuten, in den USA erwähnt. Diese Ideologie deckt sich mit unserer Auffassung mitnichten. Wir lehnen sie ab. Wir achten und schätzen hingegen jede Kultur und ethnische Gruppe. Sie soll sich in grösstmöglicher Freiheit selbst gemäss ihren eigenständigen Vorstellungen politisch und wirtschaftlich entfalten können, wie wir dies auch für uns in Anspruch nehmen wollen, aber an ihrem angestammten Platz auf dieser Erde, in ihrem historisch und naturgemäss angestammten Raum. Sie können sagen, es sei naturbedingt, dass im Süden Neger seien, im Norden Weisse, weiter nördlich Eskimos, im Osten Gelbe, Chinesen usw. Sie können aber auch sagen, es sei gottgegeben, wenn sie religiös seien. Wie auch immer: Es ist ein Faktum, das respektiert werden muss, wenn man nicht Konflikte unabsehbaren Ausmasses provozieren will.

Wir wehren uns ganz einfach, wenn ganze Völkerstämme von einem Ende der Welt ans andere verpflanzt werden zum Nachteil aller Beteiligten. Dies ist kein Rassismus, sondern bloss – wie Madariaga gesagt hat – gesunder Menschenverstand. In diesem Zusammenhang möchte ich Sie an das Motto der NA in ihren politischen Programmen erinnern, das lautet nach Gottfried Keller: «Achte eines jeden Mannes Vaterland, das deinige aber liebe.»

Es ist kein Zufall, dass sich Menschen immer wieder in Völkern und Stämmen mit einem zugeordneten Lebensraum organisieren. Der Mensch braucht die Geborgenheit in einer Gemeinschaft von Menschen, mit denen er gemeinsam ein Gemeinwesen pflegt, eine Mentalität und Lebensweise gemeinsam hat, auch Sprache, Brauchtum, Geschichte usw. Der Mensch braucht auch die Geborgenheit, die ihm die heimatliche vertraute Umgebung gibt, der aber auch seine Lebensweise angepasst ist. Der Mensch – auch der Schweizer Bürger – hat Anspruch darauf, dass er in dieser Gemeinschaft bleiben kann und dass dieser Gemeinschaft nicht mehr an fremden Einflüssen zugemutet wird, als sie ohne Bruch in ihrer Entwicklung, ohne Identitätsverlust verdauen kann.

Der Bundesrat muss sich allerdings parallel zu unserer Forderung – das ist ganz klar – für eine Eingliederung der aussereuropäischen Flüchtlinge in ihren eigenen Kulturkreisen einsetzen. Denn eines ist sicher: Wenn es dem europäischen Abendland nicht gelingt, die Invasion aus der Dritten Welt zu stoppen, ist sein Untergang besiegelt. Ich habe bewusst etwas mehr Zeit für diesen ersten Punkt eingesetzt und streife nur noch die folgenden, mit Ausnahme des Punktes c, der bereits im heute gültigen Artikel 8 enthalten ist.

Zu den Literae b und e: Die Kriminalität innerhalb der Asylbewerber hat bekanntlich erschreckende Ausmasse ange-

nommen, insbesondere der Drogenhandel durch Tamilen. Grundsätzlich sind wir der Meinung, wer angeblich bei uns Schutz und Zuflucht sucht, soll sich gefälligst an unsere Gesetze und Ordnung halten, denn er will ja etwas von uns. Wir haben es nicht nötig, Kriminelle aus aller Welt aufzunehmen und die Dorftrötel für andere zu spielen.

Zu Punkt e sei gesagt: Wer sich – sofern ihm ein Aufenthaltsort zugewiesen wird – während der Dauer des Asylverfahrens nicht an die Vorschriften hält und sich wiederholt darüber hinwegsetzt, verdient es auch nicht, dass ihm Asyl gewährt wird. Insbesondere ist es von Bedeutung, dass der Aufenthaltsort zugewiesen wird, um kriminelle Aktivitäten – ich erinnere nochmals an die Rauschgift Handelsorganisationen von Tamilen, Pakistanern usw. – zu verhindern.

Zu Punkt d: Wer wirklich verfolgt wird – das betrifft die illegale Einreise in die Schweiz –, kann sich problemlos bei einem Grenzposten melden. Denn in unseren Nachbarländern ist niemand wirklich bedroht. Es ist jedem zuzumuten, den vom Gesetze vorgesehenen Weg zu bestreiten. Heute wird ein krasser Missbrauch betrieben. Tausende unechter Flüchtlinge dringen illegal in unser Land ein. Das muss gestoppt werden. Und wenn auf offensichtlich missbräuchliche Gesuche überhaupt nicht eingetreten wird nach Absatz 1 – ich postuliere dies in Absatz 2, darauf nicht einzutreten –, dann sind auch wesentlich weniger Gesuche zu behandeln, und der administrative Aufwand sinkt beträchtlich. Ich bitte Sie um Zustimmung zu diesem Antrag.

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: Die Gedanken des Antrages Ruf finden wir bereits in einer parlamentarischen Initiative des Herrn Ruf vom 8. Februar 1985, wobei damals die Ausweisung innert 24 Stunden für Personen postuliert wurde, wie sie in diesem Antrag in den Buchstaben a bis c aufgeführt sind. Wir haben schon damals die gleichen Begründungen und die gleichen Zitate gehört, und wir haben damals diese parlamentarische Initiative abgelehnt. Ich bitte Sie, auch heute dem Antrag Ruf keine Folge zu leisten. Wenn wir schon über den Kulturkreis sprechen, ist festzustellen, dass wir das in der seinerzeitigen Debatte ebenfalls getan haben. Wir haben festgehalten, dass unser schweizerisches Asylrecht nicht nach Rasse, Sprache und Religion teilbar ist, dass es aber sicher richtig ist, dass die Schweiz alles unternimmt, damit solche Personen in ihrem Kulturkreis bleiben oder wieder dorthin zurückkehren können.

Zum Punkt «Kriminelle» halte ich die heutigen Bestimmungen für umfassend. Wir können unter der Bestimmung «verwerfliche Haltung» solchen Leuten ohne weiteres Asyl verweigern und sie an die Grenze stellen. Ich bitte Sie deshalb im Namen der Kommission, diesem Antrag keine Folge zu geben.

M. Pidoux, rapporteur: Les idées de M. Ruf-Berne sont différentes de celles qui sont contenues dans la loi sur l'asile que nous révisons aujourd'hui. Dans ces conditions, ou nous modifions considérablement la loi – et nous pouvons entrer en matière sur ses propositions – ou nous nous bornons à des amendements visant à améliorer l'efficacité de la loi et nous rejetons les propositions de M. Ruf-Berne. Certes, il est intéressant de dire que la Suisse doit faire tout son possible pour que les demandeurs d'asile puissent rester dans leur aire culturelle, mais un tel projet est du ressort des services diplomatiques et on ne peut, comme M. Ruf-Berne le propose, modifier à cet effet le concept même d'asile.

Bundesrätin Kopp: Zusätzlich zu den Argumenten, die bereits von den Kommissionssprechern dargelegt worden sind, ist festzuhalten, dass der Antrag Ruf sowohl Völkerrecht als auch unsere eigene Verfassung verletzt. Er ist zudem systemwidrig im Zusammenhang mit dem Artikel 8, der die Asylunwürdigkeit und die Gefährdung der Staatssicherheit regelt. Die Ansicht, Asylbewerber aus Ländern ausserhalb Europas seien allesamt asylunwürdig, zeugt zudem

von einer bedenklichen Geisteshaltung. Ich bitte Sie, den Antrag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Ruf-Berne
Dagegen

Minderheit
offensichtliche Mehrheit

Art. 9 Abs. 1 und 2

Antrag der Kommission

Abs. 1

Mehrheit

Streichen (= beibehalten des geltenden Textes)

Minderheit

(Steinegger, Aubry, Bonnard, Fischer-Hägglingsen, Flubacher, Hofmann, Lüchinger, Nef, Pidoux)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Mehrheit

.... einschränkend regeln. In diesen Fällen sowie bei ausserordentlich grossem Zustrom von Asylgesuchstellern in Friedenszeiten kann der Bundesrat besondere Verfahrensbestimmungen aufstellen. Er erstattet der

Minderheit

(Pitteloud, Bäumlins, Braunschweig, Friedli, Günter, Leuenberger Moritz)

Beibehalten des geltenden Textes

Art. 9 al. 1 et 2

Proposition de la commission

Al. 1

Majorité

Biffer (= maintenir le texte actuel)

Minorité

(Steinegger, Aubry, Bonnard, Fischer-Hägglingsen, Flubacher, Hofmann, Lüchinger, Nef, Pidoux)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Majorité

.... des réfugiés. Dans ces cas, de même que lorsque se produit, en temps de paix, une affluence extraordinaire de requérants d'asile, le Conseil fédéral peut édicter des dispositions

Minorité

(Pitteloud, Bäumlins, Braunschweig, Friedli, Günter, Leuenberger Moritz)

Maintenir le texte actuel

Präsident: Diese beiden Absätze müssen im Zusammenhang behandelt werden. Die Kommissionssprecher haben zuerst die Gelegenheit, den Inhalt und das System zu erläutern.

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: Die Aufnahme von Flüchtlingen findet ihre objektive Schranke dort, wo die faktischen Möglichkeiten des Asylstaates erschöpft sind. In Artikel 9 werden solche Ausnahmesituationen umschrieben. Einschränkungen sind vorgesehen bei kriegerischen Auseinandersetzungen und bei erhöhten internationalen Spannungen. In solchen Ausnahmesituationen kann sich die Schweiz vor die Lage gestellt sehen, Kriterien mit in Erwägung zu ziehen, die in normalen Zeiten kaum eine Rolle spielen. Zu denken ist namentlich an Fragen militärischer, sicherheitspolitischer oder versorgungstechnischer Natur. Es können sich aber auch unlösbare Betreuungs- und Vollzugsprobleme stellen. In solchen Fällen kann der Bundesrat, in Abweichung vom Gesetz, die Voraussetzung für die Asylgewährung und die Rechtstellung der Asylsuchenden einschränkend regeln und besondere Verfahrensbestimmungen aufstellen, wobei er verpflichtet ist, der Bundesversammlung über die getroffenen Massnahmen sofort Bericht zu erstatten.

Nach Auffassung des Bundesrates ist die Beschränkung auf Zeiten erhöhter internationaler Spannungen und bei bewaffneten Konflikten zu eng gefasst. Die seit dem Erlass des Asylgesetzes eingetretenen Veränderungen bei den Flüchtlingsströmen und bei den Motiven für eine Flucht können unser Land vor schwierige Situationen stellen. Es können auch in Friedenszeiten Situationen eintreten, in welchen die Verfahrensvorschriften, aber auch die materiellen Voraussetzungen für die Asylgewährung kaum mehr eingehalten werden können. Wenn wir einen Blick auf das heutige Weltgeschehen werfen, kann man erahnen, dass sich plötzlich gewaltige Flüchtlingsströme in Bewegung setzen. Was machen wir, wenn plötzlich Tausende von Flüchtlingen vor unserer Grenze stehen oder in unser Land einreisen? Für solche ausserordentliche Situationen in Friedenszeiten, die unser Land vor unlösbare Betreuungs- und Vollzugsprobleme stellen können, möchte der Bundesrat die Vollmacht erhalten, um sofort handeln, gewisse formelle wie materielle Vorschriften des Gesetzes ausser Kraft setzen und um neue, der Situation angepasste Bestimmungen erlassen zu können. Dieser Vorstoss stiess bei einer Mehrheit der Kommission auf starke Opposition. Deshalb schlägt sie vor, für Friedenszeiten keine Ausnahme in bezug auf den materiellen Gehalt des Gesetzes vorzusehen, das heisst, keine besonderen Vollmachten an den Bundesrat zu erteilen, damit er Ausnahmebestimmungen in Kraft setzen kann. Dagegen kann der Bundesrat besondere Verfahrensbestimmungen für den Fall eines ausserordentlichen Zustroms von Flüchtlingen erlassen. Der bundesrätliche Vorschlag wurde mit dem Argument bekämpft, dass er zu einer Aushöhlung des Flüchtlingsbegriffes führen könnte. Die Aufnahme von Flüchtlingen, welche die im Gesetz aufgeführten Kriterien für die Asylgewährung erfüllen, könne nicht davon abhängig gemacht werden, ob viele andere Personen auch Aufnahme begehrten. Eine solche Bestimmung verstosse auch gegen internationale Konventionen und gegen den Grundsatz des Non-refoulements. In Friedenszeiten könne das Parlament jederzeit einberufen werden und der Bundesrat habe auch die Möglichkeit, unter dem Dringlichkeitsrecht sofort vom Gesetz abweichende Bestimmungen zu treffen, die dann im nachhinein vom Parlament abgesehen werden können. Blankovollmachten seien nicht nötig. Es gehe letztlich auch um die Bewahrung der Rechte des Parlamentes; zudem bestehe die Gefahr, dass der Bundesrat unter politischen Druck gesetzt werde.

Die Befürworter der bundesrätlichen Lösung, die Sie bei der Minderheit Steinegger finden, argumentierten in der Kommission damit, dass in Friedenszeiten jederzeit ausserordentliche Situationen eintreten könnten und der Bundesrat sofort handeln müsse. Es sei falsch, sich immer an kriegerischen Ereignissen, wie etwa dem Zweiten Weltkrieg, zu orientieren. Die heute gewandelten Verhältnisse würden auch entsprechende Gegenmassnahmen erheischen. Wegen der grossen Mobilität und der grossen Flüchtlingszahl in der Dritten Welt könne die Situation eintreten, dass Zehntausende von Flüchtlingen vor unserer Grenze stünden. Bei solchen ausserordentlichen Situationen müsse dem Bundesrat auch das nötige Instrument zur Verfügung stehen, damit er rasch handeln könne. Die Rechte des Parlamentes blieben voll gewahrt, da diese in den ordentlichen Sessionen wahrgenommen werden könnten.

Der Vorschlag der Mehrheit sieht vor, dass bei ausserordentlich grossem Zustrom von Asylgesuchstellenden in Friedenszeiten vom Bundesrat besondere Verfahrensvorschriften erlassen werden können. Materiell bleibt das Asylgesetz voll anwendbar. Der Flüchtlingsbegriff bleibt unangetastet, auch das Prinzip des Non-refoulements bleibt vollumfänglich gewahrt.

Im Namen der Mehrheit der Kommission beantrage ich Ihnen, die Fassung des Bundesrates abzulehnen und der neuen Bestimmung zuzustimmen. Demnach bleibt Artikel 9 Absatz 1 in der bisherigen Fassung, und in Absatz 2 wird ein neuer Satz in bezug auf die Verfahrensvorschriften «bei ausserordentlich grossem Zustrom von Asylgesuchstellern in Friedenszeiten» eingeführt.

M. Pidoux, rapporteur: L'article 9, intitulé: «octroi de l'asile dans des circonstances exceptionnelles,» a donné lieu à un vif affrontement au sein de la commission. Les partisans du statu quo, qui formaient la majorité de la commission, estiment qu'il n'y a pas lieu de changer la loi, ils refusent donc d'introduire à l'article 9 une clause dérogatoire limitée. En revanche, le gouvernement et la minorité de la commission pensent que la loi de 1979 a été conçue de manière trop idéale et qu'elle doit être adaptée aux circonstances nouvelles. Le gouvernement doit pouvoir agir sans délai.

Selon le droit actuel, ce n'est qu'en cas de crise ou de guerre que le Conseil fédéral est autorisé à prendre des mesures pouvant déroger à la législation. La loi n'énumère que trois cas: les tensions internationales graves, un conflit armé dans lequel la Suisse n'est pas engagée et l'insuffisance des possibilités d'hébergement durable des réfugiés. En l'état actuel des choses, la loi ne tient pas compte des difficultés provoquées par son application ni de l'accroissement important des requérants d'asile. Le Conseil fédéral nous propose de prévoir explicitement dans la loi qu'un afflux extraordinairement important de requérants doit, même en temps de paix, devenir une circonstance exceptionnelle au sens de l'article 9. En d'autres termes, cet afflux extraordinaire de requérants en temps de paix doit permettre à notre pays d'être plus restrictif en ce qui concerne l'octroi de l'asile. Le projet du gouvernement vise donc à élargir le champ d'application de l'article 9. La majorité de la commission a refusé cet amendement.

Quant aux conséquences du renforcement de la loi, elles sont explicitées à l'alinéa 2 de cet article. Elles sont combattues par une minorité de la commission, composée des commissaires qui estiment qu'il n'y a pas lieu de modifier la loi actuelle. Toutefois, la majorité de la commission vous propose une formule qui n'a pas été prévue par le Conseil fédéral. Elle veut préciser que, dans le cas d'une affluence extraordinaire de requérants au sens de l'alinéa précédent, le Conseil fédéral ne peut pas déroger aux dispositions de fond de la loi et ne peut prendre que des mesures de procédure pour s'adapter à la nouvelle situation. Les règles de l'asile qui découlent des traités internationaux ratifiés par la Suisse sont donc maintenues. Je vous invite, en conséquence, à accepter les propositions de la commission.

Steinegger, Sprecher der Minderheit: Beim Artikel 9 Absatz 1 geht es um die Frage, ob wir gegenüber potentiellen Asylbewerbern und unserem Volk ehrlich sein wollen oder ob wir uns Sand in die Augen streuen und Volk und mögliche Asylbewerber täuschen. Gemäss Schätzung der international tätigen Flüchtlingsorganisationen gibt es weltweit über 10 Millionen Flüchtlinge. Ausserdem löst das Nord-Süd-Gefälle eine eigentliche Wanderungsbewegung aus. Neben dem eigentlichen Flüchtlingsproblem haben wir also noch ein Migrationsproblem bei einer allgemein restriktiven Ausländergesetzgebung in den möglichen Einwanderungsländern.

Die Schweiz ist für Flüchtlinge und Zuwanderer aus der Dritten Welt, die wirtschaftlicher und sozialer Not entfliehen möchten, sehr attraktiv. Die hohe Lebensqualität wie die lange Verfahrensdauer mit einem gesetzlich verankerten Anwesenheitsrecht während diesem Verfahren tragen massgeblich dazu bei. Und nach dem Willen der Kommissionen würde die Attraktivität zusätzlich erhöht, indem nach drei Monaten Erwerbsmöglichkeit und nach einer Anwesenheit von dreieinhalb Jahren der Gesuchsteller mit der Globallösung nicht mehr wegweisen werden könnte. Damit würde ein ausserordentlich grosses Potential an Asylgesuchstellern geschaffen. Ob diese Gesuchsteller in die Schweiz kommen werden, ist primär eine Frage der Mobilität, der finanziellen Möglichkeiten und der organisatorischen Unterstützung durch Schlepperorganisationen. Diese Sachlage führt zur grotesken Situation, dass wir privilegierte Gesuchsteller, die das Mobilitätsproblem grossräumig mit Ausreisegenehmigung und Kontinentalflug lösen konnten, in der Schweiz nach Massgabe unseres Lebensstandards unterstützen, während wir mit dem gleichen Geld in den

Herkunftsländern oder in den ärmeren Gebieten eine Vielzahl von Flüchtlingen oder Armen helfen könnten.

Was sieht nun das Asylgesetz vor, um auf ausserordentliche Situationen mit einem grossen Asylbewerberandrang reagieren zu können? Das geltende Gesetz sieht vor, dass der Bundesrat in zwei Fällen vom Gesetz abweichen kann:

- a. in Zeiten erhöhter internationaler Spannungen
- b. bei Ausbruch eines bewaffneten Konfliktes, an dem die Schweiz nicht beteiligt ist.

Ueberdies kann das Asyl nur vorübergehend gewährt werden.

Diese Regelung ist mit Blick zurück getroffen worden. Was machen wir aber, wenn keine erhöhte internationale Spannung besteht und kein bewaffneter Konflikt an unseren Grenzen stattfindet, wenn also beispielsweise afghanische oder eriträische Flüchtlinge die Reise nach Europa ebenfalls finanzieren könnten? Nach der Ueberflutung mit Flüchtlingen müsste der Bundesrat in solchen Fällen aufgrund von BV 89bis den eidgenössischen Räten eine dringliche Botschaft unterbreiten. Im Gegensatz zum Heizöl könnte nicht einmal die sofortige Inkraftsetzung beschlossen werden. Bis die Räte beschlossen hätten, würden mindestens vier Monate verstreichen – ich nehme auch den Zoll auf Heizöl zum Vorbild –, und sofern dann die Fremdenfeindlichkeit in der Zwischenzeit genügend angeheizt wäre, würde man dann nach fünf oder sechs Monaten zu Ausschaffungen schreiten.

Diese Politik ist nicht ehrlich. Wir müssen zugeben, dass auch in Friedenszeiten Situationen eintreten können, in denen der Bundesrat rasch und in Abweichung vom Asylgesetz handeln müsste. Der Bundesrat hat Ihnen deshalb eine Ergänzung von Artikel 9 Absatz 1 vorgeschlagen.

Nun bin ich beileibe nicht der Meinung, dass wir heute eine Situation haben, in der der Bundesrat von einer derartigen Kompetenz Gebrauch machen dürfte und sollte. Davon sind wir mit unserem Promilleproblem meilenweit entfernt. Andererseits dürfen wir vor einer derartigen möglichen Situation nicht den Kopf in den Sand stecken.

Die Diskussion über diesen Antrag ist aber typisch für die Asylrechtsdiskussion. Die Front besteht nicht zwischen den Fremdenfeinden und jenen, welche die Vernunft und die Humanität verfechten. Die Front besteht zwischen Leuten, die zu den Grundsätzen einer humanitären Flüchtlingspolitik stehen und mindestens vorgeben, die notwendigen Instrumente zur Verfügung stellen zu wollen. Sobald es um wirksame Instrumente zur Triage zwischen wirklichen und unechten Flüchtlingen, um den Vollzug des Prüfungsergebnisses oder um die Vorbereitung von Massnahmen für eine mögliche Notstandssituation geht, schert ein grosser Teil aus, mit dem Ergebnis, dass das Volk dann möglicherweise auch die wirklichen Flüchtlinge nicht mehr aufnehmen will. Typisch ist, was die Kommissionsmehrheit als Kompromiss in Absatz 2 vorschlägt. Danach dürfte der Bundesrat bei einem ausserordentlich grossen Zustrom in Friedenszeiten die Voraussetzungen für die Asylgewährung und die Rechtstellung der Flüchtlinge nicht einschränkend regeln; er könnte nur besondere Verfahrensbestimmungen aufstellen, also Verfahrensbestimmungen, um eine Notstandssituation zu lösen. Man tut so als ob. Was bedeuten besondere Verfahrensbestimmungen in einer derartigen Situation? Verzicht auf ein Verfahren bei Aufrechterhaltung des Flüchtlingsbegriffes oder Standrichter an den Grenzorten, die im Schnellverfahren die Triage durchführen?

Der Vorschlag des Bundesrates ist keineswegs etwas Neues. In der Vernehmlassung zum Asylgesetz 1977 hat sogar Amnesty International zum damaligen Artikel 8 ausgeführt: «Bezüglich der Voraussetzungen für die Beschränkung der Asylgewährung ist nicht auf die ausserpolitische Situation, sondern einzig und allein auf die Aufnahmefähigkeit der Schweiz abzustellen.» Heute tönt es natürlich aus dieser Ecke völlig anders.

Während der Beratung dieses Gesetzes hat Bundesrat Furgler am 14. Dezember 1978 eindringlich aufgefordert, dem Volk und den potentiellen Asylbewerbern ehrlich zu signalisieren, dass auch wir an Grenzen stossen können. Er hat

den Ausweg über das Notrecht gemäss Artikel 89bis der Verfassung – vor allem in zeitlicher Hinsicht – als untauglich bezeichnet. Damals ist man dem Bundesrat nicht gefolgt; es wäre aber nicht verboten, mit über sieben Jahren Verspätung einmal so gescheit wie Bundesrat Furgler zu werden. Ich bin auch überzeugt, dass der Bundesrat gegenüber der Volksstimmung resistenter sein würde als das Parlament vor einer Nationalratswahl. Sollte er einmal über das Ziel hinausschiessen, könnten wir ihn immer noch zurückpfeifen. Vor dem angedrohten Referendum gewisser Flüchtlingshilfsorganisationen brauchen wir keine Angst zu haben. Es handelt sich nach «Mitenand»-Initiative, Ausländergesetz und UNO-Abstimmung um eine groteske Fehleinschätzung der Situation. Es besteht höchstens die Gefahr, dass wir diese Revision verwässern, so dass am Schluss niemand mehr richtig dahintersteht, weil wir wiederum nur so getan haben als ob. Seien wir deshalb gegenüber den potentiellen Gesuchstellern und dem eigenen Volk ehrlich und geben wir zu, dass es auch in Friedenszeiten eine Situation geben könnte, in der der Bundesrat eine Ausnahmeregelung treffen müsste.

Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag zu unterstützen.

Mme Pitteloud, porte-parole de la minorité II: Le Conseil fédéral vous propose effectivement d'élargir le champ d'application de l'article 9 en insérant une disposition de nécessité. L'actuel article 3 de la loi – on vous l'a dit – ne prévoit des restrictions du droit d'asile qu'en période de tension internationale grave ou en cas de conflit armé dans lequel la Suisse n'est pas engagée.

Cette conception assez tempérée du droit d'exception a été dictée par les expériences qui ont été faites avant et après la Seconde Guerre mondiale et elle avait été exprimée dans le rapport Ludwig sur la politique d'asile pratiquée de 1933 à 1955.

En 1957, le Conseil fédéral arrêtait également des principes pour l'application du droit d'asile en période de tension internationale grave ou en cas de conflit armé.

Je voudrais citer le Conseil fédéral, ce qu'il disait à l'époque me paraît intéressant. Il répétait, bien sûr, que le droit d'asile n'est pas une simple tradition de la Suisse, qu'il est un principe politique, une manifestation de la conception suisse, de la liberté et de l'indépendance. Il constatait également que l'histoire des réfugiés, pendant la dernière guerre mondiale, nous apprenait que la Suisse devrait accueillir, dans la mesure de ses possibilités, les fugitifs étrangers, c'est-à-dire les hommes qui cherchent asile sur son sol parce que leur vie et leur intégrité corporelle sont sérieusement menacées et, disait-il, l'histoire des réfugiés nous montre aussi que les autorités ne devraient en principe pas fixer de chiffre maximum pour l'accueil de ces gens.

Avant et pendant la Seconde Guerre mondiale, la pratique suisse de l'asile fut influencée, en partie du moins, par des considérations relevant de la police des étrangers. On craignait qu'un grand nombre de réfugiés accueillis chez nous ne veuillent plus repartir constituant ainsi, sur le marché du travail, une concurrence redoutable pour nos nationaux. On a fini, cependant, par reconnaître que la question de l'asile ne devait pas être traitée sous le seul angle de la police des étrangers et qu'elle représentait aussi un très important problème sur le plan humanitaire et politique. Maintenant, à propos de la population, voici ce que relevait le Conseil fédéral: «Au cours de la Seconde Guerre mondiale, une assez grande partie de la population était d'ailleurs d'avis qu'il était absolument nécessaire que l'Etat s'acquitte convenablement de ses tâches, par exemple en respectant la tradition d'asile même si cela devait impliquer certains sacrifices». Au nombre de ces sacrifices, on comptait la réduction des rations alimentaires qui pourrait être imposée par le fait qu'il y aurait eu un certain nombre de réfugiés à entretenir.

Les temps ont changé, me direz-vous, ces conceptions datent de 1957. Eh bien oui, les temps ont probablement beaucoup changé puisqu'en 1957 le Conseil fédéral pensait

que la population suisse tenait au droit d'asile suffisamment même pour voir ses rations alimentaires éventuellement diminuer pour pouvoir continuer à accueillir des réfugiés. Tel n'est pas le cas aujourd'hui et, il faut bien le dire, cela n'est peut-être à l'honneur ni des autorités ni de la population avec les sentiments de laquelle on joue. Ces principes, qui voulaient donc que ce soit uniquement des nécessités militaires ou de ravitaillement qui puissent motiver des restrictions du droit d'asile, ont également été discutés ici lors de la réalisation de notre première loi sur l'asile. Ils avaient été acceptés par votre Parlement, il n'y a pas si longtemps, en 1979.

Est-ce que la situation actuelle justifie vraiment que l'on introduise des dispositions de nécessité dans le droit? Est-ce qu'il faut vraiment considérer, comme l'a fait M. Bonnard en séance de commission, que nous vivons en permanence un état de tension internationale grave, que nous vivons un état de guerre permanent? Peut-être bien que cela expliquerait l'hostilité qui règne vis-à-vis de certains étrangers mais, à mes yeux en tout cas, cette hostilité ne devrait pas se refléter dans la loi ni dans un droit d'exception. Nous pensons donc que la Suisse ne devrait pas déroger au principe de l'octroi de l'asile en temps de paix. Nous reconnaissons pourtant que les possibilités d'accueil d'un petit pays ont des limites mais il nous paraît dangereux d'insérer dans la loi la notion trop souple et trop manipulable des possibilités d'accueil de la Confédération et des cantons. On peut, à tout instant, juger que ces possibilités sont épuisées. C'est une affaire d'appréciation, subjective, et l'on peut également encourir le risque que cette notion soit appliquée différemment suivant l'origine du requérant, bien qu'on nous ait donné suffisamment de garanties qu'un tel tri ne serait pas effectué.

On s'est beaucoup référé en la matière à la coopération internationale. Mme Kopp, conseillère fédérale, a répété que nous respecterons nos engagements internationaux. Alors peut-être faut-il voir ce que dit le Haut Commissariat aux réfugiés sur ces dispositions. Il reconnaît qu'il y a des situations assez graves mais pourtant il exprime de sérieuses réserves vis-à-vis de la proposition du Conseil fédéral. Cette dernière contient une restriction substantielle de la notion même de l'asile, dit-il, dans la mesure où elle subordonne expressément l'octroi de l'asile à la capacité d'accueil de la Suisse. Une disposition qui contient semblable limitation pourrait avoir un impact préjudiciable quant aux efforts entrepris sur le plan international et visant à renforcer et à développer les principes relatifs à l'octroi de l'asile.

La question se pose donc de savoir, dit le HCR, si les problèmes, qui résulteraient d'un éventuel afflux massif de demandeurs d'asile, ne devraient pas plutôt faire l'objet de mesures *ad hoc* prises par les autorités compétentes plutôt qu'une limitation de la notion d'asile en elle-même. Il rappelle justement que les principes de solidarité et de coopération internationale en matière d'asile sont conçus pour tenir compte des problèmes qui peuvent résulter d'un afflux exceptionnel de demandeurs d'asile.

On voit donc que le Haut Commissariat aux réfugiés lui-même est très réservé et précise qu'il y a bien là une atteinte à la notion même du droit d'asile. La majorité de la commission a d'ailleurs adouci le projet du Conseil fédéral dans le sens des restrictions exprimées par le Haut Commissariat aux réfugiés. En cas d'afflux extraordinaire, le Conseil fédéral peut édicter des dispositions de procédure uniquement et ne peut pas, dans la pratique, modifier la loi.

Toutefois, si un tel afflux de réfugiés devait se présenter, cela ne se produirait pas en quelques jours. On a vu que cela s'étendait sur plusieurs mois en temps de paix et il est infiniment plus souhaitable que ces dispositions particulières puissent être discutées dans ce Parlement. C'est une question de démocratie et le Conseil fédéral doit prendre la peine d'écouter les différentes opinions émises dans ce Parlement à ce sujet. Plus particulièrement encore dans une période exceptionnelle où menace un afflux, il serait très important que le Conseil fédéral prenne la température du

Parlement avant de pratiquer par décret. Je pense que le Conseil fédéral ne doit pas s'habituer à décider seul par voie d'arrêté et que c'est une question de compétence à respecter.

C'est pourquoi nous vous proposons d'en rester au texte actuel et de maintenir, en la matière, la pleine responsabilité politique du Parlement.

Frau Blunschy: Es geht bei Artikel 9 um einen sehr wesentlichen Punkt von grosser Tragweite. Ich bitte Sie, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und den Antrag des Bundesrates sowie der Minderheit Steinegger abzulehnen, und zwar aus rechtsstaatlichen und aus sachlichen Gründen.

Zuerst die rechtsstaatlichen Gründe: Gemäss geltender Fassung von Artikel 9 Absatz 1 kann der Bundesrat in Kriegs- und Krisenzeiten Flüchtlinge abweisen. Diese bereits sehr weitgehende Kompetenz soll nun nach bundesrätlichem Antrag auch in Friedenszeiten bei grossem Zustrom von Asylgesuchstellern gelten. In Friedenszeiten kann das Parlament nötigenfalls kurzfristig einberufen werden. Das Parlament kann einen Dringlichen Bundesbeschluss erlassen, der sofort in Kraft tritt. Es ist nicht einzusehen, weshalb das Parlament seine Gesetzgebungskompetenz ohne weiteres dem Bundesrat abtreten soll. Wir brauchen kein Notrecht auf Vorrat für Friedenszeiten. Wir legen Wert auf die Gewaltentrennung. Das Parlament und – über das Referendum – auch das Volk sind die gesetzgebende Instanz. Mit Absatz 1 von Artikel 9 des bundesrätlichen Vorschlages wird versucht, der Gewaltentrennung ein Schnippchen zu schlagen, die Parlament und Volksreferendum auszuschalten, und die Exekutive könnte praktisch das ganze Asylgesetz ausser Kraft setzen, und das alles in Friedenszeiten. Es wird oft beklagt, die Stellung des Parlaments sei seit 1848 ständig schwächer geworden, die Macht sei immer mehr auf den Bundesrat übergegangen. Wenn Sie in Absatz 1 dem Bundesrat zustimmen, dann tun Sie einen weiteren Schritt in diese falsche Richtung.

Um bei grossem Zustrom von Asylbewerbern dem Bundesrat ein rascheres Handeln zu ermöglichen, genügt es vollauf, ihm die Kompetenz zu geben, besondere Verfahrensbestimmungen zu erlassen, wie es die Kommissionsmehrheit im Absatz 2 vorschlägt. Damit ist auch der überwiesenen Motion Lüchinger Genüge getan.

Aber nicht nur aus rechtsstaatlichen, auch aus sachlichen Gründen ist die Ausweitung der Kompetenz des Bundesrates in Absatz 1 falsch. Ob jemand wegen seiner Rasse, Religion oder politischen Einstellung verfolgt ist, und damit die Flüchtlingseigenschaft von Artikel 3 erfüllt, hängt nicht davon ab, ob gleichzeitig noch mehr oder weniger andere Asylsuchende kommen. Lesen Sie den Text der bundesrätlichen Fassung, den Absatz 1 von Artikel 9, genau: «... Bei ausserordentlich grossem Zustrom von Asylgesuchstellern in Friedenszeiten gewährt die Schweiz Flüchtlingen so lange Asyl, als dies nach den Umständen möglich ist.» Das ist doch nichts anderes als eine Verankerung der «Boot-ist-voll»-Theorie. Sie können sich selber vorstellen, wie das gewesen wäre, wenn wir in den dreissiger Jahren genau diese Bestimmung gehabt hätten. Wollen wir nun wirklich frühere Fehler in Zukunft wieder möglich machen? Ich hoffe es nicht. Sollte die Bestimmung aufgenommen werden, dann wird im Anwendungsfall einzig der Gesetzestext massgebend sein. Frau Kopp hat beim Eintreten gesagt, in der Botschaft sei das relativiert worden. Im Anwendungsfall gilt nur der Gesetzestext, und laut Gesetzestext genügen zwei Bedingungen für diese Generalvollmacht an den Bundesrat: Erstens ein grosser Zustrom von Asylgesuchstellern. Ja wieviele sind das eigentlich, was ist ein grosser Zustrom? Die zweite Bedingung sagt, es würde Asyl gewährt, so lange es nach den Umständen möglich ist. Was ist mit diesen Umständen gemeint? Ist das vielleicht Druck des ausländischen Staates? Beide Voraussetzungen lassen die nötige Klarheit vermischen und öffnen Tür und Tor für die verschiedensten Vermutungen. Ich bitte Sie eindringlich, die «Boot-ist-voll»-Theorie nicht in unser Asylgesetz hineinzunehmen.

Die Rechte des Parlamentes sollen nicht auf Vorrat dem Bundesrat abgegeben werden. Ich bitte Sie, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen, den Antrag des Bundesrates abzulehnen.

Günter: Ich kann mich nach dem Votum von Frau Blunschy recht kurz halten. Der Bundesrat schlägt uns im Prinzip vor, dass wir ihm die Kompetenz geben, in Friedenszeiten bei grossem Zustrom auch echte Flüchtlinge abzuweisen. Das ist der Kern dieses Absatzes. Wenn er mit dem Antrag durchkommen sollte, dann ist von mir aus gesehen eigentlich der ganze Rest des Asylgesetzes überflüssig, dann würden wir besser ein Asylgesetz erlassen, in dem steht: «Das Asylwesen ist Sache des Bundesrates.» Bei dem entscheidenden Punkt hat der Bundesrat dann die Kompetenz, dann können wir sie ihm in den Nebenpunkten genauso geben. Herr Steinegger, das wäre dann die ehrliche Lösung, von der Sie so viel da vorne gesprochen haben. Wir erwarten, dass man auch dazu steht, wenn man ein Gummigesetz und ein Vollmachtengesetz machen will. Der Vorschlag der Kommission, der Versuch, etwas zu retten in Absatz 2, ist für uns der äusserste mögliche Kompromiss, indem die Interventionsmöglichkeiten auf das Verfahren beschränkt werden, nicht aber zur Guillotine für echte Flüchtlinge werden. Offensichtlich – die Idee dahinter haben wir herausgespürt – wollte man jetzt für einmal langfristig planen und Interventionsmöglichkeiten schaffen, damit man das Gesetz nicht bald wieder revidieren muss. Diese Absicht ist an und für sich lobenswert, leider aber nicht durchführbar; denn die Mängel, die heute bestehen, liegen nicht in diesem Punkt. Wir haben das gestern mehrfach betont. Die Mängel liegen im Verfahren und im Durcheinander von Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen. Die jetzige Revision schafft hier keine Klarheit. Sie schafft leichte Verbesserungen. Die Bereiche Betreuung, Fürsorge bleiben voller Probleme. Die überhastete Gesetzgebung, die wir in der Kommission unter enormem Zeitdruck vornahmen, erlaubte überhaupt keine dauerhafte Gesetzesarbeit. Dazu müssen wir stehen. Wir werden also in zwei bis drei Jahren vermutlich wieder das Gesetz revidieren müssen. Das ist im übrigen auch nicht ein so grosses Unglück. Aber man sollte jetzt nicht so tun, als ob wir hier ein ewiges Werk schaffen, wenn man sieht, dass die Probleme überall verstreut sind. Da nützt uns dieser Vollmachtenparagraf am falschen Ort überhaupt nichts. Wir legiferieren damit am Problem vorbei. Das Problem liegt bei der Bewältigung der Gesuche von Asylbewerbern, und mit diesem Paragraphen kommen wir keinen Schritt weiter. Auch der Pendenzenberg nimmt damit um keinen einzigen Fall ab.

Hier müssen wir, wenn wir unsere humanitären Aufgaben wahrnehmen wollen, hart bleiben. Dafür müssen wir dann – und das ist die Meinung auch unserer Fraktion – im Verfahren bereit sein, weniger streng sein, Konzessionen zu machen. Das ist das richtige Verhalten: im Prinzipiellen hart bleiben, keine Konzessionen machen, im Verfahren dagegen, weil eine ausserordentliche Situation besteht, gilt es, Konzessionen zu machen. Das hier ist genau das Verkehrte, im Prinzipiellen machen wir Konzessionen und dann beim Verfahren greifen wir zu problematischen Lösungen. Ich bitte Sie, im Absatz 1 bei der bisherigen Regelung zu bleiben. Beim Absatz 2 schlägt Ihnen die Fraktion vor, den Antrag Pitteloud zu unterstützen, und wenn er unterliegen sollte, dann jenem der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Frau Gurtner: Unsere Fraktion unterstützt bei Absatz 1 die Mehrheit und bei Absatz 2 den Minderheitsantrag Pitteloud auf Beibehaltung des geltenden Textes von Artikel 9 des Asylgesetzes.

In diesem Artikel ist zu Zeiten erhöhter internationaler Spannungen oder bei Ausbruch von bewaffneten Konflikten vorgesehen, dass der Bundesrat nicht mehr in jedem Fall die Asylgewährung aufgrund des geltenden Gesetzes erlassen muss, sondern auch Sondermassnahmen ergreifen kann. Damit sind entsprechende Massnahmen in einer allfälligen

Notsituation also bereits vorgesehen, obwohl diese Einschränkungen des Asylrechtes völkerrechtlich nicht unumstritten sind. Für existenzbedrohende Notstandssituationen ist also vorgesorgt. Allerdings muss noch so lange Asyl gewährt werden, als dies nach den Umständen möglich ist. Dieser Grundsatz macht auch den Kern der humanitären Tradition der Schweiz aus.

Nach der Neuregelung des Gesetzes könnte das Asylgesetz bereits ausser Kraft gesetzt werden, wenn selbst in Friedenszeiten nach Gutdünken des Bundesrates ein ausserordentlich grosser Zustrom von Asylgesuchstellern festgestellt wird. Frau Blunschy hat hier die Frage aufgeworfen: Was ist denn ein ausserordentlich grosser Zustrom von Asylgesuchstellern? Mit diesem schwammigen Begriff wäre also die Ersetzung des Asylrechtes durch Notstandsmassnahmen und Notrecht jederzeit möglich. Nur ein Beispiel, dass das so ist: Mitte der siebziger Jahre war die Schweiz in der Lage, innerhalb von wenigen Monaten über 6000 asiatische Flüchtlinge aus Vietnam aufzunehmen, ohne dass irgend jemand von Ueberforderung oder Notrecht gesprochen hätte. Heute wird wegen weniger Tamilen, die im Laufe einiger Jahre in die Schweiz gekommen sind, ein Riesen-theater veranstaltet. Nicht zuletzt diese paar tausend Leute wurden zum Anlass für die vorliegende Revision genommen. Ich bin der Meinung, dass allein dieses Beispiel die ganze Willkürlichkeit der Umschreibung «ausserordentlich grosser Zustrom» nach Definition des Bundesrates belegt. Diese Notstandsmassnahmen, in Friedenszeiten verordnet, würden also mehrere internationale Konventionen verletzen. Die Verletzung des Prinzips des Non-refoulement wäre praktisch beschlossene Sache.

Die Schweiz ist Mitglied des Exekutivkomitees des UNO-Hochkommissariates für Flüchtlinge. Noch 1981 hat sie in diesem Gremium uneingeschränkt dem Grundsatz zugestimmt, dass das Non-refoulement-Prinzip auch bei Massenflüchtlingenzuströmen uneingeschränkt eingehalten werden muss.

Die neue Fassung des Artikels 9 widerspricht diesem Grundsatz eindeutig und unbestrittenermassen. Für die Einführung des Notrechts wäre der Eintritt eines bestimmten äusseren Ereignisses, wie zum Beispiel eines Krieges, als auslösendes Element nicht mehr erforderlich. Der Bundesrat könnte darüber allein und rein aufgrund von ihm willkürlich festgesetzter zahlenmässiger Kriterien entscheiden. Dass der Bundesrat bei diesbezüglichen Entscheidungen innenpolitischen Verhältnissen und der durch Hetzkampagnen vergifteten Atmosphäre in der Bevölkerung wie eine Fahne im Wind Rechnung trägt, habe ich bereits gestern bei der Eintretensdebatte ausgeführt. Ich bitte Sie dringend, bei Absatz 1 den Mehrheitsantrag und bei Absatz 2 den Minderheitsantrag Pitteloud zu unterstützen.

Zwygart: Ich bin hier, um auch für die Zustimmung zum Antrag der Mehrheit in Absatz 1 zu plädieren. Mit der vorgeschlagenen Verschärfung von Artikel 9 bekommt unsere humanitäre Tradition Schlagseite. Der Flüchtlingsbegriff wird abgeschwächt. Wenn der Bundesrat in Friedenszeiten beschliessen kann, dass das Boot voll sei, wenn auch mit Berichterstattung an die Bundesversammlung, so kann man jederzeit keine Flüchtlinge mehr bei uns zulassen. Es ist klar, dass wir kein Einwanderungsland sein können und wollen. Aber ein Asylland wollen wir bleiben. Mit der vorgeschlagenen Verschärfung bleibt trotzdem vieles unklar, und an der bestehenden Problematik ändert sich kein Deut. Die überwiegende Zahl von abgewiesenen Asylanten – es sind ja gegenwärtig um die 80 Prozent – zeigt klar auf, dass wir keinesfalls eine stärkere Erweiterung des behördlichen Ermessens brauchen. Im übrigen praktiziert dies ja leider der Kanton Freiburg schon heute auf illegale Weise.

Der Bundesrat schreibt selber in der Botschaft, dass weder «die heutigen Vollzugsprobleme noch ein künftiges bedeutsames Ansteigen der Gesuchseingänge eine Abweichung von der bestehenden gesetzlichen Vorschrift» nötig mache. Wenn wirklich gewaltige Flüchtlingsströme in Friedenszeiten über uns hereinbrechen würden, könnte man jederzeit

auf Notrecht ausweichen. Werden wir doch ehrlich: Das momentane Problem ist nicht die Anzahl, sondern die Unterbringung, die Verteilung der Asylanten sowie die bis leider anhin schleppende Behandlung von Gesuchten, und damit ist es ein politisches Problem.

Wir wollen doch die Menschenrechte bewahren helfen. Das können wir nur, wenn wir bereit sind, zu jeder Zeit – vielleicht sogar zur Unzeit – echte Flüchtlinge aufzunehmen. Wenn der Bund einerseits in Artikel 9 mehr Kompetenz verlangt und andererseits eine verstärkte Kantonalisierung vorschlägt, ist dies doch ein Widerspruch. Mit Herrn Arbenz kann man übereinstimmen, dass wir die weltweiten Flüchtlingsprobleme nicht über unsere Asylgewährung lösen können. Zudem werden ja neben kriegsbedingten Flüchtlingen weltweite Wanderbewegungen aus wirtschaftlichen Gründen in Zukunft unsere steten Begleiter sein. Mit dieser Asylgesetzgebung ist dem nicht beizukommen. Die industrialisierte Welt – damit auch die Schweiz – muss sich mehr Gedanken über eine bessere und gerechtere Wirtschaftsordnung machen. Aber mit einem noch so guten Asylgesetz werden die Probleme der Dritten Welt nicht gelöst. Wir müssen nach anderen Wegen suchen und bisherige Massnahmen verstärken. Im übrigen sind die Menschenrechtsverletzungen rund um die Welt als Ursachenfaktor von vielem Flüchtlingseleid nicht zu übersehen. Hier mag uns der kürzlich ermordete Olof Palme Vorbild sein; er hat versucht, Uebel an deren Wurzel anzupacken und nicht nach Scheinlösungen zu streben. Die Dritte-Welt-Not und unser sprichwörtlicher Reichtum bleiben weiterhin ein Gegensatz.

Beim hier zur Diskussion stehenden Artikel kommt es mir so vor, wie wenn wir eine Vorschrift erlassen, dass der Emmentaler Käse kleinere Löcher haben müsse. Mit dieser Bestimmung jedoch wird am Grundproblem nichts geändert, nämlich, dass wir zuviel Emmentaler haben.

Deswegen unterstütze ich den Antrag der Kommissionsmehrheit, bei diesem Artikel nicht in extremer Weise Aenderungen vorzunehmen.

Braunschweig: Unabhängig von der späteren Anwendung dieses Artikels stellen sich schon heute grundsätzliche und politische Fragen. Notrecht und Ausnahmegesetzgebung lösen in einem demokratischen Staat, in diesem Parlament, mit Recht Unbehagen aus. Notrecht und Ausnahmegesetzgebung schaffen Unsicherheit, sie geben dem Bundesrat erhöhte Kompetenz zu ungunsten des Parlaments und des Volkes. Wie diese Kompetenz gebraucht wird, bleibt offen. Wer bestimmt denn die Zahl der Flüchtlinge, die hereinströmen müssen, um diesen neuen Artikel wirksam werden zu lassen? Nehmen wir einen heutigen Konflikt, den wir in diesem Hause besonders verdrängen: Südafrika. Von dort her könnten einmal Flüchtlinge zu uns kommen. Wie löst dann der Bundesrat dieses Problem – wie, wenn es weisse, wie, wenn es schwarze Flüchtlinge sind, und wie, wenn es Mischlinge sind? Das sind Fragen, die offen bleiben. Ungelöst bleibt auch die Frage der Aufnahmekapazität: Jedermann hat Verständnis, wenn es um Hunger unserer Bevölkerung, um ihr Obdach geht; schon schwieriger wird es, wenn es um Arbeitsplätze geht, und noch viel schwieriger, wenn die psychologische Belastung beurteilt werden muss. Das sind reine Ermessensfragen; der Bundesrat macht sich selber erpressbar, wenn er einen solchen Artikel vorschlägt. Der freisinnige Fraktionspräsident hat gestern in jener markanten Sprechweise, die ihm eigen ist, ausgerufen: «Geben Sie dem Bundesrat, den Behörden mehr Vertrauen und mehr Kompetenzen!» Der gleiche Fraktionspräsident hat heute vor zwei Wochen, als es um die steuerliche Mehrbelastung von Heizöl, Benzin und Gas ging, das Gegenteil ausgerufen.

Obwohl dieser Fraktionspräsident jetzt gerade nicht anwesend ist, möchte ich doch betonen: Wenn wir diesem Artikel in der bundesrätlichen Fassung, d. h. dem Minderheitsantrag Steinegger, zustimmen, treten wir die eigene Verantwortung, die Führungsaufgabe des Parlaments ab, und das dürfen, können und wollen wir uns nicht erlauben.

Dieser Artikel richtet sich auch gegen echte Flüchtlinge,

wobei ich sofort hinzufügen muss: Ich wende mich nach wie vor gegen eine Zweiteilung zwischen echten und unechten Flüchtlingen, weil diese Trennung in der Praxis nicht möglich ist. Wenn sie nämlich so einfach wäre und wenn man mit solcher Sicherheit davon sprechen könnte, wie es viele gestern getan haben, dann hätten wir keinen Pendenzenberg. Dieser Pendenzenberg ist ja gerade deswegen entstanden, weil es in der Praxis so schwierig ist, die echten von den unechten Flüchtlinge zu unterscheiden. Aber es ist ganz eindeutig und klar: Auch gegen die – nach Ihrer Einteilung – echten Flüchtlinge ist in diesem Artikel Notrecht möglich. Nach Annahme dieser Aenderung wird nicht mehr zwischen echten und unechten Flüchtlingen unterschieden.

Aussenpolitische Entwicklungen sind durch den Konfliktfall und durch die internationale Spannung, die bereits im Gesetz genannt sind, abgedeckt, ganz abgesehen davon, dass diese Entwicklungen vorausgesehen werden können. Wir wissen, dass aus dem Hungerproblem auch Flüchtlingsströme entstehen. Wir müssen uns daher fragen, ob wir heute genügend gegen den Hunger getan haben, ob alle Möglichkeiten und Ressourcen, die wir als kleines Land besitzen, ausgeschöpft worden sind, um spätere Flüchtlingsströme zu verhindern.

Wenn wir diesen Artikel im Sinne des Bundesrates verändern, wird er das Eingeständnis enthalten, dass wir schlechte Gesetzgeber sind. Gesetzgeber, die seit 1979 schon zur dritten Revision greifen müssen, sind schlechte Gesetzgeber. Dritte Revision sage ich, weil ich noch die kleine Revision hinzuzähle, die wir bei der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen beschlossen haben. Heute haben einige Votanten bereits von der Möglichkeit einer vierten Revision gesprochen! Ich bin der Auffassung, diese Revisionen seien unter dem Einfluss einer angeheizten fremdenfeindlichen Stimmung in Teilen unserer Bevölkerung entstanden; Stimmungsgesetzgebung wurde zu allen Zeiten von allen Juristen und Rechtsdenkern sehr eindeutig abgelehnt.

Ich hätte nichts gegen Anpassungen in praktischen Detailfragen aus der Erfahrung heraus einzuwenden; aber in diesem Artikel geht es um Grundsätze, und diese Grundsätze waren uns schon vor Jahren bekannt, diese Entwicklung hätten wir voraussehen können, und deswegen sollten wir beim bisherigen Gesetzestext bleiben.

M. Bonnard: La minorité Steinegger et la majorité de la commission sont d'accord entre elles pour admettre qu'il faut introduire une clause échappatoire supplémentaire relative à l'affluence extraordinaire de requérants d'asile. La minorité Steinegger et la majorité de la commission se séparent en revanche sur les conséquences de cette clause supplémentaire. Pour la majorité, l'affluence extraordinaire de requérants d'asile ne doit permettre au Conseil fédéral qu'une seule mesure, à savoir la mise en place de dispositions de procédure particulières. En revanche, pour la minorité Steinegger, l'affluence extraordinaire de requérants d'asile doit permettre au Conseil fédéral non seulement d'édicter des dispositions de procédure particulières mais aussi de limiter l'octroi de l'asile.

Comme nos deux rapporteurs, j'ai voté, en commission, pour la minorité Steinegger. J'aimerais faire trois remarques à ce sujet. La première, je l'ai déjà faite dans ma prise de position au nom du groupe: je vous rappelle que les engagements internationaux de la Suisse en matière d'asile sont tels que le Conseil fédéral ne pourra faire de cette disposition proposée par la minorité Steinegger qu'un usage très modéré. Deuxième remarque: les règles de procédure auxquelles la majorité entend se limiter permettent d'aller extraordinairement loin. Avec des règles de procédure, il est en réalité possible de limiter l'octroi de l'asile lui-même. Il faut le dire clairement. Troisième remarque: nous savons tous dans cet hémicycle, si nous sommes de bonne foi, que dans certaines circonstances exceptionnelles le Conseil fédéral devra, que nous le voulions ou non, que cela nous plaise ou non, fermer les frontières car les possibilités d'ac-

cueil restent tout de même limitées. Je préfère le dire clairement plutôt que de cacher ce que nous savons être la vérité. C'est pourquoi je crois que nous devons faire confiance au Conseil fédéral et voter la proposition Steinegger. Je vous rappelle d'ailleurs que c'est nous qui aurons le dernier mot car l'article que nous propose le Conseil fédéral à l'alinéa 2 dit clairement ceci: «Le Conseil fédéral fait aussitôt rapport à l'Assemblée fédérale sur les dispositions qu'il a prises en dérogation à la loi». Si nous ne sommes pas satisfaits nous pourrions enjoinde au Conseil fédéral de revenir au régime normal.

Lüchinger: Ich beantrage Ihnen namens der freisinnig-demokratischen Fraktion, der Minderheit und dem Bundesrat zuzustimmen. Diese Klausel in Artikel 9 ist nicht eine Bestimmung für Situationen wie die heutige. Das ist eine echte Notstandsklausel für Notfälle, von denen wir hoffen, dass sie überhaupt nie eintreten werden, beispielsweise Situationen, in denen eine extrem hohe Anzahl von Flüchtlingen in die Schweiz einreisen würde, viel mehr, als das heute der Fall ist.

Nun meint die Mehrheit der Kommission, in solchen Not-situationen könne ja das Parlament handeln. Ich möchte Sie fragen: Warum haben wir heute den Pendenzenberg von rund 24 000 unerledigten Fällen? Weil eben unser Staatsapparat und auch unser Parlament viel zu schwerfällig waren, um nur schon die Vermehrung der Asyleingänge von 1000 auf 7000 pro Jahr zu meistern. Das müssen wir doch heute feststellen.

Frau Blunschy erklärt, diese Klausel sei eine Abdankung des Parlamentes. Da möchte ich Sie zuerst auf den letzten Satz von Artikel 9 Absatz 2 hinweisen, der besagt, der Bundesrat müsse dann sofort das Parlament orientieren. Das Parlament ist in einem solchen Falle in der Lage, für das Nötige zu sorgen, wenn es nicht einverstanden ist. Wir haben das immer wieder auch bei viel unbedeutenderen Vorkommnissen getan, zum Beispiel bei der geplanten Bäckerei im Postverteilerzentrum Mülligen. Warum sollen wir uns da nicht auch bei einer falschen Anwendung der neuen Notstandsklausel durchsetzen können?

Im übrigen ist es für mich etwas schmerzlich und bitter, festzustellen, wie schlecht Sie in diesem Rat unseren Bundesrat einschätzen. Frau Blunschy, haben Sie das Gefühl, dass Herr Bundesrat Furgler, Herr Bundesrat Egli oder Frau Bundesrätin Kopp solche Situationen unfair und unkorrekt meistern würden? Ich bin da anderer Meinung. Im übrigen, Herr Braunschweig, wenn Sie behaupten, dass wir da aus einer Stimmung heraus handeln, so möchte ich Sie darauf verweisen, was die nationalrätliche Kommission im Jahre 1977/78 vorgeschlagen hat, als keine solche Stimmung herrschte. Sie beantragte: «Wenn ein ausserordentlicher Flüchtlingsstrom es erfordert, kann der Bundesrat nach Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen die Voraussetzungen für die Asylgewährung und die Rechtsstellung der Flüchtlinge einschränkend regeln und besondere Verfahrensbestimmungen aufstellen. Ist sofortiges Handeln geboten, trifft der Bundesrat die erforderlichen Massnahmen vorsorglich und unterrichtet die Kommissionen unverzüglich.» Das ist sinngemäss genau das gleiche, was heute der Bundesrat vorschlägt; es wurde aber damals vom Plenum abgelehnt. Wir haben doch inzwischen bezüglich der Gesetzgebungsarbeit von 1978/79 festgestellt, dass wir dem Bundesrat damals im Asylgesetz viel zu enge Fesseln anlegten. Und das wollen wir jetzt bei dieser Revision korrigieren.

Hofmann: Ich beantrage Ihnen im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei ebenfalls, dem Bundesrat und der Minderheit Steinegger zuzustimmen. Wir sind nun in der Vergangenheit im Asylwesen immer wieder von den Verhältnissen überrollt worden und konnten das Ganze nicht im Griff behalten. Heute geht es darum, für eine längere Zeit zu legiferieren. Es ist staatspolitisch unerwünscht, dass wir immer wieder dieses Gesetz ändern müssen. In der Botschaft wird ja klar gesagt, dass, wenn der Bundesrat solche

Massnahmen trifft, er das Parlament sofort benachrichtigen wird, so dass wir dann wieder dazu Stellung nehmen können. Im übrigen wird ja auch in der Botschaft erklärt, dass echte Flüchtlinge nicht zurückgewiesen werden sollen. Ich bitte Sie also, dem Bundesrat die nötigen Instrumente in die Hand zu geben und dem Antrag des Bundesrates bzw. der Minderheit Steinegger zuzustimmen und den Notstandsartikel gutzuheissen.

Oehen: Wir haben in der bisherigen Debatte bereits einmal festgestellt, dass ein Teil der Probleme, mit denen wir uns heute herumschlagen, von der Mobilität, die dank der modernen Transportmittel möglich ist, verursacht werde. Nehmen Sie den Fall der Tamilen: Sri Lanka liegt 10 000 km von hier entfernt. Und was passiert dort eigentlich? Doch kriegerische Ereignisse, praktisch ein Bürgerkrieg in einem Teil dieses Landes. Deswegen haben wir hier einen Flüchtlingsstrom. Nun nehmen Sie den Artikel 9 Absatz 1 im bisherigen Gesetz, der sagt: «Bei Ausbruch eines bewaffneten Konfliktes, an dem die Schweiz nicht beteiligt ist, gewährt (sie)» Mit dieser Formulierung ist eigentlich die ganze Welt einbezogen, und diese Aussage wird fragwürdig, weil wir irgendwo immer kriegerische Ereignisse vorfinden, die sehr oft Flüchtlingsströme produzieren. Das heisst, dass Flüchtlinge aus der ganzen Welt hierher kommen können. Was will ich damit sagen? Der Vorschlag, wie ihn der Bundesrat und unsere Kommissionsminderheit hier präsentieren, beinhaltet eigentlich – zwar mit einem Umweg – die Rectifizierung einer Annahme, die im heutigen Gesetz nicht stimmt, der Annahme nämlich, dass wir überhaupt in einer Zeit des Friedens leben oder noch leben können. Das stimmt für kleine Bereiche, aber nicht für die weltweite Situation. Deswegen sind auch die Ausführungen, wie sie die geschätzte Frau Kollegin Blunschy hier gemacht hat, unrealistisch. Die Realität ist eine andere. Und dieser Realität in unserer Welt werden Sie gerecht, wenn Sie dem Bundesrat und der Kommissionsminderheit zustimmen.

Ein weiterer Punkt: Bei den Verhandlungen 1978 in unserem Rat herrschte der Tenor vor, man wolle den Behörden keinen Handlungsspielraum geben, man wolle das nicht noch einmal passieren lassen, was während des letzten Weltkrieges passiert sei. Man misstraute der Möglichkeit, den Behörden Verantwortung zu übertragen. Ich habe damals dagegen protestiert. Ich habe damals gesagt: Besser als wir, die wir oft nur Teilinformationen haben, ist der Bundesrat, ist seine Justizabteilung in der Lage, die Situation zu werten, zu gewichten, richtige Entscheide zu fällen. Heute stehen wir aufgrund der bitteren Erfahrungen vor der Notwendigkeit, dem Bundesrat die Handlungsfähigkeit zurückzugeben.

Das sollten wir nach den Erfahrungen der vergangenen fünf Jahre wirklich tun. Ich bitte Sie also, Bundesrat und Kommissionsminderheit zuzustimmen.

Präsident: Die Kommissionsprecher verzichten auf das Wort.

Bundesrätin Kopp: Nachdem in verschiedenen Voten der Eindruck entstanden ist, dass mit diesem Artikel 9, wie ihn Ihnen der Bundesrat vorschlägt, unser ganzes Asylrecht aus den Angeln gehoben würde, geht es mir nun darum, die Proportionen wieder herzustellen.

Worum geht es denn in diesem Artikel 9? – Die Kompetenz, vom geltenden Recht abzuweichen, hat der Bundesrat bereits heute, und ich möchte Sie, damit Sie die Tragweite sehen, doch bitten, die Fahne zur Hand zu nehmen und zu lesen. Heute kann der Bundesrat in Zeiten erhöhter internationaler Spannungen und bei Ausbruch eines bewaffneten Konfliktes den Flüchtlingen so lange Asyl gewähren, als dies nach den Umständen möglich ist. Das ist heute im Gesetz. Und heute im Gesetz ist ebenfalls der Absatz 2, der lautet: «Der Bundesrat trifft die erforderlichen Massnahmen. Er kann, in Abweichung vom Gesetz, die Voraussetzungen für die Asylgewährung und die Rechtsstellung der Flüchtlinge einschränkend regeln und besondere Verfahrensbestim-

mungen aufstellen. Er erstattet der Bundesversammlung über die von ihm getroffenen Abweichungen sofort Bericht.» Das ist das geltende Recht. Der Vorschlag des Bundesrates, aufgenommen durch die Kommissionsminderheit, fügt lediglich ein, dass dies auch bei einem ausserordentlich grossen Zustrom von Asylbewerbern gelten soll. Die Motion Lüchinger hatte zum Ziel, dem Bundesrat die nötige Handlungsfreiheit und Handlungsfähigkeit zurückzugeben, und ich glaube, die ganze Situation in den letzten Jahren hat gezeigt, wie notwendig das ist. Dem Parlament gehen dadurch keine Kompetenzen verloren: Der Bundesrat erstattet Bericht, und zwar sobald als möglich. Das Parlament hat durchaus die Möglichkeit, im nachhinein korrigierend einzugreifen, wenn es das für nötig hält.

Eine ganz besondere Bemerkung gilt nun den Voten von Frau Gurtner und Frau Blunschy. Frau Blunschy, auch wenn es nur in der Botschaft steht und nicht im Gesetzestext, ist es doch eine Selbstverständlichkeit – und Sie als Juristin wissen das –, dass die Schweiz an internationale Verpflichtungen und an die Flüchtlingskonvention gebunden ist und bleibt. Wir haben das nicht ins Gesetz aufgenommen, weil es selbstverständlich ist. Ich lege hier wirklich Wert auf die Feststellung, dass der Vorschlag des Bundesrates mit den internationalen Verpflichtungen vereinbar ist. Diese Vereinbarung verpflichtet uns lediglich zur Respektierung des Non-Refoulement-Prinzips. Wie wir das Asylverfahren im einzelnen regeln wollen, sind wir frei. Die internationalen Verpflichtungen zwingen uns keineswegs, den Asylbewerbern einen Flüchtlingsstatus zu gewähren, wie er in unserem Gesetz heute umschrieben ist. Wir verletzen in keinerlei Art und Weise irgendwelche internationalen Verpflichtungen.

Ich darf Sie noch darauf hinweisen, dass die Formulierung, wie sie die Kommissionsmehrheit – übrigens ausserordentlich knapp, mit einem Resultat von 9 zu 11 Stimmen – gutgeheissen hat, widersprüchlich und unklar ist. Falls Sie der Kommissionsmehrheit zustimmen, müssten zur Klarstellung noch entsprechende Aenderungen vorgenommen werden.

Der Bundesrat hält aufgrund der gemachten Erfahrungen an seinem Antrag fest.

Frau Gurtner hat gesagt, der Bundesrat würde sich wie eine Fahne im Wind drehen. Wer hat in den letzten Jahren immer am Asylgesetz festgehalten und diese Tradition verteidigt? Wenn ich an die Abstimmungskommentare nach der UNO-Abstimmung denke, wird man dem Bundesrat wohl kaum den Vorwurf machen können, dass er die Fahne nach dem Wind hänge.

Ich möchte Sie bitten, der Kommissionsminderheit von Herrn Steinegger und dem Bundesrat zuzustimmen und die Anträge der Kommissionsmehrheit sowie der Minderheit Pitteloud abzulehnen.

Präsident: Wir bereinigen den Artikel 9 Absatz 1 und 2.

Ich schlage Ihnen das folgende Abstimmungsverfahren vor: In einer ersten Eventualabstimmung stellen wir den Antrag Minderheit Pitteloud dem geltenden Text, dem Antrag der Mehrheit, gegenüber («Besondere Verfahrensbestimmungen in Friedenszeiten» in der Kann-Formulierung). In der definitiven Abstimmung stellen wir das Resultat dem Antrag der Minderheit Steinegger und Bundesrat gegenüber («Erweiterung der Ausnahmeklausel»).

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit (Pitteloud)	59 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	93 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	67 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Steinegger)	98 Stimmen

Art. 9a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Antrag Bonny

Art. 13 Abs. 1 (neu)

Ein Asylgesuch kann in der Regel nur an der Grenze gestellt werden. Der Bundesrat bezeichnet die betreffenden Grenzübergänge.

(Abs. 1 und 2 (geltender Text) werden unverändert zu Abs. 2 und 3).

Proposition Bonny

Art. 13 al. 1 (nouveau)

En règle générale, les demandes d'asile ne peuvent être présentées qu'à la frontière. Le Conseil fédéral désigne les postes frontière habilités à recevoir les demandes.

(les alinéas 1 et 2 en vigueur ne sont pas modifiés et deviennent 2e et 3e alinéas)

Art. 14 Abs. 2 und 3 (neu)

Antrag der Kommission

Abs. 2

Die Kantone können aufgrund entsprechender Vereinbarungen interkantonale Aemter errichten, wo die Asylgesuchsteller sich unmittelbar nach ihrer Ankunft in der Schweiz zu melden haben. Sie bestimmen deren Zuständigkeiten.

Abs. 3

Richten die Kantone keine solchen Aemter ein, so kann sie der Bund in Zusammenarbeit mit ihnen einrichten.

Antrag Bonny

Abs. 1

Ein Ausländer, der sich in der Schweiz befindet, richtet das Asylgesuch an die Behörde des Kantons, von dem er eine Anwesenheitsbewilligung erhalten hat. (*Rest des Absatzes streichen*)

Abs. 2

Asylgesuche können im Inland immer dann gestellt werden, wenn in dem an die Schweiz grenzenden Staat eine unmittelbare Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit aus einem Grund nach Artikel 3 Absatz 1 besteht.

Art. 14 al. 2 et 3 (nouveaux)

Proposition de la commission

Al. 2

Les cantons peuvent, par convention entre eux, créer des offices intercantonaux auxquels les requérants d'asile ont l'obligation de s'annoncer immédiatement à leur arrivée en Suisse. Ils en définissent les compétences.

Al. 3

Si les cantons ne créent pas de tels offices, la Confédération peut en créer en collaboration avec eux.

Proposition Bonny

Al. 1

L'étranger qui se trouve en Suisse présente sa demande d'asile à l'autorité du canton dans lequel il possède une autorisation de résidence. (*biffer le reste de l'alinéa*)

Al. 2

Une demande d'asile peut toujours être présentée en Suisse lorsque, dans le pays immédiatement voisin de la Suisse, la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté du requérant sont directement menacées pour l'un des motifs mentionnés à l'article 3, 1er alinéa.

Bonny: Ich werde, wie es der Herr Ratspräsident bereits angekündigt hat, alle drei Anträge zusammen begründen, und zwar stelle ich Anträge zu Artikel 13 Absatz 1, zu Artikel 14 Absatz 1 und zu Artikel 14 Absatz 2. Sie stehen näm-

lich alle in einem engen logischen Zusammenhang, und wir gewinnen dadurch auch etwas Zeit.

Die drei Anträge sind Folgerungen, die sich aus meiner Motion zur Bekämpfung der Schlepperdienste ergeben, die ich am 3. Oktober letzten Jahres eingereicht habe. Leider habe ich erst letzten Donnerstag die Antwort des Bundesrates erhalten. Damit bringt mich der Bundesrat in eine etwas schwierige Lage. Wenn ich nämlich auf meiner Motion, die nachher auch noch traktandiert ist, beharre und dieser zugestimmt würde, kämen wir zum sehr komischen Schluss, dass wir im Rahmen der Beratungen der zweiten Gesetzesrevision bereits die dritte Gesetzesrevision beschliessen würden. Das ist natürlich nicht sinnvoll. Ich habe mich daher in sehr kurzer Zeit, über das Wochenende, entschlossen – wobei ich auch danken möchte, dass die Verwaltung durch ihre Auskunftserteilung mitgewirkt hat –, die auf das Wichtigste beschränkten Konklusionen meiner Motion in Form von Anträgen in diese Gesetzesrevision einzubringen. Ich möchte klar sagen: Wenn wir diesen Anträgen nicht stattgeben, ist der Zug abgefahren, nachdem feststeht, dass meine Vorschläge auch gewisse Gesetzesänderungen bedingen. Noch eine zweite Vorbemerkung: Ich habe heute morgen in meinem Votum während der Eintretensdebatte bereits meine grundsätzlichen Überlegungen zur Bekämpfung der Schlepperdienste und der illegalen Einreisen bekanntgegeben. Frau Bundesrätin Kopp hat Verständnis für meine Anliegen gezeigt, ich bin ihr dafür dankbar. Sie hat auch gesagt, dass mit Blick auf den Ständerat meine Anträge – wenn ich Sie richtig interpretiere, Frau Bundesrätin – nicht negativ präjudiziert werden sollten. Dabei – das möchte ich hier ganz klar sagen – ist auch mir klar, dass die Lösungsvorschläge hinsichtlich ihres Vollzugs noch einer etwas näheren Prüfung bedürfen. Seit ich in meiner früheren Tätigkeit ziemlich viel mit Ausländerfragen zu tun hatte, bekunde ich – ohne dass ich mich da etwa aufdrängen möchte – hier meine Bereitschaft, zu allfälligen Verbesserungsvorschlägen Hand zu bieten und, wenn nötig, mitzuhelfen.

Zum Materiellen: Das Kernstück meiner drei Anträge ist jener zu Artikel 14 Absatz 1. Das ist jener Artikel, der unter dem Marginale «Asylgesuch im Inland» Stellung bezieht und folgenden Wortlaut hat: «Ein Ausländer, der sich in der Schweiz befindet, richtet das Asylgesuch an die Behörde des Kantons, von dem er eine Anwesenheitsbewilligung erhalten hat oder, wenn er keine besitzt, in dem er sich aufhält.» Hier liegt meiner vollen Überzeugung nach die eigentliche Schwachstelle unserer ganzen Asylgesetzgebung. Ich möchte von Anfang an klarstellen, dass ich mit dem ersten Teil dieses Artikels einverstanden bin. Ein Ausländer, der bereits eine Anwesenheitsbewilligung in unserem Land hat, soll selbstverständlich sein Gesuch in jenem Kanton, wo er sich aufhält – von Rechts wegen übrigens –, stellen können. Das ist somit kein Problem.

Das Problem besteht im Nachsatz: «... oder, wenn er keine besitzt, in dem er sich aufhält.» Das ist nichts anderes als ein eigentlicher Freibrief für Schlepper und illegal Einreisende. Hier sind die Schleusen einfach offen für illegale Einreisen und üble Umtriebe dieser Schlepper. Genau wie beim Schwarzarbeiter, der ohne Bewilligung in unserem Land arbeitet, handelt es sich hier um Leute, die vorerst einmal den Status des illegalen Aufenthalter haben und deshalb nicht von Anfang an in den Genuss des Schutzes des Asylgesetzes kommen dürfen. Diese offene Schleuse muss unbedingt geschlossen werden. Ich habe daher in meinem ersten Antrag vorgeschlagen, dass dieser Nachsatz «... oder, wenn er keine besitzt, in dem er sich aufhält ...» gestrichen wird.

Nur so wird es uns gelingen, die Bekämpfung der Schlepperdienste tatsächlich effizient zu gestalten. Andernfalls bleibt es blosses Flickwerk, und wir bleiben, wie es heute leider häufig der Fall ist, im Verbalen stecken.

Ein zweiter Antrag – er ist eigentlich die logische Konsequenz aus dem ersten Antrag betreffend Artikel 14 Absatz 1 – will Artikel 13 so belassen, aber dort einen neuen Absatz 1 mit folgendem Wortlaut einschleiben: «Ein Asylgesuch kann

in der Regel nur an der Grenze gestellt werden. Der Bundesrat bezeichnet die betreffenden Grenzübergänge.»

Was will das heissen? Es wird damit eine eindeutige Priorität gesetzt, dass die Asylgesuchseinreichung an der Grenze zu erfolgen hat. Ich habe den Passus «in der Regel» beigefügt, weil hier eine gewisse Flexibilität – aber es muss sich um Ausnahmetatbestände handeln – vorhanden sein muss. Der Bundesrat soll dann ferner – das ist der Sinn des zweiten Satzes – die Möglichkeit haben, diese Grenzübergänge, wo sich die Asylgesuchsteller präsentieren sollen, zu bezeichnen, damit das organisatorische Verfahren vereinfacht werden kann. Ich ziehe bewusst eine Parallele zu den Grenztoren, die wir ja bereits in der Verordnung des Bundesrates im Neutralitätsschutzdienst haben. Wenn nun ein Ausländer ein Asylgesuch fälschlicherweise im Inland präsentiert, soll er an diese Grenzübergänge gewiesen oder geführt werden. Dort kann dann das Verfahren eröffnet werden, und damit tun wir – und das ist sicher ein echtes Anliegen des Bundesrates, für das ich Verständnis habe – auch der entsprechenden internationalen Konvention Genüge.

Die Asylproblematik ist mittel- und langfristig nur zu bewältigen, wenn es uns gelingt, eine echte und gesetzesgerechte Kontrolle an der Grenze zu errichten. Solange sich die Hauptaktivität am Anfang im Inland abspielt, bekommen wir die Sache eben nicht unter Kontrolle.

Und nun mein dritter Antrag: Dieser schlägt Ihnen einen neuen Absatz 2 zu Artikel 14 vor, weil es mir bei dieser ganzen Lösung wirklich darum geht, dass wir auch eine gerechte und humanitäre Asylpolitik betreiben können. Es ist ganz klar, dass ich aufgrund meiner bisherigen Ausführungen den Einwand akzeptieren muss, was passieren würde, wenn in unseren Nachbarstaaten, wie das im Zweiten Weltkrieg der Fall war, wieder einmal – was wir alle nicht hoffen – ein totalitäres Regime, à la Hitler oder à la Mussolini oder vielleicht auch ein kommunistisches Regime, die Macht ergriffe. In diesem Fall wären natürlich viele Menschen durch dieses System gefährdet. Dazu möchte ich klipp und klar sagen: wir müssen eine Bestimmung in diesem Gesetz haben für jene Fälle, da eine unmittelbare Gefährdung im Sinne von Artikel 13 Absatz 1 vorhanden ist. Dann müssten eben diese Leute «schwarz» über die Grenze kommen können, sonst würden sie ja vor der Grenztoren in die Fänge der Polizei- und Grenzorgane des totalitären Regimes hineinlaufen. Aus dieser Sicht heraus habe ich mich entschlossen, Ihnen eben den dritten Antrag zu stellen, einen neuen Artikel 14 Absatz 2: «Asylgesuche können im Inland immer dann gestellt werden, wenn in dem an die Schweiz grenzenden Staat eine unmittelbare Gefahr für Leib, Leben und Freiheit aus einem Grund nach Artikel 3 Absatz 1 besteht».

Ich habe damit, wie Sie sicher schon festgestellt haben, weitgehend die Formulierung, wie sie bereits heute im Artikel 13 Absatz 1 besteht, übernommen.

Das wären meine drei Anträge. Ich anerkenne, dass in dieser Vorlage, die uns jetzt unterbreitet wird, Fortschritte im Verfahrensmässigen vorliegen, aber in einem entscheidenden Punkt, zu dem wir uns alle bekennen, nämlich in der Bekämpfung der illegalen Einreisen und der Schlepperdienste, sind wir nicht vorwärts gekommen. Ich hoffe, dass meine drei Anträge nun doch eine Basis bilden, um eben diese Sache endlich in den Griff zu bekommen. Erst wenn das der Fall ist, finden wir mit unsern Vorschlägen und Ideen und unsern Gesetzen wieder mehr Vertrauen im Volk. Es ist doch entscheidend, dass das Volk und die Kantone wieder hinter dieser Asylgesetzgebung stehen.

Ich bin mir klar, dass meine Vorschläge natürlich auch gewisse Probleme bringen und Lösungen in organisatorischer Hinsicht verlangen. Ich war daher in meinen gesetzlichen Anträgen bewusst sehr zurückhaltend, damit den Behörden der nötige Freiraum bleibt, um angemessene Lösungen im Vollzug zu finden.

Zum Schluss darf ich darauf hinweisen, dass solche Lösungen bereits in mehreren europäischen Staaten – vielleicht nicht genau in dieser, aber doch in ähnlicher Form – getrof-

fen worden sind. Ich würde mich freuen, wenn Sie meinen Anträgen zustimmen könnten.

Weber Leo: Ich unterstütze die Anträge Bonny. Man hätte sich zwar fragen können, ob nicht die Motion der richtigere Weg gewesen wäre. Sie hätte dem Bundesrat etwas mehr Bewegungsfreiheit in der näheren Ausgestaltung der Vorschriften gelassen. Aber nachdem der Bundesrat den Vorstoss als Motion abgelehnt hat und lediglich als Postulat entgegennehmen wollte, glaube ich, dass es richtig ist, wenn Herr Bonny versucht, seine Ideen, die in der Stossrichtung richtig sind, im Gesetz zu verankern.

Ich betrachte das, was er vorschlägt, als einen sehr gewichtigen Beitrag zur Lösung des Asylantenproblems, dem wir mit den bisherigen Massnahmen leider nicht beigekommen sind. Wir haben eine Beschleunigung und eine Verbesserung der Verfahrensabläufe erzielt und sind noch daran, das zu verbessern. Ich anerkenne das, aber es besteht gar kein Zweifel, dass bei einem weiteren grossen Zustrom von Flüchtlingen diese administrativen Massnahmen nicht genügen.

Es wird auch darauf hingewiesen, dass mit internationalen Absprachen die Flüchtlingsströme etwas gesteuert werden könnten und sollten. Es ist richtig, wenn der Bundesrat sich bemüht, international zu solchen Vereinbarungen zu kommen. Doch das braucht seine Zeit, das ist im Grunde genommen Zukunftsmusik. Wir müssen aber jetzt handeln können. Deshalb ist dieser dritte Pfeiler, den Herr Bonny vorschlägt, richtig. Wir müssen Massnahmen schon an der Grenze treffen, denn Sie kennen die Tatsache, dass weit über fünfzig Prozent der Asylbewerber «schwarz» oder «grau» über unsere Grenzen kommen. Hier ist eine Korrektur dringend nötig, damit die Spreu früher vom Weizen getrennt werden kann. Entscheidend scheint mir, dass jetzt im Gesetz der Grundsatz verankert wird. Für die Detailausgestaltung werden der Bundesrat und auch der Ständerat noch einen gewissen Spielraum haben. Man wird insbesondere versuchen müssen, das politisch Notwendige mit dem rechtlich Zulässigen zu vereinen. Dabei sind auch die Möglichkeiten des kleinen Grenzverkehrs, die relativ gross sind, zu nutzen. Diese Massnahmen sind nicht fremdenfeindlich, sie sind ein Selbstschutz, wie ihn andere Staaten auch schon ergriffen haben. Unsere Anträge verstärken insbesondere die Rechtssicherheit sowohl für die Vollzugsbehörden wie auch für die Asylbewerber, die heute durch unseren Vollzug eigentlich einfach hängen gelassen werden.

Ich betrachte diesen Vorstoss Bonny als einen wichtigen Beitrag zur politischen Beruhigung unseres Landes in dieser Frage. Ich ersuche Sie daher, ihm zuzustimmen.

Uhlmann: Ich bitte Sie auch im Namen einer starken Mehrheit der Schweizerischen Volkspartei, den Anträgen von Herrn Bonny zuzustimmen. Es muss endlich einmal etwas geschehen, um diesen Schlepperorganisationen das Handwerk zu legen. Ich glaube, das ist ein Weg, der wirksam sein kann. Wir müssen mit allen Mitteln versuchen, den Zugang zu unserem Asylland zu erschweren. Das heisst nicht, dass wir echte Asylsuchende nicht aufnehmen. Ich bin überzeugt, dass eine Regelung im Sinne der Anträge von Herrn Bonny echten Asylsuchenden kein Hemmnis sein und sie auch nicht stören wird. Unechte Flüchtlinge oder Asylsuchende werden sich aber genau überlegen, ob sie kommen sollen, wenn solche Schranken gesetzt werden. Wir müssen endlich die Stimmung im Volk zur Kenntnis nehmen. Wir müssen aber auch entsprechend handeln und entsprechende Massnahmen ergreifen. Darum bitte ich Sie, den Anträgen Bonny zuzustimmen.

Lüchinger: Herr Bonny greift eine sehr wichtige Frage auf. Leider haben wir sie in der Kommission nicht behandelt. Sein Antrag kommt auch etwas spät, aber er hat die Verspätung mit der späten Beantwortung seiner Motion begründet. Wir hatten keine Zeit mehr, die Anträge in juristischer und technischer Beziehung sorgfältig zu überprüfen. Wahrscheinlich stecken im Detail, im technischen Ablauf, noch

Probleme. Wir – das gilt für mich und für einen grossen Teil meiner Fraktion – stimmen aber dem Antrag Bonny zu, in der Meinung, dass der Ständerat und die ständerätliche Kommission diese technischen Detailfragen noch prüfen können. Wenn wir nicht zustimmen, kommt dieser Vorschlag nicht in die ständerätliche Kommission, es sei denn, dass ein Ständeherr ihn seinerseits aufgreift. Aber es ist wichtig, dass wir vom Nationalrat her dem Ständerat ein Signal geben und – mit diesem Vorbehalt – dem Antrag von Herrn Bonny zustimmen.

Leuenberger Moritz: Das ist nun ein Antrag, der gut gemeint ist – wie alle Anträge natürlich –, der aber vom Leitgedanken ausgeht: Man muss etwas machen, wir müssen handeln, wir kommen jetzt mit einer praktischen Lösung. Aber die praktische Lösung ist einfach nicht durchdacht! Sehr vieles bleibt unklar. Was machen Sie zum Beispiel mit den Flughafenkantonen, wenn ein Gesuch von einem Asylsuchenden gestellt wird, der aus einem Land kommt, das zwar nicht an die Schweiz grenzt, in dem er aber an Leib und Leben gefährdet ist? Wo liegt der Unterschied, wenn jemand mit einem Touristenvisum im Flughafen Mülhausen bei Basel landet und dann ein Gesuch stellt oder wenn er via Frankreich an unsere Grenze kommt? Wieso sollen die beiden verschieden behandelt werden? Schliesslich leben wir nicht in Kriegszeiten; unsere Grenzen sind offen. Wir haben grüne Grenzen. Zum Teil sind Asylsuchende gezwungen, die grüne Grenze zu benützen. Auf all diese Fragen gibt der Antrag Bonny keine Auskunft.

Aber eines seiner Anliegen ist natürlich schon berechtigt. Ich finde es richtig, wenn man sagt, dass nicht in der ganzen Schweiz in jeder Gemeinde Gesuche gestellt werden können. Das hätte den Effekt, dass die gleiche Person vielleicht mehrere Gesuche an verschiedene Gemeinden stellen würde. Deswegen weicht der Vorschlag der Kommission vom Vorschlag Bonny gar nicht besonders ab. Der einzige Unterschied ist der: Es muss nicht an der Grenze sein und führt damit auch nicht zu einer besonderen Belastung der Grenzkantone, sondern sämtliche Kantone können regionalisieren, können bestimmen, an welche Stelle in ihrem Kanton das Gesuch zu richten ist, während man bis jetzt ein solches Gesuch in irgendeiner Gemeinde stellen kann. In Kriegszeiten könnte man einen solchen Antrag Bonny allenfalls diskutieren. Aber jetzt ist das faktisch nicht möglich. Deswegen sind wir der Meinung, dieser Antrag müsse abgelehnt werden. Schauen Sie sich dafür den Kommissionsantrag zu Artikel 14 an.

Bratschi: Ich bitte Sie aus folgenden zwei Gründen, dem Antrag Bonny zuzustimmen: Die Erfahrung des letzten Jahres hat gezeigt, dass beispielsweise die Tamilen durch Schlepperorganisationen ganz gezielt an bestimmte Orte geleitet worden sind. Nie wurden sie an der Grenze aufgehalten oder zusammengefasst, sondern sie kamen ohne Pass nach Bern. Dieser wurde ihnen vorher irgendwo abgenommen, oder sie haben ihn verloren. Ausreden waren immer vorhanden. Sie hatten jedenfalls keine Papiere. Sie hatten höchstens einen Zettel in der Tasche mit der Adresse der Predigergasse 5, Bern. Das ist die Anmeldestelle der Polizei.

Das ist das Resultat, das wir dadurch verursachten, dass wir keine entsprechende griffige Regelung im Gesetz hatten. Dasselbe war festzustellen, als wir in der Stadt Bern eine vermehrte Obdachlosigkeit hatten. Plötzlich begann ein Ausweichen. Man ging nach Thun. Dort meldeten sich plötzlich 400 Tamilen. Oder man meldete sich plötzlich bei der Kanzlei einer kleinen Gemeinde, und dort war man dann nach Fürsorgegesetz des Kantons Bern auch genötigt, diese Tamilen aufzunehmen, auch wenn man dazu gar nicht in der Lage war.

Deshalb bin ich der Meinung, Sammelstellen seien sicher richtig. Dass sie an der Grenze liegen sollen, stimmt mit dem überein, was im Fremdarbeiterrecht gilt. Danach hat man sich an der Grenze zu melden und dort die sanitärische Untersuchung und alle anderen Formalitäten zu erledigen.

Der Antrag Bonny trifft wahrscheinlich schon ins Schwarze, wenn auch gewisse rechtliche Fragen noch offen sind. Diese müssen noch überprüft werden. Ich stimme zu und bitte Sie, das ebenfalls zu tun.

Rohrer: Der Antrag Bonny – Artikel 13 Absatz 1(neu) – ist auf den ersten Blick einleuchtend. Es stellen sich meines Erachtens aber einige Fragen zu seiner Praktikabilität. Ich kann diesem Artikel so lange nicht zustimmen, als folgende Fragen von Herrn Bonny nicht befriedigend beantwortet werden können: Was machen wir mit jenen, die nach wie vor über die schwarze – wie Herr Weber sie nannte – bzw. über die grüne Grenze kommen? Ich glaube kaum, dass Asylbewerber sich an den speziell bezeichneten Grenzübergängen melden werden; sie werden Angst «vor den Fängen der Grenzpolizei» haben – wie Herr Weber, glaube ich, es ausdrückte. Sie werden sich dort nicht melden, sondern nach wie vor über die grüne Grenze kommen. Nach geltendem Recht ist es, wenn ich nicht irre, ja so, dass man einen Ausländer, der über die grüne Grenze kommt, nicht einfach wieder in das Herkunftsland zurückschicken kann. Ich wäre also dankbar für die Beantwortung dieser Fragen nach der praktischen Handhabung.

M. Brélaz: Tout à l'heure, notre minigroupe a refusé l'entrée en matière en pensant que, si la loi actuelle était appliquée, elle serait utilisable. La proposition de M. Bonny est l'une de celles qui nous ont fait hésiter malgré tout. Je la soutiendrai pour les raisons suivantes.

Nous devons avant tout maintenir des conditions favorables pour les réfugiés qui viendraient dans notre pays de leur propre initiative et de bonne foi. Or, depuis quelques années, on assiste incontestablement au développement de filières commerciales qui présentent un intérêt surtout pour le transport et le passage des frontières. Si l'on prend des mesures à leur encontre, afin de les rendre inutiles pour les réfugiés potentiels, elles risquent de se disloquer car elles ne tireront pratiquement plus aucun avantage. Cela est fondamental. Nous pourrions appliquer une politique d'autant plus ouverte à l'égard des réfugiés qu'il n'y aura plus de filière commerciale en jeu qui risque de créer des réactions de rejet dans notre population en raison d'un afflux trop massif à des moments donnés. Ce sont pour ces raisons essentiellement que nous soutenons la proposition de M. Bonny.

Quant au problème des aéroports soulevé précédemment, j'estime que si véritablement il y a des difficultés à ce propos on passe aussi un poste frontière, même s'il est situé sur territoire suisse. Ce n'est pas avec ce type d'argument que l'on peut refuser cette proposition.

Präsident: Bevor ich den Kommissionssprechern das Wort erteile, möchte ich Ihnen beantragen, dass wir jetzt die Differenzbereinigung zum Publikationsgesetz vornehmen.

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

85.072

Asylgesetz. Revision Loi sur l'asile. Révision

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 277 hiavor – Voir page 277 ci-devant

Art. 13 und 14 – Art. 13 et 14

Fortsetzung – Suite

Bonny: Ich möchte kurz auf zwei Fragen eintreten, die von Herrn Leuenberger und von Herrn Rohrer gestellt wurden. Vorweg danke ich für die wohlwollende Aufnahme, die meine Anträge gefunden haben, wobei ich nochmals sage, dass ich selbstverständlich bereit bin – nicht zuletzt wegen der sehr späten Bekanntgabe der Motionsantwort des Bundesrates –, mitzuhelfen, damit wir vielleicht noch in dem einen oder andern Punkt eine Verbesserung herbeiführen können. Vorerst muss aber das Prinzip einer wirksamen Bekämpfung der Schlepperdienste und einer effizienteren Kontrolle an der Grenze, das meinen drei Anträgen zugrunde liegt, im Rahmen dieser zweiten Gesetzesrevision ausdiskutiert werden.

Zur ersten Frage von Herrn Leuenberger: Was passiert, wenn einer – was ja vielfach der Fall sein kann – beispielsweise in Kloten oder in Genf-Cointrin landet? Da sehe ich überhaupt kein Problem. Wir haben dort bereits Grenzorgane, welche auch Fremdarbeiterfragen zu behandeln haben. Es spielt einfach wie sonst. Dort wird gleichsam eine fiktive Grenze gezogen.

Zur zweiten Frage: Ich habe Verständnis für das, was Herr Rohrer gesagt hat. Es ist unmöglich, das Grenzwachtkorps so aufzustocken, das würde vielleicht Tausende von Leuten brauchen, und auch dann würde es noch nicht klappen. Denken Sie an unsere unübersichtlichen Grenzgebiete; wir könnten auf diesem Wege die Grenze nicht absichern. Der einzig mögliche Weg besteht in der Schaffung gewisser gesetzlicher Voraussetzungen. Mit andern Worten heisst das, wir müssen eine gleiche Regelung wie bei den Schwarzarbeitern treffen, die ohne Bewilligung da sind. Da besteht eine Praxis, die seit Jahren praktiziert wird. Diese Schwarzarbeiter werden an die Grenze gestellt, es sei denn, sie können nachweisen, dass sie bei Rückkehr an Leben und Leib unmittelbar gefährdet wären. Im konkreten Fall des Flüchtlings, der über die grüne Grenze kommt und sich irgendwo im schweizerischen Hinterland präsentiert, hat das zur Folge, dass er vorerst als illegaler Aufenthaltler an den vom Bundesrat bezeichneten Grenzposten mit dem Nachbarland, aus dem er gekommen ist, eingewiesen wird; dort kann er sein Asylgesuch stellen, dort fängt eine effiziente Kontrolle an. Wenn Sie meinen Anträgen zustimmen, verbessern Sie nämlich noch etwas: Ich fand es schon lange nicht in Ordnung, dass die Fremdarbeiter gegenüber den illegalen Flüchtlingen benachteiligt sind. Das würde beseitigt. Gewisse organisatorische Umdispositionen werden erforderlich sein. Wenn wir von der Richtigkeit eines politischen Grundsatzes überzeugt sind, darf es kein Abstoppen wegen organisatorischer Probleme geben; für diese haben wir eine ausgezeichnete Verwaltung. Herr Arbenz wird uns zeigen, dass er als guter Organisator diese Probleme meistert.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Die Anträge Bonny lagen der Kommission nicht vor. Ich kann somit nicht im Namen der Kommission dazu Stellung beziehen. Dagegen hat man in der Kommission über die Motion eingehend diskutiert und ihr auch gewisse Sympathien entgegengebracht. Grund der Diskussion über die Motion Bonny war unter anderem der neu beantragte Artikel 14 Absatz 2 und 3. Ich werde diesen Artikel noch erläutern.

Die Gedankengänge von Herrn Bonny haben einiges für sich, doch bedürfen sie, wenn wir sie richtig würdigen wollen, noch einer eingehenden Prüfung, um all die Auswirkungen ersehen können, die damit verbunden sind. So hat eine Ueberprüfung der staatsrechtlichen wie der Auswirkungen auf das internationale Recht zu erfolgen – d. h. der Frage, ob wir damit nicht gegen internationale Abkommen verstossen; es gibt auch das Problem des Touristenvisums usw. Vielleicht könnten wir dem Antrag zustimmen, mit der Bitte an den Zweirat, also an den Ständerat, sich mit der ganzen Problematik nochmals auseinanderzusetzen.

Nun noch zum Artikel 14 Absatz 2 und 3, wie ihn die Kommission neu vorschlägt. Mit diesen neu eingeführten Bestimmungen wird die Möglichkeit *expressis verbis* im Gesetz geschaffen, regionale Anmelde- und Befragungszentren zu schaffen. Der einzelne Kanton kann selber eine solche Stelle vorsehen, was er eigentlich bisher schon aufgrund des Gesetzes hätte tun können. Daneben können sich mehrere Kantone zusammenschliessen und vereinbaren, sei es durch ein Konkordat, sei es durch interkantonale Verträge oder Abmachungen, solche Stellen zu schaffen, welche von allen Asylsuchenden eines bestimmten Gebietes aufzusuchen sind. Hier kann die Aufnahme der Personalien und die Befragung erfolgen. Die Kantone können alle mit dem Asylsuchenden und mit dem Asylgesuch im Zusammenhang stehenden Fragen wie Betreuung, Unterstützung, Unterbringung unter sich regeln. Die Errichtung solcher interkantonalen Aemter kann durch den Bund gefördert werden. Solche interkantonale Aemter geben den Kantonen die Möglichkeit zu bestimmen, dass die Angehörigen eines Landes sich bei dieser Stelle und die Angehörigen eines anderen Landes bei jener Stelle melden müssen bzw. die Befragung dort vornehmen lassen. Damit könnten auch besser länderspezifische Fachleute eingesetzt werden.

Wenn wir diese Bestimmungen mit den Anträgen von Herrn Bonny vergleichen, so sehen wir, dass wir mit Artikel 14 Absatz 2 und 3 den Gedankengängen von Herrn Bonny sehr nahe kommen. Ein möglicher Weg wäre auch, mit einer anderen Formulierung – das wäre die Aufgabe des Ständerates – die Zielsetzung des Antrages Bonny aufzunehmen. Ich möchte Sie bitten, dem Artikel 14 Absatz 2 und 3 zuzustimmen. In bezug auf den Antrag Bonny kann ich Ihnen keinen Antrag stellen, weil wir ihn nicht behandelt haben.

M. Pidoux, rapporteur: Votre commission n'a pas examiné les propositions de M. Bonny, qui ne lui ont pas été présentées, mais elle a accepté l'introduction de deux alinéas (2 et 3) à l'article 14 en pensant répondre aux préoccupations exprimées notamment dans feu la motion de M. Bonny.

La loi explicite ainsi la faculté accordée aux cantons de créer des centres d'accueil intercantonaux auprès desquels la demande d'asile doit être déposée. La Confédération acquiert un pouvoir subsidiaire. Il est intéressant de noter que c'est l'un des seuls points de la loi sur lequel vos commissaires ne se sont pas affrontés. Sans avis contraire, ils ont admis que les cantons, subsidiairement la Confédération, pourraient créer de tels centres d'accueil. Vos commissaires ont donc accepté l'idée de la porte d'entrée obligatoire. Comme le rapporteur de langue allemande vient de le dire, cette motion de M. Bonny et les articles de la commission concernent un même ensemble de faits. Il faut les accepter et les transmettre à l'autre Chambre qui sera sans doute à même d'apporter des améliorations d'ordre rédactionnel.

Bundesrätin Kopp: Die Anträge von Herrn Bonny und seine Begründung erscheinen einleuchtend. Ich muss Sie aber darauf aufmerksam machen, dass eine ganze Menge rechtlicher und praktischer Schwierigkeiten damit verbunden sind, weshalb der Bundesrat auch eine lange Zeit brauchte, bis er die Motion beantwortete. Er hat Ihnen die Umwandlung in ein Postulat beantragt, um eben diesen Bedenken, die ich Ihnen jetzt ganz kurz schildern möchte, Rechnung zu tragen. Ich will mich kurz halten; denn Sie haben ja die Antwort des Bundesrates und können sich im Detail informieren.

Es genügt nicht, Herr Bonny, dass wir neue Artikel haben, die sich nachher nicht durchsetzen lassen, und wir müssen uns einmal ganz konkret vorstellen, wie denn so etwas ablaufen würde. Wenn nun ein Asylbewerber trotzdem über die grüne Grenze kommt und sich in einem Kanton meldet, dann müsste er laut Ihrem Antrag wieder zurück an die Grenze, zu den Grenzstellen oder an das Grenztor, wie Sie es nennen, geschafft werden. Was passiert dann? In der Regel können Sie den Asylbewerber nicht in das Nachbarland zurückschieben, zum mindesten dann nicht, wenn die Voraussetzungen des Schubabkommens nicht erfüllt sind. Dann verbleibt die Rückschiebung ins Heimatland. Das bedingt aber, wenn wir das Non-refoulement-Prinzip nicht verletzen wollen, ein materielles Asylverfahren, und zwar an diesem Grenzposten selber.

Die Anträge werfen auch organisatorische Probleme auf, wobei ich der Meinung bin, dass diese lösbar wären. Ein Nachteil dieser Idee besteht darin, dass wir praktisch die Kantone aus der Verantwortung entlassen. Die Kantone nehmen jetzt Gesuche entgegen. Sie führen die ersten Befragungen durch und schicken diese Protokolle mit den entsprechenden Angaben zur Person weiter an das Bundesamt für Polizeiwesen. Hier würden die Kantone praktisch aus ihrer Verantwortung entlassen. Der Bund müsste zweifellos mehr Personal für solche Grenzübergänge anstellen. Auch das scheint mir eine Konsequenz zu sein.

Ich möchte aber hier wiederholen, was ich heute morgen während der Eintretensdebatte gesagt habe. Ich glaube, niemand in diesem Rat möchte nicht alles unternehmen, um Schlepperorganisationen das Handwerk zu legen. Es ist auch stossend, dass derjenige, der illegal über die Grenze kommt und hier ein Asylgesuch stellt, zwar nicht ein Recht auf Asyl hat, aber ein Recht auf die Durchführung eines Asylverfahrens, während diejenigen, die sich korrekt an der Grenze melden, unter Umständen an der Grenze zurückgewiesen werden können.

Was machen wir mit den Anträgen von Herrn Bonny? So wie sie jetzt vorliegen – und das hat Herr Bonny selber gesagt –, sind zahlreiche Fragen noch nicht gelöst. Die Formulierung der Kommission kommt den Ideen von Herrn Bonny entgegen. Der Unterschied ist, dass es eine Kann-Formulierung ist, und sie geht weniger weit als die Anträge von Herrn Bonny.

Wenn Sie den Anträgen von Herrn Bonny zustimmen, müssen wir die Anträge im Hinblick auf die Beratung im Ständerat nochmals genau unter die Lupe nehmen und prüfen, ob sich diese rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten lösen lassen. Als praktische Schwierigkeit sei beispielsweise genannt: Wer führt diese Aufnahmezentren?

Es handelt sich also hier um eine grundsätzliche Frage, ob Sie diese Grenzstore obligatorisch vorschreiben wollen und damit den Bundesrat und die Verwaltung beauftragen, die rechtlichen und praktischen Konsequenzen noch abzuklären. Lässt sich das überhaupt in dieser Form realisieren? Oder sollten wir am bisherigen System – samt der Möglichkeit, die Ihnen Ihre Kommission vorschlägt, allenfalls solche Zentren zu errichten – festhalten?

Präsident: Wir bereinigen nun die Artikel 13 und 14. Zuerst zum Antrag Bonny, Artikel 13. Die Kommission konnte diesen nicht behandeln, und von seiten des Bundesrates wird es offengelassen, ob Sie ihm zustimmen sollen.

Art. 13 Abs. 1 – Art. 13 al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Bonny	95 Stimmen
Dagegen	39 Stimmen

Art. 14 Abs. 2 und 3 – Art. 14 al. 2 et 3

Angenommen – Adopté

Präsident: Falls der Antrag Bonny angenommen würde, würden dessen Absätze 1 und 2 zu den Absätzen 3 und 4.

Art. 14 Abs. 4 und 5 – Art. 14 al. 4 et 5
(= Abs. 1 und 2 gemäss Antrag Bonny
= Al. 1 et 2 selon proposition Bonny)

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Bonny	97 Stimmen
Dagegen	41 Stimmen

Art. 14a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Gurtner

Abs. 2

.... den Grundsatz der Einheit der Familie und andere soziale Bezugsnetze.

Art. 14a

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Gurtner

Al. 2

.... du principe de l'unité de la famille et d'autres liens sociaux.

Frau Gurtner: Bei diesem Artikel 14a geht es um die Verteilung der Flüchtlinge auf die einzelnen Kantone und um die Regelung ihres Aufenthaltes in der Schweiz. Grundsätzlich sind wir mit dem vorliegenden Artikel einverstanden. Mit meinem Zusatzantrag verlange ich, dass der sozialen und kulturellen Herkunft der Flüchtlinge bei ihrer Verteilung und Unterbringung Rechnung getragen wird. Es ist unbestritten, dass das Leben auf der Flucht in einem fremden Land, in einer fremden Kultur zu Schwierigkeiten führen kann. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass Flüchtlinge und Asylbewerber, wo immer möglich, ihre kulturelle und persönliche Identität behalten können. Darum ist es auch wichtig, dass sie nicht willkürlich isoliert und auseinandergerissen werden.

In vielen Ländern entspricht die soziale Zusammensetzung nicht der schweizerischen Kleinfamilie. So zählen in vielen Ländern auch Menschen zur Familie, wenn nur starke freundschaftliche Bande bestehen, wenn die betreffenden Personen zum Beispiel in Zusammenarbeit oder in Nachbarschaft gelebt haben. Der Familienbegriff ist viel weiter und entspricht eher einer Sippe oder grösseren Gemeinschaft. In Lateinamerika zum Beispiel ist die Kleinfamilie selten, gerade in der verfolgten und unterdrückten Schicht. Die Norm ist eher, dass Frauen alleine leben, ihre Kinder alleine aufziehen; nur dank einer Nachbarschaftshilfe oder dank der Unterstützung von Freunden und Freundinnen können sie leben. Diese sozialen Netze spielen im Leben dieser Leute mindestens eine so grosse und zentrale Rolle wie die Bande der Kleinfamilie. Der schweizerische Familienbegriff greift hier eindeutig zu kurz.

Wenn wir in der Schweiz bei der Betreuung, Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen unnötige Schwierigkeiten und psychisches und physisches Elend der Flüchtlinge vermeiden oder dem Grundsatz «Hilfe zur Selbsthilfe» Nachachtung verschaffen wollen, muss diesen kulturellen und sozialen Unterschieden zwischen der Schweiz und vielen Ländern Rechnung getragen werden. Wir müssen in diesen Fragen von der Kultur und Identität der betroffenen Flüchtlinge ausgehen und können ihnen nicht unsere Werte und Normen aufzwingen, auch und gerade weil viele Flüchtlinge, sobald dies aufgrund der Situation möglich ist, in ihre Heimatländer zurückkehren wollen. Dieser Grundsatz wird von der Schweiz auch offiziell unterstützt.

Ich bitte Sie, meinen Zusatzantrag zu unterstützen.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Wir sind hier bei der Bestimmung, dass der Bund die Kantone verpflichten kann, die Verteilung der Asylsuchenden subsidiär vorzunehmen. Ich glaube, der Antrag Gurtner ist an und für sich überflüssig. Bei dieser Verteilung wird ganz sicher auf die persönlichen Gegebenheiten Rücksicht genommen. Man wird sicher auch familiäre Bande berücksichtigen. Ich kann mir vorstellen, dass bei der Zuteilung auch die Grossfamilie mitberücksichtigt wird, sei es bei einer privaten Unterbringung oder bei einer Unterbringung in einem Zentrum. Man wird auch darauf achten, dass nicht Asylgruppen, die sich untereinander nicht vertragen, im gleichen Zentrum untergebracht werden. Ich beantrage Ihnen, der Fassung der Kommission zuzustimmen und den Antrag von Frau Gurtner abzulehnen.

M. Pidoux, rapporteur: La commission n'a pas examiné l'amendement de Mme Gurtner, qui ne lui a pas été soumis. Aussi vais-je me borner à vous donner mon avis personnel. Si j'ai bien compris ce que notre collègue nous a dit, cet article permettrait de tenir compte des circonstances personnelles de la copine, de la maîtresse ou de l'amie. Je n'ajoute aucun commentaire.

Bundesrätin Kopp: Zweifellos wird im Rahmen des Möglichen auf die persönlichen Verhältnisse Rücksicht genommen. Wir sollten aber keine entsprechende Bestimmung in das Gesetz aufnehmen; denn bei der Verteilung von Asylbewerbern spielt auch eine Rolle, wo es überhaupt noch Platz hat. Im übrigen geht es hier nur um die Unterbringung während des Asylverfahrens. Wir sollten nicht noch zusätzliche Auflagen machen. Wenn das Asylverfahren durchgeführt ist und jemand Asyl erhält, ist er ja nachher frei, irgendwo in der Schweiz Wohnsitz zu nehmen. Ich bitte Sie also, den Antrag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Gurtner 5 Stimmen
Dagegen offensichtliche Mehrheit

Art. 15

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1 – 6

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 7

Der Bundesrat kann im Einvernehmen mit den Kantonen bestimmen, dass das Verfahren im Kanton ganz oder teilweise durch Bundesbehörden durchgeführt wird.

Minderheit

(Bäumlin, Braunschweig, Friedli, Günter, Leuenberger Moritz, Pitteloud)

Abs. 1

Die kantonale Behörde nimmt das Asylgesuch entgegen. Sie stellt die Personalien des Gesuchstellers fest, erhebt die Fingerabdrücke, macht eine Fotografie und überweist die Akten dem Bundesamt innert zehn Tagen.

Abs. 2 – 6

Streichen

Antrag Steffen

Abs. 2

Sie vernimmt den Gesuchsteller und zieht nötigenfalls einen Dolmetscher bei. Der Gesuchsteller kann sich überdies von seinem Vertreter begleiten lassen.

Abs. 3

Streichen

Eventualantrag Robert

Abs. 8 (neu)

Der Bundesrat stellt Grundsätze auf für das Verfahren im Kanton, insbesondere in bezug auf die Gewährleistung des rechtlichen Gehörs und die Beschwerdemöglichkeiten.

Art. 15

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1 – 6

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 7

Le Conseil fédéral peut, avec l'accord des cantons, disposer que la procédure dans le canton soit en totalité ou en partie exécutée par les autorités fédérales.

Minorité

(Bäumlin, Braunschweig, Friedli, Günter, Leuenberger Moritz, Pitteloud)

Al. 1

L'autorité cantonale enregistre la demande d'asile. Elle établit les données personnelles du requérant, prend les empreintes digitales et une photographie de celui-ci et transmet le dossier à l'office fédéral dans les 10 jours.

Al. 2 – 6

Biffer

Proposition Steffen

Al. 2

Elle procède à l'audition du requérant et, au besoin, fait appel à un interprète. Le requérant peut en outre se faire accompagner par son mandataire.

Al. 3

Biffer

Proposition subsidiaire Robert

Al. 8 (nouveau)

Le Conseil fédéral définit les principes applicables à la procédure engagée dans les cantons, eu égard en particulier à la garantie du droit d'être entendu et aux voies de droit.

Art. 16

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

Das Bundesamt kann aufgrund der Akten entscheiden. Es kann an der Vernehmung der Gesuchsteller in den Kantonen mitwirken.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3 – 6

Aufgehoben

Minderheit

(Bäumlin, Braunschweig, Friedli, Günter, Leuenberger Moritz, Pitteloud)

Abs. 1

Das Bundesamt klärt den Sachverhalt ab. Es darf ein Asylgesuch nicht ablehnen, ohne den Gesuchsteller persönlich zu befragen. Ueber die Befragung wird ein vom Bewerber zu unterzeichnendes Protokoll erstellt.

Abs. 2

Wenn der Gesuchsteller zustimmt, wird er im Beisein des Vertreters einer anerkannten Flüchtlingshilfsorganisation befragt.

Abs. 3 – 6

Beibehalten des geltenden Textes

Art. 16

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1

L'office fédéral peut statuer sur la base du dossier. Il peut participer à l'audition des requérants dans les cantons.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3 – 6

Abrogé

Minorité

(Bäumlin, Braunschweig, Friedli, Günter, Leuenberger Moritz, Pitteloud)

Al. 1

L'office fédéral établit les faits. Il ne peut pas rejeter une demande d'asile sans avoir entendu le requérant en personne. Le procès-verbal de l'audition sera signé par le requérant.

Al. 2

Si le requérant y consent, l'audition a lieu en présence du représentant d'un organisme reconnu d'aide aux réfugiés.

Al. 3 – 6

Maintenir le texte actuel

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Ich will vorläufig nicht in die Diskussion über den Antrag Mehrheit/Minderheit eingreifen. Sie sehen, dass sich die Mehrheit der Kommission den Anträgen des Bundesrates anschliesst. Die Begründung finden Sie in der Botschaft. Ich möchte mich nur zum neuen Absatz 7 äussern, den die Kommission bei Artikel 15 eingeführt hat. Diese Bestimmung wurde von der Verwaltung vorgeschlagen. Sie ist denn in der Diskussion, in den Medien und gestern in der Eintretensdebatte auch als eine gewisse Durchlöcherung der beantragten Neuerung in Artikel 15 und 16 geschildert worden, quasi als Hintertürchen, um die Befragung durch die Bundesbehörden doch noch durchzuführen, wenn die sogenannte Kantonalisierung des Verfahrens Schiffbruch erleiden sollte.

Das ist nicht der Fall, und die Bestimmung kann auch nicht in diese Richtung ausgelegt werden. Artikel 15 Absatz 7 ist im Zusammenhang mit Artikel 20 zu sehen, wo Zentren geschaffen und dort Asylbewerber untergebracht werden können. Bei einer eventuellen Schaffung von Grosszentren soll die Möglichkeit gegeben sein, dass der Bund ausnahmsweise dort die Befragung selber durchführen kann. Mit dieser Bestimmung wird eine gewisse Flexibilität erreicht, indem bei unvorhergesehenen Entwicklungen der Bund die Möglichkeit hat, die Befragung vorzunehmen. Zu beachten ist auch, dass es sich um eine Kann-Vorschrift handelt, durch die der Bundesrat nur im Einvernehmen mit den Kantonen bestimmen kann, dass solche Befragungen durchgeführt werden.

In Ergänzung sei auch auf Artikel 16 Absatz 1 zweiter Satz verwiesen, der ebenfalls eine Mitwirkungsmöglichkeit des Bundes bei der Vernehmung der Gesuchsteller vorsieht. Diese Bestimmung bringt nicht etwa eine Neuerung. Bereits jetzt fanden in speziellen Fällen solche Mitwirkungen statt. Diese Mitwirkung wird nun im Gesetz ausdrücklich verankert. Ich bitte Sie also, dem Artikel 15, wie ihn der Bundesrat vorschlägt – mit der Ergänzung des Absatzes 7 –, zuzustimmen.

M. Pidoux, rapporteur: A l'instar du président de la commission, je ne traiterai pas maintenant des articles 15 et 16 qui introduisent la prétendue «cantonalisation» de la procédure. Je ne parlerai que de l'alinéa 7 de l'article 15 et de l'article 16.

Ces deux dispositions font partie de celles qui règlent la procédure. Elles renforcent la flexibilité que l'on veut introduire: en effet, les autorités fédérales pourront participer à l'exécution de la procédure cantonale dans la mesure où nous acceptons le principe admis aux articles 15 et 16. Nous reviendrons donc sur ces articles-là mais, si nous acceptons cette réglementation, nous devons admettre également les deux modifications introduites par la commission.

Bäumlin, Sprecher der Minderheit: Mein Minderheitsantrag, der von verschiedenen Kolleginnen und Kollegen mitunterzeichnet worden ist, betrifft nicht nur Artikel 15, sondern gleichzeitig auch Artikel 16. Ich bitte Sie, das zu beachten. Wir befinden uns hier bei einem Kernstück der Vorlage. Es geht um die Frage, wer die zentrale, die eigentlich wichtige Einvernahme vorzunehmen habe: der Bund oder der Kanton. Bis jetzt hatten wir zwei Einvernahmen. Nun soll das so geändert werden, dass das Bundesamt auf die Einvernahme verzichten kann. Das ist als Vorschlag zur Steigerung der Effizienz gemeint. Wenn man davon ausgeht, muss man annehmen, dass die persönliche Befragung durch den Bund

grundsätzlich die Ausnahme sein sollte; sonst bringt es nichts.

Vorweg folgende Bemerkungen. Dieser Vorschlag zur Effizienzsteigerung ist denkbar unglücklich – unter zweifachem Gesichtspunkt: Einmal führt der Verzicht auf die persönliche Befragung durch den Bund zu einer rechtsstaatlich bedenklichen Beeinträchtigung der Stellung des Flüchtlings, der seine Gründe nicht mehr so wirksam anbringen kann, wie es unbedingt nötig wäre. Ich werde das im einzelnen begründen.

Zweitens – und das ist ebenso wichtig –: Dieser Vorschlag, der effizienzsteigernd wirken soll, erreicht sein Ziel nicht. Im Gegenteil. Ich glaube, dass er dazu führen wird, dass sich die Pendenzenberge künftig innerhalb der Kantone auf türmen müssen. Diejenigen, die hinter dem Minderheitsvorschlag stehen, sind der Meinung, dass man etwas zur Beschleunigung des Verfahrens tun kann. Aber die Grundthese ist: wenn nur eine Befragung, dann eindeutig eine durch den Bund und nicht durch die Kantone. Das aus folgenden Gründen:

Was hier vorgeschlagen wird, ist faktisch eine Kantonalisierung des Verfahrens. Das ist bedenklich. Die Folge wäre eine Qualitätsverminderung der Entscheide, da die Kantone über weniger qualifiziertes Personal verfügen als der Bund, der auch dafür sorgen kann, dass innerhalb einer relativ kurzen Zeit ein Verfahren durchgeführt wird.

Man hat zur Beschwichtigung von seiten der Verwaltung gesagt, man müsse eben Kurse für die kantonalen Beamten durchführen. Weshalb soll man jetzt, da man über ein geschultes eidgenössisches Personal verfügt, Kurse für die kantonalen Beamten durchführen? Es ist auch eine sehr schwierige Aufgabe, die kantonalen Beamten so gut zu schulen, dass sie die Verhältnisse in Amerika, in Sri Lanka, im Mittleren Osten oder wo immer beurteilen können. So geht es nicht! Das führt zu einer Verschlechterung des Verfahrens und zudem auch zu einer Ungleichheit. Es wird Kantone geben, die die Sache ernster nehmen, und solche, die larger sind. Wir können nicht billigen, dass wir am Schluss statt einer Praxis eine Reihe verschiedener und voneinander abweichenden Praktiken haben werden. Der Bund könnte durch die häufige Anordnung persönlicher Befragungen nur korrigierend eingreifen. Es ist jedoch nicht damit zu rechnen, dass dies geschieht, denn der Verzicht auf die obligatorische Befragung soll eine Massnahme zur Steigerung der Effizienz sein.

Es bedeutet einen sehr weitgehenden Eingriff in das persönliche Recht, angehört zu werden, wenn man sich nicht mehr direkt vor der entscheidenden Instanz äussern kann. Das geht unseres Erachtens nicht. Wir müssen insbesondere strikt sein in Fällen, wo es letztlich um Leben oder Tod von Gesuchstellern gehen kann.

Noch etwas Entscheidendes: Nach Artikel 12 des Asylgesetzes genügt die blosse Glaubhaftmachung der Flüchtlingseigenschaft. Glaubhaft wird ein Gesuchsteller aber nicht nur durch das, was er sagt, sondern auch dadurch, wie er etwas sagt oder eben nicht sagt, wie er sich überhaupt als Person präsentiert. Glaubhaftmachung ist in vielen Fällen das Ergebnis komplexer Kommunikationsprozesse zwischen Gesuchsteller und befragenden Beamten. Deshalb setzt Glaubhaftmachung den Kontakt zwischen demjenigen, der etwas glaubhaft macht, einerseits und demjenigen, der über die Glaubhaftigkeit entscheidet, andererseits, voraus. Wenn dieser persönliche Kontakt nicht da ist, ist das ganze Verfahren nicht mehr glaubhaft. Das scheint mir sehr wichtig zu sein.

Nochmals zur Untauglichkeit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Lösung: Die Kantone haben jetzt das qualifizierte Personal nicht. Wie wollen es kleine Landkantone erhalten? Die Qualität der Akten aus den Kantonen ist heute von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich. Das mag noch halbwegs durchgehen, wenn die persönliche Befragung durch den Bund die Regel ist.

Der Vorschlag des Bundesrates ist also nicht annehmbar. Rationalisierung meinerwegen, aber nur in dem Sinne, dass man die Anhörung im Kanton strikte auf eine Feststellung

der Personalien beschränkt. Das geht sehr rasch. Den Pendenzenberg beim Kanton wird es nicht geben. Die eigentliche Befragung durch den Bund, so wurde gesagt, erheische noch mehr Bundesbeamte. Ich bestreite das nicht, aber zu einer Kostenerhöhung für den Bund kommt es deshalb gleichwohl nicht, weil vorgesehen ist, dass der Bund den Kantonen die Kosten der Anhörung zu erstatten habe. Also sorgen wir dafür, dass er für eine Leistung zur Kasse gebeten wird, die wirklich qualitativ hochstehend ist, für eine Leistung, die einigermassen gut erbracht werden kann. Im Verlauf der Beratungen ist in den Vorschlag des Bundesrates noch neu Absatz 7 zu Artikel 15 hineingekommen. Der Bundesrat kann danach im Einvernehmen mit den Kantonen bestimmen, dass das Verfahren im Kanton ganz oder teilweise durch Bundesbehörden durchgeführt wird, also gleichwohl die Durchführung des Verfahrens durch Bundesbehörden. In Artikel 16 Absatz 1 haben Sie die Vorschrift, dass der Bund an der Vernehmung der Gesuchsteller in den Kantonen mitwirken kann: also Konzessionen in Richtung dessen, was ich Ihnen vorschlage. Wir brauchen unbedingt eine klare Lösung. Was uns vorgeschlagen wird, bedeutet ein organisatorisches Chaos. Was soll denn jetzt gelten? Worauf sollen sich die Leute vorbereiten, die in Zukunft mit der Befragung befasst sind? Wer soll sich vorbereiten? Sollen die Kantone doch versuchen, die nötigen Stäbe, das nötige Personal zu beschaffen, Leute einschulen usw., damit es geht? Oder sollen sie sich sagen: Wir machen weiter wie bis anhin, der Bund kommt dann zu Hilfe? Er wirkt mit oder hört in den Kantonen selber an? Was soll schliesslich gelten? Der Vorschlag enthält so etwas wie einen Notweg, den man dann beschreiten kann, wenn das, was man in erster Linie will, die Befragung durch die Kantone, scheitert. Eine zum voraus klare, in sich zusammenhängende Konzeption wird uns jedenfalls nicht präsentiert.

Der Vorschlag, den ich Ihnen unterbreite, ist in der Kommission nur sehr knapp gescheitert. Ich möchte ihm eine Chance im Plenum gönnen. Es geht darum, die Rechtsstaatlichkeit, die Gleichheit der Praxis besser zu gewährleisten. Es geht um humanitäre Anliegen, aber gleichzeitig, ebenso gewichtig, um den Grundsatz der Effizienz. Dem einen oder dem andern Motiv folgend, müssten Sie im Grunde diesem Antrag zustimmen. In beiden Hinsichten würde er eher dem, was von einer Revision zu erwarten ist, genügen als der Text, der von der Mehrheit verabschiedet worden ist.

Steffen: Ich bin mit den Vorschlägen des Bundesrates in Artikel 15 und 16 insofern einverstanden, als sie eine Vereinfachung des Verfahrens anstreben. Es gibt aber zwei Punkte, mit denen ich mich nicht befreunden kann. Stichworte: zusätzlicher Dolmetscher nach Wahl des Gesuchstellers und meiner Meinung nach unzulässige Mitwirkung eines Vertreters der Hilfswerke bei der behördlichen Befragung.

Meine Anträge zu Artikel 15 Absatz 2 und 3 sind als Erweiterung und Anpassung des bestehenden Asylrechts zu betrachten. Mit dem Bundesrat bin ich der Meinung, dass sich der Gesuchsteller von seinem Vertreter begleiten lassen soll. Soweit bin ich mit der Erweiterung des bestehenden Rechtes einverstanden. Was den Beizug eines Dolmetschers eigener Wahl anbetrifft, kann ich dem Bundesrat nicht folgen. Es ist Sache der Behörde, dafür zu sorgen, dass bei der Vernehmung ein vom Kanton verpflichteter Dolmetscher seine Aufgabe gewissenhaft erfüllt.

Wohlan! Der Bundesrat erklärt in der Botschaft, ein Dolmetscher eigener Wahl könne das Vertrauen des Asylbewerbers in die Behörde stärken. Dieser Auffassung möchte ich entgegenhalten, dass der Asylbewerber ja einen Vertreter eigener Wahl mitbringen kann.

Zudem müssen wir als Gesetzgeber auch die Stellung des Vernehmungsbeamten berücksichtigen. Dieser muss Vertrauen in die Kompetenz und in die sachgerechte Pflichterfüllung des Dolmetschers haben. Konkret: Nach Vorschlag des Bundesrates würden dem Vernehmungsbeamten und dem von der Behörde bestellten Dolmetscher ein Asylbewer-

ber, dessen Vertreter und dessen Dolmetscher gegenüber sitzen und neu auf Wunsch auch gleich noch der Vertreter einer anerkannten Flüchtlingsorganisation. Das ergibt völlig unausgewogene Rahmenbedingungen für eine solche Einvernahme. Man muss sich nur vorstellen, die beiden Dolmetscher würden sich nicht über das einigen, was zu dolmetschen sei. Ich bin überzeugt, das würde sicherlich den Ablauf dieser Verhandlungen stören. Und damit komme ich zu meinem weiteren Antrag, nämlich Absatz 3 sei zu streichen. Warum? Hier drei Gründe:

1. Das gültige Asylgesetz kennt im kantonalen Verfahren das Beisein eines Vertreters einer anerkannten Flüchtlingsorganisation nicht.

2. Mit dem Fehlen dieses zusätzlichen Vertreters würden ausgewogenere Rahmenbedingungen während der Einvernahme geschaffen.

3. Die Streichung von Absatz 3 käme der Forderung einiger Kantone im Vernehmlassungsverfahren – auf halbem Weg wenigstens – entgegen; es sei nämlich auf diese Garantien im Verfahren vor den kantonalen Behörden zu verzichten, denn sie stellten – so diese Kantone – nur eine unnötige Komplizierung der Befragung dar.

Abschliessend sei noch folgendes vermerkt: Die vorliegende Revision hat zum Zweck, unter anderem durch Beschleunigung des Verfahrens den Pendenzenberg der Asylgesuche abzubauen. Widerspricht es nicht eben dieser wichtigen Zielsetzung, wenn die Befragungen durch die vorgeschlagenen personellen Massnahmen entgegen den Forderungen einiger Kantone unnötig erschwert werden? Ich bitte Sie, meine Anträge zu unterstützen.

Günter: Ich habe Ihnen gesagt, wir werden beim Verfahren Konzessionen machen, weil wir es für richtig halten, dass speditiver gearbeitet wird und insbesondere dort Rationalisierungsmassnahmen getroffen werden, wo solche ohne Beeinträchtigung des Verfahrens getroffen werden können. Hier liegt nun ein derartiger Fall vor. Wir sind der Meinung, eine einmalige Befragung, wenn sie richtig gemacht wird, genügt. Wenn man aber von dieser Idee ausgeht, dann ist relativ rasch offensichtlich, dass diese Befragung beim Bund stattfinden muss, allenfalls durch dezentrale, von ihm organisierte Stellen, aber nichtsdestotrotz durch den Bund. Denken Sie daran, dass es für eine gute Befragung Experten braucht. Es braucht Dolmetscher, und zwar nicht nur irgendwelche, sondern versierte Dolmetscher, die sich in der Problematik auskennen, es braucht auch eine Dokumentation über die verschiedenen Länder, kurz, es braucht eine Infrastruktur, einen Background, und den können nicht alle 26 Kantone für sich erstellen.

Es ist vorzusehen, dass, wenn Sie die Befragung primär bei den Kantonen machen wollen, Sie sie in einem sehr hohen Prozentsatz der Fälle beim Bund wieder holen müssen. Das ist dann auch keine Rationalisierung mehr, sondern ein Leerlauf. Die Schlussfolgerung ist einfach, eine Befragung ja, aber beim Bund. Und damit kommt man automatisch zur Unterstützung der Anträge von Herrn Bäumlin. Was die Kantone gut tun können, ist, schriftliche Unterlagen bereitstellen, Fakten erheben, Daten festhalten. Das sollten sie tun, möglichst bald, aber die mündliche Befragung, wenn sie nur einmal erfolgen soll, muss beim Bund vorgenommen werden.

Ich möchte nicht Gesagtes wiederholen, sondern zur Illustration der Probleme, die sich ergeben werden, wenn man das durchführt, was der Bundesrat will, ein kleines Beispiel erzählen.

Vor ganz kurzer Zeit ist hier im Raume Bern ein türkischer Kurde befragt worden. Es war eine relativ schwierige Befragung, da der Mann keine gute Schulbildung hatte und der Asylbefrager neu war. Am Schluss einer langen Befragung kam dann der Befrager zum Schluss, dass dieser Asylbewerber vermutlich kein Asyl erhalten werde. Er hat ihm das auch mitgeteilt. Darauf hat dieser einfache Arbeiter gesagt, dann möchte er aber den Pass zurück, weil er selber ausreisen möchte. Es gab ein kleines Hin und Her. Dabei hat dieser Kurde erklärt, dass sein Pass gefälscht sei. Darauf gab es

eine grosse Aufregung, weil man das bis jetzt nicht gemerkt hatte. Man holte den Pass und kontrollierte ihn. Er war tatsächlich gefälscht. – Nun müssen Sie wissen, dass man in der Türkei relativ einfach und problemlos einen gültigen Pass bekommt. Wenn jemand aus der Türkei mit einem gefälschten Pass einreist, dann ist das ein ganz schweres Indiz dafür, dass er aus dem Untergrund kommt und irgendwie verfolgt wird. Sonst würde er sich einen normalen Pass beschaffen und nicht die Risiken der Aus- und Durchreise mit einem gefälschten Pass auf sich nehmen. Die Folge war, dass man das ganze Verfahren noch einmal aufrollen musste. Dieser Mann bekommt wahrscheinlich Asyl. Nun aber die Quintessenz: Man hat ihn dann gefragt: Warum haben Sie den gefälschten Pass nicht bereits beim Kanton gezeigt? Seine Antwort: Das Erste, was ich im Untergrund gelernt habe, ist: Sage der Polizei nie die Wahrheit.

In den Kantonen werden die Befragungen häufig durch die Polizei durchgeführt werden müssen. Wir laufen also genau die Gefahr, dass diejenigen, die wirklich aus dem Untergrund kommen und gefährdet sind, bei der Polizei weniger Angaben machen werden, als wenn sie durch den Bund befragt werden. Aber diejenigen mit der wohl vorbereiteten Geschichte, die präpariert und von Schlepperorganisationen gut dotiert sind, werden genau wissen, was sie in den einzelnen Kantonen sagen müssen. Wir laufen genau in die falsche Richtung. Mit der «Kantonalisierung» nimmt die Gefahr zu, dass die Falschen hier bleiben und die Richtigen abgewiesen werden.

Wenn man sich das von der Sache her überlegt – aber auch vom Rationalisierungseffekt her –, ist ganz klar: Der Bund muss die Befragung durchführen. Natürlich haben wir dann keine Rationalisierung beim Bund. Das wissen wir auch. Aber über das Ganze gesehen wird das Verfahren effizienter. Es entstehen nicht einfach 26 Pendenzenberge plus noch einer beim Bund, die zusammen grösser sind als der, den wir heute haben. Wenn wir also vorwärts kommen wollen: Eine einzige Befragung ist nötig, und zwar beim Bund. Daher müssen wir den Anträgen Bäumlin zustimmen.

Lüchinger: Ich möchte mich zum Minderheitsantrag des Herrn Bäumlin äussern. Es geht hier um die Frage, wie das Verfahren wirkungsvoller durchgeführt werden kann, ohne die sorgfältige Einzelprüfung des Einzelfalles zu verunmöglichen. Wir stehen vor zwei Lösungsvorschlägen: demjenigen des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit und demjenigen der Minderheit. Ich möchte aus Zeitgründen nicht auf Einzelheiten eintreten. Das werden die Kommissionssprecher noch tun. Ich möchte Sie einfach auf drei Ueberlegungen hinweisen:

Zuerst möchte ich Sie fragen: Wollen Sie in dieser Frage den Sozialdemokraten folgen, welche ja beim Eintreten die ganze Revision sehr heftig kritisiert haben? Oder wollen Sie denjenigen Leuten folgen, welche im Bundesamt täglich mit den praktischen Verfahrensproblemen betraut und daher meiner Meinung nach sicher am ehesten in der Lage sind, zu sagen, welches die beste und praktischste Verfahrenslösung ist? Das ist die eine Ueberlegung. Ich räume dabei allerdings ein, dass auch die Hilfswerke gegenüber der vorgeschlagenen Verfahrensregelung skeptisch sind, aber nicht so dogmatisch und absolut wie die Sozialdemokraten. Die zweite Ueberlegung: Die Lösung des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit kann man schrittweise verwirklichen. Man wird zuerst nur in ganz klaren Asylfällen aus solchen Kantonen, welche eine zuverlässige Befragung der Asylbewerber durchführen, auf eine nochmalige Befragung beim Bundesamt verzichten. Dann wird man in einem zweiten Schritt versuchen, in denjenigen Kantonen, in denen die Befragung ungenügend ist, diese zu verbessern, zum Teil unter Mithilfe von Sachbearbeitern des Bundesamtes.

Ganz anders der Antrag der Minderheit, der Antrag Bäumlin. Da fallen mit dem Inkrafttreten der Revision sämtliche kantonalen Befragungen schlagartig dahin. Es findet plötzlich eine hundertprozentige Zentralisierung statt. Und dieser Wegfall der kantonalen Befragung kann doch nicht ohne Wirkung auf die Befragung im Bundesamt sein. Es ist ein

Unterschied, ob Leute dort mit einem Dossier arbeiten können, das schon sehr viele Unterlagen enthält und ihnen erlaubt, entsprechende Zusatzfragen vorzubereiten, oder ob sie bei Null beginnen müssen. Das wird zur Folge haben, dass wir beim Bundesamt 50 bis 100 neue Leute einstellen müssen, weil die Befragungen länger, umfangreicher werden. Wir werden für diese Leute Arbeitsräume suchen müssen. Und diese ganze Umstellung wird generalstabsmässig vorbereitet werden müssen, damit sie klappt.

Wir haben also durch den Vorschlag des Bundesrates einen sanfteren, schrittweisen Uebergang, durch die Lösung der Minderheit aber einen vollständigen, plötzlichen Bruch mit der heutigen Verfahrenspraxis. Wollen Sie diesen Bruch mitten in einer schwierigen Zeit? Wollen Sie mitten im Galopp das Ross wechseln? Ich bin der Meinung, dass auch diese Ueberlegung für die Mehrheit spricht.

Nun möchte ich mich noch mit Absatz 7 von Artikel 15 befassen. Herr Moritz Leuenberger hat ja schon in der Eintretensdebatte auf diesen Absatz 7 hingewiesen. Er hat erklärt, mit diesem Absatz mache der Bundesrat eigentlich das Gegenteil dessen, was er mit seiner neuen Lösung vorschläge. Auch Herr Bäumlin hat in dieser Richtung gesprochen. Da möchte ich folgendes klarstellen:

In Wirklichkeit ist der Absatz 7 kein Bundesratsvorschlag. In Wirklichkeit hat die Verwaltung mit diesem Absatz nur einen Formulierungsvorschlag für bestimmte Zielsetzungen gemacht, welche in der Kommission an der vorangegangenen Sitzung geäussert worden waren. Es ging also nicht um einen Antrag des Departementes, sondern um eine Arbeitshilfe der Verwaltung zugunsten der Kommission. Als das dann in der Kommission von Herrn Bäumlin trotzdem als Verwaltungsvorschlag traktiert und kritisiert wurde, hat Herr Arbenz Absatz 7 in Vertretung der verhinderten Departementvorsteherin zurückgezogen und klargestellt: Das ist kein Antrag der Verwaltung; das ist eine Arbeitshilfe. Darauf hat ein Kollege von Herrn Bäumlin den zurückgezogenen Antrag seinerseits aufgenommen, und er hat in der Kommission eine Mehrheit gefunden. Es geht also hier um einen Kommissionsvorschlag. Es geht deshalb nicht an, Herr Bäumlin, wenn Sie sagen, dass hier der Bundesrat und das Departement das Chaos organisieren und dass keine klare Konzeption seitens des Bundesrates vorliege.

Im übrigen haben wir uns in der FdP-Fraktion gefragt, ob wir jetzt hier im Plenum einen Antrag stellen sollen, diesen Absatz 7 wieder zu streichen. Wir haben darauf verzichtet, weil er doch eine zusätzliche Flexibilität bringt. Man muss ihn in Zusammenhang mit der Möglichkeit sehen, Auffangzentren zu schaffen. Diese Möglichkeit hat ja die Kommission neu in die Vorlage aufgenommen. Im Zusammenhang mit solchen Auffangzentren könnte der Absatz 7 künftig einmal eine Bedeutung erlangen. Das ist aber eine Kann-Vorschrift.

Ich bitte Sie, aus all diesen Gründen den Minderheitsantrag abzulehnen und der Mehrheit und dem Bundesrat zu folgen.

Hofmann: Ich möchte Sie auch im Namen der SVP-Fraktion ersuchen, bei Artikel 15 und 16 dem Bundesrat und der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen. Gemäss Antrag des Bundesrates wird die Einvernahme durch die kantonalen Behörden fortgeführt, wie das heute der Fall ist. Wir konnten uns in der Kommission überzeugen – wie alle diejenigen, die sich noch näher mit der Angelegenheit befassten –, dass wir heute sehr viele Kantone haben, die ein vorzügliches Einvernahmeverfahren kennen, die es auch ausgebaut haben und vorzügliche Einvernahmeprotokolle ausfertigen. Wenn man dem Antrag der Minderheit zustimmen würde, würden alle diese kantonalen Stellen hinsichtlich Einvernahme ausser Funktion gesetzt. Der Antrag der Minderheit hätte zur Folge, dass der Bund seinen Personalbestand wesentlich zu erweitern hätte und dass er das anstelle der Kantone, die diese Aufgabe vorzüglich erfüllen, zu übernehmen hätte. Soweit es Kantone gibt, bei denen das Einvernahmeverfahren nicht genügend ausgebaut ist, wo ein allfälliger Ausbau auch nicht möglich ist, hat die Mehrheit der Kommission in Arti-

kel 15 Absatz 7 die Möglichkeit geboten, dass der Bundesrat im Einvernehmen mit den Kantonen bestimmen kann, dass das Verfahren im Kanton ganz oder teilweise durch Bundesbehörden durchgeführt wird. In all jenen Kantonen, von denen man annimmt, es funktionieren zuwenig gut, ist eine Ergänzung durch die Bundesbehörden möglich.

Dann konnten wir uns auch davon überzeugen, dass es zahlreiche Fälle gibt, wo man, gestützt auf vorzügliche Einvernahmeprotokolle und einen eindeutigen Sachverhalt, entscheiden kann, ohne dass das Bundesamt nochmals den Gesuchsteller anhören muss. In solchen Fällen ist es richtig, wenn man eine Rationalisierung des Verfahrens vornimmt, wenn man also auch in Artikel 16 dem Antrag der Mehrheit der Kommission Folge leistet.

Ich möchte Sie im Namen der SVP-Fraktion bitten, bei Artikel 15 und 16 dem Bundesrat und der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Frau Robert: Ich rede jetzt nicht zum Grundsatz der Artikel 15 und 16. Ich darf noch meinen Antrag begründen, weil ich vor 10 Minuten aus zwingenden Gründen nicht hier war. Es ist ein Eventualantrag zu Artikel 15, ein neuer Absatz 8, der im Falle, dass hier die Mehrheit mit dem Antrag auf Kantonalisierung des Verfahrens obsiegen sollte, sagt, dass der Bundesrat Grundsätze für das Verfahren in den Kantonen aufstellt, und zwar insbesondere in bezug auf die Gewährung des rechtlichen Gehörs und die Beschwerdemöglichkeiten. Der Grund für diesen Zusatzantrag ist der folgende: Es ist schon heute unbefriedigend in der Praxis, wie das Verfahren in den Kantonen uneinheitlich geregelt ist, und es wird – wenn diese Kantonalisierung durchkommt – dieser Zustand noch viel unbefriedigender werden. Ich glaube, dass wir bei dieser Revision die Gelegenheit benützen sollten, um einheitliche Verfahrensnormen für alle Ebenen zu schaffen, damit die Rechtsgleichheit gewährleistet ist, mindestens besser gewährleistet ist als heute. Der heutige Zustand ist bereits ein Zustand der Rechtsunsicherheit, und diese Rechtsunsicherheit und die Rechtsungleichheit werden sich mit der Kantonalisierung verstärken. Die Praxis der einzelnen Kantone ist sehr unterschiedlich. Ich möchte zwei Beispiele nennen, zum Beispiel, dass viele Asylbewerber in ihren Kantonen kein rechtliches Gehör erhalten können, ja dass es oft sogar überhaupt zu keinem Verfahren kommen kann, weil die Leute bereits von den Grenzbehörden einfach zurückgeschickt werden. Das ist ein unhaltbarer Zustand.

Der zweite Grund ist, dass es offenbar in einigen Kantonen eingerissen hat, dass man sogenannte Voruntersuchungen durchführt, denen man die Asylbewerber unterzieht, bevor überhaupt ein Gesuch entgegengenommen wird. Der Kanton Jura ist ein solches Beispiel. Auch das ist ein unhaltbarer Zustand. Es fällt weiter ins Gewicht, und es wird noch mehr ins Gewicht fallen, wenn hier die Kantonalisierung beschlossen wird, dass das kantonale Verwaltungsverfahren generell sehr uneinheitlich geregelt ist. Sechs Kantone kennen überhaupt kein Verwaltungsverfahren, eine Mehrheit der Kantone lässt keine Beschwerden an ein Verwaltungsgericht zu, wenn die Möglichkeit besteht, an eine Bundesinstanz zu gelangen. Es sind hier also ganz unterschiedliche Möglichkeiten, von den Kantonen her, das Recht zu gewährleisten, und zum Teil ist es überhaupt nicht garantiert. Bei der Gelegenheit dieser Revision sollten die Verwaltungsvorschriften für das Asylverfahren so gestaltet werden, dass die Pflichten für die Kantone eindeutig geregelt werden und dass Asylbewerber in allen Kantonen eine einheitliche Verfahrensgarantie geniessen.

Deshalb sollte mein Antrag, falls hier der Mehrheitsantrag auf Kantonalisierung durchkommen sollte, noch angenommen werden.

Meyer-Bern: Ich glaube, diese Artikel 15 und 16 bieten eine Chance, endlich einmal dieses harzige Verfahren zu überwinden. Artikel 15 ist in diesem Sinne ein Kernstück des Asylgesetzes. Wir müssen nun klarer als bisher darauf hin-

wirken, dass jede Kompetenzverwischung zwischen Bundes- und Kantonsaufgaben aus dem Wege geräumt wird. Das Asylgesetz ist ein eidgenössisches Gesetz, das aber wichtige Vollzugsaufgaben an die Kantone delegiert. Es gibt Aufgaben, die aufgrund ihrer Problemlösung nur die Kantone zweckmässig zu lösen vermögen: Zum Beispiel die der Unterkunft, die der Betreuung oder der Beschäftigung. Aber es gibt andere Aufgaben, die grosses Wissen sowie einen einheitlichen Massstab und Garantien für ein rechtsgleiches Verfahren voraussetzen. Hierher gehört eben das Prüfungsverfahren im Asylwesen. Es ist deshalb nicht einzusehen, weshalb anstelle eines qualitativ hochwertigen zentralen Einvernahmeapparates praktisch nun deren 27 – nämlich derjenige des Bundes plus 26 kantonale – zu treten haben. Es kann den Kantonen auch nicht zugemutet werden, einen Apparat in Bereitschaft zu halten, der vielerorts nur sehr wenig in Anspruch genommen würde.

Wir hatten zum Beispiel im September 1985 400 Asylbewerber zu verzeichnen. Im Januar/Februar 1986 waren es bloss noch 14. Derartige Schwankungen würden den Apparat eines Kantons einmal über- und dann unterfordern.

Der Bund verfügt heute über ein Team mit einer beachtlichen Erfahrung. Der Hochkommissar für Flüchtlingswesen hat erklärt, dass diese Beamten – er meinte ja nicht nur die schweizerischen – Spezialisten sein müssen. Gerade jetzt, wo die Zahl der neuen Asylbewerber rückläufig wird, wäre es unsinnig, in den Kantonen einen Apparat aufzubauen und damit die für die eidgenössischen Asylprüfungsbeamten ohnehin relativ unsichere Zukunft noch unsicherer zu gestalten. Bei den Kantonen fallen die Schwankungen der Asylbewerberzahlen prozentual noch viel mehr ins Gewicht als beim Bund. Unter solchen Umständen bleiben gut qualifizierte Leute nicht lange, und wir brauchen eben Spezialisten.

Das Verfahren sollte deshalb nicht dezentralisiert, sondern dem Bund übertragen werden, wie dies meines Erachtens die Kommissionsminderheit vorschlägt.

Ich weiss als kantonaler Vertreter, was ich sage, wenn ich meine, dass es hier um die Qualität von Experten und damit um die Rechtsgleichheit geht. Es ist letztlich auch eine Frage des Prinzips, nämlich des Prinzips der Unmittelbarkeit. Wer nämlich über ein Menschenschicksal entscheiden will, sollte diesem Menschen wenigstens einmal in die Augen und in sein Angesicht geschaut haben.

M. Rebeaud: L'article 16 selon lequel l'Office fédéral peut statuer sur la base du dossier est, à mon avis, le point central, le plus dangereux et le plus critiquable de tout ce projet de révision. On vous propose une cantonalisation tout à fait partielle, puisque les cantons accomplissent une partie de la procédure et la décision finale revient à la Confédération. La proposition qui nous est faite divise complètement la responsabilité. Si l'on voulait accomplir une véritable cantonalisation, on devrait remettre la totalité de la procédure aux mains des autorités cantonales qui instruiraient le dossier, recevraient le requérant et prendraient elles-mêmes la décision. Je ne crois pas du tout que cela soit dans l'esprit des propositions qui vous sont faites, puisque la décision reste fédérale. Si nous devons faire une cantonalisation, je voudrais que le canton prenne la responsabilité de la décision.

Comme nous avons affaire à des individus, il faut absolument que le pouvoir de décision reste au niveau humain. Je ne vois pas comment, sur la base d'un dossier établi par des fonctionnaires que l'on connaît ou pas du tout, et sans avoir jamais vu la personne dont il est question, on puisse prendre une décision en toute responsabilité.

Nous allons nous trouver face à des situations où des pressions s'exerceront pour évacuer le plus rapidement possible des requérants d'asile qui provoquent des difficultés dans la population, ce que personne ne nie. Alors le canton établira un dossier qui comprendra nécessairement des contradictions. A l'Office fédéral de Berne, lors de l'examen, on les découvrira et on pourra conclure que le besoin de l'asile n'est pas vraisemblable, ce qui entraînera

un refus de la requête. Le sale travail reviendra de toute façon aux cantons qui devront exécuter les décisions fédérales. Toutefois, le canton pourra affirmer qu'il n'est en rien responsable.

Cette procédure donne la possibilité d'une très grave lâcheté institutionnelle de notre part. Pour que notre pratique de l'asile reste humaine et que nous puissions prendre nos responsabilités, il faut absolument que les personnes auxquelles l'asile sera refusé soient vues et entendues par ceux qui prennent la décision.

Voilà les raisons pour lesquelles je vous demande de refuser la proposition du Conseil fédéral à l'article 16, ainsi que celle de la majorité de la commission qui ne change pas grand-chose, sinon qu'elle permet à la Confédération de participer à l'audition des requérants dans les cantons. La forme potestative est insuffisante. Je prétends que nous prenons un risque très grave de déshumaniser la politique de l'asile et de glisser vers un certain nombre de tensions – il n'y a aucune raison de penser qu'elles ne s'accroissent pas encore – vers une politique complètement inhumaine et irresponsable du point de vue de notre conception traditionnelle de l'humanité.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Ich beantrage Ihnen, sowohl den Minderheitsantrag Bäumlin als auch den Antrag Steffen und den Eventualantrag Robert abzulehnen. Mit dem Antrag Bäumlin würde die bisherige Aufteilung der Aufgaben zwischen den Bundesbehörden und den kantonalen Behörden auf den Kopf gestellt. Die kantonalen Behörden würden nur noch das Gesuch entgegennehmen, d. h. die Personalien, Fingerabdrücke sowie Fotos aufnehmen. Die ganze Befragung und die Abklärung des Sachverhaltes wären Sache der Bundesbehörden.

Diese Systemänderung brächte eine starke zusätzliche Belastung des Bundesamtes, also gerade das Gegenteil des anvisierten Zieles dieser Vorlage. Der Bund müsste ungefähr 150 bis 200 Beamte neu einstellen. Es ist zu befürchten, dass, wenn die Kantone so stark entlastet würden, der Pendenzenberg beim Bund wieder anwachsen würde. Denken Sie daran, wie lange es dauern würde, bis das nötige Personal bewilligt und eingearbeitet wäre. All die vielen kantonalen Beamten, die nun seit Jahren die Abklärungen vornehmen und im überwiegenden Teil sehr gute Protokolle erstellen, wären in Zukunft reine Identifikationsbeamte. Das heutige System mit den Abklärungen bei den Kantonen hat sich bewährt.

Warum sollten eigenössische Beamte die Arbeit besser erledigen können als kantonale Beamte? Wenn Sie dem Antrag Bäumlin zustimmen, müssen Sie sich der Konsequenzen ganz klar bewusst sein. Er bringt nicht nur die so angepriesene Konzentration beim Bund, sondern neben vielen zusätzlichen Stellen eine Entlassung der Kantone aus der Mitverantwortung für das Flüchtlingswesen. Die kantonalen Stellen hätten nur noch rein untergeordnete Aufgaben und würden das Interesse verlieren, bei der Mitgestaltung der Asylpolitik mitzuwirken.

Der bundesrätlichen Vorlage wird vorgeworfen, sie bringe nur eine Verzögerung des Verfahrens und nicht die gewünschte Effizienzsteigerung. Dies trifft nicht zu. Man muss sich in der Praxis etwas anschauen und einzelne Fälle etwas genauer ansehen. Man merkt dann nämlich, dass bei sehr vielen Gesuchen bereits früh festgestellt werden kann, dass eine Asylgewährung nicht in Frage kommt. Da ist einmal die Kategorie der offensichtlich unbegründeten Gesuche. Weiter gibt es sehr viele Fälle, bei denen man sehr schnell sieht, dass das Gesuch vorwiegend mit persönlichen, familiären und wirtschaftlichen Schwierigkeiten begründet wird. Viele Gesuche gleichen einander, und es sind vielfach die gleichen Begründungen, die einfach nicht ausreichen, damit sie gutgeheissen werden können.

Wir müssen auch sehen, dass man den Protokollen, wie sie von den kantonalen Beamten geführt werden, sehr viel entnehmen kann, das zur Beurteilung der Asylwürdigkeit beiträgt.

Bei all diesen klaren Fällen müssen die Bundesbehörden

nochmals ein aufwendiges Verfahren mit Befragung unter Zuziehung von Dolmetschern und Vertretern der Hilfswerke durchführen. Es ist doch für einen Beamten entmutigend, ein ganzes Verfahren durchzuführen, obwohl er aufgrund der Akten schon zum voraus weiss, wie der Entscheid ausfallen wird.

Auf der anderen Seite darf nicht vergessen werden, dass eine grosse Anzahl von Fällen weiterhin von den Bundesbehörden übernommen werden, also von den Beamten, die auch den Entscheid fällen. Mit der Kann-Formel für die Akten-Entscheidung soll eine zusätzliche Flexibilität gewährleistet werden. Vorgesehen ist, dass die kantonalen Beamten – und ich möchte betonen: Das sind Beamte und keine Polizisten, wie das vorhin von Herrn Bäumlin dargelegt worden ist – eine zusätzliche Schulung bekommen. Auch soll die Information verstärkt werden. Schon heute kann man feststellen, dass die meisten Protokolle der kantonalen Behörden gut bis sehr gut sind. Natürlich gibt es auch hier manchmal Ausnahmen.

Mit der vorgeschlagenen Neuerung werden keine Kompetenzen an die Kantone abgetreten. Die Entscheide werden nach wie vor nach einheitlichen Kriterien durch den Bund gefällt. Darum geht es auch nicht an, von 26 verschiedenartigen Anwendungen der Asylgesetzgebung zu sprechen. Es bleibt bei einer eidgenössischen Asylpolitik: Nicht die kantonalen Beamten entscheiden, sondern das Bundesamt wird nach wie vor aufgrund der Aussagen Entscheide fällen. Wenn in bezug auf die Situation in gewissen Staaten oder in anderen Punkten des Gesuches Unklarheit herrscht, ist es selbstverständlich, dass die Befragung nach wie vor von den Bundesbehörden durchgeführt wird.

Man muss auch feststellen, dass die Kantone heute dieser Lösung zustimmen. Sie waren bei der Vernehmlassung etwas ablehnend. Doch heute ist die Mehrheit der Kantone für diese «Systemänderung». Das ganze Verfahren ist klar. Es gibt also kein organisiertes Chaos, wie es vorausgesagt wird. Wenn wir die Artikel 15 und 16 in einen Zusammenhang zueinander stellen, ist ganz klar, wie dieses Verfahren in Zukunft läuft.

Zu den Anträgen von Herrn Steffen: Ich glaube, Herr Steffen muss einfach zur Kenntnis nehmen, dass mit der von uns vorgeschlagenen Aenderung – die Verfahrensvorschriften, die bisher für das Bundesamt gegolten haben, sollen in Zukunft auch für die kantonalen Beamten gelten – nicht etwas Neues eingeführt wird. Der Dolmetscher, den er da anvisiert, ist bereits jetzt im Gesetz enthalten, jedoch auf Verfahrensebene Bund. Das soll in Zukunft bei den kantonalen Verfahren ebenfalls der Fall sein. Es ist auch ganz klar, dass bei diesen Verfahren die Vertreter der Hilfswerke dabei sein sollen, wie dies bis jetzt in Artikel 16 für das Verfahren beim Bundesamt vorgesehen ist. Also hier tritt an und für sich keine Neuerung ein, sondern es gelten die Bestimmungen, die bis jetzt für das Verfahren beim Bundesamt gegolten haben, nun ebenfalls für das bei den kantonalen Behörden.

Es ist richtig, dass die Vertreter der Hilfswerke bei der Befragung nach wie vor anwesend sind. Sie haben eine gewisse Ombudsmannstellung: Sie können das Verfahren als Beobachter verfolgen. Die Öffentlichkeit hat so die Gewissheit, dass die Verfahren richtig und seriös durchgeführt werden. Bis jetzt gab es auch keine schwerwiegenden Differenzen zwischen den Vertretern der Hilfswerke und den Behörden.

Zu den Eventualanträgen von Frau Robert muss einfach festgestellt werden, dass in Artikel 46 des Gesetzes klar gesagt wird, dass bei Verfahren des Bundes Bundesverfahrensvorschriften gelten und dass bei Verfahren der Kantone kantonale Verfahrensvorschriften gelten. Wir können mit diesem Gesetz nicht ein Verwaltungsgerichtsverfahren in den Kantonen einführen, die das Verwaltungsgerichtsverfahren noch nicht kennen. In bezug auf das rechtliche Gehör muss festgestellt werden, dass dies ein allgemeiner Grundsatz ist, der sowohl für den Bund als auch für die Kantone gilt. Darum bitte ich Sie, auch diesen Antrag abzulehnen.

M. Pldoux, rapporteur: Ces articles constituent le deuxième point chaud de la loi. Le gouvernement propose des mesures en vue de l'accélération de la procédure. Son projet, soutenu par la majorité de la commission, vise à introduire plus de flexibilité dans le traitement des dossiers. Avant comme après la modification de la loi, la décision relative à l'octroi de l'asile relève de la Confédération. Il n'appartient pas aux cantons de se prononcer sur ce sujet. Il n'y aura pas 26 lois sur l'asile dans notre pays.

Selon la procédure actuelle, les autorités cantonales, puis fédérales, entendent le requérant. La modification envisagée a pour but de donner à la Confédération le droit de décider sur la base du dossier cantonal sans être forcément tenue d'entendre une seconde fois le requérant. Cependant, l'Office fédéral de la police pourra toujours entendre le requérant s'il en éprouve le besoin. Le principe juridique de l'immédiateté n'est donc pas violé.

On voit ainsi que le terme de «cantonalisation» de la procédure contre laquelle se battent les opposants est faux. Simplement, la procédure se déroulera en partie dans les cantons. Pourquoi ne pas faire confiance aux fonctionnaires cantonaux? Ce ne sont pas des serviteurs de l'Etat de deuxième catégorie, comme paraissent le croire certains orateurs. Il y a de tels fonctionnaires dans cette salle et nous en connaissons les compétences. Ils savent préparer les dossiers délicats concernant toutes les activités de l'Etat; ils sauront aussi le faire pour les dossiers sur la base desquels les fonctionnaires fédéraux décideront de l'octroi de l'asile. C'est pourquoi, au nom de la commission, je vous invite à suivre les propositions de la majorité.

Bundesrätin Kopp: Nach den ausführlichen Berichterstattungen kann ich mich kurz halten. Die vorgeschlagene Regelung in den Artikeln 15 und 16, wonach die Kantone die Einvernahmen durchführen und der Bund aufgrund der Akten entscheiden kann, hat einen doppelten Zweck: erstens Steigerung der Effizienz und zweitens Erhöhung der Sorgfalt. Das mag auf den ersten Blick – aber wirklich nur auf den ersten Blick – ein Widerspruch sein.

Zunächst zur Steigerung der Effizienz: Die Erfahrung zeigt – wir dürfen auf die Erfahrung unserer Beamten abstellen, die nun seit Jahren diese Arbeit bewältigen –, dass sich in vielen Fällen bei der zweiten Befragung keine neuen Aspekte mehr ergeben, sondern dass sich die bereits gewonnenen Erkenntnisse höchstens vertiefen, dass es sich um klare Fälle handelt. Hier kann und soll zur Effizienzsteigerung auf eine zweite Befragung verzichtet werden. Das ist die einzige Möglichkeit, die wir überhaupt noch haben, wenn wir eine Beschleunigung erreichen wollen, denn die anderen Möglichkeiten sind bereits ausgeschöpft.

Zweite Zielsetzung: Sorgfalt. Wir haben zum Teil sehr schwierige Fälle. Bei diesen ist es unseren Beamten nur dann möglich, eine zweite Befragung sorgfältig durchzuführen, wenn sie sich aufgrund der Protokolle, die die Kantone bereits erstellt haben, auf die Befragung sorgfältig vorbereiten können.

Der Minderheitsantrag, den Ihnen Herr Bäumlin unterbreitet – das muss mit aller Deutlichkeit gesagt werden –, geht hinter das geltende Recht zurück. Er degradiert die Kantone, in etwa nur noch gerade die Personalien aufzunehmen und dann das ganze Dossier dem Bund zu übermitteln. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen hat sich jetzt gut eingespielt; sie funktioniert. Es ist sinnlos, im gegenwärtigen Zeitpunkt ein eingespieltes Verfahren wieder auseinanderzureissen. Ich habe wiederholt darauf hingewiesen, dass Bund und Kantone im Asylbereich eng zusammenarbeiten müssen. Die Kantone sind gewillt, diese Arbeit zu übernehmen.

Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag Bäumlin abzulehnen und den Antrag von Kommissionsmehrheit und Bundesrat zuzustimmen.

Was die Anträge von Herrn Steffen angeht, verweise ich auf die Ausführungen des Kommissionspräsidenten. Ich empfehle Ihnen ebenfalls, diese abzulehnen.

Aufgrund der Ausführungen von Frau Robert habe ich zwar Verständnis für das Anliegen. Ich sehe aber nicht, was zusätzlich zum Antrag des Bundesrates bei Artikel 15 noch vorgesehen werden kann, beinhaltet er doch: Anspruch auf die persönliche Befragung unter Beisein eines Hilfswerkvertreters, Hinweise auf die Rechte, Beizug eines Dolmetschers plus ein Beschwerdeverfahren an den Bund. Was man zusätzlich noch einbauen könnte, weiss ich wirklich nicht. Ich bitte Sie deshalb, auch diesen Antrag abzulehnen.

Präsident: Wir bereinigen die Artikel 15 und 16 zusammen. Ich beantrage Ihnen das folgende Abstimmungsverfahren: In zwei Abstimmungen bereinigen wir die Anträge Steffen gegenüber der Mehrheit, das heisst, wir bereinigen zuerst die Fassung von Mehrheit und Bundesrat.

Wenn die Fassung der Mehrheit bereinigt ist, stellen wir diese – das heisst die Kantonalisierung – dem Antrag der Minderheit Bäumlin gegenüber.

Schliesslich stimmen wir über den Antrag Robert ab.

Abstimmung – Vote

Art. 15 Abs. 2 – Art. 15 al. 2

Für den Antrag Steffen	12 Stimmen
Dagegen	114 Stimmen

Art. 15 Abs. 3 – Art. 15 al. 3

Für den Antrag Steffen	Minderheit
Dagegen	offensichtliche Mehrheit

Art. 15, 16

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit (Bäumlin)	52 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	90 Stimmen

Art. 15 Abs. 8 – Art. 15 al. 8

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Robert	40 Stimmen
Dagegen	70 Stimmen

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

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

Dreizehnte Sitzung – Treizième séance**Mittwoch, 19. März 1986, Vormittag****Mercredi 19 mars 1986, matin**

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bundi

85.072

**Asylgesetz. Revision
Loi sur l'asile. Révision***Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 296 hiervoor – Voir page 296 ci-devant

*Antrag Ruf-Bern**Art. 19 Abs. 1*

Wer ein Asylgesuch in der Schweiz gestellt hat, steht bis zum Abschluss des Verfahrens unter dem Schutz des Schweizer Rechts, sofern auf das Gesuch eingetreten wird. Der Gesuchsteller hat jedoch keinen Anspruch darauf, sich während dieser Zeit in der Schweiz aufzuhalten. Er wird weggewiesen, wenn ihm die Weiterreise in einen Drittstaat möglich und zumutbar ist, namentlich wenn er sich dort vor der Einreise in die Schweiz einige Zeit aufgehalten hat oder dort Angehörige oder andere Personen leben, zu denen er enge Beziehungen hat.

*Proposition Ruf-Berne**Art. 19 al. 1*

La personne qui a présenté une demande d'asile en Suisse reste sous la protection du droit suisse jusqu'à la fin de la procédure, pour autant que la demande puisse être prise en considération. Cependant, le fait qu'une procédure est en cours ne lui donne pas le droit de séjourner en Suisse. Elle est renvoyée si un départ à destination d'un pays tiers est possible et peut raisonnablement être exigé d'elle, notamment si, avant de venir en Suisse, elle a séjourné quelque temps dans ce pays ou si de proches parents ou d'autres personnes avec lesquelles elle a d'étroites attaches y vivent.

Ruf-Bern: Hier geht es um die Stellung des Asylbewerbers während des Asylverfahrens. Artikel 19 in der heutigen Fassung bestimmt in verhängnisvoller Weise, dass, wer ein Asylgesuch in der Schweiz gestellt hat, sich bis zum Abschluss des Verfahrens in unserem Lande aufhalten darf. Es sind dann noch Ausnahmen vorgesehen. Der Gesuchsteller kann weggewiesen werden, wenn ihm die Weiterreise in einen Drittstaat möglich und zumutbar ist, namentlich, wenn er sich dort vor der Einreise in die Schweiz einige Zeit aufgehalten hat oder nahe Angehörige oder andere Personen leben, zu denen er enge Beziehungen unterhält. Die Attraktivität, das ist ganz unbestreitbar, unseres Landes auf unechte Flüchtlinge nimmt gerade wegen des ersten Satzes ganz wesentlich zu. Das garantierte Anwesenheitsrecht lockt unzählige unechte Flüchtlinge geradezu an, die damit rechnen können, während Monaten oder gar Jahren in der Schweiz gratis versorgt zu werden, in der Hoffnung, letztlich vielleicht doch nicht mehr ausgeschafft zu werden. Aendert dies aber, so reduziert sich auch die Magnetwirkung unseres Landes drastisch. Nur in wenigen Fällen kann man Asylbewerber heute für die Dauer des Verfahrens in Drittstaaten wegweisen.

Ich schlage deshalb eine Aenderung von Artikel 19 Absatz 1 wie folgt vor: «Wer ein Asylgesuch in der Schweiz gestellt hat, steht bis zum Abschluss des Verfahrens unter dem

Schutz des Schweizer Rechts, sofern auf das Gesuch eingetreten wird. Der Gesuchsteller hat jedoch keinen Anspruch darauf, sich während dieser Zeit in der Schweiz aufzuhalten». Das ist der neue Grundsatz.

Was bedeutet dies nun im Klartext? Die Idee, die dem Antrag zugrunde liegt, ist die folgende. Der Asylbewerber wartet, wenn möglich, den Verfahrensausgang nicht in der Schweiz ab, sondern in einem Aufnahmezentrum im Ausland, wenn möglich in seinem eigenen Kulturkreis. Die Vorteile sind offensichtlich. Er wird in wesentlich geringerer Weise entwurzelt, wenn er eben nicht quasi eine halbe Weltreise unternehmen muss beziehungsweise wieder in seinen Kulturkreis zurückgebracht wird, nachdem er hier – oder auch in andern europäischen Ländern – um Asyl ersucht hat, und es ergeben sich vor allem im Land, in dem um Asyl nachgesucht wird, wesentlich weniger Probleme, namentlich für die einheimische Bevölkerung. Vor allem aber, und dies wäre die andere Seite der Medaille, es wäre dieses Vorgehen, die Einrichtung von solchen Transferzentren, eine willkommene und dringend nötige Devisenquelle für die Standortländer solcher Zentren, es wäre also eine indirekte Entwicklungshilfe, die vor allem für die Dritte Welt besonders interessant wäre. Man kann sagen, es würde sich um eine moderne Art des Tourismus handeln, wobei nicht die Touristen selbst bezahlen würden, sondern jene Länder, in denen sie sich um Asyl beworben haben. Die Asylbewerber könnten dort während der Verfahrensdauer – es ist von nichts anderem die Rede – geschult werden, ausgebildet werden und im Falle einer Rückkehr in ihre Heimat dort entsprechend gute wirtschaftliche Dienste leisten. Die Kosten wären für die Schweiz insgesamt wesentlich günstiger als die Betreuung bei uns zu viel höheren Tarifen. Zudem hätten wir all die zahlreichen Probleme nicht zu ertragen, die sich aus der Anwesenheit ganzer fremder Volksgruppen in unserem Lande zu Lasten des Schweizer Volkes ergeben.

Sie werden nun sagen, das sei illusionär. Mitnichten, denn erstens gibt es bereits derartige Lager, nämlich beispielsweise jenes von Patan in den Philippinen und Galang in Indonesien, und zweitens sind mehrere, meist wenig bevölkerte Staaten an diesem Modell interessiert, wie eine von mir im letzten Jahr durchgeführte Umfrage ergeben hat. Bei Gutheissung des Asylgesuchs würde der Bewerber, der anerkannte Flüchtling, in die Schweiz gebracht und gemäss den Bestimmungen des Asylgesetzes integriert. Im Falle der Ablehnung würde dasselbe passieren, wie es eigentlich von hier aus geschehen müsste, aber leider eben nicht passiert, nämlich Rückschaffung in das Herkunftsland oder aber in ein Drittland, eventuell in ein internationales Aufnahmelager unter der Leitung des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge oder des Roten Kreuzes, des IKRK, etc.

Hier liegt eine grosse Chance, die Problematik, in der wir heute stecken, zu entschärfen. Der Schutz des Schweizer Rechts – wie ich schon angetönt habe – wäre während der Verfahrensdauer in diesen Transferzentren natürlich gültig. Sie könnten also von den Standortländern nicht für irgendwelche andern Zwecke als die Asylbewerber eingesetzt werden beziehungsweise auch nicht in ihrem Standort verändert werden.

Benutzen Sie bitte diese Gelegenheit. Wenn Sie sie nämlich durchdenken, liegt hierin eine grosse Chance, wie ich schon erwähnt habe, einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der Probleme, in denen wir gegenwärtig stecken, zu leisten, wobei allen Beteiligten und erst noch den betroffenen Standortländern, namentlich in der Dritten Welt, gedient wäre, nämlich mit Deviseneinnahmen. Es würde sich vorwiegend um Länder handeln, die weniger dicht bevölkert sind als die Schweiz.

Ich bitte Sie um Zustimmung.

Fischer-Häggingen, Berichterstatter: Dieser Antrag ist in der Kommission nicht behandelt worden, aber ich glaube, er ist wirklich illusionär, wie das Herr Ruf selber angetönt hat. Einerseits müssten ja zuerst Länder gefunden werden, in welchen solche Aufnahmezentren geschaffen würden. Das wäre ein sehr schwieriges Unterfangen, weil ja, wenn das

Gesuch abgelehnt würde, die Leute wohl kaum in ihr Heimatland zurückkehren könnten. Zudem hat jeder Flüchtling und jeder Asylsuchende Anspruch auf ein ordentliches Verfahren. Darum ist es auch notwendig, dass er sich im Normalfall während dieses Verfahrens in der Schweiz aufhält. Entweder müsste der Asylsuchende für die Einvernahme in die Schweiz gebracht werden und dann wieder in das Aufnahmezentrum, oder es müssten Schweizer in diese ausländischen Aufnahmezentren reisen, um die Einvernahme und die Abklärung zu machen.

Ich bitte Sie, diesen Antrag abzulehnen.

M. Pidoux, rapporteur: Je vous prie de refuser cette proposition de M. Ruf qui vise à modifier le fond de la loi. Je vous rappelle que nous nous bornons aux questions d'application et que nous ne voulons pas changer le système légal.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Ruf-Bern
Dagegen

Minderheit
offensichtliche Mehrheit

Art. 19 Abs. 3

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 19 al. 3

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 19a

Antrag der Kommission
Abs. 1 – 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Fetz

Abs. 2

Hat der/die Gesuchsteller/in nicht eine/n Vertreter/in oder ein Zustelldomizil bezeichnet, so werden Verfügungen oder Mitteilungen an die letzte der kantonalen Behörde bekannte Adresse zugestellt; ist eine Sendung unzustellbar, gilt der zweite erfolglose Zustellungsversuch als rechtsgültige Eröffnung. Vorbehalten bleibt die Wiedereinsetzung nach Artikel 24 des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Art. 19a

Proposition de la commission

Al. 1 à 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Fetz

Al. 2

Si le/la requérant/e a omis de désigner un/une représentant/e ou un domicile de notification, les décisions ou communications seront transmises à la dernière adresse connue de l'autorité cantonale; si un envoi ne peut être distribué, le second essai de notification est juridiquement valable. Réserve est faite de la restitution prévue à l'article 24 de la loi sur la procédure administrative.

Frau Fetz: Artikel 19a nennt die Einführung eines Zustelldomizils. Dass dabei die amtliche Publikation behördlicher Mitteilungen ausgeschlossen bleiben muss, ist richtig und selbstverständlich. Schliesslich dürfen ausländische Behörden von schweizerischer Seite nichts über die Asylbewerbung ihrer Staatsangehörigen erfahren. Jene wären sonst zusätzlich gefährdet. Ich beantrage Ihnen aber in Absatz 2 von Artikel 19a eine kleine Aenderung, die die ganze Sache präzisiert. Diese Aenderung ist übrigens auch von Amnesty International, der Bischofskonferenz und dem Evangelischen Kirchenbund vorgeschlagen worden. Absatz 2, wie ich ihn Ihnen vorlege, präzisiert folgende Tatbestände: 1. Hat der oder die Gesuchsteller(in) einen Vertreter oder ein Zustelldomizil bezeichnet, so darf die Zustellung nur dorthin

und nicht wahlweise an irgendeine andere Adresse, die bekannt ist, erfolgen.

2. Die Wiedereinsetzung in eine verpasste Frist muss in Anwendung von Artikel 24 des Verwaltungsverfahrensgesetzes möglich sein, wenn ein Asylbewerber unverschuldet – und das gibt es auch – verhindert war, einen Adresswechsel mitzuteilen. Es ist unnötig, dass Asylbewerber für ihre eventuellen Unkenntnisse der Schweizer Gepflogenheiten bestraft werden.

3. Eine Sendung darf erst nach dem zweiten erfolglosen Versuch als unzustellbar angesehen werden. Da die amtliche Publikation im Asylverfahren aus Persönlichkeitschutzgründen nicht möglich ist, braucht es diese zweite Zustellungsmöglichkeit, um die Rechtsgleichheit zu gewährleisten. Nur so erhalten Asylbewerber, wie andere Personen auch, eine zweite Chance, von behördlichen Mitteilungen Kenntnis zu nehmen und fristgerecht darauf zu reagieren. Es würde mich freuen, wenn Sie diesen kleinen, aber in der Praxis nicht unwichtigen Antrag unterstützen würden. Ich glaube, es ist vollkommen ungerechtfertigt, aus Gründen der Verfahrensvereinfachung auf diese Chancen- und Rechtsgleichheit zu verzichten.

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: In Artikel 19a wird die Mitwirkungspflicht der Gesuchsteller stipuliert. Sie müssen die Adresse und ihre Aenderungen angeben. Die Vorschriften über die Zustellung in Artikel 19a Absatz 2 bringen eine Neuerung im Vergleich zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, welches bei Unmöglichkeit der Zustellung die amtliche Veröffentlichung vorsieht. Eine solche Veröffentlichung ist im Asylverfahren unzweckmässig, da, wie das vorher gesagt wurde, die ausländischen Behörden von schweizerischer Seite nichts über die Asylbewerbung eines ihres Staatsangehörigen erfahren sollten.

Nach den neuen Vorschriften ist eine Zustellung oder Mitteilung an die letzte Adresse des Gesuchstellers oder an den von ihm ernannten Vertreter möglich und gilt als rechtskräftig eröffnet, dies auch dann, wenn der Gesuchsteller die Sendung nicht zur Kenntnis nahm. Frau Fetz schlägt nun vor, dass erst der zweite erfolglose Zustellungsversuch als Eröffnung gelten soll. Der Vorschlag des Bundesrates fand in der Kommission einhellige Zustimmung. Ich beantrage Ihnen, den Antrag Fetz abzulehnen. Der Antrag kann um so mehr abgelehnt werden, weil eine Wiederherstellung einer versäumten Frist nach Artikel 24 des Verwaltungsverfahrensgesetzes immer noch vorbehalten bleibt.

M. Pidoux, rapporteur: Nous voulons que la révision de la loi permette d'augmenter l'efficacité de l'administration. Or, la mesure que Mme Fetz nous propose va à fin contraire puisqu'elle exige une seconde notification de la décision au cas où la première n'a pas pu avoir lieu. Aussi la commission a-t-elle considéré que, selon l'article 24 de la loi sur la procédure fédérale, il est déjà possible de renouveler un délai. Dès lors, cette disposition ne nous paraît pas utile et je vous invite à la rejeter.

Abs. 1 und 3 – Al. 1 et 3
Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Fetz
Für den Antrag der Kommission

16 Stimmen
72 Stimmen

Art. 20

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Ruf-Bern

Titel

Aufenthalt und Unterbringung

Text

Das Bundesamt oder die kantonalen Behörden weisen den Gesuchsteller in ein Aufnahmezentrum ein.

Antrag Gurtner**Abs. 2**

Die Behörden können dem/der unterstützungsbedürftigen Gesuchsteller/in eine Unterkunft zuweisen. Dabei ist die Einheit der Familie zu wahren und die ethnische Herkunft nach Möglichkeit zu berücksichtigen.

Antrag Pini**Abs. 3 (neu)**

Die Kantone und Gemeinden können unter Berücksichtigung des Allgemeininteresses den Gesuchstellern gestatten, für die Dauer der Prüfung des Asylgesuches durch die Bundesbehörde eine bezahlte und die Aufnahme entgeltende Arbeit zu übernehmen.

Art. 20**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Ruf-Berne**Titre**

Lieu de séjour et logement

Texte

L'office fédéral ou les autorités cantonales placent le requérant dans un centre de transfert.

Propositions Gurtner**Al. 2**

Les autorités peuvent assigner un logement au requérant ou à la requérante dans le besoin, en préservant l'unité de la famille et en tenant compte, autant que possible, de son origine ethnique.

Proposition Pini**Al. 3 (nouveau)**

Durant l'examen de la requête d'asile par l'autorité fédérale, les cantons et les communes peuvent, tenant compte de l'intérêt général, autoriser les requérants à effectuer un travail rémunéré et compensatoire à l'accueil.

Frau Gurtner: Mit Artikel 20 möchte der Bundesrat erreichen, dass das Bundesamt und die kantonalen Behörden allen Asylgesuchstellenden eine Unterkunft zuweisen können. Im Zentrum stehen für ihn insbesondere Flüchtlingsheime, sprich: Lager. Damit will der Bundesrat die gesetzliche Grundlage schaffen, um alle Asylanten nach Einreichen eines Asylgesuches erst einmal für mehrere Monate in Lager stecken zu können. Diese sollen die Kontrolle über die Asylbewerber ermöglichen und insbesondere auch eine abschreckende Wirkung auf neue Flüchtlinge haben. Bei der Unterbringung von Flüchtlingen darf es aber weder um Abschreckung von weiteren Asylbewerbern noch um polizeistaatliche Massnahmen gehen. Uns geht es um die angemessene Unterbringung von Verfolgten, die in einer fremden Kultur fern der Heimat leben müssen. Es handelt sich um Menschen! Wie schon bei der Verteilung auf die Kantone bei Artikel 14a erwähnt, muss es auch bei der Unterbringung an Ort und Stelle primär darum gehen, den Bedürfnissen der Flüchtlinge nach Möglichkeit gerecht zu werden und dabei ihre kulturelle, soziale und ethnische Herkunft angemessen zu berücksichtigen. Gemäss dem Gesetzesentwurf in der Botschaft sollen das Bundesamt und die kantonalen Behörden allen Gesuchstellern eine Unterkunft zuweisen können. Es ist aber nicht einzusehen, warum Asylbewerber, die ihren Unterhalt selbst bestreiten können, auf Kosten des Staates, etwa in einem Lager oder in einem Heim, untergebracht werden sollen. Dadurch entstehen nur zusätzliche Kosten für die betreuenden Behörden. Die Behörden sollen nur dort eingreifen müssen, wo Asylbewerber nicht für sich selbst sorgen können. Zudem handelt es sich um einen unverhältnismässigen Eingriff in die Grundrechtstellung der Asylbe-

werber. Die Zuweisung mittelloser Asylbewerber in eine Unterkunft soll jedoch weiterhin möglich bleiben. Dabei sollten ethnische Herkunft und Familienintegrität ebenfalls berücksichtigt werden. Angehörige der gleichen herkunftsmässigen Gruppen sollen möglichst gemeinsam untergebracht werden. Dies liegt nicht nur im Interesse der Gesuchsteller, sondern auch im Interesse der Behörden und der Bevölkerung.

Mit meinem Antrag verlange ich nicht mehr, als dass die Grundrechte der Asylbewerber gewahrt und diese menschenwürdig untergebracht werden. Es ist auch dies übrigens ein Antrag, der von Amnesty International unterstützt wird.

Ich bitte Sie, den Antrag ebenfalls zu unterstützen.

M. Pini: A l'occasion de la révision de cette loi, on s'est souvent posé la question: «faut-il accorder la possibilité de travailler aux requérants d'asile?». Celle-ci doit-elle être donnée après la décision de l'autorité fédérale sur le permis d'accueil du réfugié en Suisse ou octroyée par les cantons et les communes déjà durant la procédure d'examen de la demande? La commission a examiné ce problème. Vous avez connaissance de la proposition de minorité qui prévoit la possibilité d'accorder un permis de travail aux demandeurs d'asile trois mois après le dépôt de la requête auprès de l'autorité fédérale. Vous savez aussi que l'article 21 de la loi du 5 octobre 1979 et que l'ordonnance du 12 novembre 1980 prévoient qu'une autorisation d'exercer une activité lucrative dépendante peut être délivrée aux requérants à titre provisoire. A mon avis, cette disposition ne clarifie pas suffisamment – la pratique l'a démontré – la possibilité donnée aux cantons et aux communes d'accorder un permis de travail qui peut être dans leur intérêt durant la période d'examen de la demande d'asile. Vous savez bien que, pour l'opinion publique, l'aspect le plus négatif – je dirai même le plus irritant – lié à la situation du réfugié dans l'attente d'un éventuel accord pour demeurer en Suisse, se rapporte justement au fait qu'il reste inactif pendant des périodes assez longues. Cette situation est négative, tant du point de vue psychologique pour le requérant d'asile que pour la population, surtout dans les petites communes attachées à la tradition du travail, au dynamisme et à l'engagement de leurs citoyens et qui accueillent un pourcentage important de réfugiés.

D'ailleurs, sur cette question délicate et importante qui a soulevé passablement de protestations et de réactions dans le contexte général de la discussion publique du problème des réfugiés, Caritas nous rappelait son avis en disant que ce n'est pas en leur interdisant un travail, même d'intérêt général, dans le canton ou la commune où ils résident dans l'attente d'une décision à propos de leur permis, que l'on parviendra à endiguer ou à détourner les vagues de réfugiés.

C'est précisément pour cette raison qu'il serait souhaitable de limiter, voire d'annuler complètement, les interdictions de travailler dans les cantons dans le cadre de la révision de la loi. Les requérants d'asile qui en sont victimes demeurent ainsi des assistés pendant des années et, en fin de procédure, tant en cas de décision positive qu'en cas de rapatriement dans leur pays, ils se trouvent alors très mal armés pour s'en sortir sans une aide sociale ou sans tomber dans la délinquance.

Refuser aux requérants d'asile l'indépendance matérielle par rapport à l'Etat là où elle serait possible, dans le cadre légal et sans porter préjudice à des Suisses et à d'autres étrangers, nous apparaît peu judicieux. Je partage ce dernier avis.

Il faut éviter de faire de l'assistance. Je ne partage pas l'avis selon lequel un réfugié appelé à entreprendre un travail d'intérêt général par une commune n'est absolument pas rémunéré. Bien sûr, son travail peut être considéré – je le fais dans ma proposition – comme une compensation partielle à l'accueil, mais j'estime qu'il est juste qu'un requérant d'asile accomplissant une activité d'intérêt général soit correctement rétribué par l'autorité publique.

C'est parce que ce problème touche un des aspects les plus délicats, même le plus important de l'attitude de notre peuple à l'endroit des requérants d'asile marquée par passablement de réactions négatives l'année dernière, que je vous sou mets ma proposition. Elle entend que, durant l'examen de la requête d'asile par l'autorité fédérale, les cantons et les communes puissent, en tenant compte aussi de l'intérêt général, autoriser les requérants à effectuer un travail rémunéré à titre de compensation pour l'accueil qui lui est réservé.

Ce matin, un journal titrait sur plusieurs colonnes: «Pouvoirs exceptionnels au Conseil fédéral face à l'afflux massif des réfugiés». Le ton me semble un peu trop inquiétant. J'ai quelquefois l'impression que l'on joue un peu aux communi qués de guerre, sinon à ceux d'une veille de mobilisation générale. Efforçons-nous d'éliminer cette émotion négative qui entoure ce problème et de prendre des décisions concrètes et humaines dans le cadre de la flexibilité de notre droit. En définitive, tâchons de rester les pieds sur terre, car nous ne sommes pas envahis par les réfugiés ni en train de couler à pic parce qu'il y a un afflux massif de requérants d'asile. Les pouvoirs exceptionnels du Conseil fédéral n'ont rien à voir avec la guerre ou la mobilisation générale. Ils doivent faire appel à la raison. C'est dans cet esprit que je vous demande d'appuyer la proposition d'amendement que je viens de défendre.

Ruf-Bern: Zunächst eine Vorbemerkung: In meiner Begründung des Rückweisungsantrages habe ich mich eingehend, ausführlich und lange mit allen Aspekten unseres verfehlten Asylgesetzes befasst. Sie schenkten meinen Ausführungen keine Beachtung, und den gestrigen Abänderungsanträgen von unserer Seite wurde nicht stattgegeben. Sie machten also denselben Fehler wie bei der Abstimmung über den UNO-Beitritt der Schweiz; Sie politisieren nämlich wiederholt und offensichtlich ohne Bauchweh am Volke vorbei. Das Volk hat aber deutlich gezeigt, dass es mit der Ueberfremdung und Internationalisierung unseres Landes nichts mehr zu tun haben will. Das Volk will nun endlich eine Verschärfung des Asylgesetzes, damit verhütet werden kann, was es seit mehr als vier Jahren mit den Scheinflüchtlingen zu erdulden hat; denn es ist das Volk, das die Suppe auslöffeln muss, die Sie zusammen mit dem Bundesrat eingebrockt haben. Ich rufe Sie daher nochmals auf: Hören Sie bitte endlich auf die Stimme des Volkes!

Und nun zu Artikel 20: Aufenthalt und Unterbringung. Der Bundesrat schlägt vor, dass einem Gesuchsteller ein Aufenthaltsort beispielsweise und namentlich auch ein Flüchtlingsheim zugewiesen werden kann. Ich dagegen verlange eine zwingende diesbezügliche Vorschrift: «Das Bundesamt oder die kantonalen Behörden weisen den Gesuchsteller in ein Aufnahmezentrum ein.» Wir dürfen nicht zulassen, dass sich wildfremde Menschen ohne geregelten Aufenthaltsstatus frei in der Schweiz bewegen. Wir haben es mit den verschiedensten Gesinnungen zu tun, wie es nun in den letzten Jahren offensichtlich geworden ist, die die Freiheiten ausnützen, um ihre dubiosen Geschäfte abzuwickeln, politische Ziele zu verfolgen, Schwarzarbeiten wie normale Einwanderer auszuführen, vielleicht sogar Spionage zu betreiben. Nebst dem bringen uns diese Menschen, wie mir sehr wohl bekannt ist, wie aber dem Volke immer wieder verschwiegen wird, von allen Ecken der Welt bei uns kaum bekannte Krankheiten und Seuchen ins Land. Herr Bratschi wüsste da wahrscheinlich etwas mehr zu erzählen, aber er darf nicht. Zum Glück in dieser Beziehung, Herr Bratschi, und vielleicht auch Herr Meyer-Bern, gibt es Indiskretionen, die erhellen, wie schlimm die Situation in diesem Bereiche tatsächlich ist. Wir wissen nicht einmal, ob es sich nicht bei einem grösseren Teil der Asylbewerber, als bisher bekannt, um Kriminelle, Drogenhändler usw. handelt. Aber alle sollen sich frei bewegen können, damit sie ja noch möglichst viele kriminelle Handlungen begehen können. Das darf nicht so weitergehen.

Andere Länder verlangen von den Einreisenden ein Visum, vielleicht sogar eine ärztliche Untersuchung, ein Leumunds-

zeugnis; nur die Schweiz öffnet offenbar jedem die Tore weit und lässt sie springen.

Ich verlange deshalb, dass alle Asylbewerber gemäss Artikel 20 des Gesetzes vom Bund oder Kanton in ein Aufnahmezentrum eingewiesen werden müssen. Die Asylbewerber haben in diesem ihnen zugewiesenen Zentrum zu verbleiben, bis ihr Gesuch entschieden ist. In diesem Zentrum müssen alle vorerst genau auf ihren Gesundheitszustand untersucht werden. Die Verantwortung für diese Zentren sollte eigentlich Sache des Bundes sein; das lässt sich natürlich nicht immer machen, dessen bin ich mir bewusst, denn der Bund hat entschieden, dass diese Asylanten hierher kommen sollen, um ihre Gesuche zu stellen, indem er ein viel zu weitmaschiges Gesetz erlassen hat. Ferner hat der Bund die Mittel und die Möglichkeit, hierfür günstige Liegenschaften und andere Einrichtungen aufzustellen und in Beschlag zu nehmen. Der Bund verfügt aber auch – und davon wurde bisher nicht gesprochen – über geschultes Personal in militärischen Formationen, um solche Lager zu betreuen, nämlich die Flüchtlingsdetachements. Diese Wehrmänner und -frauen könnten beispielsweise ihre Wiederholungskurse dort absolvieren. Wieso wird von dieser Idee nicht gesprochen? Wieso überlässt man eigentlich alles den Kantonen oder privaten Organisationen, die völlig überlastet sind? Es entstehen dadurch horrenden Kosten, statt dass man sich der effizientesten und auch kostengünstigsten Mittel bedienen würde.

Artikel 20, 20a und auch der Antrag von Herrn Steffen bezüglich der Beschäftigung in diesen Zentren bilden im Prinzip eine Einheit. Ich werde zu gegebener Zeit auf diese Fragen zu sprechen kommen. Weshalb der Unterhalt nur aus Naturalien zu bestehen habe und weshalb keine Arbeitsbewilligungen erteilt, sondern Beschäftigungsprogramme durchgeführt werden sollen, wird Ihnen Herr Steffen begründen.

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: Im Artikel 20 werden Aufenthalt und Unterbringung der Asylbewerber geregelt. Nach Absatz 2 kann den Gesuchstellern eine Unterkunft zugewiesen werden. Sie können insbesondere in einem Flüchtlingsheim untergebracht werden. Hier ist aber zu beachten, dass es sich nur um eine Kann-Formel handelt. Bis jetzt konnte eine Unterbringung in einem Heim nur verfügt werden, wenn seitens des Gesuchstellers Bedürftigkeit vorlag. Dieser Vorbehalt fällt nun weg. Es ist klar, dass, wenn immer dies möglich ist, eine private Unterbringung anzustreben ist. Dies bringt verschiedene Vorteile und ist vielfach auch preisgünstiger. Die Behörden sollen jedoch das Recht haben, Zuweisungen in ein Zentrum oder Heim vorzunehmen. Je nach Entwicklung der Lage kann die Errichtung von Grosszentren angezeigt sein. Eine gemeinsame Unterbringung in einem Zentrum kann auch im Interesse der Asylanten sein. Zudem ist darauf zu achten, dass kein individueller Anspruch der Asylanten auf eine bestimmte Unterbringungsart geschaffen wird.

Der Antrag des Bundesrates war in der Kommission zum Teil umstritten. Er wurde jedoch mit 10 zu 7 Stimmen angenommen. Herr Ruf möchte nun alle Gesuchsteller in ein Aufnahmezentrum einweisen lassen. Dieser Antrag ist abzuweisen. Die Unterbringung in einem Zentrum ist meistens nicht die beste, sondern vielfach nur die zweitbeste Lösung. Im Normalfall ist die private Unterbringung anzustreben. Frau Gurtner möchte nur den unterstützungsbedürftigen Gesuchstellern eine Unterkunft zuweisen. Die Kommission lehnt, wie ich dargelegt habe, die Anknüpfung an die Bedürftigkeit ab. Frau Gurtner möchte zudem, dass bei der Unterbringung auf die Einheit der Familie und die ethnische Herkunft Rücksicht genommen wird. Ich kann hier auf meine Ausführungen zu Artikel 14 Absatz 2 verweisen, in denen ich festgehalten habe, dass die persönlichen Gegebenheiten im allgemeinen berücksichtigt werden, was selbstverständlich ist. Die Behörden sollen jedoch die Möglichkeit haben, die ihnen als beste Lösung erscheinende Unterbringung festzulegen.

Herr Pini möchte, dass die Gesuchsteller eine Arbeitsstelle antreten können, wobei sie einen Teil des Lohnes der Öffentlichkeit wieder zur Verfügung zu stellen hätten. Ich muss hier festhalten, dass nach Artikel 21 jeder Asylsuchende eine Arbeitsbewilligung erhalten kann. Es ist heute Sache der Kantone, dies zu regeln. Gewisse Kantone kennen für Asylbewerber das Arbeitsverbot. Ueber dieses Thema werden wir zu einem späteren Zeitpunkt diskutieren. Herr Pini möchte aber auch, dass man die Leute, die eine Arbeit angenommen haben, nicht dem Fremdarbeiterkontingent anrechnet. Dies ist ein schwerwiegender Vorschlag. So könnte man nämlich die ganze Fremdarbeiterregelung unterlaufen. Aus diesem Grunde bitte ich Sie, den an und für sich gut gemeinten Antrag Pini abzulehnen.

M. Pidou, rapporteur: Le texte du Conseil fédéral a été approuvé par la majorité de la commission à son article 20. M. Ruf aimerait aller plus loin et imposer aux cantons la création de centres de transfert. Il me semble que c'est une faculté qu'ils doivent garder et non une imposition qu'on doit leur prescrire.

La proposition de Mme Gurtner rejoint ce dont nous avons déjà parlé auparavant à l'article 14. Quant au texte de M. Pini, la commission n'en a pas discuté directement mais nous avons longuement abordé, et nous y reviendrons plus tard, la question des autorisations de travail. Si j'ai bien compris la proposition que notre collègue nous fait maintenant, le salaire qui serait versé par l'employeur devrait être partagé entre l'employé, c'est-à-dire le demandeur d'asile, et la collectivité. Cette proposition est certainement pleine de bonnes intentions, mais il faut tenir compte du fait que la loi actuelle prévoit déjà que le demandeur d'asile peut exercer une activité lucrative à titre provisoire (article 21 de la loi). Ce que M. Pini aimerait introduire, c'est qu'on octroie pendant la procédure d'asile une autorisation de travail cantonale pour tous les demandeurs d'asile. Vous vous rendez compte des problèmes de l'imputation de ces autorisations sur les contingents cantonaux. C'est pourquoi, à titre personnel, il ne me paraît pas sage de reprendre cette idée ici, d'autant plus que nous discuterons ultérieurement des possibilités de travail.

Bundesrätin Kopp: Ich möchte Sie bitten, in dieses Gesetz nichts Ueberflüssiges, nichts Selbstverständliches und nichts zu Starres aufzunehmen, auch dann nicht, wenn die Anträge gut gemeint sind, wie das bei einigen der Fall ist. Frau Gurtner möchte die Zentrenweisung nur für Bedürftige vorsehen. Wir wollen das nicht. Wir wollen die Freiheit haben, jedermann – wenn es notwendig ist – in ein Zentrum einweisen zu können. Wir wollen auf der anderen Seite keinen Zentrenzwang wie Herr Ruf, weil wir auch das für keine zweckmässige Lösung halten. Sie wäre mit zahlreichen Kosten – auch mit baulichen Investitionen – verbunden. Die Idee von Herrn Ruf, Betreuungsdetachement einzusetzen, ist allein schon deshalb nicht realisierbar, weil diese Betreuungsdetachement rund zwei Monate pro Jahr Dienst tun und somit während 10 Monaten gar nicht zur Verfügung stehen.

Frau Gurtner möchte, dass auf die sozialen Bezugsnetze der Familie Rücksicht genommen wird. Das fällt in die Kategorie der Anträge, die zwar gut gemeint, aber überflüssig sind. Der Kanton Bern beispielsweise hat bereits jetzt in seinen Richtlinien eine entsprechende Vorschrift. Zudem liegt es ja auch im Interesse derjenigen, die die Menschen unterbringen, dass auf die Familien Rücksicht genommen wird, damit in diesen Zentren keine sozialen Spannungen entstehen. Der Antrag Pini ist insofern ebenfalls überflüssig, als Gemeinden und Kantone solche Beschäftigungsprogramme durchführen können und das jetzt schon tun. Aus diesen Gründen bitte ich Sie, alle drei Anträge abzulehnen.

Abs. 1 – Al. 1
Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Gurtner
Dagegen

Minderheit
offensichtliche Mehrheit

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Pini
Dagegen

22 Stimmen
47 Stimmen

Abs. 1–3 – Al. 1 à 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Ruf-Bern
Für den Antrag der Kommission

Minderheit
offensichtliche Mehrheit

Art. 20a

Antrag der Kommission

Abs. 1 und 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Die Unterstützung soll nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen ausgerichtet werden.

Antrag Ruf-Bern

Titel

Unterhalt

Text

Wenn der Gesuchsteller seinen Unterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten kann und auch Dritte nicht für ihn aufkommen, erhält er vom Kanton die nötigen Naturalleistungen sowie Gutscheine für die persönlichen Bedürfnisse, jedoch keine Unterstützung in Bargeld und auch kein Taschengeld.

Antrag Meyer-Bern

Abs. 2

Festsetzung, Ausrichtung, Rückerstattung und Abrechnung von Fürsorgeleistungen richten sich nach kantonalem Recht.

Art. 20a

Proposition de la commission

Al. 1 et 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Si possible, l'assistance ne doit consister qu'en prestations en nature.

Proposition Ruf-Berne

Titre

Entretien

Texte

Si le requérant n'est pas en mesure de subvenir à son entretien par ses propres moyens et si aucun tiers n'est tenu de le faire, il reçoit du canton les prestations nécessaires en nature ainsi que des bons, mais pas de numéraire, notamment pas d'argent de poche.

Proposition Meyer-Berne

Al. 2

La fixation, l'octroi et le remboursement des prestations d'assistance ainsi que le règlement des comptes sont régis par le droit cantonal.

Meyer-Bern: Bei meinem Antrag geht es ebenfalls um eine klare Kompetenzausscheidung im Rahmen der Asylgesetzgebung zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht, respektive Bundeskompetenz und kantonaler Kompetenz. Es ist klar, dass die Fürsorge den Kantonen zugeordnet ist. Das ist unbestrittene Rechtsauffassung und Doktrin. Es ist

aber nicht nur eine Frage der Doktrin, sondern auch eine der Zweckmässigkeit, dass die Massstäbe für die Fürsorge von den Kantonen festgelegt werden. Fürsorge ist Massarbeit, die man, im Gegensatz zu anderen Belangen, in denen ich eine andere Auffassung vertrate, nicht vom zentralen Bern, vom Bund aus machen kann. Ich beantrage Ihnen deshalb, dass der Vorbehalt des Bundes, hier abweichende Bestimmungen von den kantonalen Fürsorgemassarbeiten aufzustellen, gestrichen wird. Ich befinde mich hier in Übereinstimmung mit den kantonalen Fürsorgedirektoren, die ebenfalls, zusammen mit der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge, die entsprechenden Vorschriften erlassen und die entsprechende Koordination zwischen den Kantonen vorgenommen haben. Sie müssen einfach sehen, dass ein Fürsorgefall im Kanton Genf eine andere Dimension aufweist als beispielsweise im Kanton Luzern oder im Kanton Glarus.

In diesem Sinne ersuche ich Sie höflich, dem Antrag, wie ich ihn schriftlich eingereicht habe, zuzustimmen.

Ruf-Bern: Genauso wie dies im Falle der Unterbringung in Zentren der Fall gewesen wäre, könnte auch der Verzicht auf eine direkte finanzielle Unterstützung eine wesentliche abschreckende Wirkung auf unechte Flüchtlinge erzielen. Nach Artikel 20a, wie ihn der Bundesrat und die Kommission vorschlagen, ist weiterhin vorgesehen, dass je nach Kanton und Situation den Asylbewerber direkte Unterstützungsleistungen in Bargeld auszuzahlen wären. Ich schlage dagegen vor, dass man darauf verzichtet, dass nur noch Naturalleistungen oder Gutscheine für die persönlichen Bedürfnisse, aber keine Unterstützung in Bargeld und auch kein Taschengeld entrichtet werden. Zu den persönlichen Bedürfnissen gehören natürlich auch bescheidene Luxusartikel wie vielleicht Zigaretten usw. Aus welchen Gründen dieser Antrag?

Selbst wenn der Gesuchsteller seinen Unterhalt aus eigenen Mitteln bestreiten kann, was in den wenigsten Fällen der Fall ist, das heisst Kapital zur Verfügung hat oder Dritte für ihn aufkommen, müsste er eigentlich so lange im Aufnahmezentrum verbleiben, bis das Verfahren abgeschlossen ist. Solche Asylbewerber müssten auch nach dem Verlassen des Zentrums kontrolliert werden, um zu verhüten, dass sie illegalen Handel treiben oder politische Ziele verfolgen. Alle anderen Asylbewerber sollen kein Bargeld mehr ausbezahlt erhalten. Im Aufnahmezentrum oder in der Unterkunft wird für Obdach, Verpflegung, Kleidung, Gesundheit und persönliche Bedürfnisse gesorgt, solange bis das Gesuch entschieden ist. Auch von privaten Hilfsorganisationen dürfen Asylbewerber kein Bargeld ausbezahlt erhalten. Sie empfinden diese Massnahme wahrscheinlich als eine Art Bevormundung. Nicht ganz zu Unrecht; denn so soll es ja auch sein. Solange ein Asylbewerber nicht als Flüchtling anerkannt ist, muss er aus Sicherheitsgründen vom Staat kontrolliert werden. Sie wissen nicht, wie und wo der Asylbewerber das erhaltene Geld, das wir ihm als Unterstützung ausbezahlen, verwendet. Fest steht, dass es ihm möglich gemacht wurde, ohne eigene Arbeitsleistung beispielsweise seine Familienangehörigen nachreisen zu lassen, mit den erhaltenen Fürsorgegeldern *notabene*, damit wir noch mehr unechte Flüchtlinge aufnehmen und unterhalten müssen. Also es entstand ein eigentlicher Schneeballeffekt, der auch behördlicherseits unverkennbar bestätigt wird.

Zweitens werden Gelder dazu missbraucht, Untergrundorganisationen zu finanzieren, so dass mit unseren Steuergeldern letztlich Waffen und Sprengstoffe gekauft werden konnten und viele Menschen verstümmelt und umgebracht wurden. Ich denke namentlich an den Fall Sri Lanka und zitiere den Ihnen wohlbekannten Bericht der schweizerischen Bundesanwaltschaft vom Juni 1984, in dem im Kapitel «Tamilen» unter anderem geschrieben steht: «Die durch die Fürsorgebehörden ausbezahlten Unterstützungsbeträge sind sodann derart grosszügig bemessen, dass sie nicht nur zum Lebensunterhalt in der Schweiz ausreichen, sondern es können davon erwiesenermassen auch namhafte Summen nach Sri Lanka überwiesen werden. Dies erfolgt nicht für

mit dem Zweck der Verwandtenunterstützung, sondern auch zur Terroristenausbildung und zum Nachzug von weiteren Flüchtlingen in die Schweiz». Eine klarere Sprache gibt es in diesem Falle vermutlich nicht als jene der Bundesanwaltschaft.

Letztlich werden natürlich auch politische Tätigkeiten ganz allgemeiner Natur indirekt im In- und Ausland finanziert. Denken Sie nur an die arroganten Demonstrationen Tausender von Asylanten vor wenigen Wochen, und bereits früher, hier in Bern. Der Schweizer Bürger fragt sich zu Recht, wenn er das sieht: Sind wir eigentlich noch im eigenen Land oder irgendwo in Afrika oder Asien? Sie glauben, die Asylbewerber – und das wird auch in der Presse und in den Medien so verkündet – würden nur wenige Franken pro Tag erhalten. Damit könne man ja keine grossen Sprünge machen. Die Rechnung sieht allerdings ganz anders aus. Vier Franken beträgt das Taschengeld – ich gehe nun von Ansätzen aus, wie sie im Kanton Bern üblich sind –, drei Franken für Frühstück, dann je nachdem, ob man auswärts isst oder nicht, bis zu 13 Franken für die Hauptmahlzeiten. Dazu kommen Unterkunft, Wohnung, Kleider, Schuhe, medizinische Betreuung gratis und franko alles in allem. Also wenn man nicht nur die ausbezahlten vielleicht 450 Franken pro Monat rechnet, sondern alles was dazu kommt, dann erreicht man einen Betrag von weit mehr als 1000 Franken pro Monat für jeden Asylbewerber. Wenn er beispielsweise in einem Hotel untergebracht ist, das pro Monat 400, 500 Franken oder vielleicht sogar noch mehr kostet – derartige Fälle gibt es viele – und dann die medizinische Betreuung, die Kleider, man kann sich schöne Pelzjacken kaufen. Wenn man in einen Laden kommt und ein paar Schuhe auswählt, die vielleicht 100 Franken kosten statt der zur Verfügung gestellten 60 Franken, dann braucht man nur der Fürsorge zu telefonieren und das O.K. kommt. Solche Fälle gibt es genügend. Es ist eine erschreckende Entwicklung.

Mit allen administrativen Unkosten von Bund und Gemeinden kommt uns ein Asylant im Monat auf rund 2000 Franken zu stehen. Vergleichen wir nun diese Zahlen mit einer AHV-Rente eines Schweizer Bürgers, die vielleicht minimal um die 700 Franken beträgt, wenn es hochkommt vielleicht bis zu 1200 Franken für eine Einzelperson ansteigt, so müssen wir feststellen, dass der Schweizer der Dumme ist. Es ist skandalös, wenn illegale Eindringlinge besser gehalten werden als eigene Staatsbürger, die ihr Leben lang gearbeitet haben, AHV- und IV-Beiträge bezahlt haben und im letzten Weltkrieg an der Grenze gestanden sind, um ihre Heimat zu verteidigen, sich aber nun fragen müssen: wozu eigentlich? Aber nicht nur der AHV-Rentner ist der Benachteiligte, nein, viele IV-Rentner müssen mit viel weniger Staatsunterstützung, als den Asylanten zuteil wird, ihr Leben fristen. Daher gehören alle Asylbewerber so lange in ein Heim, bis ihr Fall entschieden ist, und erst wenn ein Flüchtling als solcher anerkannt ist, arbeiten kann und darf, soll er seinen Unterhalt selbst verdienen. Bleiben alle Asylbewerber im Zentrum, soweit dies nun noch aufgrund des beschlossenen Artikels, der nur eine Kann-Lösung vorsieht, machbar ist, dann kommt das den Steuerzahler viel billiger zu stehen. Mit dem gesparten Geld könnten Werke in Flüchtlings-Herkunftsländer selber oder in angrenzenden Ländern finanziert werden. Was uns hier ein einziger Asylbewerber kostet, könnte im Heimatstaat 10 Menschen unterstützen. Daher darf kein Bargeld in die Hände von Asylbewerbern gelangen, ich wiederhole es, und Asylbewerber können und sollen in den Unterkünften auch zu Unterhaltsarbeiten für gemeinnützige Arbeiten herangezogen werden, wie Herr Steffen in seinem Antrag in Bälde begründen wird.

Ich bitte Sie um Zustimmung.

Hösl: Bereits gestern habe ich angemeldet, dass ich den Antrag Meyer-Bern unterstützen werde. Ich möchte das wiederholen und unterstreichen. Es ist wirklich nicht nötig, dass hier das Departement Richtlinien erlassen muss, denn hier spielt der Föderalismus, und zwar spielt er in kooperativem Sinne bereits sehr gut. Die Konferenz für öffentliche Fürsorge, welcher die Kantone und über 900 Gemeinden

angehören, erlässt jährlich Richtlinien über die Unterstützung von Schweizern und Ausländern, also für alle. Diese Richtlinien werden weitestgehend befolgt. Es ist wirklich nicht nötig, dass sich der Bund hier einmischet; das ist einer jener Fälle, wo man Staatsverdrossenheit züchten kann. Man soll das, was die Gemeinden und die Kantone selbst und gut erledigen können, nicht in die Hände des Bundes legen.

Bitte, stimmen Sie dem Antrag Meyer zu!

Günter: Obwohl ich gestern Herrn Meyer aus vollem Herzen unterstützen konnte, muss ich Sie heute bitten, seinen Antrag abzulehnen. Herr Hösli hat vorhin gesagt, der Föderalismus spiele gut; Herr Meyer hat gesagt, Fürsorge sei Sache der Kantone. Beides stimmt; man übersieht dabei nur eine Tatsache: In der normalen Fürsorge bezahlt der Kanton das, was er ausgibt. Er legt also fest, wieviel er für die Fürsorge ausgeben möchte, und bezahlt es dann. Hier bezahlt aber nicht der Kanton, sondern der Bund. Es wäre doch sehr, sehr merkwürdig, wenn wir von der Eidgenossenschaft zwar zahlen, aber nicht sagen dürfen, wofür wir bezahlen. Das ist der erste Grund.

Der zweite Grund: Wenn Sie Absatz 2 ansehen, stellen Sie fest, dass er sehr flexibel formuliert ist. Der Vorschlag der Kommission ist eine Lösung, die alle Bedürfnisse abdeckt, auch das Hotelbett in Genf, wenn es nötig sein sollte. Es ist keine starre Regelung vorgesehen, sondern der Bund kann Vorschriften machen, und wenn er es nicht tut, kann die Fürsorgeleistung nach kantonalem Recht erbracht werden. Das scheint mir eine gute Lösung zu sein. Wenn Sie den Kantonen vollen Spielraum geben, erreichen Sie genau das Gegenteil von dem, was Sie bis jetzt wollten. So erreichen Sie zum Beispiel wieder, dass die Stadt Basel den Asylbewerbern, statt für sie anständige Unterkünfte zu suchen, einfach Riesenbeträge für Mieten auszahlt, was dazu führt, dass die Mieten in die Höhe schnellen, dass Vermieter unerhörte Geschäfte machen und dass das normale Volk in dieser Stadt wütend wird. Dann bezahlt der Bund im einen Kanton Gebissanierungen, im anderen nur knapp die nötigste medizinische Unterstützung. Hier muss eine gewisse Koordination durch den Bund vorliegen, der ja auch bezahlt. Wir haben an den Städten Thun und Bern ein schönes Beispiel dafür, was geschieht, wenn man Betreuung verschiedenartig gestaltet: Die eine Stadt erbringt Sachunterstützung und die andere zum Teil Finanzunterstützung. Das Resultat war eine ganz erhebliche Binnenwanderung der Asylbewerber – nicht weil sie speziell profitsüchtige Menschen wären, sondern weil sie einfach das gemacht haben, was wir auch tun würden: Sie sind dort hingegangen, wo es für sie am günstigsten war. Wenn wir in der Schweiz nicht eine einheitliche Regelung zustande bringen, wird diese Binnenwanderung zunehmen, und die Flüchtlingsbewerber werden sich immer bei denjenigen ansammeln, die am grosszügigsten sind.

Alles spricht für eine möglichst einheitliche Regelung; man hätte den Paragraph im Gegenteil so formulieren müssen: «Der Bund setzt die Beiträge fest» – fertig! Das wollte man aber aus Rücksicht auf die Kantone nicht; man hat eine flexible Lösung gesucht. Ich bitte die Vertreter der Kantone, damit zufrieden zu sein, denn mit Absatz 2, wie er heute vorliegt, ist eine grosszügige Lösung zugunsten der Kantone gefunden worden. Weiter dürfen wir nicht gehen, sonst gefährden Sie genau die Ziele, die Sie gestern mit Anträgen anstrebten, die weit härter waren als das, was jetzt hier vorliegt.

Lüchinger: Nachdem zwei Regierungsräte für die Interessen der Kantone gesprochen haben, möchte ich als Mitglied der Finanzkommission für die Interessen des Bundes sprechen. Der heutige Artikel 20 Absatz 2 des Asylgesetzes bestimmt einfach: «Der Bund vergütet dem Kanton die während des Verfahrens entstandenen Fürsorgeauslagen.» Wir haben aber bereits vor zwei Jahren festgestellt, dass in einzelnen Kantonen sehr hohe Fürsorgeleistungen erbracht wurden. Ich bin von einem Staatsrat aus Genf darauf hingewiesen

worden, dass nach den Vorschriften viel zu hohe Beträge von Genf bezahlt würden. Das hat natürlich die Attraktivität der Schweiz als Asylland wesentlich erhöht, weil die Leute in Afrika wussten, was sie in Genf erhalten würden. Es ist daher notwendig, dass der Bund wenigstens die Möglichkeit hat zu korrigieren. Dies wird mit dem neu vorgeschlagenen Artikel 20a Absatz 2 in das Gesetz eingebracht. Diese Möglichkeit einer Korrektur möchte nun der Antrag Meyer-Bern wieder aufheben.

Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass im Budget 1986 des Bundes für diese Fürsorgeentschädigungen 114 Millionen Franken aufgestellt sind. Ausserdem sieht das neue Asylgesetz für die Entschädigung der kantonalen Verwaltungskosten eine Pauschale vor. Diese Entschädigung der kantonalen Verwaltungskosten ist im schweizerischen Gesetzesvollzug etwas absolut Neues. Irgendwo müssen wir aber eine Grenze setzen. Im übrigen hat Herr Günter zu Recht darauf aufmerksam gemacht, für den Bund bestehe lediglich die Möglichkeit tätig zu werden. In der Regel wird es so sein, dass sich die Behörden miteinander absprechen. Nur wenn sie nicht zu einem Ergebnis gelangen, soll der Bund als letzten Ausweg die Möglichkeit haben, selber Bestimmungen zu erlassen.

Ich bitte Sie, den Antrag Meyer-Bern abzulehnen.

Eggli-Winterthur: Wenn Herr Lüchinger sagt, dass wir im Budget 1986 für 114 Millionen Franken Fürsorgeleistungen vorsehen, möchte ich ihn daran erinnern, dass diese Zahl erheblich hätte reduziert werden können, wenn dem Bund seinerzeit das notwendige Personal zur Behandlung der Asylgesuche zur Verfügung gestellt worden wäre. Aber gerade seine Fraktion war damals bei der Ablehnung dieser Personalvermehrung führend.

Weiter möchte ich feststellen, dass die Sache auch teurer werden kann, wenn der Bund bestimmt: Wenn nämlich der Bund die Kosten und die Maximalgrenzen festlegt und somit noch vermehrt mitspricht, wird es nicht teuer genug werden können.

Das Wort ergriffen habe ich allerdings wegen Herrn Ruf. Wie gewöhnlich ist er nicht bereit zuzuhören, sonst wäre er hier im Saal, nachdem er etwas gesagt hat. Er hat festgestellt, dass es den Asylanten viel besser ergehe als den schweizerischen AHV-Rentnern, die mit den 720 Franken, die sie pro Monat erhalten, leben müssen. Ich möchte Herrn Ruf, der jetzt wieder hier ist, daran erinnern, dass der Nationalrat ein Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV verabschiedet hat. Gemäss diesem Gesetz liegen die Grenzen bei 1400 Franken im Monat. Hinzu kommen die Gesundheitskosten, die Mietzinsabzüge und weiteres. Ich möchte Herrn Ruf bitten, nicht mit solchen falschen Zahlen zu operieren. Entweder weiss er es nicht besser, was für einen Nationalrat ein Armutszeugnis darstellt, oder er verschweigt die richtigen Zahlen bewusst. Ich nehme das Zweite an.

Bratschi: Ich möchte kurz drei Punkte berühren. Es sind die Verwaltungskosten von Kantonen und Gemeinden angesprochen worden. Ich sehe nicht ein, weshalb gerade die Ortschaften und Städte zur Belastung durch die Asylbewerber auch noch die Verwaltungskosten zu übernehmen haben. Ein Beispiel:

Die Stadt Bern musste für die rund 2800 Asylbewerber 10 Beamte einstellen. Das bedeutet eine halbe Million Franken Lohnkosten, die nicht der Kanton oder der Bund, sondern die Stadt Bern selber aufbringen muss. Wir finden das ungerecht. Ich möchte also bitten, dass man keine Abzüge macht und nicht denjenigen auch noch die Kosten überlässt, die schon die Last unserer grossen Asylbreite zu tragen haben. Diese Kosten sollten vielmehr auf die ganze Schweiz verteilt werden.

Zu Herrn Günter: Herr Günter, wenn Sie Beispiele erwähnen wollen, erkundigen Sie sich doch vorher bei den verschiedenen Städten. Sie haben gesagt, im Kanton Bern gebe es zwei Städte: Die eine entschädige mit Sachen, die andere mit Bargeld. Sie müssen sich das nächste Mal etwas besser informieren. Wenn Sie Bern gemeint haben mit Barentschä-

digungen und Thun mit Sachentschädigungen, muss ich Ihnen sagen, dass wir auch in Bern sehr viel direkt entschädigen, und zwar mit Essen, Kleidern usw. Sie sind da völlig falsch informiert.

Die Flüchtlinge sind auch nicht mehr in Hotels, sondern in verschiedenen Zentren untergebracht. Die Kosten werden nämlich immer wieder zu hoch veranschlagt: In der Stadt Bern bezahlen wir, sofern wir das Essen nicht direkt abgeben können, pro Tag und Asylbewerber 10 Franken für die Mahlzeiten (Morgenessen, Mittagessen, Nachtessen) und 4 Franken für das Sackgeld, d. h. 14 Franken pro Tag. In der Regel ist es weniger, weil wir zum grossen Teil das Essen direkt abgeben.

Für die Unterkunft zahlen wir in der Regel keine Barentschädigungen aus, da wir die Flüchtlinge in Flüchtlingszentren unterbringen: Von rund 900 Tamilen in der Stadt Bern sind etwa 700 in Zentren untergebracht.

Dann noch zu den Kleidern: Die Flüchtlinge werden durch das Rote Kreuz einmal eingekleidet, und zwar im Durchschnitt für einen Betrag von rund 180 Franken. Auch das dürfte nicht zu hoch sein.

Bedenken Sie schliesslich noch – und das ist das Wesentliche –, dass von allen Asylbewerbern in der Stadt Bern nur ein Drittel der Fürsorge unterstellt ist. Zwei Drittel arbeiten und bringen sich selbst durchs Leben; sie arbeiten entweder mit einer Bewilligung oder schwarz.

Meyer-Bern: Es ist eine Beleidigung für all jene Fürsorgebeamten, die mit viel Gefühl und Menschlichkeit, aber auch mit der notwendigen Härte diese einzelnen Fürsorgefälle bemessen, wenn heute erklärt wird, man schmeisse das Geld zum Fenster hinaus. Wir geben uns sehr grosse Mühe, anständig und gerecht, aber auch ökonomisch zu sein. Alles andere, das hier herumgeboten wird, ist falsch und dient offenbar dazu, politisch Rauch zu machen.

Die Kantone haben es übernommen, die Fürsorge für die Flüchtlinge in Ordnung zu bringen. Wir hatten im letzten Jahr gegen 400 neue Asylbewerber. Das ist ein kriegstarkes Bataillon, das es unterzubringen und zu verpflegen gilt. Wenn Sie uns jetzt hier auch noch Vorschriften machen wollen, finden wir das unfair. Wir haben bereits Erfahrungen mit ähnlichen Vorschriften gesammelt, in denen man erklärt hatte, man wolle beispielsweise nur Zentren von minimal 40 Personen. Es lassen sich in Gottes Namen solche Zentren nicht finden. Sie werden mit der Vorschrift Schwierigkeiten bekommen. Ich warne Sie davor, wenn die Last bei den Kantonen liegt – die Leute sind in den Kantonen und in den Gemeinden –, diesen auch noch finanzielle Fussangel und Vorschriften zu machen, die, wie das sich bis heute erwiesen hat, nicht notwendig sind.

Ich wäre Ihnen sehr dankbar, wenn Sie den guten Willen, den grossen Einsatz der Kantone und der Gemeinden honorieren würden und den Satz «... soweit das Departement keine abweichenden Bestimmungen erlässt» streichen würden.

Günter: Ich richte meine Erklärung an Herrn Bratschi. Herr Bratschi, ich erinnere Sie an ein Gespräch, das wir vor wenigen Tagen zusammen über den Tamilenbatzen in Thun führten. Sie haben mir gesagt, so etwas käme in Bern nie vor. In Bern werde ausbezahlt. Das nur zum Thema «sich erkundigen». Ich habe mich bei Ihnen erkundigt, und Sie haben mir diese Antwort gegeben.

Fischer-Hägglings, Berichterstatter: Die Festsetzung, Ausrichtung, Rückerstattung und Abrechnung von Fürsorgeleistungen erfolgt nach kantonalem Recht. An diesem Grundsatz soll auch mit dieser neuen Bestimmung nichts geändert werden. Insbesondere werden auch die Höhen der Fürsorgeleistungen von den Kantonen festgelegt. Die Festsetzung richtet sich normalerweise nach den Fürsorgeleistungen für Schweizer und Ausländer. Dabei ist zu beachten, dass es bei den Schweizern und Ausländern, die nicht Asylsuchende sind, um die Sicherung eines gewissen sozialen Existenzmi-

nimums geht. Bei den Asylsuchenden geht es bei der Unterstützung in erster Linie um die Erhaltung der Existenz.

Da der Bund die Auslagen der Kantone rückvergütet, ist es nach Auffassung der Kommission nicht mehr als recht, dass der Bund auch gewisse Ansätze festlegen kann. Damit ist auch eine gewisse Kontrolle gewährleistet. Sie haben die Ausführungen der Herren Lüchinger und Günter gehört. Diesen ist an und für sich nichts mehr beizufügen. Solche Ansätze sollen aber nur in Ausnahmefällen festgelegt werden, vor allem dann, wenn sich krasse Unterschiede zwischen den Kantonen ergeben sollten. Grundsätzlich bleibt aber die Hoheit der Kantone bei der Festlegung der Unterstützungsbeiträge gewahrt. Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Meyer-Bern abzulehnen.

Zum Antrag von Herrn Ruf-Bern: Hier möchte ich Sie darauf verweisen, dass wir im Absatz 3 sagen, nach Möglichkeit seien Sachleistungen zu gewähren. Ich glaube, wir können hier nicht eine allgemeine Regel aufstellen, dass nur Sachleistungen zu erbringen sind, sondern hier muss man flexibel sein. In gewissen Fällen sind Sachleistungen das Richtige, und in anderen Fällen geht es nur, wenn man Geldbeiträge zur Verfügung stellt. Ich bitte Sie, den Antrag Ruf abzulehnen.

M. Pidoux, rapporteur: Selon la constitution, l'assistance relève des cantons. Aussi, les arguments fédéralistes de MM. Meyer et Hösli ne peuvent-ils que retentir doucement à mes oreilles de Vaudois. Les cantons continueront à prendre librement leurs décisions en la matière. Mais la disposition de l'article 20b de la loi prévoit que c'est la Confédération qui rembourse de telles dépenses. Dès lors, il s'agit de trouver une règle générale pour éviter les abus et les excès dont on a parlé. Les cantons pourront être généreux mais ils n'auront pas la possibilité de demander le remboursement en totalité à la Confédération. L'alinéa 2 contient donc une disposition raisonnable.

En ce qui concerne la proposition de M. Ruf, je constate que nous avons déjà abordé la question à l'alinéa 3 de l'article 21, avec la proposition de M. Günter, qui évoquait le cas de Thoune et que nous avons suivie. Elle est raisonnable, puisqu'elle prévoit que les prestations en nature ne sont octroyées que si possible. Dès lors, la proposition de M. Ruf ne me paraît pas du tout indispensable et je vous invite à la rejeter.

Bundesrätin Kopp: Wie Sie gehört haben, sieht das Bundesrecht vor, dass die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen nach kantonalem Recht zu erfolgen hat, soweit das Departement keine abweichenden Bestimmungen erlässt. Diese letzteren möchte Herr Meyer-Bern gestrichen haben.

Ich darf sowohl Herrn Meyer-Bern wie Herrn Hösli versichern, dass das Departement keineswegs daran denkt, irgendwelche kleinliche oder detaillierte Vorschriften zu erlassen. Hingegen halten wir gewisse Minimalvorschriften für notwendig, und zwar deshalb, weil es sich der Natur nach um etwas anderes handelt als die normalen Fürsorgeunterstützungen. Letztere sollen ein soziales Existenzminimum garantieren. Sie sind für Menschen, die auf die Dauer in der Schweiz leben – im Gegensatz zu den Asylbewerbern, die in der Regel ja nur vorübergehend bei uns sind. Es hat sich in der Praxis gezeigt, dass es gewisse Schwierigkeiten mit den Kantonen gibt. Was geschieht beispielsweise, wenn bei einem Asylbewerber eine aufwendige Zahnreparatur vorgenommen werden muss? Muss das ZGB in bezug auf die Verwandtenunterstützung angewandt werden? Es liessen sich noch weitere Beispiele nennen. In all diesen Fällen könnte den Wünschen des Bundes oft das kantonale Fürsorgegerecht entgegengehalten werden, welches den jeweiligen Fall nicht vorsehe.

Da aber der Bund diese Fürsorgeleistungen vollumfänglich rückerstattet, glaube ich, dass man ihm die Kompetenz für gewisse minimale Vorschriften doch einräumen müsste. Deshalb bitte ich Sie, auch wenn ich – wie Herr Meyer-Bern – föderalistisch eingestellt bin, diesen Antrag abzulehnen. Das gleiche gilt für den Antrag Ruf-Bern, der auf jegliche

Bargeldleistungen verzichten will. Die Kommissionssprecher haben bereits darauf hingewiesen, dass ein neuer Absatz 3 eingefügt wurde, der heisst: «Die Unterstützung soll nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen ausgerichtet werden.»

Diese Vorschrift finde ich sinnvoll. Aber Sie können das nicht restlos durchführen. Jetzt erhalten im Kanton Bern die Asylbewerber ein Taschengeld von 4 Franken pro Tag, womit sämtliche persönlichen Bedürfnisse wie Tram und Busbillet, Schreibzeug, Papier, Porti, hygienische Artikel usw. bezahlt werden müssen. Wenn Sie auch diese 4 Franken noch streichen würden, führte das vermutlich zu mehr Ladendiebstählen.

Ich bitte Sie also, die Anträge Ruf-Bern und Meyer-Bern abzulehnen.

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Meyer-Bern	30 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	74 Stimmen

Abs. 3 – Al. 3

Angenommen – Adopté

Abs. 1–3 – Al. 1 à 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Ruf-Bern	4 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit

Art. 20b

Antrag der Kommission

Abs. 1 und 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

.... leisten und fördert diese.

Art. 20b

Proposition de la commission

Al. 1 et 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

.... de programmes d'occupation et les encourage.

Angenommen – Adopté

Art. 21

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Nussbaumer, Bäumlín, Blunschy, Bratschi, Braunschweig, Darbellay, Friedli, Leuenberger Moritz, Pitteloud, Segmüller)

Abs. 2 (neu)

Generelle Arbeitsverbote dürfen von den kantonalen Behörden höchstens für die ersten drei Monate nach Einreichung des Asylgesuches erlassen werden.

Antrag Steffen

Titel

Beschäftigung

Abs. 1

Der Gesuchsteller wird im Rahmen der Zentrumsgemeinschaft für regelmässige Arbeiten im Dienste gemeinnütziger Aufgaben eingesetzt.

Abs. 2

Die Arbeitsleistung erfolgt unentgeltlich und gilt als Kompensation für den Aufwand des Gastlandes während des Asylverfahrens.

Abs. 3

Während des Asylverfahrens ist dem Gesuchsteller jegliche Erwerbstätigkeit untersagt.

Art. 21

Proposition de la commission

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Nussbaumer, Bäumlín, Blunschy, Bratschi, Braunschweig, Darbellay, Friedli, Leuenberger Moritz, Pitteloud, Segmüller)

Al. 2 (nouveau)

Les autorités cantonales ne peuvent décréter des interdictions générales de travailler que pour les trois premiers mois au plus après le dépôt de la demande d'asile.

Proposition Steffen

Titre

Occupation

Al. 1

Le requérant est affecté de façon suivie à un travail d'utilité collective dans le cadre du centre communautaire.

Al. 2

Le travail fourni n'est pas rétribué; il est considéré comme une compensation pour les dépenses du pays hôte pendant la procédure d'asile.

Al. 3

Il est interdit au requérant d'exercer une activité lucrative quelconque pendant la procédure d'asile.

Nussbaumer, Sprecher der Minderheit: Die Minderheit der Kommission schlägt Ihnen vor, dass die Kantone generelle Arbeitsverbote höchstens für die ersten drei Monate aussprechen dürfen. Der Antrag ist in der Kommission mit 9 zu 8 Stimmen abgelehnt worden.

Artikel 21 Absatz 1 des bestehenden Gesetzes kennt die Kann-Formel. Dem Gesuchsteller kann eine vorläufige, unselbständige Erwerbstätigkeit bewilligt werden. Einzelne Kantone sind dazu übergegangen, sechs Monate und länger dauernde Arbeitsverbote zu erlassen. Ein länger dauerndes Verbot der Erwerbstätigkeit für Asylbewerber verschlechtert nicht nur die Situation der Betroffenen, sondern schafft auch für unser Land und unsere Gesellschaft neue Probleme. Es hat sich in der ganzen Welt herumgesprochen, man brauche nur in der Schweiz ein Asylgesuch zu stellen, dann werde man über Jahre hinaus gratis ausgehalten. Ans dolce far niente und an die Fürsorge der öffentlichen Hand gewöhnt sich der arbeitsscheue Mensch sehr schnell. Es stimmt nicht, dass alle Flüchtlinge auf Arbeitssuche sind. Gerade ein Teil der vornehmen Zäurer weigerte sich, in den Landdienst zu gehen oder Handarbeit zu verrichten. Etwas anders gelagert liegen die Interessen bei den vielen Türken, die den Schlepperlohn abverdienen sollten. Es ist nun aber Sache der Kantone, dafür zu sorgen, dass Arbeiten gefunden werden, die diesen Fällen angepasst sind. Solche Arbeiten werden entsprechend den geringen Kenntnissen dieser Leute auch bescheiden entlohnt. Es stehen vor allem auch Kollektiveinsätze für leichtere Waldarbeiten, Wanderwegsäuberungen, Landdienst usw. im Vordergrund. Es kann keine Rede davon sein, dass es sich hier um lukrative Anstellungen oder um Konkurrenzierung von Arbeitslosen handle. Es geht um die Vermeidung des Müssigganges. Warum stehen alle Hilfswerke, die an der Front arbeiten, so vehement hinter dem Antrag der Minderheit? Nur deshalb, weil sie wissen, dass Müssiggänger in unserer Gesellschaft Aergernis erregen. Müssiggang ist aller Laster Anfang. Das gilt heute noch und zwar für Intellektuelle wie für Hilfsarbeiter. Gott sei Dank sind wir Politiker überlastet. Sonst könnten wir diese Lebenswahrheit am eigenen Leib ausprobieren. Drei Monate ohne Arbeit, das ist lange genug! Sechs Monate herumstehen, das ist seelisch zermürend, der Hunger nach Arbeit führt zur seelischen Unterernährung. Gemeinschaften ohne Beschäftigung kommen auf dumme Gedanken. Nach Ablauf des dreimonatigen Arbeitsverbotes kann ein Asylant unter gleichen Voraussetzungen, wie sie im

Ausländergesetz umschrieben sind, einen Arbeitsplatz als unselbständig Erwerbender gemäss Artikel 21 Absatz 1 dieses Gesetzes bewilligt bekommen. Es besteht kein Recht auf Arbeit, auch wenn Sie diesem Minderheitsantrag zustimmen. Falls es Kantone gäbe, die trotzdem längere Arbeitsverbote aussprechen würden, müsste der Bund die Fürsorgeleistungen entsprechend kürzen, oder Betroffene könnten gegen solche Verbote rechtliche Schritte unternehmen. Arbeitsverbote von längerer Dauer schrecken nicht ab, sondern wirken für arbeitsscheue, unechte Asylbewerber aus aller Welt als Magnet.

Herr Lüchinger hat in der Eintretensdebatte gesagt, man solle dieses Gesetz nicht verwässern. Hier hat er eine Gelegenheit, dem Müssiggang einen Riegel zu schieben. Wer behauptet, die Türken warteten auf eine solche Lockerung, der verkennt die Realitäten. Diejenigen Türken, die bei uns nichts anderes als Arbeit suchen, melden sich seit der Verschärfung dieses Gesetzesklimas um das Asylwesen nicht mehr als Asylanter. Sie kommen als Schwarzarbeiter über die grüne Grenze in unser Land. Dort macht man einfach die Augen zu. Was ist besser? Die Zunahme der Schwarzarbeiter oder eine vernünftige Lösung für die Asylsuchenden? Betreuer und Hilfswerke wissen, wie verheerend sich Arbeitsverbote auswirken, selbst wenn die mittlere Gesuchsbehandlungsdauer nur sechs bis acht Monate betragen würde. Es steht auch nach Gutheissung meines Antrages den Kantonen frei, nur Kollektivarbeiten zuzulassen. Sie sind aber nicht mehr frei, die Leute einfach an Bahnhöfen herumstehen oder in Heimen unbeschäftigt warten zu lassen. Individuelle Arbeitsbewilligungen stehen unter der Kontrolle der Kantone. Arbeitsverweigerungen – ich möchte das wiederholen – führen zu vermehrter Schwarzarbeit. Der Bundesrat wollte nach Aussagen in der Kommission ursprünglich eine Höchstdauer für Arbeitsverbote beantragen. Er sah aber davon ab, weil das BIGA es juristisch als strittig betrachtet, ob generelle Arbeitsverbote überhaupt zulässig seien.

Zum nationalistischen Antrag zu Artikel 21 möchte ich keinen Kommentar abgeben.

Die CVP-Fraktion stimmte mit überwältigendem Mehr dem Minderheitsantrag zu. Mein Antrag unterlag in der Kommission nur mit einer Stimme.

Ich möchte hier noch ein Wort zu den Hilfswerken sagen. Alle Hilfswerke unterstützen diesen Minderheitsantrag. Es wurde aber im Verlaufe der Debatte von diesem Podium aus wiederholt von den Fehlern und der Einäugigkeit der Hilfswerke gesprochen. Man könnte dem Eindruck erliegen, die Hilfswerke machten alles falsch. Lassen Sie mich doch einmal eine Lanze brechen für ihre segensreiche Tätigkeit! Wo wären wir im Vollzug des Asylgesetzes ohne die Hilfswerke? Das kann sicher auch Frau Bundesrätin Kopp bestätigen. Der Bund und die Kantone vermöchten trotz Personalvermehrung ohne die wertvolle Mitarbeit der Hilfswerke das Problem der Betreuung überhaupt nicht zu bewältigen. Es ist an der Zeit, die Arbeit der Hilfswerke offiziell auch vom Parlament aus zu verdanken.

Ich bitte Sie, diesem Minderheitsantrag zuzustimmen und stelle diese Bitte auch im Namen der grossmehrheitlichen CVP-Fraktion.

Steffen: Eine Bemerkung an die Adresse von Herrn Kollega Nussbaumer: Das ist kein nationalistischer Antrag, sondern es ist der Antrag Steffen, Ihres Kollegen Steffen.

Das gültige Asylgesetz bestimmt in Artikel 21, dass dem Gesuchsteller eine vorläufige unselbständige Erwerbstätigkeit bewilligt werden kann. Die Minderheit Nussbaumer möchte, dass kantonale Behörden generelle Arbeitsverbote für höchstens drei Monate nach Einreichung des Asylgesuches erlassen dürfen. Wenn man davon ausgehen könnte, dass die Verfahren innert weniger Monate erledigt werden und – diese zweite Feststellung scheint mir ganz besonders wichtig – dass es sich bei den Asylbewerbern mehrheitlich um wirkliche Flüchtlinge handeln würde, könnte man dem Antrag der Minderheit zustimmen. Es macht aber den Anschein, dass wir auch in Zukunft mit der Einwanderung

von grossmehrheitlich unechten Flüchtlingen rechnen müssen. Ich habe mir darüber Gedanken gemacht, ob es unter diesen Umständen sinnvoll ist, Asylbewerbern eine vorläufige Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, wenn mit einer späteren Ablehnung des Asylgesuchs zu rechnen ist.

Aufgrund dieser Ueberlegungen schlage ich Ihnen die Aenderung des Artikels 21 vor. Der Artikel – unter dem Titel «Beschäftigung» – lautet wie folgt: Absatz 1: Der Gesuchsteller wird im Rahmen der Zentrumsgemeinschaft für regelmässige Arbeiten im Dienste gemeinnütziger Aufgaben eingesetzt. Absatz 2: Die Arbeitsleistung erfolgt unentgeltlich und gilt als Kompensation für den Aufwand des Gastlandes während des Asylverfahrens. Absatz 3: Während des Asylverfahrens ist dem Gesuchsteller jegliche Erwerbstätigkeit untersagt.

Wir sprechen also nicht von «vorläufiger Erwerbstätigkeit», sondern von «Beschäftigung». Absatz 1 bestimmt, dass der Gesuchsteller im Rahmen der Zentrumsgemeinschaft für regelmässige gemeinnützige Arbeiten eingesetzt wird.

Stichwort «Kollektiveinsätze»: Herr Kollega Nussbaumer hat Ihnen vorhin geschildert, was für Möglichkeiten hier bestehen. Ich bin mit seiner Sicht der Dinge durchaus einverstanden. Wie Sie gehört haben, regelt Absatz 2 die Frage des Verdienstes, wobei die Arbeitsleistung als Kompensation für Kost, Logis, Kleidung und andere Aufwendungen des Gastlandes zu verstehen ist. Diese Lösung ist unter Annahme einer besseren Zukunft durchaus vertretbar. Wir alle hoffen, ja erwarten doch mit Bestimmtheit, dass die Asylgesuche bald einmal innert weniger Monate bearbeitet sein werden. Wir machen ein Gesetz für die Zukunft.

Absatz 3 ist ebenfalls unter dieser Voraussetzung zu werten. Es scheint mir nicht sinnvoll, Asylbewerber während des Verfahrens in den normalen Arbeitsprozess einzugliedern. Dieser Schritt darf erst dann erfolgen, wenn der Flüchtling definitive Aufnahme gefunden hat. Sonst entstehen im Falle eines negativen Entscheides sowohl beim Arbeitgeber als auch beim Asylbewerber Probleme, die wir vermeiden sollten.

Aus diesem Grunde lehne ich den Minderheitsantrag Nussbaumer ab und bitte Sie, meinen Antrag zu unterstützen.

Frau Gurtner: Unsere Fraktion ist grundsätzlich dafür, dass Asylbewerber in der Schweiz arbeiten und selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen dürfen. Wir unterstützen deshalb den Minderheitsantrag Nussbaumer.

Sicher sind allen in diesem Rat die ständig wiederholten Argumente der hässlichen Kampagne gegen Asylbewerber bekannt. Es wird behauptet, diese seien keine Flüchtlinge, sondern nur Schmarotzer, die einzig zu dem Zweck kommen würden, um hier von unseren Fürsorgegeldern bequem leben zu können, ohne arbeiten zu müssen. Wer sich aber auch nur ein bisschen um die Realität der Asylbewerber in der Schweiz kümmert, weiss, dass das mitnichten der Fall ist. Weitaus der grösste Teil der Asylbewerber möchte hier auch arbeiten und tatsächlich für seinen Lebensunterhalt selber aufkommen können. Durch Arbeitsverbote und andere Schikanen auf dem Arbeitsmarkt wird dies aber verhindert.

Wir wenden uns entschieden gegen die doppelzüngige Politik der fremdenfeindlichen Kreise: Arbeitsverbote auf der einen Seite, Vorwurf der Faulheit, der Arbeitsscheu auf der anderen Seite. Wir verlangen deshalb, dass dieser Politik ein Riegel geschoben wird. Wir halten nichts von der Vogel-Strauss-Politik des Bundesrates, der es auf Seite 27 der Botschaft nicht für nötig hält, eine bundesrätliche Norm vorzuschlagen, die generelle Arbeitsverbote ausschliesst oder deren zulässige Höchstdauer bestimmt. Nach Antrag der Minderheit wird ein generelles Arbeitsverbot von höchstens drei Monaten vorgeschlagen. Bei einem Arbeitsverbot von drei Monaten müssen aber konkrete Schritte und Massnahmen unternommen werden, um die Asylbewerber auf Leben und Arbeit in der Schweiz vorzubereiten. Zum Beispiel sind Sprachkurse, Informationen über das Arbeitsrecht in der Schweiz, über Gesamtarbeitsverträge, Wohnungs- und Mietrecht von grosser Bedeutung für Asylbewerber.

Diese Forderungen werden auch von den zahlreichen Stellen und Behörden unterstützt, die sich mit der Flüchtlingsbetreuung befassen.

Wir halten eine klare, gesetzliche Regelung und bundesrätliche Norm der Arbeitsverbote für unerlässlich. Wir bitten Sie deshalb, den Minderheitsantrag Nussbaumer zu unterstützen.

M. Pini: Brièvement, je défendrai maintenant la proposition de minorité présentée par M. Nussbaumer. Nous nous trouvons ici face à un des aspects les plus importants et les plus délicats de la révision de cette loi. M. Nussbaumer, qui s'est exprimé en allemand, a certainement été plus clair que moi-même. Sa proposition va dans la même direction que la mienne, avec toutefois une seule mais importante différence, à savoir que l'autorisation de travail n'est accordée que trois mois seulement après le dépôt de la demande d'asile.

La proposition de M. Steffen évoque presque le travail forcé! En effet, le requérant d'asile serait affecté de façon suivie à un travail d'utilité publique et sans aucune rémunération. Le droit suisse ne nous permet pas d'accepter une telle disposition. J'ai déjà dit à cette tribune qu'il n'est pas correct d'accorder un travail à un requérant d'asile sans qu'il reçoive rétribution. Il est bien évident, tant sur le plan moral que matériel, que le réfugié doit s'efforcer de remercier son pays d'accueil, par cette sorte de compensation que représente son travail. Cependant, dans le cas surtout d'un travail d'utilité publique, d'intérêt général, la collectivité doit manifester également une certaine reconnaissance à l'égard de ce travailleur.

Je vous prie donc d'appuyer la proposition de minorité de M. Nussbaumer. Bien des Suisses attendent que nous éclaircissions la situation des réfugiés en ce qui concerne leurs possibilités de travail lorsqu'ils sont dans l'attente d'une réponse à leur demande d'asile. C'est là un des aspects les plus importants du problème et sa solution est très attendue par l'opinion. La majorité du peuple suisse, critique à l'égard de la politique d'asile de notre pays, pose la question de savoir pourquoi on ne laisse pas travailler ces réfugiés. C'est la raison pour laquelle les représentants du peuple ne peuvent que souscrire à la proposition réaliste que vient de présenter M. Nussbaumer car elle coïncide avec le propre sentiment du peuple suisse en la matière.

Allenspach: Es ist bezeichnend, dass in der bisherigen Diskussion über die Erwerbstätigkeit der Asylbewerber keine Beziehung zur Fremdarbeiterplafonierung hergestellt worden ist. Den Massnahmen zur Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer und der Asylpolitik liegen zwar verschiedene Zielrichtungen zugrunde, dennoch bestehen Berührungspunkte, gerade im Bereiche der Beschäftigung. An diesen Berührungspunkten könnte unsere Asylpolitik zerbrechen, wenn wir nicht vorsichtig und abwägend sind. Diese Gefahr wird zu jenem Zeitpunkt aktuell, wenn wir über die Volksinitiative zur Begrenzung der Einwanderung abzustimmen haben.

Eine direkte oder eine indirekte Verrechnung von Flüchtlingen und Asylbewerbern mit den ohnehin nur noch geringen kantonalen Fremdarbeiterkontingenten ist abzulehnen. Dies sei nachträglich zu den Ausführungen der Kommissionsprecher zum Antrag Pini festgehalten.

Es würde im europäischen Raum auch kaum verstanden, wenn ein Italiener oder ein Spanier – auf das Fremdarbeiterrecht angewiesen – keine Chance mehr hätte, in der Schweiz Arbeit aufnehmen zu können, während Bewohner entfernter, mit der Schweiz weniger verbundener Länder die Möglichkeit hätten, als Asylbewerber dauernd oder mindestens vorübergehend einer Erwerbstätigkeit in unserem Lande nachzugehen.

Wir dürfen Fremdarbeiter nicht schlechter behandeln als Asylbewerber. Wir tun es aber in verschiedenen Bereichen schon heute. Wer den Entwurf zur neuen Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer in der Schweiz durchliest, wird feststellen, dass es künftig viel leichter sein

wird, als Asylbewerber in die Schweiz zu kommen und Arbeit zu erhalten denn als Fremdarbeiter. Provoziert man dadurch nicht neue Ströme von Wirtschaftsflüchtlings? Wenn Asylgesuche rasch einem definitiven Entscheid zugeführt werden, besteht keine Veranlassung, Asylbewerbern die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu gestatten. Auch in den übrigen Fällen dürfte eine restriktive Bewilligungspraxis angebracht sein. Nur bei restriktiver Praxis besteht eine Chance, den Zustrom von Wirtschaftsflüchtlings in Schranken zu halten. Zudem: Je rascher die Aufnahme der Erwerbstätigkeit erlaubt ist, desto geringer werden die Möglichkeiten, abgewiesene Asylbewerber zum Verlassen des Landes zu veranlassen, gleichgültig, ob sie eine individuelle oder eine kollektive Arbeitsbewilligung haben.

Ich habe Briefe, und nicht wenige, erhalten, in denen ich gebeten werde, mich dafür einzusetzen, dass Asylbewerber möglichst rasch eine Arbeitsbewilligung erhalten, etwa im Sinne des Antrages von Herrn Nussbaumer. Als Begründung für dieses Begehren wird in diesen Briefen ausgeführt, der Arbeitsmarkt in der Schweiz sei völlig ausgetrocknet und Fremdarbeiterbewilligungen seien nicht zu erhalten. Die einzige Möglichkeit, zusätzliche Arbeitskräfte zu rekrutieren, sei das Einstellen von Asylbewerbern. Diese seien fleissig, willig und froh, wenn sie überhaupt Arbeit kriegen würden. Die Fremdarbeiterplafonierung soll und kann bereits durch die Asylrechtspraxis unterlaufen werden. Dem müssen wir opponieren. Der Antrag Nussbaumer ermöglicht dieses Unterlaufen der Fremdarbeiterplafonierung, deshalb lehnen wir ihn entschieden ab. Dem Antrag Steffen können wir ebenfalls nicht zustimmen, er erweckt zu stark den Anschein von Arbeitsdienstpflicht und Zwangsarbeit.

Ich bitte deshalb, den Anträgen der Kommission zuzustimmen.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Nach dem bisherigen Inhalt von Artikel 21 kann einem Gesuchsteller eine vorläufige, unselbständige Erwerbstätigkeit bewilligt werden. Dabei richtet sich die Praxis nach den allgemeinen Richtlinien des BIGA über Beschäftigung von Ausländern. An und für sich ist es für einen Asylanter besser, wenn er einer Arbeit nachgehen kann. Es ist sicher so, dass, wie Herr Nussbaumer gesagt hat, auch hier das Sprichwort gilt: «Müssiggang ist aller Laster Anfang». Aber es gilt natürlich auch zu bedenken: Die frühe Ertteilung einer Arbeitsbewilligung wirkt integrierend. Zudem kann es bei wachsender Arbeitslosigkeit zu zusätzlichen Spannungen mit den Schweizern kommen. Auch hier muss das politische Klima mitberücksichtigt werden.

Bis jetzt waren die Kantone frei, solche Arbeitsverbote zu erlassen. Gewisse Kantone haben Verbote von drei Monaten erlassen, bei anderen Kantonen sind es indirekt sechs Monate. Viele Kantone haben keinen Gebrauch davon gemacht. Sie halten sich an die heutige Regelung, je nachdem solche Bewilligungen zu erteilen oder nicht. Ich glaube, das ist richtig. Die Verhältnisse sind in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich. Sie können sich immer wieder ändern, darum sollten wir hier keine starre Lösung in die Gesetzgebung hineinbringen.

Die Möglichkeit, zu einer Zeit einer Arbeit nachzugehen, zu der das Gesuch noch nicht behandelt ist, wirkt – wie ich schon einmal gesagt habe – anziehend und macht unser Land noch attraktiver. Ich glaube, wir müssen auch diesen Gesichtspunkt mitberücksichtigen. Wenn wir das anvisierte Ziel erreichen, dass Asylgesuche innert sechs bis acht Monaten behandelt werden, ist es – glaube ich – angebracht, dass während dieser Zeit grundsätzlich keiner Arbeit nachgegangen wird. Längere Arbeitsverbote werden problematisch. Darum gilt es den rechtlichen Problemen noch etwas nachzugehen. Es ist – Herr Nussbaumer hat es erwähnt – juristisch strittig, ob generelle Arbeitsverbote überhaupt zulässig sind. Wenn wir dem Antrag Nussbaumer zustimmen, dass generelle Arbeitsverbote nicht länger als drei Monate dauern sollen, könnte man daraus natürlich indirekt ableiten, dass generelle Arbeitsverbote zulässig sind.

Der Vorschlag müsste zudem so interpretiert werden, dass individuelle Arbeitsverbote länger dauern dürfen. Der Antrag Nussbaumer könnte etwa auslösen, was der Gesuchsteller sicher nicht will. Alle jene Kantone, die bis heute keine solchen Verbote kennen, könnten aufgrund des Vorschlages Nussbaumer ebenfalls solche Verbote erlassen. Wie Herr Allenspach ausführte, unterlaufen wir, wenn wir die Bestimmungen in die Gesetzgebung aufnehmen, die Fremdarbeitergesetzgebung und die Fremdarbeiterplafonierung. Es wäre tatsächlich in Zukunft für einen Asylsuchenden viel leichter, Arbeit zu bekommen, als für einen Fremdarbeiter. Wollen wir unsere ganze Fremdarbeitergesetzgebung so in Frage stellen?

Zum Antrag Steffen: Er lag in der Kommission nicht vor. Trotzdem beantrage ich Ihnen, ihn abzulehnen. Er kann nicht einmal rechtlich durchgesetzt werden, weil er in Absatz 3 ein generelles Arbeitsverbot beinhaltet. Ich verweise auf meine vorherigen Ausführungen. Ausserdem fordert er eine unentgeltliche Arbeitsleistung, also einen Arbeitseinsatz ohne Entschädigung. Es ist fraglich, ob wir damit nicht die Europäische Menschenrechtskonvention verletzen. Unklar ist des weiteren der Begriff «Zentrums-gemeinschaft». Ich weiss nicht genau, was Herr Steffen darunter versteht. Die Mehrzahl der Asylsuchenden sind privat untergebracht. Wir wollen, wenn immer möglich, keinen Zentrumszwang einführen.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, sowohl den Antrag Steffen wie auch den Antrag Nussbaumer abzulehnen.

M. Pidoux, rapporteur: Le Conseil fédéral ne nous proposait aucune modification de l'article 21 actuel qui permet d'accorder une autorisation de travail à titre provisoire aux requérants. Notre commission était très partagée et une minorité infime de celle-ci vous propose maintenant, par l'intermédiaire de M. Nussbaumer, d'intervenir dans les droits des cantons. A la tribune, M. Pini a parlé du «droit à avoir un travail.» Cela est erroné. Il ne s'agit pas d'une simple question de mots mais de l'attractivité de la Suisse, que nous voulons augmenter ou diminuer.

En commission, nous avons évoqué le cas de ces employeurs qui sont obligés de prendre à leur service des travailleurs au noir car ils n'en trouvent pas d'autres. Je n'ai pas une sympathie particulière pour ces gens qui violent la loi. L'amendement Nussbaumer me paraît délicat en ce sens que l'on peut en déduire indirectement la possibilité d'une interdiction générale de travail; or, cela n'est pas juridiquement établi. Enfin, la majorité de la commission pense qu'il n'y a pas lieu d'intervenir dans un domaine relevant des cantons puisque c'est à ces derniers qu'il appartient d'octroyer ou de refuser des autorisations de travail. De nombreux cantons n'ont pas édicté d'interdiction générale de travail. Ne pensez-vous pas qu'il importe de laisser les cantons libres de mener leur politique plutôt que de leur laisser uniquement le sale travail qui consiste à expulser les requérants dont la demande a été rejetée? C'est pourquoi, au nom de la commission qui était très partagée sur ce point-là, je vous invite à refuser l'amendement de M. Nussbaumer.

Bundesrätin Kopp: Alle, die sich ernsthaft mit Flüchtlingsfragen befassen, kennen die Problematik und die Zweiseitigkeit eines Arbeitsverbots. Die Betreuung durch die Hilfswerke wird dadurch erheblich erschwert. Ich kenne die Spannungen, auf die Herr Nussbaumer hingewiesen hat, zur Genüge. Auf der anderen Seite müssen wir sehen, dass unser Land, wenn ein Arbeitsverbot aufgehoben wird, zusätzliche Attraktivität erhält. Wenn eine Arbeitsbewilligung erteilt wird, erfolgt eine rasche Integration zu einem Zeitpunkt, da dies noch nicht erwünscht ist. So sehr wir uns bemühen sollten, anerkannten Flüchtlingen die Integration in unser Land zu erleichtern, so problematisch ist diese, wenn über die definitive Aufnahme in unserem Land noch nicht entschieden ist. Das ist der Zwiespalt, in den uns der Minderheitsantrag von Herrn Nussbaumer bringt.

Wenn die Kommission ihn mehrheitlich abgelehnt hat, geschah es vor allem aus rechtlichen und politischen

Gründen, die ich auch unterstreichen möchte. Wir möchten uns nicht in die Domäne der Kantone einmischen; denn heute sind die Kantone dafür zuständig, ob sie Arbeitsverbote erlassen wollen oder nicht. Nach unserer Auffassung sollen sie das auch in Zukunft sein. Der Kommissionspresident hat Ihnen bereits dargelegt, dass generelle Arbeitsverbote rechtlich nicht unproblematisch sind, dass wir mit der Aufnahme des vorgeschlagenen Absatzes indirekt ein generelles Arbeitsverbot sanktionieren. Aus diesem Grunde sollte der Antrag von Herrn Nussbaumer, so sehr ich für dessen materiellen Gehalt Verständnis habe, abgelehnt werden. Dieses Problem wird in Zukunft sehr rasch entschärft, da wir, wie Sie wissen, alles daran setzen, die Verfahrensdauer zu verkürzen. Wir haben diesbezüglich ganz erhebliche Fortschritte gemacht. Wenn natürlich Verfahren mehrere Jahre dauern, wie dies früher vorgekommen ist, wird das Arbeitsverbot immer problematischer. Wenn die Verfahren, wie wir das anstreben, noch sechs bis höchstens acht Monate in Anspruch nehmen, scheint mir, kann und sollte diese Zeit mit Beschäftigungsprogrammen überbrückt werden, die nach der neuen Gesetzesvorlage vom Bund zusätzlich gefördert werden können.

Was den Antrag Steffen betrifft, so verweise ich auf die Ausführungen des Kommissionspräsidenten, denen ich nichts beizufügen habe. Ich empfehle Ihnen Ablehnung.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit	73 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	72 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag Steffen	Minderheit
Für den Antrag der Mehrheit	offensichtliche Mehrheit

Art. 21a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Ruf-Bern

Titel

Wegweisung

Abs. 1

Wird auf das Asylgesuch nicht eingetreten, so wird die Wegweisung vom Bundesamt verfügt und durch den Aufenthaltskanton vollzogen.

Abs. 2

Wird das Asylgesuch abgelehnt, so verfügt das Bundesamt die Wegweisung aus der Schweiz, die vom Aufenthaltskanton innert 30 Tagen zu vollziehen ist.

Abs. 3

Die Wegweisung erfolgt grundsätzlich in den Heimatstaat. Ist dies nicht möglich, wird der Betroffene in ein dafür sich bereit findendes Drittland, wenn möglich in seinem eigenen Kulturkreis, oder in ein internationales Asylantenzentrum überstellt.

Abs. 4

Der Aufenthaltskanton meldet den Vollzug unverzüglich dem Bundesamt.

Antrag Carobbio

Abs. 1bis (neu)

Die Frist zur Wegweisung darf nach dem Entscheid nicht kürzer sein als 6 Wochen.

Antrag Hofmann

Abs. 4 (neu)

Ist die Anordnung der Wegweisung oder Internierung rechtskräftig, können Gesuche um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung ohne Verfahren abgelehnt werden.

Art. 21a*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Ruf-Berne**Titre**Renvoi**Al. 1*

Lorsque la demande d'asile est déclarée irrecevable, l'office fédéral décide le renvoi, qui est exécuté par le canton de séjour.

Al. 2

Lorsque la demande d'asile est rejetée, l'office fédéral décide le renvoi de Suisse, qui doit être exécuté par le canton de séjour dans un délai de 30 jours.

Al. 3

En règle générale, la personne touchée par cette mesure est renvoyée dans son pays d'origine. Si cela n'est pas possible, elle est transférée dans un pays tiers qui est prêt à la recevoir, si possible dans un pays relevant de la même culture, ou dans un camp international de réfugiés.

Al. 4

Le canton de séjour informe immédiatement l'office fédéral de l'exécution du renvoi.

*Proposition Carobbio**Al. 1bis (nouveau)*

Le délai de renvoi ne saurait être inférieur à six semaines à compter de la décision.

*Proposition Hofmann**Al. 4 (nouveau)*

Si la décision de renvoi ou d'internement est entrée en force, la police des étrangers peut rejeter les demandes d'autorisation de résidence sans ouvrir une procédure spéciale.

M. **Carobbio**: Selon l'article 21a, premier alinéa, du projet de révision de la loi, l'office fédéral «en même temps qu'il rejette la demande d'asile ou refuse d'entrer en matière, doit prononcer, en règle générale et après avoir consulté le canton de séjour, le renvoi de Suisse» du demandeur d'asile. Ce n'est pas cette proposition que je mets en discussion, mais la question des délais dans lesquels cet ordre de départ de Suisse doit être réalisé. L'on connaît les problèmes que le renvoi de Suisse des demandeurs d'asile posent, même lorsque le rejet de la demande est justifié. Le fameux cas des candidats à l'asile du Zaïre qui, certes ne tombait pas sous le coup de cette disposition, est là pour nous rappeler ces difficultés.

En effet, il arrive fréquemment que le demandeur d'asile séjourne longtemps en Suisse; cela, surtout en raison de la lenteur de l'examen des nombreuses demandes en suspens depuis plusieurs années. Il en va d'ailleurs de même des nouveaux demandeurs d'asile qui doivent attendre encore de nombreux mois avant que leur dossier soit examiné.

A cet égard, Mme la conseillère fédérale espère réduire le temps d'étude des dossiers à 7 ou 8 mois. De toute façon, puisqu'il s'agit d'êtres humains, nous devons, même dans les cas de refus, éviter toute mesure coercitive inutile et donner à l'intéressé un certain laps de temps après la décision, ne fut-ce que pour lui permettre de décider où aller. Tel est le sens de la proposition concernant l'alinéa 1bis nouveau que je vous sou mets. Ainsi, je demande de fixer le délai de renvoi à six semaines au minimum à compter de la décision. Il convient de donner aux demandeurs d'asile qui ont séjourné longtemps en Suisse le temps matériel de régler leur situation personnelle, salariale, sociale ou autre. Quant aux nouveaux candidats, ils auront ainsi le temps de prendre une décision quant à leur départ. Dans la pratique, peut-être, ces conditions sont respectées, mais aucune disposition, tant de la loi que de l'ordonnance, ne prévoit une telle réglementation. Il serait donc utile que les cantons puissent appliquer une telle disposition afin que la pratique soit unifiée.

Je vous invite à soutenir ma proposition visant à compléter l'article 21 de la loi dans le sens que je viens d'indiquer.

Hofmann: Ich stelle meinen Antrag gestützt auf eine Vernehmlassung des Kantons Zürich zur Revision des Asylgesetzes. Mein Antrag lautet: «Ist die Anordnung der Wegweisung oder Internierung rechtskräftig, können Gesuche um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung ohne Verfahren abgelehnt werden».

Dazu folgendes: Es kommt immer wieder vor, dass Ausländer trotz Anordnung der Wegweisung durch den Bund versuchen, zu einer kantonalen fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung zu gelangen. Für eine solche ist aber nach Durchführung des Verfahrens gemäss Artikel 21 Absatz 1 und 2 in Verbindung mit Artikel 7c der Asylverordnung grundsätzlich kein Raum mehr. Der Kanton Zürich hat bereits in diesem Bundesverfahren erklärt, dass er nicht gewillt ist, eine fremdenpolizeiliche Anwesenheitsbewilligung zu erteilen.

Um die Kantone von zwecklosen Verfahren zu entlasten, welche erhebliche Umtriebe verursachen und ausserdem meistens zu einer Verzögerung der Wegweisung führen können, schlagen Kantone die obgenannte Gesetzesänderung vor. Ohne diese Norm sind die Kantone nämlich gezwungen, auf ein entsprechendes Gesuch mittels einer formellen Verfügung, gegen die dann wieder Rechtsmittel ergriffen werden können, nicht einzutreten. Solche Gesuche sind heute nicht selten, und künftig wird mit einer grossen Zahl dieser Fälle gerechnet werden müssen. Will aber ein Kanton ausnahmsweise eine fremdenpolizeiliche Anwesenheitsbewilligung erteilen, wird ihm dies durch unseren Gesetzesvorschlag nicht verunmöglicht.

Ich bitte Sie, dem Antrag zuzustimmen.

Ruf-Bern: Ich begründe gleichzeitig, da ein materieller Zusammenhang besteht, meinen Antrag zu Artikel 45 (Grundsatz der Nichtrück schiebung).

Bundesrat und Kommission schlagen in Artikel 21a vor, dass die Formulierung gewählt werde, beim abgelehnten Asylgesuch erfolge in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz, und sei diese weder durchführbar noch zumutbar, müsse eine vorläufige Aufnahme oder die Internierung verfügt werden.

Mein Antrag hingegen sieht klar vor, dass in jedem Falle, da auf das Asylgesuch nicht eingetreten oder dasselbe abgelehnt wird, die Wegweisung ausnahmslos zu vollziehen ist, und zwar grundsätzlich in den Heimatstaat; wenn dies nicht möglich ist, in ein Drittland, nach Möglichkeit im Kulturkreis des Betroffenen, oder in ein internationales Asylantenzentrum. Die Praxis hat gezeigt, dass die behördlichen Massnahmen zum Vollzug der Wegweisungen ungenügend und unglaubwürdig sind, insbesondere auf kantonaler Ebene, dass sie eigentlich zur Farce degradiert wurden. Unter den Machenschaften verschiedener Hilfswerke und Kirchen, zum Beispiel unter Zuhilfenahme der Tränendrüsentaktik mit Kindern und Müttern, werden die vom Bund abgewiesenen Asylbewerber nicht ausgewiesen. Das Beispiel der Chilenen aus Zürich ist eines unter mehreren. Wenn dann einmal eine Ausschaffung von abgewiesenen Asylbewerbern oder von solchen, die gar nicht erst behandelt wurden, vorgenommen wird, dann entsteht ein Riesengeschrei. Ich denke an den Fall der Zaïrer-Rückschaffung Ende letzten Jahres.

Verschiedene Kantone suchen Mittel und Wege, abgewiesene Asylanten mit Hintertürchentaktik eine vorläufige Aufnahme und Internierung zu gewähren. Dadurch entsteht in der Schweiz eine ungleiche, ja willkürliche Behandlung von abgewiesenen Asylbewerbern. Es wird immer wieder argumentiert, es sei ja nicht zumutbar, Bewerber-Familien nach Jahren – da sich Kinder beispielsweise bereits gut assimiliert hätten – wieder heimzuschicken. Mit diesem Trick will man erreichen, dass abgewiesene Asylbewerber vorläufig – wie man sagt – noch hier bleiben dürfen, damit die Kinder die Schule fertig besuchen können. Man will Jahre verstreichen

lassen, um letztlich die Rückschaffung überhaupt zu verunmöglichen.

Weshalb sollte eine Dauer für die Behandlung des Asylverfahrens von zwei bis drei Jahren ein ausreichender Grund sein, wie behauptet wird, dass die Asylbewerber hier bleiben sollten und man sie nicht mehr ausschaffen dürfte? In keiner Weise sind Asylbewerber und ihre Angehörigen nach dieser Zeit, auch nicht nach einer Zeit von vier bis fünf Jahren, bereits derart assimiliert, dass eine Rückkehr oder eine Ausschaffung nicht zu verantworten wäre. Ist ein Asylbewerber vom Bund abgewiesen worden, soll auch die Dauer seines Aufenthaltes in der Schweiz bis zur Abweisung des Gesuches für die Durchführung des negativen Entscheides keine Rolle spielen. Nach vier bis fünf Jahren oder sogar noch mehr ist in der Schweiz kein Ausländer derart integriert, geschweige denn assimiliert, dass nicht die Rückkehr ohne Probleme zu verantworten wäre. Das können Ihnen Hunderte und Tausende von Schweizern bestätigen, die im Ausland ähnliche freiwillige Erfahrungen gemacht haben. Wieso war es denn zulässig, in den siebziger Jahren Hunderttausende von Fremdarbeitern unter dem Druck wirtschaftlicher Verhältnisse quasi zwangsweise wieder in ihre Herkunftsländer, in ihre Heimat zurückkehren zu lassen, weil sie einfach keine Beschäftigung mehr gefunden hatten, Fremdarbeiter, die teilweise wesentlich besser integriert und assimiliert waren als Asylbewerber aus völlig fremden Kulturkreisen nach zwei bis drei Jahren? Hier steht doch wirklich ein Verhältnisblödsinn im Raum, der nicht anders bezeichnet werden kann. Viele Schweizerinnen und Schweizer mussten – ich habe das bereits angetönt – ihre Wahlheimat im Ausland zwangsmässig verlassen und konnten oft nur ihr nacktes Leben retten – beispielsweise in Krisengebieten –, um in die Schweiz zurückzukehren, und das nach 10-, 20jährigem Auslandsaufenthalt. Solchen Mitbürgern wurde und wird nicht in dem Masse geholfen, wie man jedem Scheinflüchtling unter die Arme greifen will. Der abgewiesene Asylbewerber soll dankbar sein, dass er – hoffentlich geht diese Praxis nicht mehr lange weiter – relativ lange Zeit unter falschen Voraussetzungen bei uns verweilen und sich gratis und franko unterhalten lassen darf. Nun zu Artikel 21a, wie ich ihn vorschlage: Ich beantrage – wie gesagt –, dass der Bund überwacht, dass eine Wegweisung auch durchgeführt wird. Er hat Asylbewerber ja schliesslich auch angenommen aufgrund eines Bundesgesetzes und soll deshalb letztinstanzlich darüber wachen, dass der negative Entscheid, nämlich die Wegweisung, auch vollzogen wird. Der Bund soll die Wegweisungsverfügung den Kantonen, in denen sich die Asylbewerber in Unterkünften befinden, bekanntgeben, und die Kantone müssten innerhalb von 30 Tagen nach Erhalt der Verfügung die Ausweisung vollziehen. Dies ist keineswegs, wie uns in einigen Minuten Frau Bundesrätin Kopp erklären wird, unpraktikabel, sondern durchaus angemessen, ja sogar eine lange Frist. Der Bund kann ja schliesslich bei der Ausreise behilflich sein. Es ist klar, dass die Schweiz einen abgewiesenen Asylbewerber nicht einfach an die Grenze stellt und unseren Nachbarn überlässt. Da die Bundesbehörden zum Teil nach jahrelangen Nachforschungen im Verlaufe des Asylverfahrens zum Ergebnis gekommen sind, dass der Asylbewerber in seinem Lande nicht verfolgt wird und ihm eine Rückkehr in seine Heimat zugemutet werden kann – sonst würde er ja das Asylrecht erhalten –, so muss er in erster Linie in seinen Heimatstaat zurückgebracht werden. Wenn dies, aus welchen Gründen auch immer, nicht möglich sein sollte, wird der Asylbewerber beispielsweise dem UNO-Flüchtlingshochkommissar übergeben, der dafür besorgt sein muss, den Asylbewerber in ein Drittland zu bringen – wenn irgendmöglich in seinem eigenen Kulturkreis, aus dem der Asylbewerber stammt – oder aber in ein internationales Asylantenzentrum. In Frage kommen Länder, die nicht überfüllt sind, wie zum Beispiel Australien, Neuseeland, Indien, Madagaskar, Zaire, Tschad, Iran, Irak, Jordanien, auch Argentinien, Kanada usw., wobei die Einhaltung der Menschenrechte in jedem Fall zu überwachen ist; das ist selbstverständlich.

Die Aufenthaltskantone der Asylbewerber müssen dem Bundesamt den Vollzug unverzüglich melden. Ohne diese Bestätigung hätte der Bund keine Kontrolle, ob seine Wegweisungsverfügung auch vollzogen worden ist. Das ist heute die Realität: Der Bund weiss nicht, welche Kantone wieviele der Wegweisungsverfügungen auch tatsächlich innert welcher Frist vollziehen, so dass letztlich die gesamte Asylpolitik zur Farce wird, weil eben die negativen Entscheide nicht vollzogen und der Vollzug dieser Entscheide nicht kontrolliert wird.

Vergessen Sie nicht, wir haben es hier mit einem Asylgesetz, einem Bundesgesetz, zu tun, dem Nachachtung verschafft werden muss. Verwechseln wir das Asylgesetz nicht mit einer Entwicklungshilfe oder gar mit einer verdeckten Immigrationspolitik. Es geht hier um die Glaubwürdigkeit unserer Asylpolitik. Ein Vollzug der Ausweisung ist zwingend erforderlich, und das Prinzip – damit komme ich nun noch kurz zu Artikel 45 – des Non-refoulements darf niemals auf abgewiesene Asylbewerber angewandt werden, da sich sonst jeder Staat letztlich durch eine unerwünschte Einwanderung überrennen lassen und seine eigene Existenz aufgeben muss. Dann würden es, wenn der Riegel nicht geschoben würde, nicht 20 000 Asylbewerber sein, sondern in einigen Jahren vielleicht 200 000 oder sogar noch mehr. Weltweit gibt es über 20 Millionen echte Flüchtlinge gemäss Statistiken des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlingswesen. Die Zahl der unechten Flüchtlinge beläuft sich auf ein Mehrfaches.

In Artikel 45 Absatz 3 verlange ich also – und das ist die wesentliche Neuerung –, dass das Prinzip der Nichtückschaffung für abgewiesene Asylbewerber nicht gelten soll. In den Absätzen 1 und 2 habe ich noch präzisiert, dass der Grundsatz der Nichtückschiebung für anerkannte Flüchtlinge zu gelten habe, die ja bei uns aus berechtigten Gründen Schutz vor Verfolgung gefunden haben, denen man eine Verfolgung attestieren konnte nach eingehender Prüfung ihres Falles, nicht aber im Falle abgewiesener Asylbewerber. Wenn nämlich jemand hierher kommen kann im Wissen darum, dass sein Gesuch wahrscheinlich abgewiesen wird, weil er beispielsweise aus wirtschaftlichen Gründen kommt, und am Schluss kann er trotzdem bleiben, dann nimmt ja die Magnetwirkung unseres Landes nochmals zu; denn unter welchem Rechtstitel ein Gesuchsteller bleiben kann, ist ihm völlig egal, ob er nun Flüchtling heisst, oder ob er interniert ist, oder wie auch immer. Für ihn ist wichtig, dass er bleiben kann, dass er materiell versorgt wird oder aber eine Arbeitsbewilligung erhält und dass letztlich noch seine Familie nachziehen kann. (*Zwischenruf: Assez de vous!*) Wir werden also zu einem klassischen Einwanderungsland, wenn wir hier nicht endlich einen Schlusspunkt setzen. Und ich appelliere nochmals an Ihre staatspolitische Vernunft und an Ihre Pflicht als Vertreter des Schweizer Volkes. Nehmen Sie auf die Stimmung und die Wünsche des Volkes Rücksicht. Das Volk hat genug davon, sich falsche Flüchtlinge, die unsere Grosszügigkeit ausnützen, aufpropfen zu lassen, ohne dass die Behörden etwas dagegen tun.

Sager: Wenige von uns sind über die anstehende Asylgesetzrevision glücklich; doch ist vielen deren Notwendigkeit einsichtig. Wir sind konfrontiert mit einer Massierung von Zielkonflikten, und daraus kann nur der Kompromiss herausführen. An Ihre Kompromissbereitschaft appelliere ich. Wir sollten verzichten auf allzu detaillierte, zuweilen kleinteilige, gelegentlich überflüssige Anträge, auch auf solche, die hoffnungslos sind, weil wir dadurch nur in endlosen Debatten unsere Arbeit lähmen.

Im Sinne dieses Appells spreche ich kurz zu Artikel 21a, der in Absatz 2 vorsieht, dass Asylanten, deren Gesuch abgelehnt worden ist, vorläufig in unserem Land interniert werden können, sofern deren Wegweisung weder durchführbar noch zumutbar ist. Dieser Artikel kommt dem Anliegen, das ich mit meiner Motion verfolgte, einen kleinen Schritt entgegen. Die Motion wollte die Rückweisung von Flüchtlingen in Länder untersagen, die das Delikt der Republikflucht kennen. Der Bundesrat lehnte diesen Vorschlag ab. Indes bietet

Artikel 21a Absatz 2 nun doch die Möglichkeit, auf die zwingende Rückschaffung abgelehnter Asylanten in Diktaturen – solche bestehen vor allem, aber nicht nur, in Osteuropa – zu verzichten. Derartige Rückschaffungen stünden unserem Lande ausserordentlich schlecht an und würden von der nächsten Generation mit noch mehr Recht kritisiert, als in unserer Zeit an der Flüchtlingspolitik des Zweiten Weltkrieges Anstoss genommen wird.

In der Annahme, dass Artikel 21a Absatz 2 in diesem Sinne angewendet werden wird, und unter der Voraussetzung, dass der Antrag Ruf-Bern abgelehnt wird – ich meine, das ist eine Selbstverständlichkeit –, ziehe ich meine von 55 Kollegen mitunterzeichnete Motion vom 18. September letzten Jahres zurück und entlaste dadurch die Tagesordnung.

Präsident: Herr Sager zieht seine Motion zurück.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Diese Bestimmung gab in der Kommission keinen Anlass zu Diskussion, und sie wurde auch einstimmig gutgeheissen. Da der Antrag Ruf dem Antrag des Bundesrates widerspricht und ein anderes Wegweisungskonzept enthält, muss ich Ihnen beantragen, den Antrag Ruf abzulehnen. Abzulehnen ist auch der Antrag Carobbio zu Artikel 21a Absatz 1bis. Herr Carobbio möchte hier eine feste Frist für die Ausführung der Wegweisung im Gesetz verankert wissen. Feste Fristen sind immer etwas problematisch, weil sie im konkreten Fall hinderlich sein können. Im vorliegenden Fall könnte eine Frist von sechs Wochen im Normalfall ohne weiteres akzeptiert werden. Normalerweise wird für die Wegweisung eine Frist von zwei bis zweieinhalb Monaten nach Ablehnung des Asylgesuches angesetzt. Es kann aber Fälle geben, wo die Fristen kürzer gehalten werden. Um die in der ganzen Vorlage angestrebte Flexibilität zu erreichen, ist der Antrag Carobbio abzulehnen.

Der Antrag Hofmann lag in der Kommission nicht vor. Ich kann Ihnen somit keinen Antrag im Namen der Kommission stellen. Das Anliegen von Herrn Hofmann wurde mir persönlich auch seitens eines Vorstehers einer Fremdenpolizei vorgetragen. Ich musste aus diesen Ausführungen entnehmen, dass im Gesetz eine gewisse Lücke besteht und die Kantone vielfach zwecklose Verfahren durchführen müssen, die zu einer Verzögerung der Wegweisung führen.

Persönlich wäre ich der Auffassung, dass man dem Antrag Hofmann zustimmen könnte. Aber vielleicht kann uns Frau Bundesrätin Kopp dazu noch Näheres ausführen.

M. Pidoux, rapporteur: Oserais-je dire courtoisement à M. Ruf que sa proposition est contraire au système de la loi et que nous ne souhaitons pas toucher au principe du non-refoulement. C'est pourquoi – si M. Ruf veut bien m'écouter – je vous invite, au nom de la commission, à rejeter sa proposition.

Les propositions de MM. Carobbio et Hofmann n'ont pas été soumises à la commission. Celle de M. Carobbio vise à inscrire dans la loi un délai fixe qui risquerait toujours de devenir source de difficultés. Le délai de six semaines est celui qui est appliqué actuellement aux cas individuels. Quant aux familles, le délai est souvent beaucoup plus long. N'est-ce pas préférable de s'abstenir de se lier les mains par avance? Cette proposition irait à l'encontre de la flexibilité qui est recherchée dans la révision de la loi.

Bundesrätin Kopp: Die Wegweisung nach einem abgelehnten Asylgesuch ist die Regel und muss die Regel bleiben. Aber wir können eine Formulierung nicht akzeptieren, wie sie uns Herr Ruf-Bern vorschlägt. Sie ermöglicht es uns nicht, in Ausnahmefällen und in speziellen Härtefällen eben auch eine Ausnahme zu machen. Solche Ausnahmen sind aus humanitären Gründen in gewissen Fällen angezeigt, an dieser Praxis wollen wir auch in Zukunft festhalten. Ich bitte Sie also, den Antrag Ruf-Bern abzulehnen. Was den Antrag von Herrn Carobbio angeht, dass in jedem Falle sechs Wochen einzuhalten seien, so gehört dieser Antrag zu jener Kategorie, die ich als überflüssig und unnötig

charakterisiert habe und die uns zudem die Hände bindet. Unnötig ist er deshalb, weil die Frist in der Regel ohnehin für einen Alleinstehenden sechs Wochen beträgt. Für Familien mit Kindern räumen wir längere Fristen ein. Hingegen gibt es Fälle, die man von einem Tag auf den andern zurückweisen kann. Dies ist insbesondere bei Nichteintretensentscheiden der Fall. Nehmen Sie ein konkretes Beispiel: Jemand war schon drei Jahre in der Bundesrepublik Deutschland, er kommt in die Schweiz und stellt ein Asylgesuch. Wir treten nicht darauf ein. Da können wir doch nicht sechs Wochen warten, bis wir die Wegweisung vollziehen, sondern sie erfolgt in der Regel zu Recht innerhalb von 24 Stunden. Ich bitte Sie, beide Anträge, Carobbio und Ruf-Bern, abzulehnen.

Ich habe zum Antrag von Herrn Hofmann noch nicht Stellung genommen: An sich ist das Asylgesetz eine *lex specialis* zum ANAG, so dass, wenn ein Asylgesuch abgelehnt worden ist, auf ein normales fremdenpolizeiliches Gesuch gar nicht mehr eingetreten werden müsste. Aber Herr Nationalrat Hofmann hat dargelegt, dass das offensichtlich in einigen Kantonen doch ein Problem ist. So empfehle ich Ihnen, diesem Antrag schon deshalb zuzustimmen, damit wir in der Beratung des Ständerates die Gelegenheit haben, diese Frage eingehender zu prüfen.

Abs. 1 – Al. 1
Angenommen – Adopté

Abs. 1bis – Al. 1bis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Carobbio
Dagegen

Minderheit
Mehrheit

Abs. 2 und 3 – Al. 2 et 3
Angenommen – Adopté

Abs. 4 – Al. 4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Hofmann
Dagegen

84 Stimmen
24 Stimmen

Abs. 1–4 – Al. 1 à 4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Ruf-Bern

Für den Antrag der Kommission

Minderheit
offensichtliche Mehrheit

Art. 21b

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Antrag Steffen

5. Abschnitt: Aufnahme von Gruppen

Art. 22 Entscheid

Abs. 1

Der Bundesrat entscheidet über die Aufnahme von Gruppen alter, kranker oder behinderter Flüchtlinge, denen bereits ein anderes Land Asyl gewährt hat. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 2

Streichen

Proposition Steffen

Section 5: Admission de groupes de réfugiés

Art. 22 Décision

Al. 1

Le Conseil fédéral statue sur l'admission de groupes de

refugiés âgés, malades ou handicapés auxquels un autre pays a déjà accordé asile. (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 2

Biffer

Steffen: Zunächst eine Berichtigung. Ich habe meinen Antrag zu Absatz 2 zurückgezogen.

Im Abschnitt 5 des gültigen Asylgesetzes wird dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt, grössere Flüchtlingsgruppen, denen in einem anderen Land bereits Asyl gewährt wurde, in unser Land aufzunehmen. Ueber die Aufnahme kleinerer Flüchtlingsgruppen kann das Departement entscheiden. Mein Antrag möchte diese Kompetenzen zu bundesrätlichen und departementsinternen Globallösungen einschränken. Ich bin der Meinung, dass die beschränkten Möglichkeiten der Schweiz eine Absichtserklärung gemäss heute geltendem Artikel 22 einfach nicht mehr erlauben. Für die Aufnahme grösserer Flüchtlingsgruppen in speziellen Situationen wird ohnehin Artikel 9 Absatz 1 anzurufen sein. Für freiwillige humanitäre Aktionen im Sinne meines Antrages sollte meines Erachtens der Bundesrat und nicht das Departement zuständig sein.

Noch ein Wort zu den von mir soeben behaupteten, beschränkten Möglichkeiten. John K. Galbraith, der angesehene amerikanische Ökonom, schreibt in seinem Werk «Die Arroganz der Satten», dass die Schweiz der mit Abstand grösste Entwicklungshelfer der Welt sei – mit Blick auf die Anwesenheit Hunderttausender von Fremdarbeitern und Flüchtlingen. Offensichtlich zählt Herr Galbraith die Schweiz nicht zu den arroganten Satten. Was will ich mit diesem Zitat beweisen? Wir müssen uns im klaren sein, dass die Grenzen des Aufnahmevermögens unseres Landes längst erreicht sind und laufend noch überschritten werden. Die harten Reaktionen von vielen Mitbürgern in der Flüchtlingsfrage beweisen deutlich, dass die Integrationskraft unseres Volkes an seine Grenzen stösst. Mit einem Ausländeranteil von 15 Prozent stehen wir in Europa einsam an der Spitze. Vergleichen wir: Grossbritannien 4,6 Prozent, Dänemark 2 Prozent, die Bundesrepublik Deutschland 7,1 Prozent, Frankreich 8,5 Prozent, Oesterreich 3,6 Prozent, Schweden 4,9 Prozent. Bei den pendenten Asylgesuchen sehen die Zahlen folgendermassen aus: Schweiz rund 22 000, Dänemark 3500, die Bundesrepublik Deutschland, die zehnmal mehr Einwohner als die Schweiz hat, 55 000, Oesterreich 10 000, Schweden 3000. Was die Zahl der definitiv aufgenommenen Flüchtlinge betrifft, haben Schweden und die Schweiz in Europa die höchsten Prozentanteile an der Gesamtbevölkerung zu verzeichnen. Diese Situation zwingt uns einfach, die von mir vorgeschlagenen politischen Schlüsse zu ziehen. Mein Vorschlag entspricht der humanitären Tradition unseres Landes. Was uns aus diesem Saale auch immer wieder vorgeworfen werden mag, hier schimmert eindeutig unsere Fremdenfreundlichkeit durch. Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Dieser Vorschlag lag in der Kommission nicht vor. Herr Steffen möchte einerseits den Begriff «grössere Flüchtlingsgruppen» und andererseits die Kompetenz des Departementes zur Bewilligung der Aufnahme kleinerer Flüchtlingsgruppen streichen. Es handelt sich bei grösseren Gruppen vielfach um solche, die im Rahmen von internationalen Aktionen zur Entlastung der Flüchtlingslager und Erstflüchtlingsländer aufgenommen werden. Wir können dem Departement auch ohne weiteres jene Kompetenz belassen. Die Gefahr, dass die Schweiz durch solche Gruppen noch stärker überfremdet wird, besteht nicht.

Ich bitte Sie, den Antrag abzulehnen.

M. Pldoux, rapporteur: Cette proposition n'a pas été présentée à la commission. A mon avis, il ne s'agit que d'une question d'organisation de l'administration. Je vous invite à rejeter l'amendement de M. Steffen.

Bundesrätin Kopp: Der Antrag von Herrn Steffen will Artikel 22 materiell ändern; denn heute heisst dieser Artikel: «Der Bundesrat entscheidet über die Aufnahme grösserer Flüchtlingsgruppen sowie von Gruppen alter, kranker oder behinderter Flüchtlinge.» Er will die grösseren Flüchtlingsgruppen, die der Bundesrat aufnehmen darf, gestrichen haben. Ich möchte Sie aus folgenden Gründen bitten, diesen Antrag abzulehnen:

Es entspricht einem Akt der internationalen Solidarität, wenn wir in bestimmten Ausnahmesituationen einem Erstaussland Hilfe gewähren können und eine Anzahl von Flüchtlingen übernehmen. Solche Aktionen haben beispielsweise 1956 bei der Ungarnkrise stattgefunden, aber auch bei der Indochina- und bei der Polen-Aktion. Es würde nicht verstanden, wenn sich die Schweiz um Verpflichtungen drücken würde, die andere Länder ebenfalls erbringen. Stellen Sie sich vor allem einmal das Umgekehrte vor: Wenn wir ein Erstaussland wären und Zehntausende einströmen würden, wären auch wir darauf angewiesen, dass uns andere Staaten entgegenkommen. Wenn Sie die Aktionen nehmen, die bis jetzt durchgeführt wurden: Indochina, Boat-People, Polen und Ungarn, so glaube ich kaum, dass jemand in diesem Saal nicht der Meinung sein dürfte – vielleicht mit Ausnahme von ganz wenigen –, dass solche Aktionen auch in Zukunft möglich sein sollten.

Was die Kompetenzfrage angeht, würde ich wirklich meinen, man sollte den Bundesrat als Gesamtbehörde nicht zusätzlich belasten, sondern die Kompetenz für die Aufnahme kleinerer Flüchtlingsgruppen nach wie vor bei meinem Departement belassen. Ich sehe keinen Grund, eine Aenderung vorzunehmen, und bitte Sie, den Antrag von Herrn Steffen abzulehnen.

Präsident: Kommission und Bundesrat lehnen den Antrag Steffen ab.

Abstimmung – Vote

Abs. 1 – Al. 1

Für den Antrag Steffen
Dagegen

Minderheit
offensichtliche Mehrheit

Präsident: Herr Steffen hat den Antrag zu Absatz 2 zurückgezogen.

Antrag Steffen

Art. 27

Titel

Erwerbstätigkeit

Text

Einem Flüchtling, dem die Schweiz Asyl gewährt hat, wird eine Erwerbstätigkeit sowie der Stellen- und Berufswechsel bewilligt. Er wird dem Fremdarbeiterkontingent angerechnet.

Proposition Steffen

Art. 27

Titel

Activité lucrative

Texte

Le réfugié auquel la Suisse a accordé l'asile est autorisé à exercer une activité lucrative et à changer de place et de profession. Il est imputé au contingent de travailleurs étrangers.

Steffen: In dieser Debatte wurde immer wieder die Befürchtung zum Ausdruck gebracht, dass das Flüchtlingsproblem uns noch sehr lange und in eher wachsendem Umfang beschäftigen werde. Es wurde zu Recht darauf hingewiesen, dass wir am Anfang einer Völkerwanderung aus der Dritten Welt in Richtung der offenen Gesellschaften der industrialisierten Welt stehen. Wenn diese mehrfach wiederholte Aussage stimmt, erwarten uns in Zukunft noch härtere Auseinandersetzungen zum Thema Flüchtlingspolitik.

Niemand wird heute noch bestreiten wollen, dass unser Lebensraum überlastet, überbevölkert ist. Trotzdem wächst die Gesamtbevölkerung seit 1978 markant an, weniger wegen des im Moment noch vorhandenen Geburtenüberschusses als vielmehr wegen der geltenden Arbeitsmarkt- und Flüchtlingspolitik. Sie wächst jedenfalls, solange wir nur eine geringe Arbeitslosigkeit zu beklagen haben. Da ja nun Flüchtlinge unbestrittenerweise auch Arbeitskräfte, respektive wirtschaftende Menschen sind, ist wahrhaftig nicht einzusehen, weshalb sie nicht dem Fremdarbeiterkontingent anzurechnen sind, das ja dazu dient, die bundesrätliche Stabilisierungspolitik sicherzustellen. Jene droht wegen des Zustroms von Asylbewerbern aus dem Leim zu gehen. Wir predigen gerne und oft von der notwendigen beruflichen Mobilität zur Verhütung von Arbeitslosigkeit, wenn es um die einheimischen Arbeitskräfte geht. Sollte diese Mobilität nicht auch Flüchtlingen zugemutet werden dürfen? Damit ist aber gesagt, dass gerade bei den heutigen Asylbewerbern kein Problem entstehen dürfte. Sie entsprechen in grossem Umfange genau den gleichen Berufskategorien wie die von uns aus wirtschaftlichen Gründen ins Land geholten Fremdarbeiter aus Spanien, Portugal usw. Wem die Stabilisierungspolitik des Bundesrates, die bekanntlich von den eidgenössischen Räten mitgetragen wird, nicht nur ein Lippenbekenntnis ist, der müsste mich hier eigentlich unterstützen. Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zu folgen.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Auch dieser Antrag lag in der Kommission nicht vor. Hier geht es nicht mehr um Asylbewerber, sondern um anerkannte Flüchtlinge. Bei der seinerzeitigen Beratung dieses Gesetzes hat man bewusst von einer Gleichstellung von Fremdarbeitern und Flüchtlingen Abstand genommen. Während die Fremdarbeiter mit einem Arbeitsvertrag einreisen und jederzeit wieder in ihr Ursprungsland zurückkehren können, kann ein Flüchtling nicht jederzeit in sein Heimatland zurückkehren. Er kann dies erst tun, wenn sich die Verhältnisse in seinem Heimatland gebessert und geändert haben. Darum ist es richtig, dass der Flüchtling frei ist, hier in der Schweiz Arbeit anzunehmen, ohne dass er von der Beschränkung der Fremdarbeiterregelung getroffen wird. Bis jetzt gab die Stellung der Flüchtlinge auf dem Arbeitsmarkt auch zu keinen Diskussionen Anlass, und ich bitte Sie, den Antrag Steffen abzulehnen.

M. Pidoux, rapporteur: Nous avons parlé, à propos de l'article 21 de la loi, de l'activité du demandeur d'asile. La proposition concernant l'article 27 qui nous est soumise concerne l'activité lucrative du réfugié. Elle n'a pas été présentée à la commission et va à l'encontre de celle que nous a soumise M. Coutau en ce qui concerne la solution globale (article 53, alinéa 4). La situation d'un étranger qui peut rentrer dans son pays et qui choisit de venir travailler ici est très différente de celle d'un réfugié. C'est pourquoi il ne me paraît pas opportun d'accepter ce que M. Steffen propose.

Bundesrätin Kopp: Der Antrag will also die anerkannten Flüchtlinge dem Fremdarbeiterkontingent zurechnen. Diese Verkoppelung von fremdenpolizeirechtlichen und asylrechtlichen Vorschriften ist problematisch, weil die Zielsetzung dieser Bestimmungen völlig verschieden ist. Die Zuordnung eines Fremdarbeiterkontingentes an einen Kanton hat zum Ziel, dass dieser Möglichkeiten hat, dem Rahmen der Bedürfnisse seines Arbeitsmarktes entsprechend Arbeitskräften eine Bewilligung zu erteilen. Im Extremfall könnte der Antrag von Herrn Steffen dazu führen, dass ein Kanton restlos seine ganzen Kontingentsplätze, die ihm zur Verfügung stehen, mit Flüchtlingen auffüllen müsste, und damit überhaupt keine Möglichkeit mehr hätte, diejenigen Arbeitskräfte zu bewilligen, die er zur Förderung seiner regionalen Bedürfnisse tatsächlich brauchte. Ich habe schon darauf hingewiesen, dass diese Verkoppelung auch fragwürdig ist, weil für asylrechtliche Bestimmungen humanitäre Überlegungen gelten, währenddem die

Kontingentsbestimmungen weitgehend durch die Arbeitsmarktpolitik der Kantone motiviert sind. Ich bitte Sie, diesen Antrag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Steffen
Dagegen

5 Stimmen
offensichtliche Mehrheit

**Art. 30 Bst. f (neu), 31 Abs. 3 (neu) und 33
Antrag der Kommission**
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 30 let. f (nouveau), 31 al. 3 (nouveau) et 33
Proposition de la commission**
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Antrag Ruf-Bern
Art. 41 Abs. 3 und 4 (neu)
Abs. 3

Die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft erstreckt sich auch auf den Ehegatten und die Kinder.

Abs. 4

Bei Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft nach Absatz 1 Buchstabe a sowie aus Gründen nach Artikel 1 Buchstabe c Ziffern 2, 5 und 6 des internationalen Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge hat die betroffene Person sowie deren Ehepartner und Kinder in ihren Heimatstaat zurückzukehren, bzw. die Schweiz zu verlassen.

Proposition Ruf-Berne
Art. 41 al. 3 et 4 (nouveau)
Al. 3

Le retrait de la qualité de réfugié s'étend aussi au conjoint et aux enfants du réfugié.

Al. 4

Si le statut de réfugié n'est pas reconnu au requérant pour l'une des raisons mentionnées à l'article 1er, lettre c, chiffres 2, 5 et 6 de la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, celui-ci doit retourner dans son pays d'origine avec son conjoint et ses enfants.

Antrag Ruf-Bern
Art. 45

Titel

Grundsatz der Nichtrückschiebung

Abs. 1

Der anerkannte Flüchtling darf nicht zur Ausreise in ein Land gezwungen werden, in dem sein Leib, sein Leben oder seine Freiheit aus einem Grund nach Artikel 3 Absatz 1 gefährdet sind.

Abs. 2

Auf diese Bestimmung kann sich ein anerkannter Flüchtling nicht berufen, wenn Gründe dafür vorliegen, dass er die Sicherheit der Schweiz gefährdet, oder wenn er als gemeingefährlich gelten muss, weil er wegen eines schweren Verbrechens oder Vergehens rechtskräftig verurteilt worden ist.

Abs. 3

Der vorgenannte Grundsatz gilt nicht für abgewiesene Asylbewerber.

Proposition Ruf-Berne
Art. 45

Titre

Principe du non-refoulement

Al. 1

La personne à laquelle on a accordé le statut de réfugié ne peut être contrainte de se rendre dans un pays où sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté serait menacée pour l'un des motifs mentionnés à l'article 3, 1er alinéa.

Al. 2

Le bénéfice de la présente disposition ne peut toutefois pas

être invoqué par un réfugié reconnu lorsqu'il y a des raisons d'admettre qu'il compromet la sûreté de la Suisse ou lorsque, ayant été condamné par un jugement passé en force à la suite d'un crime ou d'un délit grave, il doit être considéré comme dangereux pour la communauté.

Al. 3

Le principe du non-refoulement ne s'applique pas aux requérants dont la demande d'asile a été rejetée.

Ruf-Bern: Worum geht es bei diesem Artikel 41? Es geht um den Widerruf des Asyls. Die heutige Regelung lautet wie folgt: «Das Asyl wird widerrufen: a) wenn es durch falsche Angaben oder Verschweigen wesentlicher Tatsachen erschlichen worden ist;» (dieser Passus ist unbestritten), «b) aus Gründen nach Artikel 1 Buchstabe c Ziffern 1 bis 6 des internationalen Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge», ebenfalls unbestritten, ebenso Absatz 2: «Wird bei einem Widerruf die Flüchtlingseigenschaft ausdrücklich aberkannt, so gilt die Aberkennung gegenüber allen eidgenössischen und kantonalen Behörden.»

Absatz 3 jedoch lautet: «Die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft aus den Gründen, die in Absatz 1 des Artikels enthalten sind, erstreckt sich nicht auf den Ehegatten und die Kinder.»

Dieser Absatz 3 stellt also die gesetzliche Vermutung auf, dass Ehegatten und Kinder von Flüchtlingen ebenfalls die Flüchtlingseigenschaft besitzen. Dies entspricht auch den in jahrzehntelanger Praxis gewonnenen Erfahrungen. Der umgekehrte Schluss muss indessen auch gezogen werden. Die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft muss automatisch dazu führen, dass auch nahe Angehörige, die in die Flüchtlingseigenschaft des Ehegatten eingeschlossen waren oder die eigene Verfolgungsgründe geltend machen konnten, nun diese Eigenschaft verlieren, weil sie eben zum Beispiel das Asylrecht erschlichen haben. Deshalb schlage ich einen neuen Absatz 3 vor: «Die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft erstreckt sich auch auf den Ehegatten und die Kinder.» Es ist nicht mehr als recht und billig, einer kollektiven Asylgewährung für eine ganze Familie beispielsweise auch eine Aberkennung folgen zu lassen, namentlich wenn das Asylrecht durch Betrug, durch unwahre Angaben erreicht worden ist.

Mein neuer Absatz 4 verlangt, dass bei Aberkennung der Flüchtlingseigenschaften nach Absatz 1 Buchstabe a sowie aus Gründen nach Artikel 1 Buchstabe c Ziffer 2, 5 und 6 des internationalen Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge die betroffene Person sowie deren Ehepartner und Kinder in ihren Heimatstaat zurückzukehren bzw. die Schweiz zu verlassen haben.

Was enthält nun dieser Artikel 1 Buchstabe c der Flüchtlingskonvention? Ich zitiere Ihnen lediglich die Ziffern 2, 5 und 6: Es wird in diesem Buchstaben c grundsätzlich festgehalten, unter welchen Voraussetzungen eine Person sich nicht mehr unter das Abkommen stellen kann, also die Flüchtlingseigenschaft verliert. In den Ziffern 2, 5 und 6 steht namentlich «2. Wenn sie freiwillig die verlorene Staatsangehörigkeit wieder erworben hat», also nachdem sich die Verhältnisse im Herkunftsland beispielsweise gebessert haben, oder in Punkt 5 «Wenn sie nach Wegfall der Umstände, aufgrund deren sie als Flüchtling anerkannt worden ist, es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz ihres Heimatstaates in Anspruch zu nehmen»; also wenn jemand wegen eines diktatorischen Regimes geflüchtet ist und dann dort wieder demokratische Verhältnisse einkehren, dann tritt gemäss Flüchtlingskonvention diese Ziffer 5 in Kraft. Ziffer 6: «Wenn die Person staatenlos und nach Wegfall der Umstände, aufgrund deren sie als Flüchtling anerkannt worden ist, in der Lage ist, in das Land ihres früheren Wohnsitzes zurückzukehren», eine ähnliche Bestimmung.

Es gibt keinen ersichtlichen Grund dafür, weshalb nun diese Leute, wenn sie nicht mehr als Flüchtlinge anerkannt werden, sich aber trotzdem noch in der Schweiz befinden, nach vielleicht 2 bis 3 Jahren nicht wieder zurückkehren sollten, nachdem sich die Verhältnisse im Heimatland gebessert

haben. Gerade diese Absicht wird im Zusammenhang mit Asylbewerbern immer wieder propagiert oder postuliert. Im Falle der Tamilen erklären die professionellen Humanitätsapostel immer wieder, die Asylanter würden dann schon wieder heimkehren, wenn sich die angeblich so schlimme Lage auf Sri Lanka vielleicht wieder einmal gebessert habe. Wer's glaubt, wird selig. Das Schweizer Volk soll einmal mehr für dumm verkauft werden. Ich erinnere Sie nur an das widerliche Geschrei der Bolivier, die vor etwas mehr als einem Jahr hätten ausreisen sollen, nachdem dort demokratische Verhältnisse eingekehrt waren. Es ist symptomatisch. Wären wirklich alle diese anerkannten Flüchtlinge – es geht nicht mehr um Asylbewerber – so grosse Patrioten, wie sie es immer wieder vorgeben, dann müssten sie lieber gestern als morgen heimkehren. Aber offensichtlich will man stattdessen lieber wirtschaftliche Vorteile geniessen, denn häufig kommen die Betroffenen ja aus Ländern mit einem vielleicht etwas niedrigeren Lebensstandard. Die materiellen Motive haben ganz eindeutig Vorrang und zeigen, dass in vielen Fällen auch die Flüchtlingseigenschaft – und das gilt namentlich für Betroffene aus früheren Jahren, vor der Inkraftsetzung des Asylgesetzes – ungerechtfertigterweise zugesprochen wurde. In Wirklichkeit aber suchten sie vielmehr wirtschaftliche Vorteile in einem vermeintlichen Schlafraffenland. Dieser Entwicklung muss ein Riegel geschoben werden. Wer nicht mehr Flüchtling ist, der soll nach Hause gehen, der soll zurückkehren. Wie gesagt, es ist noch nach Jahren verantwortlich. Ich erinnere Sie nochmals an die unzähligen, Hunderttausende von Fremdarbeitern in den siebziger Jahren, die unter dem Druck wirtschaftlicher Verhältnisse freiwillig nach Hause reisten, oder an die jährlich 50 bis 60 000 Fremdarbeiter mit ihren Angehörigen, die ebenfalls freiwillig wieder zurückkehren, vielleicht um sich für das Alter zur Ruhe zu setzen oder eine eigene wirtschaftliche Existenz aufzubauen. Dort liegen keine Hinderungsgründe.

Mit meinem Antrag, insbesondere was Absatz 4 betrifft, ist es einmal mehr möglich, einen Beitrag zu einer wirklichen Glaubwürdigkeit der schweizerischen Asylpolitik zu leisten. Ich bitte Sie um Zustimmung.

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: Ich beantrage Ihnen, die Anträge zu den Artikeln 41 und 45 (45 wurde glaube ich schon begründet) abzulehnen. Ich verzichte auf eine Begründung. Ich glaube, wir alle haben es langsam satt, diese Tiraden immer wieder anzuhören. Ich verzichte deshalb in Zukunft auf jegliche Begründung bei den Anträgen von Herrn Ruf-Bern.

M. Pidoux, rapporteur: Si j'ai bien compris, il s'agit de la dernière proposition de M. Ruf auquel je dis courtoisement une nouvelle fois que son amendement s'écarte de texte actuel de la loi. Il ne s'agit pas en l'occurrence de faire une nouvelle loi mais de modifier les dispositions qui doivent être revues.

Ruf-Bern: Ich muss zur Erklärung des Kommissionsreferenten schon noch etwas sagen. Es ist nicht systemwidrig, im zweiten Teil des Gesetzes noch materielle Abänderungsanträge zu machen, es geht hier um anerkannte Flüchtlinge und nicht um Asylbewerber. Vor allem aber ist es offensichtlich ein Zeichen von fehlenden Argumenten, namentlich des deutschsprachigen Kommissionsreferenten, wenn er sich um eine materielle Stellungnahme drückt. Offenbar weiss er nicht, was er meiner materiellen Begründung entgegenhalten soll, und muss sich deshalb mit einigen faulen Sprüchen behelfen.

Ich glaube, das ist unseres Parlamentes unwürdig.

Bundesrätin Kopp: Ich empfehle Ihnen beide Anträge zur Ablehnung: Wenn die Flüchtlingseigenschaft abgelehnt wird, so verlangt Herr Ruf-Bern, solle dies auch für die Familienangehörigen gelten. Umgekehrt werde ja auch angenommen, dass die Familienangehörigen eines anerkannten Flüchtlings ebenfalls Flüchtlinge sind. Diese

Schlussfolgerung von Herrn Ruf-Bern ist unzutreffend. Wir wissen aus Erfahrung, dass in der Regel auch die Familie eines anerkannten Flüchtlings bedroht ist. Umgekehrt können verschiedene Gründe dazu führen, einem Bewerber Flüchtlingseigenschaft abzuerkennen; ob diese Gründe auch auf die Familienangehörigen zutreffen, muss im Einzelfall geprüft werden. Alles andere wäre unzulässig und stünde im Widerspruch zum geltenden Gesetz. Den Antrag zu Artikel 45 empfehle ich Ihnen zur Ablehnung, weil er sich mit dem internationalen Grundsatz des Non-Refoulement-Prinzips nicht verträgt.

Abstimmung – Vote

Art. 41

Für den Antrag Ruf-Bern
Dagegen

Minderheit
offensichtliche Mehrheit

Art. 45

Für den Antrag Ruf-Bern
Dagegen

Minderheit
offensichtliche Mehrheit

Art. 53 Abs. 4 (neu)

Antrag der Kommission Mehrheit

Asylbewerber, die ihr Gesuch vor dem 1. Januar 1983 eingereicht haben, sollen in der Regel nicht mehr weggewiesen werden.

Minderheit

(Lüchinger, Aubry, Fischer-Hägglingen, Flubacher, Hofmann, Nef, Steinegger)
Streichen

Antrag Friedli

Asylbewerber, die ihr Gesuch vor dem 31. Dezember 1983 eingereicht haben,

Antrag Günter

Dieser Artikel wird in den folgenden Bundesbeschluss gekleidet:

Bundesbeschluss betreffend Wegweisung von Asylbewerbern

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 69ter der Bundesverfassung, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 6. November 1985 (1), beschliesst:

Art. 1 Langjährige Pendenzen

Asylbewerber, die ihr Gesuch vor dem 1. Januar 1983 eingereicht haben, sollen in der Regel nicht mehr weggewiesen werden.

Art. 2 Referendum und Inkrafttreten

Abs. 1

Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

Abs. 2

Er tritt am 1. Januar 1987 in Kraft.

Antrag Coutau

Streichen und ersetzen durch:

Bundesbeschluss über die vorläufige Aufnahme von Asylbewerbern mit seit langer Zeit hängigen Gesuchen

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 69ter der Bundesverfassung, beschliesst:

Art. 1

Asylbewerber,

– die ihr Gesuch vor dem 1. Januar 1983 in der Schweiz eingereicht haben,

– die in der Schweiz weder für im Inland noch für im Ausland begangene Delikte strafrechtlich verfolgt werden,

– die gewillt sind, sich den Lebensgewohnheiten ihres Aufenthaltsortes in der Schweiz anzupassen (insbesondere in ihrem Beruf und bezüglich der Schulung ihrer Kinder),

erhalten vom Bundesamt für Polizeiwesen eine vorläufige Aufnahme.

Art. 2

Die vorläufige Aufnahme kann für 12 Monate bewilligt werden. In der Regel verlängert der aufnehmende Kanton die Bewilligung von Jahr zu Jahr. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Art. 3

Die vorläufige Aufnahme beendet das Asylgewährungsverfahren, es sei denn, der Gesuchsteller wünsche ausdrücklich dessen Fortsetzung.

Art. 4

Die vorläufigen Aufnahmen werden nicht auf die kantonalen Kontingente gemäss Verordnung über die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer angerechnet.

Art. 5

Abs. 1

Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

Abs. 2

Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Art. 53 al. 4 (nouveau)

Proposition de la commission

Majorité

En règle générale, les requérants d'asile ayant déposé leur demande avant le 1er janvier 1983 ne seront plus renvoyés.

Minorité

(Lüchinger, Aubry, Fischer-Hägglingen, Flubacher, Hofmann, Nef, Steinegger)

Biffer

Proposition Friedli

.... avant le 31 décembre 1983

Proposition Günter

Cet article revêtira la forme d'un arrêté fédéral ayant la teneur suivante:

Arrêté fédéral concernant le renvoi de demandeurs d'asile

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'article 69ter de la constitution fédérale, vu le message du Conseil fédéral du 2 décembre 1985 (1), arrête:

Art. 1 Procédures pendantes depuis plusieurs années

Les personnes qui ont déposé une demande d'asile avant le 1er janvier 1983 ne devront en règle générale plus être renvoyées.

Art. 2 Référendum et entrée en vigueur

Al. 1

Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

Al. 2

Il entre en vigueur le 1er janvier 1987.

Proposition Coutau

Biffer et remplacer par un:

Arrêté fédéral sur l'admission provisoire des requérants d'asile de longue date

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'article 69ter de la Constitution fédérale, arrête:

Art. 1

Les requérants d'asile

– qui ont déposé une demande avant le 1er janvier 1983 et

– qui ne sont pas recherchés en Suisse pour des infractions commises dans le pays ou à l'étranger,

– qui manifestent une volonté de s'adapter au mode de vie du lieu où ils résident en Suisse (notamment sur les plans professionnel pour eux-mêmes et scolaire pour leurs enfants)

obtiennent une admission provisoire délivrée par l'Office fédéral de la police.

Art. 2

L'admission provisoire peut être prononcée pour une durée de douze mois. En règle générale, le canton de séjour en prolonge la durée d'année en année. Le Conseil fédéral en règle les autres modalités.

Art. 3

L'admission provisoire met un terme à l'examen de la demande d'asile, à moins que le requérant n'en désire expressément la poursuite.

Art. 4

Les admissions provisoires ne sont pas imputées sur les contingents cantonaux fixés dans l'ordonnance limitant le nombre des étrangers qui exercent une activité lucrative.

Art. 5**Al. 1**

Le présent arrêté est sujet au référendum facultatif.

Al. 2

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: In der Kommission hat Kollege Nussbaumer den seinerzeitigen Vorschlag des Bundesrates wieder aufgenommen und den Antrag gestellt, dass Asylbewerber, die vor dem 1. Januar 1983 eingereist sind, in der Regel nicht mehr weggewiesen werden dürfen. Dieser Antrag wurde von der Kommission mit 11 zu 7 Stimmen gutgeheissen. Herr Nussbaumer und die Mitglieder der Mehrheit der Kommission begründeten den Antrag mit dem Hinweis, es sei störend, dass Personen, die sich schon lange in der Schweiz aufhalten, die sich hier integriert und ihre Kinder in unsere Schulen geschickt hätten, wieder nach Hause geschickt werden müssen. Vielfach seien die Bande mit dem Heimatland abgebrochen und ihre Integration in unserem Land schon sehr weit fortgeschritten. Es sei ungerade, dass ihre Gesuche wegen Mängeln an unserem Verfahren erst nach Jahren behandelt würden und sie wieder zurückkehren müssten. Die Schweiz sei ohne weiteres in der Lage, diese zusätzlichen Flüchtlinge aufzunehmen. Zudem könne man damit den Pendenzenberg abbauen. Mit den bis jetzt getroffenen Massnahmen sei es noch nicht gelungen, die alten Gesuche zu behandeln. Wenn keine Globallösung beschlossen werde, würden diese alten Gesuche noch lange nicht erledigt.

Die Minderheit der Kommission wies auf die negative Stellungnahme der Mehrheit der Kantone hin. Eine Globallösung sei politisch nicht durchsetzbar, weil sich die Mehrheit der Kantone dagegen wehre. Andererseits habe man mit einem Referendum zu rechnen. Der Vorschlag beinhalte aber auch eine Rechtsungleichheit und verschlechtere die Stimmung in der Bevölkerung gegen die Asylpolitik. Das Parlament habe zudem in der Dezembersession mit der Bewilligung der zusätzlichen Stellen einen anderen Weg zum Abbau der alten Pendenzen gewählt. Mit den 70 zusätzlichen Beamten sei es möglich, die alten Gesuche jetzt zu behandeln, wobei zugesichert worden sei, dass Härtefälle grosszügig behandelt würden.

Wenn Sie dem Antrag der Mehrheit zustimmen, werden rund 3000 Personen in den Genuss der Globallösung kommen. Wenn man auch noch die Familienangehörigen miteinbezieht, würden es nach Schätzungen ungefähr 9000 bis 12 000 Personen sein.

Wenn Sie dem Antrag Friedli zustimmen, der die Frist auf den 31. Dezember 1983 festlegt, werden rund 7300 Asylsuchende in den Genuss der Vorzugsbehandlung kommen. Wenn man nach den Schätzungen geht, würde das bei Berücksichtigung der Familien 22 000 bis 29 000 Personen betreffen.

Es liegt nun an Ihnen, zu beurteilen, ob eine so grosse Zahl von zusätzlichen Ausländern bei uns Aufnahme finden soll, ohne dass man abgeklärt hat, ob sie die Kriterien für die Asylgewährung erfüllen. Sie müssen beurteilen, ob man diese Ausnahmeregelung wollen kann und ob sie fremdenarbeitsrechtlich auch durchsetzbar sei. Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass das für unser Land verkraftbar und dieser Gnadenakt zu rechtfertigen sei. Die Minderheit lehnt eine solche Lösung ab.

Im Namen der Mehrheit, der ich nicht angehöre, ersuche ich Sie, dem Antrag Stichtag 1. Januar 1983 zuzustimmen, den Antrag Friedli aber abzulehnen.

Die Anträge Günter und Coutau lagen der Kommission nicht vor, wobei jedoch Frau Segmüller die Frage des separaten

Bundesbeschlusses zur Diskussion stellte. Vermutlich können Sie, wenn Sie dem Antrag der Mehrheit zustimmen und die Form des separaten Bundesbeschlusses wählen, dieses Asylgesetz in einer Volksabstimmung retten. Die Globallösung wäre für das Gesetz eine nach meinem Dafürhalten zu grosse Hypothek. Darum beantrage ich Ihnen, den Weg des separaten Bundesbeschlusses zu wählen.

M. Pidoux, rapporteur: L'article 53 constitue la troisième pierre d'achoppement du projet. C'est la commission, se ralliant à M. Nussbaumer et non le gouvernement, qui vous propose de réintroduire la solution globale.

Ainsi, si cet alinéa est accepté, 3062 personnes ayant, d'après les estimations, présenté leur demande avant le 1er janvier 1983 ne seraient plus renvoyées, qu'elles satisfassent ou non aux conditions de la loi, en d'autres termes qu'elles soient de vrais ou de faux réfugiés. Si l'on suit la proposition de Mme Friedli d'adopter une solution globale pour ceux qui ont présenté leur demande avant le 1er janvier 1984, 7310 personnes bénéficieraient de cette clause. Si l'on tient compte de la possibilité qu'ont les réfugiés de faire venir leur famille, 9 à 12 000 personnes dans le premier cas et 22 à 29 000 étrangers dans l'hypothèse évoquée par Mme Friedli s'établiraient dans notre pays. Votre commission était partagée sur ce point comme sur les autres.

Je vous présente les arguments en faveur de la solution globale sur la base d'un document émanant de Mme Pitte-loud. Les personnes concernées par cette disposition séjournent depuis plus de trois ans dans notre pays. Si elles n'ont pas encore reçu une décision, c'est en raison de la complexité des procédures et parce que le Parlement n'a pas voté à temps le personnel nécessaire au traitement rapide de leur dossier. Il serait donc souhaitable que le Parlement fasse un geste en leur faveur.

Parmi les demandeurs d'asile concernés par la solution globale, beaucoup sont intégrés professionnellement et socialement. Leurs enfants ont grandi chez nous, fréquentent nos écoles et il serait inhumain de les renvoyer aujourd'hui et de réduire ainsi à néant tous les efforts qu'ils ont entrepris pour s'intégrer. De plus, la solution proposée aujourd'hui va moins loin que celle que préconisait l'été dernier Mme Kopp et qui a été refusée par les cantons. Pourtant les cantons les plus touchés par l'arrivée des requérants la souhaitaient. Lors du débat de l'automne 1985, plusieurs grands partis avaient exprimé leur regret face à l'abandon de cette solution. Ils désiraient qu'on la reprenne sous une forme ou une autre.

La minorité fait valoir que cette solution avait semblé à un moment donné être un moyen pratique de réduire la montagne de dossiers, mais que des mesures ont été prises pour remettre en marche la machine.

Toute loi s'applique à titre individuel dans notre Etat. Aussi, comme M. Stamm l'a déclaré hier, la solution globale est-elle une déclaration de faillite de notre Etat. La pratique a montré que 80 pour cent environ des requérants d'asile ne satisfont pas aux conditions de la loi. Ainsi 2400 personnes environ, selon la solution de la commission, et 5200 autres, selon celle de Mme Friedli, bénéficieraient d'un passe-droit, d'un avantage illégal. Dans un Etat de droit, on ne peut justifier des mesures arbitraires. De surcroît, on sait qu'une telle solution entraînera un référendum; on ne peut à la fois renforcer la loi et créer une disposition qui risque, compte tenu des chiffres que je vous ai donnés, de la faire échouer devant le peuple. Enfin, disent les opposants, ce n'est pas parce qu'il est difficile d'exécuter certaines décisions qu'il faut renoncer par avance à leur exécution.

Pour terminer, permettez-moi d'ajouter une remarque personnelle et non partisane. Le problème des demandeurs d'asile qui se trouvent sur notre sol depuis des années, sans avoir reçu de réponse, présente deux aspects: la dimension collective et la dimension individuelle. Les partisans de la solution globale mettent l'accent sur l'aspect individuel des cas, les adversaires de cette décision sur la dimension collective du problème, soit sur la volonté de l'Etat de faire

respecter les lois ou de baisser les bras devant les difficultés.

Lüchinger, Sprecher der Minderheit: Ich beantrage Ihnen namens der Minderheit, den Artikel 53 Absatz 4 der Mehrheit zu streichen. In meinem, aber auch im Namen der freisinnig-demokratischen Fraktion, beantrage ich Ihnen ferner, auch die Anträge der Herren Günter und Coutau abzulehnen, welche eine Globallösung in einem selbständigen Bundesbeschluss unterbringen möchten. Im Zentrum dieser ganzen Frage steht der Pendenzenberg von ungefähr 24 000 unerledigten Asylfällen. Dieser Pendenzenberg ist für uns kein Ruhmesblatt, auch für das Parlament nicht. Ich anerkenne, dass es in diesem Pendenzenberg eine grössere Zahl von Härtefällen gibt. Ich denke vor allem an Asylbewerber, die schon vier Jahre da sind und Kinder haben, welche in die Schule gehen und Schweizerdeutsch sprechen. Es gibt aber auch Einzelpersonen, die sich in den langen Jahren schon so gut an die schweizerischen Verhältnisse angepasst haben, dass es eine Härte wäre, sie wieder auszuweisen. Sie wissen und haben es vom Sprecher der Mehrheit gehört, dass Frau Bundesrätin Kopp im letzten Jahr versucht hat, mit den Kantonen eine solche Globallösung zu treffen. Die grosse Mehrheit der Kantone hat das mit Entschiedenheit abgelehnt. Der Bundesrat hat dann eingeschwenkt und seinen Vorschlag zurückgezogen. Unser Parlament hat in der Dezembersession die Konsequenzen gezogen und für den Abbau der Pendenzen 70 zusätzliche Stellen bewilligt. Jetzt will man eine neue Kehrtwendung machen und wieder zurückkehren zu jener Lösung, die von den Kantonen bereits abgelehnt wurde. Wir wissen nicht, wie der Ständerat in der Junisession entscheiden wird. Wir werden also, falls sich die Mehrheit durchsetzt, wieder neu Unsicherheit schaffen. Wir werden während mehreren Monaten nicht wissen, was passieren wird. Wir brauchen aber nicht Unsicherheit und Unruhe, im Gegenteil, wir brauchen Ruhe in der Asylpolitik, wir brauchen klare und konsequent eingehaltene Linien.

Sachlich müssen wir die vorgeschlagene Globallösung unter zwei Gesichtspunkten beurteilen: unter demjenigen der Verfahrenseinsparungen und unter demjenigen der Rücksichtnahme auf Härtefälle, wobei der zweite sicher der wichtigere ist.

Der Antrag der Mehrheit der Kommission, aber auch der Antrag des Herrn Günter sehen vor, dass Bewerber, die ihr Gesuch vor dem 1. Januar 1983 eingereicht haben, in der Regel nicht mehr weggewiesen werden dürfen. Das bedeutet aber, dass das Asylverfahren für diese Bewerber normal durchgeführt werden muss. Am Schluss entfällt jedoch für die, welche als Flüchtling abgewiesen werden, die Rückreise oder Rückschaffung in ihre Heimat. Das sind keine Verfahrenseinsparungen.

Der Antrag des Herrn Kollegen Coutau sieht eine vorläufige Aufnahme von solchen Langzeitasylbewerbern vor. Das Asylverfahren soll nach seinem Antrag nur beendet werden, wenn es der Gesuchsteller ausdrücklich wünscht.

Nun muss ich aber Herrn Coutau darauf aufmerksam machen, dass die Rechtsstellung des anerkannten Flüchtlings eine ganz andere ist als die Rechtsstellung eines Bewerbers, der abgewiesen ist und dann vorläufig aufgenommen würde. Ich gebe Ihnen einige Beispiele dafür:

Der Familiennachzug wird gemäss Artikel 7 des Asylgesetzes anerkannten Flüchtlingen sofort zugestanden. Das ist bei der vorläufigen Aufnahme nicht der Fall; d. h. anerkannter Flüchtling: sofortiger Familiennachzug; vorläufige Aufnahme: kein Familiennachzug.

Der anerkannte Flüchtling erhält einen Flüchtlingsausweis. Mit dem kann er aufgrund bestehender Konventionen frei in ganz Europa herumreisen. Wer aber der vorläufigen Aufnahme unterliegt, muss für jede Reise in irgendein Land Europas von diesem Land ein Visum einholen. Er muss zudem ein Rückreisevisum der Schweiz haben, sonst kann er nämlich nicht ausreisen; kein Land wird ihn in seinem vorläufigen Status aufnehmen.

Auch hinsichtlich unserer Sozialwerke ist der anerkannte Flüchtling eindeutig besser gestellt.

Der unterschiedliche Status, Herr Coutau, hat zur Folge, dass alle Leute, die unter Ihren Beschluss fallen, verlangen werden, dass man das Asylverfahren fortführt, denn sie haben ja nur zu gewinnen. Mit der Weiterführung des Verfahrens haben sie eine gewisse Chance, dass ihr Gesuch angenommen wird, und dann haben sie die wesentlich bessere Stellung eines anerkannten Flüchtlings. Verlieren können sie jedoch nichts. Wenn ihr Gesuch abgelehnt wird, haben sie, gestützt auf Ihren Bundesbeschluss, die Sicherheit, dass sie nicht ausgewiesen werden können. Auch der Antrag Coutau bringt demnach überhaupt keine Verfahrenseinsparungen.

Und nun zu den Härtefällen: Härtefälle lassen sich nicht durch einen Stichtag festlegen. Wer sein Gesuch am 20. Dezember 1982 stellte, soll – nach diesen Vorschlägen – ein Härtefall sein. Wer das Gesuch 20 Tage später stellte, bereits im Jahr 1983, ist, nach dieser Lösung, kein Härtefall. Das ist meines Erachtens nicht angängig. Man kann nicht mit Guillotine-Lösungen Härtefälle berücksichtigen. Härtefälle müssen einzeln geprüft werden. Ich bin der Meinung, dass man bei Leuten, die schon vier oder fünf Jahre in der Schweiz sind, in der Ueberprüfung des Einzelfalles sehr grosszügig sein soll. Wir können das auch, weil künftig alle neuen Fälle innert sechs bis acht Monaten erledigt werden sollen und neue, langjährige Pendenzen daher nicht mehr entstehen werden.

Noch ein letztes Argument. Wie man uns in der Kommission darlegte, geht es bei den drei Anträgen für eine Globallösung immer nur um etwa 3000 bis 4000 der heute rund 24 000 Bewerber des Pendenzenberges. Es stellt sich wirklich die Frage: Sollen wir wegen einem Sechstel des ganzen Pendenzenberges einen separaten Bundesbeschluss erlassen, in der Gefahr, dass darüber ein eidgenössischer Referendumskampf stattfindet? Ich bin der Meinung, es lohnt sich nicht und bitte Sie, auch aus diesen Gründen den Antrag der Mehrheit und die Anträge der Herren Günter und Coutau abzulehnen. Falls Sie aber doch zu einer anderen Auffassung kommen, ist der selbständige Bundesbeschluss die bessere Lösung. Dann bitte ich Sie, auf jeden Fall auf den selbständigen Bundesbeschluss einzuschwenken, denn wir wollen nicht ein Referendum gegen das ganze Asylgesetz riskieren. In diesem Fall ist es sicher besser, Herrn Coutau zuzustimmen.

Mme Friedli: La solution globale prévue à l'article 53, alinéa 4, permettra de résoudre humainement le problème des demandeurs d'asile entrés en Suisse depuis plus de trois ans. Je vous recommande donc de soutenir la proposition de la majorité de la commission, en particulier pour les raisons suivantes.

Premièrement, les demandeurs d'asile ne sont pas responsables des lenteurs fédérales, notamment du manque de clairvoyance de notre Parlement qui a trop tardé à accorder le personnel nécessaire. Ils ont trouvé du travail, leurs enfants vont à l'école, certains sont déjà bien intégrés.

Deuxièmement, l'entrée en vigueur n'interviendra probablement pas avant le 1er janvier 1987. D'ici-là, des décisions négatives tomberont encore, si bien que la solution globale concernera moins de personnes que ce qui était initialement prévu. Les chiffres qui ont été cités tout à l'heure à cette tribune ne sont déjà plus actuels. La section des recours travaille avec diligence et pour les demandeurs d'asile concernés, qui ont déjà fait un recours, des décisions sont prises tous les jours. C'est la raison pour laquelle nous proposons d'allonger la période prise en compte jusqu'au 31 décembre 1983, afin d'en augmenter l'efficacité. Il n'est pas impossible que l'afflux de réfugiés continue. Nous pouvons comparer notre situation à celle de l'Allemagne fédérale qui a connu un afflux proportionnel à celui de la Suisse l'année dernière, soit 70 000 demandes, malgré un net durcissement de sa politique, qui avait l'air de porter des fruits en 1983, où 20 000 demandes étaient déposées. Il est absolument nécessaire, aujourd'hui, que l'administration soit en

mesure de concentrer ses efforts sur les nouvelles demandes, afin de les traiter rapidement.

Troisièmement, la cantonalisation de la procédure va obliger les cantons à former du personnel spécialisé ce qui, dans un premier temps, ne va pas dans le sens de l'efficacité.

Avec le Parti socialiste, les Eglises, les oeuvres d'entraide, je vous invite à prendre une décision courageuse, ce qui nous permettra de repartir sur un terrain solide et de dominer la situation.

Günter: Es geht um die alten Pendenzen. Ich schätze das Wort Globallösung nicht besonders, weil es nichts aussagt. Es geht um Pendenzen, die, bis das Gesetz in Kraft tritt, mindestens fünf Jahre alt sind. Es geht um Leute, die seit über fünf Jahren in der Schweiz leben.

Wenn diese Gesuche individuell richtig beurteilt werden, wird praktisch jeder Fall ein Härtefall sein. Es besteht gar kein Zweifel, dass ein grosser Teil dieser Fälle aufgenommen werden muss, wenn wir sie anständig beurteilen wollen.

Die LdU/EVP-Fraktion glaubt, dass es sinnvoller wäre, die Beamten beim Bund jetzt die neu eintreffenden Gesuche möglichst rasch beurteilen zu lassen statt die alten. Diese alten Pendenzen sind ein Bleigewicht, das der Verwaltung anhängt. Wenn wir auf der individuellen Bearbeitung dieser alten Fälle bestehen, schaffen wir entweder eine Missstimmung, in der die Fälle husch-husch angesehen werden – und dann ist es kein richtiges Verfahren mehr –, oder wir zwingen die Beamten zu einem Leerlauf. Das führt letztendlich zu einer unnötigen Aufblähung der Verwaltung.

Herr Nussbaumer hat in seinem Vorschlag, der jetzt der Kommissionsvorschlag ist, geschrieben, dass in der Regel Leute nicht mehr ausgewiesen werden sollen, wenn sie ihr Gesuch während des Jahres 1982 oder vorher gestellt haben. Das bedeutet nicht, wie Herr Lüchinger es interpretiert, dass jedes Gesuch noch einmal genau angesehen würde. Herr Nussbaumer hat es damals ganz klar begründet. Es bedeutet, dass Asylbewerber, die missbräuchliche Gesuche gestellt haben oder Kriminelle sind, trotz dieser Bestimmung noch ausgewiesen werden können. Es ist eine Sicherung. Es wird eben das Verfahren umgekehrt, da nur noch spezielle Fälle genauer angesehen werden. In diesem Sinne bringt der Antrag unserer Ansicht nach eine echte Rationalisierung, da wir die Beamten dort einsetzen, wo sie effektive Arbeit leisten. Wir glauben daher, dass die pauschale Bearbeitung der alten Pendenzen im Interesse von uns allen liegt. Dass die Frage aber umstritten ist, sieht man bereits der Rednerliste an. Deshalb ist unsere Fraktion der Meinung, dass wir sie in einem speziellen Bundesbeschluss regeln sollten. Wir möchten nicht den Eindruck erwecken, einer Volksabstimmung über dieses Thema ausweichen zu wollen. Ich glaube, dass wir unser Volk von der Richtigkeit der globalen Erledigung alter Pendenzen überzeugen können. Da es sich aber um eine zentrale Frage handelt, ist es auch richtig, wenn ein Referendum möglich wird. Herr Coutau und ich wollen bewusst diese Möglichkeit schaffen, da wir eine allgemeine Diskussion begrüssen. Globallösung, Aufarbeitung uralter Pendenzen, das ist ein zentraler Punkt. Es ist ein klar definierter Punkt, und jeder Schweizer kann sich dazu ohne weiteres eine eigene Meinung bilden. Es wäre vielleicht gar keine schlechte Idee, wenn man auf diesem abgesteckten Feld einmal ein Abstimmungsresultat hätte.

Eigentlich hätte unsere Kommission Ihnen einen Bundesbeschluss unterbreiten müssen, zumindest als Variante. Aber wir haben schon davon gesprochen, dass die Kommission überhastet getagt hat; es war schon spätnachmittags, kurz vor 18 Uhr, man wollte unbedingt das Geschäft in diese Session hineinpressen, und so kam es, dass Frau Segmüller nur die Frage aufwerfen konnte, ob es nicht besser wäre, das Ganze in einem separaten Bundesbeschluss zu regeln. Vernünftig diskutieren konnte man es nicht mehr. Daher haben jetzt Herr Coutau und ich Ihnen zwei Varianten vorgelegt, wie man so einen Bundesbeschluss machen könnte.

Wir dürfen eines nicht vergessen: Wenn wir diese Lösung zur Erledigung alter Pendenzen im Gesetz belassen, ist uns das Referendum praktisch sicher. Das Gesetz ist sowieso schon gefährdet. Da wir den Artikel 9, die Kantonalisierung, beschlossen haben, gibt es viele Leute, die hinter den Flüchtlingen stehen – die Flüchtlingswerke, aber auch viele auf der politisch eher Linken –, die dieses Gesetz gar nicht mehr wollen, die den heutigen Zustand bevorzugen. Auf der anderen Seite stehen die Anhänger der Nationalen Aktion, die natürlich auch froh sind, wenn das alte Gesetz bleibt, damit die Verfahrensmisstände möglichst lang andauern, weil sie mit diesen ja schliesslich politisieren und davon leben. Wenn wir ihnen jetzt den Artikel 53 geben, werden sie sich freudig darauf stürzen und behaupten, nur deshalb würden sie das Referendum ergreifen. Wir haben dann dieselbe Situation wie 1981, als die Ausschaffungshaft wegen der NA zu Fall kam. Sie hat damals auch gesagt, das Referendum sei gegen andere Punkte ergriffen worden; heute jedoch politisiert sie mit der fehlenden Ausschaffungshaft.

Der Unterschied zwischen dem Antrag Coutau und meinem Antrag besteht darin: Ich habe den einfachen Antrag von Herrn Nussbaumer übernommen und daraus einen eigenen Bundesbeschluss gemacht. Alles andere bleibt offen, meiner Ansicht nach der Kompetenz des Bundesrates überlassen, der die Detail-Fragen regeln soll. Herr Coutau legt Ihnen einen definierteren Vorschlag vor, der dadurch, dass er klarer, aufgesplitteter ist, auch mehr Angriffsflächen bietet. Ich bin nicht sicher, ob das für eine Volksabstimmung günstig wäre; ich muss die Entscheidung Ihnen überlassen. Die LdU/EVP-Fraktion hat den Eindruck, dass unser Vorschlag flexibler sei. Selbstverständlich werden wir, sollten wir in einer Eventualabstimmung unterliegen, auch den Antrag Coutau unterstützen. Ich hoffe, dass die liberale Fraktion es umgekehrt auch so halten wird. Es geht um den Grundsatz: Wir stehen hinter der globalen Erledigung der uralten Pendenzen. Wir glauben aber, dass dieser Punkt das Gesetz, wie wir es jetzt haben, nicht belasten sollte und man daher daraus einen eigenen Bundesbeschluss machen sollte, damit man uns nicht vorwerfen kann, wir scheuten hier die Meinung des Volkes. Ich bin davon überzeugt, dass wir – sollte das Referendum gegen eine der beiden Lösungen, die Herr Coutau und ich Ihnen vorschlagen, ergriffen werden – in einer Volksabstimmung siegen können. Ich bitte Sie, dem Antrag zuzustimmen.

M. Coutau: Les différents aspects de cette solution globale ont été suffisamment présentés; je n'y reviens donc pas en détail. Je me borne à résumer lapidairement les motifs qui plaident en faveur de cette solution. Ils sont à mes yeux au nombre de cinq.

Le premier est bien entendu de caractère humanitaire. Ces requérants d'asile, qui vivent en Suisse depuis plus de trois ans, souffrent d'une longue incertitude sur le sort qui leur sera réservé. Cette incertitude devient de jour en jour plus insoutenable. La solution globale permettrait de mettre rapidement un terme à cette incertitude et d'enlever ainsi le gril que nous maintenons sous leurs pieds.

Le deuxième motif est d'ordre pratique. Les cantons se trouvent, dans certains cas, dans l'impossibilité pratique d'exécuter les décisions d'expulsion décrétées par les autorités fédérales. La solution globale réglerait ces situations où les faits mettent le droit en échec. Il ne s'agit pas d'une capitulation de la part d'une autorité qui serait dépourvue de courage, il s'agit d'une mesure d'apaisement et d'allègement des tâches des polices cantonales.

Le troisième motif est de nature administrative. La montagne des dossiers ne diminue pas sur les bureaux de l'Office fédéral de la police. Il est légitime, à mon avis, que la priorité soit donnée à l'examen des dossiers les plus récents. Les décisions éventuellement négatives sont, dans ces conditions-là, d'autant plus faciles à prendre et surtout à exécuter ou à faire exécuter que les requérants auront séjourné moins longtemps en Suisse. Il faut donc poursuivre systématiquement cette méthode administrative; elle permet

de concentrer les forces disponibles sur les requêtes des nouveaux arrivés, mais elle prolonge d'autant les attentes des anciens dossiers. La solution globale réduirait les piles de dossiers en souffrance.

Le quatrième motif est celui de la légalité. Les risques de passer du refuge légal au refuge clandestin sont d'autant plus grands que les décisions négatives sont prises à l'égard des requérants plus anciens. La solution globale limiterait ces risques de clandestinité qui nous font perdre tout contrôle sur ces immigrés.

Enfin, le cinquième motif relève de la transparence démocratique. On nous dit qu'il est possible, à la faveur d'interprétations plus ou moins élastiques de la loi, et après accord avec les cantons, de résoudre les cas de rigueur en les mettant au bénéfice de permis dits humanitaires. Cette méthode est floue; elle laisse planer l'incertitude, autant chez les requérants que dans la population suisse. Elle n'est pas de nature à entretenir la confiance nécessaire qui manque déjà trop entre les autorités et les citoyens. La solution globale permettrait de dire en toute clarté ce que les autorités décident et pourquoi.

Mais la solution globale présente aussi des inconvénients. Elle choque par son caractère indifférencié, elle crée des injustices, elle relève de l'arbitraire. En particulier, la version retenue par la commission ne tient pas suffisamment compte de ces inconvénients graves. A mon avis, elle présente trois faiblesses majeures. Elle est trop générale, elle risque de créer la confusion et elle donne aux requérants qui en bénéficient un statut par trop privilégié.

Tout d'abord, le risque de confusion. Alors qu'il convient d'agir et de décider en cette matière en toute clarté, le fait d'intégrer une solution globale dans la révision de la loi sur l'asile revient à mettre en péril l'ensemble de la révision. Or, nous sommes convaincus qu'il faut y procéder dans les plus brefs délais. Cette solution globale est un point de controverses, elle est combattue par de nombreux partisans de la révision, elle est en revanche admise par de nombreux adversaires de la révision. Il est donc non seulement légitime, mais nécessaire d'en faire un arrêté distinct de la révision, faute de quoi le débat relatif à la révision elle-même de la loi sombrerait dans la plus totale confusion. La clause référendaire permet même au peuple de se prononcer sans équivoque sur ce point précis.

Deuxièmement, il n'est pas équitable, à mes yeux, d'accorder, par la voie exceptionnelle d'une solution globale, un statut absolument équivalent à celui qui est réservé aux requérants qui répondent effectivement à la définition du réfugié.

Troisièmement, les critères retenus pour l'octroi à ces requérants anciens d'un statut de réfugiés sont trop généraux. En fait, il n'y en a qu'un seul, et c'est la date de dépôt de leur demande. Cela ne nous semble pas permettre un certain nombre de distinctions indispensables. A cet égard, la proposition de M. Günter maintient deux des inconvénients que je viens de citer, en écartant l'ambiguïté qui naîtrait de la confusion dans un seul texte de cette solution globale avec les autres points de la révision.

Toutes ces raisons nous ont poussés à déposer cet amendement. Il propose en fait ce que j'appellerai un peu paradoxalement une solution globale individualisée. Tout d'abord, il s'agit d'un arrêté distinct qui règle cette question de façon indépendante des autres points des révisions auxquelles nous procédons. Il permet un débat spécifique sur cette question en toute clarté démocratique. Il réserve expressément le vote référendaire.

Ensuite, le statut offert aux bénéficiaires de la solution globale se distingue de celui des réfugiés à proprement parler. Je reprends sur ce point le reproche qui m'a été fait par M. Lüchinger: je crois que, tout en assurant une certaine stabilisation de la situation des requérants de longue date par rapport à l'incertitude dans laquelle ils sont actuellement, leur autorisation de séjour reste révocable, et c'est un avantage pour le cas où ils ne répondraient plus aux autres critères définis dans l'arrêté.

Enfin, les bénéficiaires devraient satisfaire à des critères

précis. Outre la date du dépôt de leur requête, ils ne devraient pas être recherchés en Suisse pour des infractions pénales de droit commun, et ils devraient également pouvoir démontrer qu'ils entendent poursuivre des efforts d'intégration à notre société, notamment sur le plan professionnel et sur le plan scolaire pour leurs enfants. C'est là le caractère individualisé de la solution globale que je vous propose. J'entends déjà l'objection. Un traitement individuel des dossiers éliminerait un des avantages essentiels de la solution globale; il ne permettrait plus d'alléger le travail de l'administration. Les piles de dossiers ne diminueraient plus, dit-on. En réalité, le travail de l'administration sera considérablement allégé, car le critère le plus difficile à apprécier, dans l'examen actuel d'un dossier de requérant d'asile, serait écarté. Ce critère est celui de la vérification de la menace à laquelle le requérant est exposé dans son pays d'origine. C'est aujourd'hui ce qui ralentit le plus l'avancement des dossiers. Avec la solution que je vous propose, les dossiers continueront certes à devoir être examinés un à un, mais les critères qui permettent d'octroyer l'autorisation provisoire prévue sont beaucoup plus simples à apprécier et dépendent d'informations directement accessibles sur place. L'administration serait donc bel est bien allégée.

Je précise encore deux points importants de ma proposition. D'une part, l'octroi d'une autorisation provisoire, en règle générale, suspend la procédure d'examen de la requête d'asile. Toutefois, le requérant peut, s'il le fait expressément, demander la poursuite de cette procédure mais il s'expose, dans ce cas - et je reviens sur une des objections de M. Lüchinger - au risque d'un refus, auquel il s'engage par là-même à se plier le cas échéant. D'autre part, je précise que les autorisations provisoires ne sont pas imputables sur les contingents des travailleurs étrangers dont disposent les cantons. Ces derniers, en effet, doivent pouvoir poursuivre la politique économique qu'ils ont définie. Or, l'octroi des autorisations de travail à des étrangers, dans le cadre étroit des contingents que leur fixe l'autorité fédérale, est un instrument important de cette politique. Elle ne doit pas être perturbée par l'accueil des requérants d'asile.

Une dernière chose encore, à savoir le nombre de requérants qui pourraient bénéficier de cette solution globale. On en compte un ordre de grandeur de 3000. Ce chiffre n'est ni dérisoire, ni disproportionné. A noter que ces bénéficiaires potentiels se concentrent pour l'essentiel dans trois ou quatre cantons. Or, ces cantons sont précisément ceux qui souscrivent à une solution globale, voire qu'ils appellent expressément de leurs vœux, car ils sont confrontés aux difficultés d'exécution des décisions fédérales, dont j'ai parlé tout à l'heure. Il serait regrettable que les cantons qui ne seraient pas concernés par cette solution, puisqu'ils n'abritent sur leur territoire aucun ou très peu de requérants d'asile de longue date, veillent empêcher ceux qui ont besoin de cette solution de disposer de cet instrument pour détendre la situation actuelle qui est pénible et choquante. Telle sont les raisons pour lesquelles je vous invite, avec le groupe libéral, à souscrire à la proposition que j'ai déposée.

Le président: Douze orateurs se sont inscrits. Je vous propose maintenant de clore la liste.

Oehen: Ich sehe mich gezwungen, hier eine zum zweiten Mal geäußerte, unannehmbare Unterscheidung durch Herrn Günter zurückzuweisen. Wenn Herr Günter hier erklärt, die NA sei überhaupt nicht interessiert, dass die Missstände im Vollzug unseres Asylgesetzes behoben werden könnten, wir seien vielmehr daran interessiert, dass alles beim alten bleibe, ist das beleidigend, Herr Günter. Hören Sie jetzt zu: Es ist eine Beleidigung! Wir haben immer und immer wieder betont, dass wir hinter jeder Verbesserung des geltenden Asylgesetzes stehen. Wir wären deshalb auch unglücklich, wenn wir wegen des Einführens einer Globallösung diese Verbesserung des Gesetzes zu Fall bringen müssten. Aus diesem Grunde sind wir auch keineswegs Gegner des vorgeschlagenen speziellen Bundesbeschlusses.

ses zu einer Globallösung. Auf diese Weise könnten wir nämlich die Verschlechterung aufgrund einer Globallösung bekämpfen und brauchten dabei nicht die Verbesserungen mitzubekämpfen.

Ich erkläre hier in aller Form, dass es der Nationalen Aktion in ihrer Politik nur darum geht, die erkannten, von uns allerdings schon frühzeitig vorausgesagten Mängel und Fehler der geltenden Asylordnung zu verbessern.

Nussbaumer: Die CVP-Fraktion ist in der Frage dieser kleinen Globallösung geteilt und hat daher Stimmfreigabe beschlossen. In ihrem Thesenpapier vom 9. November 1985 schreibt die CVP zu dieser Frage: «Kollektiventscheide, die dem Ziel der Erledigung mehrjähriger Pendenzen dienen und die Anwesenheit der betreffenden Geschwister in der Schweiz regeln, sind grundsätzlich unerwünscht. Positive Kollektiventscheide können ausnahmsweise im Sinne einer Notlösung in Betracht gezogen werden. Positive Kollektiventscheide sind grundsätzlich aus rechtstaatlichen Erwägungen nicht erwünscht, indessen könnte ausnahmsweise eine solche Massnahme dann in Betracht gezogen werden, wenn es sich um eine sehr grosse Zahl alter Verfahren handelt und wenn aus Zumutbarkeitsgründen mit einer Wegweisung bei negativem Ausgang ohnehin nicht mehr zu rechnen wäre.» Am 27. August 1985 sprachen sich zwar nur die Westschweizer Kantone sowie St. Gallen, Schwyz und Appenzell AR für eine Globallösung aus. Herr Kollege Wyss hat es richtig gesagt: Die kleine Globallösung brächte Basel keine Entlastung, weil diese Fälle vorwiegend in der Westschweiz hängig sind. Nach Angaben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, die ich hier bestens verdanke, sind noch 66 Fälle aus dem Jahre 1980, 168 Fälle aus dem Jahre 1981 und 1810 Fälle aus dem Jahre 1982 hängig. Total würde die Kollektivlösung nach dem Mehrheitsvorschlag der Kommission 2064 Personen – Stand 31. Dezember 1985 – betreffen. Hierbei sind neun Fälle von Tamilen inbegriffen. Diese Gesuche könnten in einem raschen Verfahren ohne viel Bürokratie geprüft werden. Zurückzuweisen wären jene Ausländer, die sich eines Vergehens schuldig gemacht haben. Auf Gesuche, die bereits abgelehnt sind, wäre nicht mehr einzutreten. Die meisten der 2064 Personen, die vor dem 1. Januar 1983 ihr Gesuch einreichten und nun schon über drei Jahre in der Schweiz sind, entfallen auf die Westschweizer Kantone. Es ist darum mehr als begreiflich, dass diese Minderheit mit den alten Gesuchen aufräumen wollte. Dem Bundesrat ist es heute nicht mehr ganz geheuer, dass er damals nicht besser auf jene welsche Minderheit gehört hat. Dies geht aus einer Zeitungsmeldung der NZZ vom 21. Februar 1986 hervor. Dort stand, Frau Bundesrätin Kopp habe mit der Genfer Regierung vereinbart, zwischen alten und neuen Gesuchen zu unterscheiden. Staatsrat Grobet hat dann – nach NZZ – der Presse erklärt, langjährigen Asylanten seien humanitäre Aufenthaltserlaubnisse zu erteilen. Diese Praxis führt zu unterschiedlicher kantonaler Behandlung und zu willkürlicher Auslegung, was neue und alte Fälle sind. Sind alte Fälle solche, die vor 1985, oder sind es solche, die vor dem 1. Januar 1984 eingereicht wurden? Hier wird natürlich der Abkürzung des Verfahrens durch separate Aufnahmemöglichkeiten Tür und Tor geöffnet. Die kleine Globallösung der Kommissionsmehrheit ist sauberer und einheitlicher, sie verhindert ausserdem, dass jene Leute, die durch Beschwerden erreichen, dass ihre Fälle zu alten Fällen werden, nicht mit einer bevorzugten Behandlung rechnen können. Die bundesrätliche Lösung für Genf geht viel weiter und könnte eher zu Gegenreaktionen führen. Wenn nämlich alles alte Fälle sind, – auch die aus den Jahren 1983 bzw. 1984 – handelt es sich nicht mehr um 2000 Fälle, sondern um 5400 bzw. um 8500. Das geht zu weit. Nach der bundesrätlichen Lösung kommen abgewiesene Rekurrenten, die alle Instanzen durchlaufen, zu besserem Recht. Da ist die Rechtsgleichheit viel eher in Frage gestellt als mit der Zäsur eines bestimmten Datums. Jenen, die diese kleine Globallösung ablehnen und bei jeder Gelegenheit vom Referendum, von Recht sprechen, möchte ich sagen, man kann ein Refe-

rendum auch herbeireden, sozusagen als Rufmord für jede menschenwürdige Asylpolitik in diesem Land. Aus verfahrensökonomischen Gründen und im Interesse der Gleichbehandlung der Gesuche im ganzen Land bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen. Diese geht weniger weit als die bundesrätlichen Sondereinbarungen mit den einzelnen Kantonen. Herr Hösli sprach von den Ungerechtigkeiten einer Globallösung. Die Zugelassenen – so meinte er – würden gegenüber Ausländern, die bei uns arbeiten, krass bevorzugt. Das kann auch der Fall bei der Lösung sein, die jetzt in Genf angewendet worden ist.

Herr Wyss hat ebenfalls gesagt, die Globallösung sei für die Deutschschweizer Kantone nicht von Belang. Ich möchte doch feststellen, dass wir, wenn das ein Problem in der Westschweiz ist, nach alter Solothurner Art gewöhnt sind, den Minderheiten mehr zu geben als ihnen gehört, damit sie nicht zu kurz kommen. Wir müssten vielleicht in dieser Frage mehr auf die welsche Schweiz achten und ihr etwas mehr Verständnis entgegenbringen, so dass sie nicht zu kurz kommt. Der Antrag Coutau ist Ausdruck des Unbehagens, welches die Westschweizer Kantone angesichts der Ablehnung jeder Globallösung empfinden mussten. Die CVP selber lehnt den Antrag Coutau ab, weil er zu kompliziert ist. Sie meint, er könnte auch im Rahmen des ANAG verwirklicht werden. Der Antrag Friedli geht uns eindeutig zu weit. Ich bitte Sie, dem Mehrheitsantrag zuzustimmen. Die CVP hat – ich sage das ganz klar – Stimmfreigabe beschlossen. Ich persönlich bin für den Mehrheitsantrag.

M. Frey-Neuchâtel: Je voudrais dire ici mon inquiétude. La solution globale, c'est le risque de la paralysie totale et la certitude de l'arbitraire. Certes, lorsque cette proposition a été faite par Mme Kopp, conseillère fédérale, on pouvait penser que c'était une solution sinon très juste du moins efficace, propre à éviter des drames humains. Mais le pragmatisme implique le consensus. Or, cette solution a été rejetée par une grande majorité de cantons et ce refus doit être pour nous un indicateur précieux. Il nous permet d'apprécier l'état d'esprit, le climat dans lequel se déroulerait une votation fédérale intervenant à la suite d'un référendum. Si la solution globale était approuvée, le référendum serait lancé à coup sûr contre la révision de la loi. Le rejet d'une telle solution par le peuple ne ferait alors aucun doute. Deux ans auraient été perdus et ce serait la paralysie totale. Le Conseil fédéral serait dans l'impasse. Les mêmes problèmes humains se poseraient avec plus d'acuité. Il faut dès lors arrêter de légiférer hors des réalités de ce pays.

Les propositions de MM. Coutau et Günter entraîneraient, elles, une paralysie partielle de la procédure d'examen des demandes de réfugiés. L'arrêté fédéral nous est présenté comme un paratonnerre. Quant à moi, je pense qu'il est plus sage d'éviter les foudres du référendum populaire en refusant la solution globale. Je ne pousse en effet pas le masochisme politique jusqu'à construire de toutes pièces une scène sur laquelle M. Ruf pourra jouer son triste rôle.

La solution globale, c'est la paralysie de la procédure, ai-je dit. C'est aussi l'arbitraire. Quelque 3000 demandes datent d'avant janvier 1983. L'expérience, statistiques à l'appui, démontre que 80 pour cent de ces demandes devraient être refusées. Grâce à la solution globale, plus de 2400 faux réfugiés bénéficieraient ainsi d'un traitement d'exception. Ce serait injuste à l'égard des autres personnes refoulées, injuste aussi envers les travailleurs immigrés contingents très sévèrement. Cela dit, nous savons qu'il y a parmi les demandes présentées avant 1983, notamment, des cas difficiles sur le plan humain. Mais nous savons aussi que Mme Kopp, conseillère fédérale, et son département s'attachent à les résoudre. Le département n'est ni aveugle ni inhumain. Après tout, les partisans de la solution globale n'ont pas le monopole du cœur. C'est dans cet esprit que je vous invite à voter pour la minorité Lüchinger et à refuser toutes les autres propositions.

Hösli: Die SVP-Fraktion lehnt in Übereinstimmung mit den Kantonen die Globallösung ab. Ich habe mich bereits

gestern beim Eintreten gegen sie gewandt. Ich möchte nicht wiederholen, was ich bereits ausgeführt habe. Ergänzen muss ich aber, dass der Kommissionsvorschlag der sehr strengen Praxis bei der Umwandlung von Saison- in Jahresbewilligungen widerspricht. Meines Erachtens würde mit der Neuregelung der Kommissionsmehrheit die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Ausländerpolitik schlechthin in Frage gestellt. Es bleibt noch in Erinnerung zu rufen, dass in der Rezession der siebziger Jahre Zehntausende unbescholtener Ausländer aus wirtschaftlichen Gründen gezwungen waren, die Schweiz ohne Rücksicht auf ihre Integration zu verlassen. Der vorgeschlagene Artikel ist demnach aus grundsätzlichen Erwägungen abzulehnen. Es ist unbedingt daran festzuhalten, dass einzig die Flüchtlingseigenschaft und die Zumutbarkeit einer Rückkehr ins Heimatland darüber entscheiden, ob ein Asylbewerber in der Schweiz bleiben kann. Anlässlich der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 28. Februar 1986 hat Frau Bundesrätin Kopp zugesichert, dass der Bundesrat die Einwände der Kantone ernst nehme und deshalb die Globallösung nach reiflicher Prüfung ebenfalls ablehne. Wie mir mehrere Polizeidirektoren, darunter auch der Präsident der Konferenz, zusicherten, wurde diese Erklärung mit grosser Befriedigung zur Kenntnis genommen. Kein einziger Kantonsvertreter hat noch etwas eingewendet, also auch kein Justiz- oder Polizeidirektor eines welschen Kantons. Die Schweizerische Volkspartei, in deren Namen ich hier spreche, fände es politisch bedenklich, wenn sich der Nationalrat über eine so klare, einstimmige Haltung der Kantonsregierungen hinwegsetzen würde. Ich spreche von den Kantonsregierungen, weil es klar ist, dass die Departementsinhaber ihre Stellungnahme durch die Gesamtbehörde genehmigen lassen. Wer garantiert übrigens, dass nicht ein paar Jahre später wieder eine solche Übung durchgeführt werden müsste? Das ist staatspolitisch gefährlich. Der neue Absatz 4 von Artikel 53 ist aus diesen Gründen abzulehnen. Dasselbe gilt für die Anträge Coutau, Günter und Friedli.

Oehen: Im Namen unserer Fraktion erkläre ich Ihnen, dass wir jede Form der Globallösung bekämpfen werden. Die rechtlichen Probleme sind in dieser und der gestrigen Debatte schon zur Genüge dargelegt worden. Im Grunde genommen sind wir uns alle einig, dass aus rechtlichen Erwägungen eine derartige Lösung nicht durchgeführt werden kann. Bleibt also die Frage nach der humanitären Begründung. Wenn hier behauptet wird, wenn jemand drei, vier oder fünf Jahre in diesem Lande gewesen sei, sei sein Assimilationsgrad schon derart hoch, dass eine Rückkehr in seine Heimat unzumutbar sei, so widerspricht das sämtlichen Erfahrungen, die Sie, die wir, die Tausende von Schweizern in ihrer Vergangenheit am eigenen Leib gemacht haben. So rasch findet eine Assimilation in einem anderen Land nicht statt und so rasch werden die Wurzeln, die man in seinem Heimatland hat, nicht abgeschnitten. Wenn diese Gesuche nun erledigt werden und dabei festgestellt wird, dass die Voraussetzungen für ein Asyl nicht vorhanden sind, bedeutet das, dass diese Leute gar nicht echt gefährdet sind und deshalb auch in ihr Herkunftsland zurückgehen können. Es ist also nicht so, dass ihnen etwas zugemutet wird, das als Gefährdung ihrer Existenz ausgelegt werden könnte. Es trifft höchstens zu, dass sich die wirtschaftliche Situation in vielen Fällen wieder verschlechtert. Aber Sie haben hier allesamt betont, dass wirtschaftliche Ueberlegungen nicht Grund dafür sein können, den Flüchtlingsstatus zu gewähren. Darüber sollten wir uns klar werden.

Mir scheint, dass in diesen Bemühungen das schlechte Gewissen dieses Rates zum Ausdruck kommt, das schlechte Gewissen darüber, dass wir es trotz eindringlicher Begehren und trotz eindringlicher Mahnungen zu Beginn der achtziger Jahre verpasst haben, rechtzeitig zu reagieren und keinen Pendenzenberg im heutigen Umfang entstehen zu lassen. Es ist nun aber staatspolitisch unannehmbar, wenn man sein eigenes Gewissen, das zu Recht im Innern pocht, dadurch beruhigen will, dass man etwas tut, was rechtlich

nicht haltbar ist. Damit schafft man einen zweiten Grund für ein schlechtes Gewissen und kann es so nicht beruhigen. Es gibt nur eine vernünftige Lösung, und die ist von Frau Bundesrätin Kopp genügend aufgezeigt worden: nämlich mit aller Nachdrücklichkeit dafür zu sorgen, dass dieser Pendenzenberg rasch abgebaut wird und dass die einzelnen Gesuche möglichst rasch, korrekt und unvoreingenommen behandelt, kontrolliert und entschieden werden und die Entscheide vollzogen werden. Etwas anderes ist nicht annehmbar. Wir bitten Sie, alle Vorschläge zu einer Globallösung in Uebereinstimmung mit der Haltung der Kantonsregierungen und einem grossen Teil der Redner in diesem Saal abzulehnen.

Frau Fetz: Ich beantrage Ihnen im Namen der POCH/PdA/PSA-Fraktion, die sogenannte Globallösung zu unterstützen. Sogenannt deshalb, weil mir das Wort gar nicht gefällt, denn global ist die Sache nicht. Wir werden selbstverständlich den grosszügigeren Antrag von Frau Friedli unterstützen, wonach Asylbewerber und -bewerberinnen, die ihr Gesuch vor dem Jahresende 1983 eingereicht haben, nicht weggewiesen werden dürfen. Die Sache scheint mir klar: Hier wurden menschliche Härtefälle produziert, bewusst bei Menschen in Kauf genommen, die schon lange bei uns sind und sich zum Teil integriert haben, die ihre Familien hier haben, hier arbeiten, deren Kinder die Schweizer Schulen besuchen. Dieses Leben sollte nicht gefährdet werden, indem man die Menschen zurückweist. In dieser Debatte haben alle immer wieder betont – auch jene, die das Asylgesetz bis zur Unkenntlichkeit verschärfen wollen –, dass für sie die humanitäre Lösung im Vordergrund stehe, dass das Boot noch nicht voll sei, dass man nur für die Zukunft vorsorgen wolle, damit nicht so viele kommen. Das war doch die Argumentation. Effizienz und Humanität waren die strapazierten Schlagworte, die an und für sich schon ein Widerspruch sind. Man will effizient sein und betont gleichzeitig, dass die Humanität dabei nicht auf der Strecke bleiben darf. Nun wäre es endlich an der Zeit, bei dieser ganzen Revision das Wort Humanität auch einmal mit Inhalt zu füllen, damit es nicht nur eine leere Floskel bleibt. Es ist der einzige Beschluss, den wir heute in dieser ganzen Revision fassen, der wirklich ein Stückchen Humanität bringen würde. Sie haben das ganze Asylgesetz in den letzten zwei Tagen derart verschärft, dass eine menschliche Geste hier wohl angebracht wäre, sonst müssen wir glauben, dass die ganze Operation eben doch nur aus wahlpolitischem Opportunismus vorgenommen worden ist, dass unser einstmals liberales Asylgesetz allein deshalb verschärft worden ist, dass die menschlichen Aspekte hingegen für Ihre Entscheidung gar keine Rolle spielen.

In diesem Zusammenhang möchte ich mich einmal ganz explizit an die CVP wenden, die in dieser Frage offenbar gespalten ist und es tatsächlich in der Hand hätte, dieser Globallösung zum Durchbruch zu verhelfen. Tun Sie doch dem C in Ihrem Parteinamen wieder einmal wirklich Ehre an! Denken Sie doch wieder einmal an christliche Traditionen! In diesem Fall wäre das durchaus angebracht. Humanität kann man nicht immer nur zitieren. Man muss auch real etwas dafür tun. Hier hätten Sie die Möglichkeit. Ich bitte Sie, den Antrag von Frau Friedli – sonst zumindest die Kommissionsmehrheit – zu unterstützen, die Anträge Günter und Coutau aber abzulehnen, weil ein separater Bundesbeschluss uns in dieser Sache nicht weiterbringen würde.

Wyss: Schon im Eintretensvotum habe ich betont, dass aus meiner Sicht und aufgrund von Besprechungen, die ich mit Behörden in meinem Kanton hatte, eine Globallösung nicht in Frage kommt. Auch wenn von den 3058 Asylgesuchen aus unserem Kanton 770 von anderen Kantonen übernommen werden, was wir dankbar anerkennen, bleiben rund 2200 Gesuche übrig. Davon würden etwa 300 unter die vorgeschlagene Globallösung fallen.

Schon die Grenzziehung des 1. Januar 1983 ist willkürlich. Ich möchte aber die Argumente, die Herr Lüchinger vorbrachte, schon aus Zeitgründen nicht wiederholen. Bei

späterem Familienzug ist es doch so, dass sich die Anzahl der Ausländer wiederum erhöht, was für einzelne Quartiere, beispielsweise in unserer Stadt, nicht mehr zumutbar ist. Ich muss einmal mehr betonen, dass Asylpolitik ein Teil der Ausländerpolitik ist. Das ist vielleicht in der ganzen Diskussion etwas verlorengegangen. Man muss Ausländerpolitik und Asylpolitik global sehen. Und alles, was wir tun, ist in dieser Angelegenheit interdependent.

Im übrigen betone ich, dass es, aufgrund der vermehrten Einstellungen von Personal, denen wir ja im November zugestimmt haben, nötig ist, bei Fällen, die offensichtliche Härtefälle sind, Toleranz zu üben. Beispielsweise, wenn die ganze Familie bereits seit Jahren hier ist, wenn die Kinder die Schule besuchen usw. Ich bin überzeugt, dass es Herrn Arbenz gelingen wird, die nötigen Kriterien festzulegen, welche solche Härtefälle umschreiben können. Es gibt eben auch Härtefälle nach dem 1. Januar 1983, nicht nur vor dem 1. Januar 1983.

Ich bitte Sie deshalb, alle Anträge zur Globallösung abzulehnen und den Behörden zu vertrauen, dass sie Härtefälle raschmöglichst und grosszügig lösen.

M. Berger: Le débat sur la solution globale envisagée à l'article 54 nouveau, alinéa 4, est la conséquence d'erreurs ou de lenteurs administratives que nous avons commises en matière d'accueil ou de dispositions légales ne nous permettant pas de répondre aux demandeurs d'asile dans les délais normaux. En conséquence, il m'apparaît qu'il n'appartient pas aux requérants eux-mêmes d'assumer nos manquements. L'intention de la majorité de la commission ne peut pas être considérée comme une attitude de faiblesse, au contraire. Reconnaissons qu'une erreur a été commise mais ne perdons pas notre temps à en chercher les causes. Songeons un instant à toutes les personnes, toutes les familles qui vivent depuis longtemps chez nous. Ces personnes ont eu largement le temps de s'intégrer dans notre société et de recommencer une carrière. Tout à coup, elles verraient leurs efforts de plusieurs années réduits à néant à cause de nos manquements.

Sur le fond de la question qui nous occupe, nous avons été tentés, dans un premier temps, de suivre la majorité de la commission. Cependant, cet article n'a pas le mérite de la clarté, il définit mal l'intention recherchée et créerait des inégalités entre les demandeurs eux-mêmes. Aussi préférons-nous soutenir le projet d'arrêté fédéral de M. Coutau qui, lui, a le mérite d'être clair et plus limitatif dans le bon sens du terme. Ce projet d'arrêté ne prévoit pas l'admission définitive, mais provisoire et renouvelable selon certaines conditions. Humainement, nous ne voyons pas comment nous pouvons nous dégager de nos responsabilités à l'égard des requérants qui remplissent les conditions requises par le projet de M. Coutau. Renvoyer des hommes et des femmes déjà enracinés dans notre pays n'est pas concevable. Il est trop tard. Passons sur les anciennes demandes sensibles et douloureuses, laissées trop longtemps en suspens, et oeuvrons pour que les dispositions que nous mettons en place aujourd'hui évitent de renouveler de telles erreurs. Ainsi, je soutiendrai le projet d'arrêté Coutau qui a le mérite de bien préciser le cas des requérants bénéficiaires de cette admission provisoire et qui introduit un peu d'humanité à l'égard de personnes vivant dans une incertitude angoissante. Je vous invite à faire de même.

M. Longet: Après le discours virulent de M. Frey, peut-être qu'un certain nombre d'entre vous ont été ébranlés quant à l'importance de cette solution globale pour les cantons romands. Pour nous, cette solution globale est d'une importance tout à fait primordiale et j'aimerais, à l'instar de M. Berger, soutenir la proposition de M. Coutau.

Nous nous demandons à quoi cela sert d'obliger des fonctionnaires à examiner l'un après l'autre des milliers de dossiers alors que, pratiquement, toutes les décisions qu'ils prendront seront ensuite politiquement et moralement inexécutables. On pourra peut-être objecter que cela n'est pas leur problème puisque ce sont les cantons qui sont

chargés de l'exécution. Mais précisément il n'est pas normal de prendre des décisions qui ensuite ne sont pas exécutées. C'est un pur gaspillage des moyens relativement limités dont nous disposons pour examiner les dossiers.

Quant au fond, M. Berger vient de le dire, il s'agit d'une question humaine. Des personnes ont attendu trois, quatre, cinq, voire six ans, qu'on daigne étudier leur dossier qui est toujours sur une pile ou dans un tiroir. Entre-temps, ces personnes – ce sont des êtres humains! – ont pris racine chez nous, se sont fait des amis, ont trouvé du travail ont des enfants qui vont à l'école. Maintenant, on voudrait les pénaliser à cause de notre incapacité administrative à traiter les dossiers dans un délai normal. Il nous appartenait de nous donner les moyens de répondre dans les délais à leur requête. Si nous ne l'avons pas fait, ce n'est pas à eux d'en faire les frais.

La solution globale a comme autre avantage de permettre de tirer un trait sur ces cas que nous n'avons pas traités dans les délais. On dégagerait ainsi les moyens nécessaires pour examiner rapidement, efficacement et humainement les demandes nouvelles. En effet, que se passera-t-il si l'on continue à mélanger les anciens et les nouveaux cas? Les anciens, du moins une bonne partie d'entre eux, vont continuer à vieillir et les nouveaux vont suivre le même chemin. Cela ne résoud en tout cas pas le problème.

Certains d'entre vous craignent la réaction populaire. J'estime que la population est parfaitement à même de comprendre que nous devons nous montrer humains à l'égard de personnes qui sont restées ici parce que nous n'avons pas été capables d'examiner leur dossier, ce d'autant plus que ces personnes ont pris racine chez nous et, qu'en contrepartie, nous pourrions étudier efficacement et humainement les cas nouveaux. Cette attitude différente à l'égard des anciens dossiers et des nouveaux me paraît être une position claire politiquement et défendable face à la population qui a surtout peur qu'à l'avenir nous n'ayons pas les moyens de maîtriser un afflux nouveau. Les cantons romands doivent faire face à de nombreux cas de ce genre. Il n'est pas normal de nous obliger, par une disposition légale, à refouler ces requérants que nous sommes prêts à accepter. Cela nous crée des problèmes politiques et humains majeurs; rien ne vous oblige à les créer, les cantons romands vous seront reconnaissants de nous les éviter.

M. Brélaz: Evidemment, toute solution globale entraîne des cas limites. Toutefois, certains d'entre vous qui discutent de la personne arrivée le 4 janvier 1983 et non le 28 décembre 1982 semblent vouloir occulter un problème beaucoup plus fondamental. En fait, ils cèdent à ce que le rapporteur de langue française, qui paraît malheureusement avoir changé d'opinion sur ce point, a appelé «démon de l'Etat de droit» celui qui aurait nui à la version précédente de la loi sur l'asile. On vient d'apercevoir un autre démon: ceux qui ont voulu aller jusqu'à l'extrême dans la notion de moins d'Etat en refusant à l'époque les moyens de traiter les dossiers et qui, en application de leur principe de non responsabilité, trouvent aujourd'hui une tentation facile de dire: «De toute façon nous n'avons aucune faute en la matière.» Cette tendance, représentée essentiellement par M. Frey, veut céder en plus à ce que l'on croit, dans le cas présent probablement à tort, la volonté populaire; Monsieur Frey, cela relève d'un esprit «ni cran, ni coeur».

La question soulevée ici est un problème humain et de responsabilité partagée. Notre parlement et nos offices fédéraux étant dans l'incapacité de traiter ces cas ont créé des situations inhumaines – comme cela a été abondamment exprimé – notamment lors de renvois tardifs. C'est la raison pour laquelle nous sommes également obligés de tenir compte de la situation de ces gens. Il est très intéressant de constater – on pourrait peut-être le dire à M. Oehen et à l'Action nationale – que dans les cantons où ce problème est le plus courant, à savoir Vaud et Genève, là où les proportions de personnes touchées seraient importantes, il y a des particularités. Les gens se rendent compte à l'usage, et non en théoriciens comme beaucoup d'entre vous, que ce n'est

pas possible. Cela amène des positions très intéressantes. Ainsi, le Grand Conseil genevois a voté à l'unanimité une résolution demandant un traitement humanitaire des cas anciens. Je sais que le représentant de l'Action nationale, qui a été un groupe très présent lors des récentes élections vaudoises, ainsi que dans notre assemblée, au cours des débats télévisés, a affirmé être favorable, contrairement au parti suisse, à la solution globale. Là où les gens vivent la réalité, ils ne font pas seulement de la politique et on aboutit à des situations totalement différentes lors de prises de position. Par conséquent, nous pouvons aller très franchement dans cette voie au vu de ce qui se passe dans les cantons les plus touchés par une telle mesure.

Que faut-il choisir comme solution? A notre avis, il serait préférable de maintenir la solution globale dans la loi. Pourquoi? Pour deux raisons de politique référendaire. Premièrement, certaines organisations caritatives qui pourraient être tentées par un référendum contre cette loi, quelles que soient ses chances de succès, renonceraient probablement en cas de solution globale incluse dans le texte. Elles obtiendraient aussi quelques effets positifs. Deuxièmement, si l'Action nationale voulait lancer son référendum, elle prendrait le risque de laisser pourrir la situation et d'en assumer la responsabilité. Pour certains groupes, c'est donc une solution de facilité de séparer ces arrêtés. Néanmoins, si pour des raisons de politique supposée – car à mon avis c'est de la mauvaise politique – nous devons le faire, alors tout plaiderait en faveur de la proposition de M. Coutau plutôt que de celle de M. Günter. En effet, elle aurait l'avantage de rassurer un grand nombre de personnes. C'est la raison pour laquelle nous vous demandons de voter en priorité la suggestion de la majorité de la commission et ensuite, si nous devons malheureusement disjoindre les arrêtés, la proposition de M. Coutau.

M. Maître-Genève: Il est évidemment justifié que le Parlement évoque la question de la solution globale, reprenant ainsi un débat qui s'était tenu devant la Conférence des directeurs cantonaux de police. Je suis, pour ma part, favorable au principe d'une solution globale. La question que nous avons à examiner maintenant est de savoir si les modalités qui nous sont suggérées par la majorité de la commission sont satisfaisantes.

Je pense que la proposition de la majorité de la commission comporte un premier défaut, défaut qui a été bien vu par MM. Günter et Coutau: c'est précisément l'insertion de cette solution globale dans le cadre de la révision dont nous sommes saisis maintenant. Il ne faut pas, par les velléités référendaires que l'on nous a déjà annoncées, faire courir par la solution globale un risque que subirait en définitive la révision dans son ensemble.

Je crois en revanche, toujours à propos des modalités de cette solution globale, que nous devons raisonnablement tenir compte de l'avis qui a été exprimé par la Conférence des directeurs cantonaux à laquelle on a fait allusion. Il me semble que la solution proposée par M. Coutau tient compte précisément de cet avis dans la mesure où elle nuance singulièrement l'approche de la solution globale qui ne serait plus uniforme, aveugle et abstraite, mais qui serait légèrement individualisée et qui prendrait en considération des facteurs d'intégration importants.

Une approche différenciée des cas anciens se justifie pour des raisons humaines et pratiques. Les raisons humaines, nombre d'orateurs y ont fait allusion aujourd'hui, il est évident qu'un certain nombre de requérants qui se sont intégrés dans notre pays sur le plan professionnel, sur le plan social et familial, ne peuvent pas sans autre être reconduits à la frontière.

Sur le plan pratique, nous avons affaire à une situation exceptionnelle de retard, à un engorgement administratif que le droit, dans son application minutieuse, est aujourd'hui inapte à maîtriser. Nous devons donc prendre les mesures nécessaires à défaut de quoi la situation, quelles que soient la volonté et la diligence de l'administration, loin de s'améliorer, ne fera au contraire que s'aggraver. Je ne

peux pas m'empêcher à cet égard d'éprouver une certaine inquiétude à constater, quoi qu'on en dise, que les dossiers continuent à être traités par ordre d'ancienneté et que, par conséquent, les cas nouveaux d'aujourd'hui seront à coup sûr les cas anciens de demain.

La spirale dans laquelle nous sommes engagés, nous ne sommes pas près d'en sortir! On nous dit que les décisions humanitaires que pourrait prendre la Confédération, sur la base d'examen individuels de dossiers, pourraient conduire à des solutions adéquates. En réalité, cette procédure-là reviendrait concrètement au même résultat que ce que nous suggère M. Coutau, à une seule différence, c'est que le résultat en serait reporté très loin dans le temps et nous aurions ainsi, encore une fois, aggravé la situation. On nous dit – et c'est un argument sérieux effectivement – que dans un Etat de droit il n'est pas envisageable de procéder à des mesures d'exceptions telles que la solution globale. Nous ne pouvons pas sans autre négliger cet argument mais j'aimerais attirer votre attention sur un point très précis. Compte tenu des retards considérables que nous connaissons, compte tenu de l'engorgement évident que l'administration connaît, c'est actuellement que l'Etat de droit est en échec à propos du traitement des dossiers de demandeurs d'asile. C'est par une série de mesures, certes un peu drastiques, qu'il convient de rétablir une situation qui soit justement conforme à l'Etat de droit! Car dans un Etat fondé sur le droit, on doit traiter les dossiers dans des délais normaux.

La proposition de M. Coutau a un double avantage; d'une part, elle est concrète, pratique et, d'autre part, elle tient compte de l'avis exprimé par la Conférence des directeurs cantonaux de police. Il me semble, par conséquent, qu'il faut voter cette solution. Il est indispensable de sortir aujourd'hui de la spirale du blocage!

Zwygart: Ich unterstütze eine Pauschalregelung mit einem separaten Bundesbeschluss. Der Bundesrat hat versucht, mit dem Antrag einer Asyllösung damals den anstehenden Pendenzenberg der Asylanten abzubauen. Die Kantone lehnten es mehrheitlich ab – mit Ausnahme der Westschweizerkantone. Dass viele Welsche wieder hier am Pult gewesen sind, zeugt davon, dass dieses Problem speziell dort anzutreffen ist.

Herr Hösli hat es – mit anderen – in seinem Votum erneut unterstrichen: Die Kantone lehnen die Globallösung ab. Im Sinne eines rechtsstaatlichen Verfahrens bin ich der Auffassung, dass die Priorität jenen Gesuchen gelten muss, die seit zwei oder drei Jahren hängig sind. Diese sollten korrekt und speditiv erledigt werden. Es ist klar, dass wir als Staateswesen in dieser Frage anfänglich versagt haben. Wir waren nicht imstande, die Verfahren innert nützlicher Frist zu erledigen. Im Gegensatz zu Herrn Oehen komme ich aber zu einem anderen Schluss: Weil wir nicht in der Lage waren, dürfen wir nicht diejenigen strafen, die darunter zu leiden haben. Wer nun schon seit mehr als fünf Jahren, oft mit Frau und Kind, auf diesen Entscheid wartet, wird von einer Abweisung unmenschlich hart getroffen. Zur Vermeidung von menschlichen Härten befürworte ich deshalb eine Globallösung. Die rund 4000 betroffenen Personen werfen unsere Fremdarbeiterregelung nicht total um. Denn wer so lange in der Schweiz weilt, geht bestimmt mit irgendwelchen Begründungen einer Arbeit nach. Aufgrund der Möglichkeit einer Rückkehrhilfe, welche hoffentlich sinnvoll bekanntgemacht wird, wird der Rückkehrwillige mit grosser Wahrscheinlichkeit wieder in seine Ursprungsregion zurückkehren, selbst wenn er Asyl bekäme. Frau Bundesrätin Kopp hat im übrigen in der Eintretensdebatte bestätigt, dass trotz allem jeder Fall noch einzeln angesehen würde – allerdings mit anderem Vorzeichen. Dieses andere Vorzeichen, nämlich der Wille zu menschlichen Lösungen, scheint mir von entscheidender Bedeutung zu sein.

Im weiteren würde ich durchaus dem Antrag einer Globallösung zustimmen, die separat behandelt wird. Direkte Mitsprache in der Frage des Asyls ist irgendwann einmal fällig. Die spürbaren Aggressionen und die Polarisie-

rung durch gewisse Kreise erschwert die Arbeit mit den Asylanten, die bereits hier sind. Betreuer und betroffene Verwaltungen sollen ihrer Funktion in einer gewissen Ruhe nachgehen können. Mit einer Globallösung, scheint mir, können wir dazu einen minimalen Beitrag leisten.

Schliesslich möchte ich Sie bitten, aus einem ganz praktischen Grund einem separaten Bundesbeschluss zuzustimmen: Der Ständerat wird kaum auf alle die Entscheide im Asylgesetz einschwenken, die wir bis anhin getroffen haben. Ein langes Verfahren steht uns bevor. Ein separater Bundesbeschluss hingegen erlaubt ein beschleunigtes Verfahren in der Frage einer Pauschalregelung. Darum plädiere ich für eine separate Vorlage mit einer Pauschalregelung.

Braunschweig: Ich habe grosses Verständnis für die grundsätzlichen Einwände, die Herr Hösli namens seiner Fraktion vorgetragen hat. Ich teile sie weitgehend. Er hat aber einen Punkt nicht berücksichtigt: Die Tatsache, dass wir heute von einer Globallösung sprechen müssen, hat den berühmten Pendenzenberg zur Ursache, einen Berg, der bald einmal bekannter ist als das Matterhorn. Dieser Pendenzenberg ist keine Lösung, schon gar keine grundsätzliche. Er beinhaltet für viele Menschen sehr viel Willkür, bedeutet er doch für Tausende von ihnen, dass sie während Jahren keine Antwort auf ihr Gesuch bekommen, obwohl sie darauf Anspruch haben. Wir entscheiden heute nicht zwischen einer grundsätzlichen und einer opportunistischen Lösung, sondern zwischen zwei opportunistischen Lösungen: Welche der beiden ist weniger schlecht oder weniger nachteilig? Das bedeutet zwar nicht – wie jemand gesagt hat – den Bankrott des Staates, aber wir müssen uns eingestehen, dass auch unser Staat Schwächen hat.

Frühere Gesetzgeber haben diese Schwächen durchaus eingerechnet: Das schweizerische Staatsrecht kennt zahlreiche Einrichtungen, die darauf hinweisen, zum Beispiel die Möglichkeit, ein Gesetz rückwirkend zu erlassen, was rechtsstaatlich nicht in Ordnung ist. Es existiert das Dringlichkeitsrecht, auf das wir ausnahmsweise angewiesen sind. Wir haben gerade in dieser Gesetzgebung mehrheitlich beschlossen, Ausnahmegesetzgebung auch auf Friedenszeiten auszudehnen. Es gibt ausserordentliche Rechtsmittel, um Fehler, die diesem Staat unterlaufen, zu korrigieren; es sind Amnestie und Begnadigung vorgesehen, um Härten zu verhindern, die der Gesetzgeber gar nicht wollte oder nicht vorsah.

In der Kommission ist die Globallösung als Amnestie bezeichnet worden. Rechtlich scheint mir das allerdings sehr fragwürdig zu sein, denn der Begriff Amnestie stammt aus dem Strafrecht, und wir werden ja noch in dieser Woche – so unsere Traktandenliste es zulässt – über drei Amnestiebegehren sprechen müssen. Herr Fischer, unser Kommissionspräsident, hat sogar zur Theologie gegriffen und von einem Gnadenakt gesprochen. Ob das berechtigt ist? Gnadenakt heisst doch, dass Verschulden nur auf der einen Seite vorhanden ist. Gnadenakt setzt Göttlichkeit voraus. Wenn die Gnade von den Menschen her kommt, führt sie zu einer gönnerhaften Haltung. Ich schätze Gnade sehr hoch ein, aber nicht diejenige von Menschenhand.

Schlicht und einfach: Wir gestehen uns ein, es hat Schwächen gegeben, die wir korrigieren müssen. Von den vorgeschlagenen Möglichkeiten ist die Globallösung die am wenigsten schmerzliche.

Der Entscheid der kantonalen Polizeidirektoren ist kein Hindernis. Auch wenn wir sehr föderalistisch eingestellt sind, müssen wir uns doch sagen: Es handelt sich hier um eine Frage des Landes, nicht der Kantone, eine Frage also, für die unser Parlament zuständig ist. Wir leben heute in einem Bundesstaat, und nicht mehr in einem Staatenbund. Wir als Parlament sind deshalb zur Entscheidung aufgerufen.

Ein Stichtag, um Herrn Lüchinger zu antworten, ist immer problematisch. Aber auch Fristen sind problematisch, erst recht Verjährungsfristen. Auch sie können mit Willkür verbunden sein. Das müssen wir in Kauf nehmen. Ich gebe zu, es gibt Grenzfälle, die im einzelnen unrichtig gelöst werden. Die absolute Gerechtigkeit werden wir mit dieser oder jener

Lösung nicht erreichen. Sie aber haben doch etwas seltsam argumentiert, nämlich damit, dass es nur um einen Sechstel des Pendenzenberges gehe. Zahlenmässig haben Sie recht. Was jedoch heisst ein Sechstel? Ein Sechstel heisst 3000 Betroffene und 6000 bis 9000 Mitbetroffene und Mitbegünstigte. Wenn wir 9000 bis 12 000 Menschen oder vielleicht noch mehr (wenn wir dem Antrag Friedli folgen) helfen können, wenn wir für diese einen Beitrag zur Beruhigung und Entspannung leisten, sollten wir nicht aus staatsrechtlichen, sondern menschlichen Gründen dieser Globallösung zustimmen, im Sinne des Antrages von Kollegin Friedli oder im Sinne der Kommissionsmehrheit. Ich bitte Sie darum.

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: Ich habe Ihnen vorher dargelegt, warum die Mehrheit der Kommission für die Globallösung ist. Ich habe hier nichts weiteres beizufügen. Ich möchte einfach eine persönliche Erklärung abgeben. Als Kommissionspräsident habe ich ein Interesse, dass dieses Gesetz in Kraft gesetzt werden kann, und ich habe die grosse Befürchtung, dass es mit einer Globallösung zu Fall gebracht wird. Ich möchte Sie fragen, ob es gut ist, dass wir im Jahre 1987 eine Volksabstimmung über Asylfragen haben? Werden da nicht Emotionen geweckt, die für die Weiterentwicklung unseres Asylrechts sehr gefährlich sein könnten? Ich möchte alle diejenigen bitten, die nun so sehr für die Globallösung eintreten, auch politische Ueberlegungen zu machen: Wie wollen Sie im nächsten Herbst in die Wahlen einsteigen, wenn im Juni oder September über diese Fragen eventuell eine Volksabstimmung stattfinden wird? Das ist meine persönliche Auffassung, nicht die der Kommission. Ich möchte sie Ihnen einfach mitteilen.

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

*Schluss der Sitzung um 12.40 Uhr
La séance est levée à 12 h 40*

Vierzehnte Sitzung – Quatorzième séance

Mittwoch, 19. März 1986, Nachmittag

Mercredi 19 mars 1986, après-midi

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bundi

85.072

Asylgesetz. Revision Loi sur l'asile. Révision

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 305-hiervor – Voir page 305 ci-devant

Art. 53 Abs. 4 – Art. 53 al. 4

Fortsetzung – Suite

Bundesrätin **Kopp**: Ich danke zunächst all denjenigen, die sich heute morgen für eine menschliche Lösung für die sogenannten «alten Fälle» eingesetzt haben. Es besteht in diesem Saal eine weitgehende Einigkeit darüber, dass insbesondere Familien, die während langer Zeit in der Schweiz gelebt haben, deren Kinder hier in die Schule gehen, dass diese Menschen nicht ohne Not weggewiesen werden sollten. Ich wiederhole diesen Gedanken gegenüber allen, die sich in diesem Sinne eingesetzt haben. Dass bei Wegweisungen, der normalen Folge eines abgelehnten Asylgesuches, individuelle Härtefälle nicht zu vermeiden sind, liegt auf der Hand. Jeder wird seinen Fall als Härtefall empfinden. Aber ich wiederhole und stelle mit Genugtuung fest, dass die überwiegende Mehrheit der Meinung ist, dass bei Familien mit Kindern, die integriert sind, deren Leumund einwandfrei ist, deren Kinder in die Schule gehen, solche unnötigen Härten vermieden werden sollten. Sie wissen, dass wir den Kantonen letztes Jahr eine Globallösung vorgeschlagen hatten. Was bezweckte diese Globallösung? Ein Dreifaches:

Erstens wollte sie dazu beitragen, Härtefälle zu vermeiden. Zweitens sahen wir die Schwierigkeiten, die auf die Kantone zukommen, wenn es um den Vollzug solcher Wegweisungen geht. Drittens hofften wir, die Pendenzen ohne eine Personalaufstockung erledigen zu können.

Wir waren uns damals bewusst, dass es sich bei einer solchen Globallösung um ein grobes Instrument handelt. Ein Stichtag allein ist noch nicht entscheidend für einen Härtefall. Wir waren uns ebenfalls bewusst, dass wir mit dieser Globallösung in die kantonalen Kompetenzen eingreifen, und deshalb hat der Bundesrat seine Stellungnahme davon abhängig gemacht, wie sich die Kantone zu dieser Lösung stellen würden.

Wir haben – wie Sie wissen – diese Lösung ausführlich diskutiert. Diese Diskussionen wurden fortgesetzt, und noch vor wenigen Wochen sind die Justiz- und Polizeidirektoren zusammengekommen; der Widerstand gegen diese Lösung ist nach wie vor sehr gross. Nach wie vor müssen verfassungsmässige Ueberlegungen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Fremdenrecht beachtet werden. Auch Fragen der Rechtsstaatlichkeit und der Präjudizwirkung spielen eine Rolle.

Nachdem der Bund gerade im Bereich des Asyls auf eine gute Zusammenarbeit mit den Kantonen angewiesen ist, können wir einer solchen Lösung heute nicht zustimmen. Im einzelnen sprechen folgende Gründe gegen die vorgeschlagenen Lösungsvarianten:

Alle Anträge zur Regelung der Anwesenheit von Asylbewer-

bern – ausnahmslos alle – bedingen eine individuelle Prüfung sämtlicher pendenten Gesuche. Bei einigen Varianten ist sogar die Durchführung individueller Asylverfahren notwendige Voraussetzung einer Globallösung. Es ist deshalb nicht ersichtlich, inwiefern eine solche Regelung irgendwelche Arbeitseinsparungen bringen sollte. Im Gegenteil, es ist zu befürchten, dass bei einigen Varianten ein beträchtlicher administrativer Mehraufwand gegenüber dem vom Bundesrat vorgesehenen Verfahren entsteht, das ich Ihnen nachher eingehend erläutern werde und das eine weit bessere Lösung darstellt als die vorgeschlagenen Varianten.

Der Antrag von Herrn Nationalrat Coutau ist verfassungsmässig bedenklich. Er steht in Widerspruch zur Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen im Fremdenrecht. Insbesondere verwandelt er die im Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer zu regelnde Ersatzmassnahme der vorläufigen Aufnahme in einen besonderen Rechtsstatus, auf den, nach dem Bundesbeschluss, ein Anspruch entstände. Wir hätten demnach in Zukunft zwei Kategorien von vorläufig Aufgenommenen zu unterscheiden: die einen, deren Anwesenheit in der Schweiz als Ersatzmassnahme für eine unzumutbare oder undurchführbare Ausschaffung geregelt ist, und die anderen, die nach dem vorgeschlagenen Bundesbeschluss eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Diese würde nicht durch den Kanton, sondern – ohne verfassungsmässige Grundlage – durch den Bund erteilt.

Allen vorgeschlagenen Varianten ist gemeinsam, dass die rechtlichen Fragen, die sich im Anschluss daran stellen, nicht gelöst sind. Nationalrat Lüchinger hat in seinem Votum darauf hingewiesen. Das betrifft Fragen des Familiennachzuges, der Fürsorgezuständigkeit und anderes mehr. Die Variante von Nationalrat Günter ist keine Rechtsregel, sondern ein Programmartikel, der einlässlich konkretisiert werden müsste.

Nachdem alle diese Varianten Nachteile haben, die nicht unterschätzt werden dürfen, und ich sie deshalb zur Ablehnung empfehle, haben wir trotzdem das Problem: Wie erledigen wir diese alten Fälle, von denen heute morgen die Rede war?

Darf ich mir noch eine Vorbemerkung gestatten? Mehrere Sprecher haben gesagt, man solle einmal aufhören, die alten Fälle zuerst zu erledigen, weil sonst die neuen wieder zu alten Fälle würden: Ich lege Wert auf die Feststellung, dass 1985 92 bis 94 Prozent der neuen Gesuche, das heisst Gesuche, die im letzten Jahr eingegangen sind, behandelt wurden. Alte Gesuche wurden nur auf Ersuchen der Kantone oder der Hilfswerke, die mit einigen Fällen besondere Schwierigkeiten hatten, erledigt.

Was schlagen wir Ihnen als Ersatz für diese Globallösung zur Regelung dieser alten Fälle vor? Was wir Ihnen vorschlagen, ist ein flexibles und rationelles Verfahren, das dem Einzelfall bei weitem gerechter wird und nicht die Nachteile einer Globallösung hat.

Im Rahmen der individuellen Prüfung über das Vorhandensein der Flüchtlingseigenschaft werden alle persönlichen und individuellen Gegebenheiten geprüft, die im Falle eines negativen Ausgangs des Asylverfahrens für oder gegen eine weitere Anwesenheit des Ausländers bzw. der Ausländerin in der Schweiz sprechen.

Ich kann Ihnen dabei versichern, dass die langdauernde Anwesenheit eines Gesuchstellers, der sich den schweizerischen Verhältnissen angepasst hat, als ein positives Element gewürdigt wird. Andere Gegebenheiten habe ich Ihnen bereits genannt: Familien, eingeschulte Kinder, einwandfreier Leumund. Um diese Lösung, die wir Ihnen vorschlagen und die bereits praktiziert wird, zu verwirklichen, braucht es jedoch keinen Programmartikel in den Uebergangsbestimmungen des Asylgesetzes oder einen besonderen Bundesbeschluss. Die geltende gesetzliche Regelung, die in die Bestimmung über die vorläufige Aufnahme als Ersatz einer undurchführbaren Wegweisung übergeführt wird, ermöglicht angepasste Lösungen.

Nun möchte ich Ihnen zeigen, wie sich das bereits heute abspielt:

1. Wenn in der ersten Instanz festgestellt wird, dass eine Wegweisung unzumutbar oder nicht durchzuführen ist, dann wird bereits dort eine Internierung ausgesprochen, was allerdings zur Voraussetzung hat, dass der Asylbewerber auf ein weiteres Verfahren verzichtet.

2. Sie wissen, dass die Kantone vor einem Wegweisungsentscheid angefragt werden, ob sie gewillt sind, den Aufenthalt zu regeln. Wir haben immer wieder den Fall gehabt, dass ein negativer Préavis des Kantons kam; wenn es dann aber um den Vollzug ging, weigerte sich der Kanton. Das war eine unbefriedigende Situation. Der Grund war, dass in der Regel nur die Fremdenpolizei zu unseren Anfragen Stellung genommen hat. Wir haben nun den Kantonen mündlich und in einem Kreisschreiben nahegelegt, diese Anfragen nicht nur vom fremdenpolizeilichen Gesichtspunkt aus zu beurteilen, sondern eine Kommission einzusetzen, in der auch Vertreter der Hilfswerke anwesend sind, so dass die Prüfung umfassender vorgenommen werden kann. Das funktioniert in einigen Kantonen bereits einwandfrei.

Nun haben wir eine gewisse Uebergangssituation, bis sich das eingespült hat. Wir haben insbesondere in den Kantonen GE, VD, und NE endgültig abgewiesene Gesuche, bei denen die Kantonsregierungen der Meinung waren, man dürfe die Wegweisungen nicht vollziehen. Wir haben mit den entsprechenden Kantonsregierungen Kontakt aufgenommen und haben nicht etwa, wie Herr Nussbaumer das heute früh gesagt hat, quasi eine kantonale Globallösung angeboten, sondern wir haben die Kantone gebeten, uns diejenigen Fälle nochmals zu unterbreiten, bei denen sie der Meinung wären, die Leute sollten nicht weggewiesen werden. Wir haben diese Gesuche entgegengenommen. Wir haben sie sorgfältig geprüft, beziehungsweise wir sind daran, sie zu prüfen. Der Grossteil wird im Sinne dieser kantonalen Regierungen entschieden werden. Das gleiche gilt für den Kanton Waadt. Ich nehme an, dass Herr Nationalrat Bonnard darüber orientiert ist.

Die Globallösung hat auch ganz erhebliche Nachteile gegenüber einem individuellen Verfahren. Ich möchte Ihnen das an zwei Beispielen, an einem positiven und einem negativen, erläutern:

In der Lösung, die Herr Coutau vorschlägt, ist unter anderem das Kriterium Straffälligkeit enthalten: Straffällige sollen nicht bei uns bleiben. Das ist als Regel absolut richtig und wird auch so gehandhabt.

Was machen Sie aber im folgenden Fall? Es geht um eine Familie, die schon lange da ist, mit Kindern, die in die Schule gehen, nach langen Integrationsschwierigkeiten. Nun stellen Sie fest, dass die Mutter vor drei Jahren einen Ladendiebstahl gemacht hat! Mit der Lösung von Herrn Coutau wäre damit ein weiteres Verbleiben ausgeschlossen. Bei einer individuellen Prüfung können sämtliche Umstände gewürdigt werden.

Nehmen wir einen anderen Fall: Ein Schwarzarbeiter wird erwischt und soll die Schweiz verlassen. Einen Tag vor dem Ausschaffungstermin stellt er ein Asylgesuch, alleinstehend, ohne Familie. Vor dem 1. Januar 1983. Soll nun dieser Mann tatsächlich in den Genuss einer Globallösung kommen? Ich meine nein.

Das individuelle Verfahren, das wir Ihnen vorschlagen und das keine Gesetzesänderungen braucht, wird diesen Einzelfällen viel mehr gerecht, und vor allem entspricht es bereits der Praxis der Zusammenarbeit mit den Kantonen, die wir in den letzten Monaten aufgebaut haben. Diese Fragen, die sich stellten, waren ja sowohl für die Kantone als auch für uns neu. Wir haben sie jetzt gelöst.

Mit einer Zustimmung zur Globallösung im heutigen Zeitpunkt – ich betone: im heutigen Zeitpunkt, denn vor einem Jahr wäre ich darüber glücklich gewesen – lösen Sie nicht in erster Linie Härtefälle, sondern Sie schaffen Unsicherheit, Sie schaffen Verwirrung, und Sie wecken falsche Hoffnungen. Mit einer Globallösung provozieren Sie einen Abstimmungskampf, bei dem sehr leicht unheilvolle Allianzen entstehen könnten. Sie zerstören ein subtiles Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen, das funktioniert oder zu funktionieren beginnt und bei dem wir dem Wunsch, den Sie heute

früh geäußert haben, weit besser Rechnung tragen können. Das sind die Gründe, weshalb ich Sie bitte, sämtliche Vorschläge einer Globallösung abzulehnen und dem bundesrätlichen Antrag zuzustimmen.

Präsident: Zum Artikel 53 Absatz 4 liegen insgesamt fünf Anträge vor. Ich beantrage Ihnen das folgende Abstimmungsverfahren: In einer ersten Eventualabstimmung bereinigen wir den Stichtag, das heisst, wir stellen die Mehrheit dem Antrag Friedli gegenüber. In einer zweiten Eventualabstimmung stellen wir die beiden Bundesbeschlüsse Günter und Coutau einander gegenüber. In der dritten Eventualabstimmung stellen wir das Resultat aus der ersten dem Resultat aus der zweiten Abstimmung gegenüber. Sollte der Bundesbeschluss obsiegen, würden wir am Schluss dieser Vorlage die Detailberatung des betreffenden Bundesbeschlusses vornehmen und die Abstimmung mit Namensaufruf am Schluss vornehmen. Wenn man sich für das Gesetz entscheidet, findet die vierte Abstimmung, die Grundsatzabstimmung statt: Globallösung gemäss Kommissionsmehrheit oder keine Globallösung gemäss Kommissionsminderheit.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Friedli	34 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	116 Stimmen

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Günter	39 Stimmen
Für den Antrag Coutau	109 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	63 Stimmen
Für den Antrag Coutau	83 Stimmen

Präsident: In diesem Fall bereinigen wir den Antrag Coutau nach Beendigung dieser Vorlage. Wir haben nur noch über Ziffer II und III zu befinden.

Ziff. II und Ziff. III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II et ch. III

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	119 Stimmen
Dagegen	37 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Abschreibung – Classement

Präsident: Der Bundesrat beantragt im weiteren, zwei parlamentarische Vorstösse abzuschreiben. – Ein anderer Antrag ist nicht gestellt. Sie haben so beschlossen.

Angenommen – Adopté

Bundesbeschluss gemäss Antrag Coutau

Arrêté fédéral selon proposition Coutau

(Wortlaut siehe oben – Texte voir ci-devant)

*Detailberatung – Discussion par articles***Titel und Ingress, Art. 1–5**
Titre et préambule, art. 1 à 5*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble***Präsident:** Diese Abstimmung findet unter Namensaufruf statt.*Namentliche Abstimmung*
*Vote par appel nominal**Für den Bundesbeschluss (Antrag Coutau) stimmen die folgenden Ratsmitglieder:**Votent pour l'arrêté fédéral (Proposition Coutau):*

Ammann-St. Gallen, Berger, Biel, Bircher, Frau Blunschy, Bonnard, Bonny, Borel, Bratschi, Braunschweig, Brélaz, Butty, Carobbio, Cevey, de Chastonay, Christinat, Cottet, Coutau, Darbellay, Deneys, Dünki, Eggly-Genève, Euler, Fankhauser, Fehr, Fetz, Friedli, Gautier, Gloor, Grendelmeier, Günter, Gurtner, Herczog, Hubacher, Humbel, Jaeger, Jaggi, Jeanneret, Leuenberger-Solothurn, Leuenberger Moritz, Longet, Maeder-Appenzell, Magnin, Maitre-Genève, Massy, Mauch, Meizoz, Meyer-Bern, Müller-Aargau, Müller-Bachs, Nauer, Neukomm, Nüssbaumer, Oester, Ott, Petitpierre, Pini, Pitteloud, Rebeaud, Reimann, Renschler, Robbiani, Robert, Rohrer, Ruch-Zuchwil, Ruffy, Savary-Fribourg, Segmüller, Seiler, Stamm Judith, Stappung, Thévoz, Uchtenhagen, Vannay, Weber Leo, Weber Monika, Weber-Arbon, Weder-Basel, Wick, Widmer, Ziegler, Zwygart (82)

*Gegen den Antrag Coutau stimmen die folgenden Ratsmitglieder:**Votent contre la proposition Coutau:*

Aliesch, Allenspach, Ammann-Bern, Aregger, Aubry, Auer, Basler, Blocher, Bremi, Bühler-Tschappina, Bürer-Walensstadt, Candaux, Chopard, Cincera, Columberg, Cotti Flavio, Dirren, Dubois, Egli-Winterthur, Eng, Eppenberger-Nesslau, Etique, Fischer-Hägglingen, Fischer-Sursee, Flubacher, Frei-Romanshorn, Frey-Neuchâtel, Früh, Geissbühler, Giger, Giudici, Graf, Grassi, Hari, Hess, Hofmann, Hösli, Houmard, Hunziker, Iten, Jung, Kohler-Raoul, Koller Arnold, Kühne, Künzi, Landolt, Loretan, Lüchinger, Martignoni, Martin, Meier-Zürich, Müller-Meilen, Müller-Willberg, Nebiker, Nef, Neuenschwander, Oehen, Ogi, Perey, Pfund, Pidoux, Reich, Reichling, Revaclier, Rime, Röthlin, Rubi, Ruckstuhl, Ruf-Bern, Rutishauser, Rüttimann, Sager, Savary-Vaud, Schärli, Schmidhalter, Schneider-Luzern, Schnyder-Bern, Schüle, Soldini, Spälti, Spoerry, Stamm Walter, Steffen, Steinegger, Stucky, Tschuppert, Uhlmann, Villiger, Wagner, Wanner, Weber-Schwyz, Wellauer, Wyss, Zbinden, Zehnder, Zwingli (96)

*Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder:**Sont absents:*

Bäumli, Cantieni, Cavadini, Clivaz, Cotti Gianfranco, Couchepin, Dupont, Eggenberg-Thun, Eisenring, Feigenwinter, Gehler, Keller Anton, Lanz, Morf, Mühlmann, Müller-Scharnachtal, Oehler, Riesen-Freiburg, Risi-Schwyz, Salvioni, Schwarz (21)

Präsident Bundi stimmt nicht
*M. Bundi, président, ne vote pas***B**
Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers**Titel und Ingress, Ziff I Einleitungssatz**
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates**Titre et préambule, ch.I phrase introductive**
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral*Angenommen – Adopté**Streichung eines Begriffs**Antrag der Kommission*

Der bisherige Begriff «Toleranzbewilligung» wird gestrichen: (Art. 1, 4, 8 Abs. 1 und 2, Art. 15 Abs. 2, Art. 18 Abs. 3 und 5, Art. 19 Abs. 2)

*Suppression du terme «tolérance»**Proposition de la commission*

Le terme actuel de «tolérance» est supprimé: (Art. 1, 4, 8 al. 1 et 2, art. 15 al. 2, art. 18 al. 3 et 5, art. 19 al. 2)

*Angenommen – Adopté***Art. 7***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 9 Abs. 5***Antrag der Kommission*

Aufgehoben

Art. 9 al. 5*Proposition de la commission*

Abrogé

*Angenommen – Adopté***Art. 14***Antrag der Kommission***Abs. 1**

Der Ausländer kann auf Anordnung der zuständigen Behörde ausgeschafft werden:

a. nach rechtskräftigem Ausweisungs- oder Wegweisungsentscheid und nach unbenutztem Ablauf der ihm zur Ausreise gesetzten Frist;

b. im Falle der formlosen Wegweisung nach Artikel 12 Absatz 1.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3*Mehrheit*

.... mehr als 10 Tage dauern.

Minderheit

(Steinegger, Aubry, Bonnard, Fischer-Hägglingen, Flubacher, Hofmann, Lüchinger, Nef, Pidoux)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Carobbio***Abs. 2**

Hat der Ausländer die Frist, die ihm zur Ausreise gesetzt worden ist, unbenutzt verstreichen lassen, kommt Artikel 23 Absatz 1 zur Anwendung.

Abs. 3 und 4

Streichen

*Antrag Friedli***Abs. 3**

Die zuständige kantonale Behörde ordnet die Haft an. Der Ausländer darf auf Entscheid einer kantonalen richterlichen Behörde für höchstens 72 Stunden inhaftiert werden, damit die Massnahme vollzogen werden kann.

Art. 14*Proposition de la commission**Al. 1*

L'étranger peut être refoulé sur ordre de l'autorité cantonale compétente:

- a. après une décision d'expulsion ou de renvoi passée en force;
- b. dans le cas d'un renvoi dépourvu de formes en vertu de l'article 12, 1er alinéa.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3**Majorité*

.... excéder 10 jours.

Minorité

(Steinegger, Aubry, Bonnard, Fischer-Hägglingsen, Flubacher, Hofmann, Lüchinger, Nef, Pidoux)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Carobbio**Al. 2*

L'article 23, 1er alinéa, est applicable à l'étranger qui a laissé expirer le délai imparti pour son départ.

Al. 3 et 4

Biffer

*Proposition Friedli**Al. 3*

L'autorité cantonale compétente ordonne la mise en détention. L'étranger peut, sur décision d'une autorité judiciaire cantonale, être détenu pour une durée n'excédant pas 72 heures aux fins de garantir l'exécution de la mesure.

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: In Artikel 14 wird die Ausschaffung geregelt. Kommt ein Ausländer der Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz nicht nach, so kann er schon heute ausgeschafft werden. Absatz 1 hält fest, dass eine Weg- oder Ausweisung sofort vollzogen werden muss. In der Kommission stiess die Bestimmung insofern auf Opposition, als dargelegt wurde, dass eine Ausschaffung schon zu einem Zeitpunkt möglich sei, wo noch Rechtsmittel gegen einen Entscheid gegeben seien. Dies trifft zu bei Wegweisungen nach Artikel 19 des Asylgesetzes. In solchen Fällen wird meist die sofortige Vollstreckbarkeit angeordnet, um eine im Rückschubabkommen mit Nachbarstaaten festgelegte Frist für die Rücknahme einhalten zu können.

Die Kommission erachtet die sofortige Vollstreckung einer Wegweisung trotz noch gegebener Rechtsmittel für rechtsstaatlich bedenklich. Sie macht ein Rechtsmittel faktisch illusorisch. Die heutige Praxis, welche bei solchen Verfügungen fast ausnahmslos einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung zum vorneherein entzieht, ist nach der Mehrheit der Kommission unhaltbar und darauf angelegt, das gesetzlich vorgesehene Beschwerderecht auszuhehlen.

Die Mehrheit der Kommission schlägt deshalb vor, dass bei Wegweisungsverfügungen (Glocke des Präsidenten: Bitte um etwas Aufmerksamkeit!) die Ausschaffung erst dann angeordnet wird, wenn der entsprechende Entscheid rechtskräftig und die Beschwerdemöglichkeit ausgeschöpft ist.

Der Bundesrat und die Minderheit der Kommission – sie hat zwar keinen Minderheitsantrag formuliert – bekämpfen die neue Fassung von Artikel 14 Absatz 1, weil in bestimmten Fällen ein grosses Interesse besteht, eine Wegweisung nach Artikel 19 Asylgesetz wegen der genannten Rückübernahmefrist rasch zu vollziehen. Mit der neuen Bestimmung werde in vielen Fällen die Ausschaffung vereitelt.

Im Namen der Kommission beantrage ich Ihnen, der neuen Fassung auf der Fahne zuzustimmen.

In Absatz 2 wird eine Ausschaffungshaft verankert, um die heutigen Schwierigkeiten beim Vollzug von Entfernungsmassnahmen zu beheben. Diese Bestimmung gilt – das

müssen wir beachten – nicht nur für Asylbewerber, sondern ganz allgemein für Ausländer. Voraussetzung für einen Freiheitsentzug, welcher der Vorbereitung der Ausreise dient, ist, dass die Weg- und Ausweisungsverfügung vollziehbar ist. Eine Präventivhaft ist ausgeschlossen. Damit eine Haft – und es handelt sich hier um eine Vollzugshaft – verfügt werden kann, müssen gewichtige Anhaltspunkte vorliegen, die vermuten lassen, dass sich der Ausländer der Ausschaffung entziehen will.
Also wenn

Präsident: Wollen Sie daran denken, dass auch die Besucher auf den Tribünen ein Anrecht haben, das zu verstehen, was hier in diesem Rate gesprochen wird. (*Beifall*)

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: Also wenn Anhaltspunkte vorhanden sind, dass ein abgewiesener Asylbewerber oder ein anderer Ausländer untertauchen will, kann die Anordnung der Haft vorgenommen werden. Zur Anordnung sind die kantonalen Ausländerbehörden zuständig. Die Haft darf nur von einer kantonalen richterlichen Behörde über 48 Stunden hinaus verlängert werden. Die letztinstanzliche Anordnung einer Ausschaffungshaft durch kantonale Behörden kann nach den allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege mit Verwaltungsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden. Also rechtsstaatlich ist der Antrag des Bundesrates in Ordnung. Er widerspricht auch nicht der Menschenrechtskonvention.

Die Ausschaffungshaft war in der Kommission umstritten. Es gab Mitglieder, die überhaupt keine Ausschaffungshaft wollten. Mit 13 zu 7 Stimmen wurde ein solcher Antrag abgelehnt. In etwas abgeänderter Form nimmt Herr Carobbio diesen Antrag wieder auf. Ich beantrage Ihnen, diesen Antrag abzulehnen, da er den Beschlüssen der Kommission widerspricht.

Umstritten war aber auch die Dauer der Haft. Es wurden neben dem Antrag des Bundesrates, der 30 Tage vorsieht, Anträge auf eine Dauer von 72 Stunden und von 10 Tagen gestellt. Die Dauer von 72 Stunden war seinerzeit im abgelehnten Ausländergesetz enthalten. Dieser Antrag wird von Frau Friedli wieder aufgenommen. In der Kommission unterlag dieser Vorschlag mit 10 zu 4 Stimmen. Ich beantrage Ihnen deshalb im Namen der Kommission, den Antrag Friedli abzulehnen.

In der Hauptabstimmung obsiegte der Antrag auf 10 Tage gegenüber dem Antrag des Bundesrates auf 30 Tage mit 11 zu 9 Stimmen. Ich beantrage Ihnen deshalb, dem Antrag auf 10 Tage zuzustimmen.

Gegen den Vorschlag des Bundesrates wurde vorgebracht, der Freiheitsentzug sei ein schwerer Eingriff in die persönliche Integrität. Darum müsse die Haft so kurz wie möglich und nötig gehalten werden. Es sei ohne weiteres möglich, innert 10 Tagen die notwendigen Massnahmen und Vorbereitungen für die Ausschaffung zu treffen. Dieser Meinung wurde von der Verwaltung entgegengehalten, dass aufgrund der Erfahrungen in den Kantonen eine Dauer von 10 Tagen zuwenig wirksam sei. Man könne ebensogut darauf verzichten. Die Ausschaffung in weit entfernte Staaten brauche sehr viel Zeit. Man dürfe auch nicht vergessen, dass vor der Festlegung einer Ausschaffungshaft dem Ausländer eine angemessene Frist für die Ausreise gewährt werde. Wer die behördliche Verfügung verletze und gegen das Gesetz verstosse, der habe auch die Konsequenzen zu übernehmen. Zudem handle es sich hier um eine Maximalfrist, die nicht ausgeschöpft werden müsse. Auch in diesem Fall spiele das Prinzip des Non-refoulement.

Diese Einwendungen vermochten die Mehrheit der Kommission nicht zu überzeugen. Sie setzte die Würde des Menschen über den Vollzugsperfektionismus.

Ich beantrage Ihnen im Namen der Mehrheit eine Dauer von 10 Tagen. Die Meinung der Minderheit wird ebenfalls durch einen Antragsteller vertreten.

M. Pidoux, rapporteur: Rappelons d'abord que les modifications légales concernent tous les étrangers et non pas

seulement les requérants d'asile. L'article 14 traite de deux problèmes différents: l'un, moins important, dont nous avons beaucoup parlé en séance de commission, concerne la durée de la détention; l'autre introduit une disposition de fond. Suivant une proposition de M. Bäumlín, la commission a modifié l'article 14; elle prévoit expressément que les cantons ne peuvent refouler l'étranger qu'en cas de décision d'expulsion ou de renvoi passée en force. Ce principe général paraît incontestable.

Mais peut-être la commission n'a-t-elle pas pris en compte l'article 19 (inchangé) de la loi sur l'asile selon lequel le dépôt de la demande d'asile n'a pas d'effet suspensif dans les cas limitativement énumérés à l'alinéa 1er de l'article 19, en particulier si le requérant a séjourné dans un pays tiers. Ces situations font l'objet d'accords internationaux par lesquels les pays s'engagent à reprendre des personnes qui présentent ailleurs leur demande d'asile. Les filières clandestines, introduisant illégalement en Suisse des requérants d'asile, sont visées par l'article 19 de la loi sur l'asile. La commission a pensé qu'on ne portait pas atteinte à cette règle spéciale de la loi sur l'asile en modifiant la règle générale de l'article 14 de la loi sur les étrangers. Je crois avoir compris que la position de la commission n'est pas celle du gouvernement.

Le message du Conseil fédéral fait aussi allusion à ces requérants d'asile qui disparaissent dans la nature trouvant ainsi un refuge illégal lorsqu'une décision de refus d'asile est prise à leur endroit.

La détention, en vue du refoulement, concerne tous les étrangers. Une détention préventive est exclue puisque la décision de renvoi ou d'expulsion doit être définitive mais il faut encore, pour que l'on puisse procéder à l'arrestation, une forte présomption que l'étranger entend se soustraire au refoulement. La privation de liberté sert donc à préparer le départ. Ce n'est pas une pure mesure de police puisqu'elle doit être prolongée par un juge au-delà de quarante-huit heures. La majorité de la commission a jugé que sa durée maximum ne devait pas excéder dix jours.

Le Conseil fédéral, invoquant notamment l'avis de l'Association des chefs de police cantonale des étrangers, nous proposait une durée de trente jours. Cette période correspondrait aux nécessités de la pratique, notamment pour l'organisation des voyages „tës outre-mer qui nécessitent des documents de voyage.

C'est pourquoi, au nom de la majorité de la commission, je vous propose de rejeter les propositions de M. Carobbio et de Mme Friedli et d'en rester à celle de la commission.

Steinegger, Sprecher der Minderheit: Bei einem Durchschnitt von 80 Prozent negativen Asylentscheiden kommt der Ausschaffung in Zukunft eine grosse Bedeutung zu. Der Vollzug der Wegweisung und die Ausschaffung werden das entscheidende Vollzugsproblem der Zukunft sein. Im Gegensatz zur Asylgesetzrevision wird die Revision des ANAG eine sofortige Wirkung entfalten.

Wie geht nun eine Ausschaffung vor sich? Wenn der Asylgesuchsteller rechtskräftig abgewiesen ist, wird ihm mit diesem Entscheid eine Frist von in der Regel zwei Monaten zuzüglich angebrochenem Monat gesetzt, um auszureisen. Nach Ablauf dieser Frist kontrolliert die Fremdenpolizei, ob der Gesuchsteller noch anwesend ist. Wenn er noch anwesend ist oder wenn er später an einem anderen Ort auftaucht, kann die Fremdenpolizei die Ausschaffung anordnen. Die Ausschaffung ist eine Zwangsmassnahme, um den betreffenden Ausländer über die Grenze zu schaffen. Bei Schwarzarbeitern finden derartige Ausschaffungen täglich statt. Die Ausschaffung nach Italien ist dabei kein Problem. Der Ausländer wird von der Polizei abgeholt und in den Zug nach Chiasso gesetzt. Die Ausschaffung in andere Länder, mit denen wir keine gemeinsamen Grenzen haben, bietet aber Probleme. Es müssen unter Umständen Einreisepapiere beschafft werden, es muss der Flug organisiert werden. Wie sollen nun diese Papiere beschafft und der Flug gebucht werden, wenn gewichtige Anhaltspunkte vorliegen, dass sich der Ausländer der Ausschaffung entziehen will,

dass er also untertaucht? Es besteht leider keine andere Möglichkeit, als diesen Ausländer in Haft zu nehmen. Auf jeden Fall habe ich nicht gehört, dass die Kommissionsmehrheit oder die Flüchtlingswerke die Annullationskosten für den Flug übernehmen möchten.

Der Bundesrat sieht vor, dass eine Haft von über 48 Stunden nur von einer richterlichen Behörde angeordnet werden und dass die Haft nicht länger als 30 Tage dauern darf. Die Kommissionsmehrheit schlägt eine maximale Dauer von 10 Tagen vor, Kollegin Friedli eine solche von 72 Stunden. Die Kommissionsmehrheit war aber nicht in der Lage, das Argument der Verwaltung und der kantonalen Fremdenpolizeibehörden, die sogar 60 Tage beantragt haben, zu entkräften, wonach die Vorbereitung einer Ausschaffung durchaus länger als 10 Tage dauern kann.

Ich nehme zwei Beispiele: Für die Ausschaffungen nach Sri Lanka bestehen oft Transportengpässe. Hat ein Tamile die Wegweisungsfrist ungenutzt ablaufen lassen, so dass die Voraussetzungen für die Ausschaffung gegeben sind, dann gibt es wöchentlich drei Flüge nach Sri Lanka; die sind in der Touristensaison auf drei Wochen hinaus ausgebucht. Sie können also innert 10 Tagen den Flug überhaupt nicht organisieren. Oder Probleme bei der Passbeschaffung: Ein ugandischer Staatsangehöriger erklärt nach rechtskräftig abgelehntem Asylgesuch, dass er die Schweiz selbständig verlassen wolle. Es wird ihm zu diesem Zweck der Pass ausgehändigt. Er taucht unter und wird zwei Monate später wieder aufgegriffen. Natürlich hat er den Pass in der Zwischenzeit vernichtet. An und für sich könnte nun die Ausschaffung sofort vollzogen werden, aber er braucht einen neuen Pass. Der muss bei der ugandischen Botschaft in Paris beantragt werden. Bis dieser Pass in der Schweiz ist, vergehen drei bis vier Wochen.

Man steckt also auch hier – mit 10 Tagen oder 72 Stunden – den Kopf in den Sand, täuscht das Volk, indem man für die Ausschaffungshaft eintritt, diese aber so bemisst, dass sie gerade bei schwierigen Fällen nicht zum Ziele führt.

Das Ergebnis wird so sein, dass man die schwierigen Fälle nicht mehr ausschafft. Der Freche und Skrupellose erhält damit eine garantierte Möglichkeit zu bleiben. Das Wegwerfen der Ausweispapiere wird für die Asylgesetzsteller zur wohlfeilen Aktion, denn es müssen ja zunächst Ausweispapiere beschafft werden. Das dauert unter Umständen länger als 10 Tage, so dass man sich der Ausschaffung entziehen kann.

Es ist zu befürchten, dass auch hier argumentiert wird, dass in Zukunft jeder auszuschaffende Ausländer, auch Mütter und Ehefrauen, für 30 Tage ins Gefängnis gesteckt werde. Ich weigere mich aber, mich mit derartigen Absurditäten auseinanderzusetzen, und bitte Sie, der Kommissionsminderheit zuzustimmen.

Erlauben Sie mir noch einen Nachsatz. Gemäss geltendem Recht kann nämlich der Ausländer, der nicht ausgeschafft werden kann, weil beispielsweise die Einreisepapiere für das Herkunftsland nicht vorliegen oder weil kein Flug zur Verfügung steht, bis zu 2 Jahre interniert werden (Artikel 14 Absatz 2). Hier steht eine Ausschaffungshaft von 30 Tagen zur Diskussion. Dieser Dauer wird Opposition entgegengebracht. Dabei sind wir ursprünglich ausgezogen, um die Asylgesetzgebung griffiger zu machen!

Mme Friedli: En raison du grave empiètement sur la liberté individuelle qu'elle représente, toute détention doit non seulement être formellement fondée sur une loi, mais aussi respecter la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier son article 5 qui prévoit que toute personne arrêtée doit être aussitôt traduite devant un juge. Je vous rappelle que, tout dernièrement, lors de l'assassinat d'une jeune fille en Valais, l'auteur présumé ne pouvait être maintenu en détention au-delà de 24 heures sans inculpation de la part du juge. Les étrangers qui séjournent en Suisse, sans autorisation, ne sont tout de même pas des délinquants, ils ont simplement nourri l'espoir de trouver du travail en Suisse. Tout empiètement sur les droits fondamentaux doit être proportionnel et correspondre à l'intérêt général. C'est

pourquoi la durée de la détention en vue du refoulement doit être mesurée uniquement à l'objectif visé. Le Parti socialiste, l'Union syndicale, Amnesty International, les Eglises, les oeuvres d'entraide se sont tous prononcés pour une durée maximale de 72 heures, comme le prévoyait le projet de loi sur les étrangers, rejeté par le peuple en 1982, mais pour d'autres raisons. Ce laps de temps nous paraît suffisant aujourd'hui encore. Nous vous invitons donc à soutenir cette proposition à l'article 14, alinéa 3.

M. Carobbio: Il faut admettre que l'article en discussion constitue l'une des pièces maîtresses du projet de révision de la politique d'asile et, à mon avis, en raison des propositions qui sont présentées, peut-être la plus grave et la plus dangereuse. Je trouve particulièrement inacceptables les alinéas 2 et 3 de l'article 14 qui prévoient, lorsqu'il y a simple présomption que l'étranger entend se soustraire au refoulement, une mise en détention jusqu'à trente jours. Une telle disposition, permettez-moi de vous le dire, Madame Kopp, est préoccupante et discutable, tant sur le plan moral que politique ou juridique. Si elle est maintenue, elle justifie à elle seule le rejet du projet en discussion. La commission semble partager cet avis, puisqu'elle a cherché à la modifier en en atténuant la portée. De plus, cette proposition est préoccupante dans le cadre du discours sur la modification de la loi sur l'asile qui n'entendait pas remettre en question nos traditions dans ce domaine, mais simplement accélérer et simplifier la procédure.

Les suggestions présentées qui s'ajoutent aux deux autres dispositions principales qui ont été adoptées nous entraînent clairement dans un sens restrictif très discutable.

J'ai affirmé que ces propositions étaient inacceptables sur le plan moral, politique et juridique. J'explique brièvement ma position. Sur le plan moral, la détention en vue du refoulement est inadmissible, parce qu'elle est tout d'abord inhumaine. Une telle disposition est – il faut bien l'admettre – à deux pas de considérer le requérant d'asile comme un délinquant. Une telle idée est insoutenable.

Sur le plan politique, la suggestion est aussi inacceptable, parce qu'elle remet en discussion l'Etat de droit. En réalité, elle permet une détention préventive sur la base d'un simple soupçon. Elle constitue donc une mesure très grave que nous devons combattre.

Sur le plan juridique, il faut se demander pourquoi l'on désire introduire dans la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers de pareilles dispositions qui ne concernent pas seulement les réfugiés, mais finalement tous les étrangers. On mélange deux situations complètement différentes. Voilà les raisons pour lesquelles nous combattons les propositions du Conseil fédéral, mais également celles de la majorité de la commission. Faute de mieux, si nous en arrivions à cette extrémité – mais nous ne le souhaitons pas – nous pourrions accepter la solution présentée par Mme Friedli.

Notre contre-proposition consiste à repousser cette idée d'introduire la détention préventive et à établir le principe selon lequel on applique à l'étranger qui a laissé passer le délai imparti pour son départ l'article 23, alinéa premier qui stipule – vous le savez bien – que celui qui entre ou qui réside en Suisse illégalement est punissable d'un emprisonnement jusqu'à six mois après une procédure judiciaire. Le raisonnement de fond est le suivant: un réfugié dont la demande d'asile a été repoussée et qui a laissé passer le délai de départ acquiert le statut d'une personne qui est en Suisse illégalement. Dans ce cas, il suffit d'appliquer la loi existante.

L'argumentation du rapporteur de langue allemande, selon laquelle cette proposition est irrecevable parce qu'elle n'a pas été acceptée en séance de commission, est totalement insuffisante. J'espère qu'il y aura d'autres arguments qui pourront être opposés à cette proposition. Le requérant d'asile dont la demande a été rejetée doit être traité sur un plan d'égalité avec d'autres étrangers illégalement sur le territoire suisse.

Telle est la raison pour laquelle je vous suggère de ne pas adopter les propositions du Conseil fédéral et celles de la majorité de la commission, et d'accepter pratiquement d'en rester aux dispositions en vigueur qui suffisent déjà pour combattre les cas d'abus dont le gouvernement entend s'occuper avec les modifications présentées.

Nef: Bei Artikel 14 Absatz 3 geht es darum, dass das Gesetz, das wir jetzt beraten und beschlossen haben, auch angewendet werden kann. Die Tendenz ist heute, dass ein Flüchtling oder ein Asylsuchender, der sein Gesuch und seinen Rekurs abgelehnt sieht und der die Ausweisung bekommt, einfach untertaucht.

Ich möchte Sie auf die Reaktion des Volkes aufmerksam machen, wenn ein gutgemeintes Gesetz, das sich schliesslich zugunsten des echten Flüchtlings auswirken sollte, derauf missbraucht werden kann. Und wenn die Verwaltung kurzfristig handeln muss, setzt sie sich augenblicklich wieder dem Vorwurf aus, sie habe unsorgfältig gehandelt, sie habe eine Nacht-und-Nebel-Aktion provoziert.

Wenn sich die Verwaltung schon bemühen muss, die Gesuche der Auszuschaffenden genau abzuklären, sämtliche notwendigen Dokumente bereitzustellen und die Flüge frühzeitig zu buchen – was nicht immer einfach ist –, dann soll man ihr nicht noch die nötigen Fristen für die Auslieferungshaft verweigern.

Ich möchte hier darauf verweisen, dass es in der Schweiz leider nicht nur Leute gibt, die sich für die wirklichen Flüchtlinge einsetzen, sondern auch solche, die offenbar ein Interesse daran haben, die Massnahmen zur Ausschaffung der nach reiflicher Prüfung abgewiesenen Flüchtlinge zu unterlaufen. Ein Gesetz wie dieses, das nicht leicht zu handhaben ist, braucht zur Ausführung einige Zähne. Ohne Zähne ist es wertlos. Denken Sie daran: Der Schweizer ist gutmütig, und er stellt sich hinter ein Asylgesetz, das wirklichen Flüchtlingen gerecht wird. Er wird aber sauer, wenn er sich übertölpelt und übers Ohr gehauen fühlt. Das dürfen wir nicht riskieren, schon im Interesse der wirklichen Flüchtlinge nicht.

Ich beantrage Ihnen, der Minderheit Steinegger und dem Bundesrat zuzustimmen. Wenn Sie das nicht tun, kann das Asylproblem eine Wendung nehmen, die zu einem Debakel führt, wie wir das am Sonntag mit dem UNO-Beitritt erlebt haben. Das wünsche ich im Interesse der tatsächlichen Asylanten wirklich nicht.

Braunschweig: Ich erinnere Sie nochmals ganz deutlich daran: Wir sind jetzt sozusagen auf leisen Sohlen vom Asylrecht ins Ausländerrecht hinübergewandert. Das, was wir jetzt beschliessen, gilt nicht nur für Asylbewerber oder für Flüchtlinge, sondern für alle Ausländer in unserem Lande.

Ich habe mich schon in der Kommission sehr heftig gegen diese Kombination zur Wehr gesetzt. Ich behaupte nach wie vor: Damit führen wir das Volk in die Irre, denn es realisiert nicht – auch nicht bei einer allfälligen Volksabstimmung –, dass in diesem letzten Punkt über Ausländer ganz allgemein und nicht nur über Flüchtlinge legiferiert wird. Ich empfinde es als unfair und undemokratisch, dass man eine Vorlage präsentiert, die unter dem Titel «Asylrevision» läuft, und dann kommen ganz am Ende Ausschaffung und Ausschaffungshaft in einem zweiten Gesetz hinzu, das viel umfassender ist. Ich wiederhole das an dieser Stelle, weil ich an meinem Vorwurf der Irreführung festhalte. Ich sage nicht, sie sei absichtlich so in die Wege geleitet worden, aber das ist das Ergebnis für alle, die die Vorlage nicht ganz sorgfältig studieren.

Eigentlich hätte ich Lust, den Vorschlag zu machen: Alle dürfen nur für so viele Tage Haft stimmen, wie sie selbst einmal abgesessen haben. Ich habe keine 30 Tage Haft hinter mir, ich brachte es nur auf 5, weil ich einmal im Militär nicht zur rechten Zeit eingerückt bin. Diese 5 Tage Einzelhaft im Bezirksgefängnis Balsthal, in Zelle 2, waren eine sehr lange Zeit, und 30 Tage – das ist eine grosse Belastung. Ich bitte Sie, sich nur einen Augenblick in die Situation

hineinzudenken, oder, wenn Sie sie sogar schon einmal erlebt haben, sich daran zurückzuerinnern.

Nicht umsonst legen wir auf die persönliche Freiheit so grossen Wert. Ich darf Sie daran erinnern: Wenn wir in unseren Kantonen Strafprozessordnungen revidieren, wie sorgfältig halten wir dort in vielen Gesetzen mit einer alten Tradition die Rechte der Verteidigung, der Angeklagten, derjenigen, die in Haft sind, fest. Wir würden es uns nie erlauben, gegenüber Schweizern so leichtfertig eine dreisig-tägige Haft vorzuschlagen, wie wir es hier gegenüber Ausländern tun respektive wie es der Bundesrat getan hat und wie es die Minderheit tut.

Ich habe die Argumente des Herrn Steinegger sehr genau angehört. Ich gebe zu, vom Standpunkt der Zweckmässigkeit und der Opportunität aus haben sie einiges für sich. Aber, Herr Steinegger, ich habe geglaubt, ein liberaler Mensch dürfe nicht bei Zweckmässigkeitsüberlegungen stehenbleiben, er müsse auch noch etwas Grundsätzliches sagen, ein Wort zur Rechtsstaatlichkeit, zur Menschlichkeit. Das habe ich vermisst. Ich erinnere Sie daran: Die Menschen, um die es geht, haben kein Verbrechen begangen, kein Vergehen – sie werden dessen auch nicht verdächtigt –, sondern sie haben sich der Ausschaffung entzogen. Sie haben im schlimmsten Fall eine Uebertretung begangen. Wenn Sie im Strafprozessrecht verfolgen, wie wir solche Dinge in unserem Lande zu regeln versuchen, heutzutage und in Zukunft erst recht, da die Busse eine grössere Rolle spielen soll als die Haft, so muss ich Ihnen nochmals sagen: Diese Revision liegt quer, sie hat einen fremdenfeindlichen Aspekt, obwohl von der Zweckmässigkeit her einiges dafür spricht, das gebe ich zu; aber die Zweckmässigkeit darf nicht unsere letzte Ueberlegung sein.

Deswegen bitte ich Sie, entweder dem Antrag von Frau Friedli (3 Tage) oder dem Antrag der Mehrheit (10 Tage) zuzustimmen.

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: Ich wollte an sich nichts mehr sagen, aber die Ausführungen von Herrn Braunschweig bedürfen doch einer Berichtigung.

Erstens geht es nicht um eine Irreführung. Wir haben ausdrücklich gesagt, dass dieses Gesetz für alle Ausländer anwendbar ist. Es ist ein separates Gesetz; sowohl wir hier haben die Möglichkeit, es abzulehnen, wenn es uns nicht passt, es kann aber auch gegen dieses Gesetz separat, unabhängig vom Asylgesetz, das Referendum ergriffen werden. Es wird hier nicht auf leisen Sohlen etwas eingeführt, zu dem wir nicht stehen können.

Zweitens ist auch die Rechtsstaatlichkeit voll gewahrt. Ich habe das ausgeführt, und Sie können das festlegen. Eine solche Ausschaffungshaft wird nur durch eine richterliche Behörde verfügt. Wir können wie bei allen anderen Problemen Vertrauen haben in unsere Gerichte, dass sie diese Sache ernst nehmen. Es ist auch die Möglichkeit des Weiterzuges gegeben. Auch damit ist die Rechtsstaatlichkeit voll gewahrt.

Ich bitte Sie, dieser Bestimmung zuzustimmen mit der Gewissheit, dass wir damit nicht gegen unseren Rechtsstaat, aber auch nicht gegen die Menschenrechtskonvention verstossen, wie das vorhin ebenfalls in einem Votum unrichtig angeführt wurde.

Bundesrätin Kopp: Es würde mich interessieren, Herr Braunschweig, worin Sie die Irreführung sehen. Die Botschaft, die wir Ihnen unterbreiten, lautet: Botschaft zur Aenderung des Asylgesetzes, des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes. Viel klarer kann man nicht mehr sagen, worum es geht. In der Botschaft, Herr Carobbio, steht ausdrücklich: Eine Präventivhaft ist ausgeschlossen.

Lassen Sie mich nach diesen Voten die Proportionen wieder herstellen: Wenn ein Asylgesuch abgewiesen wird, erhält der Asylbewerber zunächst eine Ausreisefrist, während der er freiwillig ausreisen kann. Das ist zwischen sechs Wochen und drei Monaten. Wenn er sich danach trotzdem noch in

der Schweiz aufhält und wenn zusätzlich Gefahr besteht, dass er sich der Wegweisung entzieht, dann kommt diese Ausschaffungshaft zur Anwendung. Damit die Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte in vollem Umfang gewahrt werden, darf eine Haft von mehr als 48 Stunden nur durch eine richterliche Behörde festgelegt werden. Die Beispiele, die Ihnen Herr Steinegger dargelegt hat, sind nicht aus der Luft gegriffen, sondern sind die täglichen Probleme, mit denen sich unsere Vollzugsbehörden konfrontiert sehen. Ich möchte Sie also bitten, dem Minderheitsantrag Steinegger und damit dem Bundesrat zuzustimmen.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	45 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	76 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Friedli	33 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	81 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	58 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	75 Stimmen

Abs. 4 – Al. 4

Angenommen – Adopté

Präsident: Jetzt stellen wir den gesamten Artikel 14 in dieser bereinigten Fassung dem Antrag von Herrn Carobbio gegenüber.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Carobbio	22 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	94 Stimmen

Art. 14a (neu)

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Carobbio

Abs. 1

.... Internierung. Deren Dauer darf 5 Jahre nicht übersteigen.

Antrag Ott

Abs. 2

.... und von der kantonalen Fremdenpolizeibehörde sowie vom Betroffenen selbst beantragt werden.

Art. 14a (nouveau)

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Carobbio

Al. 1

.... ou d'un internement qui ne devra toutefois pas excéder 5 ans.

Proposition Ott

Al. 2

.... l'autorité cantonale de police des étrangers ou encore par l'intéressé lui-même. L'étranger

Präsident: Herr Carobbio zieht seinen hier gestellten Antrag zurück.

Ott: Ich stelle Ihnen den Antrag, dass vorläufige Aufnahme oder Internierung gemäss Artikel 14a Ziffer 2 nicht nur als Ersatzmassnahme von den Behörden, sondern auch vom Betroffenen selbst beantragt werden können.

Wir rühren hier wohl an den eigentlichen wunden Punkt der ganzen heutigen Asylsituation. Die plötzliche Eskalation dieses Problems in unserem Land, die in den letzten Jahren zu beobachten ist, hat ihre Ursachen darin, dass unversehens eine ganz andere Kategorie von Flüchtlingen in unser Land drängte, an die man im Asylgesetz nicht gedacht hat, vielleicht noch nicht hat denken können, nämlich die Flüchtlinge aus andern Erdteilen und Rassen. Das sind grossenteils Leute, die bei einer strikten Handhabung des Asylgesetzes kein Asyl erhalten werden, indem sie keine persönliche politische Verfolgung nachzuweisen in der Lage sind. Es sind aber andererseits Leute, die sich grossenteils glaubwürdig auf eine ernste Gefährdung in ihrer Heimat bei den dort obwaltenden Zuständen berufen können, Leute, die wir also aufgrund des von uns mitunterzeichneten Grundsatzes des Non-refoulements auch nicht in die Gefahr von Gefängnis, Tod oder Folter zurückschicken können.

Ich glaube, man ist sich bei unseren Behörden dieses schwierigen Zwiespaltes vollauf bewusst. Es handelt sich hier zum Beispiel um die Tamilen; sie bilden wohl das grösste Kontingent, sind aber nicht die einzigen. Als ich den tamilischen Exilpolitiker Amirthalingam im letzten Dezember hier zu Gesprächen empfing und einführte, sagte er uns zu wiederholten Malen: «Ihr braucht doch unseren Leuten gar kein Asyl zu geben. Wir müssen sie zurückhaben in Sri Lanka. Das ist ja unsere Jugend, unsere Hoffnung. Aber schickt sie bitte nicht im jetzigen Moment zurück, denn zurzeit ist es noch zu gefährlich. Bringt sie zur Not sogar in Lagern unter; sie sollen ja nicht reich werden können im Westen, aber lasst sie um Himmelswillen an Leib und Leben sicher sein.» Das also die Aeusserung eines für viele glaubwürdigen, gemässigten Vertreters von tamilischer Seite.

Ich glaube, man muss schon sehr leichtgläubig sein, um der schönfärberischen srilankischen Regierungspropaganda blüdlings und vollkommenen Glauben zu schenken, zumal man ja noch ganz andere Berichte aus diesem Lande hat. Unverantwortlich ist es auch, eine solche Gruppe einfach mit dem billigen Ausdruck «Wirtschaftsflüchtlinge» abzutun oder gar, weil einzelne delinquent haben, gleich die Gesamtheit als «Drogenhändler» zu beschimpfen. Das ist genau die Haltung, welche innenpolitisch das Asylantenproblem verschärft und welche das dringend nötige, ruhige Problemlösungsverhalten nicht aufkommen lässt.

Diese ganze grosse Schar von Menschen in der Klemme zwischen Asylgesetz und Non-refoulement, Tamilen, aber auch andere, machen den Hauptharst unserer neuen Flüchtlingswelle aus. Aber was sollen diese Leute tun? Sie können nach dem Gesetz nichts anderes beantragen als Asyl, obwohl sie im Grunde wissen oder wissen müssten, dass sie kaum Chancen haben, es zu erhalten. Und so beantragen sie dann eben trotzdem Asyl, setzen damit unsere ganze Maschinerie in Gang, werden so zu Pendenzen und vermehren den Pendenzenberg.

Diese Flüchtlinge müssten die Möglichkeit haben, von vorneherein etwas anderes als Asyl zu beantragen, nämlich die in Artikel 14a ohnehin schon vorgesehene vorläufige Aufnahme oder allenfalls Internierung. Gerade dadurch, dass sie gewisse Einschränkungen auf sich nehmen, würden sie beweisen, dass es ihnen nicht darum zu tun ist, im Westen ihr Glück zu machen, sondern schlicht darum, ihr Leben zu retten.

Das ganze Gerede von den «Wirtschaftsflüchtlingen» würde wohl allmählich verstummen, wenn wir eine solche Möglichkeit zulassen. Wir würden den ernstlich gefährdeten Flüchtlingen, individuell oder kollektiv Verfolgten, etwas zuliebe tun, aber auch unserem eigenen Volk, den Mitbürgern, die sich durch die Präsenz der von ferne hergekommenen vielen Menschen irgendwie verunsichert fühlen. Nicht zuletzt

würden wir auch der ruhigeren, sachlicheren politischen Diskussion über die Asylfrage in unserem Land etwas zuliebe tun. Bedenken Sie, was Sie hier zur Entspannung der Lage tun können.

Die ganze Sache ist übrigens nicht ganz neu. Das gestufte Verfahren von Aufnahmegesuchen und Aufnahmebewilligungen wird in anderen Staaten Westeuropas auch gehandhabt. Unsere eigenen zuständigen Behörden wissen ganz genau, dass in dieser Kategorie der Hauptanteil unserer Flüchtlinge liegt. Diese sind heute durch das Gesetz gezwungen, zu langjährigen Pendenzen zu werden; denn sie sind durch das Gesetz gezwungen, keinen andern Antrag als den auf Asyl zu stellen. Helfen wir dem ab. Geben wir ihnen eine Chance, eine humane Möglichkeit, durch einen vorübergehenden Aufenthalt bei uns ihr Leben in Sicherheit zu bringen.

Ich habe im Gedankenaustausch mit der Verwaltung über diesen Antrag heute morgen gelernt, dass einer Lösung im beschriebenen Sinne eine Chance zugebilligt wird, die Situation bei uns zu verbessern, dass aber noch einige rechtliche, prozedurale Fragen unbedingt abgeklärt werden müssten, was im Hinblick auf die Beratung im Ständerat noch geschehen könnte. Falls dies vorgesehen würde und falls Frau Bundesrätin Kopp mir ein derartiges Vorgehen in Aussicht stellen könnte, wäre ich bereit, meinen Antrag zurückzuziehen und statt dessen ein Postulat einzureichen, das den Bundesrat auffordert, eine Lösung auf dieser Linie zu suchen.

Fischer-Häggingen, Berichterstatter: Der Antrag ist der Kommission nicht vorgelegen. Ich habe nun die Begründung gehört und auch vernommen, dass Herr Ott seinen Antrag zurückzieht. Ueber das Postulat, das Herr Ott einreichen will, werden wir später befinden müssen. Vermutlich könnte man ihm zustimmen.

Bundesrätin Kopp: Die Idee von Nationalrat Ott hat tatsächlich etwas für sich. Es sind allerdings einige verfassungsrechtliche Probleme damit verbunden, die wir noch genau durchdenken müssen. Aber ich bin in diesem Sinne bereit, das Postulat entgegenzunehmen und im Hinblick auf die ständerätliche Behandlung zu bearbeiten.

Präsident: Herr Ott hat seinen Antrag zurückgezogen. Damit ist der Artikel 14a neu unbestritten.

Angenommen – Adopté

Art. 14b (neu)

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Allenspach

Abs. 1

Die vorläufige Aufnahme kann unter Vorbehalt von Artikel 14a Absatz 3 für zwölf Monate

Antrag Meyer-Bern

Abs. 6

Festsetzung, Ausrichtung, Rückerstattung und Abrechnung von Fürsorgeleistungen richten sich nach kantonalem Recht. Der Bund vergütet dem Kanton die entstandenen Fürsorgeauslagen.

Art. 14b (nouveau)

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Allenspach

Al. 1

Sous réserve de l'article 14a, 3e alinéa, l'admission provisoire peut être prononcée pour une durée de douze mois

*Proposition Meyer-Berne**Al. 6*

La fixation, l'octroi et le remboursement des prestations d'assistance ainsi que le règlement des comptes sont régis par le droit cantonal. La Confédération rembourse au canton les dépenses qu'il a engagées pour l'assistance.

Allenspach: Mein Antrag will nicht ein bestimmtes politisches Problem behandeln, sondern er will in erster Linie der Klärung der Rechtsverhältnisse dienen.

In Artikel 14a Absatz 3 ist der Grundsatz enthalten, dass die vorläufige Aufnahme aufzuheben ist, wenn es dem Ausländer möglich und zumutbar ist, sich rechtmässig in einen Drittstaat zu begeben oder in seinen Heimatstaat zurückzukehren usw.

Artikel 14b Absatz 1 spricht aber davon, dass die vorläufige Aufnahme für 12 Monate verfügt werden könne. Hier haben wir einen gewissen Gegensatz, nämlich: Im allgemeinen Grundsatz sind die Behörden verpflichtet, die vorläufige Aufnahme aufzuheben, wenn eine Ausreise zumutbar ist, und im zweiten Teil, eben in Artikel 14b, wird davon gesprochen, dass die vorläufige Aufnahme für 12 Monate verfügt und anschliessend von den Kantonen jeweils für weitere 12 Monate verlängert werden könne. Es muss klargelegt werden, dass während dieser Frist von 12 Monaten, für die die vorläufige Aufnahme verfügt werden kann, Artikel 14a gilt, nämlich der Grundsatz, dass die Behörden verpflichtet sind, diese vorläufige Aufnahme aufzuheben, wenn die in Artikel 14a genannten Bedingungen erfüllt sind.

Es sollte nicht dazu kommen, dass ein Ausländer, der diese Bewilligung für 12 Monate besitzt, sich selbst dann darauf berufen kann, wenn ihm die Ausreise gemäss Artikel 14a zumutbar wäre. Wenn wir die vorläufige Aufnahme für 12 Monate als ein festes Recht betrachten würden, dann würde der Grundsatz, dass die vorläufige Aufnahme aufzuheben sei, zum toten Buchstaben. Es können sich durchaus Situationen ergeben, in denen eine vorläufige Aufnahme verfügt wird, sich aber anschliessend die politischen Verhältnisse im Heimatstaat dermassen ändern, dass eine Rückkehr in die Heimat zumutbar ist. Dann, meine ich, sollte Artikel 14a Vorrang haben.

Aus diesen Erwägungen habe ich den Antrag gestellt, dass Artikel 14b Absatz 1 nur unter dem Vorbehalt von Artikel 14a gilt, dass also diese vorläufige Aufnahme von 12 Monaten jederzeit widerrufen werden kann, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, die im allgemeinen Grundsatz festgehalten sind, wenn es also dem Ausländer möglich und zumutbar sei, sich rechtmässig in einen Drittstaat zu begeben, oder, was viel wahrscheinlicher ist, in seinen Heimatstaat zurückzukehren.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, hier eine rechtliche Klärung vorzunehmen und meinem Antrag zuzustimmen.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: An sich ist die Situation klar. Artikel 14 ist nur als eine Ersatzmassnahme gedacht, die Bestimmung in Artikel 14a Ziffer 3 geht immer dem Artikel 14b vor. Aber damit es ganz deutlich wird, kann man diesem Antrag von Herrn Allenspach zustimmen; er bringt eine Klarstellung, die eigentlich rechtlich und systematisch nicht notwendig wäre. Mit dieser Ergänzung wird klargelegt, dass Artikel 14a Absatz 3 dem Artikel 14b vorgeht.

M. Pidoux, rapporteur: La proposition de M. Allenspach n'apporte pas de modification de fond. Mais peut-être est-ce un éclaircissement qu'il convient d'apporter pour lever toute ambiguïté. Dans ce sens-là, on peut la suivre.

Bundesrätin Kopp: Der Antrag von Herrn Allenspach ist tatsächlich eine zweckmässige Klarstellung, denn sie bestätigt, dass mit dieser vorläufigen Aufnahme kein Rechtsstatus begründet wird. Wenn der Grund oder die Unzumutbarkeit oder die Undurchführbarkeit einer Massnahme wegfallen, wird wieder die ursprüngliche Wegweisung eingeführt, wobei selbstverständlich eine neue Frist anzusetzen ist.

Ich beantrage Ihnen, dem Antrag zuzustimmen, weil er tatsächlich im Grunde nichts verändert, jedoch etwas klarer formuliert ist.

Abs. 1 – Al. 1

Präsident: Kommission und Bundesrat beantragen, dem Antrag Allenspach zuzustimmen.

Angenommen gemäss Antrag Allenspach – Adopté selon la proposition Allenspach

Präsident: Herr Meyer-Bern hat seinen Antrag zu Absatz 6 zurückgezogen. Damit ist Artikel 14b (neu) im weiteren nicht bestritten.

Abs. 2–6 – Al. 2 à 6

Angenommen – Adopté

Art. 14c (neu) und 15 Abs. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 14c (nouveau) et 15 al. 4

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 20 Abs. 1 und 1bis

Antrag der Kommission

Abs. 1

Eine Beschwerde beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement ist zulässig gegen:

- Verfügungen des Bundesamtes für Ausländerfragen;
- Verfügungen des Bundesamtes für Polizeiwesen über die vorläufige Aufnahme von Ausländern.

Abs. 1bis

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 20 al. 1 et 1bis

Proposition de la commission

Al. 1

Le recours au Département fédéral de justice et police est ouvert:

- contre les décisions de l'Office fédéral des étrangers;
- contre les décisions de l'Office fédéral de la police sur l'admission provisoire d'étrangers.

Al. 1bis

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 23

Antrag Ruf-Bern

Abs. 1

Wer falsche fremdenpolizeiliche Ausweispapiere herstellt oder echte verfälscht, sowie wer solche wissentlich gebraucht oder verschafft, wer wissentlich echte, aber nicht ihm zustehende Ausweispapiere verwendet, wer echte Ausweispapiere Unberechtigten zum Gebrauch überlässt,

wer rechtswidrig das Land betritt oder darin verweilt, wird mit Gefängnis nicht unter einem Monat bestraft. Mit dieser Strafe kann Busse bis zu 30 000 Franken verbunden werden; in leichten Fällen kann auch nur auf Busse erkannt werden.

Von der Bestrafung wegen rechtswidriger Einreise kann Umgang genommen werden, wenn der Ausländer sofort ausgeschafft wird.

Abs. 2

Wer im In- oder Ausland die rechtswidrige Ein- oder Ausreise oder das rechtswidrige Verweilen im Lande erleichtert oder vorbereitet hilft,

wer insbesondere abgewiesene Asylbewerber rechtswidrig beherbergt, wird mit Gefängnis nicht unter drei Monaten oder mit Zuchthaus bestraft. Mit dieser Strafe kann Busse bis zu 50 000 Franken verbunden werden.

Abs. 3

Andere Zuwiderhandlungen gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften oder Verfügungen der zuständigen Behörden werden mit Busse bis zu 10 000 Franken bestraft; in besonders leichten Fällen kann von Bestrafung Umgang genommen werden.

Art. 23*Proposition Ruf-Berne***Al. 1**

Celui qui établit de faux papiers de légitimation destinés à être employés dans le domaine de la police des étrangers, ou qui en falsifie d'authentiques, ou celui qui sciemment emploie ou procure de tels papiers; celui qui sciemment emploie des papiers authentiques qui ne lui sont pas destinés; celui qui cède, aux fins d'usage, des papiers authentiques à des personnes n'y ayant pas droit; celui qui entre ou qui réside en Suisse illégalement; sera puni de l'emprisonnement de un mois au minimum. A cette peine pourra être ajoutée une amende de 30 000 francs au plus. Dans les cas de peu de gravité, la peine peut consister en une amende seulement. En cas de refoulement immédiat, il pourra être fait abstraction de toute peine pour entrée illégale.

Al. 2

Celui qui, en Suisse ou à l'étranger, facilite ou aide à préparer une entrée ou une sortie illégale ou un séjour illégal; celui qui, notamment, héberge illégalement des personnes dont la demande d'asile a été rejetée, sera puni de l'emprisonnement pour trois mois au moins ou de la réclusion. A cette peine pourra être ajoutée une amende de 50 000 francs au plus.

Al. 3

Les autres infractions aux prescriptions sur la police des étrangers ou aux décisions des autorités compétentes seront punies de l'amende jusqu'à 10 000 francs; dans les cas de très peu de gravité, il pourra être fait abstraction de toute peine.

Präsident: Zu Artikel 23 hat Herr Ruf-Bern einen Antrag gestellt. Er hat das Wort zur Begründung seines Antrages. Er ist nicht anwesend.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Damit Herr Ruf weiss, dass ich seine Anträge immer ernst nehme, auch wenn er nicht da ist, möchte ich dazu Stellung beziehen. Herr Ruf möchte im Artikel 23 die Strafbestimmungen verschärfen. An und für sich hat er im grossen und ganzen die Straftatbestände, wie sie in Artikel 23 umschrieben sind, übernommen; er hat einzig die Summen von 10 000 auf 20 000 Franken erhöht und im letzten Abschnitt von 2000 auf 10 000 Franken.

Der Antrag ist abzulehnen, die Strafbestimmungen gehen zu weit. Ausserdem hat Herr Ruf über diese Materie eine parlamentarische Initiative eingereicht, die wir im April in der Kommission behandeln werden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Ruf-Bern
Dagegen

1 Stimme
offensichtliche Mehrheit

Art. 26 Abs. 2*Antrag der Kommission*

Von den bestehenden Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen verwandeln

Art. 26 al. 2*Proposition de la commission*

Les autorisations de séjour ou d'établissement

*Angenommen – Adopté***Ziff. II Einleitungssatz, Art. 100 Bst. b Ziff. 5***Antrag der Kommission*

5. Verfügungen über die vorläufige Aufnahme von Ausländern;

Ch. II phrase introductive, art. 100 let. b ch. 5*Proposition de la commission*

5. Les décisions concernant l'admission provisoire des étrangers.

*Angenommen – Adopté***Ziff. III und Ziff. IV***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. III et ch. IV*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Zbinden: Ich hatte bei Artikel 7 und 9 nicht die Gelegenheit zu intervenieren, weil es übersehen worden ist. Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass Sie hier ein Institut aufgehoben haben, nämlich die Toleranzbewilligung. Diese hat an sich mit dem Flüchtlingswesen gar nichts zu tun. Die Toleranzbewilligung ist in der Bundesverfassung Artikel 69ter a vorgesehen. Ich möchte hier nur zu Protokoll geben, dass der zweite Rat die Frage noch einmal prüfen soll, ob es wirklich sinnvoll ist, diese Toleranzbewilligung aufzuheben.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes
Dagegen

84 Stimmen
16 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats***C****Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes****Loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales****Titel und Ingress, Ziff. I und Einleitungssatz***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I et phrase introductive*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 2 Abs. 3 (neu)***Antrag der Kommission*

Die Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes über Nachträge zum Voranschlag gelten sinngemäss.

Art. 2 al. 3 (nouveau)*Proposition de la commission*

Les dispositions de la loi fédérale sur les finances de la Confédération concernant les suppléments du budget sont applicables par analogie.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Wie Sie aus der Fahne sehen, hat der Bundesrat den Antrag gestellt, er sei zu ermächtigen, bei aussergewöhnlich grossem Zustrom von

Asylgesuchstellern vorübergehend zusätzliche Hilfskräfte zur Behandlung der Asylgesuche einzustellen. Diesem Antrag ist Opposition erwachsen, so auch seitens der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte, die uns einen Vorschlag unterbreitet hat. Dieser Vorschlag fand aber in der Kommission keine Mehrheit, wie auch der Antrag des Bundesrates keine Mehrheit fand.

Die Kommissionsmehrheit schlägt Ihnen vielmehr vor, für zusätzliches Personal, das eingestellt wird, die Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes anzuwenden. Wenn der Bundesrat zusätzliche Hilfskräfte oder Personal einstellt, kann er das tun. Der Betrag, der dafür aufgewendet werden muss, muss freilich in einem Nachtragskredit durch unseren Rat genehmigt werden. Das ist der Antrag der Kommissionsmehrheit; wir haben von der Finanzdelegation ebenfalls ein Schreiben, worin sie sich mit dieser Bestimmung einverstanden erklärt.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Mehrheit, also Artikel 2 Absatz 3, zuzustimmen und den der Minderheit Lüchinger abzulehnen.

M. Pldoux, rapporteur: La Délégation des finances nous avait proposé une formule qui n'a pas trouvé l'accord de la majorité de la commission, pas plus d'ailleurs que le texte originel du Conseil fédéral. C'est pourquoi nous avons appliqué la norme générale qui veut simplement que les règles de la loi fédérale sur les finances soient applicables par analogie. La minorité représentée par M. Lüchinger désire exprimer cela d'une manière particulière. Au nom de la commission, je vous invite à en rester à la décision de la majorité.

Angenommen – Adopté

Art. 2a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Streichen

Minderheit

(Lüchinger, Blunschy, Hofmann, Nussbaumer, Savary-Freiburg, Segmüller)

Der Bundesrat wird ermächtigt, bei aussergewöhnlichem Zustrom von Asylgesuchstellern zusätzliches Personal für die Behandlung der Asylgesuche einzustellen. Die zusätzlichen Stellen sind im Rahmen des Voranschlages für das folgende Jahr von der Bundesversammlung zu genehmigen und bei Nichtgenehmigung bis zum Ende des der Anstellung folgenden Jahres zu kompensieren oder abzubauen.

Antrag Wyss

(Text der Minderheit)

...., bei aussergewöhnlichem Zustrom von Asylgesuchstellern vorübergehend zusätzliches Personal

Art. 2a

Proposition de la commission

Majorité

Biffer

Minorité

(Lüchinger, Blunschy, Hofmann, Nussbaumer, Savary-Freiburg, Segmüller)

En cas d'une affluence extraordinaire de requérants d'asile, le Conseil fédéral est habilité à engager du personnel supplémentaire pour traiter les demandes d'asile. Les effectifs supplémentaires sont soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale dans le cadre du budget de l'année suivante; si l'approbation est refusée, ces effectifs doivent être compensés ou supprimés d'ici la fin de l'année suivant celle de l'engagement.

Proposition Wyss

(texte de la minorité)

.... à engager provisoirement du personnel supplémentaire

Lüchinger, Sprecher der Minderheit: Der Pendenzenberg, der uns schon mehrfach beschäftigt hat, einerseits mit der zunehmenden Zahl der einreisenden Asylbewerber, andererseits aber auch mit der personellen Unbeweglichkeit unserer Verwaltung zu tun. Herr Eggli-Winterthur versäumt keine Gelegenheit, die bürgerliche Mehrheit dieses Rates an den Budgetentscheid vom Dezember 1983 zu erinnern, aufgrund dessen wir vom zusätzlichen Personal, das der Bundesrat für die Erledigung der Asylverfahren beantragte, nur einen Teil bewilligten. Dazu möchte ich allerdings festhalten, dass wir der Sektion für Flüchtlinge nicht das benötigte Zusatzpersonal verweigern wollten, sondern dass wir der Meinung waren, der Bundesrat könne von den vielen tausend anderen Bundesstellen, die es gibt, das nötige Personal für die Asylverfahren freimachen. Wir haben damals aber relativ bald festgestellt, dass der Bundesrat diese Leistung nicht erbringen kann, da er aus sieben Departementsvorstehern besteht, die jeweils die Interessen ihres Departementes verteidigen.

Wir haben deshalb im Juni 1984 den Budgetentscheid vom Dezember 1983 korrigiert. Der Bundesrat zieht nun die Konsequenzen und schlägt vor, dass das Gesetz bei einem aussergewöhnlichen Zustrom von Flüchtlingen eine vorübergehende Ausnahme vom Personalstopp vorsieht. Die Grundüberlegung des Bundesrates geht dahin, dass die Zahl der für die Bearbeitung der Asylverfahren benötigten Mitarbeiter nicht im freien Belieben des Bundesrates liegt, sondern drittbestimmt ist: Sie wird durch die Zahl der einreisenden Asylbewerber bestimmt. Bei einem aussergewöhnlichen Zustrom von Asylbewerbern steht das Departement vor der Wahl zwischen zwei Möglichkeiten: Entweder stellt es so rasch wie möglich mehr Personal ein, oder der Pendenzenberg wächst wieder an.

Wir dürfen uns nicht der Hoffnung hingeben, dass der heutige Asylantenzustrom nun relativ unverändert weitergeht oder dass die Zahl der Asylbewerber wieder sinken wird. Bei der Asylpolitik wird es auch in Zukunft immer wieder grosse Fluktuationen geben. Ich möchte im Sinne eines Beispiels auf die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland verweisen. Die BRD hatte im Jahr 1978 33 000 Asylbewerber. Im Jahr 1980 stieg die Zahl auf 107 000. Die Bundesrepublik hat dann zweimal das Asylgesetz revidiert (1980 und 1982), worauf die Zahl der Asylbewerber im Jahr 1983 auf 17 000 zurückfiel, um 1985 aber wieder auf rund 70 000 anzuwachsen. Ich gebe Ihnen dieses Beispiel, um zu illustrieren, dass wir auch in Zukunft mit grossen Sprüngen bei der Asylantenzahl rechnen müssen. Die Zahl der Asylbewerber hängt eben auch von der Weltlage ab. Wir müssen deshalb auch langfristig für eine personelle Beweglichkeit beim zuständigen Bundesamt sorgen.

Die Lösung, die uns der Bundesrat vorschlägt, ist ein Einbruch in das Prinzip des Personalstopps, das wir immer hochgehalten haben und auch weiterhin hochhalten werden. In diesem Sinne hat die Minderheit der Kommission wichtige Korrekturen angebracht: Durch den Bundesrat bewilligte Stellen müssen vom Parlament im Rahmen des Budgetbeschlusses für das nachfolgende Jahr genehmigt werden. Diese Stellen werden befristet genehmigt, wie das in der Praxis bisher der Fall war. Der Bundesrat selber hat in seinem Antrag das Wort «vorübergehend» in diesem Sinne beigefügt. Bei der Formulierung unseres Minderheitsantrages ist das Wort «vorübergehend» irrümlicherweise herausgefallen. Die Formulierung ist am Ende einer sehr langen Sitzung in aller Eile entstanden. Ich bin Herrn Kollege Wyss dankbar, dass er mit seinem Antrag diese Unterlassung korrigieren wird.

Für den Fall, dass das Parlament die zusätzlichen Stellen, die der Bundesrat gestützt auf diese Revision von sich aus bewilligen kann, im Budgetbeschluss für das nächste Jahr nicht genehmigt, sieht unser Antrag vor, dass das zusätzliche Personal bis zum Ende des darauffolgenden Jahres wieder abgebaut oder kompensiert werden muss.

Es fällt auch so einigen Mitgliedern der Finanzkommission noch schwer, diesen Vorschlag zu akzeptieren. Ich möchte diese Kollegen aber darauf aufmerksam machen, dass es

eigentlich – auch finanzpolitisch – ein schlechtes Geschäft ist, für die Asylverfahren nicht die nötigen Personalstellen zur Verfügung zu stellen, weil der Bund alle Fürsorgeauslagen für Asylanten bezahlen muss. Ich habe Ihnen schon einmal in Erinnerung gerufen, dass dafür allein für dieses Jahr im Budget 114 Millionen Franken eingesetzt sind. Wenn wir bei einem ausserordentlichen Zustrom von Asylbewerbern die Personalfrage nicht sofort lösen können, werden Pendenzenberg und Fürsorgeauslagen anwachsen, und die Bundeskasse wird verstärkt belastet sein.

Sie sehen auf der Fahne, dass die Mehrheit der Kommission folgenden Absatz 3 beifügen möchte: «Die Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes über Nachträge zum Vorschlag gelten sinngemäss.» Die Mehrheit der Kommission möchte damit zum Ausdruck bringen, dass man im Laufe des Jahres auch über die Nachtragskredite zusätzliches Personal bewilligen kann. Ich möchte Sie darauf hinweisen, dass der Antrag der Mehrheit der Kommission insofern überhaupt nichts Neues bringt, sondern lediglich unsere bisherige Praxis, die Budgetnachträge in den Finanzkommissionen und im Rat zu behandeln, fortsetzt.

Zum Schluss möchte ich Sie noch auf eine politische Kuriosität hinweisen. Ich kann Ihnen nämlich mitteilen, dass die FdP-Fraktion, welche ja besonders streng und konsequent am Personalstopp festhält, dem Antrag der Minderheit aus Verantwortung für die Lösung des Asylproblems – eines der heissesten politischen Probleme unseres Landes – mit grosser Mehrheit zustimmt. Wenn Sie auf der Fahne nachschauen, wer den Minderheitsantrag unterschrieben hat, bin ich der einzige Freisinnige. Das ist aber nur der Tatsache zuzuschreiben, dass wir den Minderheitsantrag am Ende einer langen Sitzung unterschrieben haben und meine Kollegen bereits weggegangen waren. Sie werden gleichzeitig feststellen, dass keine Sozialdemokraten den Minderheitsantrag unterstützen, obwohl sie uns immer vorwerfen, wir hätten 1983 das für die Bewältigung der Asylbegehren notwendige Personal nicht zur Verfügung gestellt.

Dass keine Sozialdemokraten unterschrieben haben, ist kein Zufall. Ich hoffe, dass sich die Sozialdemokraten die Sache vor der Abstimmung im Plenum noch einmal überlegen, sonst müssen sie ihren Wählern erklären, warum sie nicht bereit sind, dem Bundesamt im Falle eines erneuten grossen Zustroms von zusätzlichen Asylanten das nötige Personal zur Verfügung zu stellen. Ich glaube, das werden sie ihren Wählern nicht erklären können. Ich habe das jedenfalls nicht begriffen. Herr Eggli wird uns auch den Budgetentscheid vom Dezember 1983 nicht mehr länger vorwerfen können, wenn er und seine Freunde jetzt nicht mit der Minderheit stimmen.

Ich bitte Sie aus all diesen Gründen, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Wyss: Ich spreche zum Minderheitsantrag. Dass der Bundesrat vorschlägt, bei einem aussergewöhnlichen Zustrom von Asylgesuchstellern vorübergehend zusätzliche Hilfskräfte einzustellen, ist verständlich, widerspricht aber dem von der Mehrheit des Parlamentes gefällten Entscheid betreffend Personalstopp. «Vorübergehend» scheint mir als Ausdruck so wichtig und klar zu sein, dass er auch im ersten Satz des Antrages der Minderheit erscheinen sollte. Damit wird auch in diesem Absatz deutlich der Wille ausgedrückt, dass ein aussergewöhnlicher Zustrom nur vorübergehende Personalveränderungen nach sich ziehen solle. Ich unterstütze den Antrag der Minderheit auch deshalb, weil er formell klarer ist und über die Einhaltung des Personalstopps keine Zweifel offen lässt. Einmal mehr ist zu betonen, dass nebst externen Personen, die eingestellt werden müssen, für vorübergehende Einsätze darauf vorbereitete Beamte aller Departemente kurzfristig freigestellt werden könnten und sollten. Und vorübergehend müsste man einander eigentlich immer aushelfen, wenigstens ist dies in Privatbetrieben so.

M. Bonnard: Je vous encourage à voter la proposition de la majorité et à rejeter celle de M. Lüchinger. Cette dernière

présente un inconvénient déterminant. Il est dit: «Les effectifs supplémentaires sont soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale dans le cadre du budget de l'année suivante. Si l'approbation est refusée, ces effectifs doivent être compensés ou supprimés d'ici la fin de l'année suivant celle de l'engagement.» Cela signifie que, lorsque les fonctionnaires seront engagés, ils le seront sous condition et avec le risque d'être renvoyés au bout d'une année ou d'une année et demie. Comment voulez-vous trouver du personnel dans des conditions pareilles? Je crois que cela n'est tout simplement pas sérieux. Avec le système de la majorité, vous évitez complètement ce risque. Vous appliquez les règles ordinaires: ou bien c'est un crédit supplémentaire ordinaire et le Conseil fédéral ne peut rien faire avant l'approbation de l'Assemblée fédérale, ou bien c'est un crédit supplémentaire urgent et, dans ce cas, le Conseil fédéral peut engager mais avec l'approbation préalable de la délégation des finances. Ainsi le personnel n'est pas exposé au risque et l'on a peut-être des chances d'en trouver.

Frau Spoerry: Die Diskussion um die Globallösung hat gezeigt, dass wir in jeder Beziehung, sowohl aus menschlichen als auch aus politischen Gründen, im Asylbereich an raschen Entscheiden interessiert sind. Bei einem aussergewöhnlichen Zustrom von Asylgesuchstellern wird dazu aber entsprechendes Personal benötigt. Es ist im Interesse der Sache unumgänglich, dass über dieses auch rasch verfügt werden kann. Aus diesem Grunde befürworte ich die Kompetenz, welche die Minderheit der Kommission dem Bundesrat einräumen will. Die Bedenken in bezug auf den Einbruch in den Personalstopp kann ich verstehen. Der Antrag Lüchinger, ergänzt durch den Zusatz von Kollege Wyss, hält diesen Einbruch jedoch in engen Grenzen. Zudem ist zu bedenken, dass die strikte Einhaltung des Personalstopps in erster Linie eine finanzpolitische Massnahme darstellt.

Wenn wir aber den Personalstopp finanzpolitisch betrachten, müssen wir ihm die Aufwendungen im Asylbereich gegenüberstellen. Gemäss Botschaft ist der Aufwand des Bundes für Fürsorgeleistungen zugunsten von Asylbewerbern von 1980 bis 1984 von 4,5 Millionen Franken auf 69 Millionen Franken angestiegen. Darin sind die Rückerstattungen an Kantone und Gemeinden für Fürsorgeleistungen enthalten. Neu soll den Kantonen für die administrativen Aufwendungen eine Pauschale pro Gesuchsteller ausgerichtet werden. Man rechnet mit zusätzlichen Auslagen von 15 Millionen Franken pro Jahr. Ohne die Personalkosten des Bundes mitzurechnen, geben wir heute also im Vergleich zu 1980 nicht mehr 4,5 Millionen, sondern rund 85 Millionen Franken für Fürsorgeleistungen aus.

Wenn wir dem Bundesrat die Kompetenz absprechen, zur raschen Bearbeitung der Asylgesuche vorübergehend sofort zusätzliches Personal einzustellen, werden diese Aufwendungen mit Sicherheit weiter steigen. Wir wählen also, auch rein finanzpolitisch betrachtet, keine glückliche Lösung, wenn wir dem Bundesrat diese Kompetenz vorenthalten. Dazu kommen die menschlichen und politischen Komponenten, die für alle Betroffenen ein rasches Verfahren wünschbar machen.

Aus diesen Gründen unterstütze ich den Minderheitsantrag Lüchinger mit dem Zusatz von Kollege Wyss.

Stappung: Man könnte hier den Eindruck gewinnen, die freisinnige Fraktion sei am Pendenzenberg der Asylgesuche vollkommen unschuldig. In Tat und Wahrheit sind Sie von der freisinnigen Fraktion jedoch massgeblich für die heutige Misere im Asylbereich verantwortlich. Die Pendenzen, die sich angehäuft haben, sind weitgehend auf den unvernünftigen Personalstopp zurückzuführen. Der Personalstopp, der hier wieder von einigen Sprecherinnen und Sprechern der freisinnigen Fraktion glorifiziert wurde, ist aber ein absoluter Unsinn. Wir haben die Ergebnisse heute den ganzen Tag diskutiert. Sie von der freisinnigen Fraktion haben sich auch mehrheitlich gegen eine Globallösung ausgesprochen. Das bedeutet, dass dieser Pendenzenberg nur sehr mühsam

abgebaut werden kann. Es nützt auch nichts, wenn man den Bearbeitern dieser Asylgesuche vorschreibt, dass sie anstatt drei Gesuche fünf Gesuche in der Woche erledigen müssen. Mit dem Antrag der Minderheit Lüchinger wird nichts anderes getan, als den gesetzlichen Bestimmungen nachzuleben. Es ist daher, Herr Lüchinger, unter der Gürtellinie, wenn Sie erklären, die sozialdemokratische Fraktion respektive die sozialdemokratischen Kommissionsmitglieder hätten hier nicht zugestimmt. Das ist reine Schaumschlägerei! Es handelt sich um nichts anderes als um die gesetzlichen Bestimmungen. Wir müssen mit dem Voranschlag jeweils die Personalbestände bewilligen.

Schüle: Ich möchte mich kurz zu dem Votum Stappung äussern und einmal mehr feststellen, dass wir ganz klare Vorstellungen haben, wie diese Personalplafonierung zu handhaben wäre. Wenn sie nicht nach unserem Sinn und Geist gehandhabt wird, tragen nicht wir, die FdP-Fraktion, die Verantwortung. Wenn Sie die Personalstatistik des Bundes hervorheben, Herr Stappung, können Sie feststellen, dass auch in der allgemeinen Verwaltung die Zahl der Bundesbediensteten allein seit 1980 um über tausend zugenommen hat. Wenn Sie die Regiebetriebe miteinschliessen, sind es einige tausend – ich glaube, sechstausend – Stellen, die innerhalb der letzten sieben Jahre geschaffen worden sind. Was wir verlangen, ist ein flexibler Einsatz des Bundespersonals, und zwar nach Prioritäten.

Die FdP-Fraktion setzt die Prioritäten so, dass für die Bewältigung der Asylantenfrage ein Schwergewicht gebildet werden muss. Wir sind der Meinung, dass man Leute aus anderen Departementen der Bundesverwaltung abziehen und dem EJPD zur Verfügung stellen sollte. Es ist uns doch überhaupt nicht geholfen, wenn wir an den Universitäten junge Juristen suchen, die nur während weniger Monate in diesem Arbeitsgebiet tätig sind und gleich wieder «verreisen». Wir haben erfahren, dass die Fluktuationsrate bei den Hilfskräften, die den Asylantenberg bewältigen sollen, etwa 30 Prozent beträgt. Viel besser wäre es, wir würden die Juristen, die beispielsweise noch an anderen, weniger dringenden Aufgaben des Bundes arbeiten, zur Bewältigung dieser vordringlichen Frage versetzen.

Wenn wir die Globallösung abgelehnt haben, so geschah es, weil wir der Meinung sind, dass dies das Problem nicht gelöst hätte. Wir hätten all diese Asylanten aufnehmen müssen, unabhängig ihres Status. Auch unter den Asylanten, die vor dem 1. Januar 1983 zu uns gestossen sind, gibt es bestimmt zahlreiche Wirtschaftsflüchtlinge, denen wir trotz unserer humanitären Tradition kein Asylrecht gewähren können.

Die FdP-Fraktion ist durchaus der Meinung, dass an dieser Personalplafonierung festgehalten werden muss, aber sie muss sinnvoll und flexibel gehandhabt werden.

Präsident: Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie auf ein Wortbegehren verzichtet und den Antrag der Kommission minderheit Lüchinger unterstützt.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Es hat keinen grossen Sinn, darüber zu streiten, wer für diesen Pendenzenberg verantwortlich sei. Sowohl die Minderheit wie die Mehrheit der Kommission sind der Auffassung, dass man das Personal zur Verfügung stellen soll, wenn es nötig ist. Wir sind aber der Auffassung, dass der Antrag der Mehrheit klarer ist; Herr Bonnard hat Ihnen den genauen Zusammenhang erklärt. Ich möchte es nicht wiederholen.

Zum Streit zwischen Freisinn und SP möchte ich festhalten: Der Antrag wurde von Herrn Leuenberger eingereicht. Die Finanzdelegation hat uns mitgeteilt, sie sei damit einverstanden. Unterschrieben ist er vom Präsidenten, Herrn Ständerat Hefti, einem Freisinnigen, und vom Vizepräsidenten, Herrn Eggenberg, einem Sozialdemokraten. Es hat keinen Sinn, die beiden Parteien gegeneinander auszuspielen. Es geht darum, die beste Lösung zu wählen, und das ist diejenige der Mehrheit.

M. Pidoux, rapporteur: C'est peut-être après une grande discussion que l'on s'accroche à un point de détail. M. Bonnard a expliqué la manière de voir de la majorité. Nous envisageons ici des cas d'urgence. Et, par des crédits urgents, le Conseil fédéral peut engager du personnel avec l'approbation de la Délégation des finances. D'ailleurs, dans une lettre datée du 4 mars 1986, la Délégation des finances nous a fait savoir qu'elle donnait son accord à cette solution-là.

A mon avis, il est ridicule de se chamailler sur la responsabilité de la montagne de dossiers. D'autant plus que la lettre de la Délégation des finances est signée d'un radical et d'un socialiste. Aussi, au nom de la commission, je vous invite à en rester à la solution de la majorité.

Bundesrätin Kopp: Auch der Antrag des Bundesrates spricht vom vorübergehenden Einsatz zusätzlicher Hilfskräfte, so dass das Argument von Herrn Bonnard auch auf den Vorschlag des Bundesrates zutrifft.

Herr Lüchinger hat den Unterschied zwischen seinem Antrag und dem Beschluss der Kommissionmehrheit dargelegt. Da der Antrag des Bundesrates bei dieser Ausgangslage vermutlich wenig Chancen hat und der Antrag Lüchinger zwischen der Kommissionmehrheit und dem bundesrätlichen Antrag liegt, bitte ich Sie, dem Antrag Lüchinger zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Wyss	51 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	17 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den bereinigten Antrag der Minderheit	67 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	50 Stimmen

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	97 Stimmen
Dagegen	2 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Präsident: Wir behandeln nun persönliche Vorstösse. Die Autoren der persönlichen Vorstösse haben alle erklärt, dass sie nur eine kurze Erklärung oder eine kurze Begründung abgeben würden.

Ständerat
Conseil des Etats

Sitzung vom 3./4. 6. 1986
Séance du

85.072

Asylgesetz. Revision

Loi sur l'asile. Révision

Botschaft und Gesetzentwürfe vom 2. Dezember 1985 (BBl 1986 I, 1)
 Message et projets de loi du 2 décembre 1985 (FF 1986 I, 1)

Beschluss des Nationalrates vom 19. März 1986
 Décision du Conseil national du 19 mars 1986

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Miville, Berichterstatter: Die Revision des Asylgesetzes, verbunden mit einer Aenderung des ANAG und einer Aenderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes, gehört zu den sogenannten «heissen» Themen unserer Innenpolitik. Es handelt sich um eine Materie, die dazu geeignet ist, ganz verschieden gartete Konzeptionen – und zwar beiderseits in hohem Masse emotionell aufgeladen – gegeneinander antreten zu lassen. Da sind die einen, die unsere Heimat als durch fremden Zustrom gefährdet erachten – im Sinne eben der Ueberfremdung, der kulturellen und materiellen Schädigung –, und da sind die anderen, die aus einer weltumspannenden Ethik heraus, zum Teil auch motiviert durch eine Art von schlechtem Gewissen, weil es uns im Weltvergleich so gut geht, Tür und Tor so weit als möglich öffnen wollen. Diese beiden Lager befinden sich recht weit auseinander. Ihre Anhänger haben denn auch eine gewisse Polarisierung in unserer Bevölkerung bewirkt. Mit Polarisierung meine ich unter anderem eine Leidenschaftlichkeit des Streites, die den normalen Rahmen unserer gewohnten demokratischen Auseinandersetzung sprengt und ihre ganz eigene Gefahren in sich birgt. Von unserer gesetzgeberischen Arbeit kann leider nicht erhofft werden – wie auch immer unsere Beschlüsse ausfallen –, dass wir den Erwartungen des einen oder anderen Lagers oder gar beider Seiten gerecht werden. Bereits wird denn auch von Anhängern einer besonders grosszügigen Asylpraxis die Unterschriftensammlung für ein Referendum organisiert, ein Referendum, das dann wohl auch von vielen Unzufriedenen der Gegenseite unterschrieben werden dürfte.

Ich vertrete hier als Kommissionspräsident in einem einzigen Votum den Antrag auf Eintreten für alle drei Vorlagen, also auch ANAG und Bundesgesetzmassnahmen. Hier ist nämlich nur das Asylgesetz aufgeführt, Herr Präsident. (*Präsident:* Also wir behandeln das Gesamtpaket.) Ich danke. Das geltende Asylgesetz ist im Oktober 1979 verabschiedet worden und am 1. Januar 1981 in Kraft getreten. Seither hat es auf diesem Gebiet nie Ruhe gegeben, aber das war nicht Ausfluss einer gesteigerten legislativen Gestaltungsbereitschaft, sondern es war die Folge einer sich rasch verändernden Situation. In den letzten Jahren hat die Zahl der in der Schweiz Zuflucht suchenden Asylanten rasch zugenommen. Im Jahr 1985 wurden fast 10 000 Gesuche gestellt, zehnmal so viele, wie es noch vor wenigen Jahren der Regel und dem Durchschnitt entsprochen hat. Hinzu kam, dass diese Flüchtlingsströme nicht mehr aus uns nähergelegenen Ländern, wie zum Beispiel der Tschechoslowakei oder Polen, kamen, sondern aus entfernten Kulturkreisen, es waren nun Türken und Kurden, Tamilen, Zairer und andere Menschen aus entlegenen Kontinenten. Das führte zu Spannungen, zur weit verbreiteten Unzufriedenheit – auch bei Behörden und Kantonen, die mit besonders grossem Zuzug belastet waren und zum Teil noch sind und die nur schwer zu lösende Probleme der Unterbringung und Betreuung zu bewältigen hatten.

Nun sind ja die Behörden bisher den Schwierigkeiten nicht

etwa untätig gegenübergestanden. Es wurde bereits 1983 eine erste Revision des Asylgesetzes an die Hand genommen und auf den 1. Juni 1984 in Kraft gesetzt. Sie brachte – angesichts des «Pendenzenberges» von vielen tausend unerledigten Gesuchen und Rekursfällen – eine Beschleunigung des Verfahrens, die Verkürzung des Instanzenweges um eine Instanz, die Ermöglichung des Aktenentscheides in offensichtlich unbegründeten Fällen und die Verbindung des negativen Asylentscheids mit der fremdenpolizeilichen Wegweisung. In der Dezembersession 1983 und Junisession 1984 bewilligte das Parlament – müssen wir heute sagen: etwas zu spät? – 153 neue Stellen für die Abteilung Flüchtlinge des Bundesamtes für Polizeiwesen und für den Beschwerdedienst des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes. Schon diese erste Revision erschien den einen als überfällig, den anderen aber als übertrieben hart. Sie tangierte indessen nicht den Kerngehalt unseres Asylbegriffs – verankert im Artikel 3 des Gesetzes –, nicht unsere völkerrechtlichen Verpflichtungen, wie sie sich insbesondere aus der internationalen Flüchtlingskonvention und aus der Europäischen Menschenrechtskonvention ergeben, ebenfalls nicht die Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens.

Aber die Entwicklung ging weiter, die Zahl der Einlass begehrenden Flüchtlinge stieg an, der Pendenzenberg wuchs, und auf den 1. Januar 1986 beschloss der Bundesrat eine Revision der Asylverordnung, mit welcher er die Kategorie der «offensichtlich unbegründeten Fälle» gemäss Artikel 16 Absatz 5 erweiterte.

Dennoch wurde das Ziel, das sich die mit der Materie befassten Ämter und Behörden gesetzt hatten, nicht erreicht, das Ziel nämlich, einerseits mit den neu eingehenden Gesuchen Schritt zu halten und andererseits die alten Pendenzen durch eine «Globallösung» für alte Gesuche zu eliminieren. Die Zahl der Gesuche stieg weiterhin sprunghaft an, und die Globallösung scheiterte zuerst am Widerstand der Kantone und dann endgültig in der Märzsession 1986 des Nationalrates – interessanterweise, denn sie war von einer Mehrheit der Kommission beantragt worden. Beide Räte überwiesen eine Motion des Nationalratskollegen Lüchinger, in der sinngemäss verlangt wurde, dass der Bundesrat auf dem Gebiete des Asylwesens die nötige Handlungsfreiheit und Handlungsfähigkeit zurückgewinnen solle, um möglichst rasch der gegenwärtigen Situation, aber auch allfälligen zukünftigen Lagen, Herr zu werden. In der Wintersession sind der Flüchtlingsabteilung 70 zusätzliche Etatstellen zur Bewältigung der Pendenzen bewilligt worden. Weiter ist die Abteilung Flüchtlinge einem Delegierten, Herrn Peter Arbenz, übertragen worden, und es wurden auch schwierige organisatorische, nämlich Standort-Probleme, einer raschen Lösung energisch nähergebracht, im Sinne der räumlichen Vereinigung des Beschwerdedienstes mit der Flüchtlingsabteilung.

Der Bundesrat hat ein Leistungsziel von 5 Fällen pro Woche und Sacharbeiter festgesetzt. Bisher wurden zwischen zwei und drei Fällen pro Woche bearbeitet. Im übrigen unterbreitet er uns nun das vorliegende Revisionspaket, mit dem sich die Räte im Schnellzugstempo zu befassen haben: Botschaft vom Dezember 1985, Nationalratsberatung im März 1986 und nun Behandlung durch den Ständerat im Sommer 1986, wobei auch die Differenzbereinigung während dieser Session stattzufinden hat. Was wird mit der Revision des Asylgesetzes angestrebt?

1. In Ausnahmesituationen – die neuerdings auch in Friedenszeiten bestehen können – soll der Bundesrat besondere Massnahmen anordnen können; das ist die Ausdehnung der Notstandsklausel in Artikel 9.

2. Um die Asylbewerber besser auf die Kantone verteilen zu können, wird dem Bundesrat eine entsprechende Kompetenz erteilt.

3. Die jetzt noch als zu langwierig empfundenen Verfahren sollen gestrafft werden; dem Bundesamt für Polizeiwesen wird in Artikel 16 die Möglichkeit eröffnet, aufgrund von kantonal erstellten Akten zu entscheiden.

4. Neben präzisierenden Bestimmungen über Mitwirkungspflicht und Zustelldomizil wie auch über die Wegweisung

von Asylbewerbern im Falle der Gesuchsablehnung – bringt das revidierte Gesetz auch eine Rückkehrhilfe an heimkehrende Asylanten und Flüchtlinge.

Und nun zum ANAG, zum Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer. In engem Zusammenhang mit der Neufassung des Asylgesetzes stehen die Aenderungen, die uns im Hinblick auf das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer beantragt werden. Immerhin haben wir bei der Beratung nie ausser Acht zu lassen, dass dieses Gesetz nicht nur für Flüchtlinge und Asylanten gilt und von Bedeutung ist, sondern für alle Ausländer, die in der Schweiz weilen, also zum Beispiel auch für Gastarbeiter.

Im Mittelpunkt der ANAG-Revision stehen zwei Elemente: die Ausschaffungshaft und die Internierung. Die Ausschaffungshaft wird eingeführt, um den Vollzug verfügter Wegweisungen, soweit sie durchführbar und zumutbar sind, sicherzustellen. Sie soll dort Anwendung finden, wo gewichtige Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich ein Ausländer der Ausschaffung entziehen will. Haft, aus welchen Gründen auch immer, ist ein schwerwiegender Eingriff in die Persönlichkeitsrechte; es ist begreiflich, dass vor allem die zugelassene zeitliche Dauer dieser Massnahme umstritten war und auch in unserem Rate zur Diskussion stehen wird.

Im weiteren soll an die Stelle des etwas knappen Artikels 14 des geltenden ANAG eine Regelung der vorläufigen Aufnahme und der Internierung treten, die der heutigen und zukünftigen Bedeutung dieser Massnahme entsprechend differenziert ist. Dies sind beides Ersatzmassnahmen für den Fall, dass eine Weg- oder Ausweisung weder durchführbar noch zumutbar ist. Dafür kann auf das bisherige, in der Praxis selten angewandte Statut der Toleranzbewilligung verzichtet werden.

Nun zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes. Der Bundesrat soll aufgrund der nunmehr gemachten Erfahrungen mit den schlimmen Auswirkungen von Engpässen und Pendenzenbergen dazu ermächtigt werden, bei aussergewöhnlichem Zustrom von Asylbewerbern vorübergehend zusätzliches Personal einzustellen. Der Nationalrat hat diese Bestimmung noch mit einigen einschränkenden Klauseln versehen; die Mehrheit unserer Kommission empfiehlt diese Lösung zur Annahme. Hingegen haben wir uns einem Vorschlag der Finanzdelegation widersetzt – mit dem ganzen Mut, den es braucht, sich der Finanzdelegation entgegenzustellen –, wonach in solchen Fällen jeweils vorgängig die Zustimmung dieser Delegation einzuholen wäre.

Der Nationalrat hat die Vorlage in der Märzsession behandelt. Die wichtigste Aenderung, die er angebracht hat, ist die Einfügung der Grenzstore in Artikel 13. Es handelt sich um jene Vorstellung unseres Nationalratskollegen Bonny, die zuerst mit einer Motion vorgetragen worden ist und sich dann anlässlich der Nationalratsdebatte in einen Antrag niederschlug, in einen Antrag, der trotz verschiedenen rechtlichen und technischen Bedenken des Bundesrates Annahme gefunden hat. Die vom Nationalrat gutgeheissene Lösung führte zu einem weitgehenden Umbau der Artikel 13 und 14 – also Asylgesuch an der Grenze einerseits, Asylgesuch im Inland andererseits –, über den wir uns in der Detailberatung unterhalten werden. Von dieser Lösung erhofft man sich eine bessere Bekämpfung der berüchtigten Schlepperorganisationen und ihrer Dienste sowie der illegalen Einreisen.

Im weiteren beschloss der Nationalrat – bei Zustimmung zur neuen, (umstrittenen) Regelung bezüglich möglicher Aktenentscheide durch das Bundesamt –, das Verfahren könne durch Bundesbehörden ganz oder teilweise im Kanton durchgeführt werden (Artikel 15 Absatz 7) und das Bundesamt könne an der Vernehmung der Gesuchsteller im Kanton mitwirken (Artikel 16 Absatz 1). Endlich fanden Anträge Zustimmung, wonach die Unterstützung von Gesuchstellern nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen zu erfolgen habe (Artikel 20a Absatz 3) und generelle Arbeitsverbote kantonomer Behörden die Dauer von drei Monaten nicht überschreiten sollen (Artikel 21 Absatz 2). Die von der Mehr-

heit der Nationalratskommission empfohlene «Globallösung» (keine Wegweisung für Asylbewerber, die ihr Gesuch vor dem 1. Januar 1983 eingereicht haben) wurde nach grosser Redeschlacht in namentlicher Abstimmung mit 96 gegen 82 Stimmen abgelehnt. Sie ist auch in unserer Kommission diskutiert worden; wahrscheinlich würde die Globallösung – abgesehen von anderen Einwänden – im Hinblick auf einen Abstimmungskampf eine zu schwere Belastung der Vorlage darstellen.

An der ANAG-Revision wurde in der grossen Kammer nichts Entscheidendes geändert; bezüglich der Anstellung zusätzlichen Personals gemäss der dritten Vorlage der Botschaft wahrte der Nationalrat gewisse Genehmigungs- und Kontrollrechte des Parlaments.

Erlauben Sie mir zum Schluss meines Votums drei Bemerkungen mehr persönlicher Art.

1. Die Sprecher des Bundesrates – Herr Friedrich und dann Frau Kopp – haben immer wieder betont, dass der Kerngehalt unseres Asylrechts eine schweizerische Staatsmaxime darstelle und hochzuhalten sei. Formell gesehen geht es bei der Revision, die wir nun an die Hand nehmen, auch nicht um diesen Kerngehalt, sondern um das entsprechende Verfahren und den Vollzug. Es geht darum, eine Vollzugskrise, wie sie sich in den letzten Jahren ergeben hat, zu bewältigen. Dabei darf meines Erachtens nicht übersehen werden, dass – je nachdem – eine strenge Handhabung der Verfahrenskriterien – ohne dass man dies will – auch an den Gehalt einer Gesetzgebung rühren kann.

2. Wir handeln unter einem bestimmten Druck, einerseits durch den Pendenzenberg, andererseits durch grosse Teile der Bevölkerung. Die Gefahr besteht, dass es in unserem Lande zu Polarisierungskonflikten kommt, die wir alle nicht wollen. Doch muss uns gerade diese Motivation dazu veranlassen, darauf zu achten, dass wir nicht Gesetzgebung aus einer gewissen Stimmung heraus betreiben.

3. Wir haben vernommen, dass in den ersten vier Monaten dieses Jahres um ein Drittel weniger Gesuche eingereicht worden sind als im entsprechenden Zeitraum des Vorjahres. Ich würde diesem Umstand kein entscheidendes Gewicht beimessen; er widerspricht auch der Entwicklung in anderen westeuropäischen Ländern, die sich übrigens zur Mehrheit heute auch mit Verschärfungen ihrer Gesetzgebung des grossen Zustroms zu erwehren suchen. Vielmehr befürchte ich, dass Professor Jacques Freymond, Präsident des Nationalen Forschungsprogramms II (Sicherheitspolitik), recht hat, wenn er kürzlich vor dem Schweizerischen Arbeitskreis Militär und Sozialwissenschaften seine Ueberzeugung äusserte, wonach die momentanen Flüchtlingsströme nur Vorhuten der Massen seien, die sich in Zukunft in Bewegung setzen werden. Auch ich habe in diesem Rat einmal gesagt, es sei dem, was sich auf diesem Gebiet heute abspiele, nicht mehr mit den Kategorien des traditionellen politischen Flüchtlingsbegriffs beizukommen, sondern es handle sich um eine Art moderner Völkerwanderung. Damit meine ich, wir hätten die Problematik auch in ihren weltweiten Dimensionen zu sehen. Es ist noch immer so gewesen, dass sich in den Kontinenten und Ländern mit grosser Armut und Hoffnungslosigkeit die Menschen auf den Weg gemacht haben: hin in die Gefilde des Reichtums. Erst recht ist das heute so, da die neuzeitlichen Kommunikationsmittel und Medien den Aermsten dieser Erde Informationen und Vergleichsmöglichkeiten verschaffen. Von daher ist die Unterscheidung zwischen echten und Wirtschaftsflüchtlings nicht einfach; Hunger und materielle Auswegslosigkeit stellen ebensolche Bedrohungen dar wie Terror-Regimes, Folter und Todeschwadronen. Von daher ergibt sich aber auch unsere Verpflichtung, nicht nur Asyl-Innenpolitik, sondern auch Asyl-Aussenpolitik im Sinne wirksamer Entwicklungs- und Strukturhilfe zu betreiben. Endlich hoffe ich, dass es unseren verantwortlichen Bundesbehörden gelingen möge, unter den vom Flüchtlingsstrom betroffenen europäischen Nationen eine echte Koordination zustandezubringen, eben nicht im Sinne des gegenseitigen Zuschiebens der Probleme, sondern im Sinne eines Lastenausgleichs, wie wir dies mit

dieser Vorlage nun auch unter den schweizerischen Kantonen anstreben.

Namens Ihrer Kommission, deren Anträge uns in der Detailberatung beschäftigen werden, empfehle ich Ihnen Eintreten auf die Botschaft und auf die drei Beschlussentwürfe.

Mme Bauer: Je voudrais faire quelques remarques sur la révision de la loi sur l'asile qui nous est proposée. En vigueur depuis le 1er janvier 1981 seulement, la loi sur l'asile a été révisée en 1983 déjà. Nous en sommes donc à la seconde révision en cinq ans ce qui, sur le plan juridique, témoigne incontestablement d'une grande instabilité.

Il ne fait pas de doute qu'on assiste, d'autre part, à un net durcissement de notre politique d'asile. La Suisse, terre traditionnelle d'asile, terre séculaire du refuge – et on vient de fêter à Genève le 450ème anniversaire de la Cité du refuge – la Suisse, où tant de proscrits pourchassés en raison de leur foi, de leur race ou de leurs convictions politiques furent généreusement accueillis, est en train de se doter d'une législation parmi les plus impitoyables qui soit. Ce faisant, le gouvernement et les milieux politiques en général prouvent qu'ils sont plus sensibles à des considérations de politique interne – il s'agit en fait de calmer les nationalistes, de donner des gages aux xénophobes qui à droite comme à gauche annexent une part de l'électorat des partis traditionnels – que disposés à prendre en compte d'une part la dimension humanitaire du problème des réfugiés et, d'autre part, sa dimension planétaire. Ce problème ne pourra être résolu à moyen et à long terme que par la concertation et par une véritable coordination au niveau européen et au niveau mondial.

Lors de la Journée mondiale des réfugiés le 28 avril dernier à Genève, Felix Schnyder, ancien Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés qui représentait la Suisse à une table ronde intitulée «Aider les réfugiés c'est contribuer à la paix», affirmait en effet que les réfugiés, ces pestiférés du vingtième siècle, ainsi que les nomme Jean-Pierre Hocké, le nouveau Haut-commissaire aux réfugiés, sont un produit de l'histoire. Ils sont la conséquence des conflits armés qui déchirent la communauté internationale, de la crise économique qui la divise entre pays pauvres du Sud et pays riches du Nord et des catastrophes écologiques – déforestation, désertification, sécheresse – qui condamnent à la famine près d'un quart de l'humanité.

Ainsi donc la distinction entre les différentes catégories de réfugiés est problématique et la notion de réfugié évolue incontestablement. Aujourd'hui, la distinction n'est plus possible entre réfugié politique et réfugié économique ont affirmé les quelque vingt participants à ce débat au plus haut niveau. Mais quel qu'il soit, le statut des réfugiés ne saurait être remis en question. Le droit d'asile est fondamental, il est imprescriptible. Certes, la Suisse ne saurait accueillir durablement sur son territoire tous les requérants qui se présentent mais il importe, selon la Convention des droits de l'homme, de les traiter avec humanité et respect tant qu'ils sont chez nous et de rechercher au niveau international des solutions à leurs problèmes. Les expulsions de force sont inacceptables, indéfendables. Elles rappellent tragiquement l'expulsion hors de nos frontières, pendant la seconde guerre mondiale, de juifs qui furent ensuite exterminés dans des camps de concentration. La quasi-totalité des réfugiés souhaitent rentrer dans leur pays mais encore faut-il que les conditions politiques et économiques ne constituent pas une atteinte à leur liberté et une menace pour leur vie.

«Ist heute in der Schweiz das Boot voll? Est-ce qu'aujourd'hui en Suisse la barque est pleine? Il importe tout de même de consulter les statistiques. On compte 15 millions de réfugiés dans le monde: 750 000 d'entre eux seulement se trouvent en Europe et dans leur immense majorité ils végètent dans des camps aménagés sommairement dans des pays en développement, comme le Soudan qui en abrite un million et demi ou le Pakistan qui en héberge plus de 3 millions. Combien modeste, combien dérisoire apparaît en comparaison le nombre de 31 000 requérants d'asile en Suisse – moins d'un demi pour cent de la population – qui

ont cherché refuge dans le pays riche et extraordinairement privilégié qui est le nôtre!

Je voudrais rendre ici hommage aux associations d'aide aux réfugiés, aux Eglises, aux nombreux citoyens de ce pays – n'a-t-on pas tendance, dans les milieux politiques à minimiser leur nombre et leur action – qui entourent et soutiennent les requérants d'asile. Ils offrent de notre pays une image de solidarité, de responsabilité et d'humanité dont nous avons tout lieu d'être fiers, qu'ils en soient ici remerciés. En s'engageant en faveur des droits de l'homme, de la dignité des réfugiés, fussent-ils Chiliens, Turcs, Zaïrois ou Tamouls, ils sont fidèles à la tradition séculaire d'accueil de la Suisse.

Je ferai encore une dernière remarque. Certains accusent de sensiblerie et d'irréalisme ceux qui critiquent le projet de révision de la loi sur l'asile. Ils en appellent à des considérations juridiques qu'ils opposent aux considérations humaines et éthiques. Il importe d'attirer l'attention de ces censeurs sur les réserves juridiques touchant au droit international qu'a exprimées le Haut-commissaire aux réfugiés dans son message du 4 octobre 1985 adressé au directeur de l'Office fédéral de la police et commentant la révision que nous discutons aujourd'hui. Ces réserves concernent deux articles de la révision qui nous est soumise, j'y reviendrai lors de la discussion de détail. Je voudrais souligner cependant le caractère inhabituel, le caractère exceptionnel d'une telle intervention qui émane d'une organisation internationale s'adressant à un Etat souverain, et qui, soyons-en convaincus, ne se justifie que par la gravité de la situation. Si les deux articles évoqués dans la lettre du Haut-commissaire aux réfugiés étaient adoptés par ce Parlement, je voudrais poser la question suivante: La Suisse ne contreviendrait-elle pas à la Convention sur l'asile qu'elle a signée et ratifiée? Dans ses considérants, le Haut-Commissariat aux réfugiés insiste en effet sur «la limitation de la notion d'asile qu'elle constitue» et sur «l'impact préjudiciable quant aux efforts entrepris sur le plan international».

Une loi aussi restrictive, aussi dissuasive, aussi contraire à toutes nos traditions est-ce bien là ce que nous souhaitons? C'est parce que je ne veux pas le croire que j'en appelle au sens de la justice, aux sentiments de solidarité et de responsabilité des membres de ce conseil, afin qu'ils soutiennent les propositions de la minorité de notre commission.

Jagmetti: Unser Asylgesetz stammt vom 5. Oktober 1979. Die erste Revision ist vier Jahre später erfolgt, am 16. Dezember 1983. Eine kleine Revision folgte weniger als ein Jahr danach, im Oktober 1984. Noch bevor sie in Kraft gesetzt worden ist, sind wir jetzt mit der nächsten Revision konfrontiert, also zweieinhalb Jahre nach der letzten grösseren Revision. Wenn man von der «Halbwertszeit» unserer Asylgesetzgebung sprechen würde, müsste man sagen: Tendenz sinkend. Wir alle kennen die Gefahren, die mit einem raschen Wandel der Gesetzgebung verbunden sind. Ein Erlass braucht Zeit, um sich zu verwirklichen; Zeit ist notwendig, um die Ziele wirklich erreichen zu können, die mit dem Gesetz verfolgt worden sind. Wenn sich aber die Situation ändert, müssen wir auch unsere Rechtsordnung anpassen. Wir müssen die Herausforderung annehmen und eine zeitgemässe Antwort darauf finden.

Unser Asylgesetz von 1979 war noch sehr stark durch die Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges geprägt. Indessen ist das Problem heute ein anderes. Es sind nicht Menschen aus dem Nachbarstaat, die bei uns an der Grenze um Asyl nachsuchen, sondern wir stehen mitten im Einflussbereich der interkontinentalen Migration, sind mit diesen Erscheinungen konfrontiert und müssen unsere Gesetzgebung auch auf diese Erscheinungen ausrichten.

An diese erste Feststellung schliesst sich die zweite an: Wir werden auch mit einer noch so guten Gesetzesrevision die Probleme der internationalen Flüchtlingsströme nicht lösen. Wir können unseren Beitrag dazu leisten, wir können eine den Anforderungen angepasste Gesetzgebung entwickeln, aber das Problem – das wissen und spüren wir alle, der Präsident hat darauf hingewiesen – ist weit grösser und überschreitet unsere Grenzen, so dass wir nach einer

Lösung suchen müssen, die in diesem Rahmen eine zweckmässige Ordnung schafft und das Problem so gut als möglich bewältigt.

Damit sind wir bei der Frage nach der inhaltlichen Ausgestaltung des Asylrechts. Es gilt, wenn man es auf eine sehr einfache Formel bringt, unverändert das folgende Ziel zu erreichen: die Verfolgten aufzunehmen, aber den Missbrauch zu bekämpfen. So einfach das in der Zielsetzung ist, so schwierig ist es, eine angepasste Lösung zu finden; denn mit simplen Rezepten erreichen wir sie nicht. Wegen der Vielfalt der Probleme lässt sich nur mit einer differenzierten Ordnung eine sachgerechte Bewältigung des Problems erreichen.

Bei der letzten Asyldebatte hatte ich hier fünf verschiedene Kategorien von Personen geschildert. Mir scheint, dass die Lösung, die von der Kommission überarbeitet worden ist und die uns jetzt vorgelegt wird, diesen fünf Kategorien Rechnung trägt:

Die erste Kategorie sind die eigentlichen Flüchtlinge, Personen, die persönlich, individuell verfolgt sind. An ihrer Aufnahme ändert das Gesetz nichts. Eine Aenderung des Flüchtlingsbegriffs steht nicht zur Diskussion. Ich freue mich darüber; denn es geht darum, diese bedrohten Menschen nach wie vor bei uns aufzunehmen. Bei einer konsequenten Handhabung des Gesetzes und seiner Kriterien werden wir – ausser in ganz ungewöhnlichen Situationen – für diese individuell verfolgten Menschen in der Schweiz Platz haben. Demgemäss werden wir die Ausnahmeregelung, die ja heute schon im Gesetz steht und etwas ausgebaut werden soll, nicht anwenden müssen. Ich bin der Meinung, dass wir bei der richtigen Handhabung des Gesetzes tatsächlich, ausser in ganz ungewöhnlichen Situationen, um die Ausnahmeregelung herum kommen. Darüber können wir uns freuen.

Die zweite Kategorie sind die Personen, die ohne echten Asylgrund zu uns gekommen sind, die aber wegen ihrer Gefährdung nicht in den Herkunfts- oder Heimatstaat zurückkehren können. Für sie gilt das Prinzip des Non-refoulement, das ja auch unseren internationalen Verpflichtungen entspricht. Durch die Revision des ANAG, wie sie uns vorgeschlagen und von der Kommission gutgeheissen worden ist, werden wir dieser Personenkategorie noch besser Rechnung tragen, als wir es heute tun können. Es scheint mir auch richtig, dass wir das Non-refoulement von der Asylgewährung deutlich unterscheiden, wie das hier geschehen ist.

Die dritte Kategorie wären die Integrierten, die Menschen, die schon eine Zeit bei uns leben, ohne echten Asylgrund, aber bei uns Zugang und soziale Bindungen gefunden haben. Ich denke vor allem an Familien mit Kindern, die bei uns die Schule besuchen und unsere Sprache sprechen. Hier war einmal vorgesehen, eine Globallösung zu finden. Der Herr Präsident hat schon darauf hingewiesen. Ich war selbst ein Anhänger – das muss ich sagen – einer Globallösung, musste dann aber einsehen, dass wir ohne individuelle Kontrolle doch nicht auskommen. Wenn schon eine individuelle Kontrolle notwendig ist, können wir eine Lösung den Weg in der Praxis finden, ohne dass wir gesetzlich eine besondere Regelung treffen. Wir werden der Stellung der Familien, die hier sind und die sich in unsere Gemeinschaft eingefügt haben, auf diesem Wege der praktischen Handhabung des Gesetzes zweifellos Rechnung tragen.

Die vierte Kategorie sind die Benachteiligten. Es ist durch den Herrn Präsidenten und Frau Bauer schon darauf hingewiesen worden. Es gibt Menschen in dieser Welt, die Hunger leiden – wir wissen es –, und es gibt Menschen in dieser Welt, die unter Missachtung der Menschenrechte leiden. Das sind Erscheinungen, die uns nicht unberührt lassen, sie gehen uns etwas an. Wir haben uns mit diesen Erscheinungen auseinanderzusetzen, und wir haben nach Lösungen zu suchen. Aber für den Hunger dieser Welt werden wir die Lösung nicht finden, indem wir einige wenige Menschen bei uns aufnehmen. Hier braucht es andere Anstrengungen, die verstärkt werden müssen. Die Menschenrechte werden wir

in der Welt nicht gewährleisten, indem wir Menschen bei uns aufnehmen, sondern indem wir für diese Menschenrechte kämpfen. Ich hoffe, dass dieser Kampf etwas erfolgreicher sein wird, als er es in diesen letzten Wochen hier in Bern anlässlich des KSZE-Treffens gewesen ist. Es wird auch notwendig sein, aus der vornehmen Götterlichkeit herauszutreten, die Ärmel heraufzukrempeln und aktiv zu werden – stärker aktiv zu werden als es bisher im Kampf um diese Menschenrechte geschehen ist! Aber die Asylgewährung löst das Problem nicht. Hier müssen wir andere Wege suchen, und zwar gezielt suchen.

Die fünfte Kategorie sind die Menschen, die bei uns nach besseren Lebensbedingungen suchen. Man sagt uns etwa anhand von Zahlenvergleichen, dass wir noch etwas grosszügiger sein, dass wir unsere Grenzen noch etwas weiter öffnen könnten für solche Menschen. Aber wir haben eine Begrenzung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte in der Schweiz. Wir handhaben diese recht streng und können doch jetzt nicht einfach unter dem Titel «Asylrecht» eine völlige Umgehung dieser Zulassungsbeschränkungen hinnehmen. Wir müssen den Missbrauch des Asyls zur Umgehung der Zulassungsbeschränkungen für ausländische Arbeitskräfte verhindern. Hier setzt das Asylgesetz an, hier setzt aber auch die Revision des ANAG an, und es scheint mir, dass beide gesetzgeberischen Massnahmen in die richtige Richtung gehen.

Wenn ich also meine fünf Kategorien mit dieser Gesetzesrevision in Verbindung bringe, dann muss ich sagen, dass wir hier auf dem richtigen Wege sind. Wir werden nicht alle Probleme einfach lösen, das möchte ich schon von Anfang an sagen. Aber wir gehen in eine Richtung, die meines Erachtens unserem Grundziel, nämlich die Verfolgten aufzunehmen und den Missbrauch zu bekämpfen, möglichst nahe kommt.

Ich möchte mit dem Herrn Präsidenten hoffen, dass es hier gelingt, eine tragbare Lösung zu finden; denn wir stehen in dieser Frage vor einer Konfrontation. Unsere Aufgabe ist es ganz sicher nicht, diese Konfrontation noch anzustacheln, noch zu verstärken, noch zu betonen; sondern unsere Aufgabe ist es, hier zu einer Verständigung beizutragen, damit Menschen, die verfolgt sind, unseren Wertmassstäben und unserer Tradition entsprechend aufgenommen werden können, dass wir aber nicht einfach in einen Sog geraten. Das Problem darf unseren Behörden nicht entgleiten, weil die Gesetze den modernen Anforderungen nicht entsprechen. Meiner Überzeugung nach geht das Gesetz in die richtige Richtung. Ich empfehle Ihnen Eintreten.

Muhelm: Bei der Beratung des Asylgesetzes 1979 ist die Meinung geäussert worden, dass wir mit dieser Rechtsetzung etwas ordnen, was bereits Vergangenheit darstellt. Ich selbst gehörte zu jenen, die in der damaligen Kommission sich zu sagen veranlasst sahen, dass man vergangene Tatbestände aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges rechtlich einzufangen versuche. Die verschiedenen Revisionen, die wir in so kurzen Schritten unternehmen müssen, zeigen doch, dass wir uns nur langsam und recht mühsam an die veränderten Voraussetzungen im Flüchtlingswesen anzupassen versuchen. Es ist doch einfach so, dass das Flüchtlingsproblem und damit verbunden auch das Asylproblem aus der Sicht unseres Landes völlig andere Dimensionen aufweisen als zum Beispiel jene des letzten Weltkrieges, sagen wir kurz der letzten 200 Jahre. Ich bin unserem Präsidenten Milville dankbar, dass er in wohlgesetzten Worten von einer modernen Völkerwanderung sprach. Das ist tatsächlich eine Völkerwanderung – mit modernen Mitteln. Man hat grössere technische Möglichkeiten. Man kann rascher von einem Land ins andere fliegen. Es sind auch politische Kräfte in verschiedenen Staaten durchaus dabei, diese Völkerwanderung zu unterstützen. Mit anderen Worten: Es ist die offenkundige Wiederholung der Geschichte, aber mit anderen Dimensionen. Daher ist es aus meiner Sicht und politischen Betrachtung sehr verständlich, dass in unserem Lande diese Entwicklung der Dinge recht kritisch betrachtet wird. Es ist aber sehr bedauerlich, dass wir uns

dabei auf dem Weg zu einer Konfrontation bewegen, die übrigens von völlig verschiedenen Grundelementen getragen wird. Ich muss Ihnen offen gestehen: Dieses Spannungsverhältnis hat sich in der Kommissionsarbeit niedergeschlagen. Auch dort sind Äusserungen gefallen, die zeigen – dies ist zwar ein Beweis, dass wir ein demokratisches Parlament sind –, dass im Volk Dinge rumoren, denen wir unsere volle Aufmerksamkeit zuwenden müssen.

Es hat nicht nur beim Parlament lange gedauert – ich meine: mit der Personalaufstockung. Aber auch diesbezüglich gilt es zu bedenken, dass wir mit noch so viel Personal Aufgaben dieser Grössenordnung nicht bewältigen können. Der Bundesrat glaubte recht lange, dass es sich bei der Flüchtlingsfrage der achtziger Jahre um eine Neuauflage dessen handelt, was vierzig Jahre früher passierte. Es ist aber nicht so.

Innenpolitisch sind im Zusammenhang mit den allgemeinen Spannungen auch gewisse «Nebengeräusche» zu vernehmen, die hier in Erinnerung zu rufen sind: Nicht alle Mitbürger und Mitbürgerinnen sind mit den Hilfswerken zufrieden. Man kritisiert, dass sich hier eine neue private Sozialbürokratie entwickle. Es wird auch von einer «Humanitäre Bürokratie» gesprochen, also von Leuten, die sich nicht nur aus innerer Berufung, sondern aus greifbaren materiellen und anderen Überlegungen dieser Arbeit widmen. Gegen eine solche Tendenz müssen wir uns vorausblickend zur Wehr setzen. Es darf nie in Frage kommen, dass in unserem Volk noch grössere Gräben aufgerissen werden.

Es war gut, dass der Ständerat nicht bereit war, das Asylgesetz in der gleichen Session zu behandeln wie der Nationalrat. Diese Dinge müssen überlegt werden können. Unsere Kommissionsarbeit hat deutlich gezeigt, dass wir noch keineswegs bei der wirklich besten Lösung angelangt sind. Ich meine vielmehr, dass der Nationalrat unter Mithilfe des Departements noch etwas Besseres finden sollte – vor allem bezogen auf die Grenzzone.

Ein paar Schlussfolgerungen drängen sich auf: 1. Ob das Boot voll ist oder nicht, entscheidet sich danach, wie die Stimmung im Volke ist, und nicht nach dem Quantitativen. Das sind nicht Dinge, die sich mit Tausenden oder Zehntausenden von Flüchtlingen oder mit Prozenten zu unserer Bevölkerung messen lassen. Es geht um etwas Stimmungsmässiges. Das zu erfassen und zu beeinflussen, ist schwierig. Das geht über die Kraft des Politikers hinaus.

2. Für uns Schweizer kann es nicht in Frage kommen, dass wir unsere Pflichten aus den Flüchtlingskonventionen nicht erfüllen. In der Kommission waren wir uns einig, dass unser Staatswesen seine völkerrechtlichen Verbindlichkeiten bedingungslos erfüllen wird. Es ist aber sofort beizufügen, dass weder die Konventionen noch unser Gesetz einen Rechtsanspruch auf Asyl geben. Diese oft geäusserte Idee entspricht nicht unserem gesetzten Recht. Wir geben dem Flüchtling einen Rechtsanspruch auf ein einwandfreies Verfahren. Es soll dadurch gesichert sein, dass über seinen Status nach einem unserer Rechtstradition entsprechenden Verfahren entschieden wird: der Anhörung, der Einvernahme, der Besprechung, der Entscheidung, der Rechtsmittel usw. Ich meine in diesem Zusammenhang auch, dass gewisse verfahrensrechtliche Hürden – gewisse Schwierigkeiten vor allem bei der Anmeldung, beim Eintritt in unser Land – abschreckend wirken können. Ich brauche dieses Wort «abschreckend» in der vollen Überzeugung, dass wir es hier benutzen dürfen. Ich weiss zwar, dass es Mitbürger gibt, die glauben, man sollte die Tore einfach öffnen. Sie übersehen zu meinem grossen Leidwesen, dass das «Meer der Flüchtlinge» endlos ist und dass die «Heerscharen der Flüchtlinge» unser Land überfluten könnten. Es gehört daher zur elementaren Vernunft, zur politischen Klugheit und Weisheit, in Anbetracht dieser Gegebenheiten das Mögliche zu tun: zwischen Skylla und Charybdis hindurchgehen, unsere Tradition als Asylland aufrechterhalten, auf der anderen Seite aber irgendwo klare Grenzen zu setzen. Ich hoffe, dass alle – auch jene, denen es Mühe bereitet – die harten, aber leicht erkennbaren Realitäten zum Ausgangspunkt unserer Beratungen nehmen. Eine Politik gegen nicht ver-

änderbare Gegebenheiten, also eine Politik neben der Tatsache dieser weltweiten Flüchtlingsbewegung, würde uns ins Abseits bringen. Die politischen Folgen – innen- und ausenpolitisch – wären einmal schwerwiegender als im Moment eine gewisse innenpolitische Härte jenen gegenüber, die, aus welchen Gründen auch immer, offene Tore haben möchten.

Ich bin für Eintreten. Ich meine, die Gesetzesänderung muss gewisse Änderungen und Erschwerungen bringen, so dass wir mit diesem Instrument dem Bundesrat die Möglichkeit verschaffen, das Asyl- und Flüchtlingsproblem innen- und ausenpolitisch zu bewältigen.

M. Dreyer: Le problème qui nous occupe aujourd'hui nous pose un grave cas de conscience, de nature à déranger la quiétude des moins sensibles d'entre nous. Les solutions qu'on nous propose nous laissent une impression de malaise, elles nous déconcertent. Nous avons le sentiment de subir l'événement plutôt que de le maîtriser quelle que soit notre attitude. Lors des votes à l'issue des débats de ce jour, il nous sera difficile d'éprouver la satisfaction du devoir accompli et de dormir du sommeil du juste. Une constatation vient s'ajouter à ce sentiment de malaise qui me laisse de plus en plus perplexe, et je vous invite à vous y arrêter un instant.

En effet, on a de plus en plus l'impression qu'on ne parle plus le même langage selon que l'on approuve ou que l'on condamne la politique du Conseil fédéral en la matière. En faisant un retour à l'origine de la loi qu'on se propose de modifier, en se remettant dans l'ambiance de 1981 lorsque nous l'avons discutée dans cette même enceinte, on peut se remémorer les articles 2, 3 et 4, adoptés alors et qui ne sont pas remis en question, et notamment l'article 3 qui définit ce qu'il faut entendre par le terme «réfugié». La définition est on ne peut plus claire: «sont des réfugiés les étrangers qui, dans leur pays d'origine ou le pays de leur dernière résidence sont exposés à de sérieux préjudices ou craignent, à juste titre de l'être, en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques.» Sont considérés notamment comme sérieux préjudices la mise en danger de la vie, de l'intégrité corporelle, de la liberté, de même que les mesures qui entraînent une pression psychique insupportable. Sont également reconnus comme réfugiés, à moins que des circonstances particulières ne s'y opposent, les conjoints et leurs enfants mineurs.

Depuis lors, l'évolution a été assez rapide. Non seulement le nombre des requérants d'asile a fortement augmenté, mais leur provenance s'est considérablement modifiée. L'écart économique entre les pays de l'hémisphère nord et de l'hémisphère sud provoque de véritables mouvements de population qui poussent les immigrants du tiers monde vers les pays industrialisés comme le nôtre.

Parallèlement, la politique envers les travailleurs étrangers tend à restreindre l'octroi des permis de séjour, limités d'ailleurs aux candidats en provenance de régions de recrutement traditionnelles. La possibilité de présenter une demande d'asile est apparue de plus en plus dès lors comme un moyen de détourner cet obstacle par ceux que l'on a appelés «les faux réfugiés ou demandeurs d'asile pour des raisons économiques». Ce phénomène, maintes fois dénoncé est inquiétant, même si l'on peut comprendre les motivations de cette catégorie de requérants. Toutefois, ce qui me paraît plus inquiétant encore, c'est l'attitude de milieux sans doute bien intentionnés mais irresponsables, dont les sentiments généreux vont jusqu'à étendre la notion de réfugié, au mépris de l'article 3 que je viens de vous lire, à ceux qui sont menacés dans leur existence par leur pauvreté. On n'a pas le droit – nous dit-on – de leur fermer notre porte parce qu'ils souffrent d'une misère endémique. Les exigences chrétiennes de la politique commandent notamment de ne pas refouler les miséreux. Il s'agit-là du raisonnement, qu'évoquait tout à l'heure Mme Bauer, d'une petite minorité, mais ceux qui s'en font les porte-parole sont revêtus d'une certaine autorité, morale tout au moins. Ils

veulent nous culpabiliser car, selon eux, nous avons le coeur beaucoup trop dur. Une telle conception provoquerait l'éclatement de toutes les réglementations légales en vigueur en matière de séjour et d'établissement des étrangers. Nous ne pouvons pas recevoir indéfiniment, chez nous, des gens qui viennent y chercher du travail, même si leur démarche est parfaitement honorable. Si j'ose faire une très mauvaise plaisanterie je dirais que cela devrait se traduire par «la faim ne justifie pas les moyens».

En revanche, nous devons nous inspirer des principes reconnus sur le plan international et nous ne devons pas remettre en cause la notion du réfugié et du droit d'asile. Mais, si la peur des persécutions et des sévices et la peur de la misère sont une seule et même peur, il faudrait alors considérer que le potentiel des demandeurs d'asile se chiffrerait par dizaines de millions. Sans méconnaître les dimensions planétaires du problème, il faut dire que fermer la porte à un réfugié économique n'implique pas que l'on ferme son coeur et son porte-monnaie et nous devons accentuer encore notre politique d'aide aux pays en développement et l'aide humanitaire.

Cela étant dit, quelques dispositions clefs du projet me plongent dans la perplexité. Ce n'est pas l'annonce du référendum qui me met mal à l'aise bien que l'on puisse craindre que le résultat de la votation ne soit faussé par l'addition des extrêmes, ce sont les articles 9, 15 et 16 tels qu'ils nous sont proposés.

L'article 9 en particulier risque de renvoyer à la mort ceux qui croyaient pouvoir trouver leur salut chez nous. Après mûre réflexion, je ne me sens pas autorisé moralement à prendre ce risque.

De même, les articles 15 et 16, sur la cantonalisation de la procédure, n'arrangeront pas les choses. Je doute fort qu'ils permettent une accélération de la procédure. De plus, l'examen du dossier et l'audition du requérant par les cantons vont accroître encore le risque d'arbitraire, alors que déjà, dans l'actuelle procédure, il est difficile d'échapper à ce risque quand le dossier est traité par du personnel fédéral expérimenté.

C'est dans ces sentiments mitigés que je voterai tout de même l'entrée en matière.

M. Jelmini: Il est peut-être inutile de répéter que, lorsque l'on sent le besoin de modifier une loi, peu de temps après son entrée en vigueur, c'est parce que tout n'a pas été prévu lors de son élaboration ou que l'on s'est limité à faire des déclarations d'intentions dans l'espoir que les événements n'exigeraient pas son application.

La loi en vigueur peut être qualifiée de bonne et humaine. Elle a été élaborée sur la base d'une volonté formée pendant plusieurs années par le gouvernement et par le Parlement. Elle correspond également aux conventions établies sur le plan international.

Notre loi sur l'asile est d'ailleurs reconnue comme une des meilleures législations dans ce domaine. Nous devrions en garder l'esprit et résister à la tentation d'en réduire sa portée.

Il faut reconnaître que, après l'entrée en vigueur de la loi de 1979, les événements se sont précipités, le nombre des requérants d'asile a augmenté, les causes qui sont à la racine du problème des réfugiés se sont présentées dans toutes leurs diversifications: facteurs économiques, famines, catastrophes, persécutions. Ce problème n'existe pas seulement en Suisse, il faut même admettre qu'il nous touche de manière assez faible, si l'on pense aux 15 à 20 millions de réfugiés éparpillés dans le monde, notamment dans les pays en voie de développement. Néanmoins, ce phénomène a révélé, dans notre pays, des aspects inquiétants, perceptibles dans le peuple et au sein du Parlement, surtout parce qu'une certaine lenteur dans l'application de la loi n'a pas permis de donner suite aux requêtes d'asile dans des délais acceptables et parce qu'il s'est produit une concentration de réfugiés, parfois d'origine douteuse, il faut l'admettre, organisée par des filières qu'il est difficile à déceler.

Or, sitôt que l'autorité fédérale a pu agir avec des moyens appropriés, spécialement en ce qui concerne le personnel, la situation s'est considérablement améliorée. Il faut donc admettre que ce n'était pas la loi mais plutôt son application boiteuse qui contribuait à causer un certain malaise. On peut dès lors se demander si cette révision est vraiment indispensable et urgente.

A la base de cette volonté de réforme, on découvre en effet des tendances qui ne sont pas proportionnées aux événements les plus récents et aux exigences réelles. Même l'intention de vouloir accélérer les procédures par l'application des mesures dont l'effet à prévoir reste pour le moins douteux, cache un peu la tendance d'arrêter ou de réduire le phénomène par des moyens décourageants, surtout du point de vue formel.

La difficulté financière, la carence de structure et de personnel, l'attitude hostile d'une partie de la population et de certains milieux contribuent aussi à affaiblir la volonté de résoudre le problème de manière convenable, dans le respect des engagements que nous avons pris sur le plan juridique international, mais surtout dans l'évaluation des drames véritables qui sont à l'origine des demandes d'asile. A mon avis, il est préférable de courir le risque d'accueillir des personnes dont le bien-fondé de la demande ne pourra pas être prouvé, plutôt que de rejeter quelqu'un qui aurait le droit d'être accueilli et pour lequel le renvoi pourrait avoir des conséquences tragiques.

Une organisation appropriée, un personnel conscient de sa mission et suffisamment formé et informé pourront résoudre les problèmes qui se posent, même les plus délicats, correctement et assez rapidement.

La politique d'asile est une tâche de la Confédération. Il n'est donc pas raisonnable ni souhaitable de décharger sur les cantons des responsabilités au-delà de celles qui doivent nécessairement contribuer à résoudre le problème pratique tel que la logistique, l'assistance, etc. Il faut éviter de distribuer des compétences lorsqu'on n'est pas sûr de pouvoir compter sur des résultats corrects quant au contenu et au temps d'exécution. La concentration sur le plan fédéral des procédures d'admission reste, à notre avis, souhaitable, et permettra l'application de la loi de manière rationnelle.

Enfin, l'information de l'opinion publique et l'établissement de liens de compréhension et de collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations qui s'occupent à titre gratuit de l'assistance des réfugiés pourront contribuer à résoudre les problèmes qui se posent en évitant des applications trop rigides de la loi.

Je me prononcerai en faveur de l'entrée en matière, mais je réserve ma décision en ce qui concerne la révision en tenant alors compte de la solution qui résultera de ce débat.

Matossi: Ich möchte mich in dieser Eintretensdebatte zur Revision des Asylgesetzes nur ganz kurz äussern und – bevor wir uns in der Detailberatung beziehungsweise im Detailgerangel in Formulierungen und Spitzfindigkeiten verlieren – zurück zu den Quellen gehen, das heisst zwei grundsätzliche Dinge festhalten.

1. Unser Land muss in Friedens- und Kriegszeiten politisch verfolgten Mitmenschen immer Schutz bieten können. Um diesen humanitären Auftrag zu erfüllen, soll unsere Asylgesetzgebung die Zuwanderung von Personen, die aus asylfremden Gründen um Aufnahme ersuchen, erschweren oder unterbinden. Ich bin überzeugt, dass die vorliegende Revision dem Bundesrat das entsprechende Instrument in die Hand gibt. Für die nicht sehr einfache Handhabung der neuen Bestimmungen und dieses Instrumentes müssen wir die Asylpolitik des Bundesrates und auch die Tätigkeit der Kantone beim Vollzug des Gesetzes beziehungsweise der revidierten Artikel bei jeder Gelegenheit nachhaltig unterstützen.

2. In der Kommission ersuchte uns Frau Bundesrätin Kopp wiederholt, die einzelnen Artikel, die zur Diskussion stehen und standen, nicht allzu eng zu fassen. Ich habe volles Verständnis dafür, denn mit den revidierten Artikeln und auch mit der organisatorischen Umstrukturierung – ich erin-

nere Sie an die Ernennung und den Einsatz eines Delegierten für Flüchtlingsfragen – erhält der Bundesrat ein taugliches Instrument, die Departementsvorsteherin braucht aber angesichts eventuell neu auftretender Probleme eine gewisse Ellbogenfreiheit, und dafür müssen wir Verständnis aufbringen.

Aus diesen Gründen ersuche ich Sie, auf die Gesetzesrevision einzutreten und bei den Bundesbeschlüssen A und B, unbekümmert um Referendumsdrohungen, den Anträgen der Mehrheit unserer Kommission zuzustimmen, auch wenn es – um mit Herrn Kollege Muheim zu sprechen – sicher nicht die ideale Lösung ist.

M. Brahler: Le sort des réfugiés est un problème mondial à l'image d'autres que nous connaissons ces jours et qui mériteraient indiscutablement des solutions internationales. La concertation, la collaboration et la coordination entre les Etats du monde entier, plus particulièrement de l'Europe, doit être réalisée de manière évidente. Cependant, cela ne doit pas nous dispenser de rechercher une solution chez nous, car sans donner l'exemple aux autres il importe tout de même d'avoir les moyens de notre politique dans ce domaine.

Tout à l'heure, on a évoqué la loi de 1979 entrée en vigueur en 1981, sa première révision en 1983 et la seconde dont nous discutons. Je crois néanmoins que, sans être surpris de ce qui se passe, cela correspond à une situation où les événements se précipitent à un rythme effarant. Or, pour les dominer, il est essentiel d'apporter les solutions que réclame précisément le contexte et de modifier les lois que l'on croyait peut-être excellentes pour des décennies, mais qui se révèlent éphémères et nécessitent des correctifs. L'objectif prioritaire est de doter notre Etat d'une loi à la fois humanitaire et réaliste. Il s'agit donc de savoir allier le sentiment à la raison, et le coeur à l'intelligence, d'élaborer certes une loi qui ne sera pas parfaite, mais qui possédera la double qualité précitée. Pour que la loi soit humanitaire et dans l'esprit de l'hospitalité traditionnelle que connaît notre pays, il faut créer les meilleures conditions d'accueil de manière à permettre à ceux, dont l'intégrité et la vie est menacée, d'être acceptés chez nous. Pour que la loi soit réaliste, la solution que nous choisirons devra être en harmonie avec la volonté populaire. De plus, il faut se doter des moyens donnant la possibilité aux demandeurs d'asile en danger de connaître plus rapidement le sort qui leur sera fait. A cet effet, la collaboration entre la Confédération et les cantons est nécessaire. Je suis opposé à la centralisation et à la cantonalisation, mais favorable au partage des responsabilités et à une participation plus étroite des cantons et de la Confédération. A ce titre, la loi nous donne un reflet qui correspond à cet esprit. C'est la raison pour laquelle je vous invite à entrer en matière et à souscrire aux propositions de la majorité.

M. Genoud: Après ce qui vient d'être dit, je peux intervenir brièvement. Il y a quelques instants, on a évoqué la quasi-perfection de la loi de 1979. On a même exprimé des regrets face à la volonté de révision de ces dispositions que l'on considère comme heureuses et, par conséquent, ne devant pas faire l'objet de changements. Je crois que c'est méconnaître la modification de la situation et le fait que des données nouvelles se présentent à nous. D'ailleurs, d'une façon générale, je dois contester l'accusation à peine voilée de vouloir durcir les choses et de vouloir revenir sur nos sentiments habituels d'humanité ainsi que sur notre tradition d'accueil. Par rapport à ce que nous avons fait en 1979, il n'y a qu'une seule modification fondamentale que nous voulons introduire dans la révision d'aujourd'hui. Dans le climat de 1979, on n'a pas imaginé qu'il pouvait y avoir des circonstances exceptionnelles différentes de celles qui découleraient d'une tension internationale grave ou d'un conflit armé. Depuis cette date, à cause de l'augmentation constante du flux des demandeurs d'asile, on a découvert qu'il y a, également en temps de paix, des circonstances exceptionnelles qui appellent un traitement particulier. C'est

la raison de cette modification de compétences donnée à l'article 9.

L'amalgame entre l'introduction de ces circonstances exceptionnelles en temps de paix et un durcissement de notre volonté visant à respecter notre tradition humanitaire est une chose que je ne saurais accepter. La révision telle qu'elle nous est proposée – je le souligne fortement – ne porte en rien atteinte à la volonté de maintenir notre tradition humanitaire d'accueil pour les réfugiés. En revanche, je me demande – ici je me désolidarise complètement des affirmations de M. Jelmini – s'il est raisonnable de fermer éventuellement les yeux sur les demandes d'asile de personnes n'y ayant pas droit, par crainte que parmi elles s'en trouverait une fois une dont la demande est tout à fait justifiée! Ce serait faire preuve d'une certaine démission devant la tâche qui nous serait confiée. Il faut se souvenir du proverbe suivant : «Qui trop embrasse mal étreint.»

Si nous voulons véritablement ouvrir nos portes à tout le monde et passer un peu comme «chat sur braises» sur les motifs réels ou prétendus qui justifient ou non le statut de réfugié, nous risquons un jour, devant un afflux que nous ne pourrions plus dominer après avoir fait droit à des requêtes qui n'avaient aucune légitimation, de devoir refuser le statut de réfugiés à d'authentiques demandeurs d'asile. Aurions-nous réalisé un progrès en acceptant cette faiblesse qui nous est proposée? Je ne peux pas partager cette manière idéaliste de voir les choses. En 1979, devant des données différentes, on a été certainement trop généreux. En politique, il faut savoir tenir compte des changements et de l'évolution d'une situation. Le réalisme doit guider nos actes car, généralement, l'idéalisme ne conduit pas à des solutions heureuses. Voilà les raisons pour lesquelles il me semble que ce qui nous est proposé, à savoir cette restriction à l'article 9 qui est absolument justifiée compte tenu des événements intervenus entretemps et des modifications de procédure permettant d'obtenir une efficacité plus grande, mérite totalement notre soutien. Entre-temps, le département a déjà pris une série de mesures, je tiens à l'en féliciter et je crois que ce serait lui faire un procès de très mauvaise qualité que de dire qu'à travers ces mesures une atteinte ait été portée à notre tradition humanitaire. Or, mettre de l'ordre n'est pas porter atteinte à nos institutions et je pense que ces dernières pourront continuer à garantir cette tradition humanitaire dont on se réclame tellement et à laquelle je souscris dans la mesure même où nous sommes capables d'appliquer avec discernement, courage et réalisme les dispositions d'un droit difficile à respecter.

C'est dans ces sentiments que je déclare entrer en matière.

Bundesrätin Kopp: Die Diskussion in der Öffentlichkeit wie auch die Eintretensdebatte in Ihrem Rat, für die ich Ihnen bestens danke, haben einmal mehr die ganze Komplexität dieses Problems aufleuchten lassen. Wir haben Länder, in denen sich die Menschenrechtssituation verschlechtert; wir haben Menschen, die aus diesen Gründen bei uns Schutz suchen und die durchaus dem klassischen Flüchtlingsbild entsprechen. Auf der andern Seite zwingen in vielen Herkunftsländern der Asylsuchenden eine sich verschlechternde Wirtschaftslage, Hunger, aber auch Umweltkatastrophen die Menschen zur Emigration. Zeichen dieser Entwicklung sind eine zunehmende Landflucht in riesigem Ausmass. Zu Recht haben die Herren Miville und Muheim von einer eigentlichen Wanderungsbewegung gesprochen, die sich in nächster Zeit, wenn nicht alles täuscht, noch verstärken wird. Sie wird sich in dem Ausmass verstärken, als das Nord/Süd-Gefälle zunimmt.

Frau Bauer hat die Frage aufgeworfen, ob es denn einen Unterschied mache, ob jemand dem Hunger und Elend entrinne und Zuflucht bei uns suche oder ob er politisch verfolgt werde. Es gehe ja jedes Mal um das Leben eines Menschen. Für den Betroffenen macht es sicher keinen Unterschied, da gebe ich ihr recht. Aber es ist jedem einsichtig, dass wir nicht alle Flüchtlinge bei uns aufnehmen können. Frau Bauer hat auch zu Recht darauf hingewiesen, dass hier internationale Anstrengungen notwendig sind.

Die Schweiz darf ihre Anstrengungen in dieser Beziehung aber durchaus sehen lassen, was nicht heissen will, dass man sie angesichts des grossen Elendes nicht verstärken könnte. Wir befinden uns, was die Unterstützung des Hochkommissariats angeht, immerhin an neunter Stelle und haben im vergangenen Jahr im Rahmen der humanitären Hilfe die Beträge für die Flüchtlingshilfe im Ausland ganz wesentlich gesteigert. Wir dürfen in dieser Debatte nicht über humanitäre Hilfe, Entwicklungshilfe, Flüchtlingshilfe und Asylrecht insgesamt diskutieren, sondern – wie Herr Muheim richtig festgestellt hat – wir befinden uns hier auf dem Gebiet des Asylrechts, nämlich des Rechts des Staates, nicht etwa des einzelnen, einem politisch Verfolgten Asyl zu gewähren.

Im Asylbereich stellen wir zusammen mit unseren europäischen Nachbarn eine zunehmende Süd/Nord-Wanderungsbewegung fest, die zu einem grossen Teil nicht mit den Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention oder mit unserem Asylrecht erfasst werden kann. Demzufolge stieg die Ablehnungsquote gegenüber all diesen Leuten, denen die Einreichung eines Asylgesuches als einzig möglicher Weg zur Erlangung einer Aufenthaltbewilligung offen stand.

Der Anreiz zu einer Gesuchseinreichung wuchs im übrigen in dem Masse, als es den Behörden nicht mehr gelang, innert nützlicher Frist über die Begehren zu befinden. In der Öffentlichkeit wuchs deshalb die Besorgnis. Die Probleme im Asylbereich entwickelten sich zu einem innenpolitischen Thema von grosser Brisanz. Dementsprechend stiegen auch die Erwartungshaltungen in den verschiedenen Parteien und interessierten Gruppierungen. Die daraus entwickelten Folgerungen waren und sind aber derart widersprüchlich und miteinander unvereinbar, dass der Bundesrat sicher gut daran getan hat, an seiner klaren Linie festzuhalten.

Diese eindeutige und feste Linie ist allein einer liberalen Asylpolitik verpflichtet. Bezogen auf die heutigen Probleme bedeutet humanitäre Asylpolitik zunächst vor allem eine Verkürzung der Verfahrensdauer. Der Asylsuchende soll in einem fairen Verfahren seine Gründe darlegen können und innert nützlicher Frist eine Antwort bekommen. Dies ist auch Voraussetzung für ein weiteres zentrales Anliegen humanitärer Asylpolitik, nämlich die Gewährung von Schutz und Zuflucht für Verfolgte, und zwar nicht nur heute, sondern auch morgen und übermorgen.

Schliesslich ergibt sich aus der Zielsetzung einer humanitären Asylpolitik auch die Suche und Entwicklung von differenzierten Alternativen zur Asylgewährung für Personen, die den Voraussetzungen des Asylgesetzes nicht zu genügen vermögen. Zu denken ist dabei neben einem verstärkten Engagement zugunsten von Flüchtlingen im Ausland, auf das ich bereits hingewiesen habe, vor allem an eine Rückkehrhilfe. Für diese Rückkehrhilfe wird mit der Gesetzesrevision die rechtliche Grundlage geschaffen – eine Rückkehrhilfe für die Betroffenen, um ihnen die Reintegration in ihren Herkunftsländern oder in Drittstaaten zu ermöglichen. Ausschaffungen, die Frau Bauer als unwürdig bezeichnet hat, sind – das möchte ich hier festhalten – die Ausnahme. Die Regel ist, dass nach einer Abweisung des Gesuches die abgewiesenen Asylbewerber unser Land freiwillig verlassen. Die Umsetzung einer so umschriebenen Asylpolitik erfordert ein entsprechendes rechtliches Instrumentarium. Das geltende Gesetz weist Mängel auf, die in den letzten Jahren mit ihren hohen Asylbewerberzahlen überdeutlich zutage traten. Die Revision des Asylgesetzes, des Gesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer sowie des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes bringen notwendige Korrekturen. Dies gilt insbesondere für die Änderungen im Verfahrensbereich, die von den Gegnern zum Teil in Unkenntnis der tatsächlichen Verhältnisse angeprangert werden.

Was will der Bundesrat mit diesen Verfahrensänderungen? Nicht mehr und nicht weniger, als dass der Delegierte für das Flüchtlingswesen in klaren und unzweideutigen Fällen aufgrund der Akten entscheiden kann. Einerseits stammen diese Akten ja von den Asylbewerbern selbst, auf der andern Seite werden sie von den Kantonen aufgrund der per-

sönlichen Befragung der Asylbewerber erstellt. Mit allem Nachdruck möchte ich darauf hinweisen, dass ohne diese Verfahrensänderung dem Grundübel der langen Verfahrensdauer nicht beizukommen ist und dass das geänderte Verfahren auch einer sorgfältigeren Prüfung insondere der schwierigen Fälle dient. In Kenntnis der Zusammenhänge wird denn auch weder von der Genfer Flüchtlingskonvention noch in irgendeiner der zahlreichen Empfehlungen des Flüchtlingshochkommissariats und des Europarates eine zwingende Befragung des Gesuchstellers vor der entscheidenden Behörde gefordert. Ich weise darauf mit aller Deutlichkeit hin, weil dieser Vorwurf immer wieder erhoben wurde.

Am Umstand, dass die Probleme verwaltungsmässig ohne die Gesetzesrevision nicht gelöst werden können, vermag auch die gegenwärtige Situation mit einem verhältnismässig bescheidenen Neuzugang von Asylgesuchen nichts zu verändern. Gerade die Höchstzuwachsdaten in anderen europäischen Ländern zeigen überdeutlich, dass schon morgen wieder mit einem Ansteigen der Asylbewerber gerechnet werden muss. Allein mit personellen Mitteln können die anstehenden Verfahren nicht bewältigt werden. Es braucht auch Verfahrensvereinfachungen, die aber der Wahrheitsfindung keinen Abbruch tun.

Wenn Herr Miville als Präsident der Kommission darauf hingewiesen hat, dass natürlich auch Verfahrensänderungen an den Kern des Asylrechts rühren können, muss ich darauf hinweisen, dass natürlich Gesetze immer von Menschen angewendet werden, dass diese Gefahr beim alten Gesetz bestanden hat, aber auch bei den neuen Vorschlägen besteht. Es wird immer wieder auf die Mitarbeiter ankommen, die diese Gesuche behandeln. Da kann ich Ihnen sagen, dass diese mit grossem Engagement seitens der Delegierten und seiner Mitarbeiter vorgenommen werden.

Viel Diskussion lieferte bisher auch der Artikel 9, auf den Frau Bauer und Herr Dreyer hingewiesen haben. Ueber diesen Artikel wurde auch im Nationalrat viel gesprochen und auch viel Falsches verbreitet. Selbstverständlich kann man über den Zeitpunkt und den Umfang von ausserordentlichen Massnahmen diskutieren. Hingegen geht es nicht an, dem Bundesrat zu unterstellen, bei grossem Zustrom von Flüchtlingen die Grenzen schliessen und Flüchtlinge ausweisen zu wollen. Ebenso falsch ist es, aus der Gesetzesrevision Parallelen zur Situation im Zweiten Weltkrieg ziehen zu wollen. Dies sind bewusste Fehlinterpretationen des Gesetzestextes. In der Botschaft wird klar ausgedrückt, dass sich die Schweiz in allen Lagen an die internationalen Verpflichtungen halten wird. Das ist eine Selbstverständlichkeit. Bezogen auf mögliche Flüchtlingssituationen heisst dies, dass unser Land unter keinen Umständen irgend jemanden in ein Land zurückschickt oder von dort herkommend abweist, wo er in seinen fundamentalen Menschenrechten beeinträchtigt wird. Zur Erinnerung möchte ich Sie darauf aufmerksam machen, dass Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention in keinem Fall ausser Kraft gesetzt werden kann. Der Bundesrat steht zu dieser den Grundgehalt einer liberalen Flüchtlingspolitik ausmachenden völkerrechtlichen Verpflichtung.

Was der Bundesrat hingegen in Zeiten mit ausserordentlich grossem Zustrom von Asylbewerbern machen kann, sind verfahrensmässige Vereinfachungen, das Inkraftsetzen von in Zusammenarbeit mit den Kantonen entwickelten Unterbringungskonzepten und die Gewährung von bloss temporärem Asyl.

Gestatten Sie mir noch eine Bemerkung zu den Beratungen im Nationalrat. Der Nationalrat folgte in den wesentlichen Linien dem Vorschlag des Bundesrates, wobei er allerdings Anträgen von Herrn Nationalrat Bonny zu den Bestimmungen über das Verfahren an der Grenze und im Inland zustimmte. Ihre ständerätliche Kommission modifizierte den Vorschlag in der Folge und konnte so mögliche Unklarheiten und Verletzungen völkerrechtlicher Prinzipien ausschliessen, ohne indes die Idee des Nationalrates aus den Augen zu verlieren. Diese geht davon aus, dass es dem *bona*

fide Asylsuchenden in normalen Zeiten zuzumuten ist, sein Begehren an der Grenze zu stellen, insbesondere dann, wenn er nicht über die erforderlichen Einreisepapiere verfügt. Es ist klar, dass aus völkerrechtlichen Gründen mit innerstaatlichen gesetzlichen Massnahmen die Schleppertätigkeit nicht unterbunden werden kann, auch nicht mit den vorgeschlagenen. Dies ist eine Illusion, und ich möchte das mit aller Deutlichkeit festhalten. Dennoch können die neuen Bestimmungen dazu beitragen, diese moderne Art von Menschenhandel etwas einzuschränken. Ich möchte Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. 1 Ingress
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. 1 préambule
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 9 Abs. 1
Antrag der Kommission
Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Minderheit
(Jelmini, Bauer, Miville)
Streichen (beibehalten des geltenden Textes)

Art. 9 al. 1
Proposition de la commission
Majorité
Adhérer à la décision du Conseil national
Minorité
(Jelmini, Bauer, Miville)
Biffer (maintenir le texte actuel)

Miville, Berichterstatter: Hier haben Sie nun die konkretisierte Absicht, in ausserordentlichen Zeiten die Handlungsfähigkeit unseres Landes bzw. des Bundesrates zu bewahren, und zwar im Unterschied zur bisherigen Regelung auch «in Friedenszeiten». Es ist dies Ausdruck der rechtlichen Situation, die in der Eintretensdebatte von verschiedenen Rednern beleuchtet worden ist, dass der Asylbewerber an sich kein Recht auf Asyl hat. Die internationalen Konventionen verpflichten uns nicht zur Asylgewährung, sie verpflichten uns nur auf das Non-refoulement. Es gab Einwendungen gegen diese Erweiterung des Notstandsbegriffes, auch Einwendungen des Hochkommissariats und von Amnesty International – Frau Bauer hat darauf hingewiesen –; es gibt die Meinung, der jetzige Artikel genüge; es liegt ein Minderheitsantrag in dieser Hinsicht vor, dem ich persönlich beistimmen werde. Aber in der Kommission herrschte die Auffassung vor, dass diese Erweiterung von Artikel 9 Absatz 1 eine Notwendigkeit darstelle. Die Kommission hat mit 6 gegen 4 Stimmen zugestimmt.

M. Jelmini, porte-parole de la minorité: Je vous propose de maintenir la version actuelle de cet article. En effet, la loi en vigueur prévoit déjà des restrictions du droit d'asile, mais seulement en période de graves tensions internationales ou en cas de conflits armés dans lesquels la Suisse n'est pas engagée. Dans ces conditions et lorsque les circonstances, c'est-à-dire les possibilités d'hébergement ne le permettent plus, le Conseil fédéral a la faculté d'arrêter les mesures nécessaires en dérogeant à la loi. Il s'agit donc de mesures d'exception applicables dans un cas d'urgence qui menace directement

le pays et qui ne peut être contrôlé par la législation ordinaire.

Par la modification qui nous est proposée, on voudrait élargir le champ d'application de l'article 9 au cas où, en temps de paix, il se produirait une affluence extraordinaire de requérants. Cette modification ne peut pas être acceptée. L'application de la restriction dérogeant à la loi ne serait plus liée à l'existence d'un événement particulier clairement définissable; une augmentation du phénomène justifierait un état de nécessité.

Il est vrai que cette augmentation devrait se révéler comme une affluence extraordinaire, mais son appréciation, du point de vue quantitatif, et peut-être même du point de vue qualitatif, reste toujours ouverte. C'est donc une évaluation numérique qui donnerait au Conseil fédéral la faculté de régler de manière restrictive les conditions de l'octroi de l'asile et le statut des réfugiés, et d'édicter des dispositions de procédure particulière.

On ne voit donc pas pourquoi le Conseil fédéral devrait disposer d'un tel pouvoir extraordinaire qui le mettrait d'ailleurs dans la situation incommode de subir, souvent inutilement, des pressions et des critiques de l'extérieur. En effet, la définition d'une affluence extraordinaire de requérants d'asile en temps de paix est imprécise. Elle pourra être interprétée de toute manière suivant le point de vue, les prévisions, les circonstances particulières, les situations régionales et même la provenance des réfugiés.

Par principe et suivant la tradition profondément enracinée dans cette Chambre, une délégation de compétences du Parlement au Conseil fédéral ne devrait être accordée que pour des cas de toute première nécessité.

Je veux bien admettre que l'afflux massif de requérants d'asile pourrait placer notre pays dans une situation difficile. Néanmoins, si l'on envisage le temps de paix, la situation ne sera jamais telle que l'on ne puisse pas prendre en peu de temps les révisions législatives nécessaires.

En outre, il y a lieu de craindre que l'application de la mesure d'exception qui nous est proposée puisse se traduire dans une violation du droit de non-refoulement qui nous engage, soit sur le plan moral, soit en force du droit international public. En effet, une application généralisée de cette exception répondant essentiellement à des principes de caractère quantitatif pourrait amener à négliger totalement et systématiquement des situations personnelles pénibles entraînant des conséquences sur le plan juridique et humain et ceci pourrait nous être justement reproché.

En conclusion, je vous rappelle qu'une disposition d'exception, telle que celle proposée, risque de modifier les effets et les efforts que les pouvoirs publics, à ces divers échelons, ainsi que l'initiative privée pourraient entreprendre pour trouver une solution au problème des réfugiés.

Une disposition limitative qui, au fond, subordonne l'octroi d'asile à la capacité d'accueil est plutôt décourageante pour ceux qui seraient disposés à augmenter leurs efforts en vue d'aider des personnes menacées dans leurs droits et dans leur intégrité corporelle.

C'est pourquoi je vous recommande de rejeter la proposition de modification qui me paraît inopportune et inutile.

Jagmetti: Die heutige Bestimmung von Artikel 9 ist ausgeprägt der Niederschlag der Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges. Damals lag eine Situation vor, bei der Menschen in Nachbarstaaten existentiell bedroht waren, so dass für sie die Flucht in die Schweiz den einzigen Ausweg bildete, oder anders gesagt: «Die letzte Chance», wie wir es in jenem eindrücklichen Film ja alle gesehen haben. Aber unsere heutige Situation ist anders. Weit aus den meisten Asylgesuchstellern bei uns kommen aus einem Drittstaat, in dem sie nicht direkt bedroht sind. Wir sind konfrontiert mit weltweiten Flüchtlingsströmen, mit dieser interkontinentalen Migration, die – wie gesagt – wellenförmig auftreten kann. Ist es da richtig, die Ausnahmeklausel einzig auf die Erfahrung des Zweiten Weltkrieges abzustimmen, oder sollten wir die Ausnahmeregelung nicht auf mögliche neue Situationen ausrichten? Wir können nicht mit einer Gesetzgebung aus-

kommen, die auf früheren Herausforderungen basiert und nicht auf den unsern. So bin ich der Meinung, dass wir diese neuen Herausforderungen einbauen müssen in unsere Ordnung. Ich verweise Sie darauf, dass die Lösung, die der Bundesrat vorschlägt und der Nationalrat beschlossen hat, die Ihnen auch die Mehrheit der ständerätlichen Kommission zur Uebernahme empfiehlt, von einem ausserordentlichen Zustrom von Asylgesuchstellern spricht; also nicht den Normalzustand anvisiert, sondern die Ausnahmesituation, die entsprechende Fakten voraussetzt. Wenn wir das Asylrecht konsequent handhaben und jene aufnehmen, die individuell bedroht sind, nicht aber einfach jene, die bei uns eine bessere Lebenssituation suchen, dann werden wir diese Ausnahmeregelung praktisch nicht anwenden müssen. Es wird also von der Praxis der Handhabung des heutigen Asylrechts abhängig sein, wie weit wir auf Artikel 9 zurückgreifen müssen, und ich bitte Sie, dieser Ordnung zuzustimmen, die auf die Herausforderungen unserer Zeit antwortet.

Mme Bauer: Ces pleins pouvoirs, ces pouvoirs discrétionnaires accordés d'habitude en cas de conflit seulement, ce Parlement, si jaloux ordinairement de ses prérogatives, serait donc prêt à les accorder au gouvernement, même en cas de paix!

Il s'agit là précisément d'une des dispositions qui suscitent les craintes du Haut Commissariat aux Réfugiés. Tout en reconnaissant la gravité des situations envisagées par la disposition proposée, il exprime néanmoins des réserves à son égard. En effet, cet article 9 contient une restriction substantielle de la notion de l'asile, dans la mesure où elle subordonne expressément l'octroi de l'asile à la capacité d'accueil de la Suisse. Et cette disposition pourrait avoir un impact préjudiciable quant aux efforts entrepris sur le plan international visant à renforcer et à développer les principes relatifs à l'octroi de l'asile.

La question se pose de savoir si les problèmes résultant d'un éventuel afflux massif de demandeurs d'asile – déclare le Haut Commissariat aux Réfugiés – ne devraient pas faire l'objet de mesures *ad hoc* prises par les autorités compétentes, plutôt que d'une limitation de la notion de l'asile en elle-même. Il y a lieu de rappeler à ce sujet que les principes de la solidarité et de la coopération internationales en matière d'asile sont précisément conçus pour tenir compte des problèmes résultant d'un afflux exceptionnel de demandeurs d'asile.

Autre remarque! Comment arriver à décider si un afflux est exceptionnel ou pas? Déjà, dans notre pays, certains estiment que «das Boot ist voll!» et que l'afflux des réfugiés est exceptionnel, et déjà on se prépare à prendre toutes sortes de mesures restrictives et dissuasives. C'est donc une notion extrêmement floue, extrêmement subjective, et je regretterais pour ma part que, dans une législation sur le droit d'asile, on utilise cette formule et que l'on accepte cet article 9.

C'est pourquoi je soutiens la minorité de notre commission.

M. Genoud: Je voudrais tout de même m'élever contre certaines affirmations qui tendent à faire croire qu'une atteinte serait portée à l'essence du droit d'asile. Or, le droit d'asile n'est pas remis en question, il fait seulement l'objet d'une adaptation qui veut que la notion de circonstances exceptionnelles, que l'on a déjà envisagée en 1979, soit étendue au temps de paix. En effet, nous avons constaté depuis lors, qu'il y a parfois un afflux extraordinaire de requérants. Par conséquent, ce qui était possible en cas de tensions internationales ou de conflits armés dans la loi de 1979 l'est aussi en temps de paix, car l'afflux extraordinaire de réfugiés, quelles qu'en soient les causes, pose les mêmes problèmes. Je tiens donc à faire remarquer que la modification de l'article 9 se termine par le membre de phrase suivant: «La Suisse accorde l'asile à des réfugiés aussi longtemps que les circonstances le permettent». Imaginons quelle serait l'affirmation que l'on pourrait prendre *a contrario* qu'elle devrait l'accorder lorsque les circonstances ne le permettent

pas! Seul le bon sens est proclamé ici. En effet, face à un afflux que l'on ne peut plus maîtriser, les circonstances ne le permettant plus, et selon le vieux principe «à l'impossible nul n'est tenu», la Suisse limite obligatoirement le nombre d'autorisations qu'elle accorde.

Il ne faut pas confondre cette restriction, apportée de façon un peu plus large, avec l'afflux des faux demandeurs d'asile contre lesquels nous devons prendre toute une série de mesures dissuasives. Or, je tiens à demander à ceux qui voudraient garder les portes largement ouvertes et laisser introduire n'importe qui et n'importe comment s'il est une attitude correcte que de laisser germer de faux espoirs? Personne, jusqu'à maintenant, n'a réclamé d'accorder le droit d'asile à des demandeurs qui le sont pour des raisons économiques. Or, si nous continuons dans la pratique qui a eu cours il n'y a pas si longtemps, nous laissons naître des espoirs qui seront déçus. Garder quelqu'un dans notre pays durant six, douze mois, pour ne pas dire deux ou trois mois, pour lui dire que sa requête ne peut pas être reçue est-elle une attitude plus correcte? Je ne le pense pas non plus.

En conclusion, je suis d'avis que les nouvelles dispositions visent simplement à mettre plus d'ordre et plus de clarté dans un droit d'asile qui n'est pas entamé dans sa substance. Je ne peux donc pas accepter les reproches selon lesquels nous voulons faire marche arrière. Nous voulons un comportement beaucoup plus clair sans qu'il soit moins ouvert. De plus, nous affirmons – et personne ne pourra le contester – qu'à l'impossible nous ne sommes pas tenus, et que nous agissons en fonction des circonstances.

Bundesrätin Kopp: Die Motion Lüchinger, die beide Räte überwiesen haben, wollte allem voran die Handlungsfreiheit der Behörden in schwierigen Situationen wieder herstellen. Herr Jagmetti hat zu Recht darauf hingewiesen, dass ein überdurchschnittlicher Andrang eben nicht nur zu Kriegszeiten, sondern auch in Friedenszeiten denkbar ist und dass unser Land auch in Friedenszeiten in eine schwierig zu bewältigende Situation geraten könnte. Wenn Sie die Zahlen, wie sie sich in den letzten Jahren entwickelt haben, in die Zukunft projizieren, dann würde das bedeuten: dieses Jahr 13 000 Gesuche, das nächste Jahr 20 000, dann 26 000, und dann wäre wohl irgendwann wirklich der Punkt erreicht, in dem man sagen müsste, dass die Aufnahmemöglichkeiten in der Schweiz beschränkt sind.

Nun habe ich Sie bereits in der Eintretensdebatte auf die Tragweite dieses Artikels 9 hingewiesen, und ich möchte – nachdem nun immer wieder Befürchtungen aufgeklungen sind – doch nochmals auch in der Detailberatung festhalten, was mit diesem Artikel 9 möglich ist. Möglich sind verfahrensrechtliche Beschränkungen; beispielsweise eine Delegation an den Kanton, bei welcher nur noch eine Instanz entscheidet und keine derartige Beschwerdemöglichkeit mehr besteht. Möglich wäre aber auch nur eine Gewährung von Asyl auf Zeit oder allenfalls Verzicht auf Durchführung eines Asylverfahrens. Ich möchte nochmals mit aller Deutlichkeit festhalten, dass der Vorschlag des Bundesrates mit den internationalen Verpflichtungen durchaus vereinbar ist und dass auch der Hochkommissar, nachdem wir uns mit ihm über diesen Artikel unterhalten haben, Verständnis fand.

Die internationalen Verpflichtungen verpflichten uns keineswegs dazu, dass wir den Asylbewerbern auch den Flüchtlingsstatus mit all seinen Rechten verleihen, sondern sie verpflichten uns, die internationalen Gebote des Non-refoulements und Artikel 3 der Menschenrechtskonvention einzuhalten. Dazu sind wir gemäss internationalem Recht verpflichtet, und ich habe Ihnen bereits dargelegt, dass es für den Bundesrat und für uns alle hier in diesem Saal doch eine Selbstverständlichkeit ist, dass wir diese internationalen Verpflichtungen einhalten.

Ich möchte Sie deshalb bitten, dem Antrag Ihrer Kommissionmehrheit und damit dem Nationalrat und dem Bundesrat zuzustimmen und den Artikel 9 in der vorgeschlagenen Fassung zu genehmigen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	27 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	12 Stimmen

Art. 9a

Antrag der Kommission

Abs. 1

Die Kantone treffen vorbereitende Massnahmen für die Aufnahme von Asylgesuchstellern.

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 9a

Proposition de la commission

Al. 1

Les cantons arrêtent les mesures à prendre pour l'accueil des requérants d'asile.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Abs. 1 – Al. 1

Miville, Berichterstatter: Hier geht es nach Auffassung der Kommission um die Streichung von etwas Ueberflüssigem. Wenn gesagt wird, die Kantone hätten die Organisation festzulegen, so ist das eine Selbstverständlichkeit. Wenn vorbereitende Massnahmen ergriffen werden, muss natürlich auch die Organisation festgelegt werden.

Bundesrätin Kopp: Ich kann mich der Fassung Ihrer Kommission anschliessen. Die ursprüngliche, etwas kompliziertere Fassung wurde im Hinblick auf die Befürchtung der Kantone, sie müssten bereits bauliche Massnahmen treffen, so erlassen. Aber nachdem aus der Diskussion und den Materialien hervorgeht, dass es um organisatorische Massnahmen geht, können wir es bei der eleganteren Fassung, die Ihnen Ihre Kommission beantragt, bewenden lassen.

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Art. 13

Antrag der Kommission

Abs. 1'

Ein Asylgesuch kann unter Vorbehalt von Artikel 14 nur an der Grenze

Abs. 1 Bst. b

b. glaubhaft macht, dass für ihn in dem Land, aus dem er direkt in die Schweiz gelangt ist, eine unmittelbare Gefahr für

Für den Rest von Abs. 1 und Abs. 2:

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 13

Proposition de la commission

Al. 1'

Sous réserve de l'article 14, les demandes d'asile ne peuvent être présentées

Al. 1

Le poste frontière accorde l'autorisation d'entrée à l'étranger qui:

- a. possède la pièce de légitimation ou le visa nécessaire, ou
- b. rend vraisemblable que sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté est exposée à une menace imminente dans le pays d'où il est directement arrivé en Suisse, pour l'un des motifs mentionnés à l'article 3, 1er alinéa.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Miville, Berichterstatter: Jetzt wird es etwas komplizierter. Der Nationalrat hat diesem Artikel «Asylgesuch an der Grenze» eine Klausel 1' vorgeschaltet: «Ein Asylgesuch kann in der Regel nur an der Grenze gestellt werden. Der

Bundesrat bezeichnet die betreffenden Grenzübergänge.» Wir haben dann noch ausdrücklich eingefügt: «Ein Asylgesuch kann unter Vorbehalt von Artikel 14», das sind die Gesuche, die im Inland gestellt werden, «nur an der Grenze gestellt werden» und so weiter.

Hier ist nun eine vollständig neue Idee in das Gesetz hinein gekommen, die Idee, dass in der Regel das Gesuch an bestimmten Grenzübergängen – man denkt an Basel, Buchs, Chiasso, Genf und an die beiden Flughäfen Kloten und Cointrin – gestellt werden muss. Im Unterschied zu dem, was dem Antragsteller Bonny vielleicht am Anfang vorgeschwebt hat, wurde in unserer Kommission deutlich gemacht, dass, wer unter Umgehung dieser Grenzreize ins Land hinein kommt, dafür weder bestraft noch etwa automatisch der Wegweisung anheim fallen würde; denn das würde den internationalen Konventionen, die auf diesem Gebiete massgebend sind, widersprechen. Also wer unter Umgehung dieser Grenzreize hinein kommt und dann irgendwie sich meldet beziehungsweise aufgegriffen wird, der wird dann an diese Grenzreize zurück befördert, wo dann die Personalien aufgenommen, die Daktyloskopie durchgeführt und die Weiterleitung an die Stellen, bei denen das Verfahren dann beginnt, vorgenommen wird.

Diese Bestimmung 1¹ richtet sich gegen Schlepperorganisationen, welche die Leute illegal in die Schweiz bringen. Das Verfahren an der Grenze, die Registrierung und Daktyloskopierung, soll so erzwungen werden. Die Kommission hält das im Grunde für zumutbar, weil ja die uns umgebenden Staaten im Unterschied zur Situation im Zweiten Weltkrieg keine Unrechtsstaaten sind. Man hält es an sich für zumutbar, dass sich ein Flüchtling bei diesen Grenzreizen meldet. Ich mache Sie nun darauf aufmerksam – und das ist die Komplikation, die ich angedeutet habe: Es gibt einerseits diese Bestimmung 1¹, und es gibt andererseits den alten Absatz 1, wo nicht von Grenzreizen die Rede ist, sondern von Grenzposten. Man hat also als Flüchtling, als Ausländer, der um Asyl nachsucht, weiterhin auch die Möglichkeit, sich anstatt an das Grenztor Basel beispielsweise an den Grenzposten Rheinfelden zu wenden, und zwar dann, wenn man das zur Einreise erforderliche Ausweispapier oder Visum besitzt oder aber, wenn man glaubhaft macht – und es genügt das Glaubhaftmachen –, dass in dem an die Schweiz grenzenden Staat eine unmittelbare Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit aus einem Grund nach Artikel 3 Absatz 1 besteht.

Ich wage zu behaupten, dass auch die Verwaltung – und es ist ihr bei diesem eingeschlagenen Tempo der Legiferierung nachzusehen – noch nicht in allen Details weiss, wie das in Zukunft zugehen wird. Ich habe mich gestern noch einmal erkundigt und wollte wissen, was geschieht, wenn jemand an den Grenzposten kommt, der glaubhaft macht, dass für ihn in dem an die Schweiz grenzenden Staat eine unmittelbare Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht: Dann wird er in das Land hineingelassen. Aber das wird ja in den seltensten Fällen der Fall sein, denn wo besteht schon eine solche Gefahr in den Rechtsstaaten Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Italien, Oesterreich? Normalerweise wird er dies nicht geltend machen können. Dann wird auch er vom Grenzposten an die Grenzreize verwiesen. So wird das gehen. Für die übrigen Fälle regelt der Bundesrat das Verfahren und legt fest, wer über die Einreise entscheidet. Die übrigen Fälle sind dann die Fälle nach Artikel 14. Unsere Anträge heben den Unterschied zwischen Artikel 13 und 14, zwischen Asylgesuch an der Grenze und Asylgesuch im Inland, besonders hervor. Zu beachten ist noch die Aenderung, welche von der Ständeratskommission unter Absatz 1 Buchstabe b angebracht wird, wo die Rede ist vom «Land, aus dem er direkt in die Schweiz gelangt ist». Das nimmt Rücksicht auf die Situation, wie sie heute auf den Flughäfen besteht. Da ist an die Flugverbindungen gedacht.

Jagmetti: Leider muss ich meine Begründung etwas ausweiten, weil meines Erachtens der Artikel 13 Absatz 1¹ nur im Konnex mit den anderen Bestimmungen verständlich ist,

wie das aus den Ausführungen des Herrn Kommissionspräsidenten schon hervorging.

Meines Erachtens gibt es vier Wege, wie der Asylgesuchsteller in die Schweiz kommt: Er meldet sich an einem Grenzposten mit Grenztor; das ist der Fall von Absatz 1¹. Diesen Fall haben wir dort geregelt, wobei ich nicht so deutlich wie Herr Miville trennen würde zwischen Absatz 1¹ und Absatz 1. Er wird ja nicht zuerst das Grenztor mit dieser Organisation betreten, sondern er wird sich beim Grenzposten dieses Grenztores melden, und wird dann, sofern er die Voraussetzungen erfüllt, die in Buchstabe a und b aufgezählt sind, an dieses Grenztor gewiesen; dort braucht es eine Organisation, die ihn aufnimmt. Meldet er sich an einem anderen Grenzposten – das wäre die zweite Kategorie –, dann wäre ich der Meinung, dass der Absatz 2 das Verfahren regelt, sofern die Voraussetzungen nach Buchstaben a und b erfüllt sind. Ob er von diesem Grenzposten an ein Grenztor gewiesen wird, oder ob das Verfahren dort durchgeführt wird, muss dem Bundesrat zur Regelung überlassen bleiben, weil es sinnvoll ist, dass die verschiedenen, sich auch ändernden Situationen erfasst werden.

Die dritte Kategorie würde jene umfassen, die sich rechtmässig in der Schweiz befinden, weil sie ihre Aufenthaltsbewilligung haben oder mit einer Gruppe als Künstler oder Touristen eingereist sind. Diese Gesuche werden von Artikel 14 erfasst; das haben wir dort zu erörtern.

Den Fall mit der «grünen Grenze» – das wäre die vierte Kategorie – haben wir im Grunde genommen auch mit Artikel 14 geregelt; es wird dort noch darauf zurückzukommen sein. Ich werde dazu noch eine Bemerkung machen müssen. Wir dürfen uns nicht der Vorstellung hingeben, mit den Grenzreizen hätten wir den ganzen Problembereich des Ueberschreitens der «grünen Grenze» geregelt. Das wird noch zur Sprache kommen müssen. Die Lösung mit dem Grenztor hat also den Vorteil, dass man die Leute besser erfassen kann, sie besser auf die Kantone aufteilen kann, dass man vielleicht auch ihren Problemen besser gerecht werden kann. Aber die Grenzreizesituation wird nicht sämtliche Probleme lösen, insbesondere nicht das Ueberschreiten der sogenannten «grünen Grenze» einfach verhindern.

Gadient: Bezüglich dieser Grenzreizegung kann man eigentlich sagen, dass sie offensichtlich inhaltlich recht wenig ändert. Man schafft eine zusätzliche Instanz – eine Grenzstelle –, die in das Verfahren eingeschaltet wird, und das Verfahren wird vermutlich dadurch weiter kompliziert. Die Grenzstellen, die bisher mit Asylgesuchen nichts zu tun hatten, werden nach diesem Vorschlag die Asylbewerber registrieren und daktyloskopieren müssen, eine Aufgabe, die bisher die Kantone übernommen haben. Die Kantone andererseits werden Aufgaben, die sie in der Vergangenheit teilweise erfüllt haben, neu an die Grenzstellen abgeben müssen, ihrerseits dafür aber eingehende Befragungen der Asylbewerber durchführen müssen, was bisher Aufgabe des Bundesamtes war. Letzteres wird schliesslich wieder mehr Aktenentscheide auszufällen haben. Ob sich der Vorschlag mit den Grenzreizen in der Praxis bewähren wird oder ob er im Gegenteil das Verfahren komplizieren wird, bleibt abzuwarten. Das hängt insbesondere auch davon ab, ob es den involvierten Behörden gelingt, die Feinabgrenzung der ihnen zugedachten Kompetenzen wirksam vorzunehmen und diese in die Praxis, in den asylpolitischen Alltag umzusetzen und praktikabel zu gestalten. Die Regelung bietet meines Erachtens die wünschbare Flexibilität, auf die unsere Instanzen angewiesen sind, in einem vorbestimmten Handlungsspielraum; aber es wird nötig sein, dass man sich dieser sehr akuten Probleme mit aller Umsicht annimmt, und ich möchte mit diesem Hinweis diese Notwendigkeit des umgehenden Handelns noch unterstreichen.

Eine Frage zum Verteilungsproblem, die sich allerdings auch auf die Folgebestimmungen der Artikel 14 und 14a bezieht: Nach den bisherigen Vorschlägen war stets von einer subsidiären Bundeskompetenz die Rede, und auch in den Vernehmlassungen zum Gesetz ist immer wieder betont worden, wie wichtig es sei, dem Bund lediglich eine subsidiäre

Verteilkompetenz zugestehen. Trifft es zu, dass, solange jene Verständigung in den Kantonen nicht vorliegt, die in Artikel 14a vorausgesetzt wird, der Bund die Verteilung vornehmen wird und dass diese subsidiär gedachte Bundeskompetenz solange und auf diese Art zu einer primären Bundeszuständigkeit wird?

Muheim: Es ist in der Eintretensdebatte von verschiedenen Rednern deutlich gemacht worden, dass auch Ihre Kommission noch nicht die optimale Lösung, nicht einmal rein redaktionell, gefunden hat. Es scheint mir daher wichtig, uns daran zu erinnern, was wir denn eigentlich mit einer derartigen Regelung anstreben. Wenn wir das deutlich zu machen verstehen, dann wird das eine doppelte Folge haben. Erstens: dass der Bundesrat und seine Mitarbeiter im Vollzugsverfahren wissen, welche allgemeine Marschrichtung und welche Ziele sie anzuzustreben haben. Zweitens: Die nationalrätliche Kommission hat vielleicht Gelegenheit, im Lichte dieser Zielsetzung noch etwas Besseres zu finden und eine präzisere formale Ordnung zu treffen.

Was ist denn unser Ziel? Aus meiner Sicht und aus der Debatte der Kommission ergibt sich, dass wir die bis anhin völlige Freiheit des Flüchtlings, sich dort in der Schweiz zu melden, wo es ihm eigentlich am besten passt – oder sagen wir es deutlich, sich in jenen Kanton zu begeben, der ihm von seiner Schlepperorganisation vorgegeben war – eingeengt wird. Oder anders formuliert: Wir wollen als Gesetzgeber mit unseren Behörden diese Freiheit der Asylanten selbst bestimmen, wo der Flüchtling sich zu melden bzw. wo er sich dem Verfahren zu unterziehen hat. Es will mir scheinen – und das sollte hier deutlich gemacht sein –, dass es sich hierbei um ein sehr legitimes Anliegen unserer staatlichen Gemeinschaft handelt. Denn die Tatsachen bewiesen, dass einige Kantone zu ausgewählten Zielkantonen wurden, nicht ohne Grund. Das hat sich, wie man aus verschiedenen Vorkommnissen genau weiss, wegen der Instruktionen der Schlepperorganisationen ergeben. Dieser freien Wahl sollen hier Hürden entgegengestellt werden. Wir wollen das Gesetz des Handelns in die Hände nehmen: Die Zuständigkeit zur Gesuchstellung, zur Einreise, zur Anmeldung, zum Aufenthalt usw. ist von uns zu bestimmen.

Miville, Berichterstatter: Es wäre vielleicht nicht richtig, wenn ich nicht noch ein Wort beifügen würde, und zwar nicht als Kommissionspräsident, sondern als Vertreter von Basel-Stadt. Ich empfehle Ihnen die Lektüre der heutigen «Basler Zeitung», und zwar das Interview, das mit dem baselstädtischen Polizeidirektor Karl Schnyder über diese Problematik geführt worden ist.

Wir opponieren ja diesen Grenzübergängen nicht. Es gibt keinen Gegenantrag aus unserer Kommission. Aber verschweigen darf ich Ihnen nicht, dass in den Grenzkantonen, die solche Grenzübergänge beherbergen werden, grosse Bedenken bestehen. Es besteht zwar nun Klarheit über die Ansammlung von Flüchtlingen, die in diesen Kantonen stattfinden wird, aber noch relativ wenig Klarheit und Gewissheit darüber, wie sie weitertransportiert und verteilt werden: auf die Kantone, auf die Sammlager usw. Wir und die ausführenden Instanzen sollten das schon berücksichtigen.

Bundesrätin Kopp: Herr Muheim hat mit Recht darauf hingewiesen, dass die heutige Situation tatsächlich unbefriedigend ist. Weit über 90 Prozent der Asylbewerber gelangen über die sogenannten «grünen Grenzen» und melden sich bei dem Kanton, bei dem sie sich wohl am meisten versprechen. Sie sind also gegenüber denjenigen, die sich korrekt an der Grenze melden, insofern bevorzugt, als sie aufgrund unseres Asylgesetzes zum mindesten das Recht haben, während der Dauer des Verfahrens sich in der Schweiz aufzuhalten. Denn nachdem in den letzten Jahren diese Verfahren sehr lange gedauert hatten, war der Anreiz, so in die Schweiz zu gelangen und damit zu wissen, während zwei, drei oder vier Jahren einmal hier bleiben zu können, ausserordentlich gross, was zur Folge hatte, dass sich kaum jemand mehr ordnungsgemäss an der Grenze meldete.

Sie wissen, dass der Bundesrat in seiner ursprünglichen Vorlage die Idee der Grenzkontrollen nicht aufgenommen hatte. Herr Nationalrat Bonny reichte, während die Gesetzesvorlage in der Vernehmlassung war, diese Motion ein. Der Bundesrat hat beantragt, diese Motion in ein Postulat umzuwandeln und wies auf die zahlreichen rechtlichen und auch praktischen Schwierigkeiten hin, die nun auch hier in Ihrem Rat aufgetaucht sind.

Der Nationalrat hat mit starker Mehrheit die Vorschläge des Herrn Bonny, der seine ursprüngliche Motion in konkrete Anträge umgewandelt hat, gutgeheissen, und der Delegierte und seine Mitarbeiter haben in intensiver Arbeit nun versucht zu analysieren, was die Vorschläge des Nationalrates in der Praxis bedeuten würden. Ihre Kommission hat sich ebenfalls eingehend mit dieser Frage beschäftigt.

Sicher ist, dass mit der Version des Nationalrates, die Gesuche seien an der Grenze einzureichen, noch gar nichts gewonnen ist. Derjenige, der trotzdem illegal einreist, muss mit gewissen Nachteilen zu rechnen haben. Denn sonst haben wir wirklich – um dieses Wort zu gebrauchen – nur einen Papiertiger. Man hat diskutiert, ob man einen illegal Einreisenden dann einfach nach dem ANAG behandeln solle. Das hätte aber zur Folge gehabt, dass die Fremdenpolizeibehörden über eine allfällige Ausweisung zu entscheiden hätten und nicht die spezialisierten Asylbehörden. Da befürchteten wir – und ich glaube, diese Befürchtung besteht zu Recht –, dass dann tatsächlich Verstösse gegen internationales Recht, gegen das Prinzip des Non-refoulements, geschehen könnten.

Diese Überlegungen haben zu den Formulierungen geführt, wie sie Ihnen Ihre Kommission jetzt vorschlägt. Man hat lange gerungen, ob man noch detaillierter im Gesetz regeln solle, wer, wann, wo, was unternimmt. Entsprechende Vorschläge existierten. Ihre Kommission kam dann aber zu dieser einfacheren Formulierung, wie Sie sie jetzt vorfinden, in der Meinung, dass eine bestimmte Flexibilität noch vorhanden sein müsse.

Es ist richtig, dass die Grenzkantone, die solche Grenzkontrollen beherbergen sollen, gewisse Bedenken geäussert haben. Es ist dem Delegierten tatsächlich weitgehend gelungen, diese Bedenken auszuräumen. Ich war auch etwas überrascht über diese Opposition, die heute in der «Basler Zeitung» zu lesen war. Es ist selbstverständlich, dass wir alle diese Fragen, die mit dieser neuen Regelung verbunden sind, noch ganz sorgfältig studieren müssen. Allerdings haben wir schon sehr konkrete Vorstellungen, wie das zu geschehen hätte.

Es ist auch richtig, wie Herr Gadiant das ausgeführt hat, dass die Verteilkompetenz natürlich wichtiger wird als nach dem ursprünglichen Konzept, indem denjenigen Kantonen, die Grenzkontrollen beherbergen, nicht zugemutet werden darf, dass nachher die Konzentration bei ihnen bleibt und dass sie keine Möglichkeit haben, die Asylbewerber an andere Kantone weiterzugeben. Ich darf aber immerhin darauf hinweisen, dass die Kantone sich ja geeinigt haben auf einen Verteilschlüssel. Das ist ausserordentlich sympathisch, dass es gelungen ist, auf freiwilliger Basis zu einem Arrangement zu kommen und den Bund davon zu befreien, den Kantonen eine Lösung aufzudrängen. Dieser Verteilschlüssel wird auch in Zukunft angewendet werden und nur, wenn der nicht mehr funktionieren sollte, müsste die Bundeskompetenz eingreifen, aber dann rasch, weil es sonst eben für diese Kantone zu einer zu grossen Belastung kommen würde.

Es ist sicher so, dass diese Grenzkontrollen die Schweiz etwas weniger attraktiv erscheinen lassen, und zwar deshalb, weil die Asylbewerber nicht mehr selber bestimmen können, in welchen Kanton sie kommen, sondern sie werden von diesen Grenzkontrollen aus auf die Kantone verteilt. Es ist auch durchaus möglich, dass gewisse administrative Erfassungen bereits bei diesen Grenzkontrollen vorgenommen werden können. Dass es noch im Detail ausgearbeitet werden muss, wer genau was durchführt, das ist ebenfalls klar.

Also alles in allem würde ich sagen, dass wir uns den Anträgen Ihrer Kommission gemäss den neu formulierten

Artikel 13 und 14 anschliessen können, wohl wissend, dass uns bei der praktischen Durchführung noch gewisse Probleme erwachsen.

Angenommen – Adopté

Art. 14

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3, 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

Für die übrigen Fälle regelt der Bundesrat das Verfahren und legt fest, wo das Gesuch einzureichen ist.

Art. 14

Proposition de la commission

Al. 1, 3, 4

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

Dans les autres cas, le Conseil fédéral règle la procédure et détermine où la demande doit être présentée.

Abs. 1 – Al. 1

Miville, Berichterstatter: Hier haben wir nun den anderen Fall, nicht das Asylgesuch an der Grenze, sondern das Asylgesuch, das im Inland gestellt wird. Der Antrag des Bundesrates, das ist der ganz lapidare Satz, wie er sich jetzt im Gesetz befindet. Der Nationalrat hat dann eine wesentlich differenziertere Lösung beschlossen. Wir haben in Absatz 2 noch die Verdeutlichung eingefügt: «Für die übrigen Fälle regelt der Bundesrat das Verfahren und legt fest, wo das Gesuch einzureichen ist.»

Um was für Leute handelt es sich denn bei diesem Asylgesuch im Inland? Es handelt sich im wesentlichen um drei Kategorien:

1. Um solche, die eine Anwesenheitsbewilligung haben und bei denen der Asylgrund nachträglich eintrifft. Sie sind aufgrund einer Anwesenheitsbewilligung hier bei uns im Lande, und dann tritt beispielsweise bei Ihnen in der Heimat ein Ereignis ein, das sie bei einer Rückkehr an Leib und Leben gefährden würde.

2. Weiter handelt es sich um Leute, die als Touristen oder Künstler zum Beispiel rechtmässig eingereist sind und schon bei ihrer Einreise Gründe hatten für ein Asylgesuch, sie aber an der Grenze nicht geltend machten, sondern sich nun im Inland melden.

3. Die illegal eingereisten Leute, die über die «grüne Grenze» gekommen sind, die sich nun hier im Lande befinden. Das sind eben diese «übrigen Fälle».

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Jagmetti: Darf ich ganz ausnahmsweise einmal noch eine Begründung zu etwas geben, das wir nicht aufgenommen haben, weil es mir in diesem Zusammenhang besonders wichtig scheint?

Es wäre nahe gelegen, hier zu fixieren, dass, wer illegal über die Grenze kommt und damit keine solche Anwesenheitsbewilligung hat, vom Asylverfahren einfach ausgeschlossen wäre, Punkt, Schluss. Das wäre allenfalls mit unseren internationalen Verpflichtungen noch vereinbar gewesen. Was damit aber nicht vereinbar gewesen wäre, wäre die einfache Wegweisung ohne Berücksichtigung des Verbotes des Non-refoulement gewesen. So sind wir zur Auffassung gelangt, dass ohnehin eine Prüfung stattfinden muss, ob ein Wegweisungshindernis besteht, und dass dann im Schlusseffekt die Unterscheidung zwischen der Prüfung des Asylgesuchs und jener des Vorliegens eines Wegweisungshindernisses nicht mehr allzu schwer wiegt.

Ich muss Ihnen sagen, dass ich das fast etwas bedaure, weil man nämlich mit einer strengeren Lösung vor allem die Schlepperorganisationen getroffen hätte, und die zu treffen wäre mir ein echtes Anliegen gewesen. Aber wir hätten dann eben doch auch die Menschen getroffen, und wir hätten

keine wesentliche Vereinfachung des Verfahrens erzielt. Deshalb haben wir darauf verzichtet.

Angenommen – Adopté

Abs. 3 und 4 – Al. 3 et 4

Präsident: Die Absätze 3 und 4 von Artikel 14 werden gestrichen, unter Vorbehalt, dass Sie Artikel 15a genehmigen.

Art. 14a

Antrag der Kommission

Abs. 1

Die Kantone verständigen sich über die Verteilung der Asylbewerber.

Abs. 1bis

Können sich die Kantone nicht einigen, so legt der Bundesrat nach Anhören der Kantone in einer Verordnung die Kriterien für eine Verteilung fest.

Abs. 2

.... Interessen der Kantone und der Gesuchsteller

Art. 14a

Proposition de la commission

Al. 1

Les cantons s'accordent entre eux sur une répartition des requérants d'asile.

Al. 1bis

Si les cantons ne peuvent s'entendre sur cette répartition, le Conseil fédéral, après les avoir consultés, en fixe les critères dans une ordonnance.

Al. 2

.... les intérêts légitimes des cantons et des représentants

Miville, Berichterstatter: Hier handelt es sich um die Verteilung auf die Kantone, die ja nun im Lichte des Verfahrens nach Artikel 13 einen ganz besonderen Stellenwert erhält. Sie sehen, dass in Absatz 1 zuerst die Verständigung unter den Kantonen angestrebt wird. Dann wird eine Kompetenz des Bundesamtes für den Fall statuiert, dass diese Verständigung nicht zustande kommt, alles das unter ausdrücklicher Berücksichtigung der Interessen der Kantone und der Gesuchsteller, wie wir das im Absatz 3 zusätzlich formuliert haben.

Angenommen – Adopté

Art. 15 Abs. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Jelmini, Bauer, Miville, Piller, Schaffter)

Das Bundesamt vernimmt den Gesuchsteller im Kanton und zieht nötigenfalls

Art. 15 Abs. 2

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Jelmini, Bauer, Miville, Piller, Schaffter)

L'office fédéral procède à l'audition du requérant dans le canton et, au besoin,

Miville, Berichterstatter: Artikel 15 und 16 hängen zusammen. Sie entsprechen der neuen, leidenschaftlich umstrittenen Maxime, dass das Bundesamt nun nur noch fakultativ Befragungen durchführt, um Zeit und Arbeit einzusparen, und dass eine Kompetenz des Bundesamtes für einen Aktenentscheid eingeführt wird. Das stellt an die kantonale Vorarbeit, die geleistet werden muss, vermehrte Anforderungen. Die kantonalen Befragungsinstanzen müssen die Akten jetzt entscheidungsreif vorlegen; sie werden für diese Arbeiten ja auch entschädigt. Es gelten für diese Befragung im Kanton die gleichen Verfahrensgrundsätze, wie sie jetzt vom

Bundesamt für Polizeiwesen eingehalten werden müssen. Aber es bleibt Pflicht des Bundesamtes für Polizeiwesen, eine einheitliche Rechtsanwendung im ganzen Lande sicherzustellen, und zwar aufgrund der spezifischen Kenntnisse über die Verhältnisse in anderen, auch in entfernten Ländern, welche dieser Arbeit zugrunde liegen müssen. Das ist es, was ich über die Bestimmungen von Artikel 15 zunächst einmal zu sagen habe.

Zu Absatz 2 hat Herr Jelmini einen Minderheitsantrag gestellt, der in der Kommission nur mit 6 zu 5 Stimmen unterlegen ist.

M. Jelmini, porte-parole de la minorité: J'interviens à propos des deux articles 15 et 16, en vous proposant d'éviter la cantonalisation de la procédure. J'admets que l'intention du gouvernement a pour but de simplifier la procédure, mais je ne pense pas que ce soit la meilleure méthode. L'exécution du droit d'asile est incontestablement de la compétence de la Confédération, la décision sur la demande d'asile appartient à l'autorité fédérale. Une certaine logique devrait être respectée. L'autorité qui décide, au moins en première instance, doit procéder normalement à l'audition. Cette dernière constitue l'élément le plus important de toute la procédure. Une audition correcte et efficace suppose, surtout dans ces cas-là, la connaissance de la situation politique intérieure du pays de provenance du requérant d'asile, la connaissance de la région et de la population auxquelles le requérant appartient, la connaissance si possible de la langue, au moins de certaines expressions, la connaissance des conditions sociales, économiques et culturelles du pays de provenance. Le requérant qui expose sa situation personnelle peut rarement apporter des preuves, mais il doit rendre crédible sa situation de réfugié. Cette crédibilité dépend non seulement du contenu de la déposition, de ce qu'il dit, mais souvent de la manière de s'exprimer, d'où la nécessité d'un rapport direct entre le requérant et l'autorité qui est appelée à décider.

Or, dans le système proposé par le message, on élimine une instance seulement si tout va bien, c'est-à-dire si l'on réussit à convaincre, au niveau cantonal, le requérant qu'il doit renoncer à sa demande – ce qui pourrait être injuste – ou si l'on propose de l'accepter. Dans tous les autres cas l'instance au niveau fédéral reste et doit normalement recommencer le travail.

Notre proposition correspond à une simplification véritable puisqu'elle élimine une instance quel que soit le cas. En admettant une seule audition, faite par l'autorité fédérale, en éliminant toute disparité de traitement, toute discrimination, on aura des fonctionnaires travaillant de manière uniforme, habitués à la même systématique, disposant d'informations soigneusement recueillies et promptement mises à jour ainsi que d'une documentation suffisante. En revanche, si on adopte la solution proposée par le gouvernement, il faut prévoir que le nombre des cas en suspens auprès des cantons continuera à croître. Il faut prévoir aussi que davantage de recours seront déposés. Le changement de procédure et de formation des fonctionnaires entraînera de nouveaux retards dans l'examen des demandes et on devra compter sur une application qui ne sera pas uniforme et sur des prises de position qui pourront être discriminatoires. L'autorité fédérale devra donc encore intervenir pour donner les instructions nécessaires, pour distribuer les renseignements qui seront recueillis sur la situation des différents pays de provenance. Il faut encore ajouter que cette répartition des nouvelles tâches causera des frais supplémentaires aux cantons, sans décharger pour autant les finances fédérales.

Je pense donc que la proposition formulée par le Conseil fédéral répond plutôt au principe «pourquoi simplifier lorsqu'on peut compliquer les choses». Nous donnons une réponse négative à cette interrogation en soutenant la proposition de la minorité à laquelle je vous demande d'adhérer. Si vous ne votez pas cette proposition, vous devrez vous préparer à une très prochaine révision de la loi car ce système, vous le constaterez, ne peut pas fonctionner.

Mme Bauer: Cette cantonalisation de l'octroi du droit d'asile et cette proposition d'autoriser l'Office fédéral de la police à prendre une décision sur la base d'un seul dossier établi dans un canton, c'est-à-dire sans entendre le requérant en personne, est probablement la plus discutée, parce que la plus dangereuse pour le requérant. Elle va indiscutablement dans le sens d'une diminution des garanties procédurales dont bénéficient actuellement les demandeurs d'asile. Ainsi, ne seraient-ils pas en mesure de défendre leur cas, de corriger les erreurs ou les insuffisances, de compléter un dossier établi par un fonctionnaire cantonal, point forcément bien informé de la situation dans le pays d'origine, des us et coutumes, parfois même d'une législation différente de celle de la Suisse et point forcément bien disposé. Toutes les associations qui ont à s'occuper des requérants d'asile ainsi que les églises s'opposent à cette disposition. Le Haut Commissariat aux Réfugiés regrette également: «que la suppression de l'audition personnelle du requérant par l'Office fédéral de la police soit envisagée, vu les garanties importantes qu'une telle audition a traditionnellement représenté pour les requérants.» En effet, on ne peut pas nier que l'Office fédéral de la police, en tant qu'autorité appelée à prendre des décisions sur l'octroi de l'asile, possède des connaissances spécialisées en cette matière, notamment pour ce qui est de la situation dans les pays d'origine des requérants. L'office à en outre une connaissance toute particulière de la situation difficile dans laquelle se trouve la personne qui demande l'asile et des difficultés qu'elle pourrait éprouver pour présenter son cas. Il y a des problèmes de langue notamment, d'expression en général. Du point de vue de l'évaluation des crédibilités, il est par ailleurs vital que le demandeur soit entendu par l'autorité qui sera appelée à prendre la décision sur son cas. Il serait donc souhaitable que les demandeurs d'asile puissent continuer à profiter de cette expérience et que la lourde tâche de l'audition des demandeurs d'asile ne soit pas attribuée à plusieurs autorités qui ne possèdent pas forcément cette expérience. C'est également l'avis de la minorité de la commission, dont je vous demande d'accepter la proposition. Notre collègue l'a dit, cette minorité est d'ailleurs importante, puisqu'elle consiste en cinq membres de la commission contre six. Cette proposition est conforme aux traditions juridiques, elle est conforme à l'ordre juridique, elle assure une certaine forme d'unité de jugement dès lors que ce sont les mêmes fonctionnaires fédéraux qui se rendent dans les cantons, qui procèdent à l'audition du requérant et qui proposent d'octroyer ou de refuser l'asile. Je vous engage, par conséquent, à l'accepter.

Jagmetti: Zunächst ist einleitend festzuhalten, dass die Verfahrensgarantien zugunsten des Asylgesuchstellers gewahrt werden. Er hat – gegenüber dem ordentlichen Verwaltungsverfahren – heute ein verstärktes Recht auf Anhörung, weil er nämlich einen Anspruch darauf hat, mündlich befragt zu werden, was im Verwaltungsverfahren nicht durchwegs gewährleistet ist. Man hat dort ein Recht auf Anhörung, das aber, wie man überall nachlesen kann, in den meisten Fällen durch schriftliche Äusserungsmöglichkeit erfüllt wird. Mit der Aenderung des Asylgesetzes bleibt das verstärkte Recht auf mündliche Darlegung seiner Gründe und seiner Situation gewahrt. Dass bei der Durchführung der Erstbefragung – eventuell auch der einzigen Befragung – durch den Kanton auch gewisse Probleme auftauchen, ist uns allen, glaube ich, klar. Wer mehr Befragungen durchführt, hat auch eine grössere Erfahrung; er ist vielleicht gewandter in der Durchführung der Befragung und hat auch sonst gewisse Vorzüge. Aber ich würde darin nicht einen Zwang sehen, die Befragung nach wie vor ausschliesslich durch Bundesbehörden durchführen zu lassen, und zwar deshalb, weil meines Erachtens die Qualität der Entscheidung eher steigt, wenn zwei verschiedene Stellen das Dossier bearbeiten und anschauen. Wenn ein kantonaler Beamter zunächst einmal das Begehren mit seiner Begründung aufnimmt und nachher eine eidgenössische Stelle das Dossier nochmals durchsieht, dann sind abgewogene Beurteilungen eher

gewährleistet, als wenn es eine einzige Person anschaut. Vier Augen sehen mehr als zwei!

An dieser besseren Beurteilung kann jener nur ein Interesse haben, der mit einem echten Asylgrund kommt. Einer, der nur etwas vortäuschen will, hat natürlich allen Anlass, eine möglichst rasche Prüfung zu wünschen.

Die Uebertragung der Aufgabe an die Kantone setzt voraus, dass wir den Kantonen die Fähigkeit zusprechen, rechtsstaatlich korrekt vorzugehen. Darin liegt aber natürlich unser ganzes Konzept in der Schweiz. Welche Kompetenz können wir den Kantonen belassen, wenn wir nicht annehmen, dass sie zu rechtsstaatlichem und kompetentem Handeln befugt, fähig und willens sind? Und an diesem Glauben zu zweifeln, besteht nicht der leiseste Anlass. Unsere kantonalen Behörden sind sich gewohnt, rechtsstaatliche Grundsätze anzuwenden, korrekt vorzugehen und richtig zu handeln. Daran darf nicht gerüttelt werden.

Schliesslich noch etwas: Wir kantonalisieren das Verfahren nicht, sondern wir übertragen den Kantonen nur die Aufgabe der Erstbefragung, der Befragung also des Asylgesuchstellers, die allenfalls durch eine zweite ergänzt wird. Die Kantone haben nachher, wenn das Verfahren abgeschlossen ist, die Asylbewerber bei sich aufzunehmen. Sie müssen sie betreuen und sich um sie kümmern. Ist es richtig, wenn wir den Kantonen die Unfähigkeit attestieren, die Befragung durchzuführen, sie aber nachher mit der Aufgabe betrauen, diese Menschen zu betreuen und bei sich aufzunehmen? Wir dürfen den Kantonen nicht im Verfahren sämtliche Rechte absprechen und ihnen nachher die Vollzugsfunktion übertragen. Die Mitwirkung der Kantone ist im ganzen Verfahren ausserordentlich wichtig.

Ich stimme der Mehrheit zu, weil ich der Ueberzeugung bin, dass wir die rechtsstaatlichen Grundsätze auch auf kantonaler Ebene einhalten und so eine gute Qualität von Entscheidungen erreichen; dies auch im Interesse von Personen mit echtem Asylgrund!

Knüsel: Ich habe bei Artikel 15 eine Unsicherheit. Wenn ich es richtig interpretiere, beantragt Ihnen die Minderheit, dass das Bundesamt den Gesuchsteller in den Kantonen befragt. Bundesrat und die Mehrheit gehen davon aus, dass dieses Verfahren den Kantonen anheim gestellt wird, wobei der Befragte einen Dolmetscher und gegebenenfalls eine anerkannte Flüchtlingsorganisation beiziehen kann.

Nun beginnt der Absatz 2 von Artikel 15 gemäss bundesrätlicher Fassung: «Sie vernimmt den Gesuchsteller». Einen Hinweis finde ich zwar auf Seite 23 in der Botschaft. Darf ich unseren Kommissionspräsidenten dennoch fragen: Wer ist diese «sie»? Vermutlich ist das eine Stelle bei den Kantonen. Ist die Regierung als Kollektivbehörde bzw. ein Departement gemeint, oder sind es gegebenenfalls die Organe der kantonalen Fremdenpolizei?

Besteht inskünftig nicht doch die Möglichkeit, dass man – als Hilfe für den Nichtjuristen! – auf der Fahne den ursprünglichen Text in Kleinschrift aufführt? Ich bitte also, inskünftig auf der Fahne den alten Text aufzuführen. Dann weiss auch ein Nichtjurist endlich, was wo ist. Die Sucherei verleidet einem das Studium der Akte. Das ist keineswegs ein Vorwurf an Frau Bundesrätin Kopp, im Gegenteil. Aber ich möchte die Parlamentsdienste bitten, sich das zur Regel zu machen, da die Mitwirkung sonst ausserordentlich mühsam ist. Herzlichen Dank!

Bundesrätin Kopp: Diese Artikel 15 und 16 gehören zu den meist umstrittenen Anträgen. Um was geht es? Es geht darum, dass das Bundesamt aufgrund von Akten entscheiden kann. Es muss nicht, aber es kann aufgrund von Akten entscheiden. Es wird es dann tun, wenn der Sachverhalt aus den Akten klar hervorgeht. Dieser Antrag stammt aus der Erfahrung, dass die zweite Befragung beim Bundesamt in vielen Fällen nicht wesentlich Neues zutage fördert und dass dieser halbe Tag, der in der Regel gebraucht wird, um eine solche Befragung durchzuführen, besser eingesetzt werden

kann – nämlich für die wirklich schwierigen Fälle. Wir rechnen damit, dass ungefähr 20 Prozent der Fälle aufgrund von Akten entschieden werden können. Diese Neuregelung hat eine doppelte Funktion, die vielleicht im ersten Moment widersprüchlich tönt. Sie dient einerseits einer weiteren Rationalisierung, indem eben in diesen klaren Fällen aufgrund der Akten entschieden werden kann. Sie dient aber auch einer sorgfältigeren Behandlung der komplizierten Fälle, und zwar aus zwei Gründen: Einmal haben die Sachbearbeiter mehr Zeit, sich mit diesen komplizierten Fällen zu befassen. Zweitens wird aufgrund der vorgeschlagenen Regelung der Kanton eine eingehende Befragung durchführen, und zwar – dies geht speziell an Frau Bauer – mit den gleichen Verfahrensgarantien wie jetzt beim Bund; Sie können sich durch einen Vertreter eines Hilfswerkes und einen Dolmetscher begleiten lassen. Wenn nun diese Befragung – die übrigens aufgrund eines Fragenschemas durchgeführt wird, das beim Bundesamt ausgearbeitet wurde, was eine gewisse Einheitlichkeit garantiert – zu den Beamten beim Bund kommt, haben sie ein ausführliches Protokoll vor sich und können in diesen Grenzfällen die zweite Befragung, die allenfalls nötig ist, sehr viel sorgfältiger vorbereiten und entsprechend richtigere Entscheide treffen. Dieses Verfahren hat wie gesagt einen doppelten Sinn: Rationalisierung auf der einen Seite und mehr Zeit, Sorgfalt und mehr Garantie für einen richtigen Entscheid bei den schwierigen Fällen. Wenn Ihnen die Minderheit nun vorschlägt, dass das Bundesamt den Gesuchsteller im Kanton befragt, dann muss ich Ihnen sagen, dass wir damit hinter das geltende Recht zurückgehen. Diese dezentralen Befragungen sind unrationell; sie bedingen, dass beim Bundesamt erheblich mehr Leute angestellt werden; vor allem aber stehen für diese erste Befragung die notwendigen Unterlagen gar nicht zur Verfügung.

Ein weiterer Aspekt scheint mir sehr wesentlich: Die kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren, mit denen wir diese Revision eingehend diskutiert haben und die zunächst ablehnend waren, haben nun deutlich den Wunsch geäußert, sie möchten diese Verantwortung übernehmen, sie möchten in das Verfahren miteinbezogen werden. Wenn wir eine Beschleunigung der Verfahren wollen, so ist das, was wir Ihnen hier vorschlagen, der einzige Weg. Wenn wir an den individuellen Gesuchsprüfungen festhalten – und das wollen wir –, ist dies die einzige Möglichkeit, eine gewisse Vereinfachung, die verantwortet werden kann, zu erzielen. Was darüber hinaus geht, wäre unserer Meinung nach problematisch.

Nachdem die Verfahrensgarantien sichergestellt sind, einheitliche Befragungsbogen ausgearbeitet werden und wo nötig sogar noch eine Instruktion der kantonalen Beamten durch unser Amt erfolgt (gewisse Kantone erstellen schon jetzt so hervorragende Protokolle, dass das gar nicht mehr nötig sein wird), sollte eine einwandfreie Befragung durch die Kantone ohne Zweifel gewährleistet sein. Wenn Sie alle diese Vor- und Nachteile gegeneinander abwägen, dann scheint mir die Schlussfolgerung klar zu sein. Ich möchte Sie bitten, dem Antrag Ihrer Kommissionsmehrheit und damit dem Nationalrat und dem Bundesrat zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	31 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	11 Stimmen

Art. 15 Abs. 3, 4, 4bis, 5 – 7

Antrag der Kommission

Abs. 3, 4, 5, 6

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 4bis

Die Befragung wird in ein Protokoll aufgenommen, welches vom Gesuchsteller und nötigenfalls vom Dolmetscher unterzeichnet wird.

Abs. 7

.... bestimmen, dass die Befragung im Kanton

Art. 15 al. 3, 4, 4bis, 5 – 7*Proposition de la commission**Al. 3, 4, 5, 6*

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 4bis

L'audition est recueillie dans un procès-verbal, signé par le requérant et, au besoin, par l'interprète.

Al. 7

.... disposer que l'audition dans le canton ...

*Abs. 3 und 4 – Al. 3 et 4**Angenommen – Adopté**Abs. 4bis – Al. 4bis*

Miville, Berichterstatter: Hier hat nun Herr Jelmini mit einem Antrag in der Kommission Erfolg gehabt, und die Kommissionmehrheit (sechs zu drei) empfiehlt Ihnen, diesen Absatz 4bis ins Gesetz aufzunehmen. Es handelt sich um eine gute und die Rechte der Asylbewerber während der Vorschrift über die Modalitäten der Befragung, Uebersetzung und Protokollführung.

*Angenommen – Adopté**Abs. 5 und 6 – Al. 5 et 6**Angenommen – Adopté**Abs. 7 – Al. 7*

Miville, Berichterstatter: Hier hat der Nationalrat eine Bestimmung eingeführt. Der Bundesrat kann im Einvernehmen mit den Kantonen bestimmen, dass das Verfahren im Kanton ganz oder teilweise durch Bundesbehörden durchgeführt wird. Die Bestimmung wurde von der Verwaltung angeregt und hat nicht in allen Teilen das Wohlgefallen von Frau Bundesrätin Kopp gefunden. Aber sie wurde vom Nationalrat im Gesetz eingefügt, und wir haben lediglich das Wort «Verfahren» durch «Befragung» ersetzt, um ganz deutlich zu machen, worum es sich hier handelt.

Bundesrätin **Kopp**: Wenn ich schon darauf angesprochen werde, nur kurz folgende Bemerkung: Ich habe mich nicht widersetzt. Aber es ist eine Selbstverständlichkeit, und Selbstverständlichkeiten sehe ich nicht gerne im Gesetz. Wenn ein Kanton mit der Bitte an uns herantritt – gerade Kantone, die stark belastet sind –, dass wir jemanden entsenden mögen, dann haben wir das selbstverständlich bereits heute getan. Das war der Grund, warum ich diesen Absatz als unnötig empfand. Aber Sie können ihn ruhig stehen lassen.

Angenommen – Adopté

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

*Schluss der Sitzung um 12.10 Uhr**La séance est levée à 12 h 10***Dritte Sitzung – Troisième séance****Mittwoch, 4. Juni 1986, Vormittag****Mercredi 4 juin 1986, matin**

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Gerber

85.072

**Asylgesetz. Revision
Loi sur l'asile. Révision***Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 230 hiervor – Voir page 230 ci-devant

Art. 15a*Antrag der Kommission**Titel*

Interkantonale Zusammenarbeit

Abs. 1

Die Asylgesuchsteller haben sich unmittelbar nach bewilligter Einreise im zugewiesenen Kanton zu melden.

Abs. 2

Die Kantone können interkantonale Stellen errichten, wo sich die Asylgesuchsteller zu melden haben. Sie bestimmen deren Zuständigkeiten.

Abs. 3

Richten die Kantone keine solchen Stellen ein, so kann sie der Bund in Zusammenarbeit mit ihnen einrichten.

Art. 15a*Proposition de la commission**Titre*

Collaboration intercantonale

Al. 1

Une fois autorisés à entrer en Suisse, les requérants doivent s'annoncer immédiatement au canton qui leur a été désigné.

Al. 2

Les cantons peuvent créer des offices intercantonaux auxquels les requérants d'asile doivent s'annoncer. Ils en définissent les compétences.

Al. 3

Si les cantons ne créent pas de tels offices, la Confédération peut en créer en collaboration avec eux.

*Angenommen – Adopté***Art. 16***Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Wenn die Unterlagen unvollständig sind, zu Zweifel an der Richtigkeit der Aussage Anlass geben oder die persönliche Befragung offensichtlich Mängel aufweist, klärt es den Sachverhalt zusätzlich ab und kann insbesondere den Gesuchsteller persönlich befragen. Für die Befragung gilt Artikel 15 Absätze 2-4 sinngemäss.

Minderheit

(Jelmini, Bauer, Miville, Piller, Schaffter)

Abs. 1

Das Bundesamt klärt den Sachverhalt ab.

Abs. 2

Das Bundesamt darf ein Asylgesuch nicht ablehnen, ohne den Gesuchsteller persönlich zu befragen.

Abs. 3 – 6**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 16**Proposition de la commission****Majorité****Al. 1**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Lorsque ce dernier est incomplet, qu'il est permis de douter des déclarations ou que l'audition personnelle souffre de lacunes manifestes, il établit l'état de fait complémentaire et peut notamment entendre personnellement le requérant. L'article 15, alinéas 2 à 4, s'applique par analogie à l'audition.

Minorité

(Jelmini, Bauer, Miville, Piller, Schaffter)

Al. 1

L'office fédéral établit les faits.

Al. 2

L'office fédéral ne peut rejeter une demande sans avoir procédé à l'audition personnelle du requérant d'asile.

Al. 3 – 6**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national

Abs. 1 und 2 – Al. 1 et 2

Miville, Berichterstatter: Artikel 16 behandelt das Verfahren, das vor dem Bundesamt stattzufinden hat. Er enthält den entscheidenden Satz, der vielleicht als point de résistance der ganzen Vorlage zu bezeichnen ist: Das Bundesamt kann aufgrund der Akten entscheiden. Dieser Satz wird auch bekämpft durch einen Minderheitsantrag, der noch zu erläutern sein wird. Was die Mehrheit der Kommission in diesen Artikel eingebracht hat, ist vor allem der Absatz 2, in dem es nun nicht bloss heisst, «wenn nötig» kläre das Bundesamt den Sachverhalt zusätzlich ab, sondern in dem dieser undeutliche, nichtssagende Ausdruck «wenn nötig» erklärt und definiert wird durch eine ausführliche Darstellung: Immer dann, wenn die Unterlagen unvollständig sind, wenn sie zu Zweifeln an der Richtigkeit der Aussage Anlass geben oder wenn die persönliche Befragung sichtbare Mängel aufweist, wird der Sachverhalt noch zusätzlich abgeklärt. Dann kann der Gesuchsteller noch in eine persönliche Befragung einbezogen werden. Soviel ist zu diesem Artikel zu sagen.

Jelmini, Sprecher der Minderheit: Darüber haben wir bereits gestern entschieden. Es hat keinen Sinn mehr, jetzt noch darüber zu sprechen.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Abs. 3 – 6 – Al. 3 – 6

Angenommen – Adopté

Art. 19 Abs. 3**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 19 al. 3**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national

Miville, Berichterstatter: Dieser Artikel ist aufgehoben worden, weil Artikel 19a Absatz 1 und Artikel 20 Absatz 2 so, wie sie jetzt formuliert sind, dasselbe sagen.

Angenommen – Adopté

Art. 19a**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 20**Antrag der Kommission****Abs. 1**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

... insbesondere in einem Aufnahmezentrum unterbringen.

Proposition de la commission**Al. 1**

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

... ; ils peuvent l'héberger en particulier dans un centre d'accueil.

Miville, Berichterstatter: Artikel 20 regelt die Kompetenz der Behörden in bezug auf den Aufenthalt und die Unterbringung. Die Behörden sollen nach Meinung dieses Artikels frei sein, die Unterbringung zu regeln, wobei allenfalls auch an vom Bund geführte grössere Lager gedacht wird. Wir haben den – unserer Meinung nach – weniger geschickten Ausdruck «Flüchtlingsheim» ersetzt durch den Ausdruck «Aufnahmezentrum», der uns dem Wesen der Sache besser zu entsprechen scheint. Es gibt Bedenken im Hinblick auf diesen Artikel wegen der Familien, die unter Umständen durch die Zuweisung einer solchen Unterkunft getrennt werden könnten.

Frau Bundesrätin Kopp hat uns aber in der Kommission zugesichert, die Verwaltung werde darauf achten, dass Familien nicht auseinandergerissen werden.

Angenommen – Adopté

Art. 20a**Antrag der Kommission****Abs. 1, 2**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3**Mehrheit**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Bauer)

Streichen

Art. 20a**Proposition de la commission****Al. 1, 2**

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3**Majorité**

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Bauer)

Biffer

Abs. 1 und 2 – Al. 1 et 2

Miville, Berichterstatter: Bei Artikel 20a halten wir uns auch an die Vorlage des Bundesrates. Wir haben uns erklären lassen und sind damit einverstanden, dass dort, wo der Bund eine derart grosse Rolle im Verfahren spielt, das Departement auch Weisungen erlassen kann und muss.

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Mme Bauer, porte-parole de la minorité: Selon l'article 20a, alinéa 3, «Si possible, l'assistance ne doit consister qu'en

prestations en nature». Telle est la proposition du Conseil national, reprise par la majorité de notre commission. Je suggère de biffer cet alinéa 3 de l'article 20a et de nous en tenir à la version du Conseil fédéral.

En effet, cette disposition est discriminatoire et humiliante. Elle ne tient pas compte de la dignité de l'être humain. Elle accentue la subordination, l'état de sujétion dans lequel on souhaite maintenir les requérants d'asile.

On a déjà parlé de certaines communes qui, à l'exclusion de tout argent de poche, ne distribuent aux requérants que des coupons ou des bons, les forçant à n'aller que dans tel établissement, que dans tel magasin de vente. Ainsi supprime-t-on la faible marge de liberté et de choix qui leur restait. Ainsi les prive-t-on, dans leur vie quotidienne déjà si limitée, de ces petits plaisirs que représente par exemple un verre pris avec des amis à la terrasse d'un café.

On a pu dire au moins que certains d'entre eux ne pourraient pas faire un mauvais usage de leur argent. Tous les Suisses font-ils un bon usage de leur argent? Je voudrais souligner qu'ils peuvent tout aussi bien monnayer leurs coupons et leurs bons; cet argument ne tient donc pas. Une telle disposition porte atteinte à la dignité de l'homme.

En outre, elle porte atteinte à la souveraineté des cantons qui doivent être en mesure de décider par eux-mêmes de la forme de l'aide en argent ou en nature, ou en bons et coupons, qu'ils ont l'intention d'apporter aux requérants d'asile.

C'est pourquoi je vous propose de supprimer l'alinéa 3 de l'article 20a et de voter avec la minorité de la commission.

Miville, Berichterstatter: Es hat sich im Nationalrat eine Mehrheit durchgesetzt, die der Auffassung ist, die Fürsorge sei in diesen Belangen gewissen Begrenzungen und Einschränkungen zu unterwerfen. Das hängt auch mit dem Problem der Attraktivität – wie man das bezeichnet – unseres Landes als Asylland zusammen. Die Mehrheit unserer Kommission stimmt dieser Auffassung zu.

Bundesrätin Kopp: Diese Bestimmung wurde von der nationalrätlichen Kommission vorgeschlagen und akzeptiert. Ich darf die Äusserungen von Frau Bauer dahingehend präzisieren oder richtigstellen, dass mir kein Kanton bekannt ist, der gar kein Bargeld gibt. Ein kleines Taschengeld, im Kanton Bern sind es vier Franken pro Tag, wird auch ausgerichtet, wenn alles andere in Form von Sachleistungen erfolgt. Es wäre an sich denkbar, dass das Departement in Weisungen die Kantone bitten würde, Sachleistungen zu gewähren anstelle von Geldleistung, eben um die Attraktivität herunterzusetzen. Es wurde aber von gewissen Nationalräten Wert darauf gelegt, dass diese Forderung im Gesetz selber verankert werde, und zwar, um denjenigen Städten und Gemeinden den Rücken zu stärken, die bereits jetzt Sachleistungen anstelle von Geldleistungen – immer unter Vorbehalt eines kleinen Taschengeldes – abgeben. Ich möchte Sie bitten, dem Antrag Ihrer Kommissionsmehrheit zu folgen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	26 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	4 Stimmen

Art. 20b

Antrag der Kommission

Abs. 1 und 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

Der Bund kann Beschäftigungsprogramme fördern.

Art. 20b

Proposition de la commission

Al. 1 et 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

La Confédération peut encourager des programmes d'occupation.

Abs. 1 und 2 – Al. 1 et 2

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Miville, Berichterstatter: Man hat mich gefragt, was mit diesen Ausdrücken gemeint sei. Der Bund kann Beiträge an Beschäftigungsprogramme leisten, der Nationalrat hat formuliert «leisten und fördert diese». Wir haben uns in der Kommission auf den Ausdruck «fördern» festgelegt, der uns alles, was hier in Betracht kommen könnte, zu umfassen scheint. Jedenfalls hat Frau Bundesrätin Kopp in unserer Kommission den Ausdruck «fördert» dahin ausgelegt, dass er vor allem die Aktivitäten «Beratung, Empfehlung und Ergreifung von Initiativen» beinhalte.

So empfehlen wir Ihnen, das Verbum «fördern» hier einzusetzen.

Angenommen – Adopté

Art. 21 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 21 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Miville, Berichterstatter: Hier hat sich im Nationalrat ein Antrag durchgesetzt, wonach kantonale Behörden nicht länger als drei Monate nach Einreichung des Asylgesuches ein generelles Arbeitsverbot erlassen dürfen.

Lässt man die Asylanten arbeiten, so gibt es Leute, die reklamieren und sagen, die Asylanten nähmen den Einheimischen die Arbeit weg. Lässt man die Asylanten nicht arbeiten, stehen und hängen sie herum, was auch wieder Aerger erzeugt. So ist der Nationalrat zu dieser Mittellösung, zu diesem Kompromiss gelangt, der sich in unserer Kommission mit 4 gegen 3 Stimmen durchgesetzt hat.

Bundesrätin Kopp: Ich fühle mich doch verpflichtet, auf die Problematik dieses Artikels hinzuweisen. Ich habe mich im Nationalrat und in der Kommission nicht heftig widersetzt, weil mir natürlich das Dilemma, das Ihnen Herr Miville geschildert hat, völlig klar ist. Dieses Arbeitsverbot stellt bei der Betreuung der Asylanten eine wesentliche Erschwerung dar. Auf der anderen Seite macht die Möglichkeit, in der Schweiz eine Arbeit aufnehmen zu können, unser Land für Asylbewerber natürlich attraktiv, um so mehr, als in der Bundesrepublik ein zweijähriges Arbeitsverbot herrscht. Dazu kommt, dass wir mit dieser Bestimmung in die Domäne der Kantone eingreifen. Ich möchte Sie doch bitten, das zu bedenken. Die Kantone werden gar nicht begeistert sein, wenn der Bund ihnen vorschreiben soll, ob und wie lange sie ein Arbeitsverbot verhängen können. Wir möchten das lieber der Kompetenz der Kantone überlassen.

Zudem ist das Institut des Arbeitsverbots rechtlich etwas Umstrittenes, und der Gesetzgeber muss sich schon fragen, ob er es durch die Aufnahme ins Gesetz absegnen will. Unter diesen Aspekten würde ich Ihnen empfehlen, diesen neuen Absatz 2, der im Nationalrat angenommen worden ist, zu streichen und diese Kompetenz den Kantonen zu überlassen.

Miville, Berichterstatter: Ich bleibe beim Antrag unserer Kommission. Es waren doch wesentliche Erwägungen, die den Nationalrat dazu bewogen haben, dieser Lösung zuzustimmen. Ich halte die Frage zudem nicht für so bedeutend, als dass wir eine zusätzliche Differenz zum Nationalrat schaffen sollten.

Jagmetti: Nachdem zugunsten dieser Bestimmung keine besonders warmen Worte gefallen sind, erlaube ich mir doch darauf hinzuweisen, dass eine erhebliche Anzahl von Asylbewerbern zu uns kommt, um bei uns Arbeit zu finden. Wenn solche Asylanten dann gleich eine Arbeit finden, haben sie ihr Ziel erreicht. Nun kann man zwar argumentieren, es sei im Grunde erwünscht, dass Asylbewerber nicht herumhängen, sondern arbeiten. Auf der anderen Seite aber fördern wir mit der Möglichkeit der Arbeit natürlich die Schlepperdienste. Das ist das Dilemma, vor dem wir stehen. Das gebe ich zu. Aber wenn ich abwäge, bin ich der Meinung, wir sollten die Attraktivität der Schweiz insbesondere für die Schlepperorganisationen nicht steigern, indem wir den Asylanten ermöglichen, gleich nach ihrer Ankunft zu arbeiten.

Ich bin also der Meinung, dass wir dem Nationalrat zustimmen sollten und empfehle Ihnen, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	24 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	13 Stimmen

Art. 21a

Antrag der Kommission

Abs. 1 bis 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 4

Ist die Anordnung der Wegweisung oder Internierung rechtskräftig, wird auf Gesuche um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung nicht eingetreten.

Art. 21a

Proposition de la commission

Al. 1 à 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 4

... en force, les demandes d'autorisation de résidence ne seront pas prises en considération.

Miville, Berichterstatter: Eine Aenderung haben wir nur in Absatz 4 angebracht, indem wir gegenüber der Fassung des Nationalrates, welche sagt: «Ist die Anordnung der Wegweisung oder Internierung rechtskräftig, können Gesuche um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung ohne Verfahren abgelehnt werden», eine andere Formulierung vorgeschlagen haben, wonach schon gar nicht auf solche Gesuche einzutreten sei. Herr Muheim hat diesen Vorschlag eingebracht, welcher seines Erachtens der Sachlage besser entspricht.

Angenommen – Adopté

Art. 21b

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Miville, Berichterstatter: Zu den restlichen Artikeln habe ich nichts mehr zu bemerken. Sie sehen, dass da die Kommission nichts mehr beiträgt.

Art. 30 Bst. 1, 31 Abs. 3, 33

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 30 let. 1, 31 al. 3, 33

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 46

Antrag Jagmetti

Aufgehoben

Proposition Jagmetti

Abrogé

Jagmetti: Artikel 46 regelt das Verfahren. Mit der Neuordnung der Artikel 15 und 16 stellt sich die Frage, ob diese Bestimmung über das anwendbare Verfahrensrecht noch zweckmässig sei. Das Problem ist seinerzeit in der Kommission des Nationalrates zur Diskussion gestellt, aber dort nicht abschliessend behandelt worden, und der Antragsteller hat damals auf die Weiterverfolgung des Problems verzichtet. Wir haben es dann in der Kommission erörtert, ohne es umfassend zu behandeln. Ich habe schon in der Kommission darauf hingewiesen, den Antrag in Erwägung zu ziehen, und möchte Ihnen diesen nun stellen. Um ihn verständlicher zu machen, ist auf dem Blatt mit dem Antrag auch die heutige Fassung festgehalten. Sie haben zudem den Artikel 1 Absatz 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren erhalten.

Worum geht es? In einem solchen Asylverfahren müssen bestimmte Verfahrensvorschriften beachtet werden. Das ist selbstverständlich. Die Kantone haben solches Verfahrensrecht und im Bund gilt das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren. Beide gesetzlichen Erlasse werden überlagert durch die allgemeinen Grundsätze des Verfahrens, die das Bundesgericht aus Artikel 4 der Bundesverfassung abgeleitet hat.

Nun stellt sich die Frage, nach welchem Verfahren insbesondere die Befragung durch die kantonalen Behörden stattfinden soll. Nach der heutigen Fassung des Asylgesetzes müsste sich diese Befragung nach den Regeln des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts abspielen, und im Moment, in dem das Dossier nach Bern ginge, fände dann plötzlich ein anderes Verfahrensrecht Anwendung, nämlich das eidgenössische. Man kann sich fragen, ob diese Spaltung der Verfahrensgrundsätze wünschbar sei. Sucht man nach den Gründen, weshalb denn eigentlich Artikel 46 seinerzeit ins Asylgesetz aufgenommen worden ist, dann findet man in der Botschaft eine sehr magere Begründung, die eigentlich keine echte Begründung für diese Sonderlösung bildet.

Meine Gespräche mit der Verwaltung haben gezeigt, dass eigentlich auch sonst keine echte Begründung für diese heutige Regelung da ist. Sie war so lange vertretbar, als die Kantone nur eine Erstbefragung durchführten, gleichsam den Vorlauf zum eigentlichen Asylverfahren. Wenn wir sie aber in den Verfahrensablauf so einbeziehen, wie wir das jetzt bei den Artikeln 15 und 16 beschlossen haben, dann scheint es mir, dass eine durchgehende Verfahrensregelung angezeigt wäre. Es geht zum Beispiel um das Recht auf Anhörung und um das Recht auf Akteneinsicht. Soll das nun verschieden sein, wenn die kantonalen Behörden befragen oder wenn das Dossier beim Bund steht, oder soll das dasselbe sein? Meines Erachtens besteht wirklich kein Anlass, hier Sonderregelungen einzuführen; die allgemeinen Regeln, wie sie im Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren enthalten sind, sind durchaus zweckmässig. Es wäre doch nicht sinnvoll, dass das Recht auf Akteneinsicht ein anderes wäre, solange das Dossier beim Kanton ist, als wenn es nachher beim Bund ist. Solche Differenzen haben keine innere Begründung. Sie schaffen im Grunde genommen Unsicherheit. Mir scheint, dass wir hier zu den allgemeinen Grundsätzen zurückkehren können. Das machen wir, indem wir den Artikel 46 einfach streichen. Ich weiss, dass das jetzt ein bisschen viel Juristerei gewesen ist. Aber es geht ja hier um eine vernünftige, rechtsstaatlich einwandfreie Verfahrensregelung. Mir scheint, dass sie in dieser Weise mit der Anwendbarkeit des Verfahrensrechts nach den allgemeinen Grundsätzen gewährleistet wäre. Ich bitte Sie, dem Antrag zuzustimmen.

Muheim: Ich möchte die Argumentation von Kollege Jagmetti ergänzen und seinen Antrag unterstützen. Wir werden

den Kantonen im übertragenen Tätigkeitsbereich bundesrechtliche Verfahrensvorschriften mitgeben. Bei solchen Lösungen bin ich grundsätzlich zurückhaltend. Aber es gibt hier doch gute und zusätzliche Argumente. Sie wissen, dass gemäss Gesetzesentwurf die kantonal aufbereiteten Akten durch die Bundesinstanz zur Grundlage ihres Entscheides genommen werden. Sie haben ferner gestern beschlossen, dass bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen die Bundesinstanzen den Sachverhalt zusätzlich abklären und den Gesuchsteller noch persönlich befragen müssen, dann nämlich, wenn die Unterlagen unvollständig sind, wenn Zweifel an der Richtigkeit der Aussage besteht oder wenn die persönliche Befragung Mängel aufweist. Diese Kontrolle zur Gewährleistung der Rechtsstellung des Asylgesuchstellers müsste in der Kontrolle der verschiedenen kantonalen Verfahrensvorschriften erfolgen. Das würde eine bestimmte Einheitlichkeit der Betrachtung wesentlich stören. So meine ich, dass der Antrag Jagmetti unsere Zustimmung finden sollte. Dann können nämlich die Bundesinstanzen aufgrund der Bundesverfahrensregeln prüfen, ob und wieweit die kantonalen Instanzen diese auch richtig angewendet haben. Ich meine, man sollte auf diese Idee eingehen.

Bundesrätin Kopp: Herr Muheim hat auf das Dilemma hingewiesen. Einerseits schreiben wir hier den Kantonen Bundesverfahrensvorschriften vor, wir ritzen also etwas die Kompetenz der Kantone. Auf der anderen Seite stellen wir ein einheitliches Verfahren für diese Befragungen her. Ich möchte Sie bitten, dem Antrag von Herrn Jagmetti zuzustimmen, und zwar auch aus folgender Ueberlegung: Sie haben bei der Diskussion der Artikel 15 und 16 gehört, dass ein latentes Misstrauen gegen die Kantone vorhanden ist, ein Misstrauen, das nach meiner Meinung nicht berechtigt ist. Aber, wenn wir mit der Annahme des Antrages von Herrn Jagmetti dazu beitragen können, ein gewisses Misstrauen zu verringern, dann sollten wir das tun. Von der Sache her, von der Begründung, die uns die Herren Jagmetti und Muheim gegeben haben, ist der Antrag zweifellos gerechtfertigt. Ich bitte Sie, ihm zuzustimmen.

Hefti: Ich möchte keinen Antrag stellen, aber wir müssen uns bewusst sein, dass in der Praxis die Kantone ihr kantonales Recht anwenden werden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Jagmetti	30 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen

Ziff. II und III

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II et III

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamt Abstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussesentwurfes	30 Stimmen
Dagegen	7 Stimmen

Abschreibung – Classement

Präsident: Damit können wir die Motion 84.383 von Herrn Lüchinger abschreiben.

Zustimmung – Adhésion

B

Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 7 .

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 9 Abs. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 9 al. 5

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Miville, Berichterstatter: Wir haben die Toleranzbewilligung gestrichen, weil an die Stelle dieser Toleranzbewilligung, die nur in ausserordentlich seltenen Fällen erteilt wurde, einerseits die vorläufige Aufnahme und andererseits die Internierung getreten sind. Nun richten sich so und so viele Artikel nach dieser Streichung der Toleranzbewilligung.

Angenommen – Adopté

Art. 14

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2, 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Bauer, Jelmini, Piller)

.... mehr als 7 Tage dauern.

Art. 14

Proposition de la commission

Al. 1, 2, 4

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Bauer, Jelmini, Piller)

.... excéder 7 jours.

Miville, Berichterstatter: Hier kommen wir zu einem weiteren ausserordentlich umstrittenen Punkt, der Ausschaffungshaft. Danach wird jemand in Haft genommen, weil Verdacht besteht – und zwar begründeter Verdacht –, dass er sich der verfügbaren Weg- oder Ausweisung entziehen werde. Wir alle müssen uns darüber im klaren sein, dass Haft in jedem Falle einen schweren Eingriff in die Persönlichkeitsrechte bedeutet. Andererseits gilt formell natürlich

die Meinung, dass es sich hier nicht um eine Strafe handelt, wie das sonst bei Haft meistens der Fall ist, sondern um eine Massnahme; um eine Massnahme, die dort jedenfalls nicht Platz greifen wird, wo die Wegweisung unzumutbar ist.

Die Wegweisung muss zumutbar und durchführbar sein, damit zum Mittel der Ausschaffungshaft gegriffen wird. Es wird auch nicht so sein dürfen, dass eine blosser Vermutung, der Betreffende wolle sich der Weg- oder Ausweisung entziehen, genügt. Es braucht gewichtige Gründe für diese Annahme, «gewichtige Anhaltspunkte», wird in Absatz 2 gesagt. So ist eine Mehrheit unserer Kommission der Auffassung, dieser Ausschaffungshaft sei beizupflichten, sie stelle aufgrund gemachter Erfahrungen ein unerlässliches Mittel dar, um den Vollzug in diesem Bereich sicherzustellen. Demgegenüber vertritt eine Minderheit hier grundsätzlich eine andere Auffassung.

Es geht dann schliesslich noch um die Dauer dieser Haft, wenn ich darauf auch gerade noch hinweisen darf. Bundesrat, Nationalrat und Kommissionmehrheit sind der Meinung, dass die Haft in keinem Fall mehr als dreissig Tage dauern soll, während eine Minderheit unserer Kommission diese eben doch recht harte Massnahme auf ein Maximum von sieben Tagen beschränken möchte. Dieser Minderheitsantrag wird bestimmt noch begründet.

Mme Bauer, porte-parole de la minorité: Le Conseil national a accepté l'alinéa 3 de l'article 14, selon lequel l'autorité cantonale compétente ordonne la mise en détention d'un étranger dont le renvoi ou l'expulsion sont exécutoires s'il y a de fortes présomptions que celui-ci entend se soustraire au refoulement. La détention ne peut être prolongée au-delà de 48 heures que sur l'ordre d'une autorité cantonale, elle ne peut en aucun cas excéder trente jours.

La minorité de la commission du Conseil des Etats propose que la détention ne puisse en aucun cas dépasser sept jours. Comment, en effet, sur la base de simples présomptions, incarcérer des gens? Va-t-on donc incarcérer tous les requérants d'asile dont la demande a été refusée? Comment justifier qu'on enferme, qu'on emprisonne pendant un mois, en vue de leur refoulement, des gens dont le seul crime est d'avoir demandé l'asile en Suisse, et dont on peut imaginer qu'ils chercheront à se soustraire à l'obligation de quitter le pays?

Dès lors que la détention s'applique à des individus qui ont le malheur d'être des requérants d'asile dont la demande a été rejetée, mais qui n'ont en aucun cas commis quelque infraction que ce soit, une telle mesure n'est pas acceptable. Elle contrevient aux principes d'un Etat de droit, elle est en contradiction avec notre conception du droit et du respect des droits de l'homme. Ou bien on les expulse, on les renvoie dans leur pays, sept jours au plus après l'arrêté d'expulsion, ou bien on admet que l'expulsion n'est pas possible et on cherche des solutions pour les garder dans notre pays – je pense aux permis de rigueur, aux permis humanitaires qui sont accordés à ceux qui ne peuvent sans danger être renvoyés chez eux – ou bien on s'efforce de trouver une solution internationale.

Par conséquent, je vous propose de voter avec la minorité de la commission, car ce délai de trente jours me semble absolument inacceptable.

Bundesrätin Kopp: Ich möchte Ihnen nochmals ganz kurz in Erinnerung rufen, worum es tatsächlich geht. Herr Miville hat bereits von der Güterabwägung gesprochen, von den Rechtsgütern, die wir gegeneinander abzuwägen haben.

Wenn ein Asylgesuch abgelehnt wird, erhält der Asylbewerber eine Frist, während der er freiwillig ausreisen kann. Diese Frist beträgt zwischen sechs Wochen und drei Monaten, je nach den Verhältnissen. Es handelt sich hier also nicht um eine Präventivhaft, sondern diese Massnahme kann erst dann angeordnet werden, wenn erstens die Frist unbenutzt verstrichen ist und zweitens Anzeichen dafür vorhanden sind, dass sich der abgewiesene Asylbewerber einer Wegweisung entziehen will. Diese beiden Voraussetzungen müssen also erfüllt sein. Weiter muss der Richter

angerufen werden, wenn diese Massnahme mehr als 48 Stunden dauern soll. Von einer Missachtung der Menschenrechte kann sicher nicht die Rede sein, sondern es geht darum, mit dieser Massnahme einen ausgesprochenen Vollzugsnotstand zu beheben.

Warum 30 und nicht nur wenige Tage? Die kantonalen Vollzugsorgane sehen sich mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert, und zwar vor allem dann, wenn es sich um abgewiesene Asylbewerber handelt, die aus weit entlegenen Ländern kommen. Möglicherweise fehlen Reisedokumente oder die Flugzeuge sind schon über zwei Wochen ausgebucht. Die Praktiker in den Kantonen haben weit längere Fristen verlangt, als wir es jetzt hier mit diesen 30 Tagen vorsehen. Uns schien es eine ausgewogene Mittellösung zu sein, die dazu führt, dass das Gesetz auch dann vollzogen werden kann, wenn die abgewiesenen Asylbewerber unser Land nicht freiwillig verlassen.

Aus diesen Ueberlegungen bitte ich Sie, der Kommissionmehrheit, National- und Bundesrat zu folgen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

Abs. 1, 2, 4 – Al. 1, 2, 4
Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	33 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	11 Stimmen

Art. 14a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 14b

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Miville, Berichterstatter: Die Artikel 14a (neu), 14b (neu), 14c (neu) verdeutlichen die Massnahmen, die getroffen werden – die vorläufige Aufnahme, die Internierung –, wenn die Wegweisung oder die Ausschaffung nicht möglich sind.

Jagmetti: In Artikel 14b (neu) wird die vorläufige Aufnahme näher geregelt. Ich möchte auf einen Aspekt hinweisen, der diese vorläufige Aufnahme als ein ausserordentlich sinnvolles Institut darstellt:

Wenn wir sie nicht kennen, dann haben wir keine Regelung für Personen, die keinen Asylgrund haben, die aber nicht zurückgeschickt werden dürfen, und die wir nach dem Grundsatz des Non-refoulement auch nicht zurückschicken wollen, weil sie in ihrem Herkunftsland einer Gefahr ausgesetzt sind. Die Differenzierung zwischen Asyl und Non-refoulement kommt auf diese Weise zum Tragen. Mir scheint das sehr wichtig zu sein, weil wir damit vermeiden, dass wir den Asylbegriff beliebig ausweiten. Wir können ihn dann so anwenden, wie er im Gesetz konzipiert ist, und haben für die Asylbewerber, die keinen Asylgrund haben, die wir aber nicht zurücksenden dürfen und nicht zurücksenden wollen, eine richtige gesetzlich geordnete Lösung. Ich begrüsse diese Regelung ausdrücklich und wollte noch auf ihre Bedeutung für die Handhabung des Grundsatzes des Non-refoulement hinweisen.

Miville, Berichterstatter: Es ist noch etwas Wichtiges zu erwähnen, das in unserer Kommission betont worden ist: Diese vorläufige Aufnahme – welche ja nichts anderes darstellt als eine offene Internierung, im Unterschied zur eigent-

lichen geschlossenen Internierung – hat nicht den Charakter einer Aufenthaltsbewilligung. Darauf ist in der Kommission Wert gelegt worden. Sie kann aber mit Auflagen verbunden werden, wie sie eine normale Aufenthaltsbewilligung auch zulässt.

Angenommen – Adopté

Art. 14c, 15 Abs. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 20 Abs. 1 und 1bls

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 20 al. 1 et 1bls

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 26 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 26 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 27

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Ziff. II, III und IV

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II, III et IV

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes

32 Stimmen

Dagegen

1 Stimme

C

Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes

Loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule ch. I préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 2 Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 2 al. 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Art. 2a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Hefti, Genoud, Muheim)

Streichen

Art. 2a

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Hefti, Genoud Muheim)

Biffer

Miville, Berichterstatter: Ich muss Ihnen beantragen, diese Bestimmungen zu streichen.

Worum geht es bei der ganzen Sache? Es geht darum, aufgrund der gemachten Erfahrungen zu erkennen, dass wir das Flüchtlingswesen noch so differenziert regeln können – eines haben wir nicht in der Hand: den Zustrom selbst zu regeln, zu begrenzen. Dieser ist von internationalen Verhältnissen und Entwicklungen, die wir nicht in der Hand haben, abhängig. Mit anderen Worten: Wir haben jederzeit damit zu rechnen, dass wieder ausserordentliche Verhältnisse im Hinblick auf einen enormen Zustrom eintreten. Dann sollte nicht wieder das geschehen, was sich in der Vergangenheit ereignet hat, nämlich dass der Bundesverwaltung die nötigen Kräfte nicht zur Verfügung stehen. Deswegen diese Ermächtigung des Bundesrates, bei aussergewöhnlichem Zustrom von Asylsuchenden vorübergehend zusätzliche Hilfskräfte einzustellen. Es soll sich also in Zukunft kein Pendenzberg mehr anhäufen, ohne dass rechtzeitig personell das Nötige vorgekehrt wird.

Nun hat sich im Nationalrat ein Antrag durchgesetzt, den Sie als Artikel 2a in der Mitte der Fahne vorfinden. Diese Nationalratsfassung fügt dem vom Bundesrat beantragten Artikel noch einige Kautelen zu in bezug auf die Genehmigungs- und Kontrollrechte des Parlamentes. Wenn wir nun aber diesen differenzierten Artikel, so wie er vom Nationalrat beschlossen und von unserer Kommission mit Mehrheit gutgeheissen worden ist, annehmen – es gibt dann noch einen Minderheitsantrag Hefti und Konsorten (*Heiterkeit*) (das ist Basler Parlamentssprache), der in allen Details sagt, wie es in Zukunft bei solchen Personaleinstellungen zugehen soll –, dann hat im Grunde Artikel 2 Absatz 3 (neu) keinen Sinn mehr.

Die oben angeführte Bestimmung von Artikel 2 Absatz 3 (neu) bezieht sich im übrigen auf die gesamte Bundesverwaltung und hat in dieser Vorlage eigentlich gar nichts zu suchen. An ihre Stelle tritt für die Materie, die wir hier zu regeln haben, in aller Ausführlichkeit der Artikel 2a.

Hefti, Sprecher der Minderheit: Ich muss dem Herrn Kommissionspräsidenten insofern zustimmen, als sich Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 2a, wie Sie sie auf der Fahne sehen, widersprechen. Sie können das eine oder das andere wählen. Im Nationalrat war die Situation diesbezüglich, wie die sich widersprechende Gesetzgebung zeigt, auch nicht sehr klar. Daraus ist auch zu erklären, dass der Nationalrat nicht der Mehrheit seiner Kommission folgte, sondern dem Antrag Lüchinger. Der Antrag der ständerätlichen Minderheit entspricht nun zwar nicht der formellen nationalrätlichen Mehrheit, aber doch der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission, und er geht dahin, dass Artikel 2a gestrichen werden soll und Artikel 2 Absatz 3 (neu) bleiben soll.

Worum geht es hier? Das Bundesrecht liegt eindeutig in der Kompetenz des Parlamentes, das Recht der Stellenbewilligung ebenso. Beides gehört zusammen, eine Vermehrung oder eine Verminderung der Stellenzahl beschlägt immer auch das Budget. Nun möchte der Bundesrat, gemäss seinem ursprünglichen Vorschlag, das Recht des Parlamentes zur Bestimmung der Stellenzahl überhaupt eliminieren. Der Antrag Lüchinger im Nationalrat ging allerdings nicht so weit. Er hat hier einige Kautelen angebracht, die allerdings eher Feigenblätter zu nennen sind. Was hat den Bundesrat zu dieser Gesetzesbestimmung veranlasst? Ich glaube, es spielte auch noch etwas anderes herein. Bei der Heizölsache wurde gesagt, es handle sich um einen Racheakt des Bundesrates, weil seinerzeit die Energie-Wust verworfen worden sei. Hier hat man das Gefühl bekommen, es habe etwas mitgespielt, dass seinerzeit das Parlament – nicht etwa die Finanzdelegation – ein Stellenerhöhungsbegehren des Bundesrates in dieser Sache abgelehnt hatte. Man hat aber diese Sache unnötig hochgespielt, denn die seinerzeitige Ablehnung erfolgte nicht, weil man diese Stellen nicht haben wollte, sondern weil man sagte, es sei ohne weiteres möglich, sie aus anderen Beständen der Bundesverwaltung zu besetzen, und mit etwas gutem Willen wäre das damals wahrscheinlich auch gegangen. Wir wollen aber nicht auf diese alte Sache zurückkommen.

Wie geht es nun heute bei der Budgetierung und aufgrund des Beschlusses der nationalrätlichen Kommissionsminderheit und unserer Minderheit bei der Personalbewirtschaftung? Wir haben das jährliche Budget verbunden mit dem Personalbestand, und das Parlament bestimmt darüber. Nun mag es sich ergeben, dass auch in der Zwischenzeit zusätzliche Kredite oder zusätzliches Personal nötig sind. Dann wird das dem Parlament in der nächsten Session mit einem Zusatzantrag vorgelegt, über den das Parlament befinden kann. Es ist also eine gute Flexibilität gegeben. Hier ist mit dem Bundesrat und den Ausführungen des Kommissionspräsidenten übereinzustimmen. Auch innerhalb der Sessionen mag es einmal dazu kommen, dass sofort gehandelt werden muss. Dies wird vom ständerrätlichen Minderheitsantrag durchaus anerkannt. Dann – wie auch bei rasch nötigen Krediten – soll aber das übliche Prozedere stattfinden: Der Bundesrat setzt sich mit der Finanzdelegation in Verbindung und holt deren Zustimmung für das vorzeitige Handeln ein. Dies kann sehr rasch erfolgen, denn heute fasst die Finanzdelegation, die insgesamt aus drei National- und drei Ständeräten besteht, nötigenfalls ihre Beschlüsse auch telefonisch.

In der Kommission liess die Mehrheit den Eindruck aufkommen, als wolle die Finanzdelegation gewissermassen sachlich darüber entscheiden, ob diese Stellen gerechtfertigt seien oder nicht. Das tut die Finanzdelegation nicht, das darf sie auch nicht. Das einzige, was die Finanzdelegation entscheidet, ist folgende Frage: Erscheint die Sache derart dringlich, dass man den Weg über das Parlament ausschliessen kann, oder erscheint sie nicht so dringlich, so dass man die Sache, wie es sich gehört, dem Parlament vorlegen kann?

Die einzige Funktion der Finanzdelegation ist, im Interesse des Parlamentes zu sagen, ob von der Kompetenz des Parlamentes abgewichen werden kann oder nicht. Die Finanzdelegation hat denn auch bis jetzt noch nie Vorwürfe bekommen, sie habe den Bundesrat irgendwie blockieren wollen. Gelegentlich wurde ihr aber aus Parlamentskreisen vorgeworfen, sie sei allzu rasch bereit, dem Bundesrat über das Parlament hinweg Folge zu leisten.

Sie sehen also, dass der Antrag der Kommissionsminderheit im gegebenen System liegt, das auch erlaubt, zeitlichen Dringlichkeiten ohne weiteres Rechnung zu tragen.

Ich möchte noch auf etwas anderes, mehr Grundsätzliches hinweisen: Dem neuen Entwurf zur Bundesverfassung können Sie entnehmen, dass der Bundesrat bestrebt ist, allgemein die Kompetenz des Parlamentes zurückzustufen. Wir haben heute die Bundesverfassungsbestimmung, dass das Parlament die oberste Gewalt sei. Der Bundesrat will nun diese oberste Gewalt künftig in eine oberste Gewalt des

Bundesrates und eine oberste Gewalt des Parlamentes aufteilen, wobei gerade noch die Gesetzgebung beim Parlament als oberster Gewalt bliebe. Wir müssen hier mit der Stellung des Parlamentes etwas vorsichtig sein. Ich finde es keinesfalls richtig, wenn gelegentlich von einem Uebergewicht des Bundesrates oder der Verwaltung gesprochen wird. Ich kann mich mit den heutigen Zuständen durchaus abfinden. Aber wir sollen nicht weitergehen.

Ein weiterer Punkt: Diese ganze Angelegenheit bezieht sich auf ein Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes. Der Bundesrat hat im Zusammenhang mit der Rechnung verschiedentlich darauf hingewiesen, dass diese Massnahmen eher zu verstärken sind. Plötzlich sollen Ausnahmen zugunsten eines Departementes gemacht werden, die sachlich gar nicht notwendig sind und die dann natürlich auch von anderen Departementen beansprucht werden könnten. Der Bundesrat sollte sich hier auf eine klare, eindeutige Linie besinnen; es fällt sicher kein Stein aus der Krone und wird der Sache voll gerecht, wenn auch der Bundesrat auf den Antrag der Kommissionsminderheit einschwenkt und den Artikel 2 Absatz 3 (neu) beifügt, aber vom Artikel 2a Abstand nimmt.

Piller: Die Ausführungen von Herrn Hefti fordern mich heraus, nachdem ich in der Kommission einige Bemerkungen zur Stellung der Finanzdelegation gemacht habe. Meines Erachtens haben wir es hier nicht nur mit einem reinen Budgetproblem zu tun, sondern – wenn dieser Zustand eintritt – mit einem hochpolitischen. Ich wehre mich dagegen, dass die Finanzdelegation hier politische Entscheide fällen kann.

Ich bin der Meinung, dass die Lösung gemäss Kommissionsmehrheit die beste ist. Der Bundesrat erhält einen Handlungsspielraum. Er kann rasch handeln, kann diese Stellen bewilligen, und wir, das Parlament, können dann im Rahmen des nächsten Budgets definitiv ja oder nein sagen, d. h. einen politischen Entscheid fällen.

Wenn wir der Minderheit, angeführt von Herrn Hefti, zustimmen, dann geben wir der Finanzdelegation Kompetenzen, die nicht im Interesse des Parlamentes liegen können. Wir müssen eine Trennung zwischen Legislative und Exekutive machen. Hier käme es – falls wir so weit gingen – zu einer Gewaltvermischung.

Ich habe es in der Kommission ausgeführt und sage es hier: Ich möchte nicht, dass die Finanzdelegation, bestehend aus drei Stände- und drei Nationalräten, zur einer Art «Schattenregierung» wird. Wir können nicht zulassen, dass sechs von 246 Mitgliedern eines Parlamentes politische Entscheide fällen. Es ist doch ein politischer Entscheid, wenn die Finanzdelegation beispielsweise ein Gesuch abblockt. Wir wollen ein Problem lösen. Wir haben gesehen, dass der Personalstopp einiges an Problemen in diesem Bereich angehäuft hat.

Ich wehre mich gegen eine solche Kompetenzerweiterung der Finanzdelegation. Ich bin für eine klare Gewaltentrennung zwischen Exekutive und Legislative. Einer solchen Vermischung kann ich nicht zustimmen.

M. Genoud: Je voudrais apporter mon soutien à la proposition de minorité, telle qu'elle a été défendue tout à l'heure par M. Hefti. Mais j'aimerais, avant toute chose, assurer Madame la Conseillère fédérale, et à travers elle tout le Conseil fédéral, qu'il n'est pas dans mon intention de vouloir gêner ce dernier dans l'attribution du personnel nécessaire pour faire face à des situations exceptionnelles, comme celles que nous avons connues et comme celle qui est encore la nôtre aujourd'hui.

J'ai soutenu la proposition de minorité demandant à nous en tenir simplement aux dispositions de la loi fédérale sur les finances de la Confédération, car j'ai estimé qu'on ne peut pas, compte tenu de l'attitude qui a été celle de la Délégation des finances jusqu'à ce jour, lui reprocher de ne pas avoir accédé aux requêtes du Conseil fédéral ni d'avoir bloqué son action lors de situations qui demandaient des mesures spéciales. Je ne comprendrais donc pas la raison

qui fait que, dans ce domaine particulier, on fasse une dérogation aux règles ordinaires et générales de la disposition de la loi fédérale sur les finances. Ce serait, en quelques sorte, faire un procès de méfiance à l'adresse de la Délégation des finances. J'ai fait partie de cette délégation et j'ai gardé de ce temps de participation un contact étroit, sérieux et soutenu avec le Conseil fédéral qui ne me permet pas de dire qu'il y ait opposition ou volonté d'obstruction de ce dernier. Je craindrais que si, dans ce domaine très précis et particulier, on commence par faire une dérogation à cette règle toute générale, on crée ainsi un précédent. Nous aurons, vraisemblablement, suite à l'évolution politique des choses, d'autres domaines où il faudra intervenir rapidement et on serait amenés doucement à mettre un peu sur la touche la Délégation des finances.

En conclusion, je tiens à souligner que ce n'est pas pour être moins ouvert aux problèmes du Conseil fédéral que j'interviens et que je soutiens la proposition de la minorité, mais c'est pour maintenir les dispositions qui ont fait leurs preuves jusqu'à aujourd'hui et qui doivent rassurer l'Exécutif fédéral que, dans leur application correcte, elles serviront également, à l'avenir, à satisfaire les besoins que ce dernier avancera et prouvera. Pour le bon ordre des choses, je ne vois pas de raisons à une dérogation malgré l'importance de la question. Je vous prie donc de soutenir la proposition de la minorité de la commission.

Letsch: Ich bin immer wieder erstaunt, wie wir es fertigbringen, an den zentralen Problemen vorbeizureden! Es geht hier weder um die Stellung der Finanzdelegation noch um das Verhältnis der Finanzdelegation zum Parlament, noch geht es darum, dass wir kein Verständnis hätten, dass das Bundesamt für Polizeiwesen in solchen Fällen zusätzliche Leute braucht. Das ist ganz natürlich. Aber es geht darum, nun endlich jenen Auftrag gegenüber dem Bundesrat durchzusetzen, den wir letztmals in Motionen beider Räte mit dem Voranschlag 1986 erteilt haben, nämlich die Schaffung einer zentralen Personaleinsatzreserve. Aufgrund der Vakanzen, aufgrund der Rationalisierungsbemühungen haben wir den Bundesrat beauftragt, intern eine Reserve zu schaffen, mit der er dann genau solchen Fällen Rechnung tragen und von sich aus Stellen zuweisen kann, damit diese dringenden Aufgaben erfüllt werden. Wir haben das schon früher verlangt. Der Bundesrat hat sich immer darum gedrückt. Mit dem Budget 86 sind nun aber eben nochmals zwei übereinstimmende Motionen von National- und Ständerat überwiesen worden!

Wenn der Bundesrat das Parlament ernst nähme – er tut es in letzter Zeit ja nicht so häufig –, dann wäre es nun wirklich an der Zeit, dass wir die hier zur Diskussion stehenden Bestimmungen streichen und damit den Druck auf den Bundesrat verstärken.

Jagmetti: Als Vertreter der Kommissionsmehrheit teile ich an sich die Sorgen meiner Fraktionskollegen Hefti und Letsch. Ich habe für den Aufruf von Herrn Hefti, den parlamentarischen Kompetenzen Sorge zu tragen, grösstes Verständnis. Eine kleine Einschränkung würde ich dort machen, wo er sagt, das Parlament sei dann nur noch im Bereiche der Rechtsetzung zuständig. Ich möchte im Gegenteil wünschen, dass das Parlament im Bereiche der Rechtsetzung voll zuständig ist und sein Gewicht dort zum Tragen bringt. Wenn heute 80 Prozent unserer Gesetzsammlung aus Verordnungsbestimmungen bestehen, dann kann man sich fragen, ob dieses Gewicht des Parlamentes bei der Rechtsetzung noch in vollem Rahmen gewahrt sei. Dort liegt für mich die erste Sorge, eine noch grössere Sorge als hier bei dieser Stellenfrage.

Die Sorge von Herrn Letsch um das Budget und um die Stellenplafonierung teile ich ebenfalls. Ich verstehe das Anliegen sehr gut und unterstütze es. Aber die Frage, wie viele Asylgesuche zu behandeln sind, entscheiden ja nicht wir, weder das Parlament noch der Bundesrat. Das ist eine Entwicklung, die auf uns zukommt und die wir verkraften müssen. Da gibt es meines Erachtens nicht einfach eine

richtige oder eine falsche frei gewählte Lösung, sondern wir stehen unter einem Zugzwang und haben im Grunde genommen in dieser Frage keine freie Entscheidung. Das Entscheidende, das wir tun müssen, ist, dass wir diese Gesuche rasch und kompetent behandeln. Wenn wir sie nicht rasch behandeln, dann haben wir nachher die Situation dieser Menschen, die bei uns herumsitzen und warten, bis ein Entscheid getroffen wird. Davon sind nicht nur diese Menschen betroffen, sondern auch unser Budget; denn die Unterbringung dieser Asylbewerber kostet ja bekanntlich ziemlich viel. Also sparen wir nicht unbedingt, indem wir keine Leute zur Behandlung der Gesuche anstellen.

Nun hat Herr Letsch zu Recht gesagt: Man soll eben an anderen Stellen sparen und eine entsprechende Reserve schaffen, um dann reagieren zu können. Wir sind uns aber im klaren: Die Wellenbewegung kann – wir haben das erlebt – sehr rasch vor sich gehen, und ich frage mich, ob dann immer die Möglichkeit besteht, wirklich mit einer solchen Reserve vorzugehen und ob es möglich sei, das längerfristige Ziel, das Herr Letsch setzt – und ich teile seine Ansicht voll –, in diesen kurzfristigen Fragen dann wirklich im Auge zu behalten.

So glaube ich, dass wir im Hinblick auf die Herausforderung entsprechend antworten sollten. Der Antrag, den Herr Lüchinger eingebracht hat, enthält Garantien. Ich würde die Meinung vertreten, dass wir dieser Lösung, wie sie vom Nationalrat gewählt worden ist, zustimmen könnten. Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen.

Arnold: Ich möchte nicht die Finanzdelegation verteidigen, obschon ich sie auch einmal präsiert habe. Aber ich habe seither die Distanz von einigen Jahren.

Ich möchte aber etwas zur Klarheit beitragen. Wenn während des Jahres zusätzliches Personal angestellt werden soll, dann müssen zwei Beschlüsse des Parlamentes geändert werden:

Erstens muss der Beschluss des Parlamentes über die Personalbestände geändert werden. Dieser Beschluss ist jeweils der Artikel 2 im alljährlichen Voranschlag des Bundes. Die Aenderung des Personalbestandes ist das eine. Hinzu kommt aber etwas anderes: Der Bundesrat kann die Löhne dieses zusätzlichen Personals nur auszahlen, wenn er dazu die nötigen Zahlungskredite erhält, und diese Position ist ebenfalls in einem Parlamentsbeschluss niedergelegt, nämlich im Artikel 1 des alljährlichen Budgets: Die Finanzkontrolle visiert diese Zahlungsanweisungen nicht, wenn sie nicht einen entsprechenden Kredit zur Verfügung hat.

Wenn ich nun den Beschluss des Nationalrates betrachte, sehe ich, dass der Artikel 2 Absatz 3 die an sich selbstverständliche Aussage macht, dass Kredite, die während des Jahres neu bewilligt werden sollen, im Nachtrag I oder im Nachtrag II dem Parlament vorgelegt werden. In vielen Fällen hat der Bundesrat über diese Mittel zwar bereits verfügt, nämlich in Dringlichkeitsfällen, wo ein besonderes Verfahren vorgesehen ist. Trotzdem erscheinen diese Kredite im Nachtrag I oder im Nachtrag II. Es scheint mir, dass der Nationalrat in Artikel 2 Absatz 3 diese schon gesetzliche Regelung richtig festhält.

Meines Erachtens handelt der Artikel 2a in der Fassung des Nationalrates ausschliesslich vom Problem der Personalbestände und nicht der Kredite. Hier können Sie über die Lösung diskutieren; sie scheint mir etwas schwerfällig zu sein. Aber wenn Sie den Artikel 2a des Nationalrates genau lesen, dann sehen Sie, dass hier nur von den Stellen die Rede ist. Diese Bestimmung betrifft Artikel 2 des Bundesbeschlusses über den jährlichen Voranschlag und nicht die Kredite gemäss Artikel 1 des Voranschlags.

Zugegeben: Einen eigentlichen Widerspruch zwischen diesen beiden Beschlüssen des Nationalrates sehe ich nicht. Aber ich würde sie so interpretieren, dass Artikel 2a das Verfahren über die Aenderung der Zahl der Personalbestände regeln will, während Artikel 2 Absatz 3 von den Krediten spricht und auf die gesetzliche Regelung verweist. Ich

wäre froh, wenn man diese beiden Vorgänge auseinanderhalten und je die entsprechende Lösung treffen würde. Ich wiederhole nochmals: Eine blosser Änderung der Personalbestände ermöglicht dem Bundesrat noch nicht, dieses Personal zu bezahlen, wenn er nicht auch die entsprechenden zusätzlichen Kredite erhält.

M. Ducret: Je suis très étonné de ce qui se dit. Une des raisons qui nous oblige aujourd'hui à modifier d'une façon regrettable la loi sur l'asile, parce que nous allons à l'encontre de notre envie, de nos sentiments et de la volonté suisse de l'asile, se rapporte au fait que nous avons laissé «patauger» l'administration pendant trop longtemps. Etait-ce dû à son manque d'efficacité ou de moyens? Beaucoup de gens dans notre pays sont convaincus que l'administration fédérale n'a pas eu les moyens de traiter les cas qui, par conséquent ont traîné et se sont accumulés. Ainsi, la rumeur s'est répandue dans le monde qu'on pouvait venir en Suisse passer trois ou quatre ans en attendant le règlement de la procédure. Il y a donc toujours plus de personnes qui sont arrivées en Suisse. La cause majeure de nos problèmes dus aux réfugiés provient de notre retard dans le règlement des procédures. Personnellement, j'estime que les Chambres sont responsables de cet état de choses, puisqu'elles n'ont pas donné les moyens nécessaires au Conseil fédéral. Allez-vous recommencer maintenant en suivant la proposition de minorité? N'avez-vous pas encore ouvert les yeux? Dans notre loi, il y avait une série de difficultés qui n'étaient pas les plus importantes du point de vue du droit d'asile en Suisse, mais qui empêchaient son application. Vous pouvez mettre toutes les limitations de vitesse sur nos routes et décider que l'on roulera sur nos autoroutes à 80 à l'heure – il y a des fous qui le veulent – sans que cela serve à quoi que ce soit s'il n'y a pas de gendarme pour contrôler. Nous sommes dans cette situation. Nous devons intervenir contre l'afflux excessif de réfugiés et les mauvaises décisions qui ont été prises. Nous avons malheureusement dû apporter des modifications à notre loi. Certes, je les ai votées, mais avec un profond regret. Cependant, je sais que nous sommes dans un contexte particulier. Un des éléments de ce dernier se réfère au personnel. C'est la raison pour laquelle je regrette même que le Conseil national ait modifié la proposition présentée par le Conseil fédéral. Laissons au moins la liberté offerte aujourd'hui par l'article 2a. Acceptons ensemble de donner certaines possibilités au Conseil fédéral. Il est au moins aussi raisonnable que la Commission des finances.

Muheim: Herr Ducret ist einem groben Irrtum verfallen. Lesen Sie bitte die Fahne. Dann erkennen Sie, dass die Kommission den Artikel 2 Absatz 3 (neu) (wie der Nationalrat) zur Annahme empfiehlt. Herr Miville als Kommissionspräsident hat hier eine andere persönliche Auffassung vertreten. Die Fahne macht deutlich, dass offenbar auch die Minderheit Hefti/Genoud/Muheim Artikel 2 Absatz 3 (neu) will.

Wenn Sie diesen Artikel im Lichte der Finanzgesetzgebung betrachten, hat der Bundesrat eine unerhörte Flexibilität. Der Bundesrat hat nämlich nach Artikel 9 des Finanzhaushaltgesetzes, der hier sinngemäss zur Anwendung gelangen soll, die Möglichkeit, sogar vor Bewilligung eines Nachtragskredites die notwendigen Zahlungskredite und Personalaufstockungen ohne Zustimmung der Finanzdelegation zu beschliessen. Die Bewilligung kann also sogar erst nachträglich eingeholt werden. Lesen Sie Artikel 9 Absatz 1 FHG: «Er» (der Bundesrat) «holt nach Möglichkeit vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation ein». Eine noch höhere Flexibilität der Staatsführung kann es nicht mehr geben. Ich würde also meinen: Wer dem Antrag zu Artikel 2 Absatz 3 zustimmt, hilft mit, dass der Bundesrat diese Dinge in rechtlich einwandfreier Art und doch voll flexibel in den Griff bekommt.

Miville, Berichterstatter: Ich komme auf meinen Antrag eingangs der Debatte zurück. Die Empfehlung, Artikel 2

Absatz 3 (neu) zu streichen, ist kein Kommissionsantrag – Herr Muheim hat recht –, sondern hat sich aus Gesprächen von heute früh mit den zuständigen Personen der Verwaltung ergeben, auch mit Frau Bundesrätin Kopp, die der gleichen Auffassung gewesen ist, nämlich dass diese beiden Bestimmungen (Artikel 2 Absatz 3 (neu) und Artikel 2a) sich im Grunde widersprechen.

Ich halte – und dies nun sicher namens der Kommission – an Artikel 2a fest. Mir scheint dieser Artikel so formuliert zu sein, dass die Kompetenzen der Bundesversammlung durchaus gewahrt bleiben; das ist ja hier auch ausdrücklich festgehalten. Andererseits haben mich aber besonders die Darlegungen unseres Kollegen Arnold davon überzeugt, dass hier von Stellen einerseits und entsprechenden Krediten andererseits die Rede sein kann oder sein sollte, so dass ich meinen Antrag von heute morgen insofern modifizieren möchte, dass ich der Meinung bin, die beiden Bestimmungen könnten hier nebeneinander stehengelassen werden.

Hefti, Sprecher der Minderheit: Zunächst möchte ich sagen, dass der Antrag der Minderheit einem einstimmigen Beschluss und Wunsch der Finanzdelegation entspricht, in der alle im Bundesrat vertretenen Fraktionen ebenfalls vertreten sind.

Sodann möchte ich mich an Herrn Kollega Ducret wenden: Er ist Mitglied der Finanzkommission und sollte wissen, dass Finanzkommission und Finanzdelegation zwei verschiedene Dinge sind, dass sie auch zwei verschiedene Präsidenten haben, und dass die Kritik, die er bezüglich gewisser Beschlüsse in Sachen Personalbewilligung beim Flüchtlingswesen angebracht hat, Diskussionen der Finanzkommission betrifft, aber nicht Diskussionen in der Finanzdelegation.

Zu den Ausführungen von Herrn Piller betreffend Gewaltentrennung. Diese führen letzten Endes zur Behauptung, dass Budgetrecht und Personalstellenbestand nicht Sache des Parlamentes, sondern Sache des Bundesrates und der Verwaltung – der er ja auch angehört – sein sollten. Die Finanzdelegation fasst keine politischen Entscheide – sie hütet sich davor, darum ist sie ja auch meistens einstimmig –, sondern sie wahrt lediglich die Prärogativen des Parlamentes.

Zu Herrn Jagmetti: Ich habe den neuen Bundesverfassungsentwurf herangezogen, nicht den bestehenden; dort hätte eben die Bundesversammlung nur noch die oberste Kompetenz in der Gesetzgebung. Ich glaube, Herr Jagmetti weiss nicht, wie es sich effektiv in der Finanzdelegation abspielt. Diese entscheidet sehr rasch, und wenn keine Reserve da ist, dann kann sie auch bei ihrem Entscheid nicht auf eine Reserve Rücksicht nehmen.

Herr Muheim hat Ihnen bereits gesagt, dass in äusserst dringlichen Fällen der Bundesrat auch nach dem Minderheitsantrag von sich aus entscheiden kann, und er hat Ihnen die Bestimmungen auch vorgelesen. Solche Fälle sind aber äusserst selten. Ich glaube zudem, wir dürfen Stellenplafonierung und Budget nicht derart trennen, wie es Herr Arnold getan hat. Wir haben wohl zwei getrennte Artikel, aber sie gehören in denselben Beschluss.

Aus diesen Überlegungen bitte ich Sie, der Kommissionsminderheit zuzustimmen.

Arnold: Erlauben Sie mir die Anfrage an Frau Bundesrätin Kopp, wie der Bundesrat seine Fassung versteht. Ich gelange nämlich zur Auffassung, diese wäre die beste Formulierung. Wenn die Fassung des Bundesrates nur den Personalbestand, also die Bestände, im Auge hat, würden wir hier dem Bundesrat gestatten, während des Jahres die Bestände vorübergehend zu erhöhen. Hingegen wäre der Bundesrat für die Kredite auf das normale gesetzliche Verfahren verwiesen. Vielleicht braucht er gar keinen Kredit, weil er irgendwo eine Einsparung machen kann oder noch eine Reserve hat. Wenn er aber keine Kredite zur Verfügung hätte, müsste er auf dem ordentlichen Wege, wie das Haushaltgesetz es vorsieht, vorgehen, nämlich bei ganz grosser Dringlichkeit das Dringlichkeitsverfahren zur Anwendung

bringen, auf jeden Fall im Nachtrag I oder im Nachtrag II diese zusätzlichen Kredite aufführen. Einer solchen Auslegung könnte ich zustimmen, sofern die Betonung auf einer vorübergehenden Lösung liegt. Ich nehme an, dass dieses «vorübergehend» nur Bedeutung für das laufende Jahr haben kann, denn für das folgende Jahr diskutiert das Parlament ja die Personalbestände auf jeden Fall beim Voranschlag wieder. Das wäre eine Lösung, der man ohne Bedenken zustimmen könnte, besonders dann, wenn der Bundesrat für dieses zusätzliche Personal nicht einmal zusätzliche Mittel brauchte, weil er irgendwo eine Einsparung machen könnte.

Bundesrätin Kopp: Der Antrag des Bundesrates war nicht ein Racheakt, wie das Herr Hefti zu formulieren beliebte, sondern das war die Konsequenz der Motion Lüchinger, die wollte, dass der Bunderat auch in ausserordentlichen Fällen die nötige Handlungsfähigkeit erhält. Das ganze Gesetz steht ja unter diesem Zeichen, und es war eine logische Konsequenz, dass man diese Handlungsfähigkeit dem Bundesrat auch auf dem personellen Sektor erhalten wollte. Es versteht sich von selbst, dass von solchen ausserordentlichen Kompetenzen nur in wirklich ausserordentlichen Fällen Gebrauch gemacht wird. Aber Herr Jagmetti hat zu Recht darauf hingewiesen: Im Gegensatz zur normalen Verwaltungstätigkeit, die planbar ist, können wir den Zustrom von Asylbewerbern nicht planen. Vom Finanziellen her gesehen – auch das hat die Vergangenheit gezeigt – dürfte es wesentlich günstiger sein, wenn man die Gesuche rasch behandelt, als wenn man wiederum einen Pendenzberg entstehen lassen würde.

Nun hat der Bundesrat ausdrücklich gesagt, diese Hilfskräfte sollten vorübergehend eingestellt werden können. Herr Lüchinger hat das präzisiert, nämlich dahingehend, dass das Parlament mit dem Voranschlag auf Ende Jahr darüber zu befinden hat, ob diese Stellen zu bewilligen seien oder nicht; wenn nicht, dann muss der Bundesrat diese Stellen wieder abbauen bzw. kompensieren. Der Bundesrat erachtet den Antrag von Herrn Lüchinger als eine wünschbare Präzisierung; er geht in der Richtung, die er selber vorgeschlagen hat, aber er zeigt die Kompetenz des Parlamentes deutlicher auf.

Gestatten Sie mir noch eine Bemerkung zum Verhältnis von Artikel 2 Absatz 3 (neu) und Artikel 2a. Der Artikel 2 Absatz 3 ritzt, wenn Sie ihn genau lesen – und darauf hat Herr Muheim völlig zu Recht hingewiesen – natürlich ganz allgemein an der Personalplafonierung. Das ist auch der Grund, weshalb dieser Antrag in der nationalrätlichen Kommission eine Mehrheit fand. Einerseits waren die Mitglieder der Finanzdelegation der Meinung, sie würden weniger weit gehen als der Antrag des Bundesrates, und andererseits haben diejenigen, die diesen Antrag unterstützen, an einer generellen Ritzung des Personalstopps ein Interesse. Ich sage Ihnen das einfach um der Ehrlichkeit willen.

Der Bundesrat wollte nicht so weit gehen, sich über diesen neuen Artikel 2 Absatz 3 auf dem gesamten Personalsektor zusätzlich Personal zu verschaffen – allenfalls, Herr Hefti, unter Umgehung der Finanzkommission –, sondern der Bundesrat wollte sich diese Kompetenz nur ganz speziell auf dem Asylsektor einräumen, wo er diese Planung nicht hat. Wenn Sie also, wie das Herr Hefti und die Minderheit vorschlugen, den Artikel 2a, wie der Nationalrat ihn auf Antrag von Herrn Lüchinger genehmigt hat, streichen und zu Artikel 2 Absatz 3 gehen, dann ritzen Sie die Personalplafonierung. Ich fühle mich einfach verpflichtet, Ihnen das noch zu sagen. Wenn Sie hingegen, wie Herr Miville das ursprünglich vorgeschlagen hat, den neu eingeführten Artikel 2 Absatz 3 streichen und dafür dem Artikel 2a zustimmen, dann gehen Sie weniger weit und geben trotzdem dem Bundesrat die nötige Flexibilität, aber eben nur auf dem Asylsektor. Deshalb bin ich der Meinung – da komme ich sicher auch Herrn Ständerat Letsch entgegen –, der Artikel 2 Absatz 3 müsse gestrichen werden und der Artikel 2a – hier allerdings treffe ich nicht seine Meinung – verdiene Zustimmung.

Um einerseits dem Gedanken der Personalplafonierung für die gesamte Verwaltung, andererseits aber der speziellen Situation Rechnung zu tragen, wie wir sie im Asylbereich haben, beantrage ich Ihnen, Artikel 2 Absatz 3, der neu eingefügt wurde, zu streichen und dem Artikel 2a in der Formulierung des Nationalrates zuzustimmen.

Präsident: Wir kommen zur Bereinigung. Ich schlage Ihnen vor, vorerst über Artikel 2 Absatz 3 (neu) zu entscheiden. Es besteht von seiten der Ratsmitglieder kein Streichungsantrag, aber der Bundesrat beantragt uns, Artikel 2 Absatz 3 zu streichen. Schliesst sich Herr Letsch dem Antrag des Bundesrates an?

Letsch: Ich schliesse mich dem Antrag des Bundesrates an.

Art. 2 Abs. 3 – Art. 2 al. 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag des Bundesrates (Streichen)	15 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	16 Stimmen

Art. 2a

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	18 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	21 Stimmen

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

GesamtAbstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussesentwurfes	26 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

Nationalrat
Conseil national

Sitzung vom 10./11. 6. 1986
Séance du

85.072

Asylgesetz. Revision Loi sur l'asile. Révision

Siehe Seite 257 hiervoor – Voir page 257 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 4. Juni 1986
Décision du Conseil des Etats du 4 juin 1986

Differenzen – Divergences

A. Asylgesetz – Loi sur l'asile

Art. 9a Abs. 1

Antrag der Kommission

Die Kantone treffen die vorbereitenden Massnahmen

Art. 9a al. 1

Proposition de la commission

Les cantons arrêtent les mesures préparatoires à prendre

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: Wie Sie aus der Fahne sehen, besteht die erste Differenz, die wir zu bereinigen haben, bei Artikel 9a Absatz 1. Der Ständerat hat hier Wendungen, die nach seiner Auffassung überflüssig sind, gestrichen. Da Artikel 9a an den Artikel 9 anschliesst, kann es sich um gar nichts anderes handeln als vorbereitende Massnahmen im Hinblick auf Ausnahmesituationen. Wenn Massnahmen getroffen werden müssen, ist dafür auch eine Organisation notwendig. Die etwas komplizierte ursprüngliche Fassung wurde gewählt, damit die Kantone genau wissen, dass es sich nur um organisatorische Massnahmen und nicht, wie in Vernehmlassungsantworten befürchtet wurde, um bauliche Massnahmen handelt. Aufgrund der Diskussion und der Materien kann man die etwas elegantere Fassung des Ständerates übernehmen.

Aus der Mitte der nationalrätlichen Kommission wurde gerügt, die Wendung «vorbereitende Massnahmen» sei etwas zu unbestimmt. Es müsse der Klarheit wegen heissen: «die vorbereitenden Massnahmen». Diesem Antrag wurde mit 9 zu 7 Stimmen in der Kommission zugestimmt. Ich schlage Ihnen vor, die neue Fassung zu übernehmen.

M. Pidoux, rapporteur: Vous me permettrez d'emblée de prendre le problème dans son ensemble car, au cours de l'examen des divergences avec la décision du Conseil des Etats de la semaine dernière, votre commission a tenu deux séances dont l'une s'est terminée hier soir vers 23 heures. En fait, il n'y a pas de divergences quant au contenu des propositions des deux Chambres relatives aux portes d'entrée en Suisse. Les différences portent sur la forme mais elles ont permis de remettre en discussion les articles 13 et 14 explicitant la motion de M. Bonny.

Votre commission a obtenu de l'administration qu'elle lui remette des documents internes relatifs à l'organisation des portes d'entrée. Il faut se concentrer maintenant sur des principes car les mesures d'application ayant été présentées par l'administration fédérale aux cantons touchés par la vague d'asile, on nous a montré que ces propositions étaient, d'une manière générale, bien accueillies par les cantons concernés.

On sait que plus de 90 pour cent des requérants d'asile entrent illégalement dans notre pays en violant la frontière, parfois en déchirant leurs papiers pour présenter leur demande d'asile à l'intérieur de notre pays. Ces requérants commencent donc par bafouer notre loi avant de demander la protection du pays. Les filières clandestines les incitent à tourner la loi en franchissant illégalement la frontière.

Le 18 mars dernier, nous avons adopté, par 95 voix contre 39, les articles 13 et 14 comme réponse à la motion Bonny.

La formule du Conseil des Etats, à laquelle la majorité de la commission vous propose de vous rallier, conserve le même système, affiné sur la base des études de l'administration. M. Günter a d'abord proposé d'ajourner le débat, ce que votre commission a refusé par 11 voix contre 5. Mme Blunschy a proposé de biffer l'article 13, d'éliminer ainsi de la loi toute disposition relative aux portes d'entrée, se satisfaisant en ce sens du statu quo. Votre commission a rejeté cette proposition par 11 voix contre 8. Mme Blunschy développera dans un instant sa proposition de minorité.

C'est par le même score de 11 à 8 que votre commission a également rejeté la proposition subsidiaire de M. Bäumlín qui comporte un grave défaut dans la traduction française: le Conseil fédéral étant invité à présenter des propositions excluant «... l'établissement de postes frontière», ce qui est évidemment impossible puisque les frontières existent. L'auteur voulant manifestement exclure les portes d'entrée obligatoires dans notre pays. Cette imprécision est une raison supplémentaire pour les Romands de s'en tenir à la position de la majorité.

En substance, le système de la loi, dans la version du Conseil des Etats à laquelle nous vous proposons de vous rallier sur tous les points, comme le président de la commission vient de le recommander, garantit que les autorités suisses examineront les demandes d'asile des requérants, entrés légalement et illégalement dans notre pays. Les modifications de la loi sur l'asile vont donc moins loin de ce point de vue que celles requises par la motion de M. Bonny; il s'agissait alors de poser une condition formelle et absolue pour l'ouverture de la procédure d'asile en la limitant à la demande d'asile présentée à la frontière.

Le système que nous vous proposons est, sans conteste, en harmonie avec les engagements internationaux de la Suisse.

Angenommen – Adopté

Art. 13

Antrag der Kommission

Abs. 1'

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Blunschy, Bäumlín, Braunschweig, Friedli, Leuenberger Moritz, Pitteloud, Segmüller)

Streichen

Abs. 1 Bst. b

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 13

Proposition de la commission

Al. 1'

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Blunschy, Bäumlín, Braunschweig, Friedli, Leuenberger Moritz, Pitteloud, Segmüller)

Biffer

Al. 1 let. b

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 14 Abs. 2 – 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 14 al. 2 à 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 13 und 14

Antrag der Minderheit

(Bäumlín, Blunschy, Braunschweig, Friedli, Leuenberger Moritz, Pitteloud, Segmüller)

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag, neue Vorschläge auszuarbeiten, die

- entweder eine Einführung von «Grenztoren» ausschliessen
- oder eine solche Lösung mit den nötigen Sicherungen verbinden,
- a) um die Interessen der betroffenen Kantone zu berücksichtigen,
- b) rechtsstaatliche Grundsätze im Interesse der Asylsuchenden (Ausschluss von Schnellverfahren, die eine gründliche Prüfung in Frage stellen) zu gewährleisten.

Art. 13 et 14*Proposition de la minorité*

(Bäumlin, Blunschy, Braunschweig, Friedli, Leuenberger Moritz, Pitteloud, Segmüller)

Renvoi au Conseil fédéral

avec mandat d'élaborer de nouvelles propositions

– qui excluent l'établissement de portes-frontières

– ou joignent à une telle solution les garanties nécessaires

a) dans l'intérêt des cantons concernés (compétence fédérale pour la répartition des requérants d'asile)

b) pour la protection des principes émanant de l'Etat de droit dans l'intérêt des requérants d'asile (exclusion de procédures sommaires, qui mettent en question un examen approfondi).

Art. 14a*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Fischer-Häggingen, Berichterstatter: Ich möchte hier die Artikel 13, 14 und 14a erläutern. Sie gehören an und für sich zusammen und haben alle etwas mit den Grenztoren zu tun. Diese Grenztoren wurden aufgrund des Antrages unseres Kollegen Bonny durch unseren Rat in das Gesetz aufgenommen. Damit verbunden war der Auftrag an den Zweirat, aber auch an das Departement, all die mit dieser Neuerung vorhandenen Probleme auszuleuchten und nach neuen, klaren Formulierungen zu suchen.

Der Ständerat und das Departement sind diesem Wunsche nachgekommen und haben unter anderem verschiedene Varianten geprüft. Das Resultat dieser Bemühungen finden Sie in den neuen Formulierungen in den Artikeln 13, 14, 14a. Wenn auch nicht alles bis ins letzte Detail abgeklärt ist über das Funktionieren dieser Grenztoren, möchte ich doch versuchen, das neue Prozedere zu erklären, weil ja die Hauptdifferenz und damit die Themata der heutigen Beratung diese Grenztoren sein werden, über die eine gewisse Unsicherheit besteht.

Zu unterscheiden ist wie bisher zwischen Asylgesuchen an der Grenze und im Inland. Artikel 13 regelt wie bis anhin die Gesuchstellung an der Grenze. In allerletzter Zeit wurden an der Grenze eher weniger Asylgesuche gestellt als üblich, so dass das Vorverfahren über das Bestehen der Einreisevoraussetzungen selten durchgeführt werden musste.

Die Einreisebewilligung wurde erteilt, wenn a) der Gesuchsteller über die nötigen Einreisepapiere verfügte oder über ein Visum, und b) wenn er glaubhaft machen konnte, dass für ihn in den an die Schweiz angrenzenden Ländern unmittelbar Gefahr besteht an Leib, Leben und Freiheit.

Neu ist nun, dass in Zukunft alle Gesuche an der Grenze zu stellen sind, soweit nicht die Bestimmungen über Asylgesuche im Inland gemäss Artikel 14 zur Anwendung kommen. Artikel 13 Fassung Ständerat enthält gegenüber der nationalrätlichen Fassung anstelle der Wendung «in der Regel» den Vorbehalt des Artikels 14. Dieser Vorbehalt bedeutet eine Klarstellung und ist insbesondere wegen Artikel 14 (neu) Absatz 2 notwendig.

In Artikel 13 Absatz 1b wird die Bestimmung «in den an die Schweiz grenzenden Staaten» ersetzt durch «in dem Land, aus dem sie direkt in die Schweiz gelangen». Mit der neuen Fassung wird auch der Flughafenfall abgedeckt. Asylgesuche bei der Grenzkontrolle auf den Flugplätzen werden wie Asylgesuche an der Grenze behandelt. Der Staat, aus dem

der Abflug nach der Schweiz erfolgt, wird als Nachbarstaat betrachtet.

Artikel 14 regelt die Asylgesuchstellung im Inland. Hier können wir drei Kategorien unterscheiden:

1. Gesuchsteller, die eine Anwesenheitsbewilligung haben und bei denen der Asylgrund nachträglich eintritt.
2. Gesuchsteller, die als Touristen oder Künstler rechtmässig eingereist sind und ein Asylgesuch aus Gründen stellen, die bei der Einreise zwar vorhanden, aber an der Grenze nicht geltend gemacht wurden. Für diese zwei Kategorien gelten die bisherigen Bestimmungen. Sie können ihr Gesuch bei einer kantonalen Stelle einreichen.
3. Die Gesuchsteller, die illegal eingereist sind, zum Beispiel über die grüne Grenze, werden im neuen Absatz 2 des Ständerates erfasst. Für diese illegal Eingereisten hat der Bundesrat das Verfahren zu regeln und festzulegen, wo das Gesuch einzureichen ist. Damit ist die Beziehung zu Artikel 13 mit den Grenztoren wiederhergestellt.

Ich möchte nun noch versuchen darzulegen, wie das Verfahren an der Grenze abläuft. Zu unterscheiden ist zwischen Gesuchstellern, die über ein Grenztor einreisen, solchen, welche über einen Grenzposten einreisen und solchen, die über die grüne Grenze kommen. Unter Grenztor versteht man Grenzposten für die Einreise von Asylsuchenden, die vom Bundesrat bestimmt werden. Dabei ist die Zahl dieser Grenztoren im Gesetz nicht enthalten. Es liegt beim Bundesrat, die Zahl der Grenztoren festzulegen. Man hat in der Kommission nun dargelegt, dass man vorläufig mit diesen vier Grenztoren an den Nachbarländern – Deutschland, Frankreich, Italien, Oesterreich – sowie bei den Flughäfen in Zürich und Cointrin arbeiten werde.

Der Gesuchsteller wird dort an eine Empfangsstelle verwiesen, die vom Bund eingerichtet und betrieben wird. Hier wird der Gesuchsteller identifiziert, grenzsanitärisch untersucht und anschliessend auf die Kantone verteilt. In den Kantonen wird das eigentliche Asylverfahren durchgeführt. Auf die Verteilung und die interkantonale Vereinbarung komme ich bei Artikel 14a und 15a noch zu sprechen.

Bei einem gewöhnlichen Grenzposten könnten nur die Gesuche gemäss dem alten Artikel 13 Absatz 1 gestellt werden. Sind diese Erfordernisse erfüllt, so erhält der Gesuchsteller eine Einreisebewilligung. Sind diese Erfordernisse nicht erfüllt, so nimmt der Grenzposten – das war bis jetzt schon so – Kontakt mit dem Bundesamt auf. Es kann also keine Abweisung ohne Zustimmung des Bundesamtes erfolgen. Der Gesuchsteller, der die Erfordernisse dieses Absatzes 1 nicht erfüllt, muss sich dann an einem Grenztor melden.

Für diese Gesuchsteller verläuft das Verfahren gleich wie für Gesuchsteller, die über die grüne Grenze in die Schweiz gekommen sind. Diese illegal eingereisten Gesuchsteller können das Gesuch nicht mehr an einem beliebigen Ort oder an einen beliebigen Kanton stellen; sie werden von der kantonalen Stelle an ein Grenztor gewiesen. Dort erfolgt die Erfassung wie vorher umschrieben und die Zuweisung an einen Kanton.

Zur Klarstellung muss festgehalten werden, dass für den illegal Eingereisten keine direkten Sanktionen vorgesehen sind. Er wird nicht etwa an die Grenze gestellt; auf sein Asylgesuch muss eingetreten werden. Weitergehende Sanktionen, wie sie ursprünglich auch in diesem Saal diskutiert wurden, würden gegen das Prinzip des Non-refoulement und gegen andere völkerrechtliche Regeln verstossen.

Hingegen sollen die illegal Einreisenden insofern schlechter gestellt werden, als in Zukunft strikte die heute schon im ANAG enthaltenen Sanktionen für illegal einreisende Ausländer zur Anwendung kommen. Ich denke an Busse, Arbeitsverbote. Zudem sollen sie, wenn immer möglich, nur Naturalleistungen erhalten. Ihre Gesuche sollen schnell behandelt werden, damit der Aufenthalt in der Schweiz, wenn das Gesuch abgelehnt wird, möglichst kurz ist. Mit dieser bewussten Schlechterstellung soll die Attraktivität des illegal Einreisens gemindert werden. Es ist damit zu rechnen, dass so vermehrt die Grenztoren benützt werden. Noch ein Wort zu den beiden vom Ständerat in Artikel 14

vorgenommenen Streichungen, Absatz 3 und 4. Das sind keine eigentlichen Streichungen, sondern diese Bestimmungen finden Sie neu unter Artikel 15a. Da Artikel 14a indirekt ebenfalls mit den Grenzorten zu tun hat, möchte ich auch hier die vom Ständerat vorgenommene Aenderung erläutern. Der Verteilung unter die Kantone kommt nach der Einführung der Grenzorte eine grössere Bedeutung zu. Die Verteilungskompetenz des Bundesrates muss erweitert werden. Bei der Einführung der Grenzorte müssen die Gesuchsteller sofort auf die Kantone verteilt werden. Würde dies nicht geschehen, wären die Grenzkantone übermässig belastet. Die Kantone müssen die Gewissheit haben, dass die Gesuchsteller nicht bei ihnen hängen bleiben, sondern auf die Kantone verteilt werden.

Wie Sie aus dem neuen Artikel 14abis ersehen, ist die Kompetenz des Bundesrates zwar weiterhin subsidiärer Art, aber das Bundesamt nimmt die Verteilung nach Absatz 2 vor. Nach diesem Absatz 2 ist bei der Verteilung auch auf die Interessen der Kantone Rücksicht zu nehmen. Es kann davon ausgegangen werden, dass der von den Kantonen ausgehandelte Schlüssel im allgemeinen zur Anwendung kommt. Wenn der Zustrom gross ist und keine Einigung unter den Kantonen vorliegt, wird der Bundesrat die Verteilung vornehmen. Damit ist sichergestellt, dass die Grenzkantone möglichst schnell wieder entlastet werden.

In der Kommission waren die Beschlüsse des Ständerates – beziehungsweise die Konkretisierung der Beschlüsse unseres Rates – über die Grenzorte sehr umstritten. Die Gegner der neuen Lösung bemängelten vorab die rasche Behandlung der Vorschläge des Ständerates. Die Neuerung sei zu wenig durchdacht, zu viele Fragen seien noch offen, darum sei es gerechtfertigt, entweder überhaupt auf die Einführung der Grenzorte zu verzichten oder die Verhandlungen zu vertagen, d. h. Rückweisung an die Kommission, damit diese sich noch einmal mit allen Problemen auseinandersetzen könne.

Beide Anträge wurden mit 8 zu 11 Stimmen abgelehnt. Die Kommissionsmehrheit war der Auffassung, dass wir genügend Unterlagen und genügend Zeit hatten – sowohl am letzten Mittwoch als auch gestern Abend –, über diese Grenzorte zu diskutieren.

Gegen die Grenzorte wurde vor allem vorgebracht, sie würden die grüne Grenze noch attraktiver machen. Für die Schlepperorganisationen sei es ein Leichtes, sich auf die neue Situation einzustellen und die Gesuchsteller direkt an den Grenzorten einzuschleusen. Die Asylsuchenden seien noch mehr von den Schlepperorganisationen abhängig. Zudem bringe die Regelung eine Verkomplizierung des Verfahrens, eine Mehrbelastung des Bundes und eine Verlängerung des Verfahrens mit sich.

Besonders umstritten war die Stellung der Grenzkantone, weil verschieden lautende Meldungen vorlagen. Die Gegner machten geltend, dass die Grenzkantone vor neuen, kaum lösbaren Problemen stehen würden. Dem wurde vom Departement entgegengehalten, dass man mit den Kantonen Kontakt aufgenommen habe und alle angefragten Regierungen sich bereit erklärt hätten, mit dem Bund zusammenzuarbeiten, um die neue Regelung zum Tragen zu bringen.

Vor allem in der Westschweiz, aber auch bei den Praktikern fand die Idee der Grenzorte eine sehr gute Aufnahme. Die Befürworter machten geltend, die neue Lösung sei flexibel und bringe eine Strukturierung der Einreise. In Zukunft hänge es weder vom Zufall noch vom Willen des Asylsuchenden ab, in welchem Ort bzw. in welchem Kanton die Aufnahme und die Abwicklung des Verfahrens erfolge. Man kenne in Zukunft auch den genauen Aufenthaltsort des Asylsuchenden, und eine bessere Verteilung auf die Kantone sei sichergestellt. Die Gesetzgebung dürfe nicht allzu einengend sein, damit immer der Situation angepasste Lösungen gefunden werden können. Letztlich dürfe ein illegal einreisender Asylbewerber auch nicht besser gestellt werden als ein anderer illegal einreisender Ausländer. Dies wurde von der Bevölkerung immer wieder bemängelt. Mit den Kantonen liessen sich ohne weiteres Lösungen finden,

die ihnen die Sicherheit gäben, dass die Verteilung der Gesuchsteller auf die Kantone klappe.

Im Auftrag der Mehrheit der Kommission bitte ich Sie, den Anträgen des Ständerates zuzustimmen und die Anträge Bäumlin und Blunsky abzulehnen.

Bäumlin, Sprecher der Minderheit: Ich war gegenüber der erneuten Revision des Asylgesetzes immer etwas skeptisch. Bisher argumentierte ich vor allem humanitär, rechtsstaatlich. Heute muss ich andere, zusätzliche Argumente vorbringen. Es geht um die Frage der Effizienz.

Mit den Mitunterzeichnern bin ich der Auffassung, dass mit der nun in Aussicht genommenen Einführung von Grenzorten eine Neuerung durchgesetzt würde, die sich zum vorneherein nicht bewähren könnte. Gewiss, ich habe einiges Verständnis für Bundesrat und Verwaltung. Die Grenzorte gehen auf die bekannte Motion Bonny zurück, die von unserem Rat mit grossem Mehr überwiesen worden ist. Das kann aber nicht allzu viel heissen.

Die Motion Bonny ist in der Kommission mit Recht als ein Ueberraschungscoup bezeichnet worden. Sie ging darauf aus, alle Flüchtlinge, die illegal in unser Land gekommen sind, auszuschaffen. Das geht eindeutig nicht – und zwar nach Grundsätzen des Völkerrechts! Es würde sich um einen Verstoß gegen das Prinzip des Non-refoulement handeln. Das ist anerkannt. Auch der Bundesrat und die Kommission können nicht anders, als die Dinge so zu sehen.

Die jetzt zur Diskussion gestellte Grenzortregelung will diesen Einwänden Rechnung tragen. Aber sie möchte ein deutliches Zeichen setzen. Sie möchte die Attraktivität der Schweiz für Flüchtlinge, die über die grüne Grenze kommen, mindern. Der Vorschlag «Grenzorte» steht sozusagen unter dem Motto: «Tut um Gottes Willen etwas Tapferes». In Wirklichkeit ist die vorgesehene Neuerung, die den weitverbreiteten Abwehrgefühlen gegenüber den Flüchtlingen nachgibt, überhaupt nicht tapfer. Aber davon rede ich jetzt nicht. Wichtiger für uns ist, dass die vorgeschlagene Neuerung unklug ist. Sie ist nicht zielkonform. Ziele der erneuten Revision des Asylgesetzes sind eine Effizienzsteigerung und die Straffung des Verfahrens. Wie zu begründen bleibt, trägt die Grenzortlösung zu diesen Zielen nichts bei, im Gegenteil. Es handelt sich um ein Musterbeispiel einer überstürzten Gesetzgebung, bei der man weniger an die Sache, als an die Wahlen vom nächsten Jahr zu denken scheint.

Diese überstürzte Revision ist vor allem auch deshalb problematisch, weil die letzte Revision erst in letzter Zeit zu greifen begann. Der Pendenzenberg kann schneller abgebaut werden und die Zahl der Asylanten ist zurückgegangen. Eine förmliche Vernehmlassung wurde nicht durchgeführt. Die Kantone wurden nicht förmlich angehört; wir haben soeben vom Kommissionspräsidenten vernommen, dass allein Beamte und hie und da Regierungsräte angefragt worden sind. Das scheint schnell gegangen zu sein. Es hiess dann, die Neuerung werde von den Kantonen sehr begrüsst. Das Wort «sehr» ist gefallen. Wir haben aber auch gegenteilige Informationen. Ich verweise auf einen Artikel von Regierungsrat Schnyder, Basel-Stadt, in der «Basler Zeitung». Herr Schnyder beharrt, wie wir aufgrund einer telefonischen Anfrage wissen, auf seinem Standpunkt. Auch im Kanton St. Gallen, der nun neu bedroht ist, soll sich Widerstand gemeldet haben.

Auch die Hilfswerke, die sich in der Praxis mit den Dingen befassen, wurden nicht angefragt. Die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe hat dann von sich aus im letzten Moment an die Kommission des Ständerates geschrieben, um ihre Kritik anzubringen. Im Eiltempo wurde hier vom grünen Tisch aus legiferiert, und das ist nicht gut.

Die Grenzortlösung ist Ihnen durch den Präsidenten schon vorgestellt worden. Bei der Einreise an der Grenze muss man entweder Papiere haben, oder man muss geltend machen, dass man in einem unmittelbar an die Schweiz grenzenden Staat ernstlich bedroht ist. Ich räume ein, dass die Verordnung diese Bestimmung ein bisschen ausweitet; aber die Verordnung ist eben nicht eine Regelung auf Gesetzesstufe, und eine Garantie bietet sie nicht. Verordnungen

können durch die kompetente Behörde, durch den Bundesrat, abgeändert werden. Illegal Eingereiste sollen künftig an die Grenze zurückgebracht werden, nicht über die Grenze, aber in ein Auffangszentrum in deren Nähe.

Und nun behaupten wir mit anderen, die etwas von der Praxis verstehen, dass diese Regelung zur Bekämpfung der illegalen Einreise und der Schlepperorganisationen überhaupt nicht taugt. Wer das dennoch glaubt, verfällt Illusionen. Warum kommt der grösste Teil der Flüchtlinge illegal über die Grenze? Eben weil an der Grenze Bedingungen gelten, die sehr viele, auch wenn sie ernstlich bedroht sind, nicht erfüllen, und deshalb besteht ein gewisser Zwang zum Eintritt über die grüne Grenze. Unser Recht provoziert geradezu zur illegalen Einreise. Das Motiv ist klar: Wer illegal einreist, der möchte erreichen, dass sein Antrag formell geprüft, dass ein ordentliches Asylverfahren durchgeführt wird, ein Verfahren mit Aussicht auf gründliche Prüfung, Rechtsschutz, Rechtsmittel.

Die Grenztorlösung würde in dieser Hinsicht am bisherigen Zustand nichts ändern; man könnte trotzdem über die grüne Grenze kommen. Warum auch nicht, sei es aus eigener Initiative oder mit Hilfe von Schleppern? Nach der vorgeschlagenen Lösung müsste ja dann doch gründlich geprüft werden. So verstehe ich es wenigstens.

Eine Straffung und eine Effizienzsteigerung ergäbe sich nur dann, wenn das Verfahren in den Zentren missbräuchlich als Schnellverfahren zur Ausschaffung von Asylbewerbern verwendet würde. Ich nehme nicht an, dass man das so will. Wenn sich die Verwaltung aber rechtmässig verhält, ergibt sich keine abschreckende Wirkung. Man hat auch davon gesprochen, man sollte illegal Einreisende konsequent nach ANAG strafen. Aber bitte: Diese Strafandrohung wirkt nicht abschreckend, wenn jemand bedroht ist. Um was geht es: um eine Busse, die der Betroffene ohnehin nicht wird zahlen können oder um eine geringfügige Freiheitsstrafe.

Die Grenztorlösung bringt also nichts zur Bekämpfung der illegalen Einreise und der Schlepperorganisationen. Andererseits führt sie zu einer Komplizierung des Verfahrens und insbesondere zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand. Davon wären die Grenzkantone und zugleich der Bund betroffen. In der Nähe der Grenztor wären neue Aufnahmezentren zu erstellen. Nach der Meinung von Bundesrat und Verwaltung sollten die Kantone dafür besorgt sein. Dagegen meldet sich nun der Widerstand in den Kantonen. Es gibt da Kostenprobleme und vor allem Personalprobleme. Wird ein Grenztor in Buchs geschaffen, muss der Kanton St. Gallen einen grossen Teil seiner Polizei nach Buchs verlegen. Er wird neues Personal anstellen müssen. Die Grenzkantone würden mit der Grenztorlösung belastet sein, die Verteilungskompetenz des Bundes ändert daran nichts.

Ich bin für diese Verteilungskompetenz, die wir auch brauchen, wenn wir nicht die Grenztorlösung einführen. Es bliebe aber auf jeden Fall ungewiss, wie lange die Flüchtlinge in den Grenzkantonen bleiben müssten. Aber auch der Bund würde zusätzlich belastet. Man käme nicht umhin, auch an den Grenztor Bundesbeamte einzusetzen, schon wegen der Ueberforderung der Kantone. Woher nimmt man diese Beamten unter den Bedingungen des Personalstopps? Mehraufwand ergibt sich übrigens schon daraus, dass die Verbringung von Flüchtlingen vom Innern des Landes in die Aufnahmezentren zusätzliche Arbeit und zusätzliche Kosten provoziert. Nur gerade die SBB könnten davon profitieren. Faktisch würde eben doch eine neue Verfahrensstufe eingeführt, und zwar für die grosse Zahl der Flüchtlinge. Neben der Einvernahme durch den Kanton und dem Verfahren beim Bund würde nun zuerst dieses vorgelagerte Verfahren in den Aufnahmezentren durchgeführt. Die Effizienz des Verfahrens würde nicht verstärkt, sondern im Gegenteil geschwächt.

Zum Schluss ein gesetzgebungstechnischer Einwand: Eine Grenztorlösung wird im vorgeschlagenen Text nicht klar vorgesehen; sie wird nur ermöglicht. Der Ermessensspielraum der Verwaltung und des Bundesrates ist enorm. Es ist davon die Rede gewesen, vier Grenztor einzuführen für die ganze Schweiz. Andere haben aber gesagt, der Bundesrat

solle sich nicht binden, er solle fast jeden Grenzübergang als Grenztor anerkennen, auf jeden Fall sehr viele. Wir wissen also gar nicht, auf was man sich im Bund und auf der Stufe der Kantone vorzubereiten hat. Manches bleibt in einer Art und Weise offen, wie wir es nicht hinnehmen können. Wer verfügt über das Personal, das für die Aufnahme in den Zentren befähigt ist? Wie ist es mit der Unterbringung an der Grenztor? Durch wen, wie lange? Sollen die Aufnahmezentren für einen kurzen Aufenthalt bestimmt sein, oder sollen sie gleichzeitig als Betreuungszentren für längere Zeit dienen? Ist die Gesuchsprüfung an der Grenze eine formelle oder materielle? Sie dürfte nicht mehr als eine formelle sein, sonst kommen wir in das Schnellverfahren, das es gestattet, Flüchtlinge ziemlich unbedenken wieder über die Grenze wegzuschaffen. Wie ich gesagt habe, glaube ich nicht, dass man das will, aber es ist irgendwie nicht ausgeschlossen. So sind zu viele Fragen offen.

Zuletzt: Das Verhältnis meines Rückweisungsantrages zum Antrag von Frau Blunschy. In der Sache stimmen wir überein. Mit der Annahme des Antrags Blunschy, dem ich gegebenenfalls auch zustimmen würde, wäre das Grenztor-Konzept ausgeschlossen. Mein Rückweisungsantrag möchte dem Bundesrat und der Verwaltung immerhin die Gelegenheit geben, nochmals über die Bücher zu gehen, die Angelegenheit nochmals gründlich zu überprüfen.

Ein neuer Vorschlag müsste freilich den Bedingungen entsprechen, die im Antrag der Kommissionsminderheit formuliert sind. Die Interessen der Kantone müssen klar gewahrt werden. Es muss auch Klarheit bestehen über die finanziellen Folgen, über die Folgen für den Personalbedarf usw. Sodann müssen auch die Interessen der Asylbewerber rechtsstaatlich gewahrt sein. Wir müssen die Garantie haben, dass es nicht zu einem Schnellverfahren im vorhin umschriebenen Sinne kommt. Ich frage mich sehr, ob ein neues Konzept mit Grenztor all diesen Anforderungen genügen kann. Aber ich möchte dem Bundesrat Gelegenheit geben, mit einem Versuch dazu anzutreten.

Für den Fall der Annahme des Rückweisungsantrages stelle ich – ich tue das jetzt, um Zeit zu gewinnen – zusätzlich den Ordnungsantrag, die weitere Beratung der Differenzen sei auszusetzen, bis die neuen Vorschläge des Bundesrates vorliegen und von Ihrer Kommission vorberaten sind. Warum?

Der Rückweisungsantrag betrifft bloss die Artikel 13 und 14. Eine griffige und rechtsstaatlich befriedigende Grenztorlösung, wenn sie überhaupt möglich ist, setzt aber vielleicht voraus, dass auch die Einvernahme-Kompetenz in den Aufnahmezentren neu überdacht wird. Es ist nicht zum vornherein klar, ob die jetzt vorgeschlagenen Lösungen vollauf genügen würden. Eine Beschleunigung wäre denkbar, wenn man in den Aufnahmezentren auch materiell prüfen könnte. Das ginge aber nur dann, wenn Bundesbeamte mit diesen Einvernahmen beauftragt würden. Man muss dieses Problem mitüberdenken.

Wenn der Bundesrat finden würde, eine neue Konzeption müsse auch mit einer anderen Regelung der Einvernahme verbunden sein, hätte er zweifellos die Kompetenz, das auch in diesem Verfahrensstadium vorzuschlagen. Weil aber die Probleme zusammenhängen, wäre es gerechtfertigt, die Beratung auszusetzen. Formell betrifft der Rückweisungsantrag aber die Artikel 13 und 14.

Ich bitte Sie namens der Kommissionsminderheit I, diesem Antrag zuzustimmen.

Präsident: Nachdem die Diskussion die verschiedenen Aspekte der beiden Anträge beschlägt, beantrage ich, sie gemeinsam zu führen. Das Wort hat Frau Blunschy zur Begründung ihres Minderheitsantrages II.

Frau Blunschy, Sprecherin der Minderheit II: Ich beantrage Ihnen die Streichung von Artikel 13 Absatz 1', somit des Absatzes, der dem geltenden Absatz 1 vorangestellt wurde und die Einführung der sogenannten Grenztor verlangt. Ich kann mich aber durchaus auch einverstanden erklären mit

der Rückweisung dieser Bestimmung, wie Herr Bäumlin das wünscht, denn unsere Anliegen zielen in die gleiche Richtung.

Diese Bestimmung lag bei der ersten Beratung durch die Kommission noch nicht vor. Sie wurde von Herrn Nationalrat Bonny dem Plenum beantragt. Etwas übereilt hat der Nationalrat dieser Neuerung zugestimmt. Bei der Beratung im Ständerat zeigte sich dann ganz deutlich, dass die Angelegenheit betreffend die anerkannten Grenzübergänge in ihren Konsequenzen nicht zu Ende gedacht war.

Der Ständerat hat versucht, Korrekturen anzubringen. Er hat beigefügt «unter Vorbehalt von Artikel 14» und hat dann in Artikel 14 Absatz 2 dem Bundesrat eine weitgehende Kompetenz gegeben, das Verfahren festzulegen, wo im Inland das Gesuch einzureichen sei. Mit diesem Artikel 14 Absatz 2 hat der Ständerat die Wirksamkeit dieser Asyltore weitgehend wieder in Frage gestellt. Wir können geradesogut völlig darauf verzichten. Mit diesen Asyltoren sind falsche Hoffnungen geweckt worden. Die Ziele, die mit dem Antrag Bonny verfolgt wurden, können gar nicht erreicht werden, im Gegenteil: neue schwerwiegende Nachteile werden sich daraus ergeben.

Ich nenne vier Gründe, weshalb Artikel 13 Absatz 1¹ gestrichen werden sollte:

Erstens: Die Tätigkeit der Schlepperorganisationen kann mit den anerkannten Grenzübergängen nicht eingeschränkt werden, im Gegenteil, die Schlepper werden weiterhin oder vielleicht noch mehr als heute zu tun haben – leider! Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wenn ein Asylbewerber einreisen möchte. Nach der neuen Regelung müsste er sich bei einem anerkannten Grenztor melden. Dort wird er aber in mehr als 90 Prozent der Fälle zurückgewiesen aufgrund des geltenden Artikels 13 Absatz 1a und b. Die meisten Asylbewerber kommen aus Staaten, die visumpflichtig sind, zum Beispiel Ostflüchtlinge, auch Flüchtlinge aus Uebersee oder aus der Türkei müssen ein Visum vorlegen können. Ein Flüchtling hat in der Regel kein Visum, also wird er bereits aufgrund des geltenden Artikels 13 Absatz 1a zurückgewiesen, auch am offiziellen Grenztor. Falls er kein Visum besitzt, hätte er noch die Möglichkeit, zu beweisen, dass er im angrenzenden Staat, also in der Bundesrepublik Deutschland, Oesterreich, Italien oder Frankreich, an Leib und Leben gefährdet ist. In der heutigen Zeit dürfen wir wirklich nicht voraussetzen, dass unsere Nachbarstaaten Menschen ungerechtfertigt verfolgen. So wird also ein Flüchtling, der aus einem anderen Staat kommt und auf dem Landweg einreist – ich klammere hier die Flughäfen aus –, auch wenn er sich beim offiziellen Grenztor meldet, mit 95prozentiger Sicherheit schon dort abgewiesen werden aufgrund des Artikels 13 Absatz 1a und b.

Angenommen, er meldet sich bei einem anderen Grenzübergang: dort würde er auch abgewiesen, und es würde ihm gesagt, er solle zum offiziellen Grenztor. Beim offiziellen Grenztor aber wird er schon nach heutiger Praxis abgewiesen.

Ich möchte Sie bitten, einmal die Statistik zu Rate zu ziehen. Schon heute werden bedeutend mehr Asylbewerber an der Grenze zurückgewiesen – nämlich diejenigen, welche die offiziellen Grenzübergänge benutzen – als solche, die sich im Innern des Landes melden. Die Zahl derjenigen, die an den offiziellen Grenzstellen abgelehnt werden, ist heute schon sehr gross – eben gestützt auf Artikel 13 Absatz 1a und b. Es bleibt somit auch bei Einführung von anerkannten Grenztoren diesen Asylbewerbern die einzige Möglichkeit, über die grüne Grenze zu kommen. Dann sind sie im Innern des Landes und können nicht zurückgewiesen werden, denn wir haben Artikel 33 der Flüchtlingskonvention und Artikel 45 des Asylgesetzes, welche den Grundsatz des «Non-refoulement» festhalten. In ihr Heimatland können sie nicht zurückgewiesen werden, ohne dass abgeklärt wird, ob sie gefährdet sind. In das Nachbarland können sie auch nicht zurückgestellt werden, denn selbst wenn der Asylbewerber sagt, ich bin aus Italien oder aus Oesterreich, Deutschland oder Frankreich eingereist, muss dieses Nachbarland den Asylbewerber nicht zurücknehmen, weil gar

nicht bewiesen werden kann, dass er aus dem betreffenden Staat eingereist ist. Also hat nur derjenige eine Chance, der über die grüne Grenze kommt und sich im Innern des Landes meldet. Das wird nach wie vor so sein, und die Dienste der Schlepperorganisationen werden – leider, ich bedaure das sehr – weiterhin gefragt sein.

Zweiter Grund: Die Grenzkantone, denen die sogenannten Grenztorer zugewiesen werden sollen, werden viel stärker belastet als heute. Es ist vorgesehen, dass nebst den beiden Flughäfen Zürich und Genf bzw. nebst diesen beiden Kantonen je ein Grenztor in Basel, in Buchs (St. Gallen), in Chiasso und eben in Genf sein soll, damit die Einreisenden aus den vier Nachbarstaaten sich dort melden müssten. Diese Grenzkantone werden plötzlich viel stärker belastet, weil sie nicht nur die Asylbewerber aufnehmen müssen, die sich über die grüne Grenze in ihren Kanton eingeschlichen haben, sondern sie werden in Zukunft auch alle Asylbewerber bekommen, die sich im Landesinnern, in einem Binnenkanton, gemeldet haben und die jetzt aufgrund dieser Asyltore an diese Grenzorte geschickt werden.

In Zukunft wird zum Beispiel ein Tamile, der sich in Bern meldet, von den Bernern ein einfaches Billett nach Basel bekommen, völlig zu Recht, und dieser Tamile wird sich vielleicht in Basel melden müssen. Oder die Freiburger können völlig legal sagen: «Les guichets sont fermés, Sie haben hier ein einfaches Billett nach Genf, arrangez-vous! Sie können sich dort melden, wir haben kein Asyltor.» Die Solidarität zwischen Binnenkantonen und Grenzkantonen wird auf eine harte Probe gestellt.

Natürlich werden Sie einwenden, dass die Feinverteilung unter die Kantone in Artikel 14 vorgesehen sei, aber wir wissen, wie mühsam es ist, Asylbewerber unter die Kantone zu verteilen. Es soll nach Artikel 14a vorerst eine freiwillige Verständigung unter den Kantonen spielen. Diese freiwillige Verständigung ist jetzt angebahnt, aber sie ist mühsam und braucht sehr viel Zeit. Nach der Regelung in Artikel 14a kann der Bund zwar Kriterien aufstellen, und das Bundesamt kann die Verteilung vorsehen, aber sie braucht Zeit.

Die Grenzkantone, die mit diesen Grenztoren beehrt werden, müssen damit rechnen, während Wochen und Monaten diese Asylbewerber beherbergen zu müssen. Natürlich ersetzt der Bund 100 Prozent dieser Kosten. Aber der Kanton muss diese Beherbergungsbetriebe, diese Zentren führen, während wahrscheinlich die Grenztorer doch durch den Bund geführt werden müssen. Mir scheint, dass man hier die Grenzkantone allzu sehr belastet und die Binnenkantone entlastet. Die Verteilung wird zwar nach einiger Zeit vielleicht spielen, aber bis das soweit ist, sind bereits neue Leute eingereist, die wieder diesen Grenzkantonen zugewiesen werden.

Dritter Grund: Der Zweck der zweiten Asylgesetzrevision wurde immer dargestellt als Entlastung des Bundes und Vereinfachung und Verkürzung des Verfahrens. Aber genau diese beiden Ziele werden nun mit dieser Neuerung in Frage gestellt. Der Bund bekommt eindeutig mehr Aufgaben. Er muss diese Grenztorer betreiben. Auch die Asylbewerber, die sich im Inland melden, werden an diese Grenztorer geschickt. Der Bund wird zusätzliche Beamte des Grenzschutzes benötigen oder weitere Bundesbeamte, um diese Grenztorer zu betreiben.

Vor allem aber wird der Bund zusätzlich belastet mit der Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone. Es ist eine mühsame Sache, 26 Kantone unter einen Hut zu bringen. Da werden eine Anzahl Beamte freigestellt werden müssen, um mit 26 Kantonen laufend zu verhandeln, wie viele Asylbewerber sie jetzt übernehmen und bis wann, und der Bund wird so oder so personell stärker belastet. Das Verfahren wird nicht etwa abgekürzt, sondern verlängert. Einem Asylbewerber, der sich, wie ich ausgeführt habe, nach wie vor in einem Binnenkanton melden wird, dem wird das Asylgesuch gar nicht entgegengenommen, er bekommt ein Billett Basel einfach, Chiasso einfach oder Buchs einfach und muss sich zuerst am Grenztor melden. Es wird also dem bisherigen zweistufigen Verfahren ein drittes Verfahren vorangestellt. Dadurch vergeht wieder einige Zeit. Vom Grenztor wird der

Asylbewerber ins Asylzentrum gewiesen, dort muss der Kanton das Gesuch entgegennehmen, und der Bund wird das Gesuch am Schluss behandeln.

Und schliesslich ein vierter Grund: Der Antrag Bonny hatte das meines Erachtens fragwürdige Ziel, als allgemeine Abschreckung zu dienen, eine Abschreckung nicht nur für sogenannte falsche Flüchtlinge, sondern ebenso für echte Flüchtlinge. Man will sie sich vom Halse halten! Diese Abschreckungswirkung wird sich mit den Asyltoren höchstens vorübergehend auswirken. Die Schlepperorganisationen werden bald merken, dass sich im Grunde genommen nichts Wesentliches geändert hat. Es geht nur alles etwas komplizierter und länger. Nach wie vor werden Asylbewerber in unser Land kommen.

Zum Schluss vielleicht noch ein etwas bildhafter Vergleich: Der Antrag auf Einführung von Asyltoren ist ein Schlag ins Wasser, mit dem man dem Volk zudem noch Sand in die Augen streut.

Lüchinger: Mit seiner Motion vom 2. Oktober 1985 – Herr Bäumlin: 2. Oktober 1985, wie können Sie da noch überrascht sein? – wollte Kollege Bonny die Einreisemöglichkeit von Asylbewerbern auf bestimmte Grenzstore beschränken und die illegal eingereisten Bewerber aus unserem Land wegweisen, wie das für die illegal eingereisten Gastarbeiter gilt. Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf die Motion darauf hingewiesen, dass eine automatische Wegweisung der illegal eingereisten Asylbewerber nicht möglich ist, weil erstens die uns umgebenden Staaten diese Leute nicht mehr bei sich aufnehmen würden und wir zweitens auch bei diesen illegal eingewanderten Asylbewerbern den Grundsatz des «Non-refoulement» beachten müssen.

Herr Bonny hat sich diesen Angaben des Bundesrates gefügt: Der von unserem Rat in der Märzsession mit 95 zu 39 Stimmen angenommene Antrag Bonny hatte daher eine viel begrenztere Tragweite. Es geht um folgende Zielsetzung, welche für die Anwendung der Artikel 13 und 14 in der Zukunft bestimmend sein wird:

1. Es geht um die Bekämpfung der heutigen unhaltbaren Situation: Ueber 90 Prozent der Asylbewerber reisen illegal in unser Land ein.

2. Es geht um die Korrektur eines ebenso unhaltbaren Zustandes: Die illegalen Einwanderer und ihre Schlepperorganisationen im Ausland entscheiden darüber, welchen Kanton, welche Gemeinde sie in der Schweiz «anlaufen» wollen und welche Gemeinde sie aufnehmen muss.

3. Mit dem Antrag wollten wir die willkürliche Vernichtung von Ausweispapieren bekämpfen, welche viele dieser Asylbewerber noch vornehmen, bevor sie illegal über unsere Grenze treten.

4. Wir wollten die Schlepperorganisationen schwächen und bekämpfen.

5. Wir wollten die Ungleichheit zwischen illegal eingereisten Asylbewerbern abschwächen. Die letzteren werden ja *stante pede* wieder in ihre Heimat zurückbefördert.

Ein Staat, der Ordnung und Recht achtet, kann chronische Unrechtstatbestände wie 90 Prozent illegale Einreisen nicht dulden.

Der Ständerat hat den Vorschlag unseres Rates sehr sorgfältig und in allen Details geprüft. Der korrigierte Vorschlag des Ständerates statuiert den Grundsatz, dass ein Asylgesuch nur an der Grenze gestellt werden kann und der Bundesrat dafür Grenzstore bezeichnet. Wie viele Grenzstore es geben soll und wo diese sind, wird im Gesetz zu Recht nicht gesagt. Das wird in einer Verordnung festgelegt. Es kann von Situation zu Situation ändern; wir brauchen hier Flexibilität.

Für die übrigen Gesuche, vor allem für die im Inland eingereichten Gesuche, sei es von ausländischen Touristen oder von illegal Eingereisten, ordnet der Bundesrat die Zuständigkeit und das Verfahren ebenfalls auf dem Verordnungsweg. Dadurch erhalten wir eine maximal anpassungsfähige Regelung.

Die ständerätliche Kommission und Ihre Kommission sind die verschiedenen Anwendungsfälle und Sondertatbe-

stände, die vorkommen können, im einzelnen durchgegangen. Wir haben gestern an unserer Kommissionssitzung eine lange Fragestunde durchgeführt, und alle unsere Fragen sind nach meiner Meinung überzeugend beantwortet worden.

Frau Kollegin Blunschy bekämpft die Regelung des Ständerates hauptsächlich aus drei Gründen: Erstens erreiche die Neuregelung ihr Ziel nicht, weil die illegal eingereisten Asylannten nicht schlechter gestellt werden als die, welche über die Grenze einreisen. Das stimmt nicht, Frau Blunschy! Die künftig illegal einreisenden Asylannten werden gegenüber der heutigen Regelung – vor allem gegenüber dieser – eindeutig schlechter gestellt.

Zudem muss ich Ihnen sagen, dass Sie den Artikel 13 des Gesetzes völlig falsch dargestellt haben. Artikel 13 bestimmt, in welchen Fällen die Grenzorgane einen Ausländer, der an die Grenzstelle kommt, aus eigener Kompetenz aufnehmen dürfen. Das kann geschehen, wenn der Ausländer «a) das zur Einreise erforderliche Ausweispapier oder Visum besitzt», oder wenn er «b) glaubhaft macht, dass für ihn in dem an die Schweiz grenzenden Staat eine unmittelbare Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit aus einem Grund nach Artikel 3 Absatz 1 besteht». Künftig wird es in Buchstabe b) heissen: «.... in dem Land, aus dem er direkt in die Schweiz gelangt ist».

Nun kommt aber im heutigen Artikel 13 des Asylgesetzes ein Absatz 2 hinzu, den Sie übersehen haben und der künftig mit gleichem Wortlaut als Artikel 14 erscheint. Er lautet: «Für die übrigen Fälle regelt der Bundesrat das Verfahren und legt fest, wer über die Einreise entscheidet.» Gestützt auf diesen Absatz 2 gilt folgendes: Wenn beispielsweise ein aus Sri Lanka kommender Asylbewerber ohne die für die Einreise erforderlichen Ausweispapiere an der Grenze in Basel ein Asylgesuch stellt, ist nicht mehr der Grenzbeamte berechtigt, über die Einreise zu entscheiden. Vielmehr wird das Einreisebegehren auf einfachem Wege nach Bern weitergeleitet – das hat sich sehr gut eingespielt. Bern entscheidet und gibt grünes Licht dafür, dass dieser Asylbewerber in die Schweiz einreisen kann. So geht das! Darum ist Ihre Behauptung, wonach sich illegal einreisende Asylbewerber immer besser stellen als solche, welche ordnungsgemäss die Grenze passieren, unrichtig.

Die künftig illegal einreisenden Asylannten sollen überdies in verschiedenen Punkten schlechter gestellt werden. Erstens werden sie wegen ihrer illegalen Einreise nach ANAG bestraft; zweitens können die illegal Einreisenden nicht mehr wie heute ihren Aufenthaltsort aussuchen, sondern müssen zu einem Auffangzentrum, zu einem Grenztor fahren. Sie können also ihren Aufenthalt nicht mehr frei bestimmen. Drittens wird es so sein, dass sie wegen ihrer illegalen Einreise in die Schweiz künftig ein individuelles Arbeitsverbot erhalten werden. Das ist nicht im Gesetz vorgesehen, aber man rechnet damit, dass das die künftige Praxis sein wird.

Zu diesem Arbeitsverbot muss ich noch ein Detail anbringen: Der neue Artikel 21 Absatz 2 des Asylgesetzes, wonach generelle, auf die Flüchtlingseigenschaft abgestützte Arbeitsverbote höchstens für die ersten drei Monate nach der Einreise zulässig sind, gilt für die illegal Eingereisten nicht. Für sie stützt sich nämlich ein Arbeitsverbot nicht auf die generelle Flüchtlingseigenschaft, sondern auf die besondere Tatsache der illegalen Einreise.

Als vierte Benachteiligung kommt dazu – das steht auch nicht ausdrücklich im Gesetz, ist aber von den Bundesbehörden so vorgesehen –, dass man die Asylgesuche der illegal Eingereisten mit besonderer Dringlichkeit und beschleunigt behandeln will, so dass die Leute nicht erwarten können, dass sie monate- oder jahrelang in der Schweiz bleiben können. Diese Schlechterstellung wird sich sehr rasch herumsprechen – in Sri Lanka, in der Türkei, in Zaire und anderswo – und wird dazu führen, dass die Zahl der illegal Eingereisten abnimmt.

Ihr zweiter Einwand, Frau Blunschy, geht dahin, dass sich die Grenztor-Kantone gegen die neue Regelung wehren werden, weil sie mit mehr Umtrieben und mehr Asylbewer-

bern rechnen müssen. Wenn die ausgewählten Grenztorkantone diese zusätzliche Funktion übernehmen, so wird der Bund alles unternehmen, um die korrekt eingereisten Asylbewerber rasch auf die übrigen Kantone zu verteilen. Es ist gesagt worden, man denke nur an einen Aufenthalt von einigen wenigen Tagen in diesem Grenzgebiet.

Den Dienst, den die Grenztorkantone mit der Bekämpfung der illegalen Einwanderer für die übrige Schweiz erbringen werden, wird ihnen die übrige Schweiz durch die rasche Aufnahme der Asylbewerber honorieren. Ich bin der Meinung, dass die Grenzkantone wegen dieser Solidaritätsleistung, welche sie für die ganze Schweiz erbringen, indem sie die illegale Einwanderung bekämpfen helfen, sogar besser gestellt sein werden als heute, weil wir ihnen dafür danken werden.

Drittens sagt Frau Blunschy, dass die Grenztorregelung das Verfahren komplizierter mache, weil am Grenztor eine Vorprüfung stattfinde, eine zusätzliche Verfahrensstufe. Frau Blunschy denkt an den bereits erwähnten Artikel 13. Aber, Frau Blunschy, ich muss Ihnen sagen, dass dieser Artikel 13 ja heute schon Gesetzestext ist, mitsamt seinem Absatz 2. An und für sich passiert von der Gesetzgebung her nichts Neues. Nur haben eben bisher an der Grenze über 90 Prozent der eingereisten Asylanten diesen heute schon bestehenden Artikel 13, diese Vorstufe, umgangen, indem sie illegal über die grüne Grenze gekommen sind.

Damit erkennen Sie nun auch den Pferdefuss des Antrages von Frau Blunschy und gleichzeitig den Pferdefuss der Darlegungen des Basler Regierungsrates Schnyder in der «Basler Zeitung» von der vergangenen Woche. Der Pferdefuss besteht darin, dass mit der Annahme des Antrages von Frau Blunschy und mit der Uebernahme der Meinung des Herrn Regierungsrates Schnyder der heute bestehende Unrechtszustand, wonach über 90 Prozent der Asylbewerber illegal in unser Land einreisen, einfach fortgesetzt wird. Nun muss ich Sie fragen: Können Sie wirklich vor dem Schweizervolk verantworten, dass das so weitergeht? Ich muss Ihnen sagen: Ich kann das nicht verantworten. Der Ständerat hat das auch nicht verantworten können, und er hat daher der Grenztorlösung ohne Gegenstimme zugestimmt.

Ich bitte Sie, das gleichermassen zu tun und der vom Ständerat ausgearbeiteten Regelung zuzustimmen. Vor allem bitte ich Sie, den Rückweisungsantrag von Herrn Bäumlin abzulehnen. Wir müssen nun mit diesem Gesetz zum Ende kommen.

Nussbaumer: Die CVP-Fraktion hat in der ganzen Asyldebatte vor allem nach Lösungen gesucht, die der Rechtsstaatlichkeit genügen und die ein rasches Verfahren ermöglichen. Ausgehend von der Tatsache, dass 90 Prozent aller Asylsuchenden illegal in unser Land gelangen, muss das Ziel dieser Gesetzesrevision sein, diesen in verschiedenster Hinsicht gefährlichen Zustand zu beseitigen. Wir leisten dem Flüchtlingswesen einen schlechten Dienst, wenn wir Humanität mit Illegalität paaren, um humanere Lösungen zu finden. Ein solches Vorgehen gäbe dem Fremdenhass neuen Auftrieb.

Herr Bäumlin hat hier gesagt, unser gegenwärtiges Recht provoziere illegales Einreisen. Wenn wir als Nichtjuristen und Herr Bäumlin als Staatsrechtslehrer diese Einsicht haben, dass das Gesetz illegales Handeln provoziere, dann sind wir gezwungen, diesen Zustand bei dieser Gesetzesrevision zu ändern.

Die Hilfswerke waren ursprünglich zur Grenztorregelung nicht so negativ eingestellt wie heute. Woher kommt ihre Skepsis? Sie sind ja überall einbezogen. Nach Artikel 15 Absatz 3, so wie er jetzt von beiden Räten schon beschlossen ist, findet die Befragung im Beisein von Vertretern anerkannter Flüchtlingsorganisationen statt, sofern der Gesuchsteller dies wünscht. Hilfswerke können doch nicht Lösungen anstreben, die illegales Verhalten belohnen, sonst geraten sie mit dem Staat, der mit ihnen eng zusammenarbeitet, langfristig in einen unheilvollen Konflikt.

Die Schweiz ist ein friedliebendes Land, in das man nicht

illegal einzureisen braucht. Unsere Grenzen sind auch an den legalen, gewöhnlichen Grenzübergängen viel offener als beispielsweise jene der USA, wo Sie als Tourist ein Visum brauchen und Bankkauttionen für den allfälligen Rückschub leisten müssen. Oder schauen wir nach Italien: Italien hat für aussereuropäische Flüchtlinge das europäische Flüchtlingsabkommen nicht unterzeichnet und kann ohne weiteres Asiaten, Afrikaner durch das Land nach Chiasso weiterschleusen oder über die grüne Grenze, irgendwo bei Stabio, abschieben.

Illegal einreisende Asylanten müssen im Interesse der Erhaltung der Rechtsstaatlichkeit etwas härter angefasst werden als jene, die über die normale Grenze kommen. Das heisst: Das hat nichts zu tun mit Unmenschlichkeit, und die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass wir dem Bundesrat und den kantonalen Behörden einiges Vertrauen schenken dürfen. Die Lösung mit Grenztoren und Centres d'accueil ist nicht neu. Der Kanton Genf hat sie weitgehend erprobt. Heute geht es darum, die Schlupflöcher, welche sich durch allzu starke Kantonalisierung der Einreise ergeben haben, enger zu machen.

An Leib und Leben Gefährdete werden auch nach Annahme der Lösung mit Grenztoren bei allen Grenzübergängen einreisen können. Der Delegierte, Herr Arbenz, hat in der Kommission eindeutig erklärt, dass die Identifikation der Asylsuchenden bei der heutigen dezentralisierten Anmeldung überhaupt nicht richtig möglich sei, die Fingerabdrücke nützten nichts, weil sie nicht verwertet werden könnten. Ich möchte Ihnen doch im grossen und ganzen vorschlagen, dass wir jetzt den Schritt tun und nicht warten, Herr Bäumlin, bis dann eine weitere Gesetzesrevision kommen müsste. Das würde von unserem Volk nicht mehr verstanden. Der Bundesrat legt uns heute eine Lösung vor, die wesentlich verfeinert ist als die seinerzeit von den Räten angenommene Motion Bonny. Sie hat folgende Vorteile:

1. Wer illegal über die Grenze kommt, wird nicht mehr wie bisher bevorteilt. Er kommt dann in diese Centres d'accueil und wird dort bleiben, bis sein Gesuch behandelt ist. Das bedingt, dass die Fälle der illegal Einreisenden sehr rasch behandelt werden, vorrangig gegenüber denjenigen, die legal in unser Land kommen.
2. Wir kommen der Vereinheitlichung des Verfahrens in der Schweiz einen grossen Schritt näher. Bis heute fanden viele Kantone sozusagen individuelle Lösungen, die überhaupt kein helvetisches Einheitsrecht mehr garantierten.
3. Die Verteilung der Asylanten auf die Kantone wird einfacher.
4. Der Asylsuchende wird durch diese bessere Organisation auch mit einer qualifizierteren Befragung rechnen können.
5. Die Lösung steht in voller Uebereinstimmung zum Völkerrecht. Das war bei der Motion Bonny nicht der Fall.
6. Die politische Durchsetzbarkeit und die Beschleunigung des Verfahrens werden ohne Nachteile für Asylsuchende besser.

Ich bitte Sie, den Rückweisungsantrag Bäumlin und die Minderheitsanträge abzulehnen.

Leuenberger Moritz: Am letzten Mittwoch, als unsere Kommission zum ersten Mal tagte, verlangten wir Unterlagen, und über das Wochenende haben wir einen Stoss Papier erhalten, die Protokolle des Ständerats und der Ständeratskommission sowie verschiedene Modelle der Verwaltung. Gestern hat unsere Kommission im Anschluss an die Montagssitzung bis abends um 23 Uhr getagt – eine Mehrarbeit, die ich, wenn das Vaterland in Gefahr ist, selbstverständlich gerne auf mich nehme. Ich bin denn auch bis zum Schluss dieser Sitzung dort geblieben. Was aber bei dieser Nachtübung geboren wurde, ist nicht anderes als ein Papiertigermodell. Nun ist es so, dass jemand, der sich legal als Flüchtling an der Grenze melden will, irrtümlicherweise aber kein Grenztor erwischt, zurück ins Ausland gewiesen wird, damit er sich dann bei einem Grenztor melden kann. Derjenige, der illegal einreist, kann hingegen in der Schweiz bleiben und hier abwarten, bis sein Gesuch behandelt wird. Dies führt auch zu einer Belastung der Grenzkantone, vor

allem für Basel-Stadt und St. Gallen. Diese Grenzkantone wehren sich auch schon gegen dieses neue Modell. Es wird mehr Personal benötigt. Der diesbezügliche Antrag erscheint am Schluss der Fahne. Wir werden noch darüber sprechen.

Der Antrag Bonny, der dem ganzen zugrunde liegt, war wenigstens noch konsequent. Er wurde von uns selbstverständlich bekämpft, aber er war wenigstens konsequent. Er hätte nämlich zur Folge gehabt, dass man sich nur bei Grenztoren melden kann. Das hätte aber zu Konflikten mit internationalen Vereinbarungen geführt. Was aber jetzt vorgeschlagen wird, verlockt zur illegalen Einreise. Es bleibt einem Asylsuchenden fast nichts anderes übrig, als illegal in die Schweiz zu reisen. Wir hörten in der Kommission ein Beispiel: Wenn einer zum Beispiel versucht, in Brig einzureisen, wird er dort zurückgewiesen; er muss es dann via Italien und Frankreich in Genf nochmals probieren. Also reist er doch viel lieber illegal ein und hat die Garantie, dass er hier bleiben kann, bis sein Gesuch behandelt ist. Nun wurde uns allerdings gesagt, man werde einen grossen Unterschied machen zwischen den illegal Eingereisten und den legal Einreisenden. Die illegal Eingereisten belege man mit einem Arbeitsverbot. Man werde ihnen nur Naturalleistungen statt Geld geben und vor allem ihr Gesuch sehr schnell behandeln. Gemeint ist natürlich eine abschlägige Behandlung. Man verlockt also die Asylsuchenden gewissermassen dazu, illegal einzureisen, um dann zuzuschlagen. Ferner hat die vorgeschlagene Lösung sehr viel Unklarheiten. Als in der Kommission auf die Schwierigkeiten der Grenzkantone hingewiesen wurde, wurde plötzlich erklärt, vier Grenztore seien ein Vorschlag, man könne aber auch viele Grenztore errichten. Wir könnten 50 Grenztore oder an jedem Grenzübertritt ein Grenztor machen. Das liege ganz im Ermessen des Bundesrates. Ich frage mich bei solcher Argumentation: Wieso braucht man überhaupt Grenztore, wenn eine Eventualität diejenige wäre, dass dann doch jeder Grenzübertritt ein Grenztor im Sinne des Gesetzes darstellen würde? Als wir das vorher genannte Beispiel behandelten (versuchter Grenzübertritt in Brig und anschliessende Reise durch zwei Länder nach Genf), wurde geantwortet, das sei ein Extrembeispiel. Wir sollten doch nicht mit solchen Extrembeispielen fechten. Dieses Extrembeispiel wurde aber in einer Skizze der Verwaltung, das sehr an eine generalstabsartige Zeichnung – mit Invasion von eigentlichen Feinden aus dem Ausland – erinnert, selbst genannt. Bezüglich des Beispiels selbst wurde uns als *ultima ratio* noch in Aussicht gestellt, man könne später auch den gesunden Menschenverstand anwenden und nicht unbedingt das Gesetz. Der Zöllner könnte den Asylsuchenden unter Umständen doch durch die Schweiz nach Genf schicken. Wenn man darauf verweisen muss, scheint es mir, handelt es sich nicht gerade um ein sehr klares gesetzgeberisches Vorgehen.

Es geht mir – wie ich schon in der letzten Session gesagt habe – nicht mehr darum, hier eine liberale Asylpolitik gegen eine restriktive Asylpolitik zur Diskussion zu stellen. Diesbezüglich sind die Würfel längst gefallen. Aber ich will Sie darauf aufmerksam machen, dass Sie Ihr eigenes Ziel mit dieser Lösung nicht erreichen können. Das hier ist ein gesetzgeberischer Schnellschuss, der nur zu einem organisatorischen Chaos führt. Sie werden das Asylproblem, wie Sie es nennen, nicht lösen. Nachdem man jetzt während langer Zeit die Sache mit den zur Verfügung stehenden Mitteln einigermaßen in den Griff bekommen hat, wird man durch dieses vollkommen neue Modell nur zusätzliche Probleme schaffen. Sie werden damit keinen Erfolg haben. Ich will Ihnen das bloss zum voraus schon gesagt haben.

M. Bonnard: Permettez-moi de faire, au préalable, trois remarques.

Nous sommes dans la procédure d'élimination des divergences, et dans ce cadre il me paraît abusif de vouloir remettre en cause la totalité du projet de loi. C'est en définitive ce que fait la proposition Bäumlin, c'est l'ensem-

ble de la politique d'asile qui est remise en cause, et il me semble que Mme Blunschy fait de même.

D'autre part, ce débat est intéressant car il démontre que nous sommes en train de perdre le sens de ce que nous devons faire, c'est-à-dire légiférer. Nous entrons dans les détails de l'administration. Cela provient du fait qu'un certain nombre de nos collègues n'ont tout simplement pas confiance dans la façon dont l'administration entendra appliquer cette loi et veulent s'occuper eux-mêmes de l'administration. Avec un dialogue de cette nature, nous n'en sortirons jamais, et ce d'autant moins que ces mêmes collègues partent de l'idée que la future loi sera appliquée de façon déraisonnable, j'insiste sur ce terme. Je ne crois pas que l'on puisse légiférer dans cet esprit. Je le regrette personnellement d'autant plus que les principes qui nous sont proposés dans la version du Conseil des Etats sont à la fois simples et clairs. Je les rappelle, pour que chacun les ait ici en mémoire.

L'article 13, alinéa premier, doit être interprété en relation avec l'article 14. L'article 13 pose la règle générale: les demandes d'asile ne peuvent être présentées qu'à la frontière. La seconde phrase de ce même article introduit une disposition souple, qui permet au Conseil fédéral de désigner les postes-frontière habilités à recevoir les demandes d'asile, 5, 10, 15 ou 20 postes d'entrée suivant les circonstances. Cette souplesse est très importante.

L'article 14 règle le cas des demandes présentées à l'intérieur du pays, qui sont de deux sortes: celles qui sont présentées par des personnes ayant déjà une autorisation de résidence et celles présentées par des personnes entrées illégalement en Suisse. Dans le premier de ces cas, le Conseil fédéral nous propose la règle de compétence très claire, la demande est présentée dans le canton de résidence. Dans le second cas – il s'agit principalement des illégaux – le Conseil fédéral fixera la procédure, ce qui est à mon avis une sage décision.

Les règles sont donc claires, la procédure qui suit l'est aussi. Nous avons enfin un système qui permet à l'autorité de guider la procédure et non plus d'être entre les mains du requérant d'asile. C'est là le progrès essentiel, la demande est présentée dans le canton que choisit l'Office fédéral de la police, c'est la principale nouveauté. Nous disposons donc d'une procédure qui ne dépend plus dorénavant de la seule bonne volonté ou du bon vouloir du requérant d'asile mais d'une décision prise par l'Office fédéral de la police. Je ferai encore deux remarques avant de terminer. La procédure, contrairement à ce que disent Mme Blunschy et M. Bäumlin, permet au moins de restreindre, mais pas de supprimer, le nombre des entrées illégales. Les «Grenztoren», ces postes d'entrée, seront connus des organisations et de ceux qui veulent demander l'asile et comme la procédure y est à la fois plus rapide et plus sûre il y a là un moyen de faire baisser le nombre des entrées illégales. Deuxièmement, contrairement encore à ce que dit Mme Blunschy, la procédure n'est pas prolongée et la charge totale des autorités sera fortement réduite, Madame Blunschy, notamment parce que le requérant d'asile ne pourra plus faire ce qu'il fait aujourd'hui, c'est-à-dire se promener dans 4, 5, 6 ou 10 cantons et déclencher autant de procédures d'asile sous de faux noms. Ce ne sera plus possible, et cela concerne, vous le savez, de très nombreuses demandes d'asile.

Compte tenu de ces éléments, le groupe libéral vous prie de rejeter les deux propositions Bäumlin et Blunschy et d'accepter la version du Conseil des Etats.

Günter: Herr Bonnard hat Ihnen die Vorteile einer flexiblen Asylpolitik dargelegt. Wenn wir das Ziel der ganzen Revision betrachten, hätte dieser Rat vermutlich einen einzigen Paragraphen beschliessen müssen: «Der Bundesrat regelt das Asylproblem in eigener Kompetenz.» So hätten wir die maximale Flexibilität gehabt. Jetzt haben wir eine gefährliche Flexibilität im Grundsatzartikel 9, und dafür regeln wir dann das Detail relativ genau.

Es geht hier bei diesen Artikeln 13 und 14 um die Motion Bonny – einen Hüftschuss, der im März in diesem Rat

angenommen wurde und die ganze, bis damals vorgesehene Regelung auf den Kopf gestellt hat. Derartige Umstellungen sind in früheren Beratungen auch schon geschehen und an und für sich kein Unglück. Das Unglück war nur, dass der Ständerat das Resultat relativ unreflektiert übernommen hat und unser Rat jetzt keine Zeit hat, noch einmal nachzudenken.

Herr Leuenberger und Frau Blunschy haben Ihnen die Zeitnot geschildert, in der die Kommission stand. Ich halte das, was wir jetzt hier tun, für eine unseriöse Gesetzgebung, denn wir haben nicht Zeit, die Probleme wirklich fundiert zu studieren. Auch die Kommission hatte diese Zeit weder am Mittwoch noch gestern abend, als wir uns alle todmüde um halb acht Uhr getroffen haben. Viele von uns konnten die anderthalb Kilo Akten, die wir über Sonntag mit den Unterlagen des Ständerates zugestellt erhielten, überhaupt nicht richtig studieren – zumindest alle diejenigen Kolleginnen und Kollegen nicht, die in dieser Session noch andere Geschäfte zu vertreten haben und auch diese vorbereiten mussten. Die Fraktionen konnten zu diesem Problem auch nicht Stellung nehmen. Wir ziehen jetzt im «Hauruck»-Verfahren etwas durch, von dem niemand die Konsequenzen kennt.

Ich würde Ihnen gerne die Protokolle der gestrigen Sitzung zeigen. Sie würden dann viel von «hätte», «könnte», «wir denken», «wir glauben», «es ist vorgesehen», «wir planen» lesen. Es gibt sehr viele Hypothesen, was mit diesen «Grenztoren» geschehen soll; aber effektiv weiss niemand genau, was dann passieren wird.

Wir durften ja auch die dritte Sessionswoche nicht antasten, vor allem weil Frau Bundesrätin Kopp dann an der Europäischen Justizministerkonferenz in Oslo sein wird. Das hat uns zusätzlich noch einmal unter Zeitdruck versetzt.

Ich möchte ganz klar feststellen: Es geht mir nicht darum, die bereits gefassten Beschlüsse dieses Rates umzustossen, obwohl ich sie zum Teil als falsch empfinde. Wir sind im Differenzbereinungsverfahren. Aber ich bin zutiefst davon überzeugt, dass wir nicht einmal das, was die Ratsmehrheit will, nämlich das Asylverfahren vereinfachen, mit dem, was wir hier beschliessen, erreichen werden und dass der Schiffbruch vorprogrammiert ist.

Es ist ein falsches Konzept, das mit diesen Grenztoren angestrebt wird. Die Verwaltung weiss es, und man versucht nun aufgrund des Beschlusses unseres Rates zur Motion Bonny das Konzept à tout prix einzubauen. Wenn Sie die Stellungnahmen der Verwaltung von früher lesen, sehen Sie ganz klar, dass viele Leute in der Verwaltung wissen, dass es falsch ist. Es ist ein unerprobtes Konzept. Wir begeben uns hier völlig auf Neuland oder besser auf dünnes, brüchiges Eis. Es schafft neue Probleme, es verlängert das ganze Verfahren. Aus zwei Stufen werden drei Stufen, und die Auswirkungen sind ungewiss. Ich halte das, was wir machen – noch einmal gesagt –, nicht für seriöse Gesetzgebung. Ich weiss, dass das Problem politisch dringend ist. Aber noch dringender ist, dass wir ein richtiges Gesetz machen. Wir haben das Gesetz jetzt innert kürzester Zeit zweimal revidiert. Und wenn wir jetzt noch einmal einen Fehler machen, dann geben wir uns der totalen Lächerlichkeit preis. Das ist noch schlimmer, als wenn wir noch ein Vierteljahr gewartet und uns das Ganze noch einmal seriös überlegt hätten.

Diese Stellung kann um so einfacher eingenommen werden, als nämlich das Problem der Asylbewerber im Moment weniger brennend ist; die Zahl ist zurückgegangen. Wir hätten etwas Zeit zum Nachdenken. Und ich sage Ihnen noch einmal: Erste Priorität ist hier, jetzt nicht noch einmal einen Fehler zu machen. Andernfalls wird es sehr wahrscheinlich, dass wir in Bälde das Gesetz wiederum revidieren müssen; das ist dann die schlimmste aller möglichen Varianten. Ich plädiere daher dafür, namens der LdU/EVP-Fraktion, dass wir dieses Problem noch einmal gründlich studieren. Diese drei Monate dürfen wir uns ohne weiteres einräumen, wenn die Prüfung zu einer einigermaßen sicheren Lösung führen wird.

Ich möchte Sie daher bitten, dem Antrag Bäumlin zuzustimmen

oder, falls Sie diesen ablehnen, Frau Blunschy zuzustimmen, die zumindest mit Ihrem Antrag auf dem Boden des Bewährten bleibt.

Mme Pitteloud: Avec les minorités Bäumlin et Blunschy, je voudrais vous proposer de repousser aujourd'hui la création de ces postes-frontière. En effet, ce qui a été présenté ici par M. Bonny et d'autres collègues comme une idée géniale, destinée à lutter contre les organisations de passeurs, s'est révélé à l'étude non seulement inefficace à remplir cet objectif mais encore introduisant de nouvelles dimensions organisationnelles que je qualifierai de quasi militaires dans la politique d'asile de notre pays.

Dans cette nouvelle organisation qui nous est proposée, six cantons frontaliers ou disposant d'aéroport se verraient infliger le poids de ces centres d'identification et de tri avec la promesse, aléatoire d'ailleurs, que les requérants n'y séjourneraient pas plus que quelques jours. Ceux-ci seraient alors répartis par la Confédération entre d'autres cantons, avec les difficultés que l'on sait, et l'on prévoit dans ces cantons la création de camps qui pourraient compter jusqu'à 500 personnes et où se déroulerait la suite de la procédure cantonalisée.

On se dirige ici clairement dans une direction de politique de camp qui a été prise déjà par l'Allemagne fédérale et tous les responsables de la prise en charge des réfugiés sont d'accord de la décrire comme catastrophique tant sur le plan organisationnel qu'humain. A ces portes d'entrée, dont la gestion reviendrait aux cantons, la Confédération prendrait en charge les frais administratifs dans une proportion qui n'est pas encore déterminée. On n'est donc pas étonné de la surprise manifestée par certains de ces cantons prévus comme poste frontière, puisque cet objet ne faisait pas partie de la deuxième révision et qu'ils ont été placés, comme la plupart d'entre nous d'ailleurs, devant le fait accompli par l'acceptation de la motion Bonny.

Les organisations de passeurs n'auront plus qu'à livrer, si l'on peut dire, les requérants à ces postes frontière. Et pourtant, ces fameuses entrées illégales se poursuivront car, comme aujourd'hui, les requérants qui souhaitent avoir encore une chance de déposer une demande d'asile le feront à l'intérieur. Certes, d'après le projet qui nous a été présenté par M. Arbenz, ils seront sanctionnés pour leur entrée illégale par des amendes, des interdictions de travail et par un traitement sommaire de leur demande. Mais ceux qui, bravement, se présenteraient aux postes frontière devraient, comme c'est le cas aujourd'hui, remplir des conditions que la plupart des réfugiés authentiques que nous prétendons vouloir accueillir ne remplissent pas. Ils ne disposent pas de papiers valables ni, dans la plupart des cas, d'un visa. Ils ne peuvent d'ailleurs pas rendre vraisemblable le fait qu'ils sont menacés dans les pays limitrophes puisque la Suisse n'est pas entourée d'Etats dictatoriaux. Si nous ne voulons pas rejeter sur d'autres pays la responsabilité d'accueillir ceux qui sont pourchassés, nous devons nous donner les moyens de leur permettre de déposer une demande. Intriguée par le nombre de refoulements à nos frontières indiqué par les chiffres de la statistique, j'ai demandé à l'Office fédéral combien de demandes d'asile avaient été déposées ces dernières années à nos frontières. On m'a appris que l'on ne détaillait pas la statistique de ces refoulements mais que, sur environ 150 000 personnes refoulées à nos frontières l'année dernière, il n'y aurait eu que 150 demandes d'asile. Sur celles-ci, seule la moitié aurait eu l'autorisation d'entrer, les requérants la composant ayant pu rendre vraisemblable le fait qu'ils étaient menacés ou qu'ils avaient de bonnes raisons d'entrer en Suisse. C'est ce qui explique pourquoi, aujourd'hui déjà, 90 pour cent des requérants pénètrent illégalement dans notre pays.

Mme Kopp nous a demandé en séance de commission: Pouvons-nous, oui ou non, exiger des requérants qu'ils se présentent en ordre à nos frontières? Je dis que poser la question et y répondre par la création de postes frontière, c'est choisir de méconnaître et de nier les conditions dans lesquelles un réfugié doit quitter son pays et c'est surtout

choisir avant tout une politique qui vise surtout à avoir une possibilité permanente de décision quant au nombre d'entrées qui seront autorisées, après s'être déjà déterminée sur le quota de demandes qui seront acceptées. Nous ne pouvons que nous opposer à cette politique-là et c'est pourquoi nous invitons à soutenir les propositions de minorité.

Sager: Die vorgeschlagene Lösung kann nicht befriedigen. Der Ständerat setzt voraus, dass ein Flüchtling nachweist, dass er im Land, aus dem er direkt in die Schweiz kommt, gefährdet ist. Das bedeutet, dass wir mit wenigen Ausnahmen nur noch politische Flüchtlinge aus Nachbarländern aufnehmen – und die gibt es nicht! Und die wenigen Ausnahmen betreffen privilegierte Gruppen, die im Rahmen von Regierungs-, kulturellen und sportlichen Delegationen kommen und meistens auf Nieren und Leber überprüft sind. Wirtschaftsflüchtlinge nehmen wir nach wie vor auf, denn gewisse Staaten sind dankbar, wenn sie den Bevölkerungsdruck mildern können; sie schaffen falls notwendig auch noch die Voraussetzung dazu, und das ist das Flugbillet. Wir überlassen also die Aufnahme von echten politischen Flüchtlingen weitgehend den Nachbarländern Oesterreich und der Bundesrepublik und betreiben auf diese Weise eine Sankt-Florian-Politik. Kollege Lüchinger beruft sich auf Artikel 13 Absatz 2. Das könnte mich noch überzeugen. Aber warum regelt man in Absatz 1 unnötige Details für die sehr seltenen Fälle und gibt in Absatz 2 keine Präzisierungen an? Dann würde ich Kollege Günter schon eher zustimmen, die Regelung der Asylpolitik dem Bundesrat zu überlassen. Aber ich nehme Anstoss daran, dass die Flüchtlinge sich ausweisen müssen, im Nachbarland gefährdet zu sein. Das sollten wir nicht in unser Asylgesetz einbauen.

Bonny: Nachdem so viel von meinen Anträgen die Rede ist, möchte ich doch noch einige Klarstellungen anbringen. Zuerst zwei Bemerkungen zum Verfahren: Ich möchte meinem Erstaunen Ausdruck geben. Wir sind jetzt im Differenzbereinigungsverfahren. Wenn ich meine Anträge abchecke – das, was hier im Nationalrat mit deutlichen, dreifachen Mehrheiten beschlossen und ohne Gegenstimme im Ständerat verabschiedet wurde –, stelle ich fest, dass eine einzige rein redaktionelle Differenz besteht: Im Artikel 13 heisst es nicht «in der Regel», sondern «unter Vorbehalt von Artikel 14». Das ist die einzige Differenz! Im Prinzip reden wir hier im Differenzbereinigungsverfahren über Differenzen, die gar nicht bestehen. Ich kann ohne weiteres der Fassung des Ständerates zustimmen. Mit Herrn Moritz Leuenberger, der dasselbe anvisiert, habe ich kein Bedauern wegen seiner Kommissionsnacharbeit. Das haben Sie sich nämlich selber eingebrockt, wenn Sie über «Differenzen» reden, die gar nicht mehr bestehen. Meine zweite formelle Bemerkung betrifft folgende Situation: Man hat nun ein Referendum angekündigt. Das ist gutes demokratisches Recht. Ich muss sagen, dass ich vor diesem Referendum gar keine Angst habe. Wir werden uns dieser Auseinandersetzung stellen. Aber ich finde es etwas unfein, wenn nun ein Antrag Bäumlin vorliegt: Rückweisung an die Kommission. (Herr Bäumlin geht ja noch weiter; er würde am liebsten das Differenzbereinigungsverfahren aussetzen, bis weitere Berichte der Verwaltung und des Bundesrates vorliegen.) Man würde also diese Kommission gleichsam unter dem Druck, unter dem Damoklesschwert der Referendumsdrohung arbeiten lassen.

Ich möchte übrigens – ohne zu dramatisieren – doch deutlich sagen, dass das, was wir hier betreiben, höchst unüblich ist und nicht ganz zu den Klageliedern passt, wir hätten keine Zeit in diesem Parlament.

Nun zum Materiellen: Ich möchte noch einmal den Ausgangspunkt der Diskussion um die Grenztor festhalten: Wenn wir den Rückweisungsbeschlüssen und vor allem den Streichungsanträgen stattgeben, hat das zur Folge, dass Artikel 14 Absatz 1 in der Fassung des Bundesrates bleibt. Dort heisst es, dass ein Gesuch im Inland gestellt werden

kann, wenn eine Anwesenheitsbewilligung vorliegt. Wenn keine vorliegt, dann kann man das Gesuch im Inland auch stellen. Das ist doch juristischer Unsinn! Dort ist genau die Schleuse, die dazu geführt hat, dass heute 90 Prozent der Einreisen illegal erfolgen.

In einem Rechtsstaat wie der Schweiz, der die Asyltradition hochhalten will, kann ein solcher Zustand nicht geduldet werden. Dort liegt Ursache, weshalb diese Schlepper einen derartigen Erfolg haben können. Diese Leute weisen die Bewerber in jene Gemeinden ein, die ihnen gerade passen. Wir haben im Kanton Bern Beispiele gehabt, wo plötzlich einzelne Gemeinden mit Flüchtlingen überflutet wurden. Ich erinnere an das Votum von Kollege Bratschi in der ersten Diskussion, das klar aufgezeigt hat, dass gerade in dieser Beziehung durch den unregelmässigen Ablauf Probleme entstehen.

Hier ist klar, dass die Grenztor etwas bringen können. Sie sind keine Wunderlösung, aber sie bewirken, dass man das Problem in den Griff bekommt, dass ein normaler Verfahrensablauf stattfindet, dass die jetzige Bevorzugung der illegal Einreisenden gestoppt wird und dass die legal Einreisenden nicht mehr benachteiligt sind, wie das jetzt der Fall ist.

Zur Frage der Praktikabilität: Ich habe schon bei der ersten Beratung daran erinnert, dass wir bei den Saisoniers seinerzeit auch Probleme beim Grenzübertritt hatten. Man hat dann die Grenzübertrittsstellen mit dem Grenzsanitätsdienst für Saisoniers geschaffen. Sie sind zufälligerweise – mit Ausnahme von Brig – identisch mit den Orten, die der Bundesrat jetzt als Grenztor in Aussicht nimmt. Es soll mir also niemand sagen, dass dadurch Schwierigkeiten entstehen.

Es gibt auch keine internationalen Probleme. Ich habe bereits in der Frühjahrssession klar gesagt, dass wir die illegal Einreisenden nicht ausschaffen, sondern diesen Grenztor zuweisen. Es ist doch klar: Im Moment, wo bekannt wird, was diese Grenztor sind – das muss man gegen aussen publizieren –, wird sich die Sache von selbst etwas regeln. Die Grenztor ziehen ihren Vorteil daraus, weil mit dem Zuteilungsbeschluss – das wurde mir vorhin von den Herren der Verwaltung bestätigt – diese Weiterverteilung innert Stunden stattfinden kann. Ich kann Ihnen verraten, dass ich diese Anträge in enger Zusammenarbeit mit dem Regierungsrat des Kantons Genf ausgearbeitet habe.

Im übrigen: Haben wir doch Vertrauen in die Vollzugsbehörden. Ich glaube, Herr Bonnard hat hundertprozentig recht, wenn er sagt, dass es nicht Aufgabe des Parlamentes ist, gleichsam noch die Detailvollzugsprobleme zu lösen. Die Leute in der Verwaltung sind heute überzeugt, dass wir auf diesem Weg einen Schritt weiterkommen. – Eine Richtigstellung: Es kann nicht in Frage kommen, dass sich die Aufnahmestellen unmittelbar bei den Grenzübergängen befinden; sie können ruhig etwas im Hinterland sein. Die Angst, die Herr Regierungsrat Schnyder in dieser Beziehung zum Beispiel äusserte, ist in meinen Augen nicht berechtigt.

Bei dieser ganzen Revision geht es darum, dass wir unsere liberale Tradition als Asyltor hochhalten, aber dass wir endlich Ordnung in dieses Verfahren hineinbringen, was eben bis heute aufgrund der jetzigen Rechtslage nicht möglich war. Ich meine, wir leisten gerade dem Asylrecht und der Asyltradition einen guten Dienst, wenn wir jetzt nicht mehr Verzögerungsmanöver machen, sondern diesem revidierten Asylgesetz beipflichten.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Anträgen des Ständerates zuzustimmen.

Frau Segmüller: Die Botschaft höre ich wohl, doch mir fehlt der Glaube, Herr Bonny. Was diese Grenztor alles bewirken sollen! Gewissermassen eine Lösung aus der Wundertüte! Zwei Ziele sollen doch erreicht werden: Man will den Schleppern das Handwerk legen, man will eine Verminderung der illegal Einreisenden. Die Schaffung von Grenztor ist nach Meinung der zuständigen Stellen im Kanton St. Gallen dazu nicht geeignet.

Warum soll der Vorschlag die Attraktivität der Schlepper vermindern? Die Schlepper werden sofort umstellen und Reisen an diese Grenzorte organisieren. Dies ist sogar einfacher und attraktiver, da mühevoll und riskoreiche Grenzübertritte und Fahrten ins Inland wegfallen. Im übrigen müssen dann wie heute alle Asylgesuche entgegengenommen werden. Das Ganze kann also direkt kontraproduktiv werden. Warum soll der Anteil der legalen Einreisen höher werden, wenn ja die illegal Einreisenden trotzdem ein Asylgesuch stellen können? Es ergibt sich eine Verfahrensverlängerung. Es gibt Umtriebe, um die illegal Einreisenden wieder an die Grenze zu schicken. Kein Vorteil, Kosten entstehen. Die Schaffung von Grenzorten ist daher nicht geeignet, das gesteckte Ziel zu erreichen.

Eine Hauptforderung der gegenwärtigen Revision für die Grenzkantone wie St. Gallen bildet die raschere Verteilung auf die Kantone. Dazu braucht es, wie vorgesehen, die Kompetenz des Bundes, einen Verteilungsschlüssel. Das ist dringend notwendig. Grenzorte braucht es dafür nicht. Um den Anteil der illegal Einreisenden zu reduzieren, müssen diese deutliche Nachteile haben, keine Vorteile. Hier stimme ich der Meinung von Frau Blunschy zu. Grenzorte schaffen Vorteile, nicht Nachteile. Ich frage, Frau Bundesrat, worin würden denn die wirklichen Nachteile bestehen?

Die Unterstellung unter das ANAG ist selbstverständlich, St. Gallen verzehrt die illegal Einreisenden heute schon und belegt sie mit einer Busse von hundert Franken. Das bringt praktisch nichts, sie können nicht bezahlen, und Umwandlung in Haft wird aus humanitären Gründen nicht gemacht. An was also denkt man? An ein verlängertes Arbeitsverbot allenfalls oder an längere Unterbringung in Heimen oder an Änderungen bei den Sachleistungen? Ich bitte um Auskunft.

Ich halte fest: Der Kanton St. Gallen ist zu jeglicher Zusammenarbeit bereit, um die Verfahren zu verkürzen und zu beschleunigen, er ist bereit zu allem, was eine raschere Verteilung der Flüchtlinge auf die Kantone gewährleistet. Aber Grenzorte bringen die Lösung nicht. Im Gegenteil, sie haben eine unerwünschte grössere Konzentration zum Beispiel in der Region Buchs zur Folge.

Es ist kein Wunder, dass viele Kantone diese Grenzorte befürworten, nämlich diejenigen, die mit keinem beglückt werden sollen. St. Gallen lehnt die Schaffung von Grenzorten ab. Es erscheint unzumutbar, dass für Asylbewerber der ganzen Ostschweiz, von Zürich über Schaffhausen, Thurgau, Graubünden, St. Gallen bis nach Chiasso hinunter, ein einziges Tor in Buchs, im St. Gallen Rheintal, vorgesehen ist. Alle organisatorischen Massnahmen, geregelter Ablauf zur Vereinfachung und Erfassung der Asylbewerber, Meldung an eine zentrale Stelle zwecks Vermeidung von Mehrfachmeldungen, rasche Verteilung, all dies ist in keiner Weise an die Schaffung von Grenzorten gebunden. Nicht nur Basel hat Zweifel, sondern auch St. Gallen, nämlich die Stellen, die in der Praxis damit arbeiten müssten. Sie sind der Meinung, dass der Vorschlag Grenzorte sich zwar gut anhört, in der Praxis aber kaum durchführbar und mit grossen Schwierigkeiten verbunden ist und letztlich sogar kontraproduktiv wirkt. Es bringt nichts, es verlagert nur die Probleme.

Ich bitte Sie daher, den Anträgen Blunschy und Bäumlin zuzustimmen.

Wick: Herr Bonny hat sich erstaunt gezeigt, dass jetzt plötzlich Widerstand entstanden ist. Ich muss Ihnen einfach sagen: Herr Bonny hat uns aus den Grenzkantonen das letzte Mal auf dem linken Bein erwischt. In der Zwischenzeit konnten wir uns aber die Folgen seiner Motion reichlich überlegen, und wir kommen jetzt leider zu einem ablehnenden Entscheid. Ich gebe aber zu, dass die Motion auch ihre guten Seiten hat.

Warum kommen die Grenzkantone, wie Sie gerade von Frau Segmüller gehört haben, zu einem ablehnenden Entscheid? Es ist so, dass die praktische Durchführung ungewiss und problematisch ist. Wenn der Bund den Grenzkantonen noch vor dieser Debatte klipp und klar eine praktische Lösung

hätte vorschlagen können, die wirklich akzeptabel wäre, wäre dieser Widerstand natürlich nicht gekommen. Zum Beispiel würde auf die Auffanglager hingewiesen und gesagt, der Bund soll die Leute vom Grenzort zum Auffanglager weiterleiten. Wo sind die Auffanglager? Wer betreibt sie? Wo werden sie installiert? Das sind alles offene Fragen. Diese Fragen sind nicht beantwortet. Wir kaufen, von den Grenzkantonen aus gesehen, eine Katze im Sack.

Wir haben in Basel durchgerechnet, wie gross eine solche Station bei uns im letzten Jahr hätte sein müssen, damit sie überhaupt hätte funktionieren können. Wir sind auf eine Zahl von 500 Leuten gekommen, die sie hätte beherbergen müssen. Stellen Sie sich so etwas vor, in einem kleinen Stadtkanton 500 Leute aufs Mal auf einer Stelle! Diese Sache ist finanziell wahrscheinlich durchaus durchführbar, weil der Bund das bezahlt. Aber stellen Sie sich die politische Belastung durch eine solche Institution in einem Grenzkanton in irgendeiner Region vor. Frau Segmüller hat gerade vorhin auf das Problem, das in Buchs und Umgebung entstehen würde, hingewiesen, und zwar zu Recht.

Ein weiterer Punkt: Die Legiferierung sollte uns aktionsfähig machen, aber mit diesem Grenzort-Konzept binden wir uns selber die Hände. Es ist also nicht eine flexiblere Lösung, wie Herr Bonnard gesagt hat; im Gegenteil. Eine flexiblere Lösung ist es wohl für den Kanton Waadt, weil dort kein Grenzort entsteht. Die Grenzorte sind gemäss Bundesrat in Genf, Basel, Buchs, Zürich und Chiasso vorgesehen. Ob weitere folgen werden? Dies ist vollständig unsicher. Wir sollen nun die Katze im Sack kaufen.

Wir müssen zusehen, dass wir rechtssicher legiferieren, aber die Flexibilität nicht verbauen. Wir wissen ja nicht, wie der nächste Flüchtlingsstrom aussieht; wir wissen nicht, woher die nächste Welle von Asylgesuchen kommen wird, und wir wissen nicht, unter welchen Bedingungen das passieren wird. Das Asylgesetz wäre nicht schlecht gewesen, wenn es für die Bedingungen, für die es geschaffen wurde, hätte eingesetzt werden müssen. Aber Sie wissen ganz genau, dass neue Bedingungen entstanden sind, dass Leute aus ganz anderen Ländern aufgetaucht sind. Da waren wir plötzlich einigermassen im Zweifel darüber, was wir jetzt machen sollen. Deswegen haben wir ja die ganze Asylgesetzrevision durchgeführt.

Daraus sollten wir jetzt lernen. Wir müssen flexibler legiferieren und dürfen nicht uns selber durch dieses Grenzort-Konzept die Hände binden. Deswegen möchte ich Sie doch als Vertreter eines dieser belasteten Grenzkantone inständig bitten, diesen Artikel 13 Absatz 1¹ zu streichen, bzw. dem Antrag von Frau Blunschy zu folgen.

Im übrigen will ich wiederholen, was ich in der letzten Asyldebatte gesagt habe: Das Inhumanste, was wir uns leisten können, ist eine Verschleppung der Gesuche, eine nichtspeditive Behandlung der Gesuche. Ich könnte Ihnen wieder die gleichen Beispiele erzählen, die wir in Basel-Stadt erlebt haben. Ich will aber darauf verzichten. Es sind eben Beispiele, wo sich diese Verschleppung zu einer sehr inhumanen Handhabung des Gesetzes ausgewirkt hat.

Deswegen bitte ich Sie, der Verzögerungstaktik von Herrn Bäumlin durch Streichen des Artikels nicht zuzustimmen, hingegen wohl dem Streichungsantrag von Frau Blunschy.

Braunschweig: Sie haben es gehört: Herr Fischer sprach von Unsicherheit; Herr Lühinger stellte ausführlich und konkret das Verfahren dar, um dann aber mindestens zweimal hinzuzufügen: «Aber das steht nicht im Gesetz.» Das ist offenbar seine Auffassung, vielleicht auch diejenige des zuständigen Departementes; aber sie hat keine gesetzliche Grundlage.

Sie haben soeben die Meinung von zwei Kantonsvertretern gehört, die sich der Gesetzesrevision in dieser Form nicht anschliessen können. Sie wissen, dass die Hilfswerke mit den Grenz- oder Asylorten nicht einverstanden sind. Und nun kommen die Herren Nussbaumer, Bonny und Bonnard und verlangen Vertrauen! Das ist verdächtig. Von Vertrauen spricht man immer dann, wenn die gesetzliche Grundlage

ungenügend ist, und diese gesetzliche Grundlage ist ungenügend.

Ich bitte Sie, selber zu vergleichen: Mit welcher Subtilität haben wir gestern zum x-tenmal über das Jagdgesetz gesprochen, und wie sorgfältig haben wir die Revision des Garantiesgesetzes vorbereitet. Vergleichen Sie das mit der Hektik, mit der diese Gesetzesänderung durchgeführt, durchgepackt und durchgeboxt werden soll. Nehmen Sie bitte das Wort «Vertrauen» nicht mehr in den Mund!

Herr Bonnard, Sie haben die Anträge als missbräuchlich kritisiert. Sie wissen sehr genau: Herr Bonny hat zuerst eine Motion eingereicht; sie wurde vom Bundesrat abgelehnt. Dann kam – ich verwende das Wort eines Befürworters aus der Kommission – das Ueberrumpelungsmanöver in der Gesetzesberatung. In der Folge hat leider Frau Bundesrätin Kopp teilweise zugestimmt; aber die Meinung bestand bei Gegnern und Befürwortern, dass der Ständerat noch darüber beraten müsse. Die Ständeratskommission hat in drei Sitzungen darüber diskutiert, und bei uns hat man das Ganze in einer Nachtsitzung durchgeschleust.

Herr Bonnard, nun muss ich Sie an etwas erinnern: Ich habe Sie in den letzten Jahren in vielen Kommissionen als Föderalist kennengelernt. Manchmal fand ich Sie etwas kleinlich und formalistisch, manchmal sehr mutig und immer konsequent. Und ausgerechnet jetzt, da man die betroffenen Kantone kaum angehört hat, aber von Ihrer Unzufriedenheit weiss und darüber in der Kommission sehr tendenziös berichtet wurde, ausgerechnet jetzt treten Sie nicht für den Föderalismus ein, sondern sind mit irgendwelchen opportunistischen Ueberlegungen zu einem anderen Schluss gekommen. Ich bin wirklich enttäuscht von dieser opportunistischen Kehrtwende.

Persönlich füge ich noch das eine hinzu: Ich finde diese neue Zweiteilung zwischen legal und illegal eingereisten Flüchtlingen erschreckend. Lesen Sie im Protokoll über unsere Debatte nach, wie oft diese Formulierung heute gebraucht worden ist! Vor kurzer Zeit haben wir davon noch nicht gesprochen. Damals sprachen wir – ich habe mich auch dagegen gewandt – von echten und unechten Flüchtlingen. Neuerdings gibt es legal eingereiste echte und illegal eingereiste unechte Flüchtlinge, und legal eingereiste unechte und illegal eingereiste echte Flüchtlinge. Glauben Sie, dass diese Verteilung gute Flüchtlingspolitik ist? Glauben Sie, dass das menschlich und liberal ist?

Wir kommen so in eine moralische Beurteilungsmanie hinein. Das haben wir gerade aus den Ausführungen von Herrn Lüchinger gespürt; er hat auch den Vergleich mit ausländischen Arbeitnehmern gebraucht, also offenbar überhaupt nicht begriffen, dass Flüchtlinge Menschen in ganz anderer Lage sind. Aber eben: wenn man heutzutage so von Vorurteilen erfüllt ist und sich immer auf eine Volksmeinung beruft und nicht den Mut hat, dieser Volksmeinung, wenn sie fremdenfeindlich ist, entgegenzutreten, kommt man zu dieser Sicht der Dinge, und ich finde diese Sicht schlecht. Ich bitte Sie, den Anträgen von Herrn Bäumlin und von Frau Blunschy zuzustimmen.

M. Rebeaud: Permettez-moi une remarque liminaire avant d'aborder cet article 13. Lors de la session de printemps, les écologistes étaient opposés à l'entrée en matière estimant que le problème actuel de l'asile en Suisse ne se rapporte pas à la législation, mais à l'administration, c'est-à-dire à l'application de la loi. M. Bonnard l'a rappelé tout à l'heure, il aurait été préférable de ne pas légiférer et de concentrer tous nos efforts sur une application plus juste de la loi actuellement en vigueur. Ce sentiment se confirme. Notre débat me semble, non pas inutile, mais passablement pourri et teinté quelquefois d'une certaine mauvaise foi qui sent déjà la campagne référendaire. En effet, nous savons que cette nouvelle loi est menacée d'un référendum. Certains de nos amis, notamment socialistes, ont déjà mis en oeuvre ce que M. Bonnard appelle «la méfiance systématique à l'égard de l'autorité». Je crois que tout cela est assez malsain. Cette loi n'oblige pas l'autorité à être plus dure à l'égard des requérants d'asile et surtout pas envers ceux qui sont déjà

chez nous aujourd'hui. Il serait extrêmement regrettable que cette espèce de polarisation assez artificielle – pour et contre les réfugiés – aboutisse à des positions encore plus tranchées et à conforter ceux qui dans l'administration – cela existe – considèrent tout requérant d'asile comme un délinquant ou un criminel en puissance.

L'article 13 était le seul auquel les écologistes avaient accordé un certain intérêt. La création de postes par lesquels les requérants d'asile entrent dans notre pays permet peut-être de lutter contre les fillères qui exploitent des gens à l'étranger pour leur soutirer de l'argent, ce qui est cynique. En outre, elle a pour avantage de concentrer en quelques points du territoire des compétences en matière juridique, linguistique et culturelle qui permettent de recevoir normalement et humainement les requérants d'asile, ce qui n'est pas possible dans tous les postes de police de ce pays. Certains cantons ne disposent pas des interprètes, ni suffisamment de gens formés aux cultures étrangères qui permettent un accueil digne et normal.

Tout ce que l'on a entendu aujourd'hui et tout ce qui a probablement été dit en commission et au Conseil des Etats montre que chacun a des idées très différentes derrière la tête et que cette modification de la loi ne fera pas jaillir la lumière, à moins que le Conseil fédéral ait des intentions très claires quant à l'utilisation de cette disposition. Au fond, il n'y aura aucune différence quant à la qualité de l'accueil que nous réservons aux gens qui méritent l'asile. Avant de me prononcer sur la proposition de la majorité de la commission et sur celle de la minorité, j'attends que Mme Kopp nous dise ce qu'elle entend faire de cette possibilité et de savoir le degré d'engagement de la Confédération dans la gestion des postes d'accueil aux frontières et aux aéroports. Entre parenthèses, je crois qu'il n'y a pas urgence. Nous ne sommes pas à trois mois près. La pratique actuelle est mauvaise, mais la modification de la loi ne permettra pas d'améliorer en quelques mois la qualité des rapports et de l'accueil. Par conséquent, si les réponses de Mme Kopp ne sont pas claires au sujet des garanties d'amélioration, nous pourrions alors voter la proposition de la minorité de la commission qui permettra de prendre le temps d'éclaircir ces points.

Rechstelner: Ich hatte eigentlich als Neuling nicht vor, bereits heute zu votieren. Wenn ich dies nun trotzdem tue, dann bin ich dazu veranlasst worden durch ein paar Aeusserungen des Delegierten für das Flüchtlingswesen, Herr Arbenz, im Zusammenhang mit der Frage der Einrichtung von Grenztoren und der damit zusammenhängenden Praxis. Diese Aeusserungen sind nicht irrelevant. Der Delegierte für das Flüchtlingswesen prägt die Praxis und wird es auch in Zukunft tun. Diese Aeusserungen sind um so bedeutender, als sie zum Teil heute durch den Herrn Kommissionspräsidenten und auch Herrn Lüchinger wiederholt worden sind. Es ist mir zunächst aufgefallen, dass Frau Bundesrätin Kopp gemäss NZZ-Protokoll zur Ständeratsdebatte offenbar gesagt hat, dass der Bundesrat immer Bedenken gegenüber den Grenztoren gemäss Vorschlag Bonny gehabt habe. Dem Delegierten für das Flüchtlingswesen sei es aber inzwischen gelungen, diese Bedenken auszuräumen. Ist es da – wenn man sich die Parteifarbe des Delegierten und seine frühere Tätigkeit vor Augen hält – vermessen, zu fragen, ob nun Herr Bonnys offenbar sehr effiziente Lobby bereits in die Verwaltung hinein reicht?

Dabei ist es jedoch nicht geblieben. Herr Arbenz verteidigt in einem Zeitungsinterview, beispielsweise im «St. Galler Tagblatt» vom letzten Donnerstag, die Idee der Grenztorer mit einer Vehemenz, die nicht mehr erahnen lassen würde, dass der Bundesrat und die Verwaltung selber diesem Vorschlag ursprünglich mit grösster Skepsis gegenüber gestanden sind. Es gelte, so Herr Arbenz, mit den Grenztorer die Spreu besser vom Weizen zu trennen – eine wahrlich makabere Ausdrucksweise, wenn es um menschliche Schicksale und um die Beurteilung der Flüchtlingselgenschaft im Sinne des Asylgesetzes geht.

Herr Arbenz führt wörtlich weiter aus: «Wir möchten die

illegal Einreisenden gegenüber den legal Einreisenden deutlich schlechter stellen, beispielsweise indem wir sie in Lager einweisen, indem wir sie mit Arbeitsverboten belegen und ihnen nur Naturalleistungen geben.» Derartige Äusserungen sind heute von Herrn Lüchinger und leider auch vom Kommissionspräsidenten wiederholt worden.

Man hätte sich einmal fragen sollen und dürfen, auf welchen gesetzlichen Grundlagen derartige Verschlechterungen beruhen, ob sich derartige Absichten mit dem Sinn und Geist des Asylrechts und des Flüchtlingsabkommens vertragen. Ob jemand verfolgt ist und im Sinne des Asylgesetzes die Flüchtlingseigenschaft aufweist, sollte sich – ein reguläres und faires Asylverfahren vorausgesetzt – im Asylverfahren zeigen. Die Flüchtlingseigenschaft hat nichts mit der legalen oder illegalen Einreise des Asylbewerbers zu tun, also damit, ob er durch das Nadelöhr des Grenztores zu schlüpfen vermag oder nicht.

Die Geschichte zeigt leider nur überdeutlich, dass bedrohte Menschen gerade dann, wenn die Verfolgung am schwersten ist, illegal über Grenzen flüchten müssen oder manchmal sogar auf die vielgeschmähten Schlepper angewiesen sind.

Die Schweiz trägt im übrigen das ihrige zu dieser Problematik bei, indem sie famoserweise regelmässig bei Staaten, in denen Diktaturen herrschen oder die Verfolgung von ethnischen oder politischen Minderheiten – oder sogar Mehrheiten – ausgeprägt ist, die Visumpflicht einführt. Was heute für Chile und die Türkei gilt, hat ja historisch auch gegenüber den Juden unter dem Naziregime gegolten.

Das internationale Flüchtlingsabkommen hat diese Situation berücksichtigt, insbesondere deshalb, weil es aufgrund der Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges ausgearbeitet worden ist. Es ist ein Artikel 31 erarbeitet worden, der hier einmal zitiert werden muss: nämlich dass keine Strafmassnahmen gegen Flüchtlinge ergriffen werden dürfen wegen illegaler Einreise, sofern sie dafür triftige Gründe hatten und aus einem Gebiet kommen, wo sie unmittelbar verfolgt waren.

Das ANAG selber hat auch eine entsprechende Norm geschaffen: «In die Schweiz Geflüchtete sind straflos, wenn die Art und Schwere der Verfolgung den rechtswidrigen Grenzübertritt rechtfertigen.» Sogar die Hilfe dafür ist unter den gleichen Bedingungen straflos.

Das Flüchtlingsabkommen enthält eine weitere wichtige Bestimmung, nämlich diejenige, dass die vertragschliessenden Staaten die Bewegungsfreiheit dieser Flüchtlinge nur soweit notwendig einschränken dürfen, und zwar unabhängig davon, ob diese Flüchtlinge illegal oder legal eingereist sind. Die Einschränkungen und die massiven Verschlechterungen gegenüber illegal eingereisten Flüchtlingen, wie sie Herr Arbenz vorgeschlagen oder wie sie auch der Herr Kommissionspräsident in seinem Eintretensvotum erwähnt hat, vertragen sich nicht mit dem Geist dieser gesetzlichen Bestimmungen und den Bestimmungen des Flüchtlingsabkommens.

Die Bestimmung über die Grenztor ist im Grunde genommen ein Notstandsartikel. Die Idee stammt, was Herr Bonny selber nicht verschwiegen hat, aus der Verordnung über den Neutralitätsschutzdienst. Sie atmet den Geist der Gesamtverteidigung, der nationalen Ausnahmesituation und des Notstandes. Ich frage mich, was in diesem Staat erst geschehen würde, wenn tatsächlich einmal eine Notstandssituation vorhanden wäre!

Ich möchte Sie deshalb ersuchen, den Minderheitsanträgen zuzustimmen.

Wyss: Gerade das letzte Votum hat gezeigt, dass in bezug auf verschiedene Fragen die Definitionen noch nicht klar sind. Ich bitte Frau Bundesrätin Kopp, respektive die Kommissionspräsidenten, einiges noch klarzustellen; denn illegale und legale Flüchtlinge und Asylanten werden eben in diese Auffangzentren genommen.

Damit komme ich auf das Wort «Grenztor». Ich meine, dass dieser Begriff nicht glücklich gewählt ist, weil man da an ein Nadelöhr denkt. Das ist aufgrund der Besprechungen und

Vorbesprechungen nicht der Fall. Niemand meint das. Es geht um dezentralisierte Auffangzentren in der Nähe der Grenze im Sinne einer «passage obligée».

Ich sehe diese Aufgabe – um wieder einmal etwas Positives in Erinnerung zu rufen, weil hier so viele Punkte genannt worden sind, die nur teilweise stimmen – wie folgt: Mit solchen Zentren soll erreicht werden, dass die personelle Erfassung aller Asylanten gewährleistet werden kann. Dadurch wäre die Fürsorge, die medizinische Vorsorge, die Ausbildung, die Vermeidung von Ausbeutung durch Mietwucherer, die Zusammenführung von Familien usw. gewährleistet. Die Erstbefragung könnte unter Beizug beispielsweise von Bundesbeamten und es könnte eine Triage mit Vorprüfungsverfahren durchgeführt werden.

Eine rasche Durchführung des Verfahrens wäre damit möglich; das wollten wir ja auch mit der Revision des Asylgesetzes erreichen. Die Verteilung auf die Kantone würde vereinfacht. Das sind meines Erachtens logische Abläufe: Der Bund ist für die Verteilung zuständig und die kantonalen Aufgaben würden gewährleistet bleiben.

Es wurden hier verschiedentlich Ausführungen von Herrn Regierungsrat Schnyder aus Basel zitiert, aber nicht immer richtig. Er und seine Mitarbeiter haben vor allem Angst – und das mit Recht –, dass ein Grenztor Basel, eben jetzt in diesem engeren Sinne, wie es verstanden wird – ein Grenztor Basel-Stadt wurde nämlich verstanden –, bei grossem Zustrom zu grossen, nicht lösbaren Problemen führen wird. Es ist natürlich klar, dass ein Grenztor an der Autobahn oder mitten in der Stadt nicht möglich wäre. Ich habe Ihnen die Probleme, die wir in Basel haben, bereits anlässlich der letzten Debatte aufgezeigt.

Ich glaube nicht, dass man bei den Basler Behörden gegen ein Auffangzentrum im Raume Basel ist. Unter Raum Basel müssen Basel-Stadt und Basel-Landschaft zusammen verstanden werden. Wenn der Bund bei der Triage und Verteilung mithilft, ist man wohl gar nicht dagegen.

Ich bitte Frau Bundesrätin Kopp, uns mitzutellen, was die offiziellen Besprechungen zwischen Ihnen und dem Kanton Basel-Stadt, die sicher stattgefunden haben, zu Tage gebracht haben. Ich glaube, dass hier ein Missverständnis geklärt werden muss.

Giudici: Consentite, onorevoli colleghi, che un rappresentante di un cantone di frontiera – nel quale è previsto un posto obbligato di passaggio a Chiasso – esprima un'opinione favorevole al mantenimento dell'articolo 13, sia pure nella variante adottata dal Consiglio degli Stati. C'è indubbiamente un fatto urtante nella legge d'asilo votata da questo Parlamento nel 1979; è il fatto che un asilante, un postulante, possa domandare l'asilo, un dossier e una pratica sia aperta, anche quando questo postulante entra illegalmente in Svizzera. Questo non ha nulla a che vedere, a mio parere, con il principio del «non refoulement». Una simile situazione può essere giustificata da circostanze eccezionali, da una situazione di minaccia alla vita o libertà personale nei paesi confinanti con la Svizzera. Era il caso durante l'ultima guerra per la Germania nazista e per l'Italia fascista. E' chiaro che in quella situazione non si poteva pretendere, da chi volesse rifugiarsi in Svizzera, che entrasse nel nostro Paese in modo legale. Era necessaria, allora, una entrata illegale. Ritengo che la legge del 1979 risenta di questo ricordo storico, risenta anche di un complesso di colpa del nostro Paese soprattutto nei confronti dei perseguitati, degli ebrei.

Ma non è possibile, oggi, in una situazione completamente diversa, creare da un'illegalità di entrata una procedura legale. Oggi questa situazione di minaccia nei paesi confinanti con la Svizzera non esiste più. La collega Blunschy lo ha chiaramente detto: nessuno dei paesi che confina con il nostro viola oggi i diritti umani. E quindi possiamo pretendere da chi chiede oggi l'asilo, venendo da paesi molto più lontani, che al momento dell'entrata nel nostro Paese entri in Svizzera in modo legale, in precisi punti prestabiliti di frontiera. Io ritengo anche che questo avrà un effetto dissuasivo, deterrente nei confronti delle organizzazioni che trasfe-

riscono in modo organizzato da questi lontani paesi degli asilanti. Queste organizzazioni sapranno, e sapranno i postulanti, che attraverso l'entrata illegale non sarà più possibile costituire una pratica, un dossier di procedura d'asilo e quindi restare per lunghi periodi nel nostro Paese. Per queste considerazioni vi chiedo di mantenere l'articolo 13 così come è stato votato dal Consiglio degli Stati e di respingere le proposte Bäumlín e Blunschy.

Frau Gurtner: Wir unterstützen den Antrag von Frau Blunschy, auf die Grenztoze zu verzichten. Einige wichtige Argumente hat Frau Blunschy bei der Begründung ihres Antrages dargelegt.

Für uns ist nicht die Betroffenheit der Kantone massgebend, die jetzt plötzlich durch die eventuelle Mehrarbeit aufgeschreckt sind, oder vielleicht, weil sie jetzt Zeit haben, sich die Folgen davon zu überlegen, wie das Herr Wick vermutet. Wir gehen statt dessen von der Betroffenheit der Asylbewerber aus.

Bei der Idee der Grenztoze geht es einzig darum, möglichst viele Asylbewerber zurückzuweisen. Es wird damit eine Politik der Abschreckung betrieben. Die Schweiz will sich damit «sichere Grenzen» erhalten können.

Ein Standesherr hat letzte Woche im Ständerat bei der Beratung dieses Gesetzes Klartext gesprochen: «Unser Asylverfahren muss wieder abschreckender werden; die Tore dürfen nicht geöffnet werden, sonst wird die Schweiz von Asylsuchenden überflutet.»

Die Idee der Grenztoze ist also nichts anderes als ein weiterer administrativer Schritt, um die Grenzen tatsächlich zu schliessen oder sie nur einen Spalt weit offen zu halten. Flüchtlinge müssen aufgrund dieser Massnahme nicht mehr angehört werden. Sie können einfach wieder zurückgeschickt werden, ohne die Möglichkeit gehabt zu haben, ihre Gründe darzulegen. Diese Massnahmen widersprechen völkerrechtlichen Bestimmungen und nehmen dem Asylgesetz die allerletzte Substanz.

Das haben wir letztlich Herrn Bonny zu «verdanken». Mit seinem Antrag – wie es der Tagesanzeiger letzte Woche unter dem Titel «Pfuscher-Gesetz» kritisiert hat – erreichte er, dass mit einer aus dem Hüftanschlag ins Gesetz geschossenen Lösung mittels Grenztozen in einem Rekordtempo ein schiefliegendes Gesetz geschaffen wurde, bei dem noch niemand wisse, wie es später gehandhabt werden und ablaufen soll. Aus wahlpolitischen Gesichtspunkten sei auf asylpolitischen Aktivismus gemacht worden.

Da die Zahl der Asylbewerber zurückgegangen ist, und auch der Pendenzenberg zum Teil abgebaut werden konnte, wäre es jetzt an der Zeit, eine gründlichere Revision in Angriff zu nehmen. Hören Sie doch endlich auf, jedes Mittel zu benützen, um Asylbewerber abzuschrecken!

Frau Kopp, Sie haben sich bei der Beratung hier im Nationalrat gegen den Antrag Bonny gestellt. Ich möchte Sie nun bitten, den Antrag Blunschy zu unterstützen.

Präsident: Herr Sager gibt eine persönliche Erklärung ab.

Sager: Ich habe am Begriff «direkt» Anstoss genommen und werde nun belehrt, dass er nicht als so direkt zu verstehen sei. Wenn er dazu dienen soll, solchen Flüchtlingen den Weg in die Schweiz zu verwehren, die in verschiedenen Drittländer «hospitieren», um daraus das vorteilhafteste auszuwählen, habe ich einiges Verständnis dafür. Wenn er Flüchtlinge nicht ausschliesst, die auf langsamen und ab und zu auf Schleichwegen in die Schweiz gelangen, weil sie keine andere Möglichkeit haben, kann ich mich mit dieser Regelung zwar nicht befreunden, aber doch zumindest abfinden.

M. Bonnard: Je voudrais m'adresser à M. Braunschweig qui m'a fait l'amitié de me traiter d'opportuniste parce que, contrairement à mon habitude, j'aurais défendu un projet sur lequel les cantons n'ont pas été consultés.

Voyez-vous, Monsieur Braunschweig, ce qui nous sépare est simple. Lorsque l'administration me dit, comme elle

nous l'a dit hier soir en commission, qu'elle a consulté les cantons, je la crois. Vous, par principe, ne la croyez pas. Je fais confiance, vous vous méfiez. Or, on ne peut pas faire de politique en distillant la méfiance; car, en distillant la méfiance, on engendre le désordre. C'est peut-être ce que vous cherchez.

Flscher-Hägglingen, Berichterstatter: Gestatten Sie, dass ich ganz kurz zu einigen Voten Stellung nehme. Zur ganzen Problematik, die Gesuche bei diesen Grenztozen abzuwickeln; wird sich Frau Bundesrätin Kopp noch eingehend äussern; in meinem Eintretensvotum habe ich ja bereits die Prozedur dargestellt.

Es wurde hier vorgebracht, die ganze Revision dieses Artikels sei ein Ueberraschungscoup. Andere sprachen von einem Schnellschuss, wieder andere von einem Hüftschuss, und wiederum andere von einem Ueberraschungs- oder Ueberrumpelungsmanöver.

Da müssen wir uns doch etwas zurückerinnern, auch an die Diskussionen in der Kommission.

Die Motion Bonny wurde letztes Jahr eingereicht. In unserer Kommission wurde über die Idee der Grenztoze bereits im Vorfeld unserer Debatte vom Monat März des langen und des breiten diskutiert. Die Kommission kam jedoch nicht zu Anträgen, weil sie sich aufgrund der internen Diskussion noch zu unsicher für einen Entscheid fühlte. Dann wurde dieses Projekt hier im Rat während der Märzsession vorgebracht; wir haben uns grossmehrheitlich für die Einführung einer solchen Institution ausgesprochen.

Der Ständerat hat sich sehr eingehend mit dieser Frage auseinandergesetzt: die ständerätliche Kommission hatte drei Sitzungen, hat sehr viele Papiere erhalten, hat Fragen gestellt; das Departement hat sie durchdacht, Varianten vorgebracht und am Schluss auch Vorschläge gemacht. Aufgrund dieser eingehenden Diskussion in der nationalrätlichen Kommission hat hierauf der Ständerat dieser Fassung grossmehrheitlich zugestimmt.

Und unsere Kommission hat – das ist nun einmal in einem Differenzbereinigungsverfahren so, dass aufgrund der bereits vorhandenen Daten und Unterlagen diskutiert wird – am Mittwochnachmittag und gestern abend darüber sehr lebhaft diskutiert. Es war dabei nichts von einer Müdigkeit zu verspüren, wie dies Herr Günter vorher dargetan hat. Auch waren diese Vorschläge nicht unreflektiert vom Ständerat übernommen worden, wie das ebenfalls in der Diskussion dargelegt wurde. Das einfach zur Relativierung.

Wir müssen uns wieder bewusst sein, was die Aufgabe des Differenzbereinigungsverfahrens ist, was die Aufgabe des Zweitrates ist. Wenn neue Vorschläge aus dem Erstrat kommen, hat er vorwiegend die Aufgabe, diese einmal abzuklären, und dann kann sich der Zweirat mit seinen Argumenten auseinandersetzen.

Es wurde die Frage gestellt, ob überhaupt eine gesetzliche Grundlage dieser Grenztoze vorhanden sei. Hier kommt die Frage der unglücklichen Umschreibung dieser Institution. Im Gesetz steht nirgends «Grenztoze». Das ist ein gebräuchlicher Ausdruck, der im Laufe der Diskussion aufgekommen ist. Aber in Artikel 13 steht ausdrücklich: «Der Bundesrat bezeichnet die betreffenden Grenzübergänge.» Es steht nichts über Grenztoze und nichts über deren Zahl. Aber auf der anderen Seite ist der Artikel 13 die rechtliche Grundlage für die Einführung dieser Institution.

Es wurde auch vorgebracht, aufgrund dieser neuen Institution werde ein Schnellverfahren eingeführt. Im Asylverfahren gibt es kein Schnellverfahren. Ob einer via grüne Grenze oder legal in die Schweiz eingereist sei: es kommt das ganz normale Asylverfahren zur Anwendung. Nach Gesetz wäre heute schon ein Einreiseverfahren notwendig gewesen, um abzuklären, ob die notwendigen Voraussetzungen gegeben sind, um in die Schweiz einzureisen.

Ich muss einfach daran erinnern, dass der Artikel 13 nichts Neues ist. Es scheint, dass gewisse Leute in diesem Saal meinen, dieses Asylgesuch an der Grenze (Art. 13, unter der Rubrik Bundesrat) sei ein Vorschlag des Bundesrates. Das ist geltendes Recht, das genauso übernommen wird, wie es

heute ist und auch so angewendet wird für die Fälle, die nicht unter Artikel 13 Absatz 1 und Artikel 14 fallen.

Es wurde gerügt, «legal» und «illegal» seien neue Begriffe. Wir haben bereits in der Märzession und früher immer von der «grünen Grenze» gesprochen und dargelegt, dass das an und für sich nicht der normale Weg sei, wie man als Flüchtling in die Schweiz einreisen müsse. Ich glaube, auch hier hat sich gar nichts geändert. Für das Asylverfahren ist es unerheblich, ob jemand legal oder illegal in die Schweiz kommt.

Dann wurde dargelegt, dass diese Unterscheidung und die besprochenen Strafen, die sie nach sich ziehen, im Gegensatz zum ANAG sei. Auch hier muss ich feststellen, dass dies nicht der Fall ist, wie das Herr Reusteiner gesagt hat. Denn im ANAG steht ausdrücklich: «In die Schweiz Geflüchtete sind straflos, wenn die Art und Schwere der Verfolgung den rechtswidrigen Grenzübertritt rechtfertigen.» Also nur in diesen Fällen ist eine Straffreiheit vorgesehen. Wenn aber die Art und Schwere der Verfolgung nicht ins Gewicht fällt, kann man ohne weiteres diesen Artikel ANAG zur Anwendung bringen, und er wird auch heute schon in gewissen Kantonen zur Anwendung gebracht.

Dann noch zur Bemerkung von Frau Blunschy. Sie hat dargelegt, dass heute schon sehr viele Leute an der Grenze zurückgewiesen werden. Sie ging dabei von der Zahl 150 000 aus. Das ist die Zahl jener Personen, die nicht in die Schweiz eingelassen werden. Aber das sind vorwiegend Leute, die keinen Pass oder kein Visum haben, normale Ausländer, die in die Schweiz kommen wollen. Sie haben festgestellt, dass dieses Jahr sehr wenige Leute überhaupt an der Grenze Asyl verlangt haben. Auch in der Vergangenheit hat nur eine sehr kleine Zahl von Leuten an der Grenze um Asyl nachgesucht. Darum ist diese Zahl, die da herumgeboten wird, falsch. Es sind sehr wenige, die nicht einreisen konnten, weil schon die Zahl der Gesuchsteller sehr klein ist. Ein Letztes: Von einigen, zum Beispiel von Herrn Wick, wurde zum Vorwurf gemacht, dieses Gesetz sei zu wenig flexibel. Auf der anderen Seite wurde gesagt, dieses Gesetz sei zu offen, es bringe den einzelnen Kantonen und vor allem der Bundesverwaltung zu grosse Möglichkeiten. Ich glaube, wir müssen die Gesetzesrevision unter dem Gesichtspunkt sehen, wie ihn Herr Bonnard dargelegt hat. Es braucht eine gewisse Flexibilität, weil die Verhältnisse – da gehe ich mit Herrn Wick einig – sich immer wieder ändern können. Die Situation wird dann wieder zu überdenken sein. Die Massnahmen sind anzupassen und es ist abzuklären welche Grenzstore notwendig sind.

Ich bitte Sie, die Anträge von Frau Blunschy und von Herrn Bäumlin abzulehnen.

M. Pidoux, rapporteur: Le système donne donc au Conseil fédéral la possibilité d'introduire des portes d'entrée. Mais, Monsieur Wyss, le terme de «portes d'entrée» ne se trouve pas dans la loi qui dit, à l'article 13, que la demande d'asile est présentée à la frontière. Le Conseil fédéral peut désigner un certain nombre de postes frontière – nous ne savons ni l'un ni l'autre combien exactement, Monsieur Wick – qui seront équipés de fonctionnaires fédéraux compétents pour les questions d'asile et qui répartiront les demandeurs d'asile entre les cantons.

La règle générale de l'article 13 est maintenue: un étranger qui rend vraisemblable que sa vie est en danger peut entrer en Suisse en présentant sa demande, même si elle est rejetée ultérieurement. De surcroît, l'étranger qui séjourne légalement dans notre pays et dont le pays d'origine subit par exemple un coup d'Etat peut déposer sa demande en Suisse sans devoir ressortir du pays. Cela résulte expressément de l'article 14.

Enfin, pour tous les requérants d'asile entrés illégalement, l'article 14, alinéa 2, accorde une plus grande flexibilité au Conseil fédéral qui «règle la procédure». Le requérant qui a violé la loi en franchissant la frontière illégalement ne sera pas refoulé, ce qui aurait pu poser des problèmes au regard du principe de non-refoulement consacré à l'article 45 de la loi.

Mals on nous a décrit les quatre sanctions qui pourraient frapper le contrevenant. Il pourra être condamné à une peine d'emprisonnement ou à une peine d'amende en vertu de l'article 23 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, se voir refuser une autorisation de travail, devoir se contenter des prestations en nature et non en argent, et son cas pourra être examiné plus rapidement. Ces quatre types de mesure auront un effet dissuasif mais parfaitement légal. Notre législation sur l'asile restera l'une des plus généreuses d'Europe. Nous n'avons donc pas à rougir des nouvelles dispositions qui sont dirigées contre ceux qui violent la loi.

Des orateurs se sont d'autre part exprimés sur la réaction des gouvernements cantonaux. J'appartiens à ceux qui, dans cet hémicycle, pourraient légitimement parler de cette question. Mais, avec un soupçon d'ironie, je préfère dédier ce proverbe à ces discoureurs: «Celui qui sait, il le fait, celui qui ne sait pas, il l'explique aux autres!».

Bundesrätin Kopp: Darf ich zunächst meinem Erstaunen darüber Ausdruck geben, dass wegen einer kleinen, rein formalen Differenz nun wieder eine mehrstündige Grundsatzdebatte ausgebrochen ist?

Während der Behandlung im Erstrat hat Herr Bonny neue Vorschläge eingebracht. Ich habe Ihnen meine Bedenken rechtlicher und tatsächlicher Natur dargelegt. Ich habe Ihnen insbesondere auch gesagt, dass mit diesen Vorschlägen kein Patentrezept gegen illegale Einreisen und gegen Schlepperorganisationen gefunden sei. Ich habe weder positiv noch negativ zu diesen Anträgen Stellung genommen. Ich habe Ihnen den Entscheid überlassen und mich bereit erklärt, im Falle einer Annahme die Probleme, die auch Herr Bonny erkannt hat, zusammen mit meinen Mitarbeitern noch einmal gründlich zu überprüfen. Sie hatten sich also auszusprechen: Wollen Sie Grenzstore, oder wollen Sie keine Grenzstore?

Sie haben überraschend deutlich, nämlich mit 95 zu 39 Stimmen, den Anträgen von Herrn Bonny zugestimmt, und wir haben uns an die Arbeit gemacht gemäss Ihrem Wunsch und gemäss Ihrem Auftrag. Diese Ueberarbeitung der Gesetzesartikel erfolgte sehr sorgfältig durch den Delegierten und seine Mitarbeiter, die ja tagtäglich mit diesen praktischen Fragen konfrontiert und auch in ständigem Kontakt mit den Kantonen sind.

Die ständerätliche Kommission hat sich ihre Aufgabe nicht leicht gemacht. Sie hat äusserst sorgfältig gearbeitet. Sie hat gewisse Aenderungen vorgenommen, so dass das, was jetzt vor Ihnen liegt, sowohl vom Ständerat als auch von der Verwaltung getragen wird. Wenn in gewissen Zeitungen gesagt wird, die Verwaltung stehe nicht hinter diesen Vorschlägen, dann trifft das nicht mehr zu.

Zweifellos sind noch einige Punkte offen, aber Herr Bonnard hat zu recht darauf hingewiesen, dass wir nicht jedes Detail im Gesetz zu regeln haben, sondern die Grundzüge, und dass der Rest auf dem Verordnungsweg geregelt werden kann.

Gestatten Sie mir, Herr Bäumlin, dass ich noch eines hier festhalte: Sie haben darauf hingewiesen, dass der Pendenzenberg sich verkleinere, weil nun endlich das geänderte Gesetz zu greifen beginne und es deshalb nicht notwendig sei, eine so grundsätzliche Revision zu beschliessen. Ich glaube, wenn der Pendenzenberg zurückgeht, dann deshalb, weil uns erheblich weniger Gesuche gestellt werden, und zwar deshalb, weil der Bundesrat und eine Mehrheit des Parlamentes klar gemacht haben, dass das Asylgesetz konsequent angewendet werden soll und Missbräuchen entgegen gewirkt werden muss.

Eine kurze Bemerkung zu den illegalen und den legalen Flüchtlingen. Auch da scheint es mir ein reichlich merkwürdiges Rechtsverständnis zu sein, wenn man festhält – wie dies von mehreren Sprecherinnen und Sprechern getan wurde –, die Asylbewerber seien ja heute und in Zukunft geradezu gezwungen, illegal in die Schweiz zu reisen, weil sie sonst riskieren, von den Grenzposten zurückgewiesen zu werden. Das ist aber schon heute geltendes Recht. Diesen

Vorfilter wollte man, nur kam er nicht zum Tragen, weil die Grenzposten eben umgangen wurden. Es ist auch heute geltendes Recht – ich bitte Sie, den Artikel 13 doch einmal zu lesen –, dass, wenn ein Asylbewerber an die Grenze kommt und eine Gefährdung glaubhaft macht, er in die Schweiz einreisen kann. Dann wird ein reguläres Asylverfahren durchgeführt. In Zweifelsfällen entscheidet ebenfalls bereits heute nach geltendem Recht das Bundesamt bzw. neu der Delegierte für das Flüchtlingswesen.

Mit dieser Aenderung wollen wir dem jetzt geltenden Recht Nachachtung verschaffen, indem eben diese Vorprüfung obligatorisch sein soll. Dass es trotzdem noch illegale Einreisende geben wird, wissen wir alle, und wenn Frau Segmüller die Frage aufgeworfen hat, wie denn die Sanktionen sein sollen für diejenigen, die nun diese Grenzposten umgehen, dann hat sie selber bereits die Antwort gegeben. Einmal besteht die Möglichkeit, die Strafbestimmungen des ANAG anzuwenden. Das ist den Kantonen überlassen, und gewisse Kantone tun es bereits. Es ist denkbar, dass man den Zentrenzwang für illegal Einreisende beschliesst. Es ist aber auch denkbar, dass man sie in bezug auf die Arbeitsbewilligungen schlechter stellt als diejenigen, die legal über die Grenze einreisen.

Kurz zu einigen Fragen, die aufgeworfen wurden, insbesondere im Verhältnis zu den Kantonen: Wir haben in dieser kurzen Zwischenphase, die zur Verfügung stand, Besprechungen mit allen betroffenen Kantonen durchgeführt. Auch hier wurde festgestellt, dass Einzelheiten sicher noch zu lösen sind, aber der Vorteil der vorgeschlagenen Lösung überwiegt gegenüber den Nachteilen eindeutig. Das gilt auch für die am meisten betroffenen Kantone, wie beispielsweise Basel-Stadt, die eben dann die Möglichkeit haben, aufgrund der Verteilungskompetenz die Asylbewerber rascher an die anderen Kantone abzugeben, als das heute möglich ist.

Herr Rebeaud hat die Frage gestellt, inwieweit sich der Bund dann an diesen Grenzposten engagieren werde. Der Bund stellt einen Teil des Grenzwachtkorps, das diese Aufgabe jetzt schon wahrnimmt. Wie weit er sich in Zukunft engagieren will, wird davon abhängen, wie diese einzelnen Grenzposten ausgestaltet sein werden und vor allem auch, welche Aufgaben die Kantone bereits an diesen Grenzstellen durchgeführt haben wollen.

Wenn jetzt der Antrag gestellt wird, im Stadium der Differenzbereinigung das Geschäft nochmals an den Bundesrat zurückzuweisen, damit nochmals überlegt werden könne, dann muss ich Ihnen sagen: Wir haben nun genug überlegt und genug überdacht, und Sie hatten ausreichende Möglichkeit, dasselbe zu tun. Eine Rückweisung des Geschäfts wird keine neuen Erkenntnisse bringen. Wir sind der Meinung, dass nach all den Abklärungen, nach Ihrer klaren Kommissionsmehrheit und dem eindeutigen Ergebnis im Ständerat jetzt auch für Ihren Rat die Zeit gekommen ist zu entscheiden. Ich möchte Sie also bitten, den Rückweisungsantrag von Herrn Bäumlin wie den Antrag von Frau Blunschy abzulehnen und mit der Kommissionsmehrheit und dem einstimmigen Ständerat der Vorlage zuzustimmen.

Präsident: Wir bereinigen die Artikel 13 und 14.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit (Bäumlin)	50 Stimmen
Dagegen	82 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit (Blunschy)	56 Stimmen
Dagegen	76 Stimmen

Präsident: Damit wären die Artikel 13, 14 und 14a angenommen in der Fassung des Ständerates.

Art. 15 Abs. 4bis und 7

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 15 al. 4bis et 7

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: Zuerst zu Artikel 15 Absatz 4bis: Die Kommission stimmt dieser Ergänzung zu. Damit soll auf die Wichtigkeit des Protokolls und auf eine gute Protokollierung hingewiesen werden. Zu Artikel 15 Absatz 7: Diese Aenderung des Ständerates soll verdeutlichen, dass nur die Befragung bei den Kantonen durchgeführt wird. Das Verfahren ist nach wie vor beim Bund. Auch die Kommission beantragt Ihnen Zustimmung.

Angenommen – Adopté

Art. 16

Antrag der Kommission

Nach Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Selon le projet du Conseil fédéral

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: Der zweite Satz in Absatz 1 ist nach Auffassung des Ständerates überflüssig, da die Mitwirkung des Bundesamtes generell in Artikel 15 Absatz 7 geregelt ist. Zudem sei dies bereits heute zu einer Selbstverständlichkeit geworden. Die Kommission stimmt der Streichung zu. Bei Absatz 2 beantragt die Kommission Festhalten und die Uebnahme der ursprünglichen Fassung des Bundesrates. Der Ständerat hat in seiner Fassung die drei Hauptgründe aufgeführt, welche zu einer Abklärung des Sachverhaltes durch das Bundesamt führen können. Die Fassung des Ständerates bereitet aber Schwierigkeiten in der genauen Auslegung. Zudem sind auch andere Gründe als die als Beispiele aufgeführten denkbar. Die offene Fassung des Bundesrates scheint der Kommission besser zu sein, weil sie alles umfasst. Darum beantragt die Kommission Annahme der bundesrätlichen Fassung, also Festhalten an unseren ursprünglichen Beschlüssen.

M. Pidoux, rapporteur: A l'article 16, alinéa 2, la version du Conseil des Etats est trop précise ou ne l'est pas assez pour englober toutes les hypothèses. C'est pourquoi nous préférons en rester à la version plus générale qui était celle du Conseil fédéral. Donc, nous maintenons, au nom de la commission, la divergence.

Präsident: Die Kommission beantragt bei Absatz 2 Festhalten an der Fassung des Bundesrates.

Angenommen – Adopté

Art. 21a Abs. 4

Antrag der Kommission

.... rechtskräftig, können Gesuche um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung durch Nichteintretensentscheid erledigt werden.

Art. 21a al. 4

Proposition de la commission

.... en force, la police des étrangers peut déclarer irrecevables les demandes d'autorisations

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: Artikel 21a Absatz 4: Dieser Abschnitt wurde von unserem Rat in das Gesetz aufgenommen. Der Ständerat hat aus juristischen Gründen eine Neufassung vorgenommen. Der Ständerat ist der Auffassung, dass bei Anordnung der Wegweisung durch den Bund auf ein Gesuch um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung überhaupt nicht einzutreten ist. Man könne ein Verfahren eigentlich nicht ablehnen, sondern müsse nicht eintreten und einen entsprechenden Entscheid fällen.

Unsere Kommission ist der Auffassung, dass auch der Vorschlag des Ständerates nicht genau genug ist; sie beantragt Ihnen eine neue Fassung, die nach ihrer Meinung juristisch

eine exaktere Formulierung bringt. Ich beantrage Ihnen Zustimmung zu der neuen Fassung.

M. Pidoux, rapporteur: Il s'agit d'un problème de rédaction juridique. Une nouvelle formulation de la commission sera proposée mais il n'y a aucune divergence quant au fond.

Präsident: Die Kommission beantragt hier bei Absatz 4 eine neue Fassung.
Ein anderer Antrag ist nicht gestellt worden.

Angenommen – Adopté

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

*Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr
La séance est levée à 12 h 45*

Achte Sitzung – Huitième séance

Mittwoch, 11. Juni 1986, Vormittag
 Mercredi 11 juin 1986, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bundi

85.072

Asylgesetz. Revision
Loi sur l'asile. Révision

Siehe Seite 712 hiervor – Voir page 712 ci-devant

Differenzen – Divergences

Fortsetzung – Suite

Art. 46

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Artikel 46 regelt die Verfahrensgrundsätze. Danach richtet sich grob gesagt das Verfahren vor den kantonalen Behörden nach kantonalem Recht und das Verfahren vor den Bundesbehörden nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren und dem Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege. Mit der Neuregelung von Artikel 15 und 16 des Asylgesetzes stellt sich die Frage, ob es sinnvoll sei, auch weiterhin kantonales und eidgenössisches Verfahrensrecht nebeneinander anzuwenden. Bei den Befragungen durch die kantonalen Behörden käme das kantonale Recht und, sobald die Akten in Bern behandelt werden, eidgenössisches Recht zur Anwendung. Stossend wird es vor allem dort, wo das Bundesamt nach der kantonalen Befragung bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen zusätzlich den Sachverhalt abklärt. Aus der neuen Bestimmung des Gesetzes ergibt sich fast zwingend, dass durchgehend einheitliche Verfahrensregeln angewendet werden sollten, und zwar diejenigen des Bundesrechtes.

Die vom Ständerat vorgenommene Streichung, der sich die nationalrätliche Kommission anschliesst, hat zwar einen kleinen Schönheitsfehler: Die Kantone müssen im übertragenen Tätigkeitsbereich bundesrechtliche Verfahrensvorschriften anwenden. Das kann jedoch in Kauf genommen werden, vor allem auch deshalb, weil damit das in der Debatte vorgetragene Misstrauen gegen die Kantone etwas abgebaut werden kann.

Alle Kantone sind in Zukunft den gleichen Verfahrensvorschriften unterworfen. Man muss auch bedenken, dass in Zukunft aufgrund unserer Beschlüsse zu diesem Gesetz für kantonales Recht kaum mehr Platz ist.

Ich beantrage daher, dem Streichungsantrag des Ständerates zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

C

Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes

Loi instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales

Art. 2a

Antrag der Kommission

Festhalten

Proposition de la commission

Maintenir

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Wie Sie sich vielleicht erinnern, hatten wir in der Märzsession eine längere Debatte über diesen Bundesbeschluss. Es lagen zwei Anträge vor: derjenige der Kommissionsmehrheit, der einen neuen Artikel 2 Absatz 3 vorschlug, und ein Antrag Lüchinger, der den Antrag 2a des Bundesrates modifiziert übernahm. In der Abstimmung obsiegte der Antrag Lüchinger. Aus unerklärlichen Gründen wurde im Protokoll und in der Fahne die Zustimmung zu *beiden* Anträgen aufgenommen. Der Ständerat pflegte eine längere, finanzrechtlich recht interessante Debatte über diese Aenderung, nachdem seine Kommission zum Schluss gekommen war, dass sich die beiden Anträge an und für sich nicht widersprechen. Der Rat entschied aber recht knapp, Artikel 2a zu streichen.

Unsere Kommission beantragt Ihnen, Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 2a zuzustimmen. Artikel 2 Absatz 3 wäre somit eine generelle Präzisierung für alle Geschäfte. Danach kann zusätzliches Personal auch über einen Nachtragskredit bewilligt werden, wobei allerdings die Finanzdelegation dazu Stellung zu nehmen hat. Wenn während des Jahres zusätzliches Personal angestellt werden soll, braucht es zwei Beschlüsse, nämlich einen über die Aenderung des Personalbestandes und einen über die Kredite für die Löhne. Damit der Personalstopp nicht aus den Angeln gehoben werden kann, werden nur vorübergehend, bei ausserordentlichem Zustrom von Asylanten, zusätzliche Stellen für das Personal bewilligt. Wenn der Zustrom wieder zurückgeht, würden diese Stellen wegfallen; Sie sehen das aus dem Artikel 2a.

Die Kommission beantragt Ihnen, sowohl Artikel 2a Absatz 3 als auch Artikel 2a zuzustimmen.

Lüchinger: Ich bitte Sie, an unserer Fassung von Artikel 2a festzuhalten, sich also der Streichung nicht anzuschliessen. Die ganze Geschichte mit dem Pendenzenberg hängt damit zusammen, dass der Asylantenstrom unerwartet zunahm und dass wir mit dem Personal nicht nachkamen. Es ist also eine Personalfrage. Wir haben in den Artikel 2a, den wir letztes Mal mit grosser Mehrheit beschlossen haben, auch die nötige Kontrolle durch unseren Rat eingebaut, indem wir jeweils beim Budget Personalhöhungen überprüfen und ihnen zustimmen können oder nicht.

Ich möchte Sie darauf hinweisen, dass in der Bundesrepublik Deutschland durch eine Revision der dortigen Asylbestimmungen der Zustrom der Asylanten von über 100 000 im Jahre 1981 auf 19 000 im Jahre 1983 reduziert wurde. Im letzten Jahr stieg die Zahl jedoch wieder auf über 70 000 an. Sie können also nicht damit rechnen, dass die gegenwärtig rückläufigen Asylantenzahlen das Problem lösen. Das kann sich von einem Monat auf den anderen wieder ändern; deshalb braucht das Departement die nötige Personalflexibilität.

Ich erinnere daran, dass wir anlässlich der Budgetdebatte immer die Möglichkeit haben, Korrekturen anzubringen. Der Ständerat hat unsere Lösung nur mit 21 zu 18 Stimmen abgelehnt. Wenn wir festhalten, dürfen wir erwarten, dass die Differenz so bereinigt wird.

Präsident: Die Kommission beantragt bei Artikel 2 Absatz 3 (neu) und bei Artikel 2a Festhalten an unserem früheren Beschluss.

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Ständerat
Conseil des Etats

Sitzung vom 12.6.1986
Séance du

Achte Sitzung – Huitième séance

Donnerstag, 12. Juni 1986, Vormittag
Jeudi 12 juin 1986, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Gerber

85.072

Asylgesetz. Revision
Loi sur l'asile. Révision

Siehe Seite 246 hiervor – Voir page 246 ci-devant
 Beschluss des Nationalrates vom 11. Juni 1986
 Décision du Conseil national du 11 juin 1986

Differenzen – Divergences

C
Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes
Loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales

Art. 2a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Hefti)

Festhalten

Art. 2a

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Hefti)

Maintenir

Miville, Berichterstatter: Wir haben im Ständerat bei diesem Bundesgesetz C beschlossen, den Artikel 2a zu streichen. Nun hat der Nationalrat an diesem Artikel festgehalten. Wir haben gestern in der Sitzung Ihrer Kommission den Präsidenten der nationalrätlichen Kommission beigezogen, und er hat uns klargemacht, dass es sehr schwer sein würde, den Nationalrat von seiner Haltung abzubringen. Der Nationalrat ist der Meinung, in diesem speziellen Gebiet sei auch dieser spezielle Artikel nötig. Es müsse aus dem gleichen Gedanken heraus, wie wir ihn bei Artikel 9 im Beschluss A (aussergewöhnlicher Zustrom) formuliert haben, hier eine besondere Bestimmung Platz greifen. Eine Bestimmung, die es dem Bundesrat erlaubt, rasch zu reagieren. Man will hier eine gewisse Flexibilität einführen, man will die nötigen Massnahmen rasch ergreifen können, ohne langes Hin und Her. Wir haben uns dieser Meinung angeschlossen und sind mehrheitlich – zum Teil widerstrebend; mit 7 gegen 1 Stimme – zur Auffassung gelangt, dass hier dem Nationalrat zu folgen sei, und wir bleiben auch bei der schon von uns im Plenum geäusserten Auffassung, dass die beiden Bestimmungen hier nebeneinander Platz haben: Artikel 2 Absatz 3 (neu) und Artikel 2a. Unser Antrag lautet daher, auch in dieser Frage dem Nationalrat zu folgen. Herr Hefti vertritt nach wie vor die gegenteilige Auffassung. Er wird sie begründen.

Hefti, Sprecher der Minderheit: Wenn ich Ihnen Festhalten an unserem letzten Beschluss beantrage, so deshalb, weil ich mich kaum eines Geschäftes erinnere, über das so viele unrichtige und hartnäckige Vorstellungen bestehen wie im vorliegenden Fall. Das zeigte sich auch in den Ausführungen des Herrn Präsidenten der nationalrätlichen Kommission, welcher zu unserer Sitzung beigezogen war. Der Nationalrat hat sich übrigens mit der Sache nicht mehr befasst, und in der Kommission war der vorliegende Nationalratsbeschluss mit 9 gegen 7 Stimmen angenommen worden.

Wer bestimmt heute über den Personalbestand bei der Bundesverwaltung? Einzig das Parlament, sei es anlässlich des Budgets oder nötigenfalls auch während des Jahres in einer Session. Allgemein hatte man Verständnis, dass bei übermässigem Andrang von Flüchtlingen im Asylwesen zusätzliche Stellen notwendig werden können, bevor sich die Sache dem Parlament an dessen nächster Sitzung unterbreiten lässt. Die Finanzdelegation der beiden Räte empfahl daher, gleich vorzugehen wie bei dringlichen Krediten gemäss Artikel 9 Absatz 1 des Finanzhaushaltgesetzes. Ich werde diesen gleich zitieren. Die nationalrätliche Kommission ging weiter und wollte diese Lösung generell, also nicht auf das Asylwesen beschränkt, einführen. Auch dagegen erhob sich keine Opposition, denn es ist irgendwie logisch, und so entstand der neue Absatz 3 von Artikel 2 auf unserer Fahne. Der erwähnte Absatz 1 von Artikel 9 des Finanzhaushaltgesetzes lautet wie folgt: «Erträgt eine Ausgabe, für die im Voranschlag kein oder kein ausreichender Zahlungskredit bewilligt ist, keinen Aufschub, so kann der Bundesrat sie vor der Bewilligung eines Nachtragkredit durch die Bundesversammlung beschliessen. Er holt – nach Möglichkeit vorgängig – die Zustimmung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte ein.» Und im französischen Text: «Le Conseil fédéral peut décider une dépense avant l'ouverture du crédit supplémentaire par l'Assemblée fédérale, lorsque la dépense ne peut être ajournée et que le crédit de paiement fait défaut ou ne suffit pas. Il requiert si possible au préalable l'assentiment de la Délégation parlementaire des finances.» Das soll nun gemäss Artikel 2 Absatz 3 unserer Vorlage künftig auch für dringliche Personalvermehrungen gelten. Wie bei Krediten kann der Bundesrat handeln, ohne den Beschluss des Parlamentes abzuwarten, hat jedoch vorgängig die Zustimmung der Finanzdelegation einzuholen, wobei letzteres aber auch nicht absolut gilt, sondern nur, wenn es möglich ist. Dabei darf gesagt werden, dass heute die Finanzdelegation rasch handelt und erforderlichenfalls telefonisch beschliesst. Hievon wollen nun der Nationalrat und unsere Kommissionsmehrheit im Asylwesen eine Ausnahme machen und die Finanzdelegation ausschalten. Das ist der Zweck des neuen Artikels 2a, den unser Rat das letzte Mal gestrichen hat.

Ich möchte an die Aufgabe erinnern, welche die Finanzdelegation bezüglich der vom Bundesrat beantragten dringlichen Kredite für Personalvermehrungen hat. Diese Aufgabe besteht darin, darüber zu befinden, ob die Sache wirklich so dringlich ist, dass der Bundesrat dem Parlament vorgreifen und damit vom normalen Vorgehen abweichen kann oder nicht. Die Finanzdelegation hat also hier einmal keine fiskalische oder finanzielle Funktion, sie entscheidet auch nicht materiell und ist daher keine Neben- oder Schattenregierung, sondern sie übt einzig eine Art Wächteramt aus für die angemessene Wahrung der verfassungsmässigen Kompetenzen der Bundesversammlung.

War die Finanzdelegation bisher zu zurückhaltend bei Annahme der Dringlichkeit? Wir haben keine solchen Klagen gehört, und bezüglich der Personalstellen wird es nicht anders werden als bisher bei den Krediten. Das Erfordernis, auf unerwartete Situationen rasch zu reagieren, ist daher auch ohne den neuen Artikel 2a voll gewährleistet.

Oder wären die Fälle im Asylwesen derart verschieden von anderen dringlichen Fällen? Sicher nicht. Denken Sie an Epidemien – erst kürzlich bejahte die Delegation die Dringlichkeit von Krediten zur Bekämpfung der Krankheit Aids – oder an Natur- und an andere Katastrophen.

Es geht vorliegend nicht um ein juristisches Problem, son-

dern um eine staatspolitische Frage: Um die Budgethoheit der Bundesversammlung, die in der Verfassung verankert ist und wovon die Bestimmung der Personalbestände einen wichtigen Bestandteil bildet. Die Institution der Finanzdelegation, bestehend aus drei National- und drei Ständeräten, hat sich als ein gut funktionierendes Instrument erwiesen, um die Prärogativen des Parlamentes mit den Erfordernissen der Dringlichkeit in Einklang zu halten. Wir sollten daher auch im Asylwesen keine Ausnahme machen. Wir beklagen oft den Rückgang des Einflusses des Parlamentes. Dann dürfen wir nicht in einer solch grundlegenden Sache wie hier Einbrüche gestatten, auch wenn das Parlament nicht direkt, sondern durch sein Kontaktgremium, eben die Finanzdelegation, eingeschaltet ist.

Ich beantrage Ihnen, an unserem bisherigen Beschluss festzuhalten und diesen als endgültig zu erklären.

Muhelm: Ich hatte in der Kommission eine Reihe kritischer Betrachtungen zur Lösung des Nationalrates angestellt. Ich weiss, dass unsere Kommission die Ueberzeugung hat, wir sollten in dieser Frage trotzdem einen Konsens suchen. Ich erhebe zwei Einwendungen, die mir mindestens wert scheinen, hier festgehalten zu werden, eine juristische Einwendung und eine politische Betrachtung.

Zum Juristischen: Es gehört zu einer guten Gesetzgebung, dass man generell, wenn möglich, für alle ähnlich gelagerten Fälle die gleichen Normen erlässt. Das ist ein Grundsatz, den wir normalerweise hochzuhalten versuchen. Hier schaffen wir im unbestrittenen Teil der Vorlage eine solche Norm. Im nunmehr bestrittenen und nochmals vor uns liegenden Teil der Vorlage aber schaffen wir für den beschränkten Bereich des Asylwesens eine Sondernorm bezüglich Personal, sozusagen ausserhalb der normalen, allgemein gültigen Vorschriften. Ich wäre dafür zu haben, wenn nicht die allgemeinen Normen genügen könnten, um ernsthaften Situationen die Stirne zu bieten. Wir wollen nicht einen unflexiblen Staat, wir wollen nicht – der Gesetzgebung zuliebe – den Staat seine Probleme nicht lösen lassen. Wir hätten aber ein flexibles Instrument, wie Herr Hefti ausgeführt hat.

Es ist meines Erachtens äusserst fragwürdig, die in den allgemeinen Gesetzesnormen (Artikel 2 Absatz 2) für Personalaufstockungen geschaffenen Voraussetzungen – die Ausschöpfung der vorhandenen Personalkräfte, Rationalisierungsmassnahmen, bevor neues Personal eingestellt werden darf – einfach beiseite zu schieben. Diese Vorschrift wird durch den Beschluss des Nationalrates für das Asylwesen links liegengelassen. Es gibt nur noch eine Voraussetzung für die Anwendung der Sondernorm, nämlich «bei einem ausserordentlichen Zustrom von Flüchtlingen.» Das befriedigt mich auch aus der gesamten juristischen Schau heraus nicht.

Zum Politischen: Dahinter liegen nicht rechtliche Spielereien, sondern Probleme des politischen und staatsrechtlichen Verhältnisses Parlament/Bundesrat. Wie soll das Parlament dem Bundesrat die Aufgabenerfüllung ermöglichen, ohne die eigene Position aufzugeben? Mit einem Wort: Es ist unbefriedigend, und dies auch aus politischen Ueberlegungen, dem Bundesrat «plein pouvoir» zu geben. Sie haben sicher gelesen: Es gibt Strömungen, die mit dem Asylgesetz, mit der Regelung nach Buchstabe a und b, nicht zufrieden sind. Es sind die zwei Pole; den einen geht es zu wenig weit, den anderen geht es zu weit. Es ist ein Referendum angedroht. Es wäre somit denkbar, dass das Asylgesetz in der Volksabstimmung durch das Zusammenwirken der beiden Extreme zu Fall käme; aber die Personalregelung (Buchstabe c auf Ihrer Fahne) würde unbestritten passieren. Die beiden Dinge sind staatsrechtlich nicht gekoppelt. Das würde dann heissen, dass dem Bundesrat zur Bewältigung der Asylfrage – das ist eine wichtige Frage – nur noch das Mittel der Personalaufstockung zur Verfügung stünde, aber nicht mehr jene neuen Verfahrenserleichterungen für die Verwaltung, die wir in den letzten Tagen beschlossen haben. Auch das ist unbefriedigend.

Diese Ueberlegungen müssen angestellt sein, wenn Sie den Mehrheitsantrag gegenüber dem ebenfalls staatspolitisch

nicht unwichtigen Ziel der Konsensfindung abwägen wollen.

M. Brahier: La loi que nous avons voulu mettre sur pied doit être – nous l'avons dit – humaine et réaliste. Elle doit permettre de donner notre pleine mesure dans l'accueil, tout au long des dispositions légales que nous avons choisies, c'est-à-dire non seulement dans la loi sur l'asile, mais également dans la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, liée à ce problème. Dès lors, si nous voulons que cet esprit d'ouverture apparaisse tout au long des dispositions, il est bien clair que nous devons aussi l'appliquer dans le cas présent, faute de quoi nous ne serons plus crédibles. Je crois que pour être crédibles dans une action de ce genre, il faut que les dispositions légales soient cohérentes et parfaitement en harmonie l'une avec l'autre. Nous avons donc à mettre sur pied cet instrument indispensable, qui nous permettra de pratiquer avec la flexibilité que nous demandons. L'article 9, premier alinéa, de la loi fait allusion, précisément, à l'affluence extraordinaire. Dès lors, je crois qu'à affluence extraordinaire, mesure extraordinaire, soit l'article 2a retenu par le Conseil national. Il nous appartient donc de faire la démonstration de notre volonté de maintenir cet esprit tout au long du débat et tout au long des textes législatifs. Soyons cohérents et donnons au Conseil fédéral les moyens de la politique que nous choisissons. Ces moyens ont le double rôle d'être à la fois pratiques et surtout psychologiques. Ainsi, nous aurons fait preuve d'un geste humain et réaliste qui répond parfaitement à la loi que nous sommes en train de décider. Reconnaisant le rôle éminemment important de la Délégation des finances et comprenant les arguments de MM. Hefti et Muheim, sans les partager sur le fond, je vous invite, pour le bien de la loi que nous mettons en chantier, pour le bien de ceux qui sont concernés, à doter le Conseil fédéral des moyens exceptionnels que nous accorde précisément l'article 2a de la loi instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales.

Jagmetti: Ich bitte Sie meinerseits, der Kommissionenmehrheit und damit dem Nationalrat zuzustimmen und diese letzte Divergenz auszuräumen. Ich bin der Argumentation von Herrn Muheim gegenüber sehr sensibel. Ich verstehe sein Anliegen und teile es im Grundsatz durchaus. Wir sollten vermeiden, für alle möglichen Situation Sondernormen zu schaffen. Nun sind wir hier aber mit einer besonderen Situation konfrontiert, da wir nämlich im Asylgesetz selbst eine Sondernorm für den ausserordentlichen Zustrom haben, die uns gestattet, in gewissen Fällen keine Asylbewerber aufzunehmen. Ich frage mich, ob wir nicht das Gleichgewicht herstellen und sagen müssten: Wenn wir Menschen abweisen, weil der Zustrom zu gross ist, müssen wir auch Sonderanstrengungen unternehmen, um diesen Zustrom zu bewältigen. Wenn wir generell auf Sondernormen verzichten könnten, könnte ich der Argumentation von Herrn Muheim zustimmen; aber weil wir sie an einen Ort haben, sollten wir das Gleichgewicht am anderen Ort auch herstellen.

Herr Hefti hat uns dargelegt, dass es nicht darum geht, das Parlament zu konsultieren oder nicht. Es gilt in der Tat, die beiden Vorschläge gegeneinander abzuwägen: einerseits die Lösung, die uns vom Nationalrat vorgeschlagen wird, wonach der Bundesrat mit Rückkoppelung an das Parlament entscheiden würde; andererseits die Lösung, wonach die Finanzdelegation zu konsultieren wäre und dafür auf die Rückkoppelung beim Parlament verzichtet werden könnte. Die beiden Vorschläge liegen nicht so, dass im einen Fall das Parlament voll zum Zuge kommt und im anderen überhaupt nicht, sondern im einen Fall findet die Rückkoppelung mit dem Parlament statt und im anderen Fall wird die Finanzdelegation vorher angehört. Es geht meines Erachtens nicht darum, die Rechte des Parlamentes zu wahren oder nicht, sondern darum, zu prüfen, in welcher Weise diese Rechte gewahrt werden.

Ein letztes: Wir stehen vor der Frage, ob wir zustimmen

sollen oder nicht. Wenn wir an unserem Beschluss festhalten und diesen für endgültig erklären, besteht weiterhin diese Divergenz zum Nationalrat, die auszuräumen offensichtlich die grösste Mühe bereiten wird. Ich bitte Sie im Interesse einer konstruktiven Lösung, der Kommissionenmehrheit zuzustimmen.

Bundesrätin Kopp: Ich komme nicht mehr auf den Grund für diesen Artikel zu sprechen. Die Sprecher der Kommissionenmehrheit, Herr Brahier, Herr Jagmetti und selbstverständlich der Präsident, haben Ihnen das besser dargelegt, als ich es tun könnte. Hingegen möchte ich mich doch noch mit den Argumenten auseinandersetzen, die Herr Muheim vorgebracht hat.

Zunächst zu den rechtlichen: Mit den rechtlichen Argumenten kann ich mich teilweise einverstanden erklären, nämlich dass man keine Sondertatbestände schaffen, dass man Vergleichbares vergleichbar regeln sollte. Aber ich glaube, hier haben wir insofern einen Ausnahmefall gegenüber anderen Sachgebieten, als wir – der Bundesrat und das Departement – keinen Einfluss darauf nehmen können, wann wieviele Asylbewerber zu uns kommen. Hier scheint mir von der Planbarkeit aus doch ein erheblicher Unterschied zu bestehen, der eine Ausnahme rechtfertigt.

Was die politische Wertung angeht: Den Schlussfolgerungen kann ich mich nicht anschliessen, und zwar aus folgenden Überlegungen: Richtig ist, dass das Referendum kommt; wie es ausgehen wird, da bin ich sehr optimistisch. Aber selbst wenn das Asylgesetz abgelehnt werden sollte und dann, wie Herr Muheim richtigerweise sagt, nur der Beschluss C in Kraft treten würde: Umso nötiger werden der Bundesrat und das Departement diesen Beschluss haben! Dann fehlen sämtliche Verfahrensvereinfachungen, die im Asylgesetz vorgesehen sind und die es ermöglichen sollen, dass wir ohne zusätzliches Personal auskommen. Das ist die Zielsetzung dieser ganzen Gesetzesrevision. Umso mehr wären wir also darauf angewiesen!

Ihre Kommission beantragt Ihnen mit sieben zu einer Stimme, sich dem Nationalrat anzuschliessen. Ich möchte Sie bitten, dasselbe zu tun, damit wir das Geschäft heute erledigen können.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	21 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	16 Stimmen

A Asylgesetz Loi sur l'asile

Art. 9a Abs. 1
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 9a al. 1
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Miville, Berichterstatter: Es handelt sich um eine minime Differenz, die hier unter dem Titel «Vorbereitende Massnahmen» zu bereinigen ist. Wir haben gesagt: «Die Kantone treffen vorbereitende Massnahmen für die Aufnahme von Asylgesuchstellern». Der Nationalrat möchte zurückkehren zur Formulierung: «Die Kantone treffen die vorbereitenden Massnahmen...» Das scheint ihm eine weiter gefasste Formulierung zu sein, die unter diesem Titel mehr ermöglicht. Wir beantragen, dem zu folgen.

Angenommen – Adopté

Art. 16 Abs. 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 16 al. 2*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Miville, Berichterstatter: Bei Artikel 16 Absatz 2 lautet die Fassung des Bundesrates: «Wenn nötig, klärt es – gemeint ist das Bundesamt – den Sachverhalt zusätzlich ab und befragt den Gesuchsteller persönlich.» In unserem Rate hat man sich mit diesem – wie uns schien – etwas vagen Begriff «wenn nötig» nicht abfinden wollen. Wir haben enumeriert und ausdrücklich festgehalten, wann das der Fall sein soll, nämlich wenn die Unterlagen unvollständig sind oder zu Zweifeln an der Richtigkeit der Aussage Anlass geben oder wenn die persönliche Befragung offensichtlich Mängel aufweist.

Nun sind gegen diese Formulierung die Bedenken aufgetaucht, die in der Gesetzgebung hin und wieder gegen Enumerationslösungen ins Feld geführt werden, nämlich dass nicht alle möglichen Fälle abgedeckt werden können und hier auch nicht abgedeckt sind. Der Nationalrat möchte deshalb zur Fassung des Bundesrates «wenn nötig» zurückkehren.

Wir haben das in der Kommission noch einmal gründlich diskutiert. Wir haben gefragt: Welche Fälle sind denn da gemeint? Und wir haben von der Frau Bundesrätin vernommen, dass im Grunde die Fälle gemeint seien, die wir in diesem von uns beschlossenen Absatz 2 formuliert haben, dass in diesem Sinne mit dem Wort «wenn nötig» alles abgedeckt sei, woran wir gedacht haben. Im übrigen werde man diese Fälle dann auch in der Verordnung ausdrücklich festhalten; man werde in der Verordnung eine Formulierung suchen und beispielsweise mit dem Wort «insbesondere» operieren, um klar zu machen, dass der Katalog in die Verordnung übernommen werde und nicht abschliessend sei. Nach all diesen Erklärungen haben wir auch hier beschlossen, Ihnen zu empfehlen, dem Nationalrat zu folgen.

*Angenommen – Adopté***Art. 21a Abs. 4***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 21a al. 4*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Miville, Berichterstatter: Hier sind wir im Hinblick auf die Wegweisung in Absatz 4 zur Formulierung gelangt: «Ist die Anordnung der Wegweisung oder Internierung rechtskräftig, wird auf Gesuche um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung nicht eingetreten.»

Der Nationalrat hat nun beschlossen zu sagen: «Ist die Anordnung der Wegweisung oder Internierung rechtskräftig, können Gesuche um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung ohne Verfahren abgelehnt werden». Das geschah auf Empfehlung von Herrn Nationalrat Hofmann. Es scheinen auch die kantonalen Fremdenpolizeien in dieser Richtung gewirkt zu haben. Man suchte mit dem Wort «können» eine flexiblere Lösung, wie ich das soeben ausgeführt habe. Es sind immerhin wenige Fälle denkbar, wo aus humanitären Erwägungen dennoch in solchen Fällen eingetreten wird, und in Befolgung dieser Erwägungen empfehlen wir Ihnen auch hier, die Formulierung des Nationalrates zu übernehmen.

*Angenommen – Adopté**An den Nationalrat – Au Conseil national*

Nationalrat
Conseil national

Sitzung vom 20. 6. 1968
Séance du

Pour toutes ces raisons, le groupe du Parti du travail, du PSA et du POCH votera contre le nouveau texte de loi sur l'asile, dénonçant en même temps l'attitude négative adoptée par la majorité de ce Parlement en matière de politique d'asile, une attitude qui, à notre avis, nuit à l'image de la Suisse.

Lüchinger: Meine Fraktion hat mich beauftragt, Ihnen die folgende Erklärung zu verlesen: Die freisinnig-demokratische Fraktion der Bundesversammlung gibt ihrer Genugtuung über den parlamentarischen Abschluss der zweiten Asylgesetzrevision Ausdruck. Es wurde die Voraussetzung geschaffen, dem Bundesrat die rechtliche Handhabe zur Lösung der Asylproblematik ohne Abstriche am zentralen Flüchtlingsbegriff zu geben. Die Mehrheit der Fraktionen hat damit sowohl die von der zuständigen Departementschefin, Frau Bundesrätin Elisabeth Kopp, vertretene Haltung unterstützt wie aber auch den Willen dokumentiert, eine humane, auf liberalen Traditionen beruhende Asylpolitik weiterzuführen.

Die FdP-Fraktion bedauert, dass die sozialdemokratische Fraktion die Asylgesetzgebung mit einer Begründung ablehnt, die nicht haltbar ist. Die Haltung der Sozialdemokraten ist um so unverständlicher, als sich das mit der Gesetzesrevision eingeführte neue Asylverfahren dem schwedischen Modell annähert, das die gleichen Sozialdemokraten im letzten Jahr in öffentlichen Erklärungen als das grosse Vorbild für die Schweiz angepriesen haben.

Die FdP-Fraktion bedauert, dass es wegen Meinungsdivergenzen über blosse Verfahrensprobleme in einer für das Land so wichtigen und heiklen Frage zu einer politischen Auseinandersetzung kommt, die nicht im Interesse der Flüchtlinge sein kann. Die enge innenpolitische Fixierung auf solche Verfahrensfragen lenkt zudem den Blick und die Kräfte vom gewaltigen weltweiten Flüchtlingsproblem ab, das nicht über unsere Asylpolitik, sondern nur über eine aktivere Flüchtlingsausserpolitik aller Staaten entschärft werden kann.

85.072

Asylgesetz. Revision Loi sur l'asile. Révision

Siehe Seite 729 hiervor – Voir page 729 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 12. Juni 1986
Décision du Conseil des Etats du 12 juin 1986

A Asylgesetz Loi sur l'asile

Präsident: Zum Asylgesetz möchten einige Herren eine Erklärung abgeben.

M. Carobbio: Lors de la discussion dans ce conseil du projet de loi sur l'asile, notre groupe s'est battu, avec d'autres, pour l'adoption d'un texte de loi qui ne devait pas être en contradiction avec une politique d'accueil des réfugiés humaine et ouverte. Nous sommes d'avis que, face aux contraintes de toutes sortes qui touchent les milliers de réfugiés dans le monde, la Suisse ne peut pas adopter une attitude d'égoïsme national et de fermeture. Nous avons notamment dénoncé la tendance, sur un sujet aussi délicat, consistant à céder à la montée de la xénophobie.

Nous devons constater aujourd'hui que le texte de loi en votation constitue pratiquement une atteinte au principe d'une politique d'asile humanitaire et progressiste. Les diverses mesures adoptées par la majorité de ce Parlement ont pratiquement transformé la loi sur l'asile en une loi sur le refoulement des candidats à l'asile. Les dispositions concernant l'institution de postes frontières obligatoires à travers lesquels doivent transiter les candidats à l'asile, en particulier, constituent, à notre avis, des mesures contraires à la dignité de l'homme. En effet, de telles dispositions permettent de sélectionner arbitrairement les candidats. Nous considérons en outre comme une grave limitation aux droits des réfugiés, les dispositions prévues dans la loi qui simplifie la procédure d'audition des demandeurs d'asile, ainsi que toutes les mesures qui accroissent les pouvoirs de la police en matière de refoulement des demandeurs d'asile. Nous contestons, en particulier, les nouvelles compétences accordées au Conseil fédéral par le biais du nouvel article 9, premier alinéa, qui permettent l'adoption de mesures restrictives en la matière, également en temps de paix.

S. Robbiani: Il gruppo socialista non voterà la revisione della legge sul diritto d'asilo poiché abbiamo sempre considerato inutile la revisione. Je cite la prise de position du Parti socialiste et de son groupe parlementaire sur la politique d'asile faisant l'objet d'entretiens entre les partis gouvernementaux: «Selon l'avis du Parti socialiste suisse et du groupe, une nouvelle révision de la loi sur le droit d'asile ne s'impose pas en premier lieu, mais plutôt des mesures applicables. Tel est l'objectif inscrit dans nos propositions. Nous en avons d'ailleurs présenté 47, afin de mieux appliquer cette loi sans la vider de son esprit.»

Dunque abbiamo formulato una quarantina di proposte per applicare in modo ottimale la legge senza snaturarla. Per noi socialisti quello d'asilo è un dovere oltre che un diritto. Dell'asilo abbiamo approfittato quando i socialisti erano considerati pericolosi eversivi. L'asilo l'abbiamo offerto, e i pionieri del Movimento operaio svizzero, citerò soltanto Hermann Greulich, furono rifugiati politici. Anche nella storia recente, durante il periodo nazi-fascista, abbiamo esercitato il diritto-dovere d'asilo. Oltre 300 000 persone, e non 30 000 come attualmente, e senza leggi o grandi dispositivi burocratici e amministrativi, hanno trovato rifugio da noi. Di questa pagina, come voi, siamo orgogliosi. La revisione della legge non corrisponde alla nostra identità storica e alle esigenze attuali. I pieni poteri, la cantonalizzazione, l'entrata incanalata, la criminalizzazione dei respinti nella nostra valutazione diversa – abbiamo sentito da quella del gruppo radicale democratico – snaturano il diritto-dovere d'asilo. Per questo votiamo contro, e per questo il nostro congresso si pronuncerà sull'eventuale appoggio del referendum contro la legge, se dovesse venire lanciato.

M. Rebeaud: Les écologistes voteront également contre cette loi lors du vote final, pour les raisons qui viennent d'être invoquées. Nous avons indubitablement durci la loi sur l'asile et nos débats, tout comme le texte que nous

allons voter tout à l'heure, ont été passablement ambigus. Je ne voudrais pas faire de procès d'intention à l'Administration fédérale ni à M. Lüchinger, auteur de la motion qui est à l'origine de la révision de la loi, mais je pense que les déclarations d'humanisme, de correction et de respect de la notion d'asile qui ont été prononcées ne sont pas entièrement fiables. Un certain nombre de glissements dans les discours ont eu lieu, notamment chez ceux qui voulaient simplement rendre plus efficace la loi sur l'asile. A mon avis cette loi tend à devenir une loi pour la canalisation ou pour le refoulement de candidats à l'immigration. Je ne nie pas l'existence de problèmes, mais il y a une certaine ambiguïté dans cette loi.

Nous voterons contre cette loi, car ce qui est important c'est la pratique et aucune amélioration ne sera apportée quant aux abus qui existent déjà. En revanche, je suis convaincu que le malaise que nous avons ressenti dans cette salle serait décuplé en cas de débat populaire provoqué par une demande de référendum. Nous allons donc nous employer à demander à ceux qui veulent lancer le référendum d'y réfléchir sérieusement. Nous sommes convaincus, quant à nous, qu'un débat populaire aussi ambigu que celui qui a eu lieu ici aurait pour effet de rendre plus dure, plus redoutable, moins humaine la condition de ceux qui aujourd'hui attendent de l'administration une décision sur leur demande d'asile.

Voilà pourquoi, en nous opposant ici à cette loi que nous considérons comme inutile et peut-être même nuisible, nous ne nous associerons pas à la demande de référendum.

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	94 Stimmen
Dagegen	43 Stimmen

B
Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	95 Stimmen
Dagegen	39 Stimmen

C
Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes
Loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	121 Stimmen (Einstimmigkeit)
---------------------------------	---------------------------------

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Ständerat
Conseil des Etats

Schlussabstimmung
Vote final 20.6.1986

85.072

**Asylgesetz. Revision
Loi sur l'asile. Révision**

Siehe Seite 321 hiervor – Voir page 321 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 20. Juni 1986
Décision du Conseil national du 20 juin 1986

**A
Asylgesetz
Loi sur l'asile**

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	27 Stimmen
Dagegen	5 Stimmen

**B
Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der
Ausländer
Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers**

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	29 Stimmen
Dagegen	2 Stimmen

**C
Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des
Bundeshaushaltes
Loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer
les finances fédérales**

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	23 Stimmen
Dagegen	12 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral