

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



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

90.025 Asylverfahren. Änderung



On doit à M. Willy Spühler le premier rapport sur les relations de notre pays avec l'Organisation des Nations Unies et la signature par la Suisse du Traité de non-prolifération des armes atomiques.

Une fois la retraite venue, M. Spühler, en tant que président, a fait bénéficier la fondation Pro Helvetia et la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger de sa vaste expérience et de ses précieux conseils.

Doté d'une vive intelligence politique, M. Spühler, qui fut deux fois président de la Confédération (en 1963 et en 1968), a constamment observé dans son comportement une mesure, une sobriété qui marquaient aussi bien son abord que son éloquence et ses gestes. On le surnommait malicieusement le «Lord d'Aussersihl».

Celui qui nous a quittés était pénétré d'humanisme socialiste et de sentiment généreux. La clarté d'esprit et le courage sont parmi les qualités essentielles qui ont été reconnues à Willy Spühler, l'homme d'Etat. Le Parlement sera reconnaissant à Willy Spühler de ses efforts obstinés en vue d'inciter le peuple suisse à une meilleure ouverture d'esprit sur l'Europe et sur le monde.

A son épouse et à sa famille, je présente les condoléances émues du Conseil national et j'invite l'assistance à marquer quelques instants de recueillement à la mémoire du grand parlementaire et du grand ministre des affaires étrangères qui n'est plus.

*Der Rat erhebt sich zu Ehren des Verstorbenen von den Sitzen
L'assistance se lève pour honorer la mémoire du défunt*

Wahlprüfung und Vereidigung Vérification des pouvoirs et prestation de serment

Le président: Notre collègue M. Hermann Fehr, conseiller national, a adressé sa démission pour le 31 mai 1990. Son mandat de parlementaire fédéral était incompatible avec celui de membre du Conseil-Exécutif du canton de Berne, autorité dans laquelle il a été élu le 29 avril.

Je saisis cette occasion de remercier Monsieur Fehr du travail accompli en tant que conseiller national depuis 1983 et spécialement comme président de la Commission des finances. Je lui souhaite plein succès dans sa nouvelle tâche et lui adresse mes vœux de prompt rétablissement à la suite de son accident.

Nussbaumer, Berichterstatter: Das Büro hat die Wahl von Herrn Georges Eggenberger, heimatberechtigt in Grabs und Zürich, wohnhaft in Bern, geprüft. Herr Eggenberger ersetzt unseren Kollegen Hermann Fehr. Nach der Wahl unseres Kollegen Vollmer ist nun auf der Liste der Sozialdemokratischen Partei und der Gewerkschaften (Männer) Herr Eggenberger, Generalsekretär der PTT-Union und Präsident des Föderativverbandes, erster Ersatzmann. Der Regierungsrat des Kantons Bern hat ihn mit Beschluss vom 16. Mai 1990 als gewählt erklärt. Dieser Beschluss ist im Amtsblatt des Kantons Bern vom 30. Mai 1990 veröffentlicht worden. Das Büro hat festgestellt, dass bei Herrn Eggenberger keine Unvereinbarkeit mit dem Nationalratsmandat besteht. Herr Eggenberger war bis 1974 PTT-Beamter. Er ist in diesem Jahr aus dem Bundesdienst ausgetreten. Das Büro beantragt, die Wahl von Herrn Eggenberger zu validieren.

*Herr Eggenberger Georges wird vereidigt
M. Eggenberger Georges prête serment*

Le président: Monsieur le Conseiller national Eggenberger, le Parlement a pris acte de votre serment. En son nom je vous souhaite la cordiale bienvenue ainsi qu'une activité féconde. *(Applaudissements)*

Ordnungsantrag Euler – Motion d'ordre Euler

Le président: J'aimerais vous informer que la motion d'ordre Euler demandant que nous traitions l'objet 89.010, l'initiative

populaire «Limitons strictement l'expérimentation animale», au cours de cette session encore a été retirée. La Conférence des présidents de groupe a décidé de mettre cet objet à l'ordre du jour le mardi 19 juin, après le débat portant sur le code des obligations. Cet objet sera repris mercredi matin, le 20 juin.

90.025

Asylverfahren. Aenderung Procédure d'asile. Modification

Botschaft, Beschluss- und Gesetzentwürfe vom 25. April 1990
(BBl II, 573)
Message, projets d'arrêté et de loi du 25 avril 1990
(FF II, 537)

Le président: La Conférence des présidents de groupe avait prévu un débat organisé, mais les diverses propositions de non-entrée en matière obligent à revenir à la procédure traditionnelle.

A. Bundesbeschluss über das Asylverfahren

*Antrag der Kommission
Eintreten*

*Antrag Baerlocher
Nichteintreten*

*Antrag Scherrer
Nichteintreten*

Antrag Ruf
Rückweisung an den Bundesrat
mit dem Auftrag, innert kürzest möglicher Frist einen neuen dringlichen Bundesbeschluss vorzulegen, der eine restriktivere Revision des Asylgesetzes enthält und namentlich folgende Auflagen erfüllt:
1. Der Flüchtlingsstatus wird ausnahmslos nur echten, wirklich an Leib und Leben bedrohten Asylbewerbern gewährt.
2. Auf ein Asylgesuch wird nicht eingetreten, wenn der Gesuchsteller
– illegal eingereist ist;
– das Gesuch offensichtlich missbräuchlicherweise stellt, insbesondere zur Umgehung der Fremdarbeiterbeschränkungen, unter Verheimlichung seiner Identität oder aus anderen missbräuchlichen Gründen;
– offensichtlich asylunwürdig ist, namentlich wegen verwerflicher Handlungen, begangener Verbrechen oder der Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz.
3. Während des Asylverfahrens ist den Gesuchstellern die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit untersagt. Sie werden zur Deckung der von ihnen verursachten Kosten für gemeinnützige Arbeiten beigezogen. Die Unterstützung erfolgt ausschliesslich in Form von Sachleistungen sowie Gutscheinen für die persönlichen Bedürfnisse.
4. Die rechtskräftig abgewiesenen Asylbewerber sowie jene, auf deren Gesuch nicht eingetreten wurde, haben die Schweiz innerhalb kurzer Frist zu verlassen.
5. Die Gemeinden dürfen nicht zur Aufnahme von Asylbewerbern verpflichtet werden.
6. Die Aufnahme von anerkannten Flüchtlingen sowie die Gewährung von allfälligen anderen, auch befristeten Aufenthaltsbewilligungen für abgewiesene Asylbewerber ist unter Berücksichtigung der begrenzten Aufnahmekapazität unseres Landes zu beschränken und den jährlichen Einwanderungskontingenten anzurechnen.
Angesichts der ausserordentlich grossen – und weiter rapide ansteigenden – Einwanderung von Asylbewerbern wendet der Bundesrat bis zum Inkrafttreten des neuen dringlichen Bun-

desbeschlusses Artikel 9 des Asylgesetzes (Asylgewährung in Ausnahmesituationen) an und ergreift die zur Eindämmung des Zustroms erforderlichen Massnahmen.

B. Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge

Antrag der Kommission
Eintreten

Antrag Scherrer
Nichteintreten

Antrag Ruf
Nichteintreten

C. Bundesbeschluss über die Genehmigung einer Aenderung der Verordnung über die Zuweisung der Aemter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei

Antrag der Kommission
Eintreten

Antrag Scherrer
Nichteintreten

A. Arrêté fédéral sur la procédure d'asile

Proposition de la commission
Entrer en matière

Proposition Baerlocher
Ne pas entrer en matière

Proposition Scherrer
Ne pas entrer en matière

Proposition Ruf

Renvoyer le projet au Conseil fédéral en l'invitant à présenter dans les plus brefs délais un nouvel arrêté fédéral urgent modifiant de manière plus restrictive la loi sur l'asile et comportant notamment les éléments suivants:

1. Le statut de réfugié ne sera accordé, sans exception aucune, qu'aux seuls demandeurs d'asile réellement menacés dans leur existence et leur intégrité personnelle.

2. On n'entrera pas en matière sur la demande d'asile si le requérant

– est entré illégalement en Suisse;

– présente une demande visiblement abusive dans le dessein en particulier d'éluder les restrictions concernant les travailleurs étrangers en dissimulant son identité ou pour d'autres motifs abusifs;

– apparaît visiblement indigne de l'asile en raison notamment de crimes commis ou d'autres actes répréhensibles ou du fait qu'il a porté atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

3. Les requérants n'auront pas le droit d'exercer une activité lucrative pendant la durée de la procédure d'asile. Ils seront appelés à accomplir des travaux d'utilité publique en vue de couvrir les frais qu'ils auront occasionnés. L'assistance consistera uniquement en prestations en nature et en bons destinés à la satisfaction des besoins personnels.

4. Les requérants dont la demande aura été définitivement rejetée et ceux dont la demande était irrecevable devront quitter la Suisse dans les plus brefs délais.

5. Les communes ne pourront être tenues d'accueillir des demandeurs d'asile.

6. L'accueil de réfugiés reconnus comme tels et l'octroi, le cas échéant, d'autres permis de séjour, même temporaires, aux requérants dont la demande a été rejetée seront restreints compte tenu de la capacité d'accueil limitée de notre pays et les autorisations délivrées seront imputées sur les contingents annuels d'immigration.

Devant l'énorme afflux – sans cesse croissant – de demandeurs d'asile, le Conseil fédéral appliquera jusqu'à l'entrée en

vigueur du nouvel arrêté urgent l'article 9 de la loi actuelle sur l'asile (octroi de l'asile dans des circonstances exceptionnelles) et prendra les mesures propres à réfréner cet afflux.

B. Loi fédérale portant création d'un Office fédéral pour les réfugiés

Proposition de la commission
Entrer en matière

Proposition Scherrer
Ne pas entrer en matière

Proposition Ruf
Ne pas entrer en matière

C. Ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale

Proposition de la commission
Entrer en matière

Proposition Scherrer
Ne pas entrer en matière

M. Ducret, rapporteur: Pour saisir l'importance et la nécessité des modifications que le Conseil fédéral nous propose d'apporter à la loi sur l'asile, il nous faut avoir à l'esprit l'ampleur du phénomène que nous vivons. Au début des années septante, l'immigration dans les pays d'Europe occidentale était voisine de 1,2 million de personnes par an, les requérants d'asile n'étant qu'au nombre de 16 000 par an pour l'ensemble de l'Europe et de 1000 pour la Suisse.

En 1985, l'immigration régulière de ces mêmes pays atteignait une moyenne annuelle de 800 000 personnes, soit une régression sensible par rapport à la situation constatée quinze ans plus tôt. En revanche, le nombre des demandeurs d'asile était passé à 200 000 personnes, dont 9700 en Suisse. Quatre ans plus tard, le nombre des requérants d'asile dans les pays de l'OCDE est passé à 440 000, alors que dans notre pays il se situait à 25 000, en augmentation de 46 pour cent par rapport à l'année précédente.

Pour terminer avec les chiffres, le délégué aux réfugiés annonçait, il y a quelques jours, que les statistiques des quatre premiers mois de l'année 1990 permettaient de constater une nouvelle augmentation de 40 pour cent par rapport à l'année 1989, le nombre total des demandes de l'année en cours devant se situer vraisemblablement autour de 32 000.

On le sait, les raisons de l'inquiétante croissance de ce phénomène sont multiples. Indépendamment des conflits et des persécutions de toutes sortes qui sans cesse surgissent aux quatre coins du monde et qui peuvent justifier en tant que tels le dépôt d'une demande d'asile, d'autres facteurs entrent en ligne de compte. Outre les facilités de transport, l'un de ceux-ci, incontestablement le plus important, trouve son origine dans les restrictions en matière d'immigration adoptées par les pays occidentaux dès la fin des années 1970.

La procédure d'asile est devenue aux yeux de très nombreux migrants le seul moyen pour eux d'obtenir la possibilité de résider et de travailler légalement dans ces pays, voire même dans de nombreux cas, un instrument privilégié de l'immigration clandestine lorsque les mesures de renvoi ne sont pas exécutées avec toute l'efficacité souhaitable.

C'est ainsi que, très rapidement, cette procédure a été complètement dénaturée et que le droit qui la fonde a été détourné de son but, au point que sur les centaines de milliers de cas traités ces dernières années par les offices européens du Haut Commissariat pour les réfugiés seuls deux à cinq pour cent des requérants ont réussi à prouver qu'ils étaient réellement des réfugiés. Ce constat est d'ailleurs identique en Suisse puisqu'en 1989, le taux d'acceptation des dossiers d'asile se situe autour de cinq pour cent, alors qu'il était encore de 90 pour cent il y a vingt ans.

A cela, il faut encore ajouter que les lenteurs de la procédure administrative la rendent de plus en plus attractive, surtout

pour les demandeurs qui ne répondent pas aux conditions de la loi, mais qui trouvent là le moyen, même provisoire, d'exercer une activité lucrative aux revenus largement supérieurs à ceux qu'ils peuvent réaliser dans leur pays d'origine.

De ces différents constats, il faut malheureusement retenir que les pays européens, dont la Suisse, appliquent aujourd'hui une politique qui n'est pas à la mesure de l'importance de la situation. Il est nécessaire que nous ayons une approche globale de la question de l'asile qui dépende d'une part des conditions politiques, mais aussi économiques prévalant dans les pays d'origine des requérants, d'où le lien entre l'asile et le développement au sens large.

Mais il est aussi urgent que nous prenions des décisions politiques claires, réalistes, imaginatives, qui nous permettent de privilégier l'adoption de mécanismes appropriés de sélection et d'admission, de préférence à la politique du laisser-faire ou à celle d'isolement retenue par d'autres Etats.

Sur le plan international et indépendamment des efforts accrus qui doivent être entrepris pour améliorer les conditions politiques, économiques et sociales dans les pays d'origine des candidats à l'asile, il est absolument indispensable que les Etats européens intensifient leur concertation et harmonisent leurs procédures d'asile. A ce propos, permettez-moi de souhaiter que la Suisse, qui joue déjà un rôle particulièrement actif dans les consultations patronnées par le Haut Commissariat pour les réfugiés, soit également associée, au même titre que les autres pays de l'AELE, aux travaux des pays membres de la Communauté économique européenne visant à l'adoption de critères d'accueil communs et d'une procédure d'entraide destinée notamment à éviter que des demandeurs puissent successivement ou simultanément déposer des requêtes dans plusieurs pays.

Si la Suisse doit s'intéresser à ces discussions, c'est notamment pour éviter la pression qui s'exercera sur les pays non membres si l'Europe communautaire se dote demain de règles uniformes et surtout si ces règles sont de tendance restrictive, ce qui pourrait avoir pour effet que le flux des réfugiés se détourne vers des pays comme le nôtre.

Sur le plan interne, rares sont ceux qui remettent en cause les principes fondamentaux qui régissent notre droit d'asile. La Suisse se doit de poursuivre sa politique d'accueil des personnes victimes de persécutions et de leur accorder sa protection, conformément à sa tradition humanitaire et indépendamment de sa politique d'immigration et de main-d'oeuvre étrangère, qui relève d'une autre logique et exprime d'autres besoins.

Dès lors et dans l'attente d'une politique européenne commune en la matière, c'est en ce qui concerne le traitement des dossiers qu'un effort particulier doit être entrepris aujourd'hui de façon à éviter, autant que faire se peut, la multiplication des abus et surtout à permettre, dans le respect de la constitution, du droit des gens et des conventions internationales, le recours à une procédure aussi simplifiée que possible, avec peu de phases intermédiaires, qui se limitent à éclaircir le besoin de protection et à statuer sur ce dernier, tout cela au bénéfice de dispositions plus souples en matière d'organisation.

A cet égard, il est important de savoir que les facteurs de ralentissement de la procédure actuelle sont au nombre de cinq: la procédure en elle-même, en raison notamment des délais qu'elle implique, la capacité limitée de l'appareil administratif qui doit traiter les demandes, le nombre croissant de ces dernières, celui malheureusement très important des cas en suspens et, enfin, la capacité des cantons à absorber les cas qui leur sont attribués.

Il faut encore noter une dernière statistique se rapportant au sort réservé aux requérants après la procédure d'examen de leur dossier: 20 pour cent d'entre eux restent en Suisse, 5 pour cent au titre de réfugiés reconnus et 15 pour cent au bénéfice d'un permis humanitaire; 35 pour cent quittent spontanément le pays, 15 pour cent sont soumis au renvoi forcé, 30 pour cent enfin restent en Suisse pendant quelque temps avant de repartir vers d'autres pays, mais un nombre indéterminé d'entre eux, sans doute important, entrent dans la clandestinité et demeurent dans le pays de manière illégale.

Ainsi que le précise le Conseil fédéral dans son message, le projet de modification de la loi sur l'asile dont nous avons à

débattre aujourd'hui est le fruit d'un assez large accord réalisé au sein de la Commission d'experts constituée à cet effet en automne 1989. Ce consensus s'est du reste retrouvé dans la commission du Conseil national qui a accepté l'entrée en matière à l'unanimité moins une abstention, sans avoir toutefois la prétention de considérer, comme le Conseil fédéral du reste, que les modifications ou adjonctions apportées à la loi sur l'asile et à celle sur le séjour et l'établissement des étrangers constituent la panacée à même de résoudre tous les problèmes et toutes les difficultés de la problématique.

La manifestation de cette volonté s'est également révélée dans l'effort accepté par la commission, comme d'ailleurs par celle du Conseil des Etats qui a mené ses travaux à terme en l'espace d'un mois, soit dès la publication du message du Conseil fédéral du 25 avril dernier, de façon à permettre aux deux Chambres de se prononcer dans le courant de la présente session et à la loi d'entrer en vigueur dès le 1er juillet, soit avant les principaux afflux de requérants qui sont habituellement constatés à la fin de l'été ou dans le courant de l'automne de chaque année.

Si 69 amendements ont été proposés par les membres de la commission dans le cadre de ses travaux, les principes généraux qui sous-tendent le projet du Conseil fédéral ont été généralement approuvés. C'est ainsi, par exemple, qu'aucun des délais proposés aux différents stades de la procédure et qui ont pour but d'accélérer celle-ci n'a été remis en cause; pas plus d'ailleurs que la nécessité d'opérer dès le dépôt de la demande une distinction entre les cas clairement positifs, ceux qui sont indiscutablement négatifs et ceux qui exigent une instruction plus approfondie; pas plus enfin que l'introduction de préjudices pour celui qui contrevient aux dispositions de la loi en ne déposant pas formellement de demande, en dissimulant son identité, en falsifiant les moyens de preuve ou parce qu'il a déjà fait l'objet d'une décision négative sans rendre vraisemblable le fait que des événements nouveaux se sont produits.

Sur un plan général, les principaux points de controverse ont porté sur la détermination des autorités chargées de l'application de la loi, notamment lors de la procédure d'audition, sur la création d'une instance de recours indépendante de l'administration, sur l'établissement d'une liste de pays sûrs, les «safe countries», destinés à opérer un tri préalable des demandes et, enfin, sur le principe et la durée de l'interdiction de travail imposée aux requérants pendant l'instruction de leur dossier.

Nous aurons l'occasion de revenir sur ces principaux points de divergence lors de l'examen du projet article par article. D'ores et déjà, il est permis de dire qu'aucun d'eux, pas même celui qui a trait à la création éventuelle d'une instance de recours indépendante, ne semble justifier une opposition à l'effort qu'au travers des modifications de procédure qui sont proposées les autorités de notre pays se doivent d'entreprendre afin de répondre à la menace qui nous guette et au défi qui nous attend en cette fin de XXe siècle.

Ce n'est pas faire du catastrophisme que d'affirmer que la situation s'aggrave d'année en année. C'est le dur constat des chiffres et des statistiques. Il devient donc urgent d'empoigner le problème à bras le corps et de prendre des mesures efficaces et rationnelles qui ne remettent toutefois pas en cause les fondements éthiques de notre droit d'asile. La loi que nous allons voter exigera vraisemblablement dans les années à venir quelques correctifs et améliorations. Ce n'est pas une raison suffisante pour ne pas tenir compte, aujourd'hui déjà, de l'expérience que nous avons acquise et des modifications qu'elle appelle au plan de la procédure exclusivement, puisque le droit de fond n'est pas touché par ce projet.

Mühlemann, Berichterstatte: Wir stehen zum dritten Mal seit 1979 vor einer Revision des Asylgesetzes. Wir hatten 1983 die Revision von Bundesrat Friedrich, 1986 diejenige von Bundesrätin Kopp und jetzt diejenige von Bundesrat Koller. Diese Inflation von Gesetzesrevisionen ist bedingt durch die äusseren Umstände, durch die Flut der Asylbewerber, die unser Land in den letzten 10 Jahren überschwemmt hat. Nachdem wir Ende der siebziger Jahre noch je ungefähr 1000 Asylbewerber je Jahr hatten, übersteigt die Zahl im Jahre 1990 30 000. Es ist ein

schwacher Trost, dass das Ausland ähnliche Verhältnisse aufweist. Aber unsere Nachbarstaaten kennen eine Steigerung, die etwa das Achtzehnfache beträgt; wir haben eine Steigerung, die etwa das Dreissigfache ist. Das rückt uns in eine besondere Situation hinein. Die Steigerung wird noch durch den sogenannten Pendenzberg ergänzt.

Sie alle, die dabei waren, erinnern sich, wie Herr Bundesrat Friedrich in diesem Saal bewegt von der Kontrolle seines Berges berichtete, der 1983 auf 400 unerledigte Gesuche angestiegen war. Heute haben wir es mit 40 000 zu tun. Das ist eine bedeutende Steigerung innerhalb von sieben Jahren. Ähnliches gilt für die sogenannte Anerkennungsquote. Während wir im Jahre 1979 noch etwa 46 Prozent der Asylbewerber anerkennen konnten, sind es heute noch 5 Prozent.

Diese Tatsache hat den Bundesrat in einen Handlungsbedarf hineingezwungen. Herr Bundespräsident Koller hat zu Recht im vergangenen Jahr drei Massnahmen angeordnet: Erstens hat er mit unserem Einverständnis das Personal des Flüchtlingsdelegierten und der entsprechenden Rekursinstanz seines Departementes erhöht. Zweitens hat man versucht, im Rahmen der Grenzkontrolle durch Schwerpunktbildung im taktischen Dispositiv Verbesserungen bei der Abhaltung von Schleppern zu erreichen. Drittens hat Herr Bundespräsident Koller eine Expertenkommission eingesetzt, die in aussergewöhnlich kurzer Zeit die Vorarbeiten für die neue Botschaft geliefert hat. Allerdings hat diese Expertenkommission mit Rahmenbedingungen arbeiten müssen, denn wir wollen ja beispielsweise die Flüchtlingskonvention oder die Europäische Menschenrechtskonvention respektieren. Wir wollen auch eine Beschleunigung im Verfahren erzielen. Wir wollen auch klare Kompetenzen bei der Rekursinstanz. Wir wollen im weiteren dafür besorgt sein, dass europäisch eine gewisse Harmonisierung in der gesamten Asylpolitik erfolgen kann. Da wir alle über diese Ziele einig waren, hat diese Kommission entsprechende Auflagen entgegennehmen müssen.

Aus dieser Arbeit ist eine Vernehmlassung entstanden, die bei den Kantonen, aber auch bei den interessierten Verbänden, Organisationen und Instanzen weitgehend Zustimmung fand. Wir haben denn auch in der Kommissionsarbeit festgestellt, dass von links bis rechts mehrheitlich der Wille vorhanden war, diese dritte Asylgesetzrevision rasch über die Bühne zu bringen. Der Ständerat, der parallel dazu mit seiner Kommission getagt hat, hat ähnliches manifestiert.

Wenn wir uns nun an diese Revision machen, die zu einem dringlichen Bundesbeschluss führen soll, werden Sie feststellen, dass es sieben Fragenkomplexe sind, die uns beschäftigen werden.

1. Die Frage der sogenannten Triage: Der Bundesrat verzichtet auf eine Zulassungsprüfung, wie sie beispielsweise in Belgien und in den Niederlanden – und in viel schärferer Form in Japan oder in Kanada – praktiziert wird. Statt dessen wird das Triageverfahren differenziert gehandhabt. Es gibt den klaren Fall des Nichteintretens in Fällen, wo selbstverständlich der Asylbewerber kein Recht mehr hat, zum zweiten Mal anzutreten, wenn er ein erstes Mal abgewiesen wurde. Es gibt den Fall der Rückweisung, wo der Asylbewerber nicht glaubhaft machen kann, dass er tatsächlich bedroht wird. Es gibt aber auch den Fall des relativ raschen Verfahrens, wo es um sogenannte «Gewaltflüchtlinge» geht, die wir nach dem Prinzip des Non refoulement, Nichtzurückschiebung, nicht einfach in ein Land zurückführen können, wo sie bedroht sind. Und es gibt den wahrscheinlich normalsten Fall, wo wir Asylbewerber im Individualverfahren genauer überprüfen müssen. Dieses Verfahren führt dann eben zu einer etwas längeren Dauer. Die Idealdauer in der neuen Botschaft wird mit etwa drei Monaten angegeben, wobei man hier natürlich keine klare Frist setzen kann. Es kann durchaus sein, dass es auch sechs Monate dauern wird. Aber seien wir uns im klaren: Diese Fristen sind dann immer noch länger als viele vergleichbare Fristen im Ausland.

2. Die Kompetenzausscheidung zwischen dem Bund und den Kantonen: Es stehen sich zwei Meinungen gegenüber. Die eine glaubt, dass eine zentrale Lösung mit direkter Befragung durch den Bund besser wäre, und die andere glaubt, dass eine dezentrale Lösung mit Priorität bei den Kantonen eher Vorteile bringen könnte.

Wir haben gar keine Wahl mehr. Was uns bleibt, ist die Mittellösung. Wir müssen vom bisherigen System ausgehen, alles einsetzen, was uns zur Verfügung steht, nämlich die Befragungsinstanz der Kantone und auch die Direktbefragung durch den Bund. Diejenigen, die die Direktbefragung durch den Bund wollen, müssten eine Verdoppelung des Personalbestandes beim Flüchtlingsdelegierten anvisieren, eine völlig unpraktische und undiskutierbare Massnahme. Es wird deshalb darum gehen, Ihnen ein sehr differenziertes Verfahren beliebt zu machen, bei dem Kanton und Bund gemeinsam die Aufgabe lösen. Es ist ja psychologisch auch richtig, dass die Kantone, die mit dem Vollzug beauftragt sind, eingebunden sind in das Aufnahmeverfahren.

3. Die sogenannte Rekurs- oder Beschwerdeinstanz: Vom Bundesrat wird eine unabhängige Instanz vorgeschlagen, die offenbar die ganze Sache psychologisch entschärfen kann, die aber auch dazu beiträgt, dass ein Beschleunigungsverfahren eingeschlagen werden könnte. Der Streit geht hier um die Kann- oder die Muss-Formel. Der Bundesrat macht uns beliebt, dass man allmählich vom bisherigen ins neue System übergehen sollte, und will vorerst diese Institution sauber analysieren und dann detaillierte Vorschläge machen. Das scheint eine sinnvolle Lösung zu sein. Deshalb hat auch diese Kann-Formulierung Mehrheiten gefunden, wobei allerdings festzuhalten ist: Eine solche Rekursinstanz wird nie im luftleeren Raum arbeiten können, sondern politisch an den Bundesrat weisungsgebunden sein.

4. Die saubere Trennung zwischen Asylpolitik und Ausländerpolitik: Es geht nicht an, dass – wie bis anhin – ein Asylbewerber gleichzeitig sein Bewerbungsgesuch als Flüchtling und als ein Mensch, der eine Aufenthaltsgenehmigung in diesem Lande haben will, einreicht. Darum ist – Härtefälle ausgenommen – hier gesetzlich jetzt eine saubere Trennung vorgesehen.

5. Die Frage aller sogenannten sicheren Länder, bei denen man annehmen kann, dass bei einer Rückführung die Menschenrechte respektiert werden: Englisch spricht man hier von Safe countries.

Der Bundesrat wird keine Liste dieser sogenannten sicheren Länder anfertigen und publizieren. Das würde politisch viel zu viele Schwierigkeiten bereiten. Aber er wird sich vorbehalten, von Fall zu Fall solche Länder zu bezeichnen, um damit auch ganze Gruppen von Flüchtlingen abweisen zu können, wenn sie keineswegs in Gefahr geraten können.

6. Die Frage der Abhaltemassnahmen, die einen gewissen Stopp bewirken könnten, also beispielsweise ein Arbeitsverbot: Wir werden darüber streiten, ob dieses Arbeitsverbot drei oder sechs Monate dauern soll. In diesen Komplex hinein gehört auch die umstrittene Frage der Kinderzulagen für Asylbewerber, die immer noch im Verfahren stecken. Es ist eine Ermessensfrage, wie weit wir hier gehen können und inwiefern solche Massnahmen tatsächlich einen gewissen Stopp bewirken. Machen wir uns aber keine Illusionen: Es geht in vielem jetzt nur darum, eine gewisse Milderung im Notstand zu erreichen, ohne diesen radikal beseitigen zu können.

7. Der Vollzug: Wir haben festgestellt, dass das Vollzugsproblem schwer lösbar ist, auch deshalb, weil wir in einem föderalistischen Staat leben. Nicht alle Kantone gehen mit gleicher Rigorosität vor. Alle Versuche, hier die Kantone zu zähmen, sind immer wieder am Stolz der einzelnen Kantone gescheitert. Nichtsdestotrotz liegt ein Vorschlag für Sanktionen vor, bei denen etwa Kantone, die die Rückführung nicht durchführen, bestraft werden, indem man ihnen diese Asylanten dann an das sogenannte Fremdarbeiter- und Ausländerkontingent anrechnet. Das wird selbstverständlich Diskussionen geben, da wir ja hier in grundsätzliche Fragen hineinkommen.

Mit diesem dringlichen Bundesbeschluss lösen wir die Aufgabe nicht. Es sind Sofortmassnahmen, die wir ergreifen, um die mittel- und langfristigen Massnahmen einzuleiten. Etwa der Versuch, ein Erstasylabkommen mit den europäischen Nachbarstaaten abzuschliessen, so wie es im Europarat oder in der EG geplant ist. Es soll damit vermieden werden, dass ein Asylbewerber gleichzeitig in mehreren Staaten sein Gesuch einreichen kann. In dieses Kapitel gehört der Versuch der Ursachenbekämpfung in den Herkunftsländern der Asylanten.

Sie erinnern sich daran, dass hier wiederholt Vorstösse in dieser Richtung eingereicht worden sind.

Die Kommission schlägt ein Postulat vor, mit dem die Entwicklungszusammenarbeit in solchen Asylherkunftsländern an die Hand genommen werden soll. Es kann sich dabei um Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse oder um schulische Massnahmen handeln. Es können dabei bauliche Sanierungen in Betracht gezogen werden. Es können selbstverständlich auch politische Druckversuche im Bereiche der persönlichen und politischen Freiheitsrechte in Frage kommen. Wir bitten Sie, diese Art von langfristiger Hilfe sehr sorgfältig zu prüfen.

Schliesslich darf ich auf etwas Weiteres hinweisen: unsere Grenzkontrolle. Zwar hat der Bundesrat bereits eine verbesserte Handhabung in Angriff genommen. Aber wer an der Grenze lebt, weiss, dass hier noch Verbesserungen möglich sind.

Selbstverständlich sind wir keine Insel wie England, die gut kontrolliert werden kann. Aber unser Land hat natürliche Grenzen, die relativ gut überwacht werden können. Im Norden und Osten bildet der Rhein mit Ausnahme des Kantons Schaffhausen eine relativ klare Grenze. Im Alpenraum haben wir mit Ausnahme des Kantons Tessin auch relativ klare Couloirs. Etwas weniger ausgeprägt, aber auch feststellbar ist das im Jura. Es muss also möglich sein, durch eine Verstärkung des Grenzwachtkorps, durch eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit der Polizei bessere Resultate zu erzielen, denn über 90 Prozent der Asylbewerber kommen illegal über die grüne Grenze.

Vielleicht haben Sie den interessanten «NZZ»-Artikel des Chefs der Zürcher Fremdenpolizei gelesen, der vorschlägt, als weitere Sofortmassnahme ein Schubabkommen mit Italien zu treffen. Dann hätten wir mit allen vier Nachbarländern ein Schubabkommen, so dass wir das Gesetz des Non refoulement nicht mehr beachten müssten und einfach zurückschieben könnten.

Das sind Fragen, die es langfristig zu bedenken gilt. Dies ist die letzte Chance, um über ein Gesetz der Lage Herr zu werden. Wenn das nicht gelingt, hat der Bundesrat nur noch das Mittel des Notrechts. Ich darf Sie bitten, in konstruktiver Weise mitzuhelfen, dass die Konkordanzdemokratie nicht immer nur gepredigt, sondern auch durchgeführt wird.

Baerlocher: Ich beantrage Nichteintreten auf den Bundesbeschluss über das Asylverfahren. Trotz der scheinbar umstrittenen Vorlage und der allgemein vorherrschenden Auffassung, dass Korrekturen an den Verfahrensvorschriften wenig nützen bzw. nicht schaden, scheint es mir wichtig, Sie mit meinem Antrag auf ein paar wenige, meines Erachtens umstrittene Punkte der Revision aufmerksam zu machen.

Das erklärte Ziel des dringlichen Bundesbeschlusses soll die Verkürzung des Asylverfahrens sein. Dies war ja auch immer das erklärte Ziel der vorangegangenen zwei Asylgesetzrevisionen. Die Folgen waren jedoch meist, dass die administrativen neueingeführten Verfahrensschritte von den zuständigen Behörden nicht eingehalten werden konnten und dass andererseits damit eine Verschärfung des Asylverfahrens einherging, was im Rückgang der Asylanerkennungen – heute bei 4 Prozent – deutlich wird. Für Kurden besteht trotz der öffentlich bekannten Situation in dieser Region eine Anerkennungsrate von lediglich zwei Prozent.

Ein grundsätzliches Herangehen an die komplexen Flüchtlingssituationen wurde bis anhin immer in die Zukunft verschoben. So auch jetzt. Da wurde mit dem Strategiebericht ein politisches Grundlagenpapier erarbeitet, welches zu längerfristigen Lösungsansätzen führen würde. Der Bundesrat möchte andererseits mit seiner Botschaft zum dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren nur gerade die vordringlichsten Probleme im Asylbereich zu einer Lösung führen, an die er selber eigentlich gar nicht recht glaubt. Dieses konzeptlose Vorgehen ist nicht akzeptierbar. Dabei möchte ich nicht verkennen, dass mit der möglichen Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz unter anderem auch positive Punkte in der vorliegenden Revision enthalten sind. Dies müsste aber nicht nur mit einer Kann-Formulierung festgehalten werden.

Zum weiteren bedenklich ist auch das Tempo für die Aenderung des Asylrechts mit der kurzfristig angesetzten Vernehmlassung. Es war auf diese Weise den Leuten, welche an der Basis mit den Asylbewerbern arbeiten und die alltäglichen Probleme sehr gut kennen, nicht möglich, ihre Erfahrungen in die Vernehmlassung einzubringen. Es darf daher auch nicht verschwiegen werden, dass viele dieser Frauen und Männer zumeist aus kirchlichen Kreisen die Asylgesetzrevision ablehnen.

Diese dritte Asylgesetzrevision wird trotz der positiven Punkte zu einer Verschärfung des Asylverfahrens führen. Wir lehnen daher diese Asylgesetzrevision ab und erwarten vom Bundesrat, dass aufgrund des Strategieberichtes langfristige Massnahmen und die Bekämpfung der Fluchtursachen zu einem humanitären und den weltweiten Problemen angepassten Asylverfahren führen werden.

Die im neuen Asylverfahren vorgesehenen Massnahmen dürfen die Sorgfalt der Gesuchsprüfung nicht beeinträchtigen. Diesbezüglich bestehen aber meines Erachtens doch erhebliche Bedenken. So ist die Frist, die Befragung innert 20 Tagen nach Eingabe des Asylgesuchs vorzunehmen, ungünstig, da wir aus Erfahrung wissen, dass vor allem traumatisierende Erlebnisse wie Folter und Vergewaltigung nicht sofort ausgesagt werden. Ebenso sehr ist diese Frist zur Beiziehung eines Dolmetschers oder einer Dolmetscherin respektive von Vertretern oder Vertreterinnen der Hilfswerke zu kurz.

Eine der bedenklichsten Konsequenzen ist die Straffung des Beschwerdeverfahrens. So führen die vorgeschlagenen Verfahrensfristen im Beschwerdeverfahren in vielen Fällen zu einer Verunmöglichung der Beschwerdeführung. Dass der Beschwerde gegen Nichteintretensentscheide und die Verweigerung des vorläufigen Aufenthaltes die aufschiebende Wirkung entzogen werden soll, macht eine Beschwerde völlig wertlos. Der Bundesrat hat ja erklärermassen die Absicht, die Beschwerdeführung unattraktiv zu machen. Im Beschwerdeverfahren ist aber die aufschiebende Wirkung ein rechtsmässig wichtiger Teil des Verfahrens. Ebenso abzulehnen sind die vorgesehenen summarischen Entscheide und möglichen mündlichen Eröffnungen, so vor allem bei negativen Verfügungen und Entscheiden.

In der Revision wurden die besonderen Anliegen der Frauen völlig vergessen. Jede Gesellschaft, welche auf der Ungleichheit der Geschlechter beruht, bringt besonders frauenspezifische Fluchtgründe hervor. Hierzu gehören beispielsweise die oft grässlichen Sanktionierungen von Ehebruch oder von Missachtung von Kleiderzwängen oder die Passivität der Straforgane gegenüber Vergewaltigungen von Frauen.

Im Hinblick auf das völkerrechtliche Rückschiebeverbot, das Non-refoulement-Prinzip, muss das Wegweisungsverfahren einen eigenständigen Gehalt haben. Zu begrüssen ist die vorgesehene Beachtung der Nicht-rückschiebung im Wegweisungsverfahren. Ich möchte hier auf folgende Problematik aufmerksam machen: Jeder Flüchtling muss zur Begründung seines Asylgesuches negative Aussagen über seinen Herkunftstaat machen. Dies wird dann oft bei seiner Rückschiebung, wenn er als Asylsuchender erkennbar ist, so beispielsweise mit dem RR-Stempel, im Herkunftsstaat angelastet. Vielen Asylbewerbern aus der Türkei wurde dieser Tatbestand bei ihrer Rückkehr zum Verhängnis.

Aus all diesen Ueberlegungen möchte ich Sie bitten, meinen Nichteintretensantrag zu unterstützen.

Scherrer: Ich stelle Ihnen den Antrag, auf den Bundesbeschluss A, das Bundesgesetz B sowie den Bundesbeschluss C nicht einzutreten. Das Problem, vor welchem wir heute stehen, sind nicht nur die rund 40 000 unerledigten Asylgesuche, sondern es ist der steigende Migrationsdruck, welcher in Zukunft noch massiv zunehmen wird. Wir stehen erst am Anfang einer weltumspannenden Wanderungsbewegung, welcher mit der vorgesehenen Aenderung des Asylverfahrens nicht beizukommen ist. Hier kann nur über aussenpolitische Massnahmen – z. B. die Entwicklungshilfe – eine Lösung gefunden werden. Vergleichszahlen mit anderen europäischen Ländern zeigen, dass die Schweiz, bezogen auf Fläche und Bevölkerungszahl, ein Mehrfaches an Asylbewerbern auf-

nimmt. Auf eine entsprechende Frage der Auto-Partei in der Fragestunde hatte Bundespräsident Koller geantwortet, dass die hohe Zahl an Asylbewerbern in der Schweiz einerseits auf eine Verschärfung der Asylgesetze in andern europäischen Ländern, andererseits auf die besonders günstige wirtschaftliche Lage in unserem Land zurückzuführen sei. Dies ist der Grund, warum rund 70 Prozent aller Asylbewerber von vornherein nicht als Flüchtlinge im eigentlichen Sinn, sondern als reine Wirtschaftsflüchtlinge zu bezeichnen sind, welche kein Asyl erwarten dürfen. Die logische Konsequenz dieser Tatsachen muss sein, dass wir die Attraktivität der Schweiz als Wirtschaftsasylland vermindern.

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung wird dieses Ziel klar verfehlt. Die Grundlage für eine glaubwürdige Asylpolitik ist vorhanden. Mit einer Mehrheit von 67,3 Prozent hat das Schweizer Volk am 5. April 1987 mit der Annahme des Asylgesetzes dem Bundesrat einen klaren Auftrag erteilt. Aus mir unerklärlichen Gründen wird aber diesem klaren Volksentscheid nicht nachgelebt. Was heute not tut, ist nicht eine Aenderung und damit eine Verwässerung des vom Volk gutgeheissenen Gesetzes, sondern dessen konsequente Anwendung durch den Bundesrat. Mit der Aenderung des Asylverfahrens und der Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge werden Probleme in bekannter Manier verbürokratisiert und verbeamtet statt gelöst. Bei konsequenter Anwendung von Artikel 12 des Asylgesetzes müsste und könnte die Mehrheit der Asylgesuche unverzüglich erledigt werden. Es ist eine bekannte Tatsache, dass rund 70 Prozent aller Asylbewerber ihren Status als Flüchtling im Sinne von Artikel 12 nicht nachweisen können. Würde in diesen Fällen Artikel 21a des Asylgesetzes angewendet, welcher die Wegweisung verlangt, würden noch 30 Prozent aller Asylgesuche verbleiben, die innert drei Monaten erledigt werden könnten. Würde Artikel 13 des geltenden Asylgesetzes konsequent angewendet, welcher verlangt, dass Asylgesuche an einem vom Bundesrat bezeichneten Grenzübergang gestellt werden müssen, könnten alle illegal in die Schweiz eingereisten Asylbewerber unverzüglich wieder ausgeschafft werden. Statt dessen soll mit der Aenderung des Asylverfahrens auf die bezeichneten Grenzübergänge verzichtet und eine Einreise bei allen Grenzübergängen sanktioniert werden. Wir stehen heute vor der Entscheidung, dem Volkswillen endlich nachzuleben und den politischen Willen zu zeigen, das Asylproblem zu lösen, oder mit reiner Kosmetik so zu tun, als ob uns an einer Lösung gelegen wäre.

Wenn wir die vorliegende Aenderung im Asylverfahren gutheissen, verfehlen wir klar das Ziel, die Schweiz als Asylland weniger attraktiv zu machen. Die Konsequenz wird sein, dass wir aufgrund weiter steigender Asylantragszahlen eines Tages das Asylgesetz ausser Kraft setzen und die Grenzen schliessen müssen. Damit erweisen wir aber den wirklich Verfolgten, welche in unserem Land Aufnahme finden sollen, den denkbar schlechtesten Dienst.

Deshalb appelliere ich an Sie, meinem Nichteintretensantrag zuzustimmen.

Ruf: Ich habe Ihnen einen Rückweisungsantrag zu der Vorlage A mit präzisen Auflagen gestellt. Er ist heute morgen rechtzeitig eingereicht worden, liegt Ihnen jedoch leider noch nicht vor. Sie haben deshalb noch nicht davon Kenntnis nehmen können. Ich beziehe mich in meinen Ausführungen ausdrücklich auf den Text des Antrags und warte deshalb mit meiner Begründung zu, bis er verteilt ist. (*Le président: M. Ruf, votre proposition a été distribuée, je vous prie de rester à la tribune.*) Es handelt sich dabei nur um den Nichteintretensantrag zum Beschluss B; das viel Wesentlichere ist der Rückweisungsantrag zum Asylgesetz selbst, worin verschiedene konkrete Auflagen enthalten sind, von denen Sie zuerst Kenntnis haben müssen. Ich werde dann beide Anträge, die Rückweisung des Asylgesetzes und das Nichteintreten zum Beschluss B, miteinander begründen. Sie müssen Verständnis haben, dass es nicht sinnvoll ist, über etwas zu sprechen, wovon Sie keine Kenntnis haben.

Frau Bäuml: Für die SP-Fraktion möchte ich eingangs festhalten oder in Erinnerung rufen, dass der vorliegende und im

Schnellzugstempo behandelte Bundesbeschluss zum Asylverfahren durch den Ruf nach Notrecht von seiten der bürgerlichen Parteien ausgelöst wurde. Dieses Notrecht ist eine Altlast, wie ich das nennen möchte, aus der zweiten Asylgesetzrevision von 1986. Damals hat dieses hohe Haus hier dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, bei ausserordentlich grossem Zustrom von Gesuchstellern die Asylgewährung auszusetzen, selbst wenn damit internationale Konventionen verletzt würden. Eine Ungeheuerlichkeit, auf die sich der Bundesrat nicht einlassen möchte, obwohl die Asylbewerberzahlen drastisch zugenommen haben und obwohl dem Bundesrat von bürgerlichen Exponenten Führungsschwäche vorgeworfen wurde, weil er, anstatt durchzugreifen, eine Fachexpertenkommission einsetzte!

Die SP-Fraktion zollt Herrn Bundespräsident Koller die Achtung dafür, dass er damit die krude Abschreckungspolitik der letzten Jahre offiziell beendet hat.

Die Einsicht, dass allein mit Repression und Sanktionen die weltweite Migration und unsere schweizerischen Flüchtlingsprobleme nicht in den Griff zu bekommen sind, scheint Platz zu gewinnen. Und das ist für uns ein Hoffungszeichen in der schweizerischen Asylpolitik.

Mit dem Expertenentwurf tauchte für uns von der SP die unverhoffte Chance auf, zu retten oder zu erhalten und zu verstärken, was vor einem Dutzend Jahren mit dem Asylgesetz eigentlich beabsichtigt war, nämlich Verfolgten Schutz zu bieten. Genau darüber aber, wer verfolgt sei und Schutz verdiene, herrscht in der Schweiz eine tiefe Polarisierung.

Die Einstellungen sind vor allem durch drei Faktoren geprägt: erstens Unkenntnis darüber, was die Flucht- und Migrationsursachen eigentlich sind, zweitens eine gewisse Kleinstaat-Angst vor fremden Kulturen und drittens die bekannten konjunkturellen Schwankungen in unserer Wirtschaft.

Wenn es im Moment in der Asylpolitik relativ ruhig ist, so hängt das unter anderem damit zusammen, dass Asylsuchende gegenwärtig willkommene Arbeitskräfte einiger Branchen sind. Wenn sich diese Wirtschaftslage ändert, wird der latente Dissens vermehrt wieder hervorbrechen. In dieser asylpolitisch labilen Situation – denken Sie nur an die Meldungen des Tages über Brand- und Schiessanschläge auf Asylbewerber und ihre Unterkünfte! – erhält unserer Meinung nach das eigentliche Verfahren eine ausserordentlich wichtige Bedeutung. Je besser das Verfahren, desto tragfähiger der asylpolitische Konsens, desto weniger Klimavergiftung durch Unterstellungen und Vorwürfe bezüglich Willkür.

Um zu diesem Konsens beizutragen, haben wir von der SP den Expertenentwurf trotz einiger Bedenken begrüsst und uns einlässlich an den Kommissionsvorberatungen beteiligt. Wir stimmen daher dem Eintreten auf die jetzige Vorlage zu. Auch in der Detailberatung derselben werden wir uns für alles stark machen, was das Verfahren verbessert, und das ist unbedingt nötig. Das vorgeschlagene rasche und faire Verfahren darf nicht noch mehr auf die Beschleunigungsseite kippen. Wir wissen doch alle, dass das frühere Abschreckungs- und Sanktionenkonzept nicht gebracht hat, was es versprach. Umgekehrt halten wir ein Verfahren, das gleich zu Beginn alle Kräfte auf die sorgfältige Abklärung der Asyl- und Fluchtgründe und entsprechend gerechte Entscheide konzentriert, *per se* für aufwandentlastend und effizienter. Darum setzen wir uns mit Nachdruck dafür ein.

Den Migrations- und Fluchtursachen am angemessensten wäre vermutlich eine andere Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik unseres Landes, zum Beispiel gegenüber den «Asylbewerberproduzenten» wie der Türkei und ihrem Regime. Als flankierende Massnahmen zur Verfahrensreform bleibt dieses Postulat weiterhin wünschbar und auf der Liste. Jetzt jedoch geht es primär darum, etwas in das Verfahren zu investieren. Wir sind überzeugt, dass sich das lohnt, zum Beispiel die Einsetzung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz und die konsequente, sukzessive Verlagerung der Abklärungen und Entscheide in die eine kompetente Hand eines Bundesamtes, das wir beschliessen werden. Damit erreichen wir nämlich das Ende der rechtsunsicheren Aktenentscheide und die Straffung der verschiedenen Verfahrensvorgänge, die heute neben- und nacheinander existieren.

Wir bitten Sie, nicht länger irgendwelchen Global-Wunderlösungen in der Asylpolitik nachzuhängen, sonst erinnere ich Sie nur an das Allerweltheilmittel der Grenztore aus der letzten Revision. Wir bitten Sie, diesmal auf das Ziel rechtssicherer Entscheide hin zu legiferieren. Wir sind überzeugt, dass genau damit auch am besten Missbräuche bekämpft werden können und die Attraktivität der schweizerischen Hintertüren vermindert werden kann. Wir sind auf die Garantie aus, dass sich Verfolgung und Schutzgewährung entsprechen und – soweit als überhaupt möglich – in den Entscheiden decken. Wir dulden es nicht, dass daran politisch geschraubelt wird. Nicht aus Bosheit, sondern weil wir wissen, dass das à la longue nichts bringt, ausser vermutlich die nächste Revision in spätestens fünf Jahren.

Mme Pitteloud: Le groupe socialiste entre en matière sans enthousiasme sur cet arrêté urgent dans la mesure où il est toujours préférable de ne pas légiférer en urgence et dans la mesure aussi où cet arrêté concerne le problème des réfugiés et des émigrants au dernier stade de la chaîne: les causes de leur arrivée à nos frontières ne peuvent plus être modifiées. C'est pourquoi, en préalable, nous posons à nouveau la question: à quand un programme coordonné et conséquent, politique et économique vis-à-vis des pays producteurs de réfugiés?

En attendant cela, nous pensons, comme le Conseil fédéral, que cet arrêté n'est pas la solution aux problèmes d'asile qui touchent tous les pays européens, mais une tentative de mettre sur pied une procédure plus rapide et plus fiable que celle héritée de la deuxième révision et permettant aussi d'éviter le recours au droit d'urgence. Cette réponse rapide mais correcte sur le fond, nous l'appelons de nos vœux depuis longtemps. Je fais ici référence à nos réponses aux précédentes révisions de la loi. C'est pourquoi nous entrons en matière en appréciant également le nouvel état d'esprit apporté par M. Koller, conseiller fédéral, dans son département et le fait qu'il se soit entouré d'experts pour que ce projet soit conforme au droit et aux conventions internationales signées par notre pays.

La situation kafkaïenne héritée de la seconde révision et l'arbitraire qui a trop souvent régné en matière de décision ne doivent en effet rien à la fatalité. Et, contrairement à M. Baerlocher, nous pensons qu'une procédure selon un nouvel arrêté fédéral ne serait pas pire que la situation actuelle. Elle représente un moindre mal pour ceux qui sont attachés à une Suisse ouverte et, surtout, elle permet de discuter de points tels que l'instauration d'une instance de recours indépendante, ce qui est une revendication fondamentale des défenseurs du droit d'asile. Certes, l'arrêté contient un durcissement réel à plusieurs étapes de la procédure. C'est pourquoi nous regrettons vivement le recul qui s'est opéré entre l'avant-projet présenté en procédure de consultation et celui choisi par le Conseil fédéral. Nous pensons que, malheureusement, sur des points décisifs à nos yeux, la création d'une instance de recours indépendante et le retour à des auditions fédérales, la solution la moins bonne a été choisie; ce qui rend ce projet difficilement acceptable pour nous, car dans l'espoir de voir ces deux points aboutir, nous avons en effet passé sur bien d'autres aspects négatifs. Nous avons toujours réclamé une procédure rapide et préservant les droits du requérant qui est la partie la plus faible et nous pensons toujours que sans ces garanties minimum, une accélération et un tri rapide vont donner lieu à des erreurs qui, dans ce domaine vital s'il en est, devraient être l'exception.

Monsieur le Conseiller fédéral, j'aimerais que vous essayiez de vous mettre deux minutes dans la peau d'un étranger qui ne connaît ni notre langue ni notre culture et qui va se trouver confronté à la mise en pratique de cet arrêté. Vous avouerez que même s'il a toutes les bonnes raisons d'être accueilli chez nous, il joue cette possibilité sur le fil du rasoir et sur la bonne foi des fonctionnaires chargés d'appliquer la loi. C'est pourquoi plus important encore pour nous que le contenu de l'arrêté sera son application, et là, je vous lance un appel solennel, Monsieur le Conseiller fédéral: faites tout ce qui est en votre pouvoir pour que la procédure soit appliquée correcte-

ment et que les pratiques de votre administration changent. Nous ne sommes pas satisfaits des réponses fournies par M. Arbenz en commission. Elles sont en contradiction avec ce que rapportent les oeuvres d'entraide et les mandataires sur ce qui se passe réellement pour de trop nombreux dossiers. Si vous voulez obtenir un consensus et une politique d'asile moins polarisée, il faut une pratique humaine, correcte et marquée de bonne foi et nous attendons de vous des déclarations claires à ce sujet. A ce prix-là seulement, nous pourrions porter avec vous le poids de cette tâche impensable que représente le fait de trier des êtres humains et de leur accorder ou non l'entrée dans le «paradis helvétique».

Frau Nabholz: Namens der FDP-Fraktion beantrage ich Ihnen, auf die drei Bundesbeschlüsse A, B und C einzutreten. Wir stimmen grundsätzlich den Anträgen der Kommissionsmehrheit zu, mit Ausnahme der Artikel 18 Absatz 4, Artikel 21 Absatz 1 bis und Artikel 14a Anag. Bei diesen genannten Artikeln unterstützen wir die Kommissionsminderheit.

Der Umstand, dass wir innert weniger Jahre bereits zum dritten Mal eine Asylrechtsrevision vornehmen müssen, zeigt deutlich, unter welchem Handlungsdruck, aber auch unter welchem Erwartungsdruck wir stehen. Dabei ist es weniger die absolute Zahl der gegenwärtig in unserem Lande anwesenden Asylbewerber, die uns Sorge macht, als vielmehr die ungebremste und nicht unter Kontrolle zu haltende Zunahmetendenz. Es ist beunruhigend, feststellen zu müssen, dass von den rund 120 000 Asylgesuchen, die bei uns in den letzten zwanzig Jahren gestellt worden sind, ein Drittel allein auf die letzten beiden Jahre entfällt. Hinzu kommen die hinlänglich bekannten Missbrauchs- und Verschleppungsmöglichkeiten, die das bisherige Verfahren geboten hat und die dazu führten, dass trotz personeller und organisatorischer Massnahmen ein Pendenzberg von unerledigten Verfahren von über 40 000 Fällen entstanden ist.

Diese Tatsachen haben in der Bevölkerung, aber auch bei den mit den Asylbewerbern befassten Fürsorgebehörden zu einem gewissen Unmut geführt. Die Briefe, die wir dazu erhalten haben, sprechen für sich.

In den Kantonen, vor allem aber in den Gemeinden, herrscht zudem der Eindruck, man sei mit dem Asylproblem etwas allein gelassen. Nicht mangelndes Verständnis oder mangelndes Engagement für Menschen in Not manifestiert sich in den erwähnten Zuschriften. Spürbar ist vielmehr eine deutliche Besorgnis, ja oft auch Resignation ob der wachsenden Schwierigkeiten in der Betreuung und vor allem bezüglich der Unterbringung, die fast nicht mehr zu bewältigen sind.

Solche Signale müssen wir ernst nehmen. Sie haben weder mit Fremdenfeindlichkeit noch mit einer «Das-Boot-ist-voll-Mentalität» zu tun. Es sind Signale, die daran erinnern, dass unsere Asylpolitik im Interesse einer langfristigen Erhaltung unserer Asyltradition nicht ausgehöhlt werden darf.

Diese Tradition war und ist darauf ausgerichtet, den wirklich Verfolgten und unmittelbar Bedrohten Schutz zu gewähren. An dieser Grundkonzeption wollen wir festhalten. Nur so werden wir uns unsere Handlungsfreiheit erhalten, die allenfalls notwendig werden könnte, wenn unser Land eines Tages wieder mit einer riesigen Zahl wirklicher Flüchtlinge im Sinne des Asylgesetzes konfrontiert sein sollte. Mit anderen Worten: Asyl soll Asyl bleiben. Unser Land muss ein Zufluchtsort für politisch, religiös und ethnisch Verfolgte sein. Darauf und nur darauf müssen unser Asylrecht und das Asylverfahren ausgerichtet und zugeschnitten sein.

Wir wollen und können mit dem Asylrecht Flüchtlingstatbestände, nicht aber die Nord-Süd-Problematik und Einwanderungstatbestände lösen. So nachfühlbar die Not der Menschen in vielen Regionen der Welt ist, das Asylgesetz kann nie ein Instrument zur Lösung der daraus entstehenden Immigrationsprobleme sein. Hierfür sind ganz andere Massnahmen notwendig, sei dies im Bereiche der Menschenrechtspolitik, der Aussenwirtschaftspolitik, der verstärkten humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit in den Herkunftsländern.

Ich möchte in diesem Zusammenhang daran erinnern, dass die FDP schon seit Jahren auf die dringende Notwendigkeit ei-

ner internationalen Flüchtlingspolitik und einer intensiven europäischen Zusammenarbeit hingewiesen hat. Wir begrüßen daher die Initiative des Bundesrates bezüglich Abschluss eines Erstasylabkommens. Das alles sind indes Anstrengungen, die erst längerfristig greifen. Kurzfristig müssen wir uns deshalb mit dem dringlichen Bundesbeschluss behelfen.

Wir unterstützen alle Massnahmen, die der Beschleunigung des Verfahrens, einer erhöhten Legitimation der Entscheide, einer raschen Triage zwischen klar positiven und klar negativen Fällen und einem konsequenten Vollzug von Wegweisungsentscheiden dienen. Auch das gestraffte Verfahren ist ein rechtsstaatliches Verfahren, das eine sorgfältige Abklärung des Einzelfalles erlaubt und unseren völkerrechtlichen Verpflichtungen Rechnung trägt.

Wir begrüßen auch die Doppelstrategie des Bundesrates, die gleichzeitig der Beschleunigung des Verfahrens und der Attraktivitätsminderung der Schweiz als Einwanderungsland dient. Wir machen uns aber auch keine Illusionen darüber, dass diese Strategie greift, wenn nicht gleichzeitig alles daran gesetzt wird, dem Schlepperwesen und den illegalen Grenzübertritten einen Riegel zu schieben.

Eines erfüllt uns im Zusammenhang mit diesem Bundesbeschluss mit Besorgnis. Wir respektieren zwar die Motive des Bundesrates zur Schaffung einer unabhängigen Beschwerdekommission, wenn dadurch eine Beschleunigung des Verfahrens und eine bessere Akzeptanz der Beschwerdeentscheide erreicht wird. Wir sollten darüber aber nicht die politische Dimension der Asylentscheide völlig aus den Augen verlieren. Asylentscheide sind nun einmal keine gewöhnlichen Rechtsentscheide, sondern Entscheide mit staatspolitischen Implikationen. Asyl ist kein Rechtsanspruch des einzelnen, sondern das Recht des Staates, einem Verfolgten Schutz zu gewähren. Wir befürchten, dass dieses Konzept mit der Einführung einer unabhängigen Beschwerdekommission ins Wanken geraten könnte.

Die Beschwerdekommission führt zweifellos zu einer Verrechtlichung des Verfahrens. Eine richterliche Instanz kann aber unseres Erachtens nicht die politische Verantwortung für die künftige Asylpraxis tragen. Zu denken ist etwa an Asylgesuche von Diktatoren, die höchste staatspolitische Probleme mit sich bringen könnten. Ich darf in diesem Zusammenhang an das kritische Votum des Experten, Professor Hailbronner, in der Kommission erinnern. Er hat davor gewarnt, dass der humanitäre Aspekt eine zu starke rechtliche Dimension gewinnt. Er hat auf eine ganze Reihe von europäischen Staaten hingewiesen, die den sogenannten Status-B-Flüchtling kennen, eine Kategorie humanitärer Flüchtlinge; die Staaten müssen nun zurückbuchstabieren. Es sollte uns hellhörig machen, dass diese Länder wieder den politisch verantwortlichen Instanzen die Kompetenz zur Aufnahme humanitärer Flüchtlinge übertragen haben. Professor Hailbronner hat deutlich davor gewarnt, dass eine unabhängige Instanz eine Entwicklung fördern könnte, die man allenfalls nicht mehr steuern kann.

Wir bitten Sie deshalb, Herr Bundespräsident, um Ausführungen zu den Intentionen des Bundesrates bei der konkreten Ausgestaltung der unabhängigen Rekurskommission. Was wollen Sie vorkehren, um zu vermeiden, dass gruppendynamische Ereignisse zu einer Praxis führen, die weder sachlich noch politisch annehmbar wäre? Ist ein Entscheid dieser Kommission rein rechtlicher Natur, oder besteht Spielraum für eine politische Beurteilung, wenn zum Beispiel, wie erwähnt, ein ausländischer Despot um Asyl nachsuchen würde?

Ich danke Ihnen für die Beantwortung dieser Frage, und in diesem Sinne bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Hess Peter: Die CVP hat im Jahre 1985 in Näfels ein Manifest mit dem Titel «Für eine menschenwürdige Asylpolitik der Schweiz» verabschiedet. Ich durfte bereits damals den Standpunkt unserer Fraktion in dieser Frage darlegen. Wie ich feststellte, könnte ich die Grundsätze dieses Manifests – aber auch meines Referats – ohne grosse Aenderungen übernehmen und hier erneut vortragen.

Die Ausgangslage und die Begleitumstände sind mehr oder weniger die gleichen. Geändert haben sich nur die Zahlen. Doppelt so viele Asylgesuche werden heute pro Jahr einge-

reicht, und rund 40 000 Asylgesuche waren Ende 1989 gegenüber rund 20 000 vor fünf Jahren unerledigt. Andererseits herrscht heute vielerorts Mut- und Ratlosigkeit, ist es doch trotz einer Gesetzesrevision und trotz erhöhter Mitarbeiterzahlen bei Bund und Kantonen nicht gelungen, die steigende Zahl von Asylgesuchen innert nützlicher Frist zu meistern. Wenn wir nun erneut zu einer Gesetzesrevision Zuflucht nehmen, so müssen wir uns Rechenschaft geben, dass wir die letzten Möglichkeiten ausschöpfen, um über eine weitere Straffung des Verfahrens eine Entlastung herbeizuführen. Das bedeutet gleichzeitig, dass wir mit dieser Gesetzesvorlage nicht übertriebene Erwartungen wecken dürfen, denn Verfahrensänderungen können nur Symptombekämpfung sein. Die Ursachen der jüngsten Migrationsbewegung werden dadurch nicht behoben.

Ich nehme die Gelegenheit wahr, die Grundsätze und Ziele unserer Flüchtlingspolitik aus der Sicht der CVP kurz in Erinnerung zu rufen. Unsere Flüchtlingspolitik muss sich auch bei erschwerten Bedingungen nach der humanitären Tradition unseres Landes und dessen Verpflichtung zur Wahrnehmung und Förderung der Menschenrechte und Menschenwürde richten. Verfolgte sollen in der Schweiz aufgenommen werden und Schutz erhalten. Bedrohte sollen bei uns so lange Schutz finden, bis eine Rückkehr in ihr Heimatland vertretbar wird. Umgekehrt – das wurde bereits mehrfach betont – darf das Asylrecht nicht als Instrument der Arbeitssuche und Arbeitsvergabe missbraucht werden.

Wir sind uns der Not vieler Armutsflüchtlinge und Arbeitssuchender durchaus bewusst. Wir müssen auch hier Hilfe leisten, doch Unterstützung aus diesen Motiven darf nicht über das Asylrecht geleistet werden. Es gilt, die Ursachen gezielt anzugehen, weshalb die CVP das Kommissionspostulat einhellig unterstützt.

Bei der Ausgestaltung ihrer Flüchtlingspolitik haben Gesellschaft und Staat auch die Anliegen, Sorgen und Bedürfnisse der eigenen Bevölkerung zu berücksichtigen. Aufgrund unterschiedlicher Ansichten und Interessenlagen ergeben sich Widersprüche und Spannungen in der Flüchtlingspolitik. Wir unterstützen daher eine sachliche Information der Einwohner der Schweiz in Asyl- und Flüchtlingsfragen. Eine offene und wahrheitsgemässe Information soll die Solidarität der Einwohner der Schweiz mit Verfolgten und Schutzsuchenden stärken. Offene Information soll auch über schwierige Fragen und unliebsame Vorkommnisse in der Asylpolitik stattfinden.

Aus diesen beiden Maximen unserer Flüchtlingspolitik lassen sich folgende konkrete Postulate ableiten: Eine Einengung des Flüchtlingsbegriffs oder der Ruf nach Notrechtmassnahmen stehen für uns trotz stark erhöhten Gesuchzahlen nicht zur Diskussion. Das Asylverfahren muss auch bei erschwerten Bedingungen rechtsstaatlichen Grundsätzen genügen. Rechtsstaatlich vertretbar sind andererseits aber auch zeitlich verkürzte Entscheidungswege, denn es liegt im Interesse der Asylbewerber selbst, dass sie rasch über eine Anerkennung als Flüchtling Bescheid erhalten.

Die Entscheidungskompetenzen sollen – nach unserer Auffassung – beim Bund bleiben, wobei den Kantonen bei der Entscheidenvorbereitung eine noch erhöhte Bedeutung zukommt. Diese Aussage ergibt sich aus der Erkenntnis, dass heute sowohl beim Bund wie bei den Kantonen kompetent und effizient wirkende Verantwortliche in Asylfragen tätig sind, deren Erfahrungen es weiterhin zu nutzen gilt. Als Gegengewicht zur vorgeschlagenen Straffung des Asylverfahrens stellen wir uns heute hinter die Schaffung einer verwaltungsunabhängigen Beschwerdeinstanz. Auch wenn wir dabei aus Gründen der Flexibilität der Kann-Formel den Vorzug geben, erwarten wir, dass diese neue Rekurskommission innerhalb von zwei bis drei Jahren eingesetzt wird.

Grosse Bedeutung messen wir dem konsequenten Vollzug rechtskräftiger Wegweisungsverfügungen zu. Dabei unterstützen wir die Gewährung von Rückkehrhilfe, vor allem wenn Asylbewerber freiwillig in ihre Heimat zurückkehren. Das Gelingen der jüngsten Bestrebungen wird schliesslich entscheidend von der verstärkten Zusammenarbeit unter den europäischen Staaten abhängen. Wir begrüßen es deshalb, dass der neue Asylbeschluss bereits auf die zu erwartenden Entwicklungen auf europäischer Ebene ausgerichtet ist.

Im Lichte dieser Grundsätze und Postulate nimmt die CVP-Fraktion zu den vorgeschlagenen Massnahmen wie folgt Stellung: Wie bereits in der Kommission werden wir auch in der Detailberatung primär der Mittellinie des Bundesrates folgen. Wir tragen dabei der Erkenntnis Rechnung, dass in diesen asylpolitisch rauheren Zeiten ein breit abgestützter Konsens erforderlich ist. Wir begrüßen es, dass zahlreiche bisher unbestimmte Vorschriften – wie zum Beispiel die Mitwirkungspflicht der Asylbewerber oder die Stellung der Hilfswerkvertreter – präziser umschrieben und Erfahrungen der Praxis gesetzlich verankert werden, was die Rechtssicherheit erhöht. Wir begrüßen die gesetzliche Verankerung der Aufgaben der Empfangsstelle. Ziel müsste es sein – wie wir kürzlich in der «Neuen Zürcher Zeitung» lesen konnten –, in Zusammenarbeit mit den Hilfswerken die Arbeiten in der Empfangsstelle dahingehend auszubauen, dass möglichst viele sogenannte klare Entscheidungen bereits in der Empfangsstelle getroffen werden können. Ich denke an Nichteintretensentscheide sowie an klar positive oder klar negative Entscheide.

Bei Artikel 15 lehnen wir für die Anhörung zu den Asylgründen sowohl die reine Bundeslösung gemäss Antrag Pitteloud wie auch die Kantonalisierung gemäss Antrag Segond ab. Auch wenn die bisherige Praxis der Kantone beim Vollzug von Wegweisungsverfügungen nicht zu befriedigen vermochte, lehnen wir bei Artikel 18 eine Pönalisierung der Kantone, die die Wegweisungsverfügungen nicht vollziehen, aus föderalistischen Gründen mehrheitlich ab. Wir sind mit dem Arbeitsverbot während der ersten drei Monate einverstanden, wobei wir uns aber einem massvollen Einsatz von Asylbewerbern – zum Beispiel für gemeinnützige Arbeiten – nicht verschliessen werden. Schliesslich werden wir uns einhellig dafür aussprechen, dass der Bundesbeschluss als dringlich erklärt wird.

Ich möchte es am Schluss meiner Betrachtungen nicht unterlassen, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Delegierten für das Flüchtlingswesen, den Asylverantwortlichen in den Kantonen sowie auch unseren Grenzorganen für ihre verantwortungsbewusste Pflichterfüllung unter erschwerten Bedingungen verbindlich zu danken. Von ihnen, mehr als von den gesetzlichen Massnahmen, wird es schliesslich abhängen, ob es gelingt, Ziel und Geist der neuen Regelung zum Tragen zu bringen.

Seiler Hanspeter: Die Entwicklung im Asylwesen erfüllt immer mehr Bürgerinnen und Bürger mit immer mehr Besorgnis. Die Flüchtlingsströme wachsen in kaum erwartetem Ausmass an, und der Asylgesuchsberg wurde in den letzten Monaten wohl eher höher als kleiner. Die vom Delegierten für das Flüchtlingswesen in der Presse gemachten Äusserungen, im Asylwesen sei eine Entspannung, eine Beruhigung eingetreten, entspringen wohl eher einem gewissen Zweckoptimismus, wenn nicht gar einem an sich verständlichen Wunschdenken. Es gibt bekanntlich auch Situationen, in welchen sich hinter Ruhe nach aussen nicht sichtbarer Explosivstoff verbirgt.

Ich begegne auf meinem Arbeitsweg viermal täglich Asylbewerbern verschiedener Nationalität. Unwillkürlich stellt man sich dabei jeweils die Frage nach dem Warum. Warum sind sie in unser Land gekommen? Meines Erachtens lassen sich in einer Grobeinteilung drei Gruppen unterscheiden, wobei ich mich auch auf die Ansichten eines anerkannten Kenners des internationalen Asylwesens stütze. Es gibt erstens die einzelnen oder die kleinen Gruppen, die sich Diktaturen verschiedener Art widersetzen und sich deshalb zur Flucht entschliessen. Auf diesen Personenkreis ist unser Asylgesetz zugeschnitten; diese Personen sollen in unserem Land – wohl niemand bestreitet dies – Platz finden. Eine zweite Kategorie Asylbewerber verlässt ihr Land, weil sie sich in einer punkto allgemeiner Sicherheit unangenehm bis prekären Lage befinden, ohne dass ihnen direkte Gefahr droht. Dass Westeuropa, insbesondere die Schweiz, und nicht einfach die naheliegenden Nachbarländer als Destination gewählt werden, hängt zu einem Teil wohl mit der Aussicht auf eine Einkommensverbesserung zusammen. Die wohl umfangreichste Gruppe aber ist die dritte. Es sind Leute, die durch Mitteilung (z. B. via Telefon) von bereits in der Schweiz Weilenden über die Möglichkeiten der Asylgesetzgebung und die Wirtschaftslage orientiert wor-

den sind und die wissen, dass man in der Schweiz temporär oder auf die Dauer leben und arbeiten könnte, dass die Chance dazu jedenfalls so klein nicht ist. Die sinkende prozentuale Anerkennungsquote ist ein klares Indiz dafür, dass die Zahl der Asylbewerber dieser Kategorie stark im Steigen begriffen ist.

Ich wage eine rechnerische Prognose, die sich auf die bisherige Entwicklung und Tendenz abstützt: Würde man an unserer Asylgesetzgebung nichts ändern, die Abwicklung des Verfahrens mit denselben Fristen, mit gleichviel Personal und in gleichbleibendem Tempo durchführen, müsste man im Jahr 1995 mit annähernd 60 000 neuen Asylbewerbern rechnen.

Wir meinen, dass es so nicht weitergehen kann und nicht weitergehen darf. Eine Revision, und zwar eine rasche Revision, ist dringend. Unser Land darf nicht zur europäischen Asylinsel werden. Dabei gilt es vor allem – darin stimmen wir mit Herrn Bundespräsident Koller überein –, die Attraktivität der Schweiz zu verringern. Die wirtschaftliche Attraktivität – wir wollen uns nichts vormachen – wird zwar weiterhin bestehen bleiben. Um so wichtiger scheint es uns, dass wir sie dort verringern, wo wir sie direkt bestimmen und beeinflussen können, also in der Gesetzgebung, d. h. konkret im Asylverfahren.

Wir haben dies erstens im Interesse derjenigen Asylbewerber zu tun, die tatsächlich unseres Schutzes und unserer Hilfe bedürfen; zweitens im Interesse des Asylbegriffes, der humanitären Idee an sich. Diese Idee nämlich darf nicht durch ungenügende, der Situation nicht gerecht werdende Verfahren verwässert und damit abgewertet werden. Drittens aber dürfte es auch im Interesse all jener Asylbewerber liegen, deren Gesuche nicht bewilligt werden können. Lange, mehrere Jahre dauernde Verfahren lassen in ihnen falsche und unerfüllbare Hoffnungen aufkeimen, schliesslich doch bleiben zu können. Ist das wirklich eine gute Politik? Jeder Gesuchsteller hat nicht nur das Recht auf faire, sondern auch auf rasche Gesuchsbehandlung.

Die Qualität und die Wirksamkeit eines Gesetzes messen sich in der Regel an dessen Vollzug. Wenn wir bereit sind, auf diese Revision und damit auf die Vorlagen A, B und C einzutreten, erwarten wir, dass der Vollzug dann wirklich auch klappt, dass die Attraktivität unseres Landes im Bereich der Verfahrensabwicklung abnimmt, dass keine Bestimmungen aufgenommen werden, die das raschere Abwickeln, einen raschen und fairen Entscheid wiederum verschleppen, dass man auf internationaler Ebene wirkt und dass schliesslich auch flankierende Massnahmen im Sinne der Ursachenbekämpfung getroffen werden. In diesem Sinne unterstützen wir auch das Kommissionspostulat.

Ein weiteres Abgleiten in die Illegalität, ein sich verstärkendes Polarisieren, das letztlich niemandem etwas bringt, muss verhindert werden. Den kommunalen Behörden ist der Asylgesetzbau zu erleichtern. Sie, die Gemeinden, haben schliesslich auszulöffeln, was ihnen der Gesetzgeber Bund einbrockt.

Das Asylgesetz wird innert weniger Jahre zum dritten Mal revidiert. Die bisherigen Revisionen brachten ganz klar das gewünschte Ergebnis nicht. Wenn jetzt zum dritten Mal korrigiert wird, müssen die neuen Bestimmungen greifen, das heisst, z. B. zur Attraktivitätsverminderung und zum Abbau des Gesuchsberges und zum Beschleunigen des Verfahrens wirklich beitragen. Das Gesetz muss sichtbare Verbesserungen der heute unbefriedigenden Situation zeitigen, wenn unsere parlamentarische Gesetzgebungsarbeit tatsächlich glaubwürdig bleiben soll.

Wir schliessen uns in den meisten Punkten den Kommissionsanträgen an, werden aber in der Detailberatung zu einzelnen Vorschlägen noch Stellung nehmen und zum Teil andere Ansichten vertreten. Treten wir nun aber ein, beraten und beschliessen wir, damit den Worten diesmal auch wirklich Taten folgen können.

M. Gros: Avec nos relations avec les pays de la Communauté européenne, notre politique d'asile constitue certainement l'un des grands défis que nous aurons à relever ces prochaines années. Selon que nous serons capables ou non de maîtriser ce problème, nous pourrions continuer d'assumer cette

tâche humanitaire traditionnelle de la Suisse ou, au contraire, nous soulèverons tant de sentiments de rejet et de xénophobie au sein de la population, que toute politique d'accueil raisonnablement généreuse ne pourrait que céder le pas à une attitude fondée sur une émotivité pas forcément très reluisante. Le défi est d'autant plus difficile à relever que les causes de l'émigration des requérants d'asile se sont profondément modifiées en dix ans. Plus qu'à la fuite hors d'un pays en raison de persécutions politiques, on assiste aujourd'hui à un phénomène migratoire mondial des pays pauvres vers les pays riches.

Force nous est de constater que notre loi sur l'asile n'est plus adaptée à ces nouvelles données, elle qui a été élaborée à une époque où quelques centaines de requérants fuyant des régimes dictatoriaux venaient réclamer l'asile politique en Suisse. Il faut donc en premier lieu saluer la volonté du Conseil fédéral d'avoir permis au Département de justice et police de distraire quelques forces de la futile querelle des fiches pour s'occuper enfin de problèmes fondamentaux comme celui-ci et nous proposer quelques solutions sous la forme de cet arrêté fédéral urgent.

Le groupe libéral estime qu'il est non seulement souhaitable, mais absolument indispensable d'entrer en matière et d'accepter cet arrêté. La situation dans laquelle nous nous trouvons l'impose. Quelle est cette situation? Une augmentation annuelle des arrivées de requérants d'environ 45 pour cent; une capacité de traitement des dossiers qui atteint à peine la moitié des entrées; 40 000 dossiers en attente; une difficulté croissante pour les cantons d'assumer leurs tâches, notamment dans le domaine du logement; un agacement de la population de plus en plus perceptible; enfin la renaissance de groupuscules racistes qui vont jusqu'à passer aux actes. Une reprise en main s'impose.

La révision qui nous est proposée va dans le bon sens et plusieurs éléments positifs sont à souligner. Le groupe libéral tient à en mentionner quelques-uns: le renforcement de l'obligation de collaborer du requérant à la constatation des faits; la non-entrée en matière sur des cas visiblement infondés; une plus claire séparation entre la politique d'asile et la politique d'immigration; la création d'une instance de recours indépendante, même si la réalité des chiffres nous impose de nous poser la question de savoir si cette option est encore réaliste; la possibilité donnée à l'office fédéral de retirer l'effet suspensif d'un recours; la reconnaissance implicite des réfugiés de la violence par la voie de l'admission provisoire. On pourra de la sorte résoudre bien des cas douloureux, notamment celui des Libanais. L'établissement par le Conseil fédéral d'une liste «safe countries» tenue régulièrement à jour permettra à notre pays de se prémunir contre les exportations de chômage. Tous ces points vont dans la bonne direction et le groupe libéral les soutiendra.

Il est une question plus fondamentale qu'il convient de se poser. La révision que nous nous apprêtons à voter peut-elle nous apporter la maîtrise de notre politique d'asile? Certes le texte que nous avons sous les yeux va bien dans le sens d'une accélération de la procédure et d'un découragement des migrants économiques, mais son application sera difficile. Il est inutile de se le cacher. Trouvera-t-on le personnel nécessaire pour traiter, même d'une manière accélérée, l'ensemble des dossiers? Les 40 000 cas encore en attente d'une décision ne vont-ils pas constituer une entrave insurmontable au traitement des nouveaux dossiers? La question n'est pas aussi incongrue que cela. Rappelons que depuis l'entrée en vigueur de la première loi, le 1er janvier 1981, nous avons connu cinq modifications de la loi ou de son ordonnance qui n'ont pas apporté de solution au problème que connaît notre pays. Il n'est donc pas certain du tout que cette révision soit la bonne, ce d'autant que le Conseil fédéral prévoit qu'avec cette révision 21 000 demandes pourront être traitées actuellement, alors que l'on en attend, en 1990, entre 32 et 36 000.

Le groupe libéral ne veut pas jouer les Cassandre et il tentera cette nouvelle expérience. Mais il considère que celle-ci constitue une dernière chance donnée à notre politique d'asile. Les propositions que nous soutiendrons lors de la lecture article par article visent toutes à nos yeux une plus grande efficacité.

Nous pensons notamment à la possibilité de déléguer la compétence des décisions aux cantons, selon la minorité Second, à l'article 15. Nous y reviendrons en temps utile.

Pour ce qui est des dossiers en attente, l'initiative cantonale de Fribourg nous permettra à nouveau de revenir sur l'opportunité d'une solution d'ensemble, seul moyen de repartir d'un bon pied avec la nouvelle procédure.

Enfin, le groupe libéral est d'avis que cette révision ne doit pas nous empêcher de poursuivre une réflexion en profondeur sur notre politique future d'asile. Si les mesures votées aujourd'hui devaient se révéler moins efficaces que nous l'espérons, la situation serait catastrophique si la Confédération était prise de court. Il s'agit donc dès maintenant de faire preuve d'imagination, d'étudier toutes les possibilités d'action, même en dehors de la législation actuelle, qui nous permettront de sauvegarder notre tradition d'accueil. Essayons une fois de ne pas nous contenter d'adapter une loi d'après les conditions passées, mais d'avoir une vision prospective. Il faudra se demander, en particulier, si la meilleure manière de régler le problème de l'asile résidera toujours dans la voie législative et juridique ou si, accorder l'asile ne devrait pas redevenir un simple acte humanitaire d'un pays vis-à-vis de personnes persécutées. Il faudra se demander si l'afflux de requérants qui a depuis longtemps cessé d'être conjoncturel pourra être contenu en persistant dans le traitement individuel des dossiers. Il faudra enfin analyser sérieusement si la mise en place de la loi sur l'asile n'a pas été en partie la cause de nos soucis actuels et s'il ne faudrait pas en revenir à une situation plus proche de celle qui prévalait avant 1979. Nous sommes actuellement dans une situation qui menace la stabilité de notre pays en favorisant l'émergence de mouvements à caractère xénophobe et violent. Il s'agit à très court terme de rétablir la confiance en la capacité des autorités de maîtriser la situation.

C'est dans cet esprit que le groupe libéral vous demande d'entrer en matière sur ces arrêtés et de rejeter les propositions de MM. Baerlocher, Ruf et Scherrer.

Frau Stocker: Die grüne Fraktion hat einstimmig Eintreten auf den Asylbeschluss beschlossen, wenn auch schweren Herzens; denn eigentlich ist es eine unerträgliche politische Verantwortung, der wir hier gerecht zu werden versuchen. Unerträglich sind die Realitäten weltweit, unerträglich die Fakten bei uns, und unerträglich ist unsere politische Hilflosigkeit.

Die Realitäten weltweit sind unerträglich; denn wir wissen, dass die Hälfte der Menschheit in Unterdrückung lebt, verfolgt wird an Leib und Leben; Hunger und Armut werden zunehmend auch zur Bedrohung an Leib und Leben. Müssten wir also unseren Flüchtlingsbegriff nicht grundlegend überarbeiten? Wozu wäre ich offengestanden nicht auch bereit, wenn ich wüsste, dass meine Kinder Hunger hätten? Legal oder illegal, ich würde auch auf Wanderschaft gehen, wie kalt es in der Schweiz auch immer werden möge.

Die Fakten bei uns sind unerträglich. Dass wir Boden, Wohnungen, Arbeit und Lebensraum zunehmend werden teilen müssen, löst Emotionen aus, die wir für überwunden gehalten haben. Sie führen zu Handlungen, die uns erschüttern, zu Gewalt, die vom schwelenden Feuer nur allzu schnell zum Brand – im übertragenen und im wirklichen Sinn des Wortes – werden kann, heissen die Orte nun Oberiberg, Rorschach, Freiburg oder Zürich.

Unsere politische Hilflosigkeit ist unerträglich; denn wir haben keine Rezepte, nur Anfragen an uns selbst, aneinander. Wir wissen, dass sich sehr vieles auf dieser Welt ändern müsste, wollten wir die Migrationsfrage lösen. Vor allem wir selbst müssen uns und unsere Art ändern, mit den doch beschränkten Ressourcen auf diesem Planeten umzugehen.

Ich weiss, heute geht es nicht um Grundsätze, heute geht es um das Verfahren. Wir akzeptieren das. Wir ändern das Verfahren und versuchen also, etwas weniger ungerecht zu sein. Mehr kann es nicht werden, aber immerhin das. Wir akzeptieren, dass mehr zur Beschleunigung des Verfahrens getan werden muss, aber auch für mehr Legitimationskraft der Entscheide. Aber gerade das darf uns nicht davon dispensieren, grundsätzlich über die weltweiten Zusammenhänge der Mi-

grationsfrage und der Rolle der Schweiz vor- und nachzudenken.

Die grüne Fraktion versichert den Bundesrat ihrer engagierten Zusammenarbeit im Rahmen der Strategiediskussion. Wir lassen uns auf die Verfahrensdiskussion ein und unterstützen in fast allen Anträgen den Bundesrat soweit nur möglich. Das heisst, die Menschenrechtsgrundsätze und das Non-refoulement-Prinzip müssen absolut gewährt werden. Unerlässlich sind für uns dabei die unabhängige Beschwerdeinstanz und die Einhaltung des Beschwerderechts.

Aus grundsätzlichen Überlegungen bekämpfen wir allerdings die Safe-country-Doktrin.

Wenn wir in der Detailberatung die Verfahrensfrage en détail besprechen, bleibt eine grundsätzliche Frage im Raum stehen: Humanität ist keine Idee, auch nicht eine Idee der Schweiz. Humanität müsste ein Tätigkeitswort werden. In vielen Briefen, die Sie im Hinblick auf diese Session erhalten haben, sind diese Sorgen genau artikuliert worden. Ich halte das für ein Zeichen, dass sich viele Bürgerinnen und Bürger noch nicht von diesem Staat verabschiedet haben, sondern bereit sind, sich zu engagieren in einer auf die Dauer angelegten Aufgabe. Zurzeit laufen Prozesse, in denen solche Menschen der Illegalität bezichtigt werden. Sie werden der Humanität angeklagt.

Ich kenne die rechtsstaatlichen Bedenken, die jetzt sofort ins Feld geführt werden. Nur, angesichts der Grösse der Probleme, angesichts der Anschläge gewisser Kreise, angesichts der Ueberängstlichkeit unserer satten Gesellschaft habe ich das Gefühl, wir müssten mehr kreative Phantasie und konkretes, persönliches Engagement gebrauchen und deswegen niemanden vor Gericht ziehen, und zwar heute nicht und in Zukunft nicht. Ich weiss, dass das nervt und stört. Aber wenn wir uns nun konzentriert auf das Verfahren einstellen, soll das nicht geschehen, ohne dass ich hier stellvertretend für meine Fraktion all denjenigen danke, die sich um der Humanität willen vor Gericht ziehen lassen, aber auch den Kolleginnen und Kollegen in den Hilfswerken, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fremdenpolizei und den Beamtinnen und Beamten der Bundesstellen. Es ist eben manchmal leichter zu zweifeln, es ist leichter, grosse Worte im Mund zu führen, und es ist vor allem verdammt viel leichter, immer zu schimpfen, als die alltägliche Sisyphusarbeit auszuführen, nämlich zu versuchen, gerecht zu sein in einer durch und durch ungerechten Welt.

Ich glaube, wir hier im Parlament sind es gerade diesen Engagierten auf allen Ebenen schuldig, dass wir zwar wohl zu einem rascheren Verfahren kommen, aber auch zu einem mit mehr Legitimationskraft, und das liegt jetzt in unserer Hand.

Die grüne Fraktion bittet Sie, jetzt Ihren Beitrag dazu zu leisten.

Günter: Unsere Fraktion steht dieser Revision skeptisch gegenüber. Nicht etwa, weil es keine Probleme gäbe; die Probleme sind da, sie nehmen zu. Sie nehmen zu, weil wir in einer Welt der Kommunikation leben und man halt auch in anderen Teilen der Welt merkt, dass bei uns Ruhe und Frieden herrschen, während bei ihnen Despotie, Hunger, Elend, Arbeitslosigkeit, Korruption, Terror und Folter an der Tagesordnung sind. Verschlimmert wird diese Situation dadurch, dass wir seit Jahren an dem Problem herumlaborieren und uns nie richtig aufrufen können, gemeinsam mit anderen Demokratien, gemeinsam mit anderen gutsituierten Ländern an die Wurzel des Übels zu gehen, und zwar mit Einsatz, Risikobereitschaft und Erfolgswillen.

Die Situation könnte sich nur durch ein Umdenken verbessern, und zwar müssten wir die Definition, was wir unter Wohlstand zu verstehen haben, weiter fassen. Wir müssten lernen, dass wir langfristig nur glücklich und zufrieden, ja auch reich sein können, wenn die Ungleichgewichte und die Ungerechtigkeiten in der Welt abnehmen. Aber der Herr Bundespräsident wird uns gleich wieder sagen, um diese Probleme zu lösen, fehle uns die Zeit.

Ich bin jetzt in elf Jahren das vierte Mal mit dabei, für ein Asylgesetz Paragraphen erfinden zu helfen, immer unter Zeitdruck. Am besten war es 1979, zu Beginn, da hatten wir noch am meisten Zeit. Jetzt kommen wir noch unter zusätzlichen

Druck. Man wird uns in der Debatte sagen, die Kommission des Ständerates habe schon die Kommissionsbeschlüsse des Nationalrates beraten – die warten im Stöckli nicht einmal mehr, bis wir im Nationalrat beraten haben. Sie beraten bereits unsere vorbereitenden Kommissionsbeschlüsse. Ich höre schon, wie man dann bei jedem Abänderungsantrag sagt, die ständerätliche Kommission habe dem zugestimmt, und wenn wir jetzt wieder etwas veränderten, gebe es eine Differenz, und dann würden wir in dieser Session nicht fertig. Mit anderen Worten: Wir können die reflektive Wirkung des Zweikammersystems nicht ausschöpfen.

Dafür schöpfen wir die juristischen Feinheiten aus. Wir geben das ganze Verfahren nicht in eine Hand, nämlich in die des Bundes. Man versucht, die verunglückte Kantonalisierung noch ein Stück weit zu retten; doch alles wird nichts nützen. Der Asylbewerber, der sich einen Anwalt leisten kann, wird in Zukunft hier bleiben können, und derjenige, der das nicht kann, wird immer sicherer in den Fallstricken unseres Gesetzes zu Fall kommen. Wie soll sich ein einfacher Kämpfer gegen ein Terrorregime oder ein einfacher Bauer aus irgendeinem Elendsgebiet mit unseren juristischen Feinheiten auskennen?

Die Heuchelei ist gigantisch. Ganze Wirtschaftsbereiche leben inzwischen von den Asylbewerbern. Ich denke vor allem an die Restaurants und Hotels in Gebieten ohne Tourismus und deshalb auch ohne Saisonniers.

Die Entlastung im Asylbereich, von der Herr Arbenz spricht, kommt doch eher daher, dass der gigantische Mangel an Arbeitskräften durch die Asylbewerber etwas gelindert wird, die beschäftigt werden – sei es legal oder schwarz – und dadurch nicht mehr herumstehen müssen; deshalb sind alle viel zufriedener.

Uebereilt versuchen wir heute, Aktivismus zu demonstrieren. Warum stimmt dann unsere Fraktion beim Eintreten überhaupt zu? Es hat zwei Gründe:

1. Die unabhängige Beschwerdekommision stellt juristisch gesehen einen Vorteil dar.
2. Die unselige Grenztorlösung verschwindet endlich wieder. Da richte ich ein Wort an Herrn Bonny. Wir haben ihm damals schon gesagt, das sei eine Bieridee – entschuldigen Sie den Ausdruck, aber das war es wirklich –, doch die freisinnige Fraktion hat das durchgezogen; jetzt wird diese Lösung richtigerweise wieder abgeschafft.

Es wurde gewarnt, man solle mit dieser Gesetzesrevision nicht falsche Hoffnungen wecken. Aber genau das machen wir. Im Dringlichkeitsverfahren peitschen wir eine Lösung durch; das Volk wird denken, es sei eine grundsätzliche Lösung, und das ist ein Fehlschluss. Unsere Beschlüsse werden keinen Einfluss auf den Zustrom an Asylbewerbern haben, weil wir nicht an die Wurzel des Übels gehen. Unsere Fraktion versucht, einen konstruktiven Beitrag zu leisten mit der Minderheitsmotion über die Ursachenbekämpfung mittels internationaler Zusammenarbeit, in diesem Fall mit der Türkei, einem der «Hauptlieferanten» der Asylbewerber. Früher konnte sich die Türkei immer darauf berufen, dass sie die Gefahr aus dem Osten abwehre; so hat der Westen grosszügig über diese Menschenrechtsverletzungen hinweggesehen aus lauter Angst vor den Despoten im Osten. Mit der Veränderung im Ostblock ist diese Begründung glücklicherweise nichtig geworden – aber dafür müssten wir jetzt schauen, dass in der Türkei wirklich Demokratie einkehrt.

Die LdU/EVP-Fraktion wird Ihnen zum vierten Mal dieselben Lösungen vorschlagen:

1. Das ganze Verfahren gehört in eine Hand, nämlich in die des Bundes.
2. Die Beschwerdekommision muss kommen.
3. Die Nachkontrolle bei abschlägigen Verfahrensentscheidungen muss eingeführt werden.
4. Die Aussenpolitik und die Wirtschaftspolitik müssen vermehrt im Hinblick auf eine grundsätzliche Lösung eingesetzt werden.
5. Die gewinnorientierte Schlepperei muss bekämpft werden. Dazu eine kurze Bemerkung: Dieser Rat hat es vor genau einem Jahr abgelehnt, im Geschäftsbericht ein LdU-Postulat aufrechtzuerhalten, das die Schlepperei bekämpfen wollte.

Bundesrat Koller hat damals gesagt, es sei nicht mehr nötig, man habe die Sache im Griff. Wie sehr man sie im Griff hat, das haben Sie heute vernommen.

Die LdU/EVP-Fraktion überlegt sich ernsthaft, ob wir im Wissen um die komplizierten und zähen Verhandlungsabläufe im Rat nicht am Schlusse dieser Debatte eine Motion für eine grundsätzliche Revision des Asylgesetzes einreichen sollten. Vielleicht hätte man dann einmal wirklich Zeit, zu den Ursachen vorzustossen und eine grundsätzliche Therapie zu beschliessen. Die endgültige Zustimmung zu den vorliegenden drei Vorlagen, behalten wir uns vor, je nach dem, was Sie beschliessen. Sollte der Rat nur juristische Straffungen vornehmen und repressive Beschlüsse fassen, behalten wir uns vor, die ganze Vorlage am Schluss abzulehnen.

Im Moment beantragen wir Ihnen, darauf einzutreten.

Allenspach: 1. Aufgrund der Erfahrungen wissen wir, dass derzeit über 90 Prozent der Asylbewerber kein Schutzbedürfnis wegen drohender oder bereits erfolgter Verfolgung nachweisen können. Diese neue Kategorie der sogenannten Wirtschaftsfüchtlinge zwingt uns, die Asylgesetzgebung enger zu definieren. Es ist verschiedentlich betont worden, die Attraktivität der Schweiz für Wirtschaftsfüchtlinge müsse reduziert, das asylrechtliche Verfahren beschleunigt und abgewiesene Asylbewerber müssten zum Verlassen der Schweiz veranlasst werden. Diese Asylgesetzrevision setzt den Willen der Behörden aller Stufen und der Verwaltung zum Handeln und zum konsequenten Vollzug voraus. Auch dann, wenn humanitäre Organisationen sich widersetzen. Auch dann, wenn Kantone eine andere Politik verfolgen möchten. Auch dann, wenn einzelne Arbeitgeber meinen, mit Asylbewerbern die drängenden Personalprobleme lösen zu können.

2. In den letzten Wochen ist der Eindruck entstanden, die ursprünglichen Ziele der Revision würden wieder verwässert. Früher wollte man innert dreier Monate über die Gesuche entscheiden; so steht es noch in der Botschaft. Dann sprach man von maximal sechs Monaten, und heute sagen manche, es könne auch länger dauern. Instrumente nützen nichts, wenn es am Willen fehlt, sie zu gebrauchen. Diese Gesetzesrevision bietet wahrscheinlich die letzte Chance, Schranken gegen den Ansturm von Wirtschaftsfüchtlingen zu errichten.

3. Der Bundesrat begeht eine Gratwanderung. Mit der Möglichkeit, ganze Gruppen ohne Einzelprüfung kollektiv vorläufig aufzunehmen und ihnen trotz fehlender Asylwürdigkeit während Monaten und Jahren Aufenthalt und Arbeit in der Schweiz zu gestatten, provoziert der Bundesrat in bestimmten Fällen geradezu den Zustrom von Wirtschaftsfüchtlingen. Diese bundesrätliche Kompetenz in Artikel 14a Absatz 5 des Anag kann unter Umständen das ganze asylrechtliche Verfahren unterlaufen. Es wäre nicht hinzunehmen, wenn diese Gesetzesrevision auf dem Umweg über eine bundesrätliche Ermächtigungsklausel den Zustrom von Wirtschaftsfüchtlingen aus bestimmten Ländern und Regionen geradezu fördern würde, obwohl ihr eine andere Stossrichtung vorgezeichnet ist.

Mit der Asylpolitik darf die von einer breiten Volksmehrheit getragene Ausländergesetzgebung nicht unterlaufen werden. Die Asylpolitik darf uns nicht zwingen, uns von den traditionellen europäischen Rekrutierungsländern abzuschotten. Die Asylpolitik darf dem Asylbewerber und dem vorläufig Aufgenommenen nicht mehr Rechte geben, als unser Ausländerrecht jenen Ausländern verleiht, die als Saisoniers und als Jahresaufenthalter in der Schweiz arbeiten. Hier müssen dem Asylrecht klare Grenzen gesetzt werden.

Nur unter diesen Voraussetzungen kann ich dieser Revision zustimmen.

Blocher: Ich erlaube mir, auf den Ernst dieser dritten Asylgesetzrevision hinzuweisen. Ich weiss nicht, ob man sich im Parlament dessen bewusst ist. Es ist vom Präsidium der Kommission gesagt worden, der Grund für die dritte Revision seien «äussere Umstände». So leicht dürfen wir es uns im Parlament und darf es sich auch der Bundesrat nicht machen: Das stimmt nicht.

Wir haben dem Volk versprochen – wir mussten ja an verschiedenen Veranstaltungen antreten –, dass mit der zweiten Asylgesetzrevision Asylrechtsmissbräuche verhindert werden können. Auf die bangen Fragen, was bei noch viel mehr Zuwanderung geschehe, haben wir – Bundesrat und Parlamentarier –, Herr Hess, auf Artikel 9 verwiesen. Das haben wir dem Volk versprochen. Ich habe es versprochen; Sie alle auch. Jetzt geht es nur noch um die Frage: Wie viele Male kann man dem Volk etwas versprechen, ohne es einzuhalten? Wir machen es jetzt zum dritten Mal, und vielleicht machen wir eine vierte Revision. Jemand hat sie bereits vorausgesagt.

Es wird in diesem Saal darauf hingewiesen, dass die Schweiz Zufluchtsort von an Leib und Leben Verfolgten sein soll; das ist selbstverständlich. Aber den zweiten Auftrag haben wir bis jetzt nicht erfüllt. Unsere andere Gesetzgebung wird nämlich über das Asylrecht unterlaufen. Ich anerkenne die Bemühungen des Bundesrates, nochmals einen Anlauf über das Parlament zu nehmen. Aber wenn ich diese Verwässerungsübungen sehe, glaube ich nicht, dass die Bemühungen Erfolg zeitigen werden. Ich habe die Fremdenpolizei gefragt, ob ihr das Instrumentarium genüge oder nicht. Die Antwort war ziemlich klar: Es wird sich nichts ändern. Das ist nicht sehr hoffnungsvoll.

Nun haben sich Vertreter bereit gefunden und gesagt: Wir stellen einen Nichteintretensantrag oder einen Antrag auf Rückweisung. Das nützt gar nichts; das nützt nochmals nichts!

Der Bundesrat hat die Verantwortung übernommen, dieses Problem zu lösen. Er will es nicht im geltenden Asylrecht lösen, obwohl das möglich wäre. Er macht einen dringlichen Bundesbeschluss. Also müssen wir dem Bundesrat zustimmen – er muss ihn ja dann auch anwenden –, sonst wissen wir wieder nicht, wer die Verantwortung trägt. Wenn ihn der Bundesrat erfolglos anwendet, müssen wir zu restriktiveren Massnahmen schreiten.

Wir befinden hier über Paragraphen; die Lasten und die Sorgen tragen andere. Gehen Sie in die Gemeinde, gehen Sie in die Kantone, gehen Sie zu den Polizeikörpern! Es gibt noch andere Volksschichten. Wenn wir dieses Problem nicht lösen, werden wir bei der kleinsten Rezession ganz böse Erscheinungen haben. Wir können dann nicht anderen die Schuld zuschieben, die Schuld tragen dann die, die das Problem nicht gelöst haben, und das sind wir. Das ist der Ernst der Situation. Dass wir das Problem nicht im Griff haben, sehen Sie auch am Bundesbudget, das für das Asylwesen ungefähr eine halbe Milliarde vorsieht. Das ist beinahe gleichviel wie die ganze Flüchtlingsorganisation der Uno. Für 40 000 Asylanten in einem vollbeschäftigten Staat! Irgend etwas kann hier nicht stimmen! Etwas stimmt hier an den Verhältnissen nicht. Was stimmt nicht? Der Ansatzpunkt ist falsch. Der Ansatzpunkt muss bei der Einreise liegen und nicht bei der Bewältigung der Gesuche. Asylsuchen darf nicht interessant sein! Wir dürfen und müssen dafür sorgen, dass ein Verfolgter hier ohne Verfolgung bleiben kann. Aber noch interessant machen darf man diesen Aufenthalt nicht, sonst geht es schief!

Nichteintreten auf die Vorlage bringt nichts. Rückweisen bringt auch nichts. Ob Zustimmung etwas bringt, ist fraglich. Aber wenn wir mit diesem Gesetz nicht durchkommen, bleibt nur noch der Artikel 9. Wir sind für allfällige schlechte Stimmungen in unserem Volk verantwortlich.

Dreher: Das schönste Asylgesetz nützt nichts, wenn der politische Wille, es anzuwenden und durchzusetzen, fehlt.

Wir haben am 5. April 1987 mit überwältigendem Mehr der Revision des geltenden Asylgesetzes zugestimmt.

Die folgenden Zahlen sprechen für sich und zeigen die Führungsschwäche, Führungslosigkeit, Rückgratlosigkeit, welche in dieser Asylpolitik herrschen: 1987 hatten wir noch 10 913 illegale Einwanderer, sogenannte Flüchtlinge. Sie können die Terminologie selber wählen. Am 1. Januar 1988 tritt das revidierte Gesetz in Kraft, und wir haben 16 726 Flüchtlinge, also rund 60 Prozent mehr. Im Jahre des Herrn 1990 rechnet man mit 32 000 potentiellen neuen Mitbürgern. So geht es nicht.

Die Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951, die hier bemüht wird, basiert ganz und gar auf den Flüchtlingsverfahren.

rungen vor, während und nach dem Zweiten Weltkrieg. Sie hält ausdrücklich fest, dass das Asylrecht, der Flüchtlingsstatus, für Personen Anwendung findet, die wegen ihrer Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Ueberzeugung in ihrem Heimatland verfolgt werden. Nur das. Wirtschaftliche Ueberlegungen haben keine Rolle gespielt. Kein einziger Signatarstaat der Genfer Flüchtlingskonvention konnte sich damals vorstellen, dass mit Düsenflugzeugen ein Asyltourismus rund um die Welt stattfinden würde, sonst wären von den Signatarstaaten die entsprechenden Vorbehalte gemacht worden.

Die Praxis, die wir haben, entspricht nicht dem, was wir seinerzeit unterzeichnet haben. 1948 gab es die DC-4 im Transatlantikflug, das wissen Sie, mit Zwischenhalt in Shannon und Gander. Das war die Wirklichkeit. Kein Mensch dachte, dass aus Zaire, aus Sri Lanka, aus der Türkei dereinst Masseninvasionen in die Schweiz stattfinden würden.

Der Flüchtlingsbegriff ist somit ganz klar auf politische Flüchtlinge zu limitieren, so wie es in der Konvention steht. Alles andere, wirtschaftliche Nachteile, arme, unzureichende Verhältnisse in den Herkunftsländern, ist nicht zu hören. Es gibt auch arme Europäer. Es gibt arme Italiener, arme Deutsche, arme Oesterreicher, die alle liebend gern in der Schweiz arbeiten würden, aber nicht kommen dürfen, weil der Bundesrat sagt – es sind jetzt genau 20 Jahre seit der Schwarzenbach-Initiative vom 6./7. Juni 1970 –, er wolle den Ausländerbestand stabilisieren. Wir weisen Europäer zurück, wir geben ihnen nicht die Möglichkeit, hier zu arbeiten, wir bringen unsere Wirtschaft in allergrösste Schwierigkeiten, insbesondere das Gastgewerbe, und machen auf der andern Seite die Türe auf für Einwanderer aus exotischen Ländern, denen es einzig und allein darum geht, hier zu arbeiten und Kinderzulagen zu kassieren. Das ist ein Missbrauch, das ist inakzeptabel!

Natürlich würde ein Nichteintreten oder eine Rückweisung auch nichts bringen, da bin ich mit meinem Herrn Vorredner absolut einverstanden. Was es braucht, ist Führungswille, der Wille, diese verrottete Lage endlich in den Griff zu kriegen.

Ich habe schon lange gesagt, man solle mit Notrecht arbeiten. Artikel 9 des Asylgesetzes würde völlig ausreichen.

M. Pidoux: Plus personne ne domine les problèmes de l'asile dans notre pays. Ni le Conseil fédéral qui est censé définir une politique, ni son administration qui doit la mener, ni les cantons qui exécutent les normes et les renvois.

Lorsqu'il faut modifier une loi à trois reprises en dix ans, c'est qu'elle est mauvaise. Quand une loi fédérale est inadaptée aux circonstances qu'elle prétend régir, on doit, soit la changer profondément, soit l'abroger. La loi fédérale sur l'asile a été conçue en 1979 d'après un esprit de système sacrifiant au mythe de l'Etat de droit. Elle a enfermé dans des règles précises la belle tradition suisse de l'asile octroyé par le gouvernement, plaçant ou non sous la protection suisse certaines personnes qui étaient persécutées à l'étranger. Ces règles s'étant révélées inapplicables pour résoudre les problèmes, on nous propose de les changer une nouvelle fois.

Monsieur le Conseiller fédéral Koller, c'est par respect envers vous que nous entrons en matière, mais du bout des lèvres, car nous doutons que des règles de procédure résolvent des problèmes de fond. Lors de la précédente révision, certaines députées – j'ai la charité d'avoir oublié leur parti politique – avaient fustigé le chef d'alors du Département fédéral de justice et police, Mme Kopp, de parler dans cette enceinte de vrais et de faux réfugiés.

Mais les Cassandre avaient bien raison, car c'est à un problème d'immigration mondiale que notre pays se trouve maintenant confronté. Aussi faut-il donner une nouvelle chance à cette loi, peut-être la dernière. Si elle échoue, on devra alors en tirer les conséquences.

Ruf: Ich begründe hier die zwei Anträge der Schweizer Demokraten/Nationale Aktion zum Asylgesetz und zum Entwurf B. Dass Sie den ersten noch nicht erhalten haben, obschon er heute morgen rechtzeitig eingereicht wurde, ist uns auch nach Rückfragen beim Sekretariat nicht erklärbar. Ich hoffe, Sie

hören mir deshalb etwas intensiver zu, als es sonst nötig wäre. Es ist offenbar das Schicksal kleinerer oppositioneller Gruppierungen in einer demokratischen Gesellschaft, Probleme frühzeitig in ihrer gesamten Dimension zu erkennen und rechtzeitig entsprechende Lösungsvorschläge zu präsentieren, von den politisch Mächtigen jedoch belächelt oder sogar als Schwarzmalerei beschimpft zu werden und Jahre später dann doch Recht zu bekommen. Beispiele dafür gibt es in der Geschichte viele. Es bleibt dann die Genugtuung, nach bestem Wissen und Gewissen, aus Verantwortung gegenüber dem eigenen Land und Volk gehandelt zu haben, um drohenden Schaden abzuwenden.

Die Verantwortung für diesen ist dann allerdings ohne Wenn und Aber den Regierungsparteien zuzuweisen, die nicht auf die vorgebrachten Warnungen hören wollten! «Gouverner, c'est prévoir» ist leider eine leere Floskel geworden, die fast nur mit Wunschdenken, aber kaum mehr je etwas mit der politischen Realität zu tun hat.

Am 17. März 1986 habe ich an diesem Pult u. a. folgende Bemerkungen gemacht: «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.» Weiter: «Die Asylpolitik von Bundesrat und Parlament ist seit der Inkraftsetzung des Asylgesetzes im Jahre 1981 eine eigentliche Pflasterchen-Politik. Man tut immer nur das unbedingt Nötigste, um keine allzu grossen Wunden aufplatzen zu lassen.» Und schliesslich: «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.»

Das war vor mehr als vier Jahren! Jetzt sind wir wieder soweit. Natürlich wurden damals sowohl der Rückweisungsantrag als auch alle Detailanträge von unserer Seite mit teilweise bösen Worten in Bausch und Bogen abgelehnt. Leider hat die Realität in der Zwischenzeit unsere Befürchtungen mehr als nur übertroffen. Die Zahlen und Fakten über die immer neuen Asylantragsrekorde und den groben Missbrauch des Asylrechts sind Ihnen bestens bekannt. Im Rahmen des übrigen Westeuropas ist auch die Schweiz Ziel einer neuzeitlichen, primär wirtschaftlich orientierten Völkerwanderung. Nur rund 5 Prozent der Asylbewerber sind bekanntlich Flüchtlinge, wie auch wir sie anerkennen, im Sinne des Asylgesetzes und der Genfer Flüchtlingskonvention. Bei 95 Prozent handelt es sich um Wirtschaftsasylantragsanten.

Wir haben stets von unserer Seite aus auf die weltweite Dimension der Problematik hingewiesen. Frühzeitig haben wir uns schon energisch für eine Unterstützung der Betroffenen in ihrem kulturellen Herkunftsraum ausgesprochen, statt ganze Völker über Kontinente hinweg wandern zu lassen und dadurch schwerwiegende Probleme für alle Beteiligten zu schaffen – Entwurzelungsprobleme für die Wandernden, gravierende Schwierigkeiten in den Zielländern.

Die schweizerische Aussenpolitik hat im Kontext mit den übrigen industrialisierten Ländern unseres Erachtens alle möglichen politischen und wirtschaftlichen Massnahmen zu ergreifen, notabene auch im Bereich der Aussenhandelspolitik und der Entwicklungshilfe, um das Entstehen von Wanderungsströmen echter und unechter Flüchtlinge gar nicht erst zuzulassen. In diesem Bereich kann nur längerfristig gewirkt werden.

Kurzfristig ist es aber unsere vordringlichste nationale Aufgabe, mit einer restriktiven Revision des viel zu freizügigen Asylgesetzes – und vor allem einer strikten Anwendung der gesetzlichen Grundlagen – unechten Flüchtlingen möglichst wenige Anreize zu bieten, um in der Schweiz aus wirtschaftlichen Gründen missbräuchlich ein Asylgesuch zu stellen und damit die Einwanderungsbeschränkungen umgehen zu können. Hier hat die bisherige Politik krass versagt! Der Beweis dafür ist die vorliegende dritte Gesetzesrevision innert weniger Jahre.

Plötzlich, wenn unserem Land das Wasser quasi am Halse steht, wenn die Bevölkerung, die Kantone und die Gemeinden zu rebellieren beginnen, reagieren Bundesrat und bürgerliche

Regierungsparteien endlich, spricht die SVP gar von Notrecht. Was jedoch herauschaut, ist abermals nur eine Vorlage, die gerade noch reicht, um den sprichwörtlichen Deckel auf dem brodelnden Kochtopf zu halten.

Die für das Asylwesen Verantwortlichen haben nun jahrelang eine Politik verfolgt, die dazu führte, dass die Probleme im Asylsektor immer schlimmer wurden. Man hat die Entwicklung verschlafen und das geltende Gesetz nicht konsequent eingehalten. Darin liegen die Ursachen für den jetzigen, traurigen Zustand. Heute – damit spreche ich zur Mehrheit der Regierungsparteien – ist Ihre Asylpolitik kläglich gescheitert, weshalb Sie abermals Zuflucht zu einem Flickwerk nehmen wollen. Immerhin sind die vorgeschlagenen Massnahmen erneut Schritte in die richtige Richtung, wenn auch völlig ungenügende und wieder primär nur Verfahrenskosmetik.

Unter den vorgeschlagenen Massnahmen des Bundesrates – bzw. aus dem Kreise der Kommission – befinden sich interessanterweise auch solche, die wir schon vor Jahren erfolglos beantragt haben, z. B. Nichteintretensentscheide, ein verlängertes Arbeitsverbot, der Beizug von Asylbewerbern für gemeinnützige Arbeiten usw. Ein gewisser Lernprozess hat also immerhin stattgefunden!

Ich habe in der Debatte vom März 1986 noch weiter ausgeführt: «Wenn der Gesetzgeber aber schon tätig werden muss, dann sollte dies gründlich getan werden. Viertel- oder gar nur Achtel- bzw. Sechzehntellösungen bringen uns nämlich nicht weiter, und in einem Jahr stehen wir vor einem noch grösseren Scherbenhaufen als heute.» Dieselbe Feststellung gilt leider auch jetzt, weshalb Ihnen die Schweizer Demokraten/Nationale Aktion erneut Rückweisung an den Bundesrat beantragen mit dem Auftrag, innert kürzest möglicher Frist einen neuen dringlichen Bundesbeschluss vorzulegen, der eine restriktivere Revision des Asylgesetzes enthält und verschiedene Auflagen erfüllt.

Angesichts der ausserordentlich grossen und weiter rapide ansteigenden Einwanderung von Asylbewerbern soll der Bundesrat bis zum Inkrafttreten des neuen dringlichen Bundesbeschlusses Artikel 9 des Asylgesetzes (Asylgewährung in Ausnahmesituationen) anwenden und die zur Eindämmung des Zustroms erforderlichen Massnahmen ergreifen.

Wir machen uns natürlich keinerlei Illusionen über das Schicksal unseres Antrages. Da keine Aussicht auf eine umfassende, grundsätzliche Neuorientierung in diesem Saale besteht, haben wir für die Detailberatung verschiedene Anträge zur Verbesserung des vorliegenden Modells gestellt. Soweit sie die Auflagen 1 bis 5 des Rückweisungsantrages betreffen – den Sie hoffentlich noch ausgeteilt erhalten haben –, werden wir aus zeitlichen Gründen die Vorschläge in der Detailberatung begründen. Ich beschränke mich hier auf Punkt 6 sowie auf Erläuterungen zur Anwendung von Artikel 9, des Notrechtsartikels des Asylgesetzes.

Punkt 6 des Rückweisungsantrages – eine der Auflagen, die in einem neuen Beschluss zu berücksichtigen ist – lautet wie folgt: «Die Aufnahme von anerkannten Flüchtlingen sowie die Gewährung von allfälligen anderen, auch befristeten Aufenthaltsbewilligungen für abgewiesene Asylbewerber ist unter Berücksichtigung der begrenzten Aufnahmekapazität unseres Landes zu beschränken und den jährlichen Einwanderungskontingenten anzurechnen.»

Eines ist nicht zu verleugnen: Unser kleines Land ist – wie übrigens ganz Europa – tatsächlich im Begriff, im Zuge einer modernen Völkerwanderung von Wirtschaftsflüchtlingen und Asyltouristen überrannt zu werden. Die bundesrätliche Stabilisierungspolitik wird dadurch endgültig zur Farce. Aus ökologischer, aber auch aus demografischer 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 Bevölkerungszahl bleiben alle Anstrengungen für den Umweltschutz, die in diesem Saale sonst so gross geschrieben werden, ein Wunschtraum; denn jeder zusätzliche Bewohner, unabhängig von seinem rechtlichen Status, benötigt Platz und beansprucht Ressourcen – er verschmutzt also die Umwelt.

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 der meisten europäischen Staaten. Verschliessen Sie bitte nicht die Augen vor den Tatsachen: Materielle Gesetzesänderungen sind absolut unumgänglich, um die Attraktivität der Schweiz auf die Millionen unechter Flüchtlinge in aller Welt zu reduzieren. Weshalb wohl strömen im Vergleich mit ganz Europa weitaus am meisten Asylbewerber – relativ gesehen – in die kleine Schweiz?

Die Schweiz hat einen der höchsten Ausländer- und Flüchtlingsanteile Europas. Treten wir also der anhaltenden Einwanderung entgegen, solange es noch Zeit ist, um unsere nationale Eigenständigkeit und Identität zugunsten künftiger Generationen zu bewahren!

Unser Vorschlag in Punkt 6 regt im Prinzip eine ganzheitliche Migrationspolitik an, wie sie im vergangenen Jahr von der bekannten EJPD-Strategiegruppe leider erfolglos zur Diskussion gestellt wurde.

Nun noch einige Bemerkungen zur verlangten Anwendung des Notstandartikels 9. Ich zitiere aus einem Rundbrief vom März 1989 einer Ihnen wohlbekannten Vereinigung, der «Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz» (Auns). Präsident ist Nationalrat Dr. Christoph Blocher, Vizepräsident Nationalrat Eisenring; Vorstandsmitglieder sind u. a. die Ständeräte Affolter und Schönenberger sowie die Nationalräte Berger, Bonny, Frau Eppenberger, Graf, Mühlmann und Oehler: «Nachdem keine Aussicht besteht, dass eine Normalisierung eintritt, ist mit immer weiter zunehmenden Asylgesuchen ausländischer Wanderarbeiter, die unter dem Titel von Flüchtlingen einströmen, zu rechnen. Die Auns verlangt deshalb von den Bundesbehörden Sofortmassnahmen. Artikel 9 des Asylgesetzes, das vom Schweizervolk gegen die Asylanterorganisationen mit grossem Mehr angenommen worden ist, sieht vor, dass der Bundesrat bei 'ausserordentlich grossem Zustrom von Gesuchstellern' einschränkende Massnahmen zu treffen hat. Die Voraussetzungen für diese Notklausel sind heute eingetreten.

Die unter dem Einfluss von sogenannten Flüchtlingsorganisationen aus der Schweiz praktizierten Methoden der Weigerung von Asylbewerbern, sich den behördlichen Anordnungen zu unterziehen, Hungerstreiks, Besetzung von Kirchen, Untertauchen usw., sind mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu verhindern. Nur mit Sofortmassnahmen und konsequenter Vollzugspraxis wird es möglich sein, die Situation zu normalisieren und die eingetretene Denaturierung unseres Asylwesens, unter der die echten Flüchtlinge am meisten zu leiden haben, zu beseitigen.»

Wie bereits erwähnt, hat sich im vergangenen Sommer ja auch die SVP für die Anwendung von Notrecht ausgesprochen. Herr Blocher hat richtigerweise bemerkt, dass dies – indirekt hat er es zugeben müssen – die einzig vernünftige Lösung wäre, um griffige Massnahmen durchsetzen zu können. Es wäre zu hoffen, dass die Leute, die hinter der Auns stehen, zu ihrer damaligen Aussage auch heute stehen würden.

Ich bitte Sie deshalb um Zustimmung zum Rückweisungsantrag bezüglich des Asylgesetzes.

Ich habe Ihnen noch einen Nichteintretensantrag zum Entwurf B betreffend Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge gestellt, auch im Namen der Schweizer Demokraten/Nationalen Aktion. Hierzu einige ganz kurze Bemerkungen.

Wir lehnen die Schaffung dieses Bundesamtes aus folgenden Gründen ab:

1. Es ist nicht sinnvoll, dass man neben dem Bundesamt für Ausländerfragen nun auch noch ein Bundesamt für Flüchtlinge schaffen will. Warum nicht die Büros des Flüchtlingsdelegierten in das bestehende Bundesamt für Ausländerfragen integrieren, also ein gemeinsames Amt schaffen? Sehr oft müssen diese beiden Ämter ohnehin zusammenarbeiten.

2. Die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge ist psychologisch ein sehr ungutes Zeichen. Es entsteht doch der Eindruck, man wolle etwas mit Verbürokratisierung lösen, was man durch politische Massnahmen in den Griff bekommen muss.

3. Soll wegen der wenigen echten Flüchtlinge, die aufgrund des Asylverfahrens eine Bleibe in unserem Land finden, extra

ein Bundesamt geschaffen werden, letztlich mit mehreren hundert Beamten? Das ist doch ein völliger Blödsinn!

Wir haben vor einiger Zeit mit Schrecken zur Kenntnis nehmen müssen, dass in der Schweiz eine halbe Million Einheimische unter dem Existenzminimum zu leben hat. Man spricht von der Neuen Armut! Wäre es deshalb nicht angebracht, zur Lösung dieses – verglichen mit der geringen Anzahl echter Flüchtlinge – doch viel gravierenderen Problems, das unsere Nächsten und nicht die Fernsten betrifft, ein besonderes Amt zu schaffen?

Ich bitte Sie auch hier, dem Antrag der Schweizer Demokraten/NA auf Nichteintreten zum Entwurf B zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: La pauvreté des propositions de remplacement développées à cette tribune par les uns et les autres, est sans doute la marque du désarroi dans lequel nous nous trouvons aujourd'hui. Chacun est venu avec ses états d'âme, confiant ou sceptique, plus ou moins positif, plus ou moins négatif, parlant de dernière chance, de moindre mal, d'absence de volonté, ne sachant pas très bien ce qu'il faut proposer pour bien faire mais certain qu'on peut faire autrement, admettant qu'il n'y a pas de recette miracle mais qu'il est néanmoins logique et souhaitable d'adapter nos procédures pour autant que le fondement de notre droit d'asile ne soit pas remis en cause et que les droits des requérants soient garantis, reconnaissant que notre politique en matière d'asile et d'immigration ne doit pas être seulement défensive mais qu'elle doit s'intégrer dans une grande offensive d'aide des pays occidentaux en faveur des pays de provenance de tous ces requérants; en fait, chacun s'est efforcé de faire un constat mais personne n'a fait de véritables propositions.

Ce qu'il faut retenir des différentes interventions des groupes qui étaient représentés dans la commission, c'est un dernier espoir peut-être, mais un espoir quand même que les dispositions que nous allons adopter puissent provoquer une certaine détente, puissent nous permettre de trouver la voie médiane entre nos préoccupations égoïstes et nos soucis éthiques et humanitaires, nous permettent de trouver l'équilibre entre les mesures à prendre dans l'immédiat et les mesures à long terme.

A ce propos, j'observe et je salue avec satisfaction que l'ensemble des groupes s'est prononcé en faveur du principe du postulat qui vous est proposé par notre commission et qui ne vise ni plus ni moins qu'à mettre en place une politique à long terme qui aille au-delà des procédures que l'on vient d'évoquer.

En fait, je le disais tout à l'heure, il n'y a pas eu de proposition de solution miracle. Il y a eu certes la proposition de M. Blocher qui, lui, menace de l'application du recours au droit d'urgence, mesure que chacun d'entre nous souhaite retarder le plus longtemps possible.

Il faut changer la loi, nous dit M. Pidoux. Certes, mais encore faut-il être sûr que la nouvelle formule sera meilleure que l'ancienne. Personne n'en a la certitude, et il ne faut pas jouer aux apprentis sorciers. D'ailleurs, le débat d'aujourd'hui a eu lieu dans d'autres parlements des pays voisins et les mêmes problèmes se posent aussi bien en France, en Allemagne ou ailleurs, avec les mêmes questions, les mêmes interrogations, la même volonté de s'en sortir. Malheureusement, il faut bien le reconnaître, nous sommes un peu dépassés par le phénomène.

Nous devons réaliser une politique d'asile à tous les échelons. Nous devons la réaliser sur le plan interne, mais également, comme je le disais il y a quelques instants, la mener bien au-delà de nos frontières, en concertation avec les organismes internationaux qui se préoccupent des réfugiés, de concert avec l'ensemble des pays qui sont confrontés à ce problème. A ce sujet, je ne peux pas résister à l'envie de vous citer les propos tenus il y a quelques jours seulement par M. Stoltenberg, nouveau Haut-Commissaire pour les réfugiés, à qui l'on demandait d'indiquer la solution qu'il voyait au problème des réfugiés. M. Stoltenberg répondait simplement mais très fermement qu'il fallait inscrire le problème des réfugiés sur l'agenda politique des nations au même titre que la sécurité, le désarmement, la défense de l'environnement et le développement.

Il nous faut méditer cette remarque. Mais en l'état, nous n'avons pas le choix. Nous devons gérer une situation difficile et cela nous oblige à prendre des mesures urgentes. Certes, les propositions du Conseil fédéral peuvent être discutées et disputées mais je n'ai entendu, ni au sein de la commission ni tout à l'heure, aucune proposition qui puisse nous garantir qu'elle soit meilleure que celles qui nous sont soumises par le Conseil fédéral.

C'est la raison pour laquelle, au nom de la commission unanime, moins une abstention, je vous invite à entrer en matière sur ces différents projets et à rejeter les propositions Ruf, Baerlocher et Scherrer.

Mühlemann, Berichterstatter: Es gibt nicht nur eine Asylbewerberflut im Lande, es gibt leider auch eine Antragsflut in unserem Hause. Herr Bundesrat Koller wird morgen mittag in die Türkei abreisen – an die Front. Wir müssen also etwas konzentriert arbeiten.

Die Kommission hat im Sinne von Kollege Hess in diesem Dilemma zwischen humanitärer Nächstenliebe und egoistischem Trieb im Rahmen der Bedürfnisse des eigenen Volkes den Mittelweg gesucht. Dieses Dilemma wird uns noch lange beschäftigen. Es ist schwierig, hier definitive, befriedigende Lösungen zu finden.

Frau Stocker, es geht darum, Gerechtigkeit gegenüber dem Asylbewerber, aber auch Gerechtigkeit gegenüber dem Vertreter des eigenen Volkes zu üben. Wir wollen nicht vergessen, dass wir eine lange Tradition als Asylland haben, dass wir religiöse, politische und auch wirtschaftliche Flüchtlinge aufgenommen haben – nicht nur zum Schaden unseres Landes!

Unsere Uhrenindustrie ist weitgehend auf dem Gedankengut der Hugenotten aufgebaut worden; unsere Hochschulpolitik des letzten Jahrhunderts lebte weitgehend von den deutschen Asylantern; vieles in unserem Bau- und Dienstleistungsgewerbe ist mit der Hilfe italienischer Flüchtlinge entstanden. Wir wollen das alles nicht vergessen, wenn wir hier und da zu dramatisieren beginnen. Es darf aber auf der anderen Seite nicht verschwiegen werden, dass die Schweiz tatsächlich ein Land ist, das mit 15 bis 16 Prozent Ausländeranteil fast an der Spitze aller europäischen Länder steht. Luxemburg ist noch vor uns. Unsere Nachbarstaaten weisen etwa 6 bis 8 Prozent Ausländeranteil auf. Das kann selbstverständlich zu innenpolitischen Schwierigkeiten führen, die nicht zu unterschätzen sind.

Wenn im Augenblick eine gewisse Ruhe herrscht, dann hängt es wohl damit zusammen, dass viele der Asylbewerber in unserem Gastgewerbe tätig sind. Vieles lebt hier von den zahlreichen Küchengehilfen, den Hilfsköchen und dem Servierpersonal, das entweder aus Sri Lanka oder aus der Türkei stammt.

Wir wollen ehrlich sein und darauf hinweisen, dass diese Situation natürlich auch wieder ändern kann und dass psychologische Schwierigkeiten in dem Augenblick auftauchen, wo irgendwelche Trends in eine andere Richtung gehen.

Herrn Baerlocher und Scherrer, auch Herr Ruf, die hier nicht eintreten wollen: Wir müssen bedenken, dass es nicht um ein Entweder-oder geht, sondern um ein Sowohl-als-auch. Die Kommission hatte über die Sofortmassnahmen, wie sie der Bundesrat vorschlägt, zu entscheiden. Dieser neue Bundesbeschluss fusst auf Erfahrungen. Herr Arbenz und seine Leute haben einiges an pragmatischen Erfahrungen, die zu einer Verbesserung des Verfahrens führen, eingebracht. Wir haben eine deutliche Verfeinerung der Abläufe und damit auch eine Beschleunigung; das gilt es zu respektieren. Aber wir wollen nicht vergessen, dass die Kommission vom Bundesrat darüber hinaus verlangt hat, langfristig wirksam zu werden. Herr Bundespräsident Koller legt sehr viel Gewicht auf dieses Erstasylabkommen. Nur haben wir das nicht allein in unserer Hand. Wir brauchen die Mithilfe des Europarates und der verantwortlichen Instanzen der EG, um weiterzukommen. Wir glauben auch – der Bundesrat wird die Hilfe seiner Kollegen brauchen –, dass die Entwicklungszusammenarbeit in den Ursprungsländern der Asylantern endlich in Angriff genommen werden muss. Ich glaube auch, dass man das früher hätte tun können.

Wenn Sie an die 10 Provinzen in Ostanatolien denken, wo die meisten Türken herkommen, dann haben wir bis anhin dort nur einige Wohnbausanierungen durch den Chef des Katastrophenhilfekorps gemacht. Das ist erfreulich, aber es gibt auch noch andere Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit.

Ich darf darauf hinweisen, dass die Frage der Grenzkontrolle nicht einfach zu lösen ist. Es braucht die Unterstützung des Grenzwachtkorps; der eidgenössische Oberzolldirektor ist aufgerufen, hier ebenfalls mitzuhelfen. Es ist nicht ganz ungeschickt, wenn man verlangt, dass ein Schubabkommen mit Italien getroffen wird. Es ist nicht ganz ungeschickt, mit unseren Nachbarstaaten eine Regelung zu haben, bei der man selbstverständlich Asylbewerber zurückweisen kann, ohne dass man Angst haben muss, dass sie weiter in Länder, wo sie bedroht sind, zurückgewiesen werden.

Artikel 45 des Asylgesetzes mit dem Non refoulement, der Nichtrückweisung, ist dann gar nicht mehr gültig. Aber dazu braucht es – und das müssen wir auch klar sehen – wahrscheinlich eine Verstärkung des Grenzwachtkorps, das noch vor zehn Jahren etwa 2500 Kandidaten und Beamten hatte und jetzt zurückgefallen ist auf etwa 1600. In dem Sinne gilt es natürlich, auf allen Stufen die Realisation voranzutreiben. Es geht auch nicht an, ständig den Schwarzen Peter ans Parlament zurückzuschieben. Alle – Regierungsräte, Gemeindepräsidenten, aber auch verantwortliche Instanzen im gesamten Verwaltungsapparat – sind aufgefordert zu handeln. Ich möchte Ihnen hier im Schillerschen Sinne zurufen: Wir haben das Unsrige getan, tun Sie jetzt endlich das Ihrige!

Bundespräsident Koller: Zunächst möchte ich Ihnen bestens danken für die gute Aufnahme dieser Vorlage hier im Nationalrat. Wir sind uns alle im klaren – auch jene, und das waren ja die ganz grosse Mehrzahl, die sich eindeutig für Eintreten ausgesprochen haben –, dass wir mit diesem neuen beschleunigten Asylverfahren das Asyl-, Flüchtlings- und Migrationsproblem unserer Zeit nicht aus der Welt, ja nicht einmal aus unserem Lande schaffen; wir werden mit diesen Problemen noch lange leben müssen. Es wird eine staatliche Daueraufgabe sein. Deshalb beantragen wir Ihnen ja gleichzeitig, das Amt des Delegierten in ein Bundesamt für Flüchtlingswesen umzuwandeln.

Trotzdem wissen wir alle, dass wir diese dringlichen Massnahmen treffen müssen, wenn das Asylproblem nicht zu Lasten wirklich Verfolgter und wirklicher Flüchtlinge – deren gibt es nach wie vor eben auch viele – ausser Kontrolle geraten soll. Es ist daher die Zielsetzung dieser dringlichen Massnahmen, dass es uns künftig gelingen möge, dieses schwierige Problem unter Kontrolle zu behalten und damit unserer eigentlichen humanitären Tradition und Verpflichtung gerecht werden zu können.

Der Bundesrat fühlt sich im übrigen mit seiner Vorlage durch diese Eintretensdebatte bestärkt; denn all jene, die Nichteintretensanträge gestellt haben, oder jene, die sich ganz kritisch gegenüber dieser bundesrätlichen Vorlage geäussert haben, waren ja in keiner Weise in der Lage, irgendwelche Alternativen hier näher vorzuschlagen. Wenn beispielsweise Herr Nationalrat Baerlocher sagt, er verlange eine langfristige Politik im Sinne des Strategieberichtes, sind wir mit ihm durchaus einig. Aber das genügt eben nicht. Herr Bundesrat Felber wird Ihnen demnächst – bei der Behandlung des Postulates der Kommission und der Motion der Minderheit der Kommission – darlegen, dass wir bereit sind, eine solche vertiefte Ursachen-therapie in den Herkunftsländern so rasch wie möglich einzuleiten. Aber wir dürfen uns hier eben auch keinen Illusionen hingeben. Das ist wirklich nichts anderes als einige Tropfen auf einen heissen Stein.

Um das am Beispiel der Türkei zu zeigen: In der Türkei wäre es beispielsweise nötig, pro Jahr etwa 200 000 neue Arbeitsplätze zu schaffen. Wenn es mit unserer Entwicklungshilfe gelingt, 2000 neue Arbeitsplätze zu schaffen, wird das schon ein sehr grosser Erfolg sein. Deshalb müssen wir eben beides tun. Wir müssen eine langfristige Politik einleiten. Wir müssen aber auch diese dringlichen Sofortmassnahmen treffen, wenn das Problem nicht ausser Kontrolle geraten soll.

Die einzige Alternative, die überhaupt bestände – einige Votanten haben das offenbar in petto, vor allem die Herren Scherrer, Dreher und Ruf –, wäre die Aufkündigung der internationalen Verpflichtungen, wäre die Aufkündigung der Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention. Aber können Sie sich ernsthaft vorstellen, dass ausgerechnet die Schweiz als erstes Land hingeht und diese internationalen Verträge, die die Basis unserer humanitären Tradition und Verpflichtung sind, als erstes westeuropäisches Land aufkündigt? Wir würden uns ja nicht nur in Europa, wir würden uns auf der ganzen Welt unmöglich machen und als reine Egoisten abstempeln.

Sie alle kennen seit langem die angespannte Situation im Asylbereich. In den siebziger Jahren suchten pro Jahr durchschnittlich noch etwa 1000 Ausländer um Asyl nach. Mehr als 90 Prozent wurden als Flüchtlinge anerkannt. In den achtziger Jahren haben sich diese Zahlen sprunghaft entwickelt. 1987 hatten wir 11 000, 1988 17 000 und im letzten Jahr sogar 25 000 Asylgesuche. Die Dramatik der Entwicklung zeigt sich am besten an folgender Zahl: In den letzten 20 Jahren sind in unserem Land 120 000 Asylgesuche eingereicht worden, ein Drittel – 40 000 – allein in den beiden letzten Jahren. Ich glaube, diese Zahlen sprechen für sich. Sie erklären auch, weshalb trotz Personalaufstockung, trotz grossen Rationalisierungserfolgen sowohl beim Delegierten wie beim Beschwerdedienst der Pendenzenberg leider in den letzten Jahren ständig angewachsen ist und heute über 40 000 Gesuche erreicht.

Mit dem Asylproblem tut sich freilich nicht nur unser Land schwer. Die Zahl der Asylbewerber in den westeuropäischen Staaten hat im Vergleich zum Durchschnitt der siebziger Jahre total um das Achtehnfache zugenommen.

Die Zahl der Asylsuchenden in Westeuropa und Nordamerika ist von rund 240 000 im Jahre 1987 auf eine knappe halbe Million im Jahre 1989 gestiegen. Weltweit betreut der Uno-Hochkommissar für Flüchtlinge etwa 14 Millionen Flüchtlinge und Schutzbedürftige.

Im übrigen haben fast alle westeuropäischen Länder in den letzten Jahren ähnliche Massnahmen, wie wir sie Ihnen jetzt vorschlagen, bereits getroffen, oder sie sind daran, solche Massnahmen ihren Parlamenten vorzuschlagen.

Mit dieser Entwicklung hat sich gleichzeitig auch das Bild des Asylsuchenden grundlegend geändert. Es sind heute in erster Linie Menschen aus der Dritten Welt oder aus Schwellenländern, die bei uns Hilfe und ein besseres Leben suchen. Sie alle haben zweifellos gute Gründe, ihr Land zu verlassen. Die Voraussetzungen zur Flüchtlingsanerkennung erfüllen allerdings nurmehr die wenigsten. Die Anerkennungsquote ist von über 90 Prozent in den siebziger Jahren auf heute unter 5 Prozent gesunken.

Die Tatsache, dass wir mit der Behandlung der Gesuche nicht mehr Schritt halten können, hat dazu geführt, dass das Asylverfahren oft in Anspruch genommen wird, um die allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen zu umgehen, mit dem Ziel, in der Schweiz für kürzere oder längere Zeit einer Erwerbstätigkeit nachgehen zu können. Das Asylrecht bekommt damit zunehmend den Charakter einer Einwanderungs-gesetzgebung und beeinflusst schon heute in erheblichem Masse unsere Ausländerpolitik. Dazu trägt die Tatsache bei, dass viele nicht als anerkannte Flüchtlinge dableiben und aus völkerrechtlichen sowie humanitären Gründen nicht in ihren Herkunftsstaat zurückgeschickt werden können; der Kommissionspräsident hat Ihnen die einschlägigen Zahlen genannt. Der Bundesrat hat daher – in Anbetracht dieser sich immer mehr verschärfenden Situation – am 13. September vergangenen Jahres ein Massnahmenpaket verabschiedet. Er hat dabei einmal mehr das Personal beim Delegierten und Beschwerdedienst aufgestockt – eine Massnahme, die in der Zwischenzeit von den eidgenössischen Räten gutgeheissen wurde.

Zweitens hat er die Massnahmen zur Kontrolle der illegalen Einreisen und zur Bekämpfung des Schlepperwesens intensiviert, was durch Konzentration der Kräfte der Grenzpolizeiorgane in kritischen Grenzabschnitten bereits zu sichtbaren Erfolgen geführt hat. Ich darf Herrn Nationalrat Mühlemann ge-

genüber festhalten, dass wir durchaus der Meinung sind, dass hier noch ein mehreres getan werden sollte, dass die Personalknappheit beim Grenzwachtkorps aber zurzeit dieser Bekämpfung des Schlepperwesens leider allzu enge Schranken setzt.

Als zentrales Anliegen hat der Bundesrat schliesslich zur Anpassung des Asylverfahrensrechts eine Expertenkommission zur Revision des Asylgesetzes eingesetzt.

Wir haben dieser Expertenkommission folgende Vorgaben gemacht:

1. Vom Grundsatz, wonach jeder Verfolgte – unabhängig seiner Herkunft – in der Schweiz Schutz finden soll, wird nicht abgerückt. Die Aufnahme von Flüchtlingen als humanitäre Verpflichtung unseres Landes im Sinne einer Staatsmaxime wird nicht angetastet.

2. Die aus der Bundesverfassung abgeleiteten Verfahrensgarantien und die durch unser Land eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen (Flüchtlingskonvention und Europäische Menschenrechtskonvention) sind vollumfänglich zu beachten.

3. Das Asylverfahren soll auch künftig grundsätzlich ein Individualverfahren bleiben.

4. Es ist eine frühe Trennung zwischen klar negativen und klar positiven Verfahren anzustreben, und die Fälle sind auszuscheiden, die einer näheren Prüfung bedürfen, um damit eine weitere Beschleunigung des Verfahrens zu erreichen.

5. Die Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit während des Asylverfahrens soll eingeschränkt werden, und ganz allgemein soll die Attraktivität des Asylverfahrens zur Umgehung der Einwanderungsgesetzgebung gesenkt werden.

6. Das neue Recht soll den heutigen und künftigen Entwicklungen in Europa Rechnung tragen.

Die Expertenkommission hat ihre Arbeiten am 19. Oktober 1989 aufgenommen und das Ergebnis in Form eines Beschlussentwurfs zeitgerecht am 30. Januar abgeliefert.

Ich möchte diesen Experten für ihr ausserordentliches Engagement trotz grossem Zeitdruck auch an dieser Stelle sehr herzlich danken; ich danke auch jenen Mitgliedern des Rates, die ausdrücklich anerkannt haben, dass sich die Einsetzung dieser Expertenkommission gelohnt hat.

Im Vordergrund der Diskussion, wie ein rasches und zugleich faires Verfahren zu realisieren sei, stand die Frage, ob ein Zulassungs- oder ein Triageverfahren gewählt werden soll. Der Bundesrat hat sich für ein Triageverfahren entschieden, weil er wie die Experten der Meinung ist, dass die Frage, ob einem Gesuchsteller Asyl gewährt wird, d. h. ob er als Flüchtling anerkannt werden kann, erst nach Beurteilung des Asylgesuchs beantwortet werden kann. Er erachtet es daher als schwer vorstellbar und wohl auch mit den Artikeln 3 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention schwer vereinbar, wenn bereits durch ein vorgelagertes Zulassungsverfahren überhaupt entschieden werden soll, ob jemand eine Chance hat, in unserem Land als Flüchtling anerkannt zu werden.

Das vom Bundesrat gewählte Triageverfahren unterscheidet vier Kategorien: Fälle, die durch Nichteintreten entschieden werden, Fälle, die ohne weitere Abklärungen negativ entschieden werden können, und Fälle, in denen rasch Asyl erteilt oder vorläufige Aufnahmen ohne weitere Abklärungen verfügt werden können, und schliesslich Gesuche, die einer näheren Abklärung bedürfen.

Gestatten Sie mir dazu einige erläuternde Bemerkungen. Die Kategorie der Nichteintretensfälle ist dadurch gekennzeichnet, dass ihnen ein objektiver Tatbestand zugrunde liegen muss, beispielsweise der Umstand, dass ein gesicherter Aufenthalt in einem anderen Rechtsstaat möglich ist. Um Missverständnissen vorzubeugen: Selbstverständlich wird auch bei Nichteintretensentscheiden das rechtliche Gehör gewährt.

Die zweite Kategorie deckt diejenigen Fälle ab, bei denen nach einer ersten umfassenden Anhörung rasch offensichtlich wird, dass keine Asylgründe vorliegen. Bei den Nichteintretensentscheiden soll zudem die erste Instanz die aufschiebende Wirkung entziehen und den sofortigen Vollzug der Wegweisung unter Vorbehalt einer anderen Verfügung durch die Beschwerdeinstanz anordnen können. Die Regel, dass die aufschiebende Wirkung bei Nichteintretensentscheiden ent-

zogen werden kann, wird zweifellos eines der wirksamsten Mittel zur Bekämpfung von Gesetzesumgehungen sein.

Mit der raschen Ausscheidung der klar positiven Fälle und derjenigen Gesuche, in denen die Wegweisung der Gesuchsteller in den Herkunftsstaat aus Gründen des humanitären Völkerrechts von vornherein ausgeschlossen erscheint, soll das Asylverfahren ebenfalls entlastet werden.

Hier ist allerdings eine Bemerkung zum Stichwort Gewaltflüchtlinge angebracht: Nach wie vor ist die sogenannte vorläufige Aufnahme von Ausländern, die aus faktischen oder aus völkerrechtlichen Gründen nicht zurückgeschafft werden können, eine Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare Wegweisung. Ob früher oder später für diese Kategorie von Asylbewerbern ein eigentlicher neuer Ausländerstatus geschaffen werden soll, wird im Rahmen der Diskussion um den Strategiebericht geprüft und allenfalls später in ein Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden müssen.

Damit die gesetzliche Möglichkeit, solche Menschen ohne längeres Verfahren in der Schweiz zu behalten, nicht eine unerwünschte Sogwirkung entwickelt, ist ihre Anwendung – das ist meine Antwort auf die Intervention von Herrn Nationalrat Alensbach – nur in Absprache mit den anderen europäischen Aufnahmestaaten möglich. Es muss das Anliegen jedes Rechtsstaates sein, dass seine Entscheide eine möglichst hohe Legitimationskraft haben. Dazu gehören unter anderem ein hoher Sachverstand und ein möglichst direkter Kontakt der entscheidenden Behörde zur rechtsuchenden Partei.

Die Verwirklichung des Unmittelbarkeitsprinzips im Asylverfahren stand denn auch im Vordergrund der Diskussion der Expertenkommission. Dementsprechend hat sie vorgeschlagen, dass die direkte Befragung durch Bundesbeamte künftig die Regel sein soll. Auch der Bundesrat ist bestrebt, das Unmittelbarkeitsprinzip mittelfristig besser zu verwirklichen. Er hat sich indessen aus zwei Gründen für eine andere Lösung entschieden, als sie von der Expertenkommission vorgeschlagen wurde.

1. Er erachtet es aus staatspolitischen Gründen als nicht wünschbar, dass Kantone sich ihrer Verantwortung im Asylverfahren entziehen können. Die schwierigen Probleme im Asylbereich lassen sich nur gemeinsam bewältigen.

2. Der Bundesrat sieht mögliche organisatorische und strukturelle Probleme.

Entziehen sich nämlich nur einige wenige, vor allem grosse Kantone ihrer bisherigen Aufgabe – etwa der Kanton Zürich, dem heute knapp 20 Prozent aller Asylsuchenden zugeteilt werden –, kommen unabsehbare Probleme namentlich personeller Art auf den Bund zu. Es wäre nicht auszuschliessen, dass der Personalbestand beim Delegierten von heute rund 350 Mitarbeitern verdoppelt, ja sogar verdreifacht werden müsste. Das Unmittelbarkeitsprinzip soll deshalb nach Meinung des Bundesrates dadurch erreicht werden, dass die Kantone ermuntert werden, nicht nur die Befragungen durchzuführen, sondern unter Anleitung und Aufsicht der Bundesbehörden Asylentscheide unterschiftsreif vorzubereiten. Damit erhalten die Kantone übrigens gleichzeitig die Möglichkeit, ihren kantonalen Pendenzenberg ganz wesentlich zu beeinflussen und unter Kontrolle zu halten.

Um auch im Beschwerdeverfahren eine Beschleunigung zu erzielen, werden unter anderem neu Behandlungs- und Verfahrensfristen eingeführt. Bei offensichtlich unbegründeten Beschwerden kann auf den Schriftenwechsel verzichtet und der Entscheid summarisch begründet werden. Die Zahl der anfechtbaren Zwischenverfügungen, die heute auch wesentlich zur langen Verfahrensdauer beitragen, wird ganz stark auf drei oder zwei Fälle reduziert. Schliesslich werden die Tatbestände, in denen einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen werden kann, aufgelistet. Hier ist namentlich von Bedeutung, dass die Einreichung ausserordentlicher Rechtsmittel und Rechtsbehelfe – z.B. Wiedererwägungsgesuche – den Vollzug nicht hemmt.

Der Bundesrat ist sodann wie eine Mehrheit der Vernehmlasser der Auffassung, dass eine unabhängige Rekurskommission zur Prüfung der Asylbeschwerden eingesetzt werden soll. Er kann sich indessen der Auffassung nicht anschliessen, dass die Schaffung einer solchen Instanz im Rahmen der Be-

ratungen zum vorliegenden Bundesbeschluss verbindlich festgelegt werden soll. Es liegen nämlich zum heutigen Zeitpunkt weder die verfahrensrechtlichen noch die organisatorischen Beurteilungselemente vor, die für einen derart weittragenden Entschluss nötig wären. Wir sind für diesen Entscheid einfach nicht gleich vorbereitet wie bei den anderen Ihnen vorgelegten Bestimmungen. Ich werde auf diese Problematik im Detail bei Artikel 11 eintreten.

Der Beschleunigung des Verfahrens dient ferner die klare Trennung von Asylverfahren und Verfahren um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung. Allzu oft wird heute nach rechtskräftig abgeschlossenem Verfahren versucht, die Anwesenheit in der Schweiz durch Einreichen eines Gesuches nach ordentlichem Ausländerrecht zu verlängern. Dies soll zwar auch in Zukunft möglich sein, aber erst, wenn der abgewiesene Asylbewerber unser Land verlassen hat. Sogenannte Härtefälle sollen auch nach dem neuen Recht berücksichtigt werden, und es soll unter klaren Voraussetzungen eine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen erteilt werden können. In diesen Zusammenhang gehört auch die bessere Regelung der Vollzugskompetenz zwischen Bund und Kantonen. Mangels klarer Bestimmungen kam es in der Vergangenheit immer wieder zu Diskussionen, inwieweit einem Kanton nach abgeschlossenem Verfahren noch Ermessensspielraum beim Vollzug der Wegweisung zusteht.

Wichtig scheint mir sodann auch die Bestimmung, dass der Bundesrat künftig Länder bestimmen kann, in denen nach seiner Beurteilung Menschenrechte nicht verletzt werden, beziehungsweise deren Verletzungen in rechtsstaatlichen Verfahren geahndet werden, sogenannte Safe countries. Der Bundesrat denkt nicht etwa daran, eine Liste der sogenannten verfolgungssicheren Länder aufzustellen. Es sind indessen Entwicklungen denkbar, beispielsweise im Osten Europas, in denen infolge wirtschaftlicher Probleme plötzlich massive Migrationsströme in Gang kommen. Die Behörden müssen für solche Fälle ein Instrument zur Hand haben, das ihnen als *ultima ratio* erlaubt, Gesuche bestimmter Staatsangehöriger nicht als Asylgesuche materiell prüfen zu müssen, sondern eben Nichteintretensentscheide fällen zu können.

Zweifelloso wäre es in einer solchen Lage innenpolitisch akzeptabler und rechtsstaatlich befriedigender, gestützt auf eine sorgfältige Beurteilung der Menschenrechtslage in einem solchen Staat, dessen Staatsangehörige vom Asylverfahren auszuschliessen, anstatt generell, gestützt auf Artikel 9 Asylgesetz, Notrechtsbestimmungen erlassen zu müssen.

Aus der Erfahrung, dass die Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit zweifellos sehr anziehend wirkt, wird neu auch ein generelles, bundesrechtliches Arbeitsverbot von drei Monaten vorgeschlagen, das die Kantone ihrerseits auf sechs Monate verlängern können, sofern bereits ein erstinstanzlicher negativer Entscheid vorliegt. Die Erteilung einer Arbeitsbewilligung kann sodann mit der Pflicht zu Sicherheitsleistungen verbunden werden. Nicht unter das Arbeitsverbot sollen nach Auffassung des Bundesrates gemeinnützige Tätigkeiten im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen fallen.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass mit dem vorliegenden Bundesbeschluss ein Instrument vorliegt, das ein rasches und faires Verfahren gewährleistet. Es wäre indessen verfehlt, anzunehmen, dass mit dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen die Zahl der Asylbewerber in unserem Land schlagartig rückläufig sein wird oder, ganz allgemein, dass das Asylproblem mit gesetzgeberischen Massnahmen allein gelöst werden könnte.

Ebenso wichtig ist, dass sowohl beim Bund als auch in den Kantonen die personellen und infrastrukturellen Voraussetzungen zur Bewältigung der anstehenden Geschäftslast geschaffen werden. Auf Bundesebene wird der Daueraufgabe durch die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge Rechnung getragen.

Bei den zu erwartenden und noch zunehmenden Migrationsbewegungen wird es indes nie möglich sein, jederzeit und überall eine perfekte Lösung bereit zu haben. Wir müssen lernen, mit diesem Problem auf lange Sicht zu leben. Der Bundesbeschluss enthält sowohl Bestimmungen, die Schutzsuchenden mit einem fairen Verfahren gerecht werden, als auch

die nötigen Rechtsgrundlagen, um Umgehungen unserer Ausländergesetzgebung künftig besser bekämpfen zu können.

Ein weitergehender Handlungsspielraum zur Beschleunigung des Verfahrens besteht in Anbetracht unserer völkerrechtlichen Verpflichtungen praktisch nicht mehr. Handlungsmöglichkeiten ergeben sich vor allem noch im Bereich einer verbesserten internationalen Zusammenarbeit. Hier fanden zunächst im Europarat über Jahre hinweg Verhandlungen über die Schaffung eines Erstasylabkommens statt, ein Gedanke, der inzwischen auch von der EG aufgenommen worden ist.

Der Bundesrat hofft, dass – sei es im Rahmen des Europarates, sei es durch Beitritt zu einem solchen EG-Abkommen – möglichst bald ein solches Erstasylabkommen in Europa realisiert werden kann. Denn ein solches Erstasylabkommen hätte den eminenten Vorteil, der wahrscheinlich weit über die heutige Vorlage hinaus ginge, dass etwa 20 Prozent bis zu einem Drittel aller Gesuche hinfällig würden, weil es sich um sogenannte Mehrfachgesuche handelt.

Mittelfristig werden auch Anstrengungen zur Harmonisierung des materiellen Asylrechts sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene nötig sein. Dazu gehören gemeinsam an die Hand genommene Fragen, wie Nichtflüchtlinge oder sogenannte Gewaltflüchtlinge zu behandeln sind und welche Alternativen zur Aufnahme unter humanitär vertretbaren Vorzeichen realisiert werden können.

Eine breit abgestützte Flüchtlingspolitik mit Einschluss entwicklungspolitischer Komponenten wird zu erarbeiten sein und unseren ganzen Einsatz erfordern. Die Asylpolitik kann heute nicht mehr als singulärer Politikbereich betrachtet werden. Die heutigen Wanderungsbewegungen beeinflussen die unterschiedlichsten Bereiche des öffentlichen Lebens. Eine Gesamtschau von Asyl- und Fremdarbeiterpolitik, von Sozial- und Bevölkerungspolitik muss deshalb möglichst rasch erstellt werden. Der Bundesrat hofft, dem Parlament noch vor Ende dieses Jahres eine solche Gesamtschau und daraus abgeleitete Massnahmen vorlegen zu können.

Im Auftrage des Bundesrates beantrage ich Ihnen daher Eintreten auf diese Vorlage und Rückweisung aller Nichteintretens- und Rückweisungsanträge.

A. Bundesbeschluss über das Asylverfahren

A. Arrêté fédéral sur la procédure d'asile

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Eintreten)	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Baerlocher/Scherrer (Nichteintreten)	Minderheit

Abstimmung – Vote

Für den Rückweisungsantrag Ruf	Minderheit
Dagegen	offensichtliche Mehrheit

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Günter)

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Die Anwendung des Gesetzes ist Bundessache.

Abs. 3

Der Bund kann die Kantone zur Unterstützung bei der Durchführung des Gesetzes verpflichten.

Art. 1

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Günter)

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

L'application de la loi est du ressort de la Confédération.

Al. 3

La Confédération peut obliger les cantons à collaborer à l'exécution de la loi.

Günter, Sprecher der Minderheit: Artikel 1 regelte bisher die Grundsätze der Asylgewährung und die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der Schweiz.

Wir beantragen Ihnen zwei neue Absätze:

Absatz 2: «Die Anwendung des Gesetzes ist Bundessache.»

Absatz 3: «Der Bund kann die Kantone zur Unterstützung bei der Durchführung des Gesetzes verpflichten.»

Föderalismus ist in vielen Gebieten etwas Gutes, insbesondere wenn es darum geht, lokalen Verhältnissen gerecht zu werden, historische Entwicklungen zu schützen oder bei Entscheiden Bürgernähe zu erreichen. Autonome Gemeinden können lokale Probleme besser lösen als Zentralverwaltungen. Kantone können vielleicht besser entscheiden, wie sie sich entwickeln wollen.

Aber all dies ist im Asylbereich nicht der Fall. Das Problem betrifft das Ausland. Es betrifft Ausländer. Es betrifft Entwicklungen in fernen Ländern. Unser Einfluss als Land kann nur ein Einfluss der ganzen Schweiz sein. Es ist absolut zwingend, dass wir im ganzen Land Rechtsgleichheit haben, überall gleich entscheiden und überall auf denselben Datenbanken basieren, um dieselben Entscheide zu erreichen.

Wenn Kantone hier gegeneinander ausgespielt werden können, dann funktioniert mit Sicherheit gar nichts mehr. Die «Ausschaffung» wiederum – ein grässliches Wort – ist ein furchtbares Geschäft, das unter Umständen Tod oder Folter für Menschen zur Folge hat, sicher aber wirtschaftliches Ungemach über sie bringt. Die Ausschaffung muss meistens mit der nationalen Fluglinie geschehen. Alles Dinge, die man nicht föderalistisch lösen kann. Sollte man es trotzdem versuchen, so ist die Folge ein heilloses Durcheinander, eine uneinheitliche Gesetzesanwendung, kurz: ein Zustand, wie wir ihn heute haben. Kein Wunder, dass wir uns jetzt in grossen Schwierigkeiten befinden.

Herr Bonny hat das letzte Mal den Vogel abgeschossen mit seiner Grenztorlösung; aber auch allgemein tendierte die letzte Revision auf die Kantonalisierung. Wir haben schon damals darauf hingewiesen, dass das gar nichts bringt, ausser einer Verteilung der Pendenzen. Es ist ja auch so gekommen. Anstelle eines einzigen Pendenzenberges haben wir jetzt drei Berge. Den Asylbewerber-Berg bei den Kantonen, denjenigen beim Bund und denjenigen beim Beschwerdedienst. Und die Berge sind alle zusammen gewachsen. Das ist etwas, was nicht zufällig so gekommen ist. Es ist etwas, das vorhersehbar war, wenn man es sehen wollte.

Die Verteilung der Asylbewerber auf alle Gemeinden und Kantone hat insbesondere dazu geführt, dass der Unmut überall gewachsen ist, dass die Möglichkeit zu einer fortschrittlichen, dynamischen Politik dadurch geschwunden ist. Wenn wir heute wieder überhastet handeln müssen, ist das eine Folge des politischen Druckes. Diesen Druck haben wir selbst erzeugt mit der unüberlegten Verteilung der Asylbewerber auf das ganze Land, mit den improvisierten Uebungen landauf,

landab, wo im letzten Moment Häuser gesucht wurden, wo Gemeinden überfahren wurden, alles Dinge, die man mit etwas Voraussicht und etwas Vorausdenken anders, besser hätte lösen können. Man hätte vor allem den Leuten besser erklären können, was mit der Politik gemeint ist; man stünde vor dem Volk auch besser da, wenn wir eine langfristig orientierte Asylpolitik hätten, welche den Leuten wirklich zeigt, dass wir an die Wurzel des Übels gehen und die Situation dadurch zumindest mittelfristig besser wird.

Unser Volk spürt, dass wir nur Symptome bekämpfen und ist daher zu Recht unzufrieden. Die Kantonalisierung war im Prinzip ein Programm zur Volksaufwiegelung und hat uns jetzt in ständig grösseren Zugzwang gebracht. Kein Wunder, dass wir heute wieder mit der Tünche herumrennen, statt dass wir eine Strukturbereinigung wählen!

Es ist klar, dass die Minderheit mit dem Vorschlag, diese Sache jetzt endlich in Bundeshand zu nehmen (wo sie hingehört!), nicht das Potential der grossen Kantone brachliegen lassen will. Darum schlagen wir Ihnen auch den Absatz 3 vor, der vorsieht, dass der Bund auf das Potential der Kantone zurückgreifen kann, z. B. bei der Befragung von Asylbewerbern. Aber eine echte Vereinfachung der Abläufe gibt es erst dann, wenn alles in eine Hand kommt.

Herr Bundespräsident Koller wird Ihnen gleich sagen, dass wir beim Bund viel mehr Leute anstellen müssen und dass das wegen dem Personalstopp nicht geht. Heute sind die Beamten einfach bei den Kantonen angestellt, auch bei der Öffentlichkeit! Als Steuerzahler bezahle ich sie beim Kanton oder beim Bund. Das kommt auf dasselbe heraus, vor allem wenn der Bund den Kantonen die Kosten ersetzen muss. Einen Unterschied gibt es allerdings: Wenn die Angelegenheit in ein und derselben Hand ist, kann effizienter, wirksamer, zielgerichteter gearbeitet werden, und dann leisten weniger Funktionäre mehr, weil die Abläufe klarer sind. Im Endeffekt brauchen wir also weniger Leute, Bund und Kantone zusammengezählt. Was wollen nun die Kantone? Eine Mehrheit der Kantone, das hat das Vernehmlassungsverfahren gezeigt, ist nicht darauf erpicht, hier ihre Souveränität zu wahren. Kantone, die zusammen 40 Prozent der Asylgesuche behandeln, haben sogar ganz klar gesagt: «Wir wollen mit dem nichts mehr zu tun haben.» Thurgau und Genf sind hier die seltenen Ausnahmen, die die Asylprobleme noch selbst lösen möchten.

Wir nehmen den Kantonen keine altgedienten und altüberlieferten Rechte weg, sondern wir geben etwas in Bundeshand, was dorthin gehört. Zürich ist einer der Kantone, die dem Bundesrat für einmal mit undiplomatischer Klarheit gesagt haben, dass sie mit diesem Problem nichts mehr zu tun haben wollen. Ich meine, Zürich hat recht, denn es handelt sich wirklich um ein eidgenössisches Problem, das eidgenössisch gelöst werden muss. Wenn wir heute wieder die falsche Struktur beschliessen, wird es eine fünfte Asylgesetzrevision geben, denn die Kompetenzstreitigkeiten, die bei einem Aufteilen der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen ausbrechen, führen bei der Schwierigkeit des Problems nur dazu, dass es überhaupt nicht mehr zu lösen ist.

Ich ersuche Sie, dem Vorschlag der Minderheit zuzustimmen und zu erkennen, dass das Asylproblem ein Bundesproblem ist und vom Bund, in Zusammenarbeit mit den Kantonen, gelöst werden muss.

M. Ducret, rapporteur: La proposition de M. Günter vise à donner à la Confédération la compétence exclusive d'appliquer la loi. Cette question sera reprise lorsque nous débaterons des articles 11 et 15 du projet de loi, qui déterminent les autorités habilitées à prendre les décisions d'octroi et de refus de l'asile, respectivement à procéder aux auditions des requérants.

Quelle que soit la formule adoptée, la proposition de M. Günter doit être rejetée, car elle n'apporte aucune amélioration à la loi actuelle, voire à la loi modifiée. En effet, la Constitution fédérale précise à son article 69, alinéa 2, lettre d, que la Confédération a précisément le droit de statuer en dernier ressort sur le refus d'accorder l'asile.

Cette proposition a été examinée par la commission et a été refusée par 16 voix contre 3.

Mühlemann, Berichterstatter: Herr Günter rennt offene Türen ein. Die Kompetenz des Bundes ist in der Bundesverfassung (Artikel 69) klar geregelt. Die Anteile der Kantone bei der Asylpolitik werden hier im Gesetz bei den Artikeln 11 und 15 noch zur Sprache kommen. Wir bitten Sie, seinen Antrag abzulehnen.

Bundespräsident **Koller**: Zunächst erinnere ich Sie daran, dass wir einen dringlichen Bundesbeschluss vorbereiten. Es geht nicht an, dass wir im Rahmen eines dringlichen Bundesbeschlusses die ganze Verfassungsordnung über den Haufen werfen. Im Asylwesen geht die geltende Verfassung von einer klaren Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen aus. Danach ist gemäss Artikel 48 der Bundesverfassung das ganze Asylfürsorgewesen Sache der Kantone, während der letzte Entscheid über die Verweigerung von Asyl gemäss Artikel 69ter der Bundesverfassung Sache des Bundes ist. An dieser Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen wollen und müssen wir schon aus verfassungsrechtlichen Gründen beim Erlass dieses AVB grundsätzlich festhalten.

Der Antrag von Herrn Nationalrat Günter würde uns aber auch vor unlösbare Probleme stellen. Wir werden darauf bei Artikel 15 noch zurückkommen. Nach der Formulierung wäre auch das ganze Fürsorgewesen Sache des Bundes, nicht nur die Asylentscheide. Schon bei den Befragungen würde es – wie ich in meinem Eintretensreferat ausführte – mindestens eine Verdoppelung, wenn nicht eine Verdreifachung des Bundespersonals bedingen, mit ganz neuen Infrastrukturen, die wir schaffen müssten. Das alles ist schlicht und einfach im Rahmen eines dringlichen Bundesbeschlusses nicht möglich. Der Effekt wäre eindeutig der, dass wir anstatt einer Leistungssteigerung eine Leistungsverminderung für längere Zeit in Kauf nehmen müssten.

Im übrigen darf ich Ihnen zu bedenken geben, dass Nachbarländer, die zentralistische Lösungen des Asylproblems aufgebaut haben, eher noch die grösseren Probleme der Akzeptanz haben als bei der schweizerischen Lösung, wo wir – unserem Staatsverständnis gemäss – das Asylwesen als Aufgabe von Bund und Kantonen auch künftig gemeinsam lösen wollen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	103 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	12 Stimmen

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Steffen

Abs. 2 (neu)

Die Aufnahme von Flüchtlingen wird den jährlich vom Bund festgelegten Einwanderungskontingenten angerechnet und darf diese nicht übersteigen.

Art. 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Steffen

Al. 2 (nouveau)

Les réfugiés accueillis sont imputés sur les contingents d'immigration fixés chaque année par la Confédération et qui ne doivent en aucun cas être dépassés.

Steffen: Erlauben Sie mir einleitend einige kurze allgemeine Gedanken, und zwar zu unseren Anträgen: Ihre Zahl zeigt, dass wir das Problem sehr ernst nehmen. Leider hat man bei der Besetzung der vorbereitenden Kommission einmal mehr darauf verzichtet, einen Vertreter der Nationalen Aktion oder der Schweizer Demokraten einzuladen, obwohl bekannt ist, wie sehr unseren Parteien die anstehenden Probleme im Asylbereich Sorge bereiten. Der eine oder andere jetzt im Plenum gestellte Antrag hätte unter Umständen als Kommissionsan-

trag Eingang in die Fahne gefunden. Ich muss Sie zudem erinnern, dass das Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 in der Schlussabstimmung hoch angenommen wurde. Es war in den Verhandlungen nur von den Vertretern der Nationalen Aktion bekämpft worden, und nur die Vertreter der Nationalen Aktion wagten es, gegen das von Herrn Bundesrat Furgler vehement verteidigte Asylgesetz zu stimmen. Bei den beiden verflochtenen Asylgesetzesrevisionen sind von uns wichtige Anträge eingebracht worden, welche selten und nur zögernde Unterstützung bei Kolleginnen und Kollegen fanden. Leider reichte es nie zu einer Mehrheit. Unsere damaligen Warnungen, die nächste Revision komme so sicher wie das Amen in der Kirche, wurden nicht ernstgenommen, weil sie – wie man despektierlich zu sagen pflegt – aus der falschen politischen Ecke kamen. In der Hoffnung auf etwas mehr Respekt und Toleranz lege ich Ihnen meine Anträge vor, und was meine Person betrifft, werde ich die knappste Form der Begründung wählen.

Zu meinem Antrag: Der von mir neu beantragte Absatz 2 zu Artikel 2 nimmt die bekannte Forderung unserer Partei auf, dass die definitive Aufnahme von Flüchtlingen den Einwanderungskontingenten für Ausländer anzurechnen seien und dass die Kontingente nicht überschritten werden dürften. Warum nehme ich diese Forderung neu auf, war sie doch Teil unserer Volksinitiative für die Begrenzung der Einwanderung, welche am 4. Dezember 1988 vom Volk abgelehnt wurde?

Meine Begründung stützt sich diesmal auf das Postulat Seiler Hanspeter vom 23. März dieses Jahres mit dem Titel «Bevölkerungsdichte der Schweiz», welches übrigens von 30 Kolleginnen und Kollegen aus den Reihen aller bürgerlichen Parteien sowie der EVP und der Grünen mitunterzeichnet wurde und das der Bundesrat entgegenzunehmen gewillt ist.

Der Bundesrat ist also bereit zu prüfen, ob in der Ausländerpolitik der schwammige Begriff des «ausgewogenen Verhältnisses zwischen einheimischer und ausländischer Wohnbevölkerung» durch den messbaren Begriff der «ausgeglichene Wanderungsbilanz» zu ersetzen sei. Wenn wir die von Kollege Hanspeter Seiler befürchtete Entwicklung unseres Landes zur «Grossagglomeration Schweiz» verhindern wollen – sie ist in der Begründung zu Recht sehr dramatisch dargestellt –, müssen wir überall dort ansetzen, wo die ausgeglichene Wanderungsbilanz unterlaufen werden könnte, und dies nicht erst morgen, sondern heute, im Verlaufe dieser Beratungen. Mein Antrag ist Teil dieser Strategie.

Flüchtlinge sind Arbeitskräfte. Wenn wir die düsteren Prognosen ernst nehmen, die eine rasch wachsende Zahl von Asylsuchenden – profan ausgedrückt eine «Asylantenschwemme» – vorhersagen, wird auch die Zahl der anerkannten Flüchtlinge und der arbeitsberechtigten Gesuchsteller drastisch ansteigen.

Ich ersuche insbesondere Hanspeter Seiler und die dreissig Mitunterzeichner, aber auch Sie, meine Damen und Herren, in diesem Punkte endlich Klarheit zu schaffen und meinem Antrag zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: Permettez-moi de faire une observation liminaire. Il est vrai que les représentants de l'Action nationale ne participent pas aux séances de commissions et on ne peut pas leur en vouloir de nous présenter aujourd'hui un nombre important de propositions. Néanmoins, je vous informe que la commission ne s'est pas prononcée sur ses amendements. Or, bon nombre d'entre eux, présentés tant par M. Steffen que par M. Ruf, touchent au fond de la loi sur l'asile, alors que l'arrêté urgent, ainsi que l'a rappelé le président de la Confédération, concerne exclusivement la procédure.

En l'occurrence, M. Steffen propose que les réfugiés reconnus comme tels soient compris dans les contingents de main-d'oeuvre étrangère attribués aux cantons. Je ne connais pas la réaction des milieux économiques face à une telle proposition, mais je l'imagine aisément, tant il est vrai qu'aujourd'hui les cantons ont toujours davantage de difficultés à obtenir un contingent de main-d'oeuvre étrangère leur permettant de répondre aux besoins de leur économie et qu'ils s'efforcent d'accorder les permis qu'ils ont à disposition pour du personnel très

qualifié, ce qui n'est pas forcément le cas pour des candidats à l'asile et des réfugiés reconnus.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à rejeter la proposition de M. Steffen.

Mühlemann, Berichterstatter: Ihr Antrag, Herr Steffen, ist ausserordentlich radikal und schematisch. Er widerspricht den differenzierten Auffassungen dieses Entwurfes. Ihre Gedanken sind zum Teil im Strategiebericht bereits einmal aufgenommen, aber von der Mehrheit im Lande nicht akzeptiert worden. Mit Ihrem schematischen Vorschlag dienen Sie weder den Bedürfnissen unseres Landes, noch werden Sie gegenüber echten Flüchtlingen gerecht.

Aus diesen Gründen bitten wir Sie, diesen Radikalvorschlag abzulehnen.

Bundespräsident Koller: Der Antrag von Herrn Steffen beinhaltet eindeutig eine Kontingentslösung. Kontingentslösungen sind grundsätzlich mit den internationalen Verpflichtungen nicht vereinbar, weder mit der Flüchtlingskonvention noch mit der Europäischen Menschenrechtskonvention. Wer in unser Land kommt und glaubhaft machen kann, dass er politisch verfolgt ist, oder wer glaubhaft machen kann, dass er bei Rückschub in sein Herkunftsland dort von einer unmenschlichen Handlung bedroht ist, dem wollen wir unabhängig von der Zahl Schutz gewähren. Das ist bei einer solchen Lösung nicht möglich; denn sobald dieses Kontingent überschritten wäre, müssten wir auch echte Flüchtlinge zurückweisen.

Ich darf vielleicht schon hier auf ein Moment hinweisen, welches auch bei Artikel 3 wieder kommt: Das Problem ist nicht die Flüchtlingsqualität; wir haben nur eine Anerkennungsquote von etwa 5 Prozent. Das Problem ist, dass wir in einem sehr raschen Verfahren all jene ausscheiden können, die nur in unser Land kommen, um hier ein besseres Leben und Arbeit zu finden; dafür ist unser Vorschlag, verbunden mit dem Arbeitsverbot, die adequate Massnahme.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Steffen	Minderheit

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Steffen

Abs. 1

.... ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind.

(Rest des Absatzes streichen)

Abs. 2

.... Leben oder Freiheit.

(Rest des Absatzes streichen)

Antrag Meier Fritz

Abs. 1

.... Nachteilen ausgesetzt sind.

(Rest des Absatzes streichen)

Abs. 2

...., Leben und Freiheit.

(Rest des Absatzes streichen)

Art. 3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Steffen

Al. 1

Sont des réfugiés les étrangers qui sont exposés à de sérieux préjudices en raison de leur race, ou de leur opinions politiques.

(Biffer «ou craignent à juste titre de l'être»)

Al. 2

.... de l'intégrité corporelle ou de la liberté.

(Biffer le reste de l'alinéa)

Proposition Meier Fritz

Al. 1

Sont des réfugiés les étrangers exposés à de sérieux préjudices en raison de leur race, opinions politiques.

(Biffer «ou craignent à juste titre de l'être»)

Al. 2

Sont considérés liberté.

(Biffer le reste de l'alinéa)

Steffen: Vorab möchte ich feststellen, dass die von mir beantragten Aenderungen in Artikel 3 Absätze 1 und 2 in Motionen aus den Jahren 1982, 1983 und 1989 sowie in parlamentarische Initiativen von 1984 und 1986 Eingang fanden. Leider wurden diese Vorstösse vom Bundesrat beziehungsweise von den Kommissionen und von diesem Rat abgelehnt.

Sie denken jetzt vielleicht: Können diese Leute von der Nationalen Aktion denn keine Ruhe geben? Sind sie nicht endlich bereit, sich dem wiederholten Verdikt der politischen Mehrheit in diesem Saal zu beugen? Wer mich kennt, weiss, dass ich alles andere als ein sturer, uneinsichtiger Politiker bin. Hätten die beiden vorgängigen Revisionen des Asylgesetzes die damaligen Versprechungen von Bundesrat und Kommissionsprechern erfüllt und wären zentrale Anträge der Nationalen Aktion aufgenommen worden, dürfte die Situation im Asylbereich unter Kontrolle sein, und wir müssten nicht bereits die dritte Revision des Asylgesetzes beraten.

Eine erneute, ernsthafte Prüfung dieser Anträge drängt sich also auf. Ende des vorletzten Jahrzehnts haben uns politische Wunderknaben eines der weltweit liberalsten Asylgesetze beschert. Statt sich wie andere Staaten in der Gesetzgebung an die internationale Norm der Genfer Flüchtlingskonvention zu halten, wollte man schon bei den Grundsätzen des Asylgesetzes grosszügig und fortschrittlicher sein. Entsprechend wurde der Artikel 3 so weltoffen und weitmaschig formuliert, dass er weltweit von Hunderten von Millionen Menschen angerufen werden könnte, kämen sie auf die Idee, bei einer Schweizer Botschaft oder an unserer Grenze ein Asylgesuch zu stellen. Auf jedem Kontinent gibt es unzählige Menschen, die Furcht geltend machen könnten, ernsthaften Nachteilen ausgesetzt zu werden. Deshalb mein Streichungsantrag bei Artikel 3 Absatz 1.

In Absatz 2 soll ebenfalls der letzte Teil gestrichen werden, welcher Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken, zu den ernsthaften Nachteilen zählt.

Wenn ich die beiden Absätze von Artikel 3 in der vorliegenden Fassung interpretiere, kann weltweit jedermann bei uns ein Asylgesuch einreichen, der begründete Furcht hat, er könnte vielleicht künftig mit Massnahmen konfrontiert werden, die unerträglichen psychischen Druck bewirken.

Wie sollen die Mitarbeiter des Flüchtlingsdelegierten derart verschieden Interpretierbares, durch niemanden Kontrollierbares in ihre Beurteilung eines Asylfalles einbeziehen? Diese Formulierung ist eine Quelle der Unsicherheit und Ungerechtigkeit in unserem Asylverfahren.

Herr Kollege Fischer-Hägglingen, der Kommissionspräsident der letzten Asylgesetzrevision, versuchte am 18. März 1986, die von mir jetzt bekämpfte weitergehende Begriffsumschreibung mit Erfahrungen bei Flüchtlingen aus den Ostblockländern in den fünfziger Jahren zu begründen. Damals habe man begonnen, das schweizerische Recht über die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention hinaus auszudehnen. Im Ostblock ist die politische Lage der fünfziger Jahre Vergangenheit; die Menschenrechtssituation dürfte sich dort weiter verbessern. Aus den Hunderten der Asylsuchenden der fünfziger bis siebziger Jahre sind plötzlich Zehntausende geworden, die grösstenteils illegal in unser Land drängen. Der Moment ist gekommen, wo wir hierzulande realistisch werden müssen: Wir müssen unsere Gesetzgebung der internationalen Norm anpassen, vorab im Grundsätzlichen.

Ich bitte Sie also, meinen beiden Anträgen zu Artikel 3 zuzustimmen.

Meier Fritz: Ich spreche zu Artikel 3 des Asylgesetzes, und zwar aufgrund meiner Motion vom 2. Juni 1989.

Im Geschäftsbericht 1978 schrieb der Bundesrat: «Im Oktober

1978 hat der Nationalrat das Asylgesetz verabschiedet. Die im Gesetz verankerten Garantien gehen über jene des internationalen Abkommens aus dem Jahre 1951 hinaus. Im internationalen Kreis wurde das Asylgesetz bereits als der liberalste Erlass auf dem Gebiet des Flüchtlingswesens bezeichnet. Die grosszügige Aufnahme von Flüchtlingen, wie sie das Asylgesetz ermöglicht, ist aber nur dann zu verwirklichen, wenn sie von der Mehrheit der Bevölkerung mitgetragen wird.»

Der Zusammenbruch der Spendefreudigkeit und das wachsende Unbehagen gegen weitere Asylunterkünfte sind Beweis dafür, dass die Mehrheit der Bevölkerung nicht mehr bereit ist, die Flüchtlingspolitik des Bundesrates zu ertragen. Die Attraktivität der Schweiz für Asylbewerber ist weitgehend auf die extensive Auslegung des Flüchtlingsbegriffs in Artikel 3 zurückzuführen.

Wie Kollege Steffen beantrage ich, Artikel 3, der Missbräuchen Tür und Tor öffnet, zu begrenzen und klar zu definieren. Absatz 1 von Artikel 3 lautet: «Flüchtlinge sind Ausländer, die in ihrem Heimatstaat oder im Land, wo sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind» Und weiter heisst es: «... oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden.» Der letzte Teil des Satzes ist zu streichen.

Auch Absatz 2 von Artikel 3 ist konkreter zu fassen: «Als ernsthafte Nachteile gelten namentlich die Gefährdung von Leib, Leben oder Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken.» Auch dieser letzte Satzteil («sowie Massnahmen») ist ersatzlos aufzuheben.

Dazu folgendes Zitat aus der «Schweizerischen Arbeitgeberzeitung» vom 12. Juni 1985: «Leider wurde der Flüchtlingsbegriff im Asylgesetz verwässert, indem auch eine subjektiv interpretierbare Furcht vor Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken, als ernsthafte Nachteile betrachtet wird, der einem Ausländer die Flüchtlingseigenschaft verleiht. Damit wurde der Asylbegriff in den folgenden Artikeln des Gesetzes ebenfalls schwammig und die Abklärung der Asylwürdigkeit von vornherein in vielen Fällen erschwert, wenn nicht verunmöglicht. Schon von der gesetzlichen Flüchtlingsdefinition her ist also der Vermischung von echten und unechten Flüchtlingen Tür und Tor geöffnet. Wie sollte eine Behörde solche subjektive Empfindungen – echte oder vorge-täuschte – eines unerträglichen psychischen Druckes analysieren können? Der richterliche Grundsatz 'Im Zweifel für den Angeklagten' bzw. hier 'für den Asylbewerber' ist nicht auf Fälle unechter oder subjektiver Ängste ohne konkreten Hintergrund anwendbar.»

Ich ersuche Sie, meinem Antrag auf Aenderung von Artikel 3 zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: Il y a un paradoxe certain à entendre quelques-uns de nos collègues s'exprimer sur le 5 pour cent des requérants d'asile qui obtiennent le statut de réfugié alors que chacun d'entre nous s'accorde à considérer que le problème que l'on doit traiter concerne plutôt le 95 pour cent des autres requérants.

Les propositions de MM. Steffen et Meier visent à modifier les critères qui permettent de définir la qualité de réfugié, tels qu'ils ont été arrêtés par les Chambres lors de l'adoption de la loi en 1979. Il s'agirait de supprimer de ces critères la référence à la crainte fondée, c'est-à-dire aux motifs subjectifs qui peuvent provoquer chez un individu des états de contrainte et des conflits de conscience tels qu'il ne supporte plus de rester dans son pays, sans qu'il y ait nécessairement menace pour la vie ou l'intégrité corporelle. Je m'empresse de dire que ces motifs de persécution sont un élément constitutif de la qualité de réfugié reconnue sur le plan international. Aucune raison sérieuse ne peut donc justifier une telle modification. La révision de la loi n'implique d'ailleurs pas une nécessaire adaptation du droit de fond, lequel ne pose aucun véritable problème d'application.

Au surplus, et comme je l'ai dit tout à l'heure, la question ne concerne qu'une partie du 5 pour cent des requérants qui ob-

tiennent la qualité de réfugié. C'est pourquoi elle me paraît particulièrement mal venue.

La commission n'a pas eu à traiter cette proposition, mais comme celle-ci n'est conforme ni à l'esprit ni aux principes qui ont conduit ses travaux, je vous invite à la rejeter.

Mühlemann, Berichterstatter: Es gibt verschiedene Gründe, die einen Flüchtling dazu bewegen können, aus seinem Heimatland wegzugehen. Dazu gehört zweifellos die unmittelbare Bedrohung; dazu gehört aber auch die bevorstehende Bedrohung. Niemand kann es einem Menschen verargen, dass er, wenn er eine bevorstehende Bedrohung erkannt hat und deshalb in begründeter Furcht ist, sein Heimatland verlässt. Das ist ein ehrenwerter Grund, den man respektieren soll.

Ähnliches lässt sich vom psychischen und vom physischen Druck sagen. Es ist verständlich, dass jemand dem physischen Druck weicht. Aber wer die Terrorsysteme dieses Jahrhunderts erlebt hat, weiss, dass es etwas vom Schwierigsten ist, psychischem Druck standzuhalten. Es ist deshalb auch verständlich, dass dies als Beweggrund genannt wird.

Wir haben allen Grund, die Begriffe «begründete Furcht» und «psychischen Druck» im Asylgesetz zu belassen.

Bundespräsident Koller: Zunächst möchte ich Sie daran erinnern, dass das Problem der Menge nicht eines ist, das auf den Flüchtlingsbegriff zurückgeht. Ich erinnere an die Anerkennungsquote von 5 Prozent. Das Problem, das wir zu lösen haben, ist die rasche Ausscheidung der Flüchtlinge von all jenen, die vor allem auf der Suche nach Arbeit zu uns kommen. Insofern haben wir auch gar keinen Anlass, am Flüchtlingsbegriff herumzuflicken, zumal wir durch die Flüchtlingskonvention gebunden sind. Nach der Genfer Flüchtlingskonvention, die für unsere innerstaatliche Definition massgeblich ist, ist eben auch jener ein Flüchtling, der begründete Furcht vor Verfolgung hat. Dies wird bereits in Artikel 1 der Flüchtlingskonvention so definiert. Wir sind im nationalen Recht an diese Begriffsdefinition gebunden.

Etwas anders sieht es beim Antrag zu Absatz 2 von Herrn Steffen aus. Nach diesem Absatz werden auch Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken, als ernsthafte Nachteile betrachtet. Der Streichungsantrag Steffen würde zwar nicht die Genfer Flüchtlingskonvention verletzen, stünde aber in krassem Widerspruch zu unserer ganzen schweizerischen humanitären Tradition. Ich kann auf das verweisen, was Herr Mühlemann ausgeführt hat.

Das gleiche gilt für den Aenderungsantrag von Herrn Meier. Ich muss Sie daher bitten, diese Anträge abzulehnen. Zum Teil sind sie konventionswidrig, zum Teil schaffen sie vollständig unnötig einen engeren Flüchtlingsbegriff als den bisherigen. Und hier liegt tatsächlich nicht das Problem, das wir zu lösen haben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Steffen/Meier Fritz	Minderheit

Art. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Meier Fritz

Streichen

Art. 5

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Meier Fritz
Biffer

Meier Fritz: Nachdem die Schweiz von allen europäischen Staaten die weitaus stärksten fremdsprachigen Ausländerkontingente zu verkräften hat, werden unserem überfremdeten Land mit 0,65 Prozent doppelt so viele Asylanten 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, ersatzlos zu streichen; denn es hat sich in Flüchtlingskreisen herumgesprochen, dass Zweitasyllanten in der Schweiz besonders gehegt und gepflegt werden.

Artikel 5, Zweitasyll, lautet bis jetzt wie folgt: «Einem Flüchtling, der in einem andern Staat aufgenommen worden ist, kann Asyl gewährt werden, wenn er sich seit mindestens zwei Jahren ordnungsgemäss und ununterbrochen in der Schweiz aufhält.»

Ich beantrage Ihnen, diesen Artikel im Asylgesetz ersatzlos zu streichen bzw. aufzuheben.

M. Ducret, rapporteur: La commission n'a pas débattu de cet objet mais je crois savoir que cette question concerne une vingtaine de réfugiés par année. Par conséquent, il m'apparaît tout à fait superflu et inutile de vouloir modifier le texte de loi. Je vous propose donc de rejeter la proposition de M. Meier.

Mühlemann, Berichterstatter: Ich bitte Sie auch hier, den Antrag Meier Fritz abzulehnen, da er hier doch übertreibt. Es sind ungefähr 20 Asylanten je Jahr, die in diesen Fall kommen und eine Sonderstellung beanspruchen. Ich glaube, wir können hier grosszügig sein.

Bundespräsident Koller: Ich beantrage Ablehnung des Antrages Meier Fritz. Die Streichung dieses Artikels 5 wäre nämlich auch konventionswidrig; denn danach könnte ein im Ausland anerkannter Flüchtling in der Schweiz gar kein Asyl mehr erhalten, obwohl er tatsächlich Flüchtling ist. Das entsprechende Abkommen des Europarates über den Uebergang der Verantwortung für Flüchtlinge, das 1984 auch von den eidgenössischen Räten genehmigt wurde, müsste gekündigt werden. Aus diesem Grunde beantrage ich Ihnen Ablehnung.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Meier Fritz	Minderheit

Art. 6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Meier Fritz

Abs. 1

....., wird abgelehnt.

(«in der Regel» streichen)

a. aufgehalten hat;

(Rest des Satzes streichen)

Art. 6

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Meier Fritz

Al. 1

La demande d'asile est rejetée:

(Biffer «en règle générale»)

a. Si dans un pays tiers;

(Biffer le reste de la phrase)

Meier Fritz: Sie werden erstaunt sein, dass ich heute mehrmals auftrete. Aber ich bin einer von den beiden, die 1978 das Asylgesetz abgelehnt haben.

Zu Artikel 6: Dieser ist konkret zu fassen. Das heisst, das Asyl-

gesuch eines Ausländers, der sich in die Schweiz abgesetzt hat, ist abzulehnen, wenn er sich vor seiner Einreise in einem Drittstaat aufgehalten hat.

Auch die Zürcher Regierung verlangt – nach der «NZZ» vom 31. Mai 1990 – folgendes Schema:

1. Asylbewerber, die via Grenzübergang auf dem Landweg einreisen wollen, wird die Einreise verweigert, wenn dadurch das Non-refoulement-Prinzip nicht verletzt wird. Unsere Nachbarstaaten haben gemäss ihrem Staatsvertrag Verpflichtungen, das Gesetz der Rückschiebung in Verfolgerstaaten zu beachten.

2. Asylbewerber, die nach einer illegalen Einreise über die grüne Grenze im Inland ein Gesuch stellen, werden einer Empfangsstelle des Bundes zugeführt. Anschliessend erfolgt Wegweisung in den Nachbarstaat, sofern die Wegweisung dorthin nicht das Prinzip der Nicht-rückschiebung verletzt.

Mit der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Oesterreich bestehen Schubabkommen. Darin verpflichten sich diese Staaten, illegal in die Schweiz eingereiste Ausländer innert bestimmter Fristen wieder zurückzunehmen.

Kollege Mühlemann hat bereits erwähnt, dass auch Italien er-sucht werden soll, einem sogenannten Schubabkommen beizutreten.

Ich stelle den Antrag, Artikel 6 Absatz 1 wie folgt zu ändern: «Das Asylgesuch eines Ausländers, der sich in der Schweiz befindet, wird abgelehnt, a. wenn er sich vor seiner Einreise ... in einem Drittstaat aufgehalten hat;»

Ich ersuche Sie, dieser Aenderung zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: Pour les raisons que nous avons déjà indiquées tout à l'heure, cette question touchant un problème de fond, je vous suggère de repousser la proposition de M. Meier.

Mühlemann, Berichterstatter: Herr Meier Fritz argumentiert auch bei diesem Antrag zu schematisch. Es kann Ausländer geben, die aus einem Drittstaat kommen, bei denen einmal eine Ausnahme gemacht werden muss. Es kann auch sein, dass sich die Situation in diesem Drittstaat mittlerweile geändert hat, so dass er nicht dorthin zurückkehren kann. In diesem Sinne ist hier – glaube ich – eine flexible und richtige Lösung gewählt worden.

Ich bitte Sie, den Antrag Meier Fritz abzulehnen.

Bundespräsident Koller: Artikel 6 geht vom Grundsatz aus, dass eine Asylgewährung nur in Frage kommt, wenn für den Flüchtling kein anderer Ausweg als die Flucht in die Schweiz besteht, um sich der Gefahr zu entziehen. Dieser Vorbehalt findet in der Praxis in dem Sinne Anwendung, dass Personen kein Asyl in der Schweiz erhalten, wenn sie bereits in einem Drittstaat Aufnahme gefunden haben. Der Vorbehalt, dass das Asylgesuch «in der Regel» abgelehnt wird, hat seinen Sinn aber darin, dass unter ganz besonderen Umständen ausnahmsweise auch einem Flüchtling, der vorher in einem Drittstaat Schutz vor Verfolgung gefunden hat, Asyl gewährt werden soll, nämlich dann, wenn er zur Schweiz oder zu in der Schweiz lebenden Personen ganz besonders enge Beziehungen hat. Das ist die einzige mögliche Ausnahme, und diese ist unter humanitären Gesichtspunkten auch gerechtfertigt. Aus diesem Grund beantrage ich Ihnen, den Antrag von Herrn Meier Fritz abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Meier Fritz	Minderheit

Art. 7

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Meier Fritz

Abs. 2

Streichen

Art. 7*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Meier Fritz

Al. 2

Biffer

Meier Fritz: Es handelt sich bei diesem Artikel um die Familienvereinigung. Der erste Absatz ist vollkommen in Ordnung. Hingegen ist Absatz 2 ersatzlos zu streichen. Er heisst: «Unter den gleichen Voraussetzungen kann auch einem anderen nahen Angehörigen einer in der Schweiz lebenden Person Asyl gewährt werden, wenn besondere Umstände für eine Wiedervereinigung in der Schweiz sprechen.» Da gemäss diesem Absatz Angehörigen einer in der Schweiz lebenden Person Asyl gewährt werden kann, wird sich die Zahl der Asylanten massiv erhöhen. Dazu ebenfalls eine Feststellung aus der «Schweizerischen Arbeitgeberzeitung»: «Haben einmal die ersten Flüchtlingsgruppen in unserem Land Fuss gefasst, sorgt die Kommunikation mit der Heimat dafür, dass rasch Freunde und Bekannte ebenfalls animiert werden, den Weg in die Schweiz anzutreten. Noch verstärkt wird der Sog, wenn schweizerische Unterstützungs- und Solidaritätskomitees die Abwanderung aus solchen Ländern politisch und finanziell fördern oder in den Herkunftsländern Schlepperorganisationen entstehen. Merkblätter über den einzuschlagenden Fluchtweg und anzulaufende Stützpunkte sowie die den schweizerischen Behörden zu präsentierenden Begründungen für das Asylgesuch werden abgegeben. In den Medien wird über die Auswanderungsmöglichkeit in die Schweiz berichtet. Reisebüros arrangieren sogar Pauschalreisen.»

Ich ersuche Sie, den Absatz 2 von Artikel 7 ersatzlos zu streichen, und stelle abschliessend fest: Die heute vom Bundesrat konzipierte Asylpolitik geht bis an die Grenze des selbst für einen humanitären Staat Tragbaren. Die neuerdings vom Bund finanzierten Hilfswerke haben sich längst zum Eigenzweck dynamisiert. Sie versuchen mit Petitionen über die Massenmedien harte, aber notwendige Entscheidungen von Bundesrat und Parlament zu verhindern bzw. zu unterlaufen.

Daher muss auch der Bundesrat seine Kompetenz, nach Artikel 22 grössere Flüchtlingsgruppen aufzunehmen – wie seinerzeit en bloc 1000 Polen aus Wien –, restriktiver handhaben.

M. Ducret, rapporteur: Si je me reporte au message du Conseil fédéral à l'appui de la loi de 1979, je constate qu'il y était indiqué qu'il convenait de se référer à la recommandation relative à la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés, laquelle engage les Etats contractants à tenir compte, dans l'octroi de l'asile, du principe de l'unité de la famille. Ce principe ressort d'ailleurs implicitement de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

En outre, la Commission européenne des droits de l'homme admet que le droit au respect de la vie familiale, garanti par l'article 8 de la Convention européenne, protège l'unité de la famille. Le rappel de ces conventions internationales me suffit pour vous inviter à rejeter la proposition de M. Meier.

Mühlemann, Berichterstatter: Es sind nicht nur die Konventionen, Herr Meier Fritz, die Ihnen widersprechen. Es ist auch eine Grundhaltung. Es geht hier nicht darum, diese Familienvereinigung so eng zu fassen, dass es nur um eine Zusammenführung von Eltern und Kindern geht. Ich weiss nicht, ob Sie Grossvater sind. Aber es kann sein, dass einmal die Eltern ausfallen und dass ein minderjähriges Kind noch seine Grosseltern hat. Es ist dann wahrscheinlich sinnvoll, dass man eine solche Familie zusammenführen kann. Hier ist ein Akt der Humanität wichtiger als Ihr rigider Kurs.

Ich bitte Sie, auch diesen Antrag abzulehnen.

Bundespräsident Koller: Es geht hier wirklich nur um Ausnahmen, wo eminente humanitäre Anliegen eine Zusammenführung rechtfertigen. Aber es ist weder unsere Absicht, noch war es bisher unsere Praxis, aufgrund dieses Artikels beispiels-

weise ganze Grossfamilien mit Verwandten über viele Grade hinaus zusammenzuführen.

Aus diesem Grunde bitte ich Sie, den Antrag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

offensichtliche Mehrheit

Für den Antrag Meier Fritz

Minderheit

Art. 8, 8a, 9, 9a, 10*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 11 Abs. 1***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Segond, Gros)

.... Gewährung oder Verweigerung des Asyls, ausser es delegiere die Zuständigkeit an einen Kanton.

Art. 11 al. 1*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Segond, Gros)

.... refus de l'asile, sauf s'il délègue cette compétence à un canton.

M. Ducret, rapporteur: Nous avons à débattre, en principe et en premier lieu, de la proposition de minorité Segond qui touche à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans la procédure d'asile. Cet amendement étant en fait la conséquence d'une éventuelle acceptation de la proposition que notre collègue développera à l'article 15, je vous invite à suspendre la discussion sur cet alinéa et à la reprendre, le cas échéant, si la proposition de minorité Segond est acceptée lorsque nous aborderons les dispositions relatives à la procédure d'audition.

Mühlemann, Berichterstatter: Wir bitten Sie, die Beratung dieses Antrages später aufzunehmen, wenn wir im Artikel 15 darauf zurückkommen.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

(siehe Entscheid bei Art. 15 hiernach)

Adopté selon la proposition de la majorité

(voir décision à l'art. 15 ci-après)

Art. 11 Abs. 2, 3*Antrag der Kommission**Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Bäumlin, Fankhauser, Günter, Hubacher, Pitteloud, Rechsteiner, Stocker)

Der Bundesrat setzt eine unabhängige, mehrere Kammern umfassende Rekurskommission für Flüchtlingsfragen ein, welche

*Antrag Guinand**Abs. 2*

Es wird eine unabhängige, mehrere Kammern umfassende Rekurskommission eingesetzt, welche endgültig über Beschwerden gegen Entscheide des Bundesamtes über die Verweigerung des Asyls und über die Wegweisung sowie anstelle

des Bundesgerichtes über die Beendigung des Asyls entscheidet. Der Bundesrat regelt die Organisation der Rekurskommission und setzt den Zeitpunkt ihrer Amtsaufnahme fest. Bis dahin entscheidet das Departement endgültig über die Rekurse.

Abs. 3

Der Bundesrat kann ergänzende Verfahrensvorschriften erlassen, insbesondere über mündliche Verhandlungen, mündliche Eröffnungen von Entscheiden sowie über summarische Verfahren.

Antrag Hess Peter

Abs. 3

Der Bundesrat kann eine unabhängige, mehrere Kammern umfassende Rekurskommission für Flüchtlingsfragen einsetzen, welche endgültig über Beschwerden gegen Entscheide des Bundesamtes über die Verweigerung des Asyls und über die Wegweisung sowie anstelle des Bundesgerichtes über die Beendigung des Asyls entscheidet. Er kann deren Ueberprüfungsbefugnis einschränken, soweit dadurch nicht Rechtsansprüche betroffen werden, und ergänzende Verfahrensvorschriften, insbesondere über mündliche Verhandlungen, mündliche Eröffnungen von Entscheiden sowie über summarische Verfahren erlassen.

Antrag Rychen

Abs. 3

Streichen

Antrag Ruf

Abs. 3

Streichen

Art. 11 al. 2, 3

Proposition de la commission

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Bäumlin, Fankhauser, Günter, Hubacher, Pitteloud, Rechsteiner, Stocker)

Le Conseil fédéral institue

Proposition Guinand

Al. 2

Il est institué une commission de recours indépendante et comprenant plusieurs chambres, qui statue de façon définitive sur les recours contre les décisions de l'office fédéral rejetant les demandes d'asile et prononçant les renvois ainsi qu'à la place du Tribunal fédéral en matière de fin de l'asile. Le Conseil fédéral fixe les modalités d'organisation de la commission de recours et détermine le moment où elle entrera en fonction. Jusque là, le département statue définitivement sur les recours.

Al. 3

Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions complémentaires de procédure, en particulier sur la procédure orale, la notification orale de décisions et la procédure sommaire.

Proposition Hess Peter

Al. 3

Le Conseil fédéral peut instituer une commission de recours indépendante en matière de fin de l'asile. Il peut restreindre le pouvoir de contrôle de la commission à condition de ne porter atteinte à aucun droit légitime et peut édicter des dispositions complémentaires de procédure

Proposition Rychen

Al. 3

Biffer

Proposition Ruf

Al. 3

Biffer

Frau **Bäumlin**, Sprecherin der Minderheit: Vorweg mache ich Sie darauf aufmerksam, dass zum Minderheitsantrag zu Artikel 11 Absatz 3 unabdingbar und unablässig die Uebergangsbestimmungen unter Ziffer IV gehören, wo dieselbe Minderheit – durch mich vertreten – verlangt, dass der Bundesrat das Inkrafttreten von Artikel 11 Absatz 3 bestimmen kann. Ich komme bei meinen Ausführungen darauf zurück. Ich wollte es Ihnen einfach schon von allem Anfang an mitteilen.

Ich möchte kurz erklären, wie es zu diesem Minderheitsantrag gekommen ist: Er ist – wie manches andere auch – in der Debatte der Kommission in der Hast entstanden. Wir haben manchmal den Ueberblick beinahe verloren. Dabei hat er gleichzeitig auch schon eine sehr alte Geschichte, indem ich vor zwei Jahren zusammen mit der grünen Fraktion – also gleichzeitig wie die grüne Fraktion – eine solche unabhängige Beschwerdeinstanz verlangt habe. Damals war ich der Ueberzeugung, dass sie der Bundesrat sogar ohne Asylgesetzrevision hätte einführen können. Es gab dazu Vorschläge, dass der Bundesrat in einem dringlichen Bundesbeschluss eine solche unabhängige Beschwerdeinstanz hätte einsetzen können, gestützt auf Vorschläge der beratenden Kommission, wie sie im Asylgesetz Artikel 49 festgeschrieben sind.

Jetzt haben wir die Asylgesetzrevision, und jetzt ist es für uns nicht mehr akzeptabel, dass diese unabhängige Beschwerdeinstanz nur in der Kann-Kompetenz an den Bundesrat festgeschrieben ist. Diese Kann-Formel ist uns zeitlich und inhaltlich zu vage. Deswegen habe ich ursprünglich verlangt, dass das Parlament die Einsetzung festschreiben soll. Ich habe formuliert, was diese unabhängige Beschwerdeinstanz alles zu tun hat, und zwar in Anlehnung an die Vorschläge von Bundesrat und Expertenkommission.

Zum Zeitproblem: Das Parlament diskutiert und beschliesst jetzt, der Bundesrat setzt ein und bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. So erhält er die nötige Zeit für die sorgfältige Ausgestaltung. Umgekehrt können wir auf unserer Seite sicher sein, dass die Legitimitätsfunktion der unabhängigen Beschwerdeinstanz nicht unbestimmt auf sich warten lässt.

Zu den inhaltlichen Problemen: Am wichtigsten ist uns die Unabhängigkeit dieser Beschwerdeinstanz. Es muss also eine Unvereinbarkeitsbestimmung geben, dass die Mitglieder der unabhängigen Beschwerdeinstanz in keinem Abhängigkeitsverhältnis zur Bundesverwaltung stehen. Wir wollen auch keine Verpolitisierung dieser Ubi durch eine Parlamentswahl, die immer eine politische Wahl wäre. Deswegen haben wir uns entschlossen vorzuschlagen, dass der Bundesrat diese unabhängige Beschwerdeinstanz einsetzt.

Das Problem besteht jetzt offenbar darin, dass der Bundesrat Weisungsrechte behalten möchte. Gesetzliche Vorbehalte wie der weiterbestehende Artikel 9 – die Notrechtsklausel – mit seiner Ultima-ratio-Kompetenz des Bundesrates, das ganze Asylgesetz ausser Kraft zu setzen, und die noch kommenden neuen Safe-country-Regeln genügen unserer Meinung nach dieser Anforderung längst. Wir sind dagegen, dass der Bundesrat noch weitere Weisungsrechte behalten soll.

Das andere Problem ist die Angst gewisser Kreise, die hier an diesem Mikrophon schon geäußert worden ist – zum Beispiel von Frau Nabholz und in einem Artikel des «Bund» von heute morgen, einem Interview mit Herrn Arbenz. Die Angst, dass aus einer Asylgewährung nach Opportunitätskriterien ein Rechtsanspruch auf Asyl entstehen könnte, der dann überhaupt unbeeinflussbar wäre und in der alleinigen Kompetenz der unabhängigen Beschwerdeinstanz läge, ist unseres Erachtens unbegründet. Was wir fordern und was auch die Europäische Menschenrechtskonvention verlangt, ist das Recht auf ein gutes Verfahren mit einer diesbezüglichen Beschwerdemöglichkeit. Daneben besteht bereits das einzige Recht, die Non-refoulement-Garantie. Aber das ist etwas anderes; diese Garantie bezieht sich nicht auf die Asylgewährung, sondern auf die Möglichkeit, sich gegen eine Rückschaffung in ein Land zu wehren, wo die Gefahr der Verfolgung besteht.

Nun wurde offenbar gerücheweise bereits eine Art Zweiteilung der Beschwerdeinstanz bezüglich Asyl- und Wegweisungsverfahren andiskutiert. Das hiesse jedoch die Gremien und Abläufe verdoppeln, was der Asylverfahrensbeschluss und wir alle hier im Saal ja gerade vermeiden wollen. Merk-

würdigerweise wird sonst bei jeder Gelegenheit darauf verwiesen, dass Asylgewährung und Wegweisung zusammen zu behandeln seien. Auch im neuen Asylverfahrensbeschluss, den wir jetzt beraten, gibt es noch solche Aussagen, z. B. in Artikel 17. Dort heisst es, dass, wenn das Asyl nicht gewährt wird, in der Regel auch die Wegweisung vorgenommen wird. Dort ist dieser Zusammenhang ganz eng. Es kommt in Artikel 15 noch stärker, wo die Kommissionsmehrheit vorschlägt, dass kantonale Befragter schon feststellen sollen, ob Gesuchsteller die Flüchtlingseigenschaft offensichtlich erfüllen oder nicht und das glaubhaft machen können; also auch die Flüchtlingseigenschaft müssen sie vor kantonalen Befragern glaubhaft machen.

Es ist unserer Meinung nach unabdingbar, dass eine unabhängige Beschwerdeinstanz in Funktion treten kann, sonst drohen Menschenrechtsverletzungen im Gebiet des Non refoulement. Und durch die Koppelung der Asylgewährung und -verweigerung mit der Wegweisungs- und Rückschaffungszumutbarkeit muss eben auch dieselbe Rekursinstanz über beide Rekurse entscheiden können.

Herr Bundespräsident Koller hat schon angedeutet, warum er nur die Kann-Kompetenz annehmen will. Er verlangt vorher sorgfältige Abklärungen. Ich mache ihn darauf aufmerksam, dass seit drei Jahren ein vollständiges Modell vorliegt, das der Jurist Walter Stöckli ausgearbeitet hat und das offensichtlich dem Expertenvorschlag auch Pate gestanden hat.

Im Text zu diesem Modell führt Stöckli aus, dass das Modell einer verwaltungsunabhängigen Beschwerdeinstanz nicht neu erfunden werden müsse. Ferner weist er dort darauf hin, dass dem Mehraufwand einer solchen unabhängigen Beschwerdeinstanz direkte Einsparungen gegenüberstehen, vor allem weil sich durch die Reduktion der ausserordentlichen Rechtsmittel Verfahrensverkürzungen und verminderter Arbeitsanfall ergeben. Das ist doch genau, was wir alle wollen, und zwar bald. Sobald der Bundesrat diese und – soviel ich weiss – auch noch andere Vorarbeiten zur Kenntnis genommen hat, erwarten wir, dass er Artikel 11 Absatz 3 mit der Uebergangsbestimmung in Ziffer IV in Kraft setzt.

Hess Peter: Nachdem sowohl beim Bundesrat als auch bei der Parlamentsmehrheit bis vor Jahresfrist eine ablehnende Haltung gegen die Einführung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz überwog, haben wir uns nun dazu bekannt, dass wir hinter dieser unabhängigen Beschwerdeinstanz stehen. Das gilt sowohl für den Bundesrat als auch für die Mehrheit in diesem Parlament.

Gleichsam ein Glaubenskrieg zeichnet sich nun ab zur Frage, ob – wie das Frau Ursula Bäuml in dargelegt hat – eine offenere Kann- oder die zwingende Muss-Formel gewählt werden soll. Zu Unrecht, wie ich meine.

Eine nähere Prüfung der Ausgangslage zeigt nämlich, dass die Einsetzung einer Rekurskommission noch vertiefter Abklärungen bedarf. So fällt auf, dass die Minderheitsversion, aber auch der Antrag Guinand nicht berücksichtigen, dass im Zusammenhang mit dem Beschwerdeverfahren verschiedene Querbezüge zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, aber auch zum Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege bestehen. Meines Erachtens ist es unabdingbar, dass wir dem Bundesrat die Möglichkeit einräumen, innert nützlicher Frist die erforderlichen Abklärungen und Vorbereitungsarbeiten zu treffen, damit der Uebergang von der heute tätigen Beschwerdeinstanz beim Bundesamt zur verwaltungsunabhängigen Rekurskommission reibungslos erfolgen kann.

Ich empfehle Ihnen daher weiterhin, den Minderheitsantrag, aber auch den Antrag Guinand, der noch nicht begründet ist, abzulehnen.

Zum Problem: Im Asylgesetz gibt es verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe, die einen gewissen Ermessensspielraum für politisches Handeln aufweisen. So beim Artikel 5 (Gewährung des Zweitasyls), beim Artikel 6 (Aufnahme in einem Drittstaat), Artikel 7 Absatz 2 (Familienvereinigung für entferntere Verwandte), beim Artikel 8 (Asylunwürdigkeit) und beim Artikel 8a (Geltendmachung von subjektiven Nachfluchtgründen).

Konkret stellt sich nun die Frage, ob mit der Formulierung gemäss Bundesrat inskünftig der Bundesrat – also eine politische Instanz – oder die Rekurskommission – also eine richterliche Instanz – für die Auslegung der erwähnten unbestimmten Rechtsbegriffe zuständig sein wird.

Der Bundesrat stellt sich auf den Standpunkt, dass er auch gegenüber einer verwaltungsunabhängigen Rekurskommission weisungsbefugt sein werde. Im Gespräch mit verschiedenen Juristen sind aber Zweifel aufgekommen, ob dem Bundesrat diese Kompetenz wirklich erhalten bleibt oder ob nicht von einer umfassenden Ueberprüfungsbefugnis der Rekurskommission ausgegangen werden müsste.

Dieser Unsicherheit will ich mit meinem Antrag entgegentreten. Ich möchte dabei sofort auch klarstellen, dass ich keineswegs an eine Relativierung des Flüchtlings- oder des Asylbegriffs denke. Diese Begriffe sind klares Recht. Die Befugnis zur Einschränkung der Ueberprüfungsbefugnis zielt nur auf die erwähnten unbestimmten Rechtsbegriffe ab.

Mit meinem Antrag ist auch keine Aufteilung des Verfahrens in Asyl- und Wegweisungsverfahren vorgesehen, wie das Frau Ursula Bäuml befürchtet. Es geht vielmehr darum, dass eine Klarstellung erfolgen soll, wieweit die Möglichkeit auch in Zukunft besteht, diese unbestimmten Rechtsbegriffe zu klären. Man kann sich auch auf den Standpunkt stellen, dass der Bundesrat ohnehin das Recht hätte, durch Erlass von Verordnungen eine Präzisierung dieser Begriffe herbeizuführen, dass das Problem also auf diese Art gelöst werden könnte.

Persönlich würde ich es vorziehen, dass wir im Gesetz klar zum Ausdruck bringen, dass dem Bundesrat diese Möglichkeit offensteht; das ist auch Sinn und Zweck meines Antrages.

M. Guinand: L'arrêté dont nous parlons propose des mesures visant à permettre de déterminer rapidement si les conditions d'asile sont ou non réalisées et, par conséquent, d'accélérer la procédure. La situation actuelle nous oblige à prendre ces mesures; le vote clair d'entrée en matière de tout à l'heure l'a démontré. Encore faut-il donner aux intéressés, en l'occurrence les requérants d'asile, la garantie que les autorités ont respecté la loi, que la procédure a été normalement conduite et que la décision prise n'est pas arbitraire. C'est le rôle d'une instance de recours. Jusqu'ici, c'est le Département fédéral de justice et police qui est l'instance de recours. C'est un recours de type hiérarchique, même si le délégué aux réfugiés a une situation particulière au sein du département. Mais, avec la création d'un Office fédéral pour les réfugiés, ce sera un recours purement hiérarchique. Or, ce type de recours, s'il est final en tout cas, comme c'est le cas en matière d'asile, n'est pas satisfaisant car il est souvent bien difficile de se juger soi-même, voire de déjuger ses propres services. C'est pourquoi nous appuyons pleinement le principe de la création d'une commission indépendante de recours qui assure d'avantage d'impartialité.

Dans son message et dans les déclarations faites tout à l'heure, le Conseil fédéral se montre également favorable à une telle commission; il écrit dans son message: «Vu sa portée, la création d'une instance de recours indépendante relève du Parlement.» Nous partageons cet avis et c'est pourquoi nous ne comprenons pas pourquoi, dans le projet, c'est le Conseil fédéral qui se réserve le droit de créer cette commission. C'est en contradiction avec les affirmations du message. La solution de la minorité, qui veut contraindre le Conseil fédéral à créer cette instance, n'est pas non plus satisfaisante. C'est le Parlement qui doit décider s'il veut ou non d'une instance indépendante de recours et comme nous sommes favorables à l'institution d'une telle instance, nous vous proposons d'en décider. C'est le sens du début du second alinéa que nous vous proposons et que vous avez sous les yeux. Une commission de recours indépendante est instituée et le texte qui est actuel suit. C'est donc l'arrêté qui institue la commission, par conséquent le Parlement, comme le souhaite le Conseil fédéral dans son message. Mais la mise en oeuvre d'une telle commission de recours pose un certain nombre de problèmes délicats que le Conseil fédéral relève dans son message et dont il dit que nous ne pouvons pas les régler par une procédure d'urgence. Nous en sommes d'accord. Le Conseil

fédéral a d'ailleurs déclaré tout à l'heure qu'il était prêt à créer cette commission, mais qu'il n'était pas prêt en raison de problèmes de procédure. Il convient de comprendre les arguments du Conseil fédéral, donc de lui laisser le soin de régler ces questions d'organisation et de lui donner le temps de le faire. C'est la raison pour laquelle nous proposons d'ajouter une deuxième phrase qui donne au Conseil fédéral la compétence de fixer les modalités d'organisation de la commission et de déterminer le moment où elle pourra entrer en fonction. Jusque là, comme aujourd'hui, ce sera le département qui statuera définitivement sur les recours.

Le troisième alinéa que je vous propose reprend simplement la deuxième phrase de la proposition du Conseil fédéral. Cette disposition est indispensable si l'on veut que la commission indépendante de recours fonctionne et soit à même de statuer rapidement. L'amendement de M. Hess qui a été développé il y a un instant, en réalité, devrait compléter, s'il a la faveur de ce parlement, mon troisième alinéa et il pourrait donc, le cas échéant, compléter ma proposition.

En résumé, la proposition que nous vous faisons – à savoir que, premièrement, le Parlement décide de la création d'une instance indépendante de recours; deuxièmement, le Conseil fédéral règle les modalités et le moment de la mise en fonction de la commission – nous paraît apporter un compromis satisfaisant entre les propositions de la majorité et du Conseil fédéral et celles de la minorité de la commission et, je le souhaite, elle devrait pouvoir également convenir au Conseil fédéral.

Frey Walter: Ich darf für meinen Kollegen Rychen und für die Mehrheit der SVP-Fraktion zu Artikel 11 Absatz 3 (neu) den Streichungsantrag stellen.

Wir sind mit der getroffenen Lösung nicht einverstanden, weil wir das Gefühl haben, dass sie unklar ist. Hier kann ich mich dem Kollegen Guinand anschliessen, der sagt, wenn es geregelt werden muss, dann nicht in der Kann-Formel, sondern durch das Parlament.

Was heisst, in der Praxis des Vollzugs eine «verwaltungsunabhängige Rekurskommission», die auf Seite 42 der Botschaft verlangt wird? Wie unsicher die Interpretation ist, können Sie auf Seite 43 der gleichen Botschaft selbst nachlesen, wo steht: «Indessen lässt sich heute keine verbindliche Aussage über die Auswirkungen einer solchen Umgestaltung machen. Vor Verlagerung der Entscheidungskompetenz auf eine nicht in die Exekutive eingebundene Instanz bedarf es einer gründlichen Analyse. Dies spricht gegen eine verbindliche Anweisung in der heutigen Vorlage.»

Der Berichterstatter deutscher Sprache hat bereits gesagt, diese Rekurskommission müsste in einen politischen Rahmen eingebettet sein, also müsste es vom Parlament her geschehen. Wenn dies nicht der Fall ist, ist es auch keine unabhängige Kommission. Wir wollen den Bundesrat, der diese gesetzlichen Bestimmungen auszuführen hat, in die Pflicht nehmen, und wir wollen keine anonyme unabhängige Beschwerdekommision. Sie alle fordern immer Transparenz in der Politik. Hier können wir die Transparenz einmal verwirklichen. Der Bundesrat soll seiner Verpflichtung nachkommen. Wie er das macht, ist seine Sache. Kollege Guinand hat Ihnen Möglichkeiten aufgezeigt. Aber eine solche verwaltungsunabhängige Rekurskommission dient mit Sicherheit der Transparenz nicht. Im Namen der Mehrheit der SVP-Fraktion beantrage ich daher die Streichung dieses Artikels.

Ruf: Auch die Schweizer Demokraten/Nationale Aktion beantragen Ihnen, auf die Schaffung einer separaten Rekurskommission für Flüchtlingsfragen zu verzichten. Ein solches zuzätzliches Organ würde – daran kann kein Zweifel bestehen – den ganzen «Verwaltungswasserkopf» im Asylbereich noch weiter aufblähen. Die Folgen wären noch mehr unnötige Ausgaben zu Lasten des Steuerzahlers bei zweifelhaften Verfahrensvorteilen.

Der Bundesrat ist sich seiner Sache – laut Botschaft, darauf hat soeben Herr Kollege Walter Frey hingewiesen – alles andere als sicher. Ich zitiere den zentralen Satz von Seite 43 nochmals: «Indessen lässt sich heute keine verbindliche Aussage

über die Auswirkungen einer solchen Umgestaltung machen.»

Weiter ist von einer gründlichen Analyse und von komplexen organisatorischen Problemen die Rede. Ueberzeugende Gründe für ein derartiges neues Organ werden keine angeführt, also müssen wir bestimmt auch nichts überstürzen. Sollte eine nähere Prüfung zu einer klaren und überzeugenden Argumentation führen, wäre – schon aus Gründen der institutionellen Kontinuität – die Bildung einer verwaltungsunabhängigen Rekurskommission für Flüchtlingsfragen Sache des ordentlichen und nicht des dringlichen Gesetzgebungsorgans.

Die Forderung, vor allem seitens der Hilfswerke und Amnesty International, nach einer solchen Kommission ist im übrigen nichts anderes als ein erneutes, unhaltbares Misstrauensvotum gegenüber den Bundesbehörden und ihrer Arbeit. Wahrscheinlich erhofft man sich davon eine noch größere Asylpraxis, als sie es heute schon ist. Hier müssen wir einen Riegel schieben!

In der Vernehmlassung hat sich namentlich die FDP gegen diese Rekursinstanz ausgesprochen. Ich hoffe, die freisinnigen Parlamentarier bleiben in dieser Frage ihrer Parteistellungnahme treu, und bitte Sie um Zustimmung zum Streichungsantrag.

Zwygart: Im Namen des LdU/EVP-Fraktion unterstütze ich den Antrag der Kommissionsminderheit. Die vorliegende Formulierung wurde ursprünglich von Kollege Günter in der Kommission eingebracht. Hingegen sind wir der Meinung, dass die Streichungsanträge wie auch der Antrag von Herrn Guinand abgelehnt werden sollten.

Wir sind im Begriff, im Schnellzugtempo das Asylgesetz zu revidieren, und zwar im Bestreben, das Asylverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Es bleibt aber die Tatsache, dass Schnellschüsse zwar ein Ziel anvisieren, aber nicht unbedingt Schwarztreffer sein müssen. Die Schaffung der Grenz-tore ist ein Beispiel, wie man es nicht machen sollte. In der neuen Gesetzesvorlage wird darauf verzichtet.

Ein schnelleres Verfahren ist begrüssenswert, denn die oft jahrelange Wartezeit auf den Asylentscheid kann menschenunwürdig sein. Das schnellere Verfahren darf aber keinesfalls auf Kosten unserer humanitären Tradition gehen, sondern braucht zwingend ein Korrektiv, und das ist hier vorgesehen. Leider gibt es nämlich behördliche Willkür.

Diese traurige Tatsache ist durch ein Gerichtsurteil der letzten Woche im Kanton Bern bewiesen. Zwei Frauen, die eine kurdische Flüchtlingsfamilie vor dem Zugriff der Behörden versteckt hielten, wurden freigesprochen. Im Schnellverfahren waren bei dieser Familie Entscheid und Rekurs nach Schema X über die Bühne gegangen. Ebenso ging es mit dem Wiedererwägungsgesuch. Erst eine persönliche Intervention bei Herrn Bundespräsident Koller deckte die Fehlentscheid auf. Ich bin ihm dankbar, dass in diesem Einzelfall Weichen anders gestellt wurden. Dieser Fall ist eine Anklage gegen die Menschlichkeit, wie sie in der Art, wie wir Gesetze machen und durchführen, zum Ausdruck kommt. Diese Klage darf nicht weiter untermauert werden.

Man geht in den Räumen des Flüchtlingsdelegierten offenbar zu leichtfertig mit gewissen Gesetzen um; man geht davon aus, dass Asylbewerber allgemein lügen und Dokumente gefälscht werden. Das war auch im Fall dieser kurdischen Familie so. Dem müssten wir durch die sofortige Einsetzung einer unabhängigen Rekursinstanz entgegenreten.

Wenn ein Asylbewerber gefoltert, wenn eine Frau vergewaltigt wurde, sind das traumatische Erlebnisse. Solche erniedrigenden Erfahrungen versucht man zu verdrängen; sie vor wildfremden Menschen – und erst noch vor Amtspersonen – einfach so zu erzählen, das geht schlicht nicht. Das widerspricht menschlichen und wissenschaftlichen Erkenntnissen.

Aus Achtung vor der Menschenwürde bitte ich den Rat, dem Minderheitsantrag zuzustimmen. Zu all den beantragten Massnahmen, Aenderungen, insbesondere den verkürzten Fristen, braucht es ein kleines Gegengewicht. Es geht um Menschen, die an Leib und Leben in Gefahr sein können. An solchen Mitmenschen dürfen wir, wenn irgendmöglich, nicht

schuldig werden. Darum brauchen wir die unabhängige Rekursinstanz. Da der Beschwerdedienst über keine eigene Dokumentation verfügt, stützt er sich lediglich auf die Unterlagen der erstinstanzlichen Entscheide. Das muss geändert werden. Es ist demnach ein Akt der Ehrlichkeit, auf die Kann-Formel zu verzichten und dem Minderheitsantrag zuzustimmen. Mit ihm soll bewusst und in voller Kenntnis ihrer Auswirkungen diese Rekursinstanz eingesetzt werden.

Mme Pitteloud: La création d'une instance de recours est un point fondamental pour nous. Elle fait partie de notre position de compromis et de notre décision d'entrer en matière. C'est dire que nous attachons une très grande importance au fait qu'une telle commission soit mise sur pied. Néanmoins, nous sommes conscients que le Conseil fédéral a besoin d'un complément d'étude et d'information pour en déterminer la composition et les contours. C'est pourquoi nous comprenons la formulation présentée par M. Guinand.

Par contre, la proposition de M. Hess fait tout autre chose que d'accorder ce temps au gouvernement. M. Hess veut d'ores et déjà, avant même l'ébauche des contours de cette instance, la restreindre dans ses compétences et ses pouvoirs. Il exprime ainsi à l'avance une méfiance qui nous paraît de mauvais aloi vis-à-vis du Conseil fédéral.

Avec M. Guinand, nous concédons au Conseil fédéral qu'il est difficile de faire cet exercice dans le cadre d'un arrêté fédéral urgent, de même que nous sommes d'accord avec le fait qu'il doit s'agir ici d'une décision relevant du Parlement. Au nom de la minorité Bäumlin Ursula, je vous informe que nous retirons notre proposition au profit de celle de M. Guinand.

Quant à ceux qui revendiquent davantage de transparence en suggérant purement et simplement la suppression de cette instance, je leur demande comment ils veulent obtenir cette transparence en supprimant l'instance qui pourrait justement apporter plus de clarté dans la façon dont les décisions en matière d'asile sont prises dans notre pays.

Je vous invite donc à soutenir la proposition de M. Guinand.

Rechsteiner: Auch ich möchte Ihnen vorschlagen, den Antrag von Herrn Guinand zu unterstützen – der Minderheitsantrag ist zugunsten dieses Antrages, wie ich verstanden habe, zurückgezogen worden –, also bei der Schaffung der Beschwerdeinstanz der obligatorischen Formulierung statt der blossen Kann-Bestimmung zuzustimmen. Wenn Herr Walter Frey sagt, dass das Parlament entscheiden muss, dann soll dem durch einen klaren Entscheid des Parlaments Ausdruck gegeben werden, nämlich zugunsten der definitiven Schaffung dieser verwaltungsunabhängigen Beschwerdeinstanz.

Weshalb ich noch das Wort ergriffen habe, liegt im Umstand, dass Herr Hess einen neuen Antrag unterbreitet hat, der mir ein Rückschritt gegenüber dem Antrag des Bundesrates zu sein scheint. Herr Hess will die Ueberprüfungsbefugnis dieser verwaltungsunabhängigen Beschwerdeinstanz einschränken lassen bzw. dem Bundesrat die Kompetenz geben, diese Ueberprüfungsbefugnis einzuschränken. Das ist meines Erachtens sehr fragwürdig, nämlich deshalb, weil implizit davon ausgegangen wird, dass es bei der Gewährung des Asyls in der Schweiz um eine Ermessensbetätigung gehe. Das ist nicht der Fall. Die Gewährung des Asyls ist ein Rechtsanspruch. Artikel 2 und 3 des Asylgesetzes regeln die Voraussetzungen, unter denen Asyl gewährt werden muss, regeln die Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft. Wenn jemand die Flüchtlingseigenschaft erfüllt, muss diesem Menschen Asyl gewährt werden. Dieser Begriff ist justiziabel und einer Ueberprüfung durch eine gerichtliche Instanz oder durch eine Beschwerdeinstanz, wie sie hier geschaffen werden soll, zugänglich. Es gibt hier keine Ermessensbetätigung. Deshalb bedeutet der Antrag Hess eine Verschlechterung, eine Verwässerung dessen, was der Bundesrat vorschlägt.

Der Antrag von Herrn Hess ist auch aus einem anderen Grunde fragwürdig. Die vorliegende Revision steht unter dem Zeichen der Effizienzsteigerung. Es ist unbestritten, dass der Entscheid über die Gewährung des Asyls und der Entscheid über die Wegweisung sachlich eng zusammenhängen. Es ist nun aber unsinnig – wenn die Effizienz gesteigert werden

soll –, dass diese beiden Entscheide, die eng zusammenhängen, wieder auseinandergenommen werden sollen bzw. die Voraussetzungen anders umschrieben werden. Deshalb spricht auch in dieser Beziehung alles für die Fassung von Herrn Guinand, für die Fassung des Bundesrates und für die Ablehnung des Antrages von Herrn Hess.

Es ist im übrigen etwas verwunderlich, wenn Herr Hess diesen Antrag aufnimmt, nachdem im Vernehmlassungsverfahren die CVP selber den Vorschlag des Bundesrates unterstützt hat. Im Vernehmlassungsverfahren haben sich ausschliesslich die FDP und der Vorort gegen den Vorschlag der Expertenkommission und des Bundesrates ausgesprochen. Dieselbe Verwunderung kann man gegenüber der SVP ausdrücken. Auch die SVP hat im Vernehmlassungsverfahren noch den Vorschlag des Bundesrates unterstützt. Diese entscheidende Verbesserung ist eine Voraussetzung für die Zustimmung zu dieser Vorlage. Ich möchte Sie deshalb ersuchen, dem Eckstein der Vorlage, der Schaffung der unabhängigen Beschwerdeinstanz, zuzustimmen, denn diese Beschwerdeinstanz ist eine Voraussetzung dafür, dass wir in Zukunft im Asylbereich mehr Rechtsstaatlichkeit und nicht nur mehr Effizienz haben.

Wie es bereits Herr Zwygart ausgedrückt hat, müsste es Ihnen zu denken geben, wenn Menschen, die abgewiesene Asylsuchende versteckt haben, nachher vom Strafrichter freigesprochen worden sind, weil der Delegierte für das Flüchtlingswesen materiell falsch entschieden hat. Durch die Schaffung einer solchen verwaltungsunabhängigen Beschwerdeinstanz kann die Legitimationskraft, die Rechtsstaatlichkeit dieser Entscheide verbessert werden. Es kann dafür gesorgt werden, dass Menschen, welche verfolgt sind, auch tatsächlich Asyl bekommen, was heute bei dieser niedrigen Zulassungsquote nicht garantiert ist.

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

Dreher: Es wirkt ganz ausserordentlich bemüht, Herr Rechsteiner, wenn jemand wie Sie bei jeder Gelegenheit das Wort Rechtsstaatlichkeit verwendet.

Le président: Mme Ursula Bäumlin abandonne sa proposition de minorité en faveur de la proposition Guinand.

M. Ducret, rapporteur: L'amendement proposé par la minorité Bäumlin Ursula, qui est devenue la minorité Guinand, a constitué l'un des principaux points de désaccord, sinon le principal, au sein de la commission. Selon le droit actuel, c'est l'Office fédéral de la police qui décide de l'octroi ou du refus de l'asile (article 11, alinéa premier), du renvoi (article 21a) et de la fin de l'asile (article 44). Quant aux recours, ils sont de la compétence du Département fédéral de justice et police qui statue définitivement, sous réserve des directives du Conseil fédéral. Les recours contre les décisions en matière de fin d'asile sont de la compétence du Tribunal fédéral.

Tant le Tribunal fédéral que la Commission européenne des droits de l'homme ont déjà eu l'occasion de préciser que cette voie de recours est parfaitement constitutionnelle, d'une part, et qu'elle répond à l'exigence de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, d'autre part, laquelle se contente d'exiger que les Etats adhérents prévoient une possibilité de recours à une instance nationale.

Toutefois, le Conseil fédéral, répondant au vœu, voire à la pressante revendication de nombreux milieux politiques ou proches de la problématique de l'asile, propose que la compétence lui soit donnée de créer une instance de recours indépendante de l'administration et du gouvernement.

La création d'une telle instance – j'hésite à parler de juridiction – aurait pour mérite de renforcer la légitimité des décisions d'octroi de l'asile ou de renvoi, ce qui devrait permettre notamment de diminuer les voies de recours extraordinaires, demandes de révision, de réexamen, etc. Au surplus, elle déchargerait le Département fédéral de justice et police d'une tâche excessivement lourde, puisque les recours et demandes de révision en suspens ont été supérieurs à 23 000 en 1989 et que seuls 6000 d'entre eux ont pu être traités, dont 68 seulement ont été acceptés, cela sans compter les 4000 dossiers retirés,

rayés du rôle, sans objet ou déclarés irrecevables. Enfin, elle permettrait le contrôle judiciaire sur les décisions de l'administration, assurant ainsi la traditionnelle séparation des pouvoirs à laquelle nous sommes tous très attachés.

C'est d'ailleurs sur ce dernier aspect de la question que les opinions divergent. En effet, le danger est grand que l'existence d'une telle juridiction instituée, au travers de la jurisprudence qu'elle ne manquera pas de dégager de ses décisions, de véritables droits objectifs pour les requérants et enlève ainsi au droit d'asile son caractère humanitaire et la responsabilité politique qui y est attachée.

Certains membres de la commission n'ont pas manqué d'émettre des réserves et des craintes quant aux sources de conflits qui pourraient résulter de décisions émanant d'une autorité qui n'a pas de responsabilité politique, surtout si le Conseil fédéral, comme le craint M. Hess, n'a pas la possibilité d'influencer les décisions de cette autorité. Cela m'amène d'ailleurs à dire à M. Rechsteiner que je ne partage pas son avis lorsqu'il considère que les candidats à l'asile peuvent prétendre à de véritables droits. A mon avis, ils n'ont que des droits relatifs, à l'instar des candidats à la naturalisation.

Plusieurs variantes ont été étudiées par la commission, certaines proposant que l'Assemblée fédérale puisse décider de l'opportunité de créer une telle instance de recours, d'autres demandant que la commission soit soumise à la surveillance et aux instructions d'un département qui ne soit pas le Département fédéral de justice et police, cela sur délégation du Conseil fédéral.

Après un débat extrêmement nourri, la commission a écarté toutes les propositions intermédiaires pour finalement fixer son choix entre la formule potestative, conforme à la proposition du Conseil fédéral et admise en son principe par la commission d'experts, et la formule impérative, laquelle constitue la revendication essentielle de l'ex-minorité Bäumlin dans le cadre de ce projet. Au vote, la majorité de la commission s'est ralliée, par 14 voix contre 6, à l'opinion du Conseil fédéral qui affirme sa volonté de créer une instance de recours indépendante, qui s'engage à ce qu'une commission d'experts fasse des propositions dans ce sens d'ici la fin de l'année 1990, mais qui considère qu'avant de prendre une décision définitive il est nécessaire de procéder à une étude de faisabilité qui, seule, sera en mesure de démontrer, d'une part, les avantages à tirer d'une telle innovation, notamment son efficacité, et, d'autre part, les contraintes administratives qu'elle impliquera. Il faut rappeler à cet égard que le service des recours du Département fédéral de justice et police emploie aujourd'hui 150 collaborateurs qui se consacrent en totalité aux dossiers de la loi sur l'asile.

La création d'une commission de recours ou d'un tribunal administratif spécial, selon les propositions Saladin et Stöckli, supposerait une dotation en personnel au moins aussi importante et une organisation dont on pourra difficilement éviter les lourdeurs, puisque le nombre de recours en matière d'asile, il faut le savoir, est trois fois supérieur à celui des causes qui sont soumises au Tribunal fédéral. Ainsi, par exemple, il deviendra nécessaire, dans cette hypothèse et pour tous les cas, que l'Office fédéral de la justice se détermine sur chaque dossier, d'où un surcroît de travail par rapport à la situation actuelle et la nécessité d'engager des collaborateurs supplémentaires.

Deux mots encore au sujet des propositions Ruf et Rychen. Nos collègues nous demandent que nous nous en tenions au texte actuel de la loi et que nous écartions la possibilité de créer une telle instance de recours. Vous l'aurez compris, il s'agit d'un choix politique sur lequel la commission n'a pas voulu s'arrêter parce qu'elle considère, à l'instar de la majorité des avis recueillis dans le cadre de la procédure de consultation, que le principe de cette voie de recours indépendante doit être soutenu, seul demeurant réservé le résultat de l'étude que le Conseil fédéral s'est engagé à mener d'ici la fin de l'année.

M. Guinand nous a présenté une solution intermédiaire qui s'apparente – et c'est pour cela que les membres de la minorité de la commission s'y sont ralliés – à la proposition de l'ex-minorité Bäumlin Ursula. En l'état et compte tenu du fait que la

commission n'a pu se prononcer sur cette suggestion, je ne ferai pas de recommandation. En revanche, je constate que la majorité de la commission a largement approuvé la formule potestative du projet du Conseil fédéral, ce qui me permettrait de conclure que, dans son principe, elle aurait été plutôt favorable à la proposition du Conseil fédéral et au rejet de la version Guinand.

Quant à la proposition de M. Hess, la commission n'a évidemment pas pu l'étudier et se déterminer. M. Hess considère que le Conseil fédéral aurait la possibilité de restreindre le pouvoir de contrôle de la commission se rapportant à l'interprétation des dispositions des articles 5 à 8 de la loi, sans qu'il soit question de toucher aux articles 2 et 3 qui définissent la qualité de réfugié. Personnellement, je n'ai pas une opinion très claire à ce sujet; c'est la raison pour laquelle je me garderai de formuler une recommandation.

Mühlemann, Berichterstatter: Die Kommission sah sich – wie Sie jetzt – vor drei Lösungsmöglichkeiten: Wir können entweder die bestehende Lösung mit der Rekursinstanz innerhalb des Departementes beibehalten. Eine Lösung, die vielen zu gebunden schien, zu wenig unabhängig und darum von der Mehrheit der Kommission nicht akzeptiert wurde. Sie ist hier im Rat durch die Anträge Frey Walter und Ruf wiederaufgenommen und ist eine logische Fortsetzung der bisherigen Praxis. Auf der anderen Seite haben Sie die Minderheit, vertreten durch Frau Bäumlin, die eine relativ unabhängige Rekursinstanz will, im Sinne einer Muss-Formulierung, die möglichst rasch eingesetzt und möglichst auch, wie mir scheint, von den politischen Direktiven des Bundesrates abgelöst sein soll. Die Lösung, die Herr Guinand vorschlägt, hat uns nicht vorgelegen. Sie geht in ihrer Unabhängigkeit weniger weit als die Minderheitslösung. Ich könnte mich persönlich dazu äussern, möchte das aber nicht tun, sondern die dritte Lösung vertreten, die in der Kommission eine Mehrheit gefunden hat. Herr Bundesrat Koller hat uns anschaulich dargelegt, dass die bisherige Praxis nicht einfach von einem Tag auf den andern ohne eine genaue Analyse der Situation in eine neue übergeführt werden kann. Er braucht etwas Zeit, um uns ein Modell vorzuschlagen, das eine klare Weisungsbefugnis des Bundesrates beinhaltet. Es darf sich hier nicht um eine politische Instanz handeln, die nur juristisch urteilt. Es muss eine politische Einbindung vorhanden sein, und das erschwert das Finden dieses Modelles.

Ich glaube auch, Herr Bundespräsident Koller hat recht, wenn er von uns die Kompetenz verlangt, dieses Problem gründlich zu studieren, den Uebergang von der bisherigen Lösung sinnvoll und allmählich zu finden und dann eine Lösung zu treffen, bei der eine unabhängige Beschwerdeinstanz nicht ganz im juristischen Raum allein wirkt, sondern an gewisse politische Weisungen des Bundesrates gebunden ist, die von Fall zu Fall auch wieder erneuert werden können.

Es scheint mir richtig zu sein, dass Sie hier dem Antrag der Kommissionsmehrheit folgen.

Bundespräsident Koller: Erlauben Sie mir zunächst ein Wort zur heute geltenden Rechtslage der departementsinternen Beschwerdeinstanz. Sowohl das Bundesgericht wie die Europäische Menschenrechtskommission halten klar fest, dass das heute geltende Verfahren, Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz verlangt, vollkommen genügt. Also international stehen wir rechtlich nicht unter Handlungszwang.

Aber die praktisch einstimmige Expertenkommission hat die Schaffung einer unabhängigen Rekurskommission als Korrelat betrachtet zur Beschleunigung des Asylverfahrens. Der Bundesrat hat diesen Gedanken aufgenommen, wobei ich Sie immerhin ausdrücklich darauf verweisen kann, dass schon die Expertenkommission nicht etwa eine Muss-Vorschrift vorgeschlagen hat, sondern eine Kann-Vorschrift, also einen Kompetenzartikel, wie das dann auch der Bundesrat in seiner Botschaft getan hat.

Wir haben Ihnen die Gründe, die für eine Schaffung einer solchen verwaltungsunabhängigen Rekurskommission spre-

chen, in der Botschaft dargelegt. Es geht vor allem um die Schaffung erhöhter Legitimität der Asyl- und Wegweisungsentscheide, bei denen es um höchst persönliche Rechtsgüter geht. Die Schaffung einer unabhängigen Rekurskommission kann auch zu einer Entlastung des Bundesrates führen, denn wir erleben leider immer öfter, dass nach abgeschlossenen Beschwerdeverfahren Wiedererwägungsgesuche und Aufsichtsbeschwerden an den Bundesrat eingereicht werden, um noch einmal Zeit zu gewinnen, bevor solche negative Asylentscheide durch Vollzug der Wegweisung vollstreckt werden. Das sind die Gründe, die den Bundesrat bewogen haben, Ihnen zu beantragen, ihm die Möglichkeit der Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz zu geben.

Warum wehrt sich der Bundesrat nun gegen eine Muss-Vorschrift? Wir wehren uns gegen eine Muss-Vorschrift aus zwei Gründen. Erstens, weil die organisatorischen Probleme der Schaffung einer unabhängigen Rekurskommission nicht eindeutig studiert und analysiert worden sind, und zweitens, weil wir auch verfahrensrechtlich die Frage nicht genügend studiert haben. Mit der Annahme einer Muss-Vorschrift wurde ein allzu grosser Sprung ins Ungewisse gemacht.

Ich komme zu den organisatorischen Problemen. Bereits der Präsident Ihrer Kommission hat ausgeführt, dass die Beschwerdeinstanz meines Departements heute im Jahr etwa 20 000 Beschwerden zu bearbeiten hat. Wenn Sie bedenken, dass das Bundesgericht im letzten Jahr 4313 und das Eidgenössische Versicherungsgericht 1195 neue Geschäfte zu bearbeiten hatte, sehen Sie, dass wir mit der Schaffung dieser unabhängigen Rekurskommission in eine ganz neue Dimension hineingelangen. Deshalb müssten diese organisatorischen Probleme im einzelnen geprüft und abgeklärt werden, wenn wir nicht riskieren wollen, dass wir mit der Schaffung der unabhängigen Rekurskommission die Effizienz unseres Asylentscheidungsapparates schwächen anstatt stärken und beschleunigen.

In diesem Zusammenhang darf ich Sie, um Ihnen die Grössenordnung auch von einer andern Seite zu zeigen, darauf aufmerksam machen, dass der Beschwerdedienst heute etwa 150 Leute beschäftigt. Es wäre auch organisatorisch eine Herausforderung, diese 150 Leute in neue, unabhängige Rekurskammern zu integrieren.

Nun komme ich zum zweiten Problem, dem verfahrensrechtlichen.

Eindeutig ist, dass die unabhängige Rekurskommission bei der Beurteilung von reinen Rechtsfragen unabhängig sein muss wie ein Gericht. Nur dann ist sie eine unabhängige Rekurskommission. Das trifft nun im Asylbereich vor allem für die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen zu, die unser Land durch die Ratifikation der Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention eingegangen ist. Aber daneben gibt es in diesem Bereich sehr viele Fragen, bei denen es sich nicht um eindeutige und klare Rechtsfragen handelt. Beispielsweise: Soll eine solche unabhängige Rekurskommission bei der Lagebeurteilung über die Situation in den Herkunftsländern der Asylgesuchsteller vollständig frei sein, oder soll eine unabhängige Rekurskommission an Lagebeurteilungen des Bundesrates gebunden sein? Eine weitere Frage, die keine reine Rechtsfrage ist: Sollen auch humanitäre Härtefälle abschliessend und autonom durch eine solche unabhängige Rekurskommission entschieden werden? Ist es nicht richtiger, wenn hier die politischen Behörden gewisse Rahmenbedingungen setzen können?

Ich glaube, wir müssen sehr, sehr aufpassen, wie weit wir mit der Verrechtlichung des Asylrechtes gehen wollen. Es ist zwar unbestritten, dass es in unserem Land kein subjektives Recht auf Asyl gibt, im Unterschied etwa zur Bundesrepublik Deutschland. Aber gerade das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland zeigt die Schwierigkeiten auf, die entstehen, wenn man in der Verrechtlichung dieser Problematik allzu weit geht. Sie haben vielleicht übers Wochenende in der «Neuen Zürcher Zeitung» gelesen, dass die Bundesrepublik Deutschland jetzt grösste Schwierigkeiten hat in bezug auf das in Aussicht genommene Schengener Abkommen, eine Art Erstasylabkommen, weil es offenbar nach strenger Rechtsauffassung mit ihrem subjektiven Recht auf Asyl nicht vereinbar ist, dass

eine deutsche Behörde einem Asylgesuchsteller, dessen Gesuch beispielsweise in Frankreich oder in den Niederlanden bereits beurteilt worden ist, erklärt, dieser Entscheid sei auch für die Bundesrepublik Deutschland voll gültig.

Sie sehen, wenn wir mit der Verrechtlichung allzu weit gehen, laufen wir Gefahr, dass wir uns gerade im Hinblick auf die Europafähigkeit zusätzliche Probleme schaffen. Der Bundesrat ist deshalb zur Ueberzeugung gelangt, dass er sich bei der Schaffung dieser unabhängigen Rekurskommission noch eine gewisse Handlungsfreiheit bewahren muss. Genau das verschafft uns diese Kann-Vorschrift. Ich versichere Ihnen aber, wenn Sie dieser Kann-Vorschrift des Bundesrates zustimmen, werde ich nach der Verabschiedung dieses AVB in beiden Räten sofort eine Expertenkommission einsetzen, die mir ein organisatorisches Modell entwickelt und eine genaue Verfahrensordnung für diese unabhängige Beschwerdeinstanz schafft. Wir haben dann alle nötigen Grundlagen, um diesen sehr bedeutenden Entscheid aufgrund solider Arbeit zu fällen. Ich glaube nicht, dass wir auf einem Gebiet mit derartigen Massenproblemen wie im Asylwesen uns einen Sprung ins Ungewisse leisten können.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, dem Antrag des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Der Antrag von Herrn Guinand – so gut er gemeint ist – gibt uns diese unbedingt nötige Handlungsfreiheit nicht mehr, weil er die Kognition abschliessend festlegt. Wir möchten diese wichtige Frage, wie weit wir in der Verrechtlichung gehen wollen, erst aufgrund einer konkreten Verfahrensordnung und nicht hier aufgrund eines Muss-Artikels entscheiden. Andererseits bitte ich Sie, uns diese Kompetenz zu geben; denn wenn Sie das vollständig beim Parlament behalten wollen, laufen wir Gefahr, dass wir allzu viel Zeit bis zu deren Realisierung verlieren würden. Mit dieser Delegationsnorm hat das Parlament von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht. Ich wiederhole: Annahme des Vorschlags des Bundesrates und Ablehnung aller anderen Anträge.

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

M. Jeanneret: Dans toute ma carrière parlementaire, je n'ai jamais fait de déclaration personnelle après que le président de la Confédération se soit exprimé, mais je tiens, comme président du groupe auquel appartient M. Guinand, à préciser que sa solution a le mérite de proposer un compromis dans le bon sens du mot. Elle n'est pas politique mais systématique et j'invite chacun à bien y réfléchir. La minorité a retiré sa proposition. Nous en prenons acte. Nous aurions préféré que la majorité de la commission et le Conseil fédéral comprennent le mérite de la proposition de M. Guinand. Si elle ne doit pas être adoptée dans cette chambre, je souhaite que le Conseil des Etats puisse y réfléchir.

La décision de principe d'une commission de recours est un acte politique que seul peut prendre le Parlement. M. Guinand dit dans sa proposition, alinéa 2, qu'une commission de recours indépendante est instituée, «es wird eine unabhängige Rekurskommission eingesetzt». Ensuite, Monsieur le Conseiller fédéral, il vous laisse, comme vous le souhaitez, toutes les modalités d'application. Il n'a absolument rien changé aux propositions matérielles. «Le Conseil fédéral fixe», «der Bundesrat regelt»; «le Conseil fédéral peut édicter», «der Bundesrat kann ...». C'est donc le principe politique qui doit être fixé par le Parlement, les modalités étant renvoyées au Conseil fédéral. Nous regrettons que celui-ci et la commission ne l'aient pas compris et, dans cet esprit systématique, nous vous invitons à voter la proposition de M. Guinand.

Bundespräsident Koller: Erlauben Sie mir eine kurze Replik, da es doch eine Sachaussage und nicht eine rein persönliche Aussage war, die Herr Jeanneret gemacht hat. Natürlich ist die Schaffung einer unabhängigen Rekurskommission eine politische Entscheidung. Aber wie weit die Kognitionsbefugnis dieser unabhängigen Rekurskommission geht, ist eine eminente rechtlich-politische Entscheidung, und diesbezüglich bindet uns der Antrag von Herrn Guinand eindeutig mehr als der Antrag des Bundesrates. Hier liegt die Differenz.

Le président: Je vous propose la procédure suivante: nous avons deux propositions potestatives, celle de la commission et du Conseil fédéral et celle de M. Peter Hess. Il nous faut donc choisir l'une des deux. Le résultat de ce vote sera opposé à la proposition impérative Guinand qui est maintenant seule, celle de la minorité ayant été retirée. Le résultat de ce deuxième vote sera opposé aux propositions de MM. Rychen et Ruf qui demandent la non-entrée en matière sur la création d'une commission indépendante de recours.

Abstimmung – Vote

Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	90 Stimmen
Für den Antrag Hess Peter	63 Stimmen

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire

Für den Antrag Guinand (Muss-Formel)	85 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit (Kann-Formel)	74 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag Guinand (Muss-Formel)	102 Stimmen
Für den Antrag Rychen/Ruf (Streichen)	46 Stimmen

Art. 12, 12a – 12f

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

M. Ducret, rapporteur: Concernant l'article 12b, alinéa 3, lors des travaux de la commission, la question de savoir si un requérant peut être pénalisé au cas où il n'aurait pas les moyens financiers de faire traduire à ses frais un document dans une langue étrangère a été soulevée. Il a été demandé au président de la commission de préciser que toutes les assurances ont été données par l'administration pour que, dans l'exercice de sa liberté d'appréciation, elle tienne compte du principe de l'égalité de traitement, selon l'article 4 de la constitution, et qu'elle prenne à sa charge les frais qui ne pourraient pas être équitablement supportés par un requérant.

M. Rebeaud: Je remercie M. Ducret d'avoir répondu d'avance et partiellement à la question que je voulais poser. Toutefois, je souhaite obtenir cette assurance du Conseil fédéral lui-même.

Je n'ai pas présenté de proposition, mais j'aimerais juste soulever une question d'interprétation. L'article 12b, alinéa 3 recèle un danger. Il permettrait en effet d'exiger d'un requérant la traduction d'un document important pour l'instruction de son dossier. Ce problème est extrêmement grave car nous avons déjà eu des cas où des papiers, notamment des jugements de tribunaux rédigés dans une langue étrangère, n'ont pas pu être traduits par manque de moyens. Dans ces situations, les services de la Confédération ont agi comme si ces documents n'existaient pas.

Pouvez-vous, Monsieur le Président de la Confédération, nous assurer qu'il ne sera jamais demandé à un requérant d'asile de fournir la traduction d'un document s'il n'a pas les moyens de payer la traduction? Comme nous interdisons aux requérants d'asile de travailler durant leur trois premiers mois de présence en Suisse, nous créons une situation d'indigence pour beaucoup d'entre eux. Par conséquent, nous devons avoir l'assurance, avec un engagement formel de la part du Conseil fédéral, qu'on prendra chaque fois la précaution de vérifier que les personnes auxquelles on demande la traduction d'un document aient véritablement les moyens de la faire exécuter.

Bundespräsident Koller: Ich kann Herrn Rebeaud beruhigen. Es ist selbstverständlich, dass sich aus Artikel 4 der Bundesverfassung das Prinzip ergibt, dass, wer bedürftig ist, für diese Kosten nicht selber aufkommen muss. Das ist ein allgemeines Rechtsprinzip, das auch in bezug auf die Übersetzung fremdsprachiger Dokumente gilt.

M. Ducret, rapporteur: J'ai encore une précision à donner à propos de l'article 12e. La question avait été posée de savoir si en cas de pluralité de représentants, et de la présence parmi eux d'un avocat, la communication ne devrait pas être notifiée en premier lieu à ce dernier. L'administration nous a indiqué que dans un tel cas, l'avocat est interpellé afin qu'il prenne des dispositions pour être habilité à recevoir les communications.

Angenommen – Adopté

Art. 13

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Streichen

Antrag Steffen

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Zwingli

Abs. 3 (neu)

Der Asylgesuchsteller wird bei der Einreichung des Asylgesuches erkennungsdienstlich behandelt.

Art. 13

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Biffer

Proposition Steffen

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Zwingli

Al. 3 (nouveau)

Au moment du dépôt de la demande d'asile, des mesures sont prises en vue de l'identification du requérant.

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Steffen: Unsere Kommission will einen Absatz in Artikel 13 streichen, dem meiner Meinung nach zentrale Bedeutung zukommt. Ich beantrage Ihnen deshalb, den Absatz 2 im Bundesbeschluss zu belassen. Er gibt dem Bundesrat endlich die Möglichkeit, einen Rückschub zu verfügen, der durch bilaterale Verträge abgesichert ist. Da hat der Bundesrat mit Erfolg sogenannte Schubabkommen – sie wurden von Herrn Mühlemann erwähnt – mit Oesterreich, der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich abgeschlossen, welche diese Staaten verpflichten, illegal in die Schweiz eingereiste Ausländer innert bestimmter Frist wieder zurückzunehmen. Ich hoffe, dass man Italien aussenpolitisch drängt, ein ähnliches Abkommen abzuschliessen. Gelegenheit hierzu wäre beim Besuch von Ministerpräsident Andreotti gewesen.

Jetzt sollen wir ausgerechnet mit der Streichung von Artikel 13 Absatz 2 diese Bestrebungen des Bundesrates unterlaufen. Die Schweiz ist gemäss gültiger gesetzlicher und internationaler Normen nur verpflichtet, Asylbewerber aus Nachbarländern auszunehmen, wenn jene dort verfolgt werden oder wenn Gefahr besteht, dass die Nachbarstaaten die Non-refoulement-Bestimmungen nicht einhalten. Unsere Nachbarstaaten haben aber gemäss ihren staatsvertraglichen Verpflichtungen das Gebot der Nichtrückweisung zu beachten, auch Italien, wegen der Menschenrechtskonvention. Die von mir hier vorgetragene Sicht der Dinge ist übrigens auch in der eindringlichen und sehr kritischen Stellungnahme des Zürcher Regierungsrates im Vernehmlassungsverfahren enthalten, der obersten Behörde jenes Kantons, der mit rund 18 Prozent

beinahe einen Fünftel aller in der Schweiz einreisenden Asylsuchenden zu übernehmen verpflichtet ist.

Ich erhoffe mir von Ihnen, besonders aber von meinen Kolleginnen und Kollegen aus dem Kanton Zürich, verbale Unterstützung und Zustimmung. In seiner Botschaft schreibt der Bundesrat auf Seite 54 zu diesem Punkt: «Im Vernehmlassungsverfahren fand dieser Vorschlag im Grundsatz breite Unterstützung.»

Aus diesem Grunde erwarten wir vom Bundesrat, dass er sich vehement für die Beibehaltung von Artikel 13 Absatz 2 einsetzen wird. Ich bitte Sie, ihn darin zu unterstützen.

M. Ducret, rapporteur: L'une des principales innovations de ce projet consiste dans la proposition du Conseil fédéral de déterminer des pays dits sûrs, «safe countries» en anglais, où il est exclu que se produisent des persécutions ou de sérieux préjudices au sens de l'article 3 de la loi sur l'asile, voire des traitements inhumains au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il n'y aurait pas de possibilité de demande d'asile pour les ressortissants de ces Etats, cela pour autant que ces derniers punissent les violations des droits de l'homme conformément aux principes qui régissent un Etat de droit.

Indépendamment du fait que la formulation adoptée par le Conseil fédéral n'est pas apparue comme très heureuse – certains membres de la commission d'experts nous en ont fait la remarque – il lui a été reproché sa place dans la systématique de la loi. En effet, l'article 13 traite de la demande d'asile proprement dite, soit plus précisément de la manifestation de volonté qui s'y rattache.

La commission n'a pas accepté qu'en raison du seul fait qu'un requérant soit ressortissant d'un pays figurant dans cette liste, sa demande ne soit pas enregistrée et, partant, qu'elle ne permette pas l'audition de l'intéressé, seul moyen de déterminer s'il n'y a pas néanmoins des indices de persécution qui pourraient permettre d'entrer en matière sur la demande.

Apparemment, M. Steffen n'a pas remarqué que cette disposition avait été reprise à l'article 16b. C'est la raison pour laquelle je vous prie de bien vouloir accepter la proposition de la majorité de la commission qui vous demande de biffer cette proposition du Conseil fédéral et, par conséquent, de rejeter également la version de M. Steffen. Nous en reparlerons d'ailleurs lors de la discussion concernant l'article 16b.

Mühlemann, Berichterstatter: Wir bitten Sie, den Antrag Steffen zurückzuweisen. Wir werden bei Artikel 16 Absatz 1 bis darauf zurückkommen. Es geht hier um das Problem der sogenannten verfolgungssicheren Länder (Safe countries). Asylbewerber, die aus Ländern stammen, in denen der Bundesrat kraft seiner politischen Lagebeurteilung festgestellt hat, dass die Menschenrechte gewahrt bleiben, können zurückgewiesen werden. Wir werden zweifellos bei Artikel 16 etwas intensiver über dieses Problem sprechen.

Wir bitten Sie deshalb, der Kommission zu folgen.

Bundespräsident Koller: An der Möglichkeit, sogenannte Safe countries zu bestimmen, Herr Nationalrat Steffen, möchte auch der Bundesrat unbedingt festhalten. Er hat sich aber überzeugen lassen, dass es zur Vermeidung von Missverständnissen besser ist, wenn wir diese Safe-country-Regel in Artikel 16 Absatz 1 bis aufnehmen und nicht in Artikel 13. Wenn sie systematisch bei Artikel 13 plaziert würde, hätte die Problematik auftauchen können, ob überhaupt noch eine Anhörung solcher Asylgesuchsteller aus verfolgungssicheren Ländern nötig und erforderlich wäre. Um das zu vermeiden, haben wir diesen Artikel jetzt in Artikel 16 Absatz 1 bis und nicht, wie ursprünglich vorgeschlagen, in Artikel 13 plaziert. Für den Bundesrat ist es ganz klar, dass auch diesen Asylgesuchstellern das rechtliche Gehör gewährt werden muss. Aus diesem Grunde beantrage ich, Absatz 2 zu streichen, dafür aber Artikel 16 Absatz 1 bis zuzustimmen.

Le président: Monsieur Steffen retire sa proposition. Ce problème sera traité à l'article 16.

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

Abs. 3 (neu)- Al. 3 (nouveau)

Zwingli: Beim Vollzug unseres Asylverfahrens werden wir immer wieder auf die loyale Mitwirkung zahlreicher Beamter aus Grenzschutz, Grenzpolizei, Fremdenpolizei und der Bundesverwaltung sowie von Helfern aus privaten Organisationen angewiesen sein. Aus zahlreichen Gesprächen mit Leuten aus den verschiedenen Bereichen des Vollzuges drängt häufig die gleiche Problematik an die Oberfläche. Es gibt einzelne Asylbewerber, die mit unserem Asylrecht regelrecht Blindekuh spielen und dabei immer wieder unbehelligt durch die Netze schlüpfen. Ich will diese Behauptung mit den folgenden authentischen Beispielen belegen:

Fall X: Am 18. Oktober 1985 reiste jemand aus der Türkei über Italien/Frankreich in die Schweiz ein und stellte ein Asylgesuch. Am 23. Juni 1986 wurde das Asylgesuch abgewiesen. Der anschliessende Rekurs wurde wieder zurückgezogen. Am 23. Februar 1987, ein weiteres halbes Jahr später, erfolgte die begleitete Ausschaffung in die Türkei. 24. November: Illegale Einreise aus Oesterreich in die Schweiz; am folgenden Tage Rückgabe an Oesterreich. Juli/August 1988: Asylgesuch in Norwegen: Abweisung. 27. November 1989: Illegale Einreise aus Italien, Asylgesuch in Kreuzlingen, Zuweisung an den Kanton St. Gallen. Später stellte sich heraus, dass ein erstes Urteil wegen illegaler Einreise vom 24. November 1987 und ein zweites Urteil wegen illegaler Einreise vom 27. November 1989 vorlagen. Trotzdem ist ein neues Gesuch hängig.

Ein zweiter Fall: Am 28. Dezember 1989 reiste ein Asylbewerber mit Schlepper aus Russland über die Tschechoslowakei und Oesterreich illegal in die Schweiz ein. Am 3. Januar 1990 Asylgesuch in Kreuzlingen, Zuweisung an den Kanton St. Gallen. Am 12. Januar 1990 war der Asylbewerber verschwunden. Am 24. Januar 1990 ist er, zusammen mit anderen Landsleuten, aus Italien kommend, im Kanton Tessin angehalten worden. Er erhielt Anweisung, sich in St. Gallen zu melden, verschwand aber erneut. Am 1. März 1990, also nach gut zwei Monaten, stand nach mühsamen Befragungen fest, dass der gleiche Mann bereits am 14. Oktober 1986 im Aargau ein Asylgesuch gestellt hatte. Inzwischen wurde er letztinstanzlich abgewiesen, ist dann verschwunden und vermutlich in einem weiteren Kanton untergetaucht.

Der dritte Fall: Am 4. Juni 1989 mit einem Schlepper illegal aus Italien eingereist. Einen Tag später Asylgesuch in Kreuzlingen, wieder einen Tag später Zuweisung an den Kanton St. Gallen. Am 19. Juni 1989 erhielt er die Vorladung zur Befragung, seither verschwunden. Am 16. Februar 1990, also acht Monate später, stellte sich heraus, dass der gleiche Asylgesuchsteller bereits am 2. September 1988 in Basel ein Gesuch stellte. Dieses wurde mit einer Ausreisefrist abgewiesen. Auch der anschliessende Rekurs wurde abgewiesen und eine neue Ausreisefrist bis 30. April 1989, zusätzlich mit Einreisesperre, festgesetzt.

Ich weiss nicht, wie gross der Anteil dieser Gruppe von Asylbewerbern ist. Aber auch wenn es sich nur um wenige Prozent aller Asylbewerber handelt, liegt es doch im Interesse des Ganzen und nicht zuletzt im ureigensten Interesse der anständigen Asylbewerber, dass solche Missbräuche unseres Asylrechts abgestellt werden. Ein Asylgesuchsteller muss inskünftig wissen, dass er erwischt wird, wenn er mit wechselnder Identität neue Gesuche stellt und auf diese Weise Blindekuh spielt.

Aus diesen Ereignissen heraus schlage ich Ihnen folgende Aenderungen vor. Mein Antrag zu Artikel 13 Absatz 3 (neu) betrifft jetzt, nachdem Absatz 2 gestrichen wurde, den Artikel 13 Absatz 2. Ich möchte, dass die erkenntnisdienstliche Behandlung bereits bei der Einreichung des Asylgesuches erledigt wird. Wenn Sie diesem Antrag zustimmen, wird die Grundlage für eine allenfalls notwendige spätere Ueberprüfung der Identität während des Verfahrens gelegt. Der Vorschlag für die erkenntnisdienstliche Behandlung im Entwurf scheint mir nicht ganz logisch zu sein. Warum wird bei der Einreise über einen Flughafen eine erkenntnisdienstliche Behandlung vor-

gesehen? Bei der Einreichung des Gesuches bei einer Auslandsvertretung, bei der Einreise an einem geöffneten Grenztor und sogar bei der Anhaltung bei illegaler Einreise aber ist diese Identifikation im Gesetz nicht erwähnt. Sie würde dann allenfalls beim erstinstanzlichen Verfahren nachgeholt. Damit sind zweifellos die Ursachen für die drei zitierten Fälle gesetzt. Ich weiss, dass man inzwischen beabsichtigt, eine automatische Analyse der Fingerabdrücke an die Hand zu nehmen. Es soll sich um eine Apparatur aus den USA handeln. Ich glaube, auch diese Möglichkeit tangiert meinen Vorschlag in keiner Weise. So oder so wird die Bewältigung der Identifikation anhand der Fingerabdrücke notwendig sein.

Der wesentliche Punkt meines Vorschlages liegt also darin, dass die erkenntnisdienstliche Behandlung bereits bei der Einreichung des Asylgesuches statt erst beim erstinstanzlichen Verfahren vorgenommen wird.

Die zusätzlich vorgeschlagenen Änderungen in Artikel 13d Absatz 1 und Artikel 14 Absatz 2 sind die Folgen des Entscheides bei Artikel 13 Absatz 2.

Ich bitte Sie, meinen Vorschlägen zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: J'ai quelque peine à suivre M. Zwingli dans son raisonnement. Je ne suis pas un praticien, mais un fait m'apparaît incontestable. En effet, si l'on suit M. Zwingli, dans tous les postes-frontière et toutes les représentations diplomatiques de notre pays à l'étranger, devrait figurer un appareil de contrôle dactyloscopique. Or, cela me semble tout à fait impraticable, car ces appareils se trouvent dans les centres d'enregistrement et les aéroports, et c'est dans ces endroits-là seulement que l'on peut procéder à de telles investigations. C'est la raison pour laquelle, au nom de la commission, je considère la proposition de M. Zwingli comme non acceptable et vous demande de la rejeter.

Mühlemann, Berichterstatter: Der Antrag Zwingli ist wahrscheinlich technisch nicht durchführbar. Wir haben heute bei den Empfangsstellen und in den Flughäfen technische Einrichtungen, um den Erkennungsdienst über Fingerabdrücke sicherzustellen. Aber in den ausländischen Vertretungen haben wir das nicht. Dort haben wir nicht das nötige Fachpersonal, und das haben wir auch nicht an jedem Grenzübergang. Aus all diesen Gründen, Herr Zwingli, ist Ihr Antrag technisch nicht durchführbar und deshalb abzulehnen.

Bundespräsident Koller: Artikel 13 definiert, wann ein Asylgesuch vorliegt. Eine Bestimmung, wie sie nun Herr Nationalrat Zwingli vorschlägt, wonach Asylgesuchsteller bereits beim ersten Behördenkontakt – also wenn sie Asyl geltend machen – erkenntnisdienstlich zu behandeln wären, lässt sich in der Praxis – wie bereits ausgeführt worden ist – leider nicht verwirklichen, weil wir sonst bei jedem Grenzübergang die nötigen Apparaturen und das nötige Fachpersonal zur Verfügung haben müssen.

Der Entwurf sieht jedoch im Sinne Ihres Anliegens, Herr Nationalrat Zwingli, vor, dass bei den sogenannten Flughafenfällen die erkenntnisdienstliche Behandlung bereits in den Flughäfen erfolgen kann. Also dort ist Ihr Anliegen bereits realisiert.

Für die übrigen Fälle – also an den Binnengrenzen – müssen wir aber am geltenden System, wonach diese erkenntnisdienstliche Behandlung in den Empfangsstellen zu erfolgen hat, festhalten, weil alles andere – wie gesagt – zu einem nicht-ökonomischen Aufwand an Personal und Apparaturen führen würde.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Zwingli
Dagegen

15 Stimmen
59 Stimmen

Art. 13a – 13c

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 13d

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Zwingli

Abs. 1

Für Asylgesuche, die bei der Grenzkontrolle auf den Flughäfen gestellt werden, gilt Artikel 13c.

(Rest des Absatzes streichen)

Antrag Steffen

Abs. 3

..., wenn dem Gesuchsteller dort nach der Auffassung des Bundesamtes offensichtlich keine Verfolgung droht.

Art. 13d

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Zwingli

Al. 1

L'article 13c est applicable aux demandes d'asile déposées au contrôle à la frontière des aéroports.

(Biffer la seconde phrase de l'alinéa).

Proposition Steffen

Al. 3

... peut être ordonnée dans le cas où l'office fédéral estime que le requérant n'y est manifestement pas menacé de persécution.

Abs. 1 – Al. 1

Le président: M. Zwingli retire sa proposition au premier alinéa.

Angenommen gemäss Antrag der Kommission

Adopté selon la proposition de la commission

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Steffen: Bei meinem Antrag zu Artikel 13d Absatz 3 geht es kurz gesagt um die Frage: Soll das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge in das Verfahren eines sofortigen Vollzuges der Wegweisung eines Asylsuchenden in den Heimat- oder Herkunftsstaat einbezogen werden, wenn dem Asylsuchenden nach Auffassung des Bundesamtes dort offensichtlich keine Verfolgung droht?

Mein Antrag schliesst die Mitbestimmung des Uno-Hochkommissariates aus. Warum?

1. Die sofortige Wegweisung erfolgt nur bei Gesuchen, die sich als offensichtlich unbegründet und missbräuchlich erweisen.

2. Nehmen wir an, dass die Bundesbehörden in der Beurteilung der Gefährlichkeit des Heimat- oder Herkunftsstaats mit dem Uno-Hochkommissariat zusammenarbeiten: Verweigert nun das Uno-Hochkommissariat in einem Fall seine Zustimmung, soll das automatisch bedeuten, dass ein normales Beschwerdeverfahren durchzuführen ist. Mit anderen Worten: Künftig greift eine internationale Organisation, der wir nach dem Willen des Volkes nicht beigetreten sind, direkt in den Verfahrensablauf ein, was meiner Meinung nach mit der Souveränität unseres Staates in diesem Bereich nicht zu vereinbaren ist. Ich wende mich ein zweites Mal an meine Kolleginnen und Kollegen aus dem Flughafenkanton Zürich. Der Regierungsrat des volkreichsten und asylbewerberreichsten Kantons lehnt den Beizug des Uno-Hochkommissariates für Flüchtlinge im Verfahren strikte ab, wobei er auf die unklare verfahrensrechtliche Stellung hinweist. Offensichtlich ist der Kanton Zürich über zurückliegende Erfahrungen in der praktischen Zusammenarbeit mit dem Uno-Hochkommissariat nicht sehr glücklich.

Ich bitte Sie höflich, aufgrund verfahrensrechtlicher Bedenken meinem Antrag zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: D'aucuns pourraient être satisfaits qu'une autorité morale comme le HCR puisse collaborer à la politique en matière d'asile de notre pays. M. Steffen y voit une ingérence intolérable d'une organisation internationale dans les affaires intérieures de la Suisse. C'est son droit.

En ce qui me concerne, la commission ne s'étant pas prononcée sur cette question, je considère que la collaboration du HCR légitime en quelque sorte l'exécution immédiate du renvoi ou le refus de l'entrée en matière décidée par la Suisse. Elle garantit qu'il n'y a pas violation du principe de non-refoulement et de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et, à mon avis, c'est une garantie supplémentaire dont nous devrions être satisfaits. C'est la raison pour laquelle je vous invite à rejeter la proposition Steffen.

Mühlemann, Berichterstatte: Wir benötigen für die Rückführung der Asylbewerber die Zusammenarbeit mit dem Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge, weil wir eine gewisse Nachkontrolle haben müssen. Sie werden später einen Antrag von Herrn Günter erhalten, in dem er eine stichprobenartige Kontrolle verlangt, die sehr viel weiter geht und sehr viel aufwendiger ist.

Ich bitte Sie, dem Antrag Steffen nicht zuzustimmen.

Bundespräsident **Koller**: Bei den Asylgesuchen am Flughafen ist die Situation ähnlich wie an der Grenze. In Absatz 3 ist ja die Möglichkeit vorgesehen, dass, wenn die Einreise nicht bewilligt wird, die sofortige Wegweisung in den Heimat- oder Herkunftsstaat angeordnet wird. Weil wir hier kein eigentliches Asylverfahren durchführen, sondern sofort vollziehen, brauchen wir diese zusätzliche Sicherheit in Form der Zustimmung auch des Hochkommissariates der Vereinten Nationen. Das ist die zusätzliche Sicherung, die hier eingebaut ist, weil wir gar kein übliches Asylverfahren durchführen müssen. Aus diesem Grunde möchte ich Sie bitten, an dieser Bestimmung festzuhalten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Steffen	Minderheit

Art. 13e

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Ruf

Abs. 1

.... Behörden des Nachbarstaates.
(Rest des Absatzes streichen)

Antrag Scherrer

Abs. 1

Wird ein Gesuchsteller bei der illegalen Einreise im grenznahen Raum angehalten oder wird bei der Stellung des Asylgesuches im Inland festgestellt, dass er illegal in die Schweiz eingereist ist, wird er ohne Anhörung unverzüglich in sein Heimatland oder in das Land, in welchem er sich zuletzt aufgehalten hat, ausgeschafft.

Abs. 2

Streichen

Art. 13e

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Ruf

Al. 1

.... par les organes cantonaux de police.
(Biffer le reste de l'alinéa)

Proposition Scherrer

Al. 1

Si un requérant est intercepté à un endroit proche de la frontière alors qu'il entrait illégalement en Suisse ou s'il apparaît, au moment du dépôt en Suisse de la demande d'asile, qu'il est entré illégalement dans notre pays, il est immédiatement renvoyé, sans même être entendu, dans son pays d'origine ou dans le pays où il séjournait en dernier lieu.

Al. 2

Biffer

Ruf: Bei diesem Artikel geht es um das Anhalten bei der illegalen Einreise. Die Polizeiorgane übergeben eine im grenznahen Raum angehaltene Person den zuständigen Behörden des Nachbarstaates, dies aufgrund entsprechender Schubabkommen. Ich beantrage Ihnen die Streichung des letzten Satzes dieses Absatzes, der lautet: «Sie informieren ihn vorher über den nächstgelegenen geöffneten Grenzübergang.»

Meines Erachtens hat es die Schweiz wirklich nicht nötig, Reklame für noch mehr Wirtschaftsasylanten zu machen. Bei den allermeisten Bewerbern, vor allem bei den illegal eingereisten, handelt es sich ja nicht um Flüchtlinge im Sinne des Asylgesetzes und der Flüchtlingskonvention, sondern um Wirtschaftsflüchtlinge. Es geht hier in erster Linie um eine grundsätzliche Frage, wenn auch die praktische Bedeutung des fraglichen Satzes nicht allzu gross sein dürfte. Im übrigen können die Betroffenen ja bei den Behörden des Nachbarlandes, denen sie übergeben werden, um Asyl nachsuchen. Es sind allgemein bekannte Tatsachen, wo sich die normalen Grenzübergänge in die Schweiz befinden.

Natürlich können wir bei Artikel 13e auch dem Antrag Scherrer zustimmen. Wir haben das Anliegen, das dem Antrag Scherrer zugrunde liegt, bei Artikel 16 Absatz 1 unsererseits aufgegriffen.

Ich bitte Sie um Zustimmung zu meinem Vorschlag.

Scherrer: Ich beantrage Ihnen, bei Artikel 13e Absatz 1 meinem Vorschlag zuzustimmen und Absatz 2 zu streichen.

In keinem Nachbarland der Schweiz werden Menschen gemäss Artikel 3 des Asylgesetzes verfolgt. Deshalb muss von einem Gesuchsteller verlangt werden, dass er sein Gesuch an einem offiziellen Grenzübergang stellt. Wir dürfen nicht wegen angeblich humanitärer Verpflichtungen unseren Rechtsstaat untergraben, indem wir Asylgesuchstellern die illegale Einreise bewilligen, während z. B. Antragsteller auf eine Erwerbstätigkeit den gesetzlichen Weg wählen müssen.

Wer sich von einer bezahlten Schlepperorganisation durch halb Europa schleusen lässt und illegal in unser Land einreist, beweist, dass sein späteres Asylgesuch auf schwachen Füßen steht. Die illegale Einreise wird nämlich immer dann gewählt, wenn der Gesuchsteller weiss, dass seine an der Grenze vorgebrachte Begründung nicht genügt, um als Asylbewerber in die Schweiz eingelassen zu werden. Ist er aber illegal eingereist, genügt die einfache Aussage: «Ich ersuche um Asyl», um vorerst als Asylbewerber anerkannt zu werden. Das ist doch der wunde Punkt unseres Asylverfahrens. Jeder kann, legal oder illegal, einreisen und ein Asylgesuch stellen. Solange das so bleibt, werden wir die Lage nie unter Kontrolle bekommen. Im Gegenteil, die Asylantenzahlen werden weiter steigen, mit dem Resultat, dass wir in absehbarer Zeit nicht mehr um Notrecht herumkommen.

Als Rechtsstaat müssen wir von einem Asylbewerber verlangen, dass er unsere Gesetze respektiert und nach rechtsstaatlichen Grundsätzen in die Schweiz einreist, um sein Asylgesuch zu stellen. Wer sich in der Illegalität bewegt, darf nicht noch von unserer Hilfsbereitschaft profitieren, sondern muss unverzüglich wieder ausgeschafft werden, und zwar in sein Heimatland, damit er nicht, nachdem ihn ein Zöllner oder ein Polizeibeamter über den nächsten Grenzübergang informiert hat, einfach hundert Meter weitermarschiert und wieder in unser Land einreist.

Deshalb bitte ich Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: Dans sa proposition, M. Ruf suggère que l'on supprime la deuxième phrase de l'alinéa premier de

l'article 13e qui prévoit que, lorsqu'un requérant est intercepté à un endroit proche de la frontière alors qu'il entrait illégalement en Suisse, il soit remis aux autorités compétentes de l'Etat limitrophe, non sans qu'il lui soit indiqué l'endroit où est situé le poste frontière ouvert le plus proche.

Le message du Conseil fédéral n'est pas très explicite à ce propos, mais il m'apparaît que c'est une question d'humanité et de convenance, dans la mesure où certains requérants d'asile traversent la frontière sans trop connaître notre législation, ni les contraintes qu'elle comporte. Il serait donc correct de pouvoir lui signaler qu'il doit déposer sa demande auprès d'un poste frontière et, plus encore, de lui indiquer où se trouve le poste frontière le plus proche.

Quant à la proposition Scherrer, elle me paraît totalement en contradiction avec le principe de non-refoulement. La disposition du Conseil fédéral prévoit précisément que le requérant qui se trouve dans cette situation doit être remis aux autorités du pays limitrophe; quant à savoir si ce requérant peut être renvoyé dans son pays d'origine, il y a là précisément risque de violation du principe du non-refoulement. C'est la raison pour laquelle je vous propose également de repousser la proposition Scherrer.

Mühlemann, Berichterster: Mit seinem Antrag berührt Herr Scherrer ein sehr wichtiges Kapitel der Asylpolitik. Ich habe schon wiederholt darauf hingewiesen, dass die illegale Einreise sehr viele Asylbewerber betrifft und dass es nicht ganz einfach ist für den vordersten Mann an der Grenze, das Problem wirklich zu lösen. Wenn die Schweiz mit einem Land ein eigentliches Schubabkommen abgeschlossen hat – das betrifft Österreich, die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich –, ist es relativ leicht, einen Asylbewerber anzuhalten und der Grenzpolizei des Nachbarstaates zu übergeben. Wir haben dann die Garantie, dass nicht weiter zurückgeschoben wird, in ein Heimatland, in dem er nicht sicher ist.

Das gilt aber nicht für Italien, mit dem wir kein Schubabkommen haben. Das gilt auch nicht für die Flughäfen, wo wir Asylbewerber direkt zurückweisen, wieder in ein gefährdetes Heimatland. Damit verstossen wir gegen das Prinzip des Non refoulement, der Nichtrückweisung gemäss Artikel 45. Darum – Herr Scherrer – können wir Ihren Antrag nicht so übernehmen, wie er gestellt ist.

Der Antrag von Herrn Ruf bezieht sich auf einen Bereich, der tatsächlich im Ermessen liegt. Wollen wir einen Asylbewerber, der illegal über die Grenze geht, noch mit Informationen versehen und ihm den Weg zum nächsten offenen Grenzübergang weisen? Das ist eine Frage, die man zu Recht stellen kann.

Wir haben in der Kommission über den Bereich der Grenzkontrollen nicht sehr eingehend gesprochen, weil das wie gesagt zu den mittel- und langfristigen Massnahmen gehört, die noch in Aussicht gestellt sind. Wir sind hier in einem Teilbereich – ich spreche jetzt persönlich und nicht im Namen der Kommission –, in dem eine genaue und sorgfältige Überprüfung durch unsere Instanzen und auch bessere Lösungsmöglichkeiten noch gesucht werden müssen.

Im besonderen möchte ich noch einmal darauf hinweisen, dass eine Priorität meines Erachtens darin besteht, das Schubabkommen mit Italien zu erzwingen, damit wir mindestens mit allen vier Nachbarländern eine eindeutige Situation haben.

Ich bitte Sie trotzdem, beide Anträge abzulehnen.

Bundespräsident Koller: Es geht hier um die Frage der Anhaltung bei illegaler Einreise an der Grenze. Die Rechtslage ist so: Wenn im grenznahen Raum jemand angehalten wird, kann er aufgrund der Schubabkommen in das Nachbarland zurückgewiesen werden. Das Nachbarland hat dort, wo Schubabkommen bestehen, auch eine Abnahmepflicht. Das ist bei allen Nachbarstaaten der Fall, mit Ausnahme von Italien.

Oft wissen wir aber gar nicht, aus welchem Land der betreffende Asylgesuchsteller kommt. Dann wäre es konventionswidrig, wenn wir ihn einfach irgendwohin abschieben würden, sondern wir sind aufgrund des Gebotes des Non refoulement gehalten, ein Asylverfahren durchzuführen. Das ist die Rechtslage; alles andere wäre konventionswidrig.

Aus diesem Grunde bitte ich Sie, diese Anträge abzulehnen.

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

Ruf: Herr Bundespräsident, was Sie zuletzt gesagt haben, betrifft nicht meinen Antrag. Bei meinem Antrag geht es um die Anhaltung im grenznahen Raum. Da weiss man, aus welchem Nachbarland jemand illegal über die Grenze gekommen ist. Es geht dabei nur darum, ob man ihm noch weitere Informationen liefern soll.

Im übrigen ist mir nicht einsichtig, warum man auf die Schubabkommen immer derart viel Wert legt, wo doch alle Nachbarstaaten der Schweiz die EMRK ratifiziert haben und demzufolge automatisch an das Non-refoulement-Gebot gebunden sind.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Ruf	Minderheit

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Scherrer	Minderheit

Art. 13f

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 14

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

.... des Gesuchstellers. Er kann ausserdem summarisch zum Reiseweg und den Gründen, warum er sein Land verlassen hat, einvernommen werden. Der Gesuchsteller wird von

Abs. 3, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Zwingli

Abs. 2

Die Empfangsstelle erhebt die Personalien des Gesuchstellers sowie den Grund und die Umstände der Einreise. Die Behörden des Standortkantons überprüfen die Identität des Gesuchstellers. Die Reisepapiere und Identitätsausweise werden zu den Akten genommen.

Art. 14

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Le centre d'enregistrement recueille les données personnelles du requérant. Il peut en outre prendre note sommairement des motifs qui l'ont fait quitter son pays et des circonstances de son entrée en Suisse.

Al. 3, 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Zwingli

Al. 2

Le centre d'enregistrement recueille les données personnelles concernant le requérant ainsi que le motif et les circonstances de son entrée en Suisse. Les autorités du canton d'emplacement du centre vérifient l'identité du requérant. Les documents de voyage et les pièces d'identité sont versés au dossier.

Le président: M. Zwingli a retiré sa proposition.

Angenommen gemäss Antrag der Kommission

Adopté selon la proposition de la commission

Art. 14a*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Ruf**Abs. 4 (neu)*

Die Kantone können die Gemeinden nicht zur Aufnahme von Asylbewerbern verpflichten.

Art. 14a*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Ruf**Al. 4 (nouveau)*

Les cantons ne peuvent obliger les communes à accueillir des demandeurs d'asile.

*Abs. 1–3 – Al. 1–3**Angenommen – Adopté**Abs. 4 (neu) – Al. 4 (nouveau)*

Ruf: Artikel 14a regelt, wie Sie wissen, die Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone. Mit meinem Antrag greife ich nun ein Problem auf, das sich in der Praxis als eminent wichtig erwiesen hat und erheblichen politischen Zündstoff enthält. Ich beantrage Ihnen deshalb einen neuen Absatz 4, der lautet: «Die Kantone können die Gemeinden nicht zur Aufnahme von Asylbewerbern verpflichten.»

Die Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone ist ohnehin eine höchst fragwürdige Regelung, da die Kantone letztlich die bittere Suppe in der Praxis auszulöffeln haben, die ihnen der Bund mit seiner verfehlten Asylpolitik eingebracht hat. Eigentlich wäre die Unterbringung in Bundeszentren die beste Lösung, um unechte Asylbewerber abzuschrecken.

Was tun aber die Kantone? Sie schieben den Schwarzen Peter ihrerseits den Gemeinden zu. Das ist doch die Realität. In gewissen Kantonen bestehen Quotenregelungen.

Im Kanton Bern zum Beispiel muss jede Gemeinde gemäss Beschluss des Regierungsrates Asylbewerber bis zur Quote von 1,3 Promille der Wohnbevölkerung aufnehmen. Aufgrund des vor kurzem gefällten Bundesgerichtsurteils, wonach Gemeinden rechtmässig zur Aufnahme von Asylantern gezwungen werden können – gegen ihren ausdrücklichen Willen notabene; diese Frage war rechtlich lange Zeit umstritten –, muss nun dringend etwas getan werden, und hier haben wir die Gelegenheit dazu!

Der Unmut in zahlreichen Gemeinden – verteilt über das ganze Land – über die Quasi-Vergewaltigung durch Bund und Kanton wächst laufend. Sie wissen, dass verschiedene Gemeindebehörden die Aufnahme von Asylantern verweigert haben. Oft fehlt es ganz einfach an den nötigen Unterkünften, oder den Gemeinden werden noch zusätzliche Kosten für deren Errichtung zugemutet. Vor allem aber ergeben sich schwerwiegende soziale Probleme, namentlich dann, wenn Schweizer Mieter aus gemeindeeigenen Wohnungen ausziehen müssen, damit zwangszugewiesene Asylantern dort einziehen können. So etwas ist schlichtweg unhaltbar, ist ein Skandal!

Häufig bleibt den Gemeindebehörden dann nichts anderes übrig, als die Asylantern in Hotels einzuquartieren, wodurch die Magnetwirkung auf neue Bewerber noch mehr zunimmt und die Missstimmung in der Bevölkerung erneut wächst.

Die heutige Zwangszuteilung in verschiedenen Kantonen ist deshalb unhaltbar!

Eine schematische Verteilung – der deutschsprachige Kommissionsreferent hat sich heute bereits verschiedentlich gegen schematische Regelungen in anderen Zusammenhängen ausgesprochen – liegt auch hier vor. Eine schematische Verteilung nimmt in keiner Weise auf die lokalen, individuellen Verhältnisse Rücksicht, auch nicht hinsichtlich der Bevölkerungsstruktur, und widerspricht damit zutiefst dem tragenden föderalistischen Pfeiler unseres Staates sowie der Gemeindeautonomie. Wenn sich nicht genügend freiwillige Gemeinden finden – und solche, die Kapazitäten haben, welche sie den

Kantonen zur Verfügung stellen können, gibt es –, müssen vermehrt Bundeszentren mit einer strikten Kontrolle, sei es unter der Leitung der Kantone oder aber des Bundes direkt, errichtet werden.

Bitte, überlegen Sie sich gut, ob hier nicht die Chance besteht, wesentlichen politischen Zündstoff zu entschärfen.

M. Ducret, rapporteur: La commission n'a pas eu à se prononcer sur cette proposition. Cela est regrettable parce que nous aurions pu engager un débat qui touche un point sensible.

M. Ruf a raison de constater et de déplorer les réactions de certaines communes ou populations qui trouvent mille raisons d'objecter, lorsqu'un centre pour requérants est créé sur leur territoire. Je ferai simplement remarquer à M. Ruf que, s'il parle de l'autonomie des communes, il devrait aussi souligner celle des cantons. Il appartient à ces derniers, en accord ou non avec les communes, de déterminer où peuvent se situer les lieux d'hébergement des candidats à l'asile. Créer des centres d'accueil fédéraux ne résoudrait pas le problème puisqu'ils devraient l'être sur le territoire d'une commune. Par conséquent, les problèmes que vous avez évoqués, que je ne sousestime pas, se produiraient aussi.

Il me semble, Monsieur Ruf, que l'on devrait laisser aux cantons le soin de s'organiser. Ainsi, par exemple, dans le canton de Bâle-Ville, qui ne compte que trois communes, il suffirait que les conseils municipaux de ces communes s'opposent à ce qu'on installe des lieux d'hébergement sur leur territoire pour que ce canton échappe à la répartition générale voulue par la loi.

Cela me paraît impraticable et inéquitable vis-à-vis des autres cantons; c'est la raison pour laquelle je vous propose de rejeter la proposition de M. Ruf.

Mühlemann, Berichterstatter: Die Kommission hat über den Antrag von Herrn Ruf nicht befinden können. Er ist dort nicht vorgelegen. Es ist ein Antrag, der von uns nicht akzeptiert werden kann, weil er gegen unsere Rechtsordnung verstösst. Eidgenössisches Recht bricht kantonales Recht, kantonales Recht bricht kommunales Recht. Wer soll letztendlich die Asylantern oder Asylbewerber aufnehmen, wenn nicht eine gerechte Verteilung über alle Gemeinden möglich ist? Es gibt auch eine Solidarität innerhalb unseres Landes, die uns verpflichtet, diese Aufgabe gemeinsam zu tragen, der sich nicht irgendeine Gemeinde entziehen darf. Hier wird das Prinzip der Gemeindehoheit so weit getrieben, dass es an seinem extremen, interpretationsfreudigen Antragsteller zugrunde geht. Ich glaube, die Kommission würde diesen Antrag einstimmig ablehnen. Der Präsident und ich können Ihnen nur in unserem eigenen Namen beliebt machen, diesen Antrag nicht zu akzeptieren.

Bundespräsident Koller: Ich möchte Sie dringend bitten, diesen Antrag abzulehnen.

Ich habe schon einleitend gesagt, wir könnten das Asylproblem in unserm Land nur lösen, wenn Bund, Kantone und Gemeinden zusammenarbeiten. Wenn wir einen derartigen Artikel aufnähmen, wonach die Gemeinden nicht mehr gehalten wären, Asylbewerber aufzunehmen, würden mehrere Kantone in grösste Schwierigkeiten geraten. Zwar ist es den Kantonen freigestellt, ob sie eine eher zentralistische Lösung treffen oder – ähnlich wie der Bund – die Verteilung der Asylgesuchsteller auf die einzelnen Gemeinden vornehmen wollen.

Glücklicherweise hat ja das Bundesgericht in einem Entscheid vom 19. März 1990 betreffend die Gemeinde Richterswil ganz klar entschieden, dass die Kantone die Gemeinden verpflichten können, anteilmässig Asylgesuchsteller zu übernehmen. Wenn wir von diesem Rechtsprinzip abkämen, könnten wir in unserm Land die Fürsorgeaufgaben, die wir den Asylgesuchstellern gegenüber haben, nicht mehr erfüllen.

Ich beantrage Ihnen daher Ablehnung des Antrages von Herrn Ruf.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Ruf
Dagegen

Minderheit
Offensichtliche Mehrheit

Art. 14b*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 15***Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 1*

.... begleiten lassen. Durch die Anhörung soll neben den vorhandenen Asylgründen insbesondere auch festgestellt werden, welche Gesuchsteller die Flüchtlingseigenschaft offensichtlich nicht erfüllen oder nicht glaubhaft machen können.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

.... direkt anhören. Wo solches organisatorisch möglich ist und zu einer erheblichen Verfahrensbeschleunigung führt, ist die direkte Anhörung zu fördern. Für die Befragung gelten die Absätze 1 und 2 sinngemäss.

Abs. 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Pitteloud, Bäumlin, Fankhauser, Günter, Hubacher, Rechsteiner, Stocker)

*Hauptantrag**Abs. 1*

Das Bundesamt hört den Gesuchsteller die nicht Asylsuchende sind, begleiten lassen.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Das Departement kann im Einverständnis mit den Kantonen festlegen, dass kantonale Beamte unter der Leitung des Bundesamtes die Anhörungen gemäss den Absätzen 1 und 2 durchführen. Den Kantonen werden die Personalkosten, die ihnen gemäss diesen Absätzen anfallen, vergütet.

*Abs. 4**Streichen**Eventualantrag*

(falls der Hauptantrag abgelehnt wird)

Abs. 1 – 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 4**Streichen**Minderheit*

(Segond, Gros)

Abs. 4

Auf Gesuch eines Kantons kann das Departement:

a. diesem die Zuständigkeit übertragen, anstelle des Bundesamtes, jedoch nach dessen Weisungen über Eintreten und Gewährung oder Verweigerung des Asyls nach Artikel 16 bis 16c zu entscheiden; gegen den kantonalen Entscheid steht dem Bundesamt die Beschwerde offen;

b. bestimmen, dass entgegen einem Gesuch Gesuchsteller nur vom Bundesamt angehört werden.

Abs. 5 (neu)

Den Kantonen werden die Personalkosten, die ihnen aufgrund der Absätze 1 und 4 anfallen, vergütet.

Art. 15*Proposition de la commission**Majorité**Al. 1*

.... requérants d'asile. Mis à part les motifs d'asile existants,

l'audition doit en particulier permettre de distinguer quels sont les requérants qui ne peuvent manifestement prouver leur qualité de réfugiés ou qui ne peuvent la rendre vraisemblable.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

.... le requérant. Si l'organisation le permet et si la procédure peut subir une vive accélération, il y a lieu d'encourager l'audition directe. Les 1er et 2e alinéas s'appliquent par analogie à l'audition.

Al. 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Pitteloud, Bäumlin, Fankhauser, Günter, Hubacher, Rechsteiner, Stocker)

*Proposition principale**Al. 1*

L'office fédéral entend pour autant qu'ils ne soient pas requérants d'asile.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Le département peut décider, en accord avec les cantons, que des fonctionnaires cantonaux, placés sous la direction de l'office fédéral procèdent aux auditions selon les alinéas 1er et 2. Les dépenses engagées pour ce personnel sont remboursées aux cantons.

*Al. 4**Biffer**Proposition subsidiaire*

(en cas de rejet de la proposition principale)

Al. 1 – 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 4**Biffer**Minorité*

(Segond, Gros)

Al. 4

A la demande du canton, le département peut:

a. déléguer à celui-ci la compétence de décider, à la place de l'office fédéral, mais selon ses directives, de l'entrée en matière, de l'octroi ou du refus de l'asile conformément aux articles 16 à 16c; l'office fédéral peut recourir contre les décisions du canton;

b. décider au contraire que le requérant ne peut être entendu que par l'office fédéral.

Al. 5 (nouveau)

Les dépenses engagées pour le personnel cantonal visé aux 1er et 4e alinéas sont remboursées aux cantons.

Mme **Pitteloud**, porte-parole de la minorité: A notre avis, cet article est un autre point important. Je vous propose de revenir à l'audition fédérale qui était à l'origine la proposition du Conseil fédéral et qui est, j'insiste, la seule façon d'obtenir une procédure rapide et correcte. Nous ne comprenons pas pourquoi, après la procédure de consultation, le Conseil fédéral est revenu à l'audition cantonale, la majorité des partis et organisations et des cantons s'étant déclarés d'accord avec un retour à l'audition fédérale. Les experts et M. Kälin en particulier ont beaucoup insisté sur ce point également.

Quels sont les arguments en faveur d'une audition fédérale directe? L'argument de fond est celui de l'unité du droit et du principe de l'immédiateté, celui qui entend la personne doit décider. Nous l'avions déjà relevé lors de la deuxième révision de la loi: plus on introduit d'instances dans la procédure, plus on la complique et plus il y a de risques d'erreurs ou de décisions basées sur des interprétations, sans compter les inévitables prolongations liées au fait que plusieurs personnes s'occupent d'un dossier.

Dans l'exposé des motifs de son avant-projet, le Conseil fédéral l'avait précisé: «d'après les expériences faites avec la »Procédure 88«, le facteur qui permet d'accélérer vraiment la procédure d'asile est celui de l'audition du requérant le plus

tôt possible par le collaborateur responsable de préparer la décision (principe de l'immédiateté)». C'est pourquoi le Conseil fédéral proposait l'audition fédérale dans son avant-projet. L'audition fédérale est meilleure parce qu'un auditeur solidement documenté est en mesure d'établir les faits de manière qualitativement supérieure. Grâce à ses connaissances spécifiques d'un pays – les fonctionnaires du délégué aux réfugiés sont en général spécialisés par pays et même par région de pays – le fonctionnaire fédéral peut poser des questions beaucoup plus précises qu'un fonctionnaire cantonal qui suit le schéma officiel fourni par le délégué aux réfugiés et ne peut pas poser de questions complémentaires ou mieux ciblées.

Sur ce point, les représentants des oeuvres d'entraide sont clairs. Les fonctionnaires cantonaux ne savent pas ce que l'on cherche à déterminer et leur interrogation est mécanique, elle se limite à des généralités. Sur le formulaire fourni aux cantons, il y a une dizaine de questions, sur des points de détail principalement. Seules deux ou trois, à la fin, concernent les activités politiques ou religieuses des requérants. Si l'on se contente des réponses données par les requérants, on ne peut pas se faire une idée. Il faut immédiatement poser des contre-questions; par exemple, si la personne déclare appartenir à une organisation politique, un fonctionnaire fédéral qui connaît le pays et la structure de son organisation politique peut immédiatement poser des contre-questions et demander des détails qui prouvent que le requérant connaît cette organisation ou qu'il en a fait partie.

L'audition directe est aussi plus rapide. Le fonctionnaire fédéral peut interrompre une audition dès que les faits établis permettent de prendre une décision positive ou négative et la durée de l'audition peut ainsi être réduite. Les fonctionnaires cantonaux sont payés à l'heure, la Confédération rembourse et ils ne sont pas forcément intéressés à travailler rapidement. Dans l'audition cantonale, deux instances constituent le dossier, deux personnes s'en occupent. Soit la décision est prise sur la base du procès-verbal cantonal, sans recherche supplémentaire – cela se passe dans 60 pour cent des cas, c'est-à-dire que le canton décide – soit un fonctionnaire fédéral relit ces procès-verbaux, reconsidère les faits et les examine et, dans ce cas, le délai de vingt jours est vite dépassé et la procédure devient trop longue, soit, encore, dans 40 pour cent des cas, une audition fédérale a lieu après l'audition cantonale et ainsi les moyens nécessaires à l'audition sont doublés.

L'audition cantonale est donc plus coûteuse, au plan des recherches d'information ainsi qu'à celui des frais d'assistance.

L'audition fédérale est plus équitable aussi parce que le contact direct permet d'éliminer sur le moment beaucoup de causes d'erreur et permet aux fonctionnaires de juger personnellement de la crédibilité du requérant. En revanche, je vous demande d'imaginer le fonctionnaire fédéral qui, sur la base d'un procès-verbal de canton, en est réduit à faire des conjectures ou des interprétations sur la crédibilité du requérant.

L'audition fédérale est souhaitée par tous les praticiens et les gens du terrain. Pourquoi ne les écoute-t-on pas, surtout si nous voulons mettre sur pied une loi applicable et si nous voulons obtenir des décisions dont la légitimation soit meilleure que jusqu'ici? L'audition fédérale permettrait d'éviter bien des recours ainsi que la guerre de tranchée qui résulte de décisions mal acceptées et contestées.

Je tiens à dire deux mots des arguments qui nous sont opposés et avancés contre l'audition fédérale. L'un me paraît bien peu fondé; c'est celui relatif aux conséquences financières pour le délégué aux réfugiés et à ses besoins en personnel. M. Mühlemann a parlé d'un doublement nécessaire des effectifs du délégué aux réfugiés. Le Conseil fédéral en a fait de même; il a même fait allusion à un triplement et a souligné un retard qui résulterait de cette nécessité.

Evidemment, si l'on passait sans transition des auditions cantonales à des auditions fédérales généralisées, cela ne serait pas réaliste et cela ne ressort pas de notre proposition. Par contre, nous avons repris l'idée du projet du Conseil fédéral tendant à prévoir une solution mixte. L'audition fédérale était la règle mais on gardait la possibilité d'avoir des auditions cantonales. La commission d'experts avait d'ailleurs proposé que

les cantons se consacrent par exemple uniquement aux auditions concernant les anciens cas, durant une période transitoire, ce qui aurait permis aux fonctionnaires fédéraux de se consacrer aux nouveaux dossiers et d'obtenir ainsi des délais de réponse très courts. A terme évidemment, cela signifierait une augmentation importante du personnel du délégué aux réfugiés. Sur le plan financier, que les fonctionnaires soient fédéraux ou cantonaux, cela revient au même. Dans les deux cas, c'est la Confédération qui les rémunère et les difficultés de recrutement sont identiques. C'est pourquoi ces arguments nous paraissent quelque peu spécieux. Cette augmentation de personnel est inévitable et je vous rappelle les propos tenus par M. Mühlemann lors du débat d'entrée en matière: en son temps, le Parlement a refusé à M. Friedrich, conseiller fédéral, l'augmentation de personnel qu'il réclamait, car elle lui paraissait beaucoup trop importante. On a alors raté le coche et on ne s'est pas donné les moyens de traiter les choses correctement.

On peut imaginer que le Conseil fédéral a besoin d'un certain temps pour passer d'un système à un autre pour créer des unités décentralisées qui dépendraient du délégué et qui s'établiraient dans des villes comme Genève, Bâle et Zurich, où l'on aurait alors du personnel recruté et formé par la Confédération. On peut se demander aussi pourquoi cela n'est pas possible et pourquoi l'on n'envisage pas dès aujourd'hui un concept bien conçu avec des délais raisonnables plutôt que de se cramponner à la solution des auditions cantonales qui, je le prédis, ne sera pas maintenue dans l'avenir.

Le second argument a plus de raison d'être. M. le conseiller fédéral nous a laissé entendre qu'il souhaitait éviter que les cantons ne se déchargent du jour au lendemain de leur implication dans la politique d'asile. J'ai cru comprendre qu'au vu des résultats de la procédure de consultation nombre de cantons étant d'accord de se débarrasser de ces auditions, certains mêmes souhaitant renvoyer tout le paquet au Conseil fédéral, le gouvernement a craint de se retrouver avec la totalité des auditions à effectuer, ce qui serait évidemment impossible. Là aussi, notre proposition éviterait cette situation, puisqu'elle permet une procédure mixte, l'audition fédérale restant la règle et des auditions cantonales restant possibles dans des cas exceptionnels: afflux plus grands, ou si certains cantons ont la capacité et la volonté de le faire.

Quant à l'argument de lier les cantons à l'exécution des décisions en les laissant procéder aux auditions cantonales, je le trouve mauvais. Les cantons ont quelquefois eu du mal à exécuter les décisions parce que les dossiers étaient ceux de personnes qui étaient restées trop longtemps dans notre pays pour qu'on puisse humainement les renvoyer ou parce que les cantons avaient des doutes sur le bien-fondé des décisions. Là aussi, c'est le degré de fiabilité des décisions qui peut changer quelque chose. C'est pourquoi je vous prie de choisir l'audition fédérale comme règle, tout en maintenant la possibilité de réaliser des auditions cantonales dans certains cas.

Je dirai deux mots de la proposition subsidiaire. Effectivement, le Conseil fédéral est allé encore plus loin, c'est-à-dire qu'il a envisagé la possibilité que les cantons, non seulement procèdent aux auditions, mais préparent, sous la supervision de la Confédération, des décisions. Il s'agit là d'un point très important. La décision subsidiaire vous propose, si vous maintenez l'audition cantonale, de biffer cette possibilité de faire préparer des décisions par les cantons, car on va encore plus loin dans une cantonalisation qu'on ne souhaite pas et surtout parce que les cantons ne tiennent pas à préparer les décisions. Cela est ressorti clairement de la procédure de consultation. Préparer des décisions, c'est donner encore de nouvelles tâches aux cantons qui sont déjà très chargés et en retard dans les auditions cantonales. On ne doit donc pas encore donner une nouvelle compétence aux cantons alors qu'ils ne la souhaitent pas. En cas donc de maintien de l'audition cantonale, ma proposition subsidiaire vous demande de ne pas aller jusqu'à leur donner encore la tâche de préparer des décisions.

M. Second, porte-parole de la minorité: Au fil de cinq révisions de la législation sur l'asile, nous avons réussi à mettre au point

un système dont la pléthore et l'insuffisance vont de pair. Je ne crois pas que l'on arrivera à reprendre, par le biais de cette sixième révision, le contrôle de la politique de l'asile et je suis personnellement convaincu qu'il faudra un jour en venir à la solution globale.

Mais admettons qu'il faille accélérer la procédure. Comment pratiquer? Le meilleur moyen – et le plus simple – consisterait à faire en sorte que l'autorité d'instruction et l'autorité de décision soient les mêmes, au moins en première instance. C'était l'avis des experts, c'est l'avis du Conseil d'Etat de Genève. Les experts pensaient, comme Mme Pitteloud vient de le rappeler, que cette autorité d'instruction et de décision devait être l'autorité fédérale. Nous, nous pensons et nous disons depuis plusieurs années que l'autorité d'instruction et de décision devrait être l'autorité cantonale. Autorité fédérale pour les uns, autorité cantonale pour les autres: le Conseil fédéral, fidèle à lui-même, a choisi la solution intermédiaire: l'autorité cantonale traite, mais l'autorité fédérale décide. C'est ce genre de système qui a conduit au désastre des fiches et qui est à la source d'une bonne partie des retards enregistrés.

Aujourd'hui, je n'ai pas la prétention de vous demander d'accepter la cantonalisation de la procédure de première instance: il n'y a pas de majorité pour cela, je le sais bien. L'amendement déposé par M. Gros et moi-même laisse la possibilité à un canton d'être responsable de la procédure de première instance et, parallèlement, donne la possibilité à la Confédération d'accéder à la demande de ce canton. Les conditions sont clairement énoncées: il faut une demande du canton, il faut une décision de la Confédération, il faut suivre les directives de l'office fédéral. Le Conseil d'Etat de Genève l'a dit, oralement et par écrit, à plusieurs reprises: il est prêt à tenter cette expérience. Cette proposition n'est pas une solution de facilité, mais elle est dans la logique d'un arrêté fédéral urgent, qui permet précisément de tester une nouvelle procédure avant de l'abandonner ou, au contraire, de la consacrer lors de la révision de la loi en 1995.

Pour qu'un canton – dans le cas particulier le canton de Genève – puisse tenter cette expérience, pour une période limitée, il faut que la loi lui permette de présenter une demande. C'est la raison pour laquelle, M. Gros et moi-même avons déposé des amendements aux articles 11, 15, 17 et 46. Je vous remercie de bien vouloir accepter ces amendements qui autorisent dans les meilleures conditions une expérience fédéraliste, contribuant – j'en suis convaincu – à améliorer réellement et rapidement la situation.

Günter: So kommt es eben heraus, wenn man Kompetenzen nicht klar zuordnet. Jetzt ist man mühsam daran zu versuchen, die Vorteile des Zentralismus und Föderalismus zu verbinden. Ich sage Ihnen schon jetzt: Das wird nicht funktionieren. Unsere Fraktion, das wissen Sie, sieht nur eine Bundeslösung als erfolgversprechend an, um das komplexe Problem anzugehen.

Wir unterstützen daher alle Vorschläge, die zumindest in diese Richtung gehen. Das sind der Hauptantrag der Minderheit Pitteloud und, falls er unterliegen sollte, wenigstens der Antrag des Bundesrates. Beide sind ganz sicher dem Minderheitsantrag Segond vorzuziehen, der die Kantonalisierung zementieren möchte.

Wir haben in Artikel 1 die reine Bundeslösung vorgeschlagen. Ich muss sagen, der Kommissionspräsident hat mich verblüfft. Er hat gesagt, ich renne damit offene Türen ein. Herr Mühlemann hat das bestätigt. Das war für die beiden Herren der Grund, die von uns vorgeschlagene Lösung abzulehnen. Der Herr Bundespräsident hingegen hat ausgeführt, mein Vorschlag verstösse gegen die Verfassung. Das war für ihn der Grund, meinen Vorschlag abzulehnen. Offenbar kann man hier eine Mehrheit im Saal gewinnen, wenn der Präsident findet, etwas sei zu verfassungskonform, und der Bundespräsident meint, es sei gegen die Verfassung.

Unser Vorschlag wurde abgelehnt, aber zumindest hier können wir noch einen Schritt in die richtige Richtung tun, indem wir dem Antrag Pitteloud zustimmen.

Im Namen der LdU/EVP-Fraktion und in Fortsetzung unserer konsequenten Politik möchte ich Ihnen dies empfehlen.

M. Leuba: Avec l'article 15, nous abordons effectivement la question de fond de cette révision qui est celle de la procédure. On connaissait déjà le salut par la foi; on connaissait aussi le salut par la foi et les oeuvres; le Conseil fédéral nous propose le salut par la procédure, une nouvelle forme de salut, mais qui vaut la peine que l'on s'y intéresse un certain temps.

Au fond, il y a quatre procédures imaginables, selon les différentes propositions qui ont été faites: la première, c'est l'audition par l'office fédéral; c'est la règle pour la proposition Pitteloud, c'est possible selon les propositions du Conseil fédéral, de la majorité et de la minorité Segond. La deuxième possibilité, c'est l'audition par le canton: c'est la règle pour le Conseil fédéral, la majorité et la minorité Segond, c'est possible pour la minorité Pitteloud. La troisième solution, c'est le canton qui prépare le projet de décision: c'est la solution du Conseil fédéral et de la majorité; tant la minorité Pitteloud que la minorité Segond excluent cette solution. La quatrième possibilité, enfin, c'est que le canton décide en première instance: c'est la proposition de la minorité Segond, qui est semble-t-il combattue par les autres fractions.

J'aimerais vous demander d'appuyer la proposition Segond. Elle me paraît d'abord fédéraliste en ce sens qu'elle n'impose pas cette solution aux cantons. Il faut un double accord de la Confédération et du canton pour que l'on recoure à cette solution. Par conséquent, elle est à mes yeux extrêmement fédéraliste. Ensuite, j'aimerais attirer votre attention sur le fait qu'elle est parfaitement conforme à la pratique fédérale. Les cantons sont en principe chargés d'appliquer en première instance le droit fédéral. On considère que les cantons sont compétents pour apprécier s'il y a eu un assassinat ou non; ils sont compétents pour prononcer les divorces; ils sont compétents pour octroyer ou refuser un permis de conduire; ils sont compétents – et c'est un domaine très proche – pour accorder les autorisations ou au contraire les refuser dans le cas de l'application de la Lex Friedrich sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger. Donc, les cantons sont véritablement toujours en première instance compétents; on ne voit pas pourquoi ils ne pourraient pas l'être aussi pour apprécier en première instance l'octroi de l'asile.

Mais, nous dit-on – et cet argument a été entendu du côté des organisations humanitaires – comment assurerez-vous dans ces conditions l'unité du droit fédéral? Eh bien, exactement comme on l'assure en matière de droit pénal, civil et administratif, on l'assure par l'autorité de seconde instance qui, évidemment, établit la jurisprudence et qui, dans ces conditions, permet de fixer clairement quelles lignes doivent être respectées. C'est d'autant plus vrai que la proposition Segond introduit un recours de l'office fédéral. En conséquence, si un canton se montrait, par hypothèse, beaucoup trop large dans l'octroi d'asile aux yeux de l'office fédéral, celui-ci pourrait recourir et nous savons bien que lorsque l'autorité de seconde instance pose une jurisprudence, l'autorité de première instance la suit.

Au fond, d'ailleurs, je remarque que la proposition Segond et celle du Conseil fédéral et de la majorité ne sont pas tellement étrangères lorsque l'on parle de la possibilité de faire préparer les décisions par l'autorité de première instance. Il me semble pourtant que le Conseil fédéral – c'est malheureusement souvent le cas – n'est pas allé jusqu'au bout de sa réflexion, car si on fait préparer la proposition de première instance par l'autorité cantonale, c'est-à-dire par le fonctionnaire qui aura entendu et vu le requérant – sur ce point, je partage l'avis de Mme Pitteloud selon lequel l'immédiateté de la décision est un élément fondamental – cela n'a véritablement pas de sens de la faire signer par un fonctionnaire fédéral. C'est là où il y a la seule divergence, et le simple bon sens impose de dire qu'il ne faut pas qu'un fonctionnaire qui n'a ni vu ni entendu le requérant appose simplement sa signature sur la base d'un procès-verbal d'audition et d'une décision préparée par quelqu'un d'autre que lui. Ce système ne convient vraiment pas et, dans ces conditions, il faut recourir au système rendu nécessaire par les circonstances qui est la possibilité, et non l'obligation – M. Segond l'a bien dit – pour un canton d'accepter de statuer en première instance.

Pour terminer, j'aimerais m'élever ici avec vigueur contre une

politique qui me paraît tout à fait inadmissible des institutions d'aide aux réfugiés. Celles-ci nous disent qu'il n'y a qu'un seul salut, c'est l'audition fédérale, qui est la seule chose admissible. Ensuite, que faisons-nous? On ne cesse de bombarder les autorités cantonales d'observations, de démarches, de requêtes afin de ne pas exécuter les décisions fédérales prétendument injustifiées. Comme chef de département, j'ai reçu des foules de requêtes de personnes venues me demander de ne pas exécuter cette décision, le requérant risquant des répressions dans son pays, alors que nous ne prenons aucune décision, n'ayant aucune compétence dans la matière. Nous devrions simplement ne pas exécuter la décision fédérale. Une idéologie dans certains milieux veut que l'on centralise toujours les décisions sur le plan législatif et que l'on s'y oppose ensuite sur le plan local ou régional. Cette manière de procéder étant absolument incorrecte et inadmissible, je vous prie d'appuyer la proposition de la minorité Segond.

Frau Nabholz: Ich möchte Ihnen namens der freisinnigen Fraktion beantragen, beide Minderheitsanträge abzulehnen. Was den Minderheitsantrag Pitteloud betrifft, muss man sich wirklich überlegen, ob eine derart einschneidende Abkehr vom bisherigen System der Anhörung durch kantonale Beamte mit einem dringlichen Bundesbeschluss, der sofort nach seiner Verabschiedung in Kraft treten soll, verantwortet werden kann.

Die sogenannte Kantonalisierung, die dann durch eine Zentralisierung ersetzt wird, hat sehr grosse Nachteile, die vor allem im praktischen Bereich liegen.

Es ist damit zu rechnen, dass beim Durchdringen des Minderheitsantrags das in Bern ansässige Befragungspersonal plötzlich verdoppelt werden müsste. Mit anderen Worten, es wäre nach *Auskünften der Verwaltung etwa eine Aufstockung der Beamten um 350 Leute nötig*, um den ganzen Befragungsschapparat einigermassen in Gang zu halten. Das heisst, wir sollten Leute aufreiben, die diese Aufgabe von erfahrenen kantonalen Beamten von einer Stunde auf die andere übernehmen, Leute, über die der Bund zurzeit nicht verfügt.

Nebst dem Personalproblem gilt es auch zu beachten, dass, wenn die Befragung z. B. an der Grenze durch die Bundesbeamten durchgeführt werden soll, eine Infrastruktur geschaffen werden muss, die heute nicht existiert. Das heisst nichts anderes, als dass die plötzliche Umstellung des Systems zu einem unhaltbaren organisatorischen Problem würde, wofür wir wirklich kein Wort einlegen können.

Nun wird immer argumentiert, mit der direkten zentralen Befragung sei der Vorteil verbunden, dass ein unmittelbarer Entscheid möglich werde. Ich erinnere daran, dass, auch wenn die Befragung von Bundesbeamten vorgenommen wird, nicht der befragende Bundesbeamte den Entscheid fällt. Er bereitet, genau wie ein kantonalen Beamter, den Entscheid für die Entscheidungsbehörde nur vor. Er stellt einen Antrag.

Aus all diesen Gründen scheint es mir vernünftiger, beim jetzigen System zu bleiben und die Arbeitsteilung zwischen Bund und Kanton so zu handhaben, wie sie sich nun eingespielt hat. Damit diese Befragungen beförderlich erfolgen und das Verfahren auch in diesem Punkt beschleunigt wird, schlägt Ihnen die Mehrheit der Kommission vor, wenn immer möglich die direkte Anhörung zu fördern – sofern dies organisatorisch möglich ist.

Was den Antrag Segond betrifft: Bei aller Sympathie für den Föderalismus – hier ist er fehl am Platz, denn ein Asylentscheid ist nicht vergleichbar – Herr Leuba – mit einem erstinstanzlichen Entscheid in einem Scheidungsverfahren. Bei einem Asylentscheid geht es um weit mehr als nur um die Kenntnis unseres eigenen Landesrechts, es geht insbesondere auch um die Kenntnis der herrschenden politischen und anderen Verhältnisse in den Herkunftsländern der Asylbewerber. Der Bund ist deshalb auch dauernd in Kontakt mit unseren Auslandsvertretungen. Es sind länderspezifische Dokumentationen aufgebaut worden, die permanent nachgeführt werden müssen. Stellen Sie sich vor, welcher Apparat nötig würde, wenn nun 26 Kantone all dies auch noch selbst aufbauen müssten.

Ganz abgesehen von diesen organisatorischen Fragen geht es auch im Interesse der Qualität der Asylentscheide nicht an, dass wir plötzlich 26 verschiedene kantonale Asylentscheidpraxen haben. Wir können so den Effekt erzeugen, dass am Schluss nicht nur 90 Prozent der erstinstanzlichen Entscheide, sondern womöglich sogar 100 Prozent an die Rekursinstanz weitergezogen würden.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, den Mehrheitsvorschlag zu unterstützen.

Frau Stocker: In der Eintretensdebatte wurde deutlich gemacht, dass ein Garantieschein, eine wirkliche Beschleunigung des Verfahrens mit diesem Beschluss nicht mitgeliefert werden kann. Aber wenn wir in Artikel 15 das Verfahren nicht ganz klar und sauber neu auf die Beine stellen, kann ich Ihnen fast garantieren, dass gar nichts in Richtung Beschleunigung gehen wird.

Wir wollen ja zwei Dinge: Wir wollen einerseits beschleunigen – das müssen wir auf organisatorischer Ebene lösen –, und andererseits wollen wir die Legitimationskraft der Entscheide verstärken. Das muss auch gelöst werden, und zwar mit dem Unmittelbarkeitsprinzip, wie es heute schon mehrmals dargelegt wurde.

Die grüne Fraktion schliesst sich dem Antrag der Minderheit Pitteloud mehrheitlich an, mit Ausnahme des Genfer Kollegen, verständlicherweise. Dieser Antrag will denjenigen der Expertenkommission, den diese ja nicht aus dem hohlen Bauch, sondern aufgrund der bisherigen Erfahrungen, aufgrund der Evaluation des Bestehenden und mit dem Auftrag, nun wirklich zu beschleunigen, ausgearbeitet hat, wiederaufnehmen.

Viele von Ihnen sind in eigenen Betrieben tätig. Was tun Sie, wenn etwas nicht funktioniert? Sie versuchen etwas Neues, und zwar benützen Sie dazu hoffentlich zwei Instrumente: Sie suchen sich einmal neue Leute, die das Neue sofort mittragen, und Sie bringen von den bisherigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die besten mit in das Projekt hinein. Genau das schlägt der Minderheitsantrag Pitteloud vor. Wenn der Bundesbeschluss in Kraft tritt, soll es ab sofort möglich werden, dass neue Gesuche nach den neuen Verfahrensregeln bearbeitet und Asylbewerber durch die Bundesbeamten angehört werden. Und die Aufarbeitung der Pendenzen und das Know-how, das sich die einzelnen Kantone erarbeitet haben, sollen weiterhin dazu beitragen, dass der Pendenzenberg sachlich kompetent und menschlich verantwortbar abgetragen wird. Deshalb dünkt es mich, müssen wir, wenn wir einmal einen Weg gefunden haben, der sicherer ist als der bisherige, ihn jetzt wählen – wenn wir unsere Absichtserklärung wirklich ernst nehmen, d. h. das Verfahren beschleunigen und die Legitimationskraft erhöhen wollen.

Ich habe Verständnis für die Kolleginnen und Kollegen aus Genf und aus der Westschweiz. Es hat sich dort wirklich eine Praxis eingebürgert, zu der ich auch Vertrauen habe; leider komme ich aber aus einem Kanton, zu dessen Praxis ich wenig Vertrauen habe. Aber genau das darf nicht passieren: Wer immer in der Schweiz ein Asylgesuch stellt, soll dasselbe rechtsstaatliche Verfahren haben, dieselben Bedingungen geniessen. Und für das Wissen, wie wir mit diesen Erfahrungen heute und in Zukunft überhaupt umzugehen haben, ist die Vernetzung dieser Erkenntnisse notwendig.

Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag Pitteloud zuzustimmen. Er ist der Weg, das Asylwesen jetzt wirklich zu beschleunigen.

M. Couchepin: J'interviens ici sur mandat de la Commission de gestion qui souhaite que l'on apporte une précision au sujet de l'intention du législateur à l'article 15, alinéa premier et en particulier au sujet du problème du droit pour le requérant de se faire accompagner par un mandataire.

Je vous rappelle que jusqu'en 1986, soit jusqu'à la révision de la loi sur l'asile, le requérant avait le droit de se faire accompagner par un mandataire lors de l'audition par l'autorité fédérale. Ensuite, le nouvel article 15 a prévu le droit pour le requérant de se faire accompagner par un mandataire lors de l'audition par l'autorité cantonale.

Or, en décembre 1989, sur recours d'un requérant d'asile, le Conseil fédéral a dit que cette prescription n'était qu'une pres-

scription d'ordre et ne conférerait pas le droit à un requérant d'exiger la présence d'un représentant. Il y a donc une divergence ou en tout cas une zone d'ombre dans l'interprétation de cet article.

La Commission de gestion propose donc qu'il soit inscrit au procès-verbal de nos débats que le législateur veut que cet article soit interprété en ce sens que le requérant d'asile «a le droit». Le «peut» n'est pas une disposition d'ordre mais un droit pour le requérant d'asile d'obtenir le concours d'un mandataire s'il le veut.

M. Ducret, rapporteur: Ainsi que j'ai déjà eu l'occasion de l'indiquer il y a une évidente connexité entre les articles 11 et 15 du projet, dans la mesure où ce sont deux dispositions qui définissent les autorités habilitées à procéder aux auditions et à prendre les décisions d'octroi ou de refus de l'asile. N'en déplaise à M. Leuba, trois variantes nous sont proposées et c'est sur trois variantes que nous allons devoir nous prononcer.

La première, celle du Conseil fédéral, souhaite renforcer la collaboration entre la Confédération et les cantons en matière de procédure d'asile et entend donner à ces derniers leur part de responsabilité et de tâches, tout au moins au stade de l'audition des requérants. Il s'agit d'une solution que l'on peut qualifier de mixte, où l'autorité cantonale aura, sauf exception, la charge de mener les auditions, voire même, si un canton le demande et le décide, celle de faire préparer les décisions par ses propres fonctionnaires, à l'intention et sous la direction de l'office fédéral.

La deuxième variante est celle de la minorité Pitteloud qui reprend à son compte la proposition de la Commission d'experts et qui donne à l'office fédéral la compétence principale de procéder à l'audition des requérants, faculté étant réservée au département de confier cette tâche à des fonctionnaires cantonaux placés sous la direction de l'office fédéral. Cette solution qui, incontestablement, consacre mieux que celle du Conseil fédéral le principe de l'immédiateté selon lequel c'est l'autorité qui a entendu le requérant qui statue sur son cas, a recueilli l'accueil favorable de la majorité des cantons et des organisations lors de la procédure de consultation. Elle aurait toutefois pour inconvénient majeur – raison du choix opéré par le Conseil fédéral – de transformer les cantons en de simples organes d'exécution et, surtout, d'obliger la Confédération à demander que l'effectif du personnel affecté à la procédure d'asile soit fortement augmenté pour pouvoir traiter tous les cas; cela, nonobstant l'accélération de l'examen des dossiers et la collaboration éventuelle et subsidiaire des fonctionnaires cantonaux dans la phase d'audition des requérants mais pas dans celle de la préparation des décisions, puisque la minorité Pitteloud s'oppose à cette collaboration pour des raisons qui tiennent à la surcharge des tâches confiées aux cantons d'une part et à la volonté d'éviter toute source potentielle de litige d'autre part. S'agissant de la phase d'audition, il y a lieu d'ailleurs d'ajouter que, selon la minorité Pitteloud, c'est l'office fédéral qui, en règle générale, devrait procéder à ladite audition, les interventions cantonales ne pouvant alors s'appliquer qu'aux anciens dossiers, aux cas de forte affluence ou lorsque les cantons ont la volonté et la capacité de procéder eux-mêmes à ces auditions.

La troisième variante est celle qui a été proposée par la minorité Segond et le Conseil d'Etat du canton de Genève. J'observe à cet égard que cette variante a la faveur d'un conseiller d'Etat genevois socialiste chargé du Département de justice et police et d'un ancien conseiller d'Etat vaudois libéral chargé du même département. Elle part du constat que la procédure actuelle, très centralisée, n'a pas permis de maîtriser l'afflux massif des requérants d'asile et que le seul moyen véritablement efficace d'augmenter la capacité de traitement des dossiers est de faire coïncider l'instance d'instruction et l'instance de décision. Cette proposition consiste à confier aux cantons qui le demandent le soin de prendre les décisions en première instance, à la place de l'office fédéral, mais selon ses directives, cela pour sauvegarder l'unité du droit et de la pratique en la matière.

Comme on peut l'imaginer, les débats de la commission sur ces trois variantes ont été fort animés. Il en est résulté que chacune de ces solutions a ses qualités, mais aussi ses faiblesses et qu'aucune d'elles ne peut prétendre constituer, tant en droit que dans la pratique, la formule idéale. Néanmoins, il s'est dégagé l'opinion majoritaire – et pas forcément celle du président de la commission – que tant la proposition de la minorité Pitteloud que celle de la minorité Segond présentaient des inconvénients majeurs par rapport à celle du Conseil fédéral. Pour la première, c'est essentiellement la surcharge qui en résulterait pour la Confédération et l'obligation d'engager un important effectif supplémentaire de collaborateurs, cela indépendamment du fait que les cantons ne seraient progressivement plus associés à la procédure d'asile, sauf dans l'exécution des renvois. Pour la seconde, c'est le refus de la majorité des cantons de prendre en charge, même à titre volontaire, la responsabilité de la décision et la résultante de ce refus, à savoir le danger d'une pratique différente suivant que les cas sont traités par l'autorité fédérale ou par le canton.

Au vote, la proposition de la minorité Segond a été rejetée par 19 voix contre 3 et celle de la minorité Pitteloud par 14 voix contre 6 et une abstention. La majorité de la commission vous invite en conséquence à accorder votre soutien à la version du Conseil fédéral, celle-ci ayant au moins le mérite de ne pas trancher entre les formules fédéraliste et centralisatrice!

Quant à la proposition subsidiaire Pitteloud, qui reprend celle du Conseil fédéral tout en s'opposant à ce que des fonctionnaires cantonaux préparent les décisions à l'intention de l'office fédéral, elle a aussi été rejetée par 15 voix contre 6. En conséquence, la majorité de la commission vous invite à accorder votre préférence à la proposition du Conseil fédéral.

Mühlemann, Berichterstatter: Sie stehen wiederum vor drei Lösungsmöglichkeiten. Die Kommission hat sich sehr eingehend mit diesen Lösungen beschäftigt. Es gibt eine zentralistische Lösung nach Frau Pitteloud oder Bundeslösung nach Herrn Günter, lebhaft unterstützt auch von Frau Stocker. Es gibt eine föderalistische Lösung, vertreten durch Herrn Segond, teilweise unterstützt von Vertretern aus der westschweizerischen Region, während die Lösung Pitteloud u. a. vom Kanton Zürich vertreten wird. Die mittlere Lösung ist die des Bundesrats und der Kommission; es ist eine gemischte Lösung, die die Vorteile der beiden Extremösungen beinhaltet, aber deren Nachteile nicht aufnimmt.

Ich muss Ihnen allerdings ehrlich gestehen: Wenn es um die Beschleunigung geht, wenn wir wirklich möglichst rasch vorkommen wollen, müssen wir eine extrem föderalistische Lösung wählen, nämlich alle erstinstanzlichen Entscheide in die vier Empfangsstellen Kreuzlingen, Basel, Genf und Chiasso verlegen und die vier zuständigen Regierungsräte beauftragen, das erstinstanzliche Urteil zu fällen. Das geht aber nicht, weil die Flut der Asylbewerber zu gross ist. Man müsste auch die entsprechenden Strukturen stärker ausbauen. Sie können sagen, man könnte die Gesuche vielleicht im Sinne des Votums von Herrn Leuba auf die 26 Kantone aufteilen. Das hätte aber den Nachteil, dass 26 doch recht verschiedene Lösungen, verschiedene Arten der Exekution, verschiedene Stile Platz greifen könnten und die Rechtseinheit nicht mehr gewährleistet wäre.

Der jetzige Vorschlag des Bundesrates und der überwiegenden Kommissionsmehrheit stützt sich auf die bisherige Praxis, d. h. die Kantone treiben im erstinstanzlichen Verfahren die Befragung soweit voran, dass praktisch das Verfahren entscheidungsreif vorliegt und der Bund noch die Unterschrift gibt und garantiert – in einer Art Koordination –, dass nach ungefähr gleichen Grundsätzen verfahren wird. Das ist eine sinnvolle Art des erstinstanzlichen Verfahrensentscheids.

Wenn Sie die Extremösungen wählen, d. h. die zentralistische Lösung Pitteloud, gehen Sie von einer bewährten, pragmatischen Vorgehensweise zu einem neuen Verfahren über. Sie müssen die 350 Mitarbeiter des Delegierten für das Flüchtlingswesen praktisch auf einen Schlag verdoppeln. Das ist nicht möglich, weil wir nicht genügend Fachpersonal haben. Und sagen Sie mir nicht – Frau Pitteloud –, dann würden eben die Beamten aus allen Kantonen nach Bern reisen. Ich kenne

ihre Lust, so ohne weiteres den Arbeitsort von A nach B zu verlegen. Es wird nicht sehr einfach sein, diese zentralistische Lösung durchzuführen, Frau Stocker. Sie ist gut gemeint, aber unrealistisch.

Die extrem föderalistische Lösung von Herrn Segond führt dazu – nachdem wir den Antrag Guinand angenommen haben –, dass die Rekursinstanz oberhalb des Bundesrates ist. Der Bundesrat hat nach der Lösung Guinand keine Einflussmöglichkeiten mehr, nachdem die Rekursinstanz entschieden hat. Wenn Sie dazu die erstinstanzlichen Entscheide den Kantonen zur definitiven Entscheidung überlassen, wie Herr Leuba vorgeschlagen hat, können Sie den Bundesrat aus dem Spiel nehmen; er hat dann praktisch nichts mehr zu tun. Darum ist die gemischte Lösung wahrscheinlich das Sinnvollste, das Vernünftigste; das, was am raschesten zu einer Beschleunigung führt.

Ich darf Ihnen beliebt machen, den Vorschlag der Kommissionsmehrheit genau zu studieren. Wir haben einen Satz hinzugefügt, in dem der Triagecharakter der ersten Instanz klar zum Ausdruck kommt, in dem wir klar festhalten, wo die Nichtertragsentscheide gefällt und Asylbewerber sofort zurückgewiesen werden können. Es ist sehr wichtig, dass diese Triageentscheide durch Kanton und Bund gemeinsam getroffen werden, dass hier eine Zusammenarbeit stattfindet und eine gewisse Verzahnung vorhanden ist.

Ich bitte Sie, genau zu bedenken, wie Sie hier stimmen. Es ist für die praktische Abwicklung ausserordentlich wichtig, dass wir nicht in zwar theoretisch gut gemeinte, aber schwer praktikable Lösungen hineinrennen.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Bundespräsident Koller: Erlauben Sie mir, einleitend auf die Bedeutung des Entscheids bei Artikel 15 hinzuweisen. Ich bin persönlich zutiefst überzeugt, dass es vom Entscheid, den Sie hier treffen werden, abhängt, ob wir mit diesem neuen, beschleunigten Asylverfahren tatsächlich einen wesentlichen Fortschritt auf diesem Gebiet machen oder ob wir riskieren, dass wir allenfalls eine gewisse Zeitlang sogar eine Leistungsminderung in Kauf nehmen müssten, was aus der Sicht des Bundesrates in keiner Weise zu verantworten wäre.

Es ist Ihnen dargelegt worden: Sie haben zwischen drei Modellen zu entscheiden. Zunächst das Modell Segond/Gros: Dieser Minderheitsantrag schlägt Ihnen eine Kantonalisierung des erstinstanzlichen Verfahrens vor, allerdings eine freiwillige, nur auf Gesuch der Kantone hin. Der Bundesrat lehnt diesen Antrag aus folgenden Gründen ab: Wir sind überzeugt, dass die Asylpolitik ein wesentlicher Bestandteil der Aussenpolitik eines Landes ist. Aussenpolitik ist aber Bundessache. Wir dürfen insofern Asylentscheide eben nicht mit gewöhnlichen zivil- oder strafrechtlichen Entscheiden gleichsetzen.

Rein von der Praktikabilität her ist sodann ganz entscheidend, dass die Asylbehörden – und zwar schon in der ersten Instanz – zu allen internationalen Informationen betreffend die Situation der Herkunftsländer der Flüchtlinge – vor allem über unsere Botschaften – Zugang haben. Aber auch dieses Informationsproblem liesse sich – wenn wir das Verfahren kantonalisieren – nicht befriedigend lösen. Das sind die ersten Bedenken, die wir gegen diesen Antrag haben.

Der zweite Grund, der gegen eine Kantonalisierung der ersten Instanz spricht, ist die Notwendigkeit einer einheitlichen Asylpraxis in unserem Land. Selbst wenn wir eine Beschwerdemöglichkeit gemäss Minderheitsantrag Segond/Gros in bezug auf die zweite Instanz vorsehen würden, bestände doch die grosse Gefahr, dass wir bei einer Kantonalisierung plötzlich mehrere unterschiedliche Asylpraktiken in den einzelnen Kantonen hätten; denn vor allem bei positiven Asylentscheiden wäre natürlich die Chance gering, dass solche Entscheide dann in grosser Zahl weitergezogen würden.

Schliesslich bereitet dieser Antrag dem Bundesrat aber noch aus einem weiteren Grund Schwierigkeiten. Nach der Formulierung in Absatz 4 wird nicht ganz klar, ob neben dieser Wahlmöglichkeit des Kantons, dieses erstinstanzliche Verfahren zu kantonalisieren, dann nur noch die Möglichkeit der Befragung und der Entscheidung durch das Bundesamt besteht. Wenn das tatsächlich die Meinung Ihres Antrages ist, dann wäre die

unmittelbare Folge, dass sich eine grosse Zahl von Kantonen überhaupt jeder Verantwortung im Asylverfahren entziehen würde. Wir wissen, dass grosse Kantone wie Zürich entsprechende Absichtserklärungen bereits bekanntgegeben haben, während wir auf der anderen Seite nur von seiten des Kantons Genf die Sicherheit haben, dass er überhaupt bereit wäre, von dieser Möglichkeit der Kantonalisierung des Verfahrens auch tatsächlich Gebrauch zu machen.

Das würde den Bund aber, ähnlich wie der Antrag Pitteloud, auf den ich nachgehend eingehe, vor unlösbare Personalprobleme stellen. Im übrigen hat dieser Minderheitsantrag auch den Nachteil, dass er im Absatz 5 den Bund für sämtliche Personalkosten den Kantonen gegenüber haftbar macht – eine Neuerung, die wir nicht vorsehen. Wir möchten die Kantone nur für Kosten entschädigen, die entstehen, wenn sie sogenannte erstinstanzliche Asylentscheide unterschriftsreif vorbereiten. Das ist übrigens auch ein Einwand gegenüber dem Antrag von Frau Pitteloud.

Damit komme ich zu diesem zweiten Minderheitsantrag: Frau Pitteloud möchte, ganz im Gegensatz zur Minderheit Segond/Gros, als Hauptträger die Befragung durch das Bundesamt statuieren. Der Bundesrat lehnt diese Lösung vor allem aus staatspolitischen Überlegungen ab. Wir sind tief davon überzeugt, dass wir dieses schwierige Asylproblem auch in Zukunft in unserem Land nur befriedigend lösen können, wenn Bund und Kantone gemeinsam die Verantwortung tragen. Es liegt natürlich nahe, dass sich mehrere Kantone dieser Verantwortung entziehen möchten. Aber sie würden den Bund vor unlösbare Personal- und Infrastrukturprobleme stellen. Zwar sieht der Antrag von Frau Pitteloud durchaus die Möglichkeit vor, dass der Bund auch auf kantonale Befragter Rückgriff nehmen könnte, aber eben nur dort, wo die Kantone tatsächlich einverstanden sind. Wir wissen aber von mehreren Kantonen, dass, wenn dieser Antrag Pitteloud angenommen wird, sie sich künftig jeder Verantwortung im Bereich der Asylbefragung entziehen würden.

Wir müssten also in kürzester Zeit praktisch eine Verdoppelung unseres Personals beim Delegierten realisieren. Der Delegierte hat heute als Soll-Bestand etwa 370 Personen. Sie können sich selber fragen, ob es in diesem Lande bei der jetzigen Arbeitsmarktlage möglich wäre, innert nützlicher Frist dieses zusätzliche Personal zu beschaffen. Wenn das aber nicht möglich ist, dann führt der Antrag von Frau Pitteloud leider dazu, dass wir anstatt einer Leistungssteigerung eine Leistungsminderung haben; das wäre nun wirklich das letzte, was wir mit diesem dringlichen Bundesbeschluss, den wir bis spät in die Nacht hinein hier beraten, erreichen möchten.

Der Bundesrat kann demgegenüber der Fassung der Mehrheit durchaus zustimmen. Es ist durchaus möglich, dass wir längerfristig die ganze Befragung mehr an die Grenze verlegen werden und künftig mehr Bundesbefragungen anstreben. Aber im Rahmen eines dringlichen Bundesbeschlusses, der sofort in Kraft treten soll, ist dieser Antrag schlicht und einfach nicht realisierbar. Er hätte eine vollständig kontraproduktive Wirkung, weil der Bund weder die personellen noch die infrastrukturellen Voraussetzungen innert nützlicher Zeit realisieren könnte.

Aus diesem Grunde möchte ich Ihnen empfehlen, beide Minderheitsanträge abzulehnen. Wenn wir innert nützlicher Zeit tatsächlich eine wesentliche Beschleunigung des Verfahrens realisieren und damit die Attraktivität unseres Landes für die Nichtflüchtlinge mindern wollen, dann müssen wir auf dem bereits bestehenden System mit der Grundregel der kantonalen Befragung aufbauen. Wir schaffen zwar einen zusätzlichen Anreiz, indem wir den Kantonen ausdrücklich die Möglichkeit geben, erstinstanzliche Entscheide unterschriftsreif vorzubereiten. Damit haben die Kantone auch eine aktive Möglichkeit, auf ihren Pendenzenberg Einfluss zu nehmen, auf die Fürsorgekosten, auf ihre Unterbringungsprobleme. Diesen Anreiz haben wir bewusst aufgenommen. Aber es wäre eine vollständige Illusion zu meinen, im Rahmen eines dringlichen Bundesbeschlusses könnte man einen eigentlichen Systemwechsel realisieren. Ein Systemwechsel, wenn Sie ihn hier beschliessen, wird kontraproduktiv sein, davor muss ich Sie einfach

warnen. Ich bitte Sie daher, der Mehrheit der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

Le président: Je vous propose la procédure suivante: nous opposerons la minorité Pitteloud à la minorité Segond. Le résultat sera opposé à la proposition de la majorité. S'il est favorable à la proposition de majorité, nous l'opposerons à la proposition subsidiaire de la minorité Pitteloud. Cette procédure est acceptée par le président de la commission et par le rapporteur de langue allemande.

Mme Pitteloud: Monsieur le président, j'ai des problèmes par rapport à la procédure de vote parce que la proposition de minorité Segond ne concerne que l'alinéa 4 tandis que la mienne concerne les alinéas 1 à 4. Il me semble que ce sont les principes «audition cantonale» et «audition fédérale» qui devraient d'abord être décidés.

Le président: Tous les débats ont montré qu'il y avait une différence entre trois concepts proposés et que la proposition de la minorité Segond ne concerne pas seulement l'alinéa 4 de l'article 15 mais également les articles 11, 17 et 46. Il s'agit donc bien d'une conception dite fédéraliste qui s'oppose en quelque sorte à la vôtre, Madame Pitteloud, qualifiée de centralisatrice. Tout le débat a donc montré qu'il y avait là trois variantes. La procédure la plus facile et la plus logique par rapport à ce qui a été avancé comme arguments est donc celle que nous avons proposée.

M. Ducret, rapporteur: Votre proposition, Monsieur le président, m'apparaît juste, tant il est vrai que si l'on adopte la procédure suggérée par Mme Pitteloud, notre conseil pourrait à la fois adopter la proposition de minorité Pitteloud et ensuite celle de la minorité Segond. Or, ces deux solutions sont tout à fait incompatibles. C'est la raison pour laquelle votre proposition de vote me paraît conforme à la logique.

Abstimmung – Vote

Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire

Für den Antrag der Minderheit Segond	61 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit Pitteloud	52 Stimmen

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	103 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit Segond	14 Stimmen

Définitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	80 Stimmen
Für den Eventualantrag der Minderheit Pitteloud	44 Stimmen

M. Segond: A la suite du dernier vote, je retire les amendements Segond/Gros aux articles 11, 17 et 46.

M. Ducret, rapporteur: Deux mots à propos de deux compléments qui ont été apportés par la commission à l'article 15. Tout d'abord, à l'alinéa premier *in fine*, cette proposition vise à harmoniser les textes des articles 15 et 16a, de façon à ce que les personnes chargées de procéder à l'audition soient mises en situation, le cas échéant, de rejeter la demande sans autre mesure d'instruction. Comme le fardeau de la preuve incombe au candidat, il est nécessaire qu'outre les motifs d'asile existants l'audition permette de démontrer si le requérant a apporté la preuve qu'il est un réfugié ou à tout le moins qu'il a rendu sa qualité de réfugié vraisemblable. Quant à l'alinéa 3, cette proposition vise à encourager, chaque fois que cela est possible, l'application du principe de l'immédiateté qui permet au représentant de l'autorité fédérale de prendre la décision après avoir entendu lui-même le requérant.

Mühlemann, Berichterstatter: Wir machen Sie darauf aufmerksam, dass die Mehrheit der Kommission ihrem Antrag, den Sie genehmigen müssen, noch zwei Sätze beifügt. Der eine – ich habe Sie schon darauf hingewiesen – betont den

Charakter der Triage: Bei der Anhörung muss darauf geachtet werden, dass man rasch feststellen kann, ob jemand zurückgewiesen werden kann, weil er überhaupt keine Gründe für eine Aufnahme hat, oder ob er solche glaubhaft machen kann, damit er aufgenommen wird. Das sind entscheidende neue Dinge, die festgestellt werden müssen.

Beim zweiten Zusatz geht es darum, dass durch eine direkte Befragung eine raschere Erledigung ermöglicht werden kann. Wo das der Fall ist, ist die direkte Befragung zu forcieren.

Bundespräsident Koller: Ich kann erklären, dass der Bundesrat mit dieser Fassung der Mehrheit der Kommission einverstanden ist. Sie bringt eigentlich nur klarer zum Ausdruck, was sich schon aus dem ganzen System ergibt.

Art. 15a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Steffen

Bisheriger Artikel 15 Absatz 4

Art. 15a

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Steffen

Reprendre l'article 15, 4e alinéa, actuel

Steffen: Mit meinem Streichungsantrag zu Artikel 15a (neu) und dem Antrag auf Wiederaufnahme von Artikel 15 Absatz 4 soll die Rechtsstellung des Hilfswerksvertreters klar begrenzt bleiben. Er soll im Verfahren wirksam werden, wenn der Gestuchsteller zustimmt. Ich lehne es ab, dass eine Quasivertretung der Flüchtlingsorganisationen von Amtes wegen eingeführt wird. Wer sich bei den Vernehmungsbeamten in Bund und Kantonen umhört, stellt fest, dass sich gewisse Hilfswerksvertreter eigentliche Aufsichtsrechte über die Vernehmungsorgane aneignen, Beamte desavouieren und durch Meldung eine zusätzliche Einvernahme erwirken.

Dass diese Feststellung nicht aus der Luft gegriffen ist, beweist die Vernehmlassungsantwort des Kantons Freiburg, der die Praxis nach Absatz 5 – nämlich das Recht des Hilfswerksvertreters, Einwendungen anzumelden und weitere Abklärungen anzuregen – als Quelle permanenter Konflikte bezeichnet. Wir sind ja hier zusammengekommen, um Konflikte auszuschalten.

Mein Antrag deckt sich übrigens insofern mit der Vernehmlassungsantwort des Kantons Glarus, der die Streichung des Absatzes 5 vorschlägt und generell feststellt, ein weiterer Ausbau der Rechte des Hilfswerksvertreters sei nicht nötig.

Abschliessend sei noch vermerkt, dass mein Antrag den ganzen Katalog der Rechte und Pflichten der Hilfswerksvertreter wieder dorthin verweist, wo er hingehört, nämlich auf die Verordnungsstufe. Dies gibt dem Bundesrat unter anderem die Möglichkeit, allenfalls Bestimmungen aufzunehmen, die es erlauben würden, unfähige, ungeeignete und querulatorische Hilfswerksvertreter abzulehnen, wie dies von der Regierung des Kantons Bern und von der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs verlangt wird. Wir haben praktisch keine Zähne mehr in diesem Gesetz; das wäre noch einer, den ich Ihnen anbiete.

Ich bitte Sie, dem Antrag zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: La commission n'a pas eu l'occasion de se pencher sur cette proposition. Cela sera certainement confirmé par le président de la Confédération: cette loi est non seulement le résultat d'un compromis au sein de la commission d'experts, mais également celui d'un équilibre entre un certain nombre de propositions. Les oeuvres d'entraide ont présenté quelques suggestions qui sont transcrites dans le projet du Conseil fédéral. Il me semblerait donc inopportun que l'on réduise encore leur présence dans le cadre de cette procédure.

En outre, les dangers évoqués par M. Steffen ne sont pas

aussi réels qu'il le prétend. C'est pourquoi, en mon nom personnel, je vous invite à rejeter sa proposition.

De plus, j'apporte une précision à l'adresse des oeuvres d'entraide qui ont interpellé la commission. Lors de l'audition des représentants de l'administration, il a été indiqué qu'outre les dates prévues pour les auditions seront communiqués aux organisations d'aide aux réfugiés la nationalité et le sexe des personnes qu'elles auront à assister.

Mühlemann, Berichterstatter: Der Vorteil des neuen Entwurfes besteht darin, dass er auf Erfahrungen beruht. Die Experimente, die gemacht worden sind, zeigen selbstverständlich Resultate, die wir berücksichtigen müssen. Es ist so, dass die Hilfswerksvertreter in den meisten Fällen eine koordinierende, eine unterstützende Funktion hatten, dass offenbar die Zusammenarbeit relativ gut funktioniert und in vielen Fällen zu einer gewissen psychologischen Entspannung geführt hat und dass es sinnvoll ist, deren Mitarbeit zu erhalten. Es geht gerade bei der Befragung manchmal um recht schwierige Fälle mit Asylbewerbern aus allen möglichen Ländern. Die Unterstützung durch Spezialisten, die etwas mehr wissen, als vielleicht der direkte Befragter wissen kann, hat zu sinnvollen Ergebnissen geführt.

Es lohnt sich also, diesen Artikel beizubehalten und den Antrag Steffen abzulehnen.

Bundespräsident Koller: Der Hilfswerksvertreter soll im wichtigsten Verfahrensabschnitt, nämlich der Anhörung zu den Asylgründen, das Vertrauen des Asylbewerbers in die Behörde stärken. Das ist seine Funktion. Er hat als Beobachter das Recht, zweckdienliche Fragen durch den anhörenden Beamten stellen zu lassen. Dagegen kommen ihm – das möchte ich ebenso klar betonen – keine Parteirechte zu. Er hat auch keine Kontroll- oder Aufsichtsfunktion. Aber die Erfahrung zeigt, dass die Funktion der Hilfswerksvertreter für die Asylentscheide sehr legitimitätsfördernd ist. Mit der Formulierung «entsenden» möchten wir zum Ausdruck bringen, dass die Anwesenheit des Hilfswerksvertreters bei der Anhörung verfahrensmanent ist und nicht auf einen verfahrensmässigen Anspruch des Asylbewerbers zurückzuführen ist. Dieses System hat sich im ganzen auch sehr bewährt; es ist mir deswegen ein Bedürfnis, den Hilfswerken und den Hilfswerksvertretern für die kooperative Zusammenarbeit, die sie jahraus, jahrein leisten, und für die Bereitschaft zur Kooperation, die sie auch beim Erlass dieses neuen Beschlusses gezeigt haben, in aller Öffentlichkeit zu danken.

Wir könnten das Asylproblem in der Schweiz heute ohne die Hilfswerke nicht mehr lösen. Das ist ein Faktum, und das ist auch die Anerkennung in diesem neuen Artikel 15a, die sie verdienen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Steffen	Minderheit

Art. 16 Abs. 1

Antrag der Kommission

Bst. a – d

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Bst. e

e. seine Mitwirkungspflicht vorsätzlich in grober Weise verletzt.

Antrag Ruf

Bst. b (neu)

b. illegal eingereist ist;

(die bisherigen Buchstaben b ff. verschieben sich entsprechend; Buchstabe e der Kommission wird Buchstabe f)

Bst. g (neu)

g. im Sinne von Artikel 8 wegen verwerflicher Handlungen der Asylgewährung unwürdig ist oder die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz verletzt hat oder gefährdet.

Art. 16 al. 1

Proposition de la commission

Let. a – d

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Let. e

e. Enfreint intentionnellement et de manière grossière son devoir de collaboration.

Proposition Ruf

Let. b (nouvelle)

b. Est entré illégalement en Suisse;

(les lettres b et suivantes actuelles sont décalées en conséquence et la lettre e de la version de la commission devient lettre f)

Let. g (nouvelle)

g. Paraît indigne de l'asile, selon l'article 8, en raison d'actes répréhensibles ou du fait qu'il a porté atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse ou qu'il la compromet.

Ruf: Die neuen Artikel 16 und 16a enthalten zweifellos einige begrüssenswerte Neuerungen, um unnötige Verfahren zu vermeiden, administrative Leerläufe zu vermindern und vor allem auch die Attraktivität des Asylverfahrens für missbräuchliche Gesuchsteller drastisch zu reduzieren. In gewisser Hinsicht handelt es sich dabei um Kernbestimmungen des Bundesbeschlusses. In der Liste der Nichteintretensgründe nach Artikel 16 Absatz 1 fehlen jedoch zwei unseres Erachtens entscheidende Kriterien, deren Ergänzung ich Ihnen hiermit beantrage. Auf ein Gesuch soll demnach nicht eingetreten werden, wenn der Gesuchsteller illegal eingereist ist – Buchstabe b (neu) – bzw. wenn er im Sinne von Artikel 8 wegen verwerflicher Handlungen der Asylgewährung unwürdig ist oder die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz verletzt hat bzw. gefährdet – Buchstabe g (neu).

Vor allem die Ausschliessung der illegal Eingereisten – sie bilden ja die überwiegende Mehrheit der Asylbewerber – ist der entscheidende Punkt in diesem Antrag. Die Grenztor-Regelung hat natürlich deshalb keinen Erfolg gehabt, weil die illegal Eingereisten teilweise sogar noch besser gestellt waren als die Gesuchsteller, die sich ordentlich an den Grenztoren meldeten.

Sehr viele Missbräuche könnten unterbunden werden, wenn jeder illegal eingereiste Bewerber von vornherein vom Verfahren ausgeschlossen wäre. Insbesondere würde dem schlimmen Schlepperunwesen weitestgehend der Boden entzogen. Es würde sich nämlich nicht mehr lohnen, jemanden über die grüne Grenze in die Schweiz hineinzuschleusen. Dem Schlepperunwesen würde natürlich nur dann wirksam begegnet, wenn mit den Nichteintretensentscheiden konsequente Wegweisungen verbunden wären, wie das mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung für Beschwerden bei Artikel 16 vorgesehen ist.

Von einem im tatsächlichen Sinne von Artikel 3 des Asylgesetzes Verfolgten darf man ja sicher ohne weiteres erwarten, dass er sich ordentlich an einem Grenzübergang, bei einer Flughafenbehörde oder einer schweizerischen Vertretung im Ausland meldet.

Ein Nichteintreten und eine Wegweisung wegen illegaler Einreise stehen nicht im Widerspruch mit völkerrechtlichen Bestimmungen, namentlich mit dem Non-refoulement-Prinzip. Dieses untersagt den Vollzug jeder Entfernungsmassnahme, die einen in der Schweiz befindlichen Ausländer direkt oder indirekt einer Verfolgung aussetzen würde, wobei unbeachtlich ist, auf welchem Wege der Ausländer eingereist ist.

Nun gelangt ja praktisch jeder illegal eingedrungene Asylant auf dem Landweg über einen Nachbarstaat in die Schweiz. Deshalb kann er auch wieder dorthin zurückgeschafft werden, sofern dort das Refoulement-Verbot respektiert wird, was in sämtlichen Nachbarländern – *notabene* alles Staaten, die die EMRK ratifiziert haben – der Fall ist.

Mit der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Oesterreich bestehen zusätzlich Schubabkommen; es ist bereits verschiedentlich auf sie hingewiesen worden. In ihnen verpflichten sich die betreffenden Staaten, illegal in die Schweiz eingereiste Ausländer innert bestimmter Fristen wieder zurückzu-

nehmen. Mit Italien besteht kein solches Abkommen. Wir laden den Bundesrat ebenfalls dringend ein, darauf hinzuwirken, dass ein solches Schubabkommen mit Italien möglichst bald abgeschlossen werden kann.

In einem bemerkenswerten Diskussionsbeitrag in der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 31. Mai 1990 hat der Chef der Zürcher Fremdenpolizei, Herr Jörg Gähwiler, zu dieser Thematik unter anderem ausgeführt: »In der Botschaft vertritt der Bundesrat die Ansicht, ein Zulassungsverfahren sei nicht völkerrechtskonform. Demgegenüber besteht indessen nach Ansicht des namhaften Völkerrechtsspezialisten Kay Hailbronner eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Bewilligung der Einreise nur, wenn der Ausländer von unmittelbarer Verfolgung bedroht wird. Diese Voraussetzung entfällt, wenn der Ausländer einen Staat erreicht hat, in dem er nicht gefährdet ist. Die Schweiz ist zur Aufnahme von Asylbewerbern, die über unsere angrenzenden Nachbarländer einreisen, somit nur dann verpflichtet, wenn jene dort verfolgt werden oder wenn die Gefahr besteht, dass die Nachbarstaaten die Non-refoulement-Bestimmungen nicht einhalten. Bei einer Zurückweisung oder Zurückschiebung in einen Staat, in dem der Flüchtling weder selbst verfolgt noch in ein Verfolungsland abgeschoben wird, greift das Refoulement-Verbot deshalb nicht.«

Ich weise nochmals darauf hin, dass alle Nachbarstaaten der Schweiz die EMRK ratifiziert haben und das Non-refoulement-Prinzip beachten!

Dass auf ein Gesuch gar nicht erst einzutreten ist, wenn der Bewerber im Sinne von Artikel 8 wegen verwerflicher Handlungen – und dazu gehören namentlich schwere Verbrechen – der Asylgewährung unwürdig ist oder die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz verletzt hat oder gefährdet, dürfte auf der Hand liegen und bedarf keiner weiteren Erläuterungen. Ich bitte Sie dringend um Zustimmung zu den beiden vorgeschlagenen Ergänzungen. Da es sich materiell um zwei verschiedene, voneinander unabhängige Sachverhalte handelt, bitte ich den Präsidenten um getrennte Abstimmungen.

M. Ducret, rapporteur: S'agissant de la première proposition de M. Ruf, je serai bref dans la mesure où nous nous sommes déjà opposés, il y a quelques instants, à une disposition qui touchait également au principe du non-refoulement. Il s'agissait de la proposition développée par M. Scherrer à l'article 13e. Le président de la Confédération le confirmera certainement, cette disposition est en contradiction avec les principes de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour cette raison seulement, il convient de la rejeter. En ce qui concerne la lettre g, M. Ruf suggère d'ajouter, à la liste des causes qui permettent à l'autorité de ne pas entrer en matière sur une demande, une reprise de l'article 8 de la loi sur l'asile. Or, cette disposition constitue un motif subjectif, Monsieur Ruf, alors qu'il a été prévu que l'entrée en matière ne peut être refusée que pour autant qu'il y ait un motif objectif à ce qu'il en soit ainsi.

C'est pourquoi je vous invite, à titre personnel puisque la commission n'a pas pu se prononcer à ce sujet, à rejeter les deux propositions de M. Ruf.

Mühlemann, Berichterstatte: Die illegal Eingereisten können wir nicht zu dieser Abweisungskategorie Nichteintreten hinzuzählen, weil wir ja nicht wissen, woher sie kommen. Wir müssen sie also überprüfen, damit wir nicht gegen dieses Prinzip des Non refoulement, des Nicht-Zurückschiebens, verstossen. Damit kommen sie automatisch ins Prozedere der Abklärung hinein und können nicht einfach zurückgewiesen werden.

In dieser Beziehung müssen Sie den Antrag von Herrn Ruf, ähnlich wie früher den Antrag von Herrn Scherrer, abweisen.

Bundespräsident Koller: Den Antrag zu Litera b empfehle ich Ihnen zur Ablehnung, weil, wie gesagt, die internationalen Verträge, also die Flüchtlingskonvention und die Menschenrechtskonvention, uns verpflichten, auch illegal eingereiste Flüchtlinge in bezug auf das Gebot der Nicht-Rückschiebung anzuhören und ein dementsprechendes Verfahren durchzu-

führen. Wir können das daher hier nicht unter den Nichteintretensentscheiden behandeln.

In bezug auf die Litera g hat Herr Ducret das entscheidende Moment genannt. Wir haben in unserem System die Nichteintretensentscheide bewusst auf objektive Tatbestände beschränkt. Ein Gefährdungstatbestand ist natürlich ein eminent subjektiver, weshalb dieser Tatbestand hier nicht ins System passt. Die Fälle von Artikel 8 Asylgesetz wären dann unter Artikel 16a zu behandeln – der ja bereits Entscheide nach zehn Tagen vorsieht –, würden also diesbezüglich sogar noch rascher entschieden als die Nichteintretensentscheide.

Aus diesen beiden Gründen beantrage ich Ihnen, auf die Anträge von Herrn Ruf nicht einzutreten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Ruf	Minderheit

Art. 16 Abs. 1bis

Antrag der Kommission

Der Bundesrat kann Staaten bezeichnen, in welchen nach seinen Feststellungen Sicherheit vor Verfolgung besteht; entsprechende Beschlüsse überprüft er periodisch. Stammt der Gesuchsteller aus einem solchen Staat, wird auf sein Gesuch oder seine Beschwerde nicht eingetreten, ausser die Anhörung ergebe Hinweise auf eine Verfolgung.

Antrag Stocker
Streichen

Eventualantrag Rechsteiner

(falls der Antrag Stocker abgelehnt wird)

Streichen der Worte «oder seine Beschwerde» im 2. Satz.

Art. 16 al. 1bis

Proposition de la commission

Le Conseil fédéral peut désigner, sur la base de ses constatations, des Etats dans lesquels il n'y a pas de persécutions; il revoit périodiquement les décisions qu'il prend sur ce point. Si le requérant provient de l'un de ces Etats, il n'est pas entré en matière sur sa demande ou son recours, à moins que des indices de persécution apparaissent en cours d'audition.

Proposition Stocker
Biffer

Proposition subsidiaire Rechsteiner

(en cas de rejet de la proposition Stocker)

Biffer dans la 2e phrase les mots «ou son recours».

Frau Stocker: Ich würde es nicht wagen, nachts um halb elf einen Antrag zu stellen, mit dem ich in der Kommission unterlegen bin, wenn ich nicht ganz sicher wäre, dass es wichtig ist, dass wir noch einmal darüber nachdenken. Ich spreche vom Safe-country-Prinzip.

Aus vier Gründen bin ich überzeugt, dass wir hier ganz genau aufpassen müssen.

1. Das Asylverfahren ist ein individuelles Verfahren. Das war immer eine seiner Grundsäulen. Darauf sind wir stolz gewesen, das hat uns nicht zuletzt auch den Pendenzenberg beschert. Nun versuchen wir eine Kollektivierung, sagen, es gebe Gruppen, die aus bestimmten Ländern kommen, bei denen wir dieses Prinzip des individuellen Verfahrens brechen können.

2. Was ist denn eigentlich ein sicherer Staat? Was sind die Kriterien, um einen Staat für sicher zu erklären? Ich würde es nicht wagen, diese Kriterien mit absoluter Sicherheit zu formulieren.

In der Kommission wurden uns im Hearing zwei Beispiele präsentiert, z. B. Kolumbien. Wenn das Kriterium die Verfassung ist, dann müssten wir sagen, dass Kolumbien einer der sichersten Staaten der Welt ist, aber in der Praxis kann doch niemand hier im Saal das unterschreiben. Oder umgekehrt: Wer würde es wagen, hier im Saal zu sagen, die USA seien kein si-

cherer Staat? Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat die Rückschiebung verboten und gesagt, es verstösse gegen die Menschenrechte, wenn man einen in den USA zum Tode verurteilten Menschen ausliefere.

Wir kommen hier in ganz schwierige Entscheidungskriterien hinein, und ich frage mich: Ist es richtig, in einem dringlichen Bundesbeschluss, mit dem wir das Verfahren beschleunigen, die Legitimationskraft erhöhen wollen, nun ein Prinzip einzuführen, wofür uns die Kriterien letztlich fehlen?

3. Im Entwurf der Kommission steht, dass der Bundesrat Staaten bezeichnen kann, in welchen nach seinen Feststellungen Sicherheit besteht. Herr Bundespräsident, was für Kriterien, was für Antennen quasi, haben Sie in alle Länder dieser Welt, um festzustellen, ob dort Sicherheit herrscht oder nicht? Was wussten wir ursprünglich von Zaire? Was wussten wir ursprünglich von Iran? Was wissen wir heute z. B. von Ägypten? Sind unsere Botschaften qualitativ und personell so ausgestattet, dass sie uns diese Rückmeldung mit Sicherheit geben können? Ich meine: nein.

4. Herr Bundespräsident Koller hat vor drei Minuten gesagt, der Gefährdungstatbestand – ich hoffe, ich zitiere ihn richtig – sei immer eminent subjektiv. Ja, genau das ist es. Und hier komme ich mit einer Gruppe, die neu bei uns auftaucht: die Flüchtlingsfrauen. Sie kommen aus islamischen Staaten, aus patriarchalen Strukturen, werden verfolgt, und nicht zuerst, weil sie politisch aktiv sind. Dort kann es passieren, dass rote Zehennägel «politisch aktiv sein» bedeuten. Sie können jetzt darüber lachen, das ist aber eine ganz schmerzliche Erfahrung. Genau diesen subjektiven Teil, der in der individuellen Gefährdung eines Menschen liegt, können wir nie mit dem Etikett abservieren, der Flüchtling stamme aus einem sicheren Staat, also sei nicht einzutreten.

Dann wollten wir uns in der Kommission mit dem Zusatz «ausser die Anhörung ergebe» retten. Gerade die Frauen aus islamischen Kulturen sprechen nicht über ihre Verfolgungen, und schon gar nicht vor Männern. Darüber können wir auch wieder lamentieren und darob verzweifeln, aber es ist so.

Bitte nehmen Sie zur Kenntnis, was die Hilfswerke seit neuestem erfahren müssen – bis jetzt kamen ja vorwiegend jüngere Männer zu uns –: Die Frauen bilden eine neue Flüchtlingskategorie; sie sind ganz individuellen Gefährdungen ausgesetzt, die sie nicht sofort bekanntgeben, die sie sogar erst im Revisionsverfahren – siehe den Prozess letzte Woche im berühmten Schloss Wimmis – und unter sehr vielen Vertrauensvorschüssen unsererseits artikulieren.

Es wäre elegant, wenn es möglich wäre, auf der Weltkarte Fähnchen zu stecken und zu sagen: Wenn Menschen in diesen Ländern leben, sind sie sicher, um sie müssen wir uns nicht kümmern. Wenn das so wäre, müsste auch das Umgekehrte gelten. Da müssen wir auch in Ländern Fähnchen stecken, bei denen wir sagen: da ist man halt nicht so sicher. Und dann kommt plötzlich die Frage: Warum nicht global die Kurden als gefährdet betrachten? Warum nicht gewisse Gruppen in Iran? Warum nicht gewisse Gruppen aus afrikanischen Staaten?

Ich bin zutiefst überzeugt – ich brauche jetzt auch das Wort –, dass wir hier ein falsches Prinzip in den Asylbeschluss hineinschmuggeln, angeblich um das Verfahren zu beschleunigen und die Legitimation zu erhöhen, aber das wird uns aussen- und innenpolitisch in grosse Schwierigkeiten bringen und die Menschen, die diese Befragungen machen, in unheilvolle Gewissenskonflikte stürzen.

Ich bitte Sie, setzen Sie hier ein Zeichen. Es ist der falsche Ort. Ich bin jederzeit bereit, wieder über das Safe-country-Prinzip zu diskutieren, aber nicht hier im dringlichen Bundesbeschluss und ohne alle Risiken genügend überlegt zu haben. Ich stelle diesen Antrag auch im Namen der Fraktion.

Rechsteiner: Grundsätzlich unterstütze ich den Streichungsantrag von Frau Stocker, möchte aber zur Zeitersparnis die Gründe, die gegen die Einführung der Safe-country-Regel führen, nicht mehr im einzelnen ausführen. Der Gerechtigkeit halber muss immerhin eingeräumt werden, dass sie in der Fassung der Kommission nun gegenüber der Fassung, wie sie der Bundesrat noch vorgeschlagen hatte, doch wesentlich

entschärft worden ist. Es ist festgehalten, dass es sich neu um eine widerlegbare Vermutung handelt. Es bleibt also im Einzelfall die Widerlegung der Vermutung, dass keine Asylgründe vorliegen, vorbehalten. Diese Vermutung kann umgestossen werden.

Für den Fall, dass Sie den Antrag von Frau Stocker ablehnen, möchte ich Ihnen als Eventualantrag beliebt machen, die drei Worte im zweiten Satz «oder seine Beschwerde» zu streichen, und das aus folgendem Grund: Es ist erstens systematisch verfehlt, in diesem Absatz, in dem es um die Gesuche und nicht um die Beschwerden geht, auch bereits Nichteintretensentscheide auf Beschwerden einzuführen.

Zweitens ist es verfehlt, überhaupt Nichteintretensentscheide bei Beschwerden einzuführen. Es wäre als Verfahrensschritt etwas prozessrechtlich sehr Ungewohntes, etwas vollkommen Neues, wenn auf Beschwerden nicht eingetreten werden könnte.

Nehmen wir den konkreten Fall: Wir haben einen Nichteintretensentscheid, der aufgrund von Artikel 16 AVB gefällt wird. Dann muss doch im Beschwerdeverfahren überprüft werden können, ob es sich tatsächlich zu Recht um einen Nichteintretensentscheid nach Artikel 16 AVB handelt. Im vorliegenden Fall, also bei Artikel 16 Absatz 1bis, muss überprüft werden können, ob es sich tatsächlich um ein Safe country handelt, ob es sich tatsächlich um ein sicheres Land handelt oder ob das bestritten ist. Im Beschwerdeverfahren muss auch überprüft werden können, ob die Anhörung bestimmte Gründe für die Verfolgung ergeben hat.

Diese Voraussetzung der Anwendung der Nichteintretensentscheide muss im Beschwerdeverfahren überprüft werden können, sonst hat eine Beschwerde gegen Nichteintretensentscheide gar keinen Sinn, sonst könnte man – etwas überspitzt ausgedrückt – die Beschwerde gegen Nichteintretensentscheide auch gleich streichen. Das ist ja wohl nicht der Sinn. Es geht darum, dass dieser verfahrensrechtliche, prozessrechtliche Irrtum berichtigt wird.

Es ist nun nicht etwa so – das ist die letzte Bemerkung –, dass Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide, die haltlos sind, zu grossen Komplikationen führen müssen. Diese Beschwerden können, wenn sie offensichtlich unbegründet sind – ich verweise Sie auf Artikel 46d AVB –, in einem sehr raschen und vereinfachten Verfahren entschieden werden. In einem solchen Fall müssen sie nur summarisch begründet werden. Sie können auch ohne eigentlichen Schriftenwechsel abgehandelt werden. Das ist hinten beim Beschwerdeverfahren geregelt, wo es auch hingehört. Es ist aber verfahrensrechtlich verfehlt, bereits Nichteintreten auf Beschwerden unter Artikel 16 AVB einzuführen.

Aus diesen Gründen ersuche ich Sie, mindestens dem Eventualantrag zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: Dans le projet du Conseil fédéral, la disposition qui institue la règle des «safe countries» avait trouvé place sous l'article 13, alinéa 2. Toutefois, comme je l'ai indiqué précédemment, la place de la proposition du Conseil fédéral avait été contestée dans la systématique de la loi; c'est la raison pour laquelle nous la retrouvons à l'article 16, alinéa 1bis. Il s'agit d'un des principaux points de divergence entre le Conseil fédéral et la commission d'experts. Celle-ci avait considéré que notre pays ne peut pas, pour des raisons de politique extérieure, prendre le risque d'établir une sorte de liste où l'on distinguerait le blé de l'ivraie, le bon du mauvais, en définitive le pays qui serait sûr à cent pour cent de celui qui ne le serait pas. Au surplus, une telle pratique violerait l'un des principes fondamentaux du droit sur l'asile, à savoir l'examen individuel de chaque dossier.

Comme il est tard et comme l'exposé des motifs figurant dans le message du Conseil fédéral est très explicite, je me contenterai de dire, ainsi que l'a rappelé M. Rechsteiner, que cette proposition a apporté un certain nombre d'améliorations et de précisions au texte du Conseil fédéral. Elles sont destinées à exiger que ce dernier remette en cause périodiquement et régulièrement les décisions qu'il prend sur ce point. Il ne s'agit pas d'un motif absolu de non-entrée en matière car il peut arriver que dans certains cas et pour certains requérants, nonobs-

tant le fait qu'ils proviennent de pays sûrs, il apparaisse néanmoins des indices de persécutions en cours d'audition. C'est donc pour cette raison que nous vous proposons la modification apportée à l'article 16, alinéa 1bis.

J'ajouterai, s'agissant de la proposition Rechsteiner, que je suis personnellement assez sensible à ses remarques concernant la systématique de la loi. Malheureusement, à défaut d'une autre proposition, il faut bien admettre que pendant la procédure de recours proprement dite, le Conseil fédéral peut être amené à constater que le pays d'où provient le requérant en question, est devenu un pays sûr qui peut donc entrer dans la liste des «safe countries» et qu'en conséquence le requérant ne peut pas prétendre mener la procédure de recours à son terme. Aussi, la proposition Rechsteiner ne doit pas être retenue, même si, je le répète, je lui accorde quelque crédit s'agissant de la place de cette disposition dans la systématique de la loi. En conclusion, je vous propose de rejeter, d'une part, la proposition de Mme Stocker et, d'autre part, la proposition subsidiaire de M. Rechsteiner.

Mühlemann, Berichterstatter: Das Prinzip der Ausscheidung der sogenannten verfolgungssicheren Länder ist keine schweizerische Erfindung. Es wird beispielsweise in Kanada und in Schweden praktiziert. Es geht auch nicht darum, dass unser Aussenminister oder unser Bundesrat auf dem Globus Fähnchen steckt, um möglichst viele Länder zu erkennen, in die man Asylbewerber zurückweisen kann, sondern es geht um den Fall, wo glücklicherweise oder zufälligerweise z. B. in einem Land die Verfolgungssicherheit gewährleistet werden kann, nicht allein durch die Verfassung, sondern durch die Aenderung der politischen Zustände. Wenn Sie ein Beispiel wollen, dann ist Ungarn heute ein solches Land, wo Sie mit Sicherheit sagen können, dass Verfolgungssicherheit gewährleistet ist. Hier können Pauschalregelungen getroffen werden, die eben zu einem beschleunigten Verfahren führen. Selbstverständlich ist das ein sehr auf das Land angepasstes individuelles Verfahren. Der Bundesrat muss von Fall zu Fall sehr sorgfältig prüfen, ob er hier diese Länder ausscheiden will oder nicht. Diese Situation wird nicht sehr häufig auftreten, sondern es ist eine Möglichkeit, um von Fall zu Fall einzugreifen und zu entscheiden.

In dem Sinn muss natürlich auch der Antrag von Herrn Rechsteiner abgelehnt werden; denn wenn der Fall eintritt, dass beispielsweise ein Land wie Ungarn als Safe country erklärt wird, dann gilt das nicht nur für die Asylbewerber, die an der Grenze erscheinen, sondern das gilt dann auch für die Ungarn, die schon im Asylverfahren sind; dann muss eben auch in ihrem Fall nicht auf die Beschwerde eingetreten werden.

Aus diesen Gründen bitten wir Sie, die Anträge von Frau Stocker und Herrn Rechsteiner abzulehnen.

Rechsteiner: Gestatten Sie mir doch noch eine kurze Bemerkung gegenüber den Kommissionssprechern. Ich habe ausdrücklich darauf hingewiesen, dass gegen Nichteintretensentscheide doch eine Beschwerdemöglichkeit gegeben sein muss, das sieht die Systematik vor. Entsprechend kann doch nicht Nichteintreten auf eine Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid festgesetzt werden. Die Voraussetzung der Anwendung gerade dieser Safe-country-Regel beispielsweise muss doch überprüft werden können. Es muss jemand, der zu Unrecht in diese Kategorie fällt, die Voraussetzung der Anwendung dieser Bestimmung bestreiten können. Natürlich braucht es nachher nicht ein eigentliches Beschwerdeverfahren in der Sache. Aber die Voraussetzungen müssen überprüft werden können. Das ist jetzt von Ihnen auch nicht bestritten worden.

Ich wünsche mindestens von Herrn Bundespräsident Koller ein klärendes Wort in dieser Sache.

Bundespräsident Koller: Zuerst zum Antrag Stocker: Hier möchte ich zunächst zwei Missverständnisse ausräumen. Es scheint mir, dass Frau Stocker wieder von dieser Idee ausgeht, die leider immer noch in vielen Köpfen herumschwirrt, nämlich dass, wenn Sie diesem Artikel zustimmen, der Bundesrat eine ganze Liste verfolgungssicherer Länder bezeich-

nen würde. Das ist ausdrücklich nicht unsere Absicht, sondern wir wollen diese Bestimmung wirklich nur als *ultima ratio* für einen Fall, dass plötzlich beispielsweise an unseren Grenzen – ich verweise auf das Beispiel von Herrn Mühlemann – Tausende von Ungarn stehen und Asyl in unserem Land verlangen würden. Dabei wäre in der heutigen Lage klar, dass es sich bei diesen Ungarn im Sinne einer widerlegbaren Vermutung nicht um Flüchtlinge im Rechtssinn handeln kann. Dann sollten wir die Möglichkeit eines raschen Verfahrens durch Nichteintretensentscheide haben, die eben auch dem Suspensiveffekt entzogen werden können. Das ist der einzige Sinn.

Erstens ist – wie gesagt – die Bezeichnung gewisser Länder als Safe countries nur als Massnahme im Sinne einer *ultima ratio* vorgesehen. Zweitens würden wir ja trotzdem am Individualverfahren festhalten. Wie in Absatz 1bis von Artikel 16 ganz klar gesagt ist, erfolgt trotzdem eine kurze Anhörung. Es wird also auch einem solchen Asylgesuchsteller das rechtliche Gehör gewährt. Er hat die Möglichkeit, diese Vermutung, die gegen ihn spricht, allenfalls durch konkrete – ich betone aber: durch konkrete – Hinweise umzustossen und zu belegen, dass er eben, obwohl er aus Ungarn kommt, ausnahmsweise trotzdem ein politisch verfolgter Flüchtling ist. Das ist der Sinn dieser – auch unter dem rechtsstaatlichen Gesichtspunkt – befriedigenden Lösung.

Die Alternative – Frau Stocker – wäre, dass wir in einem solchen Fall Notrecht erlassen würden. Das scheint mir aber eine viel plumpere und weniger gezielte Lösung zu sein. Dass solche Ereignisse vorkommen und nicht nur Phantasiegebilde sind, zeigt etwa ein Hinweis, den ich in einer Zeitung gefunden habe: Allein in Neufundland, dessen Möglichkeiten für die Aufnahme von Zuwanderern sehr beschränkt sind, sind in den ersten drei Monaten dieses Jahres weit über 2000 Asylbewerber an Land gegangen, vorwiegend Bulgaren. Wenn wir etwas Ähnliches erleben – Oesterreich hat Ähnliches Ende letzten und zu Beginn dieses Jahres erlebt –, ist die Erklärung zum Safe country eine adäquate Lösung, und ich kann Sie versichern, dass der Bundesrat ein solches Land nur zum Safe country erklären wird, wenn die Menschenrechtslage alle Gewähr bietet, dass man im Normalfall nicht von einer Verfolgung sprechen kann. Im übrigen besteht durch die individuelle Anhörung immer noch die Möglichkeit, diese Vermutung zu widerlegen, wenn der Gesuchsteller im konkreten Fall nachweisen kann, dass er politisch verfolgt war. Mehr kann man auch unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht verlangen.

Zum Eventualantrag Rechsteiner. Hier liegt auch ein Missverständnis vor. Ich greife nochmals auf das Beispiel Ungarn zurück. Man muss sich solche Entwicklungen als ständige Prozesse vorstellen: Es kommen plötzlich immer mehr Ungarn in unser Land, und wir müssen feststellen, dass es sich eindeutig um Leute handelt, die nur aus ökonomischen Gründen kommen, weil in Ungarn die Menschenrechtslage politische Verfolgung ausschliesst. Dann müssen wir doch die Möglichkeit haben, nicht nur die Asylgesuche durch Nichteintretensentscheid zu behandeln, sondern auch die Beschwerden, die bereits hängig sind und in denen nach wie vor politische Verfolgung geltend gemacht wird. Das verlangt das Gleichbehandlungsprinzip.

Unbestritten hingegen ist, dass gegenüber einem Nichteintretensentscheid auch wiederum eine Beschwerdemöglichkeit besteht, im Sinne der Umkehrung der widerlegbaren Vermutung durch konkrete Hinweise auf politische Verfolgung. In diesem Sinne muss ich beide Anträge zur Ablehnung empfehlen.

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

Frau Stocker: Ich weiss, dass ich keine Chance habe, aber zu handeln des Protokolls weise ich darauf hin, dass keiner der drei Sprechenden auf die Frauenproblematik eingegangen ist. Ich garantiere Ihnen, keine Frau, vor allem nicht aus dem islamischen Kulturkreis, wird in einer kurzen Anhörung Asylgründe geltend machen. Das wird nicht geschehen. Ich werde mit meiner Fraktion die politischen Schritte überlegen, wie wir eine Evaluation einführen können, sei es in den Hilfswerken,

sei es im Verfahren, mit der man dieser Flüchtlingsgruppe gerecht werden kann. Es ist eine Flüchtlingsgruppe, die im Zunehmen begriffen ist.

Bundespräsident **Koller**: Frau Stocker, es war selbstverständlich nie die Absicht, beispielsweise heute die Türkei zum Safe country zu erklären.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Kommission	65 Stimmen
Für den Antrag Stocker	42 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Kommission	69 Stimmen
Für den Eventualantrag Rechsteiner	41 Stimmen

Art. 16 Abs. 2

Antrag der Kommission

.... nach der Gesuchstellung zu treffen; sie müssen zumindest summarisch begründet werden.

Art. 16 al. 2

Proposition de la commission

....; elles doivent être au moins sommairement motivées.

Angenommen – Adopté

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 23.05 Uhr

La séance est levée à 23 h 05

Zweite Sitzung – Deuxième séance

Mittwoch, 6. Juni 1990, Vormittag
Mercredi 6 juin 1990, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Ruffly

90.025

Asylverfahren. Aenderung Procédure d'asile. Modification

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 790 hiervor – Voir page 790 ci-devant

Art. 16a

Antrag der Kommission

Abs. 1

Wird aufgrund der Anhörung zu den Asylgründen offensichtlich, dass es dem Gesuchsteller nicht gelingt, zu beweisen oder glaubhaft zu machen, dass er ein Flüchtling ist, und seiner Wegweisung keine Gründe entgegenstehen, so wird das Gesuch ohne weitere Abklärungen abgelehnt.

Abs. 2

In der Regel hat der Entscheid innert zehn Tagen seit der Anhörung zu erfolgen; er muss zumindest summarisch begründet werden.

Art. 16a

Proposition de la commission

Al. 1

Si l'audition sur les motifs d'asile fait apparaître que le requérant n'est manifestement pas parvenu à prouver ou rendre vraisemblable qu'il est un réfugié et si aucun motif ne s'oppose à son renvoi

Al. 2

En règle générale, la décision doit être prise dans un délai de 10 jours après l'audition; elle doit être au moins sommairement motivée.

M. Ducret, rapporteur: Les modifications apportées au texte du Conseil fédéral par la commission sont uniquement des précisions de caractère rédactionnel, tout au moins en ce qui concerne l'alinéa premier. Quant au second alinéa, la proposition vise à mettre le texte en conformité avec celui de l'article 16, alinéa 2. Comme la décision de non-entrée en matière, la décision de rejet sans autre mesure d'instruction devra être motivée, au moins sommairement.

Angenommen – Adopté

Art. 16b, 16c

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 17

Antrag der Kommission

Abs. 1

Mehrheit

.... ordnet den Vollzug an; dabei ist der Grundsatz der Einheit der Familie zu berücksichtigen.

Minderheit

(Segond, Gros)

Das Bundesamt verfügt in der Regel die Wegweisung aus der Schweiz, wenn es auf das Asylgesuch nicht eintritt oder dieses ablehnt, und ordnet gleichzeitig den Vollzug an, ausser die Zuständigkeit wurde gemäss Artikel 15 Absatz 4 einem Kanton übertragen, so dass in diesem Falle der Kanton hierfür zuständig ist.

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Steffen

Abs. 2

.... eine fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung erteilen, die dem Fremdarbeiterkontingent angerechnet wird. Will der Kanton

Art. 17

Proposition de la commission

Al. 1

Majorité

.... en ordonne l'exécution; il faut tenir compte du principe de l'unité de la famille.

Minorité

(Segond, Gros)

En règle générale, lorsqu'il refuse d'entrer en matière ou rejette la demande d'asile, l'office fédéral prononce en même temps le renvoi de Suisse et il en ordonne l'exécution, sauf s'il a délégué cette compétence à un canton conformément à l'article 15, 4e alinéa, auquel cas le canton est compétent.

Al. 2, 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Steffen

Al. 2

.... peut lui délivrer une autorisation de séjour de police des étrangers qui sera imputée sur le contingent des travailleurs étrangers. S'il souhaite

Abs. 1 – Al. 1

Mühlemann, Berichterstatter: In Absatz 1 von Artikel 17 haben wir aufgrund des Artikels 16a eine Ergänzung redaktioneller Art vorzunehmen.

Le président: Selon la décision prise à l'article 15, la proposition de la minorité Gros est devenue caduque.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Abs. 2 – Al. 2

Steffen: Ich habe zur Kenntnis nehmen müssen, dass dieser Rat keine Vermischung von Flüchtlingspolitik und Fremdarbeiterkontingentspolitik wünscht. Sie haben meinen diesbezüglichen Antrag zu Artikel 2 Absatz 2 (gegen die 3 Stimmen unserer Gruppe) abgelehnt. Lernfähig, wie dies ein Lehrer bleiben sollte, habe ich meinen Antrag zu Artikel 27 und den Eventualantrag zu Artikel 41 Absatz 4 zurückgezogen: Anträge, die sich ebenfalls mit der Unterstellung anerkannter Flüchtlinge unter das Fremdarbeiterkontingent befassen. So haben wir wertvolle Zeit gewonnen.

Hingegen halte ich meinen Antrag zu Artikel 17 Absatz 2 aufrecht, denn hier handelt es sich um einen Sonderfall, der vergleichbar ist mit dem Minderheitsantrag Pidoux bei Artikel 18 Absatz 4. Jener Antrag zielt darauf ab, einen Kanton bei Nichtvollzug einer Wegweisungsverfügung quasi mit einer «Strafe» zu belegen, indem der weggewiesene Asylbewerber an das kantonale Kontingent für ausländische Arbeitskräfte angerechnet wird. In Artikel 17 Absatz 2 kann ein Kanton für ihm zugewiesene Gesuchsteller nach einer Frist von vier Jahren eine

Art Globallösung anwenden und dem Gesuchsteller eine fremdenpolizeiliche Aufenthaltsbewilligung erteilen.

Hier könnte es, je nach Aufnahmewilligkeit der Kantone, zu unterschiedlichen Praxen kommen, was absolut nicht wünschenswert wäre. Aus diesem Grunde muss ein Kanton, welcher diese Sonderregelung anwendet, auch eine entsprechende Eigenleistung vollbringen; dies ist die Anrechnung eines so privilegierten Gesuchstellers an das kantonale Kontingent für ausländische Arbeitskräfte.

Die von Ihnen, Herr Bundespräsident, vorgetragenen Bedenken, dass der Einbezug von Flüchtlingen in die Fremdarbeiterkontingente eine Verletzung der Flüchtlingskonvention bedeuten könne, sind hier nicht angebracht. Hier geht es um einen möglichen Akt der Kantone.

Ich ersuche Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: M. Steffen a fort bien rappelé que notre assemblée avait rejeté, à l'article 2, une de ses propositions visant précisément à mélanger la politique d'asile, d'une part, et la politique d'immigration, d'autre part. Pour cette raison déjà, nous pourrions nous opposer à sa proposition.

A propos de cet article, j'aimerais toutefois rappeler que la commission d'experts avait, dans un premier temps, fixé à trois ans la durée nécessaire pour qu'un canton puisse attribuer à un requérant une autorisation de séjour. Finalement, le Conseil fédéral – cette opinion est partagée par la commission – a considéré qu'il n'y avait pas lieu de retenir cette proposition, ceci pour mettre les requérants d'asile sur un pied d'égalité avec les saisonniers, lesquels doivent attendre au moins quatre ans avant d'être mis au bénéfice d'une autorisation de séjour annuelle.

D'autre part, il faut savoir que 75 pour cent des cas sont actuellement traités avant l'expiration du délai de quatre ans et qu'il est souhaitable sinon probable que ce nombre pourra diminuer avec la nouvelle procédure adoptée, la grande majorité des dossiers pouvant être traitée en application des articles 16a et 16b.

Le projet donne aux cantons la faculté de faire bénéficier d'une autorisation de séjour les requérants d'asile qui sont en Suisse depuis plus de quatre ans. C'est en quelque sorte un palliatif à la solution globale réclamée par certains milieux, et dont nous reparlerons tout à l'heure.

Il n'y a pas lieu dans ces conditions de retenir la proposition de M. Steffen. Je vous invite à la rejeter.

Mühlemann, Berichterstatter: Artikel 17 Absatz 2 bringt die Möglichkeit der Kantone, einem Gesuchsteller nach vier Jahren eine Aufenthaltsbewilligung zu geben. Damit wird eine gewisse Tür für Regelungen von Ausnahmen geöffnet, die – nach längerer Zeit – zu gewissen Härtefällen führen könnten. Wenn nun Herr Steffen versucht, eine Anrechnung am Fremdarbeiterkontingent vorzunehmen, dann vermischt er das klare Prinzip, das in diesem neuen Revisionsentwurf enthalten ist: dass wir zwischen Asyl- und Ausländerpolitik sauber trennen wollen. Diese Trennung wird hier durch Ihren Antrag gestört. Allerdings werden wir später noch einmal, und zwar in viel deutlicherer Form, beim Minderheitsantrag Pidoux auf dieses Problem stossen.

Wir bitten Sie, den Antrag Steffen abzulehnen.

Bundespräsident Koller: Wir gehen in diesem neuen Bundesbeschluss, im AVB, grundsätzlich vom Prinzip der Ausschliesslichkeit des Asylverfahrens aus. Das ist ein wesentlicher Fortschritt gegenüber dem heutigen Rechtszustand, wo durch die gleichzeitige Einleitung fremdenpolizeilicher Aufenthaltsverfahren parallel oder nachträglich Verzögerungen erreicht wurden. Das soll künftig nicht mehr möglich sein, allerdings mit einer Ausnahme: Angesichts des grossen Pendenzenbergs – wir haben leider über 40 000 Pendenzen – können wir auch künftig eine lange Verfahrensdauer nicht ausschliessen. Deshalb haben wir aus humanitären Gründen diese Ausweichmöglichkeit vorgesehen, dass ein Kanton nach vier Jahren beim Bundesamt für Ausländerfragen ein entsprechendes Gesuch um eine humanitäre Bewilligung einreichen kann. Im Grundsatz sind wir bedeutend strenger und härter als heute,

aber wir möchten für diese – hoffentlich seltenen – Fälle künftig diese humanitäre Möglichkeit doch offenlassen.

Aus diesem Grund beantrage ich Ihnen, den Antrag von Herrn Steffen abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit
Für den Antrag Steffen

offensichtliche Mehrheit
Minderheit

Abs. 3 – Al. 3

Angenommen – Adopté

Art. 17a

Antrag der Kommission

....

- a.
- b. von Artikel 16 Absätze 1 und 1bis vorbehalten. Im
- c.
- d.
- e.
- f.

Antrag Ruf

Bst. b

b. in den Fällen der Artikel 16 Absätze 1 und 1bis und 16a Absatz 1 vorbehalten. Im Falle

Art. 17a

Proposition de la commission

....

- a.
- b. l'article 16, alinéas 1 et 1bis,
- c.
- d.
- e.
- f.

Proposition Ruf

Let. b

b. aux articles 16, alinéas 1 et 1bis, et 16a, 1er alinéa,

Ruf: Ich begründe meine Anträge zu Artikel 17a Buchstabe b und Artikel 47 Absatz 1 gleichzeitig, weil sie eine inhaltliche Einheit darstellen. Worum geht es?

In beiden Artikeln soll «Artikel 16a Absatz 1» zusätzlich eingefügt werden. Dieser legt fest, dass ein Asylgesuch ohne weitere Abklärungen abgelehnt wird, wenn aufgrund der Anhörung offensichtlich wird, dass der Gesuchsteller die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt oder sie nicht glaubhaft machen kann, und – was im Zusammenhang mit meinen Anträgen wesentlich ist – seiner Wegweisung keine Gründe entgegenstehen.

In Analogie zu Artikel 16, in dem die Frage des Nichteintretens geregelt ist, schlage ich Ihnen nun vor, dass auch im Falle offensichtlich unbegründeter Gesuche nach Artikel 16a Beschwerden gegen negative Entscheide die aufschiebende Wirkung entzogen werden kann. Deshalb die vorgeschlagene Einfügung von Artikel 16a Absatz 1 in Artikel 17a Buchstabe b und Artikel 47 Absatz 1.

Der Entzug der aufschiebenden Wirkung kann effektiv den Vollzug negativer Asylentscheide wesentlich erleichtern. Laut den Erläuterungen der Botschaft zu Artikel 47 betrifft dies u. a. Weg- und Rückweisungsverfügungen im Sinne von Artikel 16, «bei denen eine persönliche Gefährdung der Betroffenen im Sinne des Asylgesetzes, der Flüchtlingskonvention und der EMRK ausgeschlossen werden kann».

Zweifelloos trifft diese Voraussetzung auch für Artikel 16a zu, der in Absatz 1 ausdrücklich stipuliert, dass ein offensichtlich unbegründetes Gesuch ohne weitere Abklärungen abgelehnt wird, wenn – ich wiederhole es – der «Wegweisung keine Gründe entgegenstehen», also auch keine völkerrechtlichen. Mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung kann auch in diesen Fällen Missbräuchen wirksam begegnet werden, weshalb ich Sie um Zustimmung zu diesem Antrag bitte.

M. Ducret, rapporteur: La commission n'a pas traité cette proposition. Personnellement et à première vue, j'aurais été assez favorable à la proposition de M. Ruf. Il semblerait toutefois que le président de la Confédération ne partage pas cette opinion; je lui laisse donc le soin de répondre à cette proposition.

Mühlemann, Berichterstatter: Sie müssen hier unterscheiden zwischen dem Fall Nichteintreten, wo die objektiven Tatbestände offensichtlich sind, beispielsweise weil ein Gesuchsteller seine Identität verheimlicht, und dem andern Fall, wo wir ihn ablehnen, weil er nicht glaubhaft machen kann, dass er Flüchtling ist. Das ist ein subjektiver Tatbestand, der sehr viel schwieriger nachzuweisen ist. Dementsprechend ist der sofortige Vollzug dort nicht möglich. Wir bitten Sie, den Antrag Ruf abzulehnen.

Bundespräsident **Koller**: Das ist in der Tat der Grund, warum wir die Nichteintretensfälle und die Fälle ohne weitere Abklärungen unterschiedlich behandeln müssen. Bei den Nichteintretensfällen handelt es sich um objektiv leicht feststellbare Tatbestände, während es sich bei den Fällen ohne weitere Abklärung um subjektive Elemente handelt. Deshalb können wir sie nicht gleich behandeln wie die Nichteintretensfälle. Das zeigt sich übrigens systemgerecht auch bei der Frage des Suspensiveffektes der Beschwerde. Auch beim Suspensiveffekt der Beschwerde müssen wir die Nichtgewährung des Suspensiveffektes auf die Nichteintretensfälle beschränken; wir können sie daher auch nicht auf die Fälle von Artikel 16a ausdehnen. Das ist die innere Kongruenz des Systems. Deshalb möchte ich Sie bitten, diesen Antrag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Ruf	Minderheit

Art. 18

Antrag der Kommission

Abs. 1 – 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3bis (neu)

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Günter, Bäumlín, Fankhauser, Leuenberger-Solothurn, Stocker)

Der Bund prüft die Qualität der getroffenen Entscheide unter anderem durch stichprobenartige Nachkontrollen über das Schicksal der Weggewiesenen.

Abs. 4 (neu)

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Pidoux, Blatter, Bühler, Eppenberger Susi, Mühlemann, Müller-Wiliberg, Nabholz, Seiler Hanspeter, Wanner)

Vollzieht ein Kanton eine Wegweisungsverfügung trotz Fehlens entgegenstehender Gründe nicht, so wird der weggewiesene Asylbewerber an das kantonale Kontingent für ausländische Arbeitskräfte angerechnet.

Antrag Ruf

Abs. 4

.... an das kantonale Kontingent für ausländische Arbeitskräfte angerechnet. Dem Kanton werden zudem die für nicht weggewiesene Gesuchsteller entstandenen Fürsorgeauslagen vom Bund nicht vergütet.

Art. 18

Proposition de la commission

Al. 1 – 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3bis (nouveau)

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Günter, Bäumlín, Fankhauser, Leuenberger-Soleure, Stocker)

La Confédération s'assure de la qualité des décisions en procédant entre autres à des contrôles ultérieurs sur le destin de requérants déboutés choisis au hasard.

Al. 4 (nouveau)

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Pidoux, Blatter, Bühler, Eppenberger Susi, Mühlemann, Müller-Wiliberg, Nabholz, Seiler Hanspeter, Wanner)

Si un canton n'exécute pas une disposition de renvoi alors qu'aucun motif ne s'y oppose, une unité est imputée au contingent cantonal de main-d'oeuvre étrangère.

Proposition Ruf

Al. 4

.... contingent cantonal de main-d'oeuvre étrangère. La Confédération ne remboursera pas non plus au canton les frais d'assistance engagés pour le requérant non renvoyé.

Abs. 1 – 3 – Al. 1 – 3

Angenommen – Adopté

Abs. 3bis – Al. 3bis

Günter, Sprecher der Minderheit: Auch in dieser Revision ist ein wichtiger Punkt der Asylproblematik nicht verankert worden. Es geht um die Frage der Nachprüfung, ob ein negativer Entscheid im Einzelfall zu Recht oder zu Unrecht gefällt wurde. Die Frage bei fast allen Diskussionen dreht sich ja meistens darum, was mit dem Asylbewerber geschieht, wenn er in sein Land zurückgeht. Der Delegierte für das Flüchtlingswesen hat eine ausgedehnte Datenbank, die Kantone haben Datenbanken, und man versucht, aufgrund der Vorgeschichte – die angegeben wird – im voraus zu erraten, wie sich die Situation nach einer allfälligen Rückschiebung entwickeln könnte.

In der Wissenschaft nennt man so etwas eine Theorie. Das korrekte Verfahren zur Überprüfung einer Theorie ist u. a. neben ihrer Logik, die man prüfen sollte, dass man nachsieht, ob sie in der Praxis funktioniert. Das heisst doch, das einzig schlüssige Verfahren, um die Qualität der Entscheide bei Abgeschobenen zu erheben, ist die Kontrolle, wie es ihnen in der Folge zu Hause ergeht. Das ist zwar schwierig, und es kann viel Geld kosten. Aber im Asylbereich ist nichts einfach, und wir dürfen uns nicht länger mit grossen Diskussionen um die Erhebung von Fakten drücken. Die Diskussionen, ob ein Asylbewerber gefährdet ist, erinnern mich manchmal an die mittelalterlichen Diskussionen, wie viele Engel auf einer Nadelspitze Platz haben. Die Diskussionen sind voller Theorie, aber aus der Praxis, wie es dann wirklich aussieht, kennt man wenige Fälle. Sie gelangen meistens dadurch zur Kenntnis, dass Interessierte das Schicksal von Abgeschobenen auf eigene Kosten nachverfolgen und darüber berichten. Diese Berichte werden dann auch häufig von Behörden als Parteiberichte abqualifiziert.

In der Kommission habe ich einen Antrag vorgelegt, der so ausgelegt hätte werden können, dass man jeden Bewerber und jede Bewerberin nachverfolgen muss. Da wurde gesagt, das sei nicht vollziehbar, obwohl es im Prinzip natürlich richtig wäre.

Aber wir könnten es mindestens stichprobenweise tun; wir könnten es dann tun, wenn uns glaubwürdige Hinweise zukommen, dass in der Heimat der Rückgeschobenen etwas schiefgelaufen ist, etwas, das auf eine Fehlbeurteilung schliessen lässt. Es sind ja inzwischen doch einige Fälle bekannt geworden, wo tatsächlich Fehlbeurteilungen vorkommen.

Wir sollten es daher ernsthaft versuchen und dafür ein wissenschaftlich haltbares Forschungsprogramm auf die Beine stellen. Wie anders sollen wir die Grundlagen für unsere Entscheide verbessern als durch einen ständigen Lernprozess, der durch Fakten – und nicht nur durch Diskussionen – gestützt ist?

Man wird uns nun sagen, die Verwaltung tue selbstverständlich Derartiges. Aber sie tut es nicht systematisch, sie tut es nicht als Pflicht, weil wir das so wollen, und vor allem nicht nach einem geplanten Verfahren, das relevante, inhaltlich signifikante Resultate ergibt, sondern «saltatorisch» und nach persönlichen Impressionen. Das ist keine professionelle Grundlage. Das Zufallselement ist zu stark.

Es kommt dazu, dass ein derartiges richtiges Programm einiges kosten wird. Es ist sinnvoll, eine Verpflichtung für die Verwaltung, die Geld kostet, auch gesetzlich abzustützen. Daher sollten wir hier eine seriöse Grundlage schaffen.

In der Kommission wurde gesagt, das betroffene Land könnte eine Nachforschung unsererseits unangenehm empfinden, quasi als Nachrichtendienst, wurde gesagt. In jeder Demokratie ist es jedermann unbenommen, andere Leute zu besuchen, um zu sehen, wie es ihnen geht. Bei uns in der Schweiz können Russen, Amerikaner, Ostdeutsche, Ägypter und Israelis Nachschau halten, wie es ihren Verwandten und Bekannten geht, das wird hier wohl kaum jemanden stören, solange es beim Nachschauen bleibt, wie es Verwandten und Bekannten gesundheitlich und psychisch geht. Mehr wollen wir aber auch nicht. Auf die Empfindlichkeit von Staaten, die sogar das als Einmischung empfinden – meistens diktatorische Staaten –, brauchten wir eigentlich auch nicht allzu viel Rücksicht zu nehmen, im Gegenteil.

Ein derartiger Schritt zur Überprüfung der Fakten ist, wenn er richtig getan wird, geeignet, die Gemüter hier bei uns zu beruhigen. Denn es sind viele Bürgerinnen und Bürger wirklich ernsthaft darüber besorgt, was mit den Rückgeschobenen passiert. Es werden Emotionen frei – zu Recht, denn es geht unter Umständen um Leben und Tod für die Betroffenen –, und man sollte sich nun wirklich um die Fakten kümmern, wenn das möglich ist. Ein derartiger Gesetzesartikel dient also auch im richtigen Sinne der Beruhigung der Gemüter.

Möglicherweise muss die Formulierung noch verbessert werden, aber das kann dann der Ständerat tun. Wichtig ist, dass wir den Grundsatz in diesem Gesetz irgendwo verankern, dass wir uns auch verpflichtet fühlen nachzusehen, was mit den Zurückgeschobenen geschieht, und sei es nur stichprobenweise.

Ich halte das für einen ganz zentralen Punkt des Gesetzes; auch in einer raschen Revision ist er nicht so problematisch, dass man ihn nicht einfügen könnte. Ich möchte Sie darum ersuchen.

M. Ducret, rapporteur: La proposition de la minorité Günter trouve son fondement dans l'obligation morale qui devrait imposer à un Etat comme la Suisse de ne pas renvoyer des requérants qui ne satisfont pas aux exigences de notre droit d'asile sans se préoccuper de leur sort après avoir quitté notre pays. Cette idée est certes généreuse, mais elle est malheureusement impraticable, même si curieusement ses auteurs tentent d'en atténuer la portée en précisant que ces contrôles seront opérés sur des requérants déboutés choisis au hasard. Quoi qu'en dise M. Günter, l'administration fédérale n'a pas les moyens, ni en personnel, ni en temps, de procéder à des enquêtes, tout au moins à des enquêtes systématiques. Cela ne veut pas dire que le Conseil fédéral ne cherchera pas à se renseigner ponctuellement pour connaître d'une manière générale et par l'intermédiaire de nos représentations diplomatiques à l'étranger le destin réservé à certains de ceux qui ont dû être renvoyés de Suisse. C'est d'ailleurs de cette façon que des corrections pourront être apportées à nos pratiques en matière d'asile, notamment dans la définition des pays dits «sûrs». Mais il n'est pas nécessaire ni même souhaitable de faire figurer cette obligation dans la loi. A mes yeux, elle ne peut donner que bonne conscience à ceux qui la proposent sans leur donner une quelconque garantie de résultat.

En conséquence, je vous invite, au nom de la majorité de la commission, à rejeter cette proposition.

Mühlemann, Berichterstatter: Wir sind natürlich Meister in der Perfektion, und Herr Günter hat in dem Sinne recht, dass man bei jedem personellen oder sachlichen Geschäft am Schluss auch den Prozess der Kontrolle durchführen sollte, sofern das tatsächlich möglich ist.

Herr Günter hat in der Kommission den Antrag eingebracht, den Antrag der selbstverständlichen, totalen Kontrolle. Wir haben ihm das ausgedrückt, indem wir sagten, dass das einfach praktisch für den Bund nicht durchführbar wäre, indem das noch einmal zum Aufbau eines neuen Apparates führt, der in übertriebener Weise dann Aufwand und Ertrag in ein nicht sehr wirkungsvolles Verhältnis bringen würde.

Nun schlägt Herr Günter die Stichprobenkontrolle vor. Die Stichprobenkontrolle ist tatsächlich eine Minimalkontrolle, bei der sich der Bund sagen kann: Ich habe dem Antrag Günter Genüge getan, wenn ich in einem Fall je Jahr oder je Monat einmal diese Kontrolle gemacht habe. Ich weiss nicht, ob man den Bund dazu verpflichten soll: Unsere Vertretungen im Ausland haben deutlich zu wenig Personal; wenn Sie etwa in den osteuropäischen Ländern jetzt sehen, wie ein Botschafter mit seinem Botschaftsrat, mit seiner Kanzleichefin und dem Militärattaché versucht, die Probleme zu lösen, dann ist es schlicht nicht möglich, mit diesen verlängerten Armen des Bundes auch noch diese stichprobenartige Kontrolle durchzuführen.

Ich weiss nicht, ob wir hier nicht zu weit gehen. Ich glaube, Herr Günter, diese Kontrolle hat einen Sinn, aber sie wird wahrscheinlich durch den betreffenden Asylbewerber natürlicherweise selber ausgelöst, wenn er in irgendeiner Weise in eine Notsituation kommt, wie wir das ja schon erlebt haben. Im übrigen dürfen wir auch feststellen, dass hier die Hilfswerke eine sinnvolle Arbeit ausführen. Die Hilfswerke sind engagiert in dieser Weise und werden zu dieser Kontrolle beitragen. Dann haben wir auch noch internationale Organisationen wie das Hochkommissariat, das hier ebenfalls helfen will.

Sie können den Antrag Günter mit gutem Gewissen ablehnen!

Schmid: Ich spreche zu den beiden Minderheitsanträgen Günter und Pidoux. Diese Ergänzungsanträge sind ursprünglich getrennt voneinander eingereicht worden, aber sie haben doch etwas miteinander zu tun. Im Absatz 4 ist vorgesehen, den Nichtvollzug einer Wegweisungsverfügung gleichsam damit zu ahnden, dass die Nichtweggewiesenen zahlenmässig an das kantonale Kontingent der ausländischen Arbeitskräfte angerechnet werden. Wir sind hier mit dem Bundesrat der Meinung, dass das Asylverfahren prinzipiell nicht mit der Gastarbeiterpolitik verquickt werden soll; oder wenn dies schon geschieht, dann müssten Asylbewerber auch das Recht haben, vom ersten Tag an zu arbeiten.

Nun kann man gewiss einiges Verständnis für die Absicht aufbringen, die Durchsetzung beschlossener Massnahmen mit einer solchen Bestimmung, wie sie der Absatz 4 beabsichtigt, besser zu gewährleisten. Man muss sich aber im klaren sein, dass einer solchen Regelung eventuell dann auch überstürzte Entscheide und entsprechende Härtefälle folgen. Darum sollte man um so mehr grösstes Interesse daran haben zu wissen, was die Entscheidungen bewirken. Damit wird dann eben der Minderheitsantrag Günter um so wichtiger.

Der Antrag für einen ergänzenden Absatz 3bis möchte den Bund verpflichten, durch stichprobenartige Nachkontrollen die getroffenen Entscheide zu evaluieren. Hier geht es um ein ganz wichtiges politisches Prinzip, dem grundsätzlich nachgelebt werden sollte: Immer, wenn man Entscheidungen trifft, muss man auch die Verantwortung für diese Entscheide tragen. Dies aber kann man nur, wenn man sich über die Folgen des Handelns später Rechenschaft gibt. Der zweite Punkt: Immer, wenn man Entscheidungen fällt, muss man anschliessend ja auch Erfahrungen sammeln können, wie es Herr Günter bereits erwähnt hat.

Nur wenn wir Erfahrungen sammeln, können wir aus unseren Entscheiden etwas lernen, wir können sie nachher ändern oder zumindest modifizieren.

Ich empfehle Ihnen daher im Namen der grünen Fraktion, dass Sie den Minderheitsantrag Pidoux ablehnen. Wenn Sie sich mit dieser Ablehnung nicht befreunden können, müssten Sie wirklich konsequent sein und sich sagen: Wenn wir schon diese härtere Formulierung wollen, müssen wir nachher um so mehr auch die Kontrolle befürworten.

Ich empfehle Ihnen daher, auch den Minderheitsantrag Günter zu unterstützen.

Mühlemann, Berichterstatter: Herr Schmid probiert hier eine Verquickung von zwei Anträgen, die in diesem Ausmass nicht statthaft ist. Es geht Herrn Günter klar um eine Nachprüfung des Schicksals der Weggewiesenen im Ausland, also dort, wo sie zum Schluss hingewiesen werden. Das hat mit der allgemeinen Kontrolle und dem, was Herr Pidoux will, nichts zu tun. Wir sollten hier sehr sauber unterscheiden. Der Versuch, über den Antrag Pidoux den Antrag Günter zu retten – Herr Schmid –, ist eine politische Schlaumeierei.

Frau Nabholz: Ich bin etwas erstaunt über das Votum des Vertreters der grünen Fraktion. Wir haben den Antrag Pidoux noch nicht einmal begründet erhalten, und er nimmt bereits dazu Stellung. Ich nutze die Gelegenheit und empfehle Ihnen, den bereits begründeten Antrag Günter abzulehnen. Es ist von Vertrauen, von Verantwortung, von Erfahrung sammeln die Rede. Lesen Sie Absatz 1 von Artikel 18. Dort werden ganz klar die Prüfungen, die im Vorfeld eines Wegweisungsentscheids zu treffen sind, genannt, und dort ist präventiv die Verantwortung wahrzunehmen und die Erfahrung einzubringen, wenn es um Wegweisungsentscheide geht. Es geht nicht an, hinterher etwas so quasi nachzuprüfen, was dann gleichwohl nicht mehr sanktioniert werden kann, wenn festgestellt würde, dass ein Fehlentscheid getroffen worden ist.

Bundespräsident Koller: Der Antrag von Nationalrat Günter weckt Bedenken in mancherlei Hinsicht. Einmal persönlichkeitsrechtlicher Natur. Die Nachkontrolle wäre schon aus persönlichkeitsrechtlichen Überlegungen nur dort zulässig, wo der Betreffende damit einverstanden ist. Es ergeben sich aber auch völkerrechtliche und ausserpolitische Bedenken gegenüber solchen Nachforschungen im Ausland. Kommt dazu – wie bereits ausgeführt worden ist –, dass uns schlicht die personellen Voraussetzungen fehlen, um all die Entscheide im Ausland, wenn auch nur stichprobenweise, überprüfen zu können.

Was wir tun können und wollen, haben wir im geltenden Recht aber bereits geregelt, nämlich in Artikel 21b, in dem die sogenannte Rückkehrhilfe geregelt ist und wo in Absatz 2 festgehalten ist: «... er kann weitere Rückkehrhilfen, namentlich in Form von Beratung, gewähren.» Diese Möglichkeit nutzen wir schon heute. Wir werden in dieser Aufgabe übrigens durch die Hilfswerke unterstützt, und damit muss es aus den genannten Bedenken sein Bewenden haben.

Der Antrag von Herrn Günter ist daher abzulehnen.

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

Günter: Frau Nabholz hat es ganz klar gesagt: Das eine ist eine Prüfung im Vorfeld – d. h. wir diskutieren, wie es sein könnte –, und das andere ist die Prüfung, wie es war. Sie haben allerdings recht, Frau Nabholz: Dem Einzelfall nützt es nicht mehr viel; aber für alle anderen, die aus demselben Land kommen und in derselben Situation sind, ist es lebenswichtig, dass man Erfahrungen – vielleicht auf Kosten dieses einen – sammelt. Da kann man doch nicht kommen und sagen: Da es diesem einen nicht mehr nützt, wollen wir davon nichts wissen!

Was Sie zitiert haben, Herr Bundespräsident, betrifft die Möglichkeit, einem Gesuchsteller, der in sein Land zurückgeht, mit Rat und allenfalls Geld zu helfen. Das andere, was meine Fraktion will, ist eine saubere, wissenschaftlich klare Evaluation der Entscheide. Für mich ist schlicht unverständlich, warum man sich dagegen wehrt – wo es doch das einzige Mittel ist, um die Diskussion zu entschärfen.

Auch von seiten der Verwaltung ist es nicht immer akzeptiert worden, wenn jemand kam und voraussagte, dem Zurückgeschickten werde es nicht gut gehen. Das ist die andere Seite des Problems: dass man stipulieren muss, dass unter diesen Umständen ein Verfahren in Gang kommen sollte, wonach man im Zweifelsfall nachschaut, wie es dem ehemaligen Flüchtling geht. Das ist ein objektives, einwandfreies Verhalten, und das dürfen wir uns in dieser heiklen Frage sicher leisten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	93 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	40 Stimmen

Abs. 4 – Al. 4

M. Pidoux, porte-parole de la minorité: La fin de la procédure d'asile est la plus délicate lorsque l'asile a été refusé. L'expulsion, c'est le sale travail que la Confédération laisse faire aux cantons. Ma proposition n'est pas une disposition punitive contre les cantons qui refuseraient d'exécuter les instructions de Berne; la présenter ainsi serait une caricature. Supposons un canton qui a reçu l'ordre de la Confédération de renvoyer M. X dans son pays et qui trouve cet ordre inadéquat. Sans que M. X disparaisse dans la nature, sans que, je cite, «aucun motif ne s'y oppose», comme dit le texte de la proposition, le canton en cause peut décider de conserver cet étranger sur son territoire en raison des motifs qui lui paraissent opportuns.

On ne se trouve pas ici dans un des cas de rigueur (Härtefälle) visés à l'article premier de la loi, comme le supposait il y a un instant par erreur M. Schmid. Certains cantons font un tel choix – je le respecte. Mais on ne peut avoir une certaine liberté sans endosser une certaine responsabilité. Le canton qui désire garder un tel étranger doit l'imputer sur son contingent de main-d'oeuvre étrangère.

En commission, M. le conseiller fédéral Koller a déclaré que le prix du choix cantonal tel que nous vous le proposons était efficace. Mais notre conseiller fédéral ne pouvait se résoudre à faire violence à certains cantons. C'est donc un pur problème politique que nous vous posons. C'est un magistrat cantonal qui ose affirmer qu'un canton ne peut avoir à la fois le beurre et l'argent du beurre. On ne peut refuser d'exécuter une décision fédérale d'expulsion et obtenir en même temps une unité de travail supplémentaire.

La proposition d'une forte minorité de la commission est équitable et nous paraît raisonnable. C'est pourquoi nous vous invitons à la soutenir.

Ruf: Ich beantrage Ihnen, den neuen Absatz 4 von Artikel 18, wie er von der Minderheit Pidoux vorgeschlagen wird, noch zu ergänzen. Den Hintergrund dieses neuen Absatzes bildet die bedenkliche Tatsache, dass in den vergangenen Jahren verschiedene Kantone die Asylpolitik des Bundes teilweise systematisch unterlaufen haben, indem Wegweisungsverfügungen nicht vollzogen wurden. Man masste sich z. B. in Bern, Genf und anderswo an, die nach seriösen, eingehenden Recherchen der Bundesbehörden getroffenen negativen Asylentscheide in Zweifel zu ziehen – meist unter dem Druck sogenannter humanitärer Organisationen, ja sogar als Folge illegaler Versteckaktionen, aufgrund von Medienkampagnen usw. Dadurch wurde die bundesrätliche Politik im Bereich des Vollzugs vielfach zu einer reinen Farce degradiert!

Weigert sich also ein Kanton, seine verfassungs- und gesetzesmässige Wegweisungspflicht im Falle negativer Asylentscheide zu erfüllen, so soll er richtigerweise für die fehlende Bundestreue in gewissem Sinne bestraft werden. Der Vorschlag der Minderheit Pidoux geht uns allerdings zu wenig weit. Finanzielle Konsequenzen treffen einen Kanton sicherlich etwas härter.

Ich beantrage Ihnen deshalb die Ergänzung, dass den Kantonen die für nicht weggewiesene Gesuchsteller entstandenen Fürsorgeauslagen vom Bund nicht vergütet werden sollen, und ersuche Sie um Zustimmung.

Frau Eppenberger Susi: Ich bitte Sie, den Antrag Pidoux zu unterstützen.

In der Bevölkerung herrscht verständlicherweise Unmut darüber, dass rechtskräftige Wegweisungen von gewissen Kantonen nicht vollzogen werden. Es ist aber absolut nötig, dass weggewiesene Asylbewerber konsequent ausgeschafft werden, denn konsequente Ausschaffung wirkt längerfristig abschreckend für unechte Asylanten, und das wollen wir ja mit dieser Vorlage erreichen.

Solange abgewiesene Asylbewerber als dringend benötigte Arbeitskräfte mit dem Segen eines Kantons weiterarbeiten dürfen – zugegebenermassen auch zum Segen der Wirtschaft –, ist jeder Arbeitsuchende aus irgendeinem Land dumm, wenn er nicht den Weg über ein Asylgesuch sucht, um ins gelobte Land, d. h. in den gelobten Kanton, zu gelangen. Denn auch in dieser Beziehung funktioniert ja das Buschtelefon bestens. Nicht umsonst weigern sich Asylanten sogar, gewissen Kantonen zugewiesen zu werden. Man will nach Genf, man will nicht nach Innerrhoden. Ich muss zugeben, ich möchte im Moment als Frau auch nicht unbedingt in diesen mir so sympathischen, schönen Kanton.

Aber Spass beiseite! Es geht ja nicht darum, dass wir die Kantone bestrafen wollen. Wir überlassen ihnen die Wahl, ob sie mehr Asylanten oder mehr Fremdarbeiter beschäftigen wollen und können. Es ist für den Bundesgesetzgeber unwürdig, wenn er toleriert, dass einzelne Kantone mit einer Fünfer- und Weggli-Politik dem Bund und den andern Kantonen in den Rücken schießen. Vor allem wird auch unsere Stabilisierungspolitik, die nicht einfach ist – Sie haben Herrn Ruf vorhin gehört –, ständig unterlaufen.

Ich bitte Sie also im Namen der Minderheit und auch im Namen der freisinnigen Fraktion, diesen Antrag zu unterstützen.

Wanner: Sie haben gestern einen Antrag Günter abgelehnt, zu Recht, wie mir scheint. Herr Günter wollte die ganze Asylpolitik in die Hände des Bundes legen. Ich bin der Auffassung, dass nach wie vor die Kantone die Verantwortung zu übernehmen haben.

Der Antrag, wie ihn Kollege Pidoux präsentiert, geht in die richtige Richtung. Die Kantone haben nach dem Konzept des Bundesrates und wohl auch jenem des Parlamentes auch künftig Verantwortung in der Asylpolitik zu tragen.

Nun, wie ist die heutige Situation? Einzelne Kantone vollziehen diese Verfügungen, andere weniger. Nun ist es nichts anderes als recht und billig, dass jene Kantone, die diese Verfügungen nicht oder nur teilweise vollziehen, gewisse Sanktionen zu gewärtigen haben.

Herr Pidoux verlangt nun, dass die nicht weggewiesenen Asylbewerber den kantonalen Kontingenten für die Saisoniers oder die ausländischen Arbeitskräfte angerechnet werden. Ich finde das völlig richtig, auch aus einem anderen Grund. Wenn der Antrag Pidoux abgelehnt wird, gefährden Sie langfristig die Stabilisierungspolitik des Bundesrates. Nun kann man sagen, zum heutigen Zeitpunkt sei das nicht so gravierend. Dem ist zuzustimmen. Aber unter anderen konjunkturellen Voraussetzungen werden Sie oder wir grosse Schwierigkeiten haben, wenn diese Entscheide durch die Kantone nicht vollzogen werden.

Der Antrag Ruf ist abzulehnen. Er geht ganz eindeutig zu weit. Dem Antrag Pidoux ist zuzustimmen, weil er ein Problem lösen hilft, das sich – heute zwar weniger als morgen – in aller Schärfe stellen könnte.

M. Eggly: J'interviens à propos de la proposition de notre collègue Pidoux. Dans notre vie confédérale, on part de l'idée que les cantons appliquent les lois fédérales. Je tiens à dire ici, en tant que député du canton de Genève, que ce dernier applique les lois fédérales comme les autres cantons et que nous n'avons pas – parce que nous serions un «charmant canton», Madame Eppenberger Suzi – à considérer qu'il faut nous mettre sous tutelle parce que nous serions moins loyaux que les autres. Je souligne pour nos collègues radicaux – M. Pidoux ayant laissé entendre lors d'un congrès du Parti radical suisse que certains cantons, en matière d'asile, seraient moins sérieux que d'autres – que ce n'est absolument pas le cas en ce qui concerne le canton de Genève. D'ailleurs, le Conseil d'Etat genevois a eu l'occasion de répondre à M. Pidoux, chiffres à l'appui, que le canton de Genève appliquait parfaitement la loi, qu'il renvoyait autant que les autres, qu'il prenait ses responsabilités – et Dieu sait si elles sont lourdes en cette matière – et il a mis M. Pidoux et ceux qui partageaient son avis au défi de citer un seul cas où Genève n'aurait pas appliqué la loi fédérale. Par conséquent, je refuse une telle proposition anti-Genève; nous n'en avons pas besoin.

Si vous le permettez, je reviendrai au général. Monsieur Pidoux, je crois qu'en présentant un amendement pareil, vous affaiblissez à la fois le fédéralisme et la confiance dans le droit fédéral: la confiance dans le droit fédéral, parce que lorsqu'une loi est posée, lorsqu'une norme a été dictée et votée par notre Parlement, on doit partir justement de l'idée qu'il y a force de loi et que c'est appliqué; le fédéralisme, parce qu'il va de soi que les autorités cantonales – et vous en êtes une éminente, Monsieur Pidoux – appliquent le droit fédéral. Si nous mettons cela dans la loi, imaginez les pressions, notamment des organisations humanitaires chargées des réfugiés, pour que, précisément, les cantons imputent des requérants d'asile sur le contingent. Les pressions seront décuplées et vous verrez évidemment alors ces organisations humanitaires et divers milieux forcer quasiment les cantons à procéder de la sorte, en s'appuyant sur la loi. Je vous demande alors ce que feront ces cantons lorsque les contingents de main-d'oeuvre seront épuisés et que, économiquement, ils seront de ce fait étranglés. Que feront-ils avec les requérants qui seront encore là, qui se presseront à la porte et qui réclameront, eux aussi, le droit d'être considérés comme des travailleurs étrangers?

Dans toute cette affaire de l'asile, on a justement voulu distinguer le problème de l'asile et des requérants de celui de la main-d'oeuvre étrangère. Les besoins économiques des cantons, les besoins de l'économie ne sont pas faits pour être satisfaits par le biais de la loi sur l'asile. Ce sont deux choses totalement différentes et cette proposition tend à créer encore une confusion.

Monsieur Pidoux, vous en avez parfaitement le droit, c'est d'ailleurs fort intéressant d'être jacobin dans votre canton, mais nous attendions que vous soyez fédéraliste à Berne. Le principe de confiance fédérale doit passer avant le principe d'autorité. La Confédération n'est pas le bailli fédéral transformé en «père fouettard» vis-à-vis des cantons.

Je vous invite fermement à repousser cette proposition, qu'aucun canton de notre Confédération ne mérite. Si la vie confédérale est faite de signes politiques, ne donnons pas ce signe politique qui serait véritablement une indication négative.

Hänggi: Ich bitte Sie, auch im Namen der Mehrheit der CVP-Fraktion, den Minderheitsantrag Pidoux sowie den Antrag von Herrn Ruf abzulehnen. Diese Anträge lehne ich deshalb ab, weil ich schwerste Bedenken rechtsstaatlicher Natur gegen diese Minderheitsanträge habe.

Herr Pidoux hat zwar probiert, den Strafcharakter gegenüber den Kantonen zu relativieren, aber in der Praxis – auch aus den Voten der nachfolgenden Sprecher war das herauszuhören – sollte diese Bestimmung als Strafe wirken. Das ist es aber nicht. Es ist vielmehr eigentlich eine Belohnung von Kantonen, die den Vollzug nicht durchsetzen. Man muss sich einmal vorstellen: Da kommt ein Asylbewerber mit dem ganzen Verfahren. Er nutzt sämtliche Beschwerdeinstanzen aus, wird am Schluss als Nichtasylant deklariert und kommt über diese Hintertüre eben zu dieser Arbeitsbewilligung.

Ueberhaupt ist ja das zentrale Problem dieser Asylgesetzgebung der Vollzug. Dieser ist auch der schwierigste Teil dieses ganzen Asylgesetzes. Wenn wir aber beim Vollzug Hintertüren aufmachen, frage ich mich, was diese Asylgesetzrevision eigentlich soll.

Es ist also eher eine Belohnung der nachlässigen Kantone, und es ist auch eine Bestrafung derjenigen Länder, von denen wir bisher traditionell diese Arbeitskontingente erhalten haben. Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag Pidoux abzulehnen.

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

M. Pidoux, porte-parole de la minorité: L'«hyperréaction» de notre charmant collègue, M. Eggly de Genève, «who overreacted» comme on dit en anglais, montre combien ma proposition met le doigt sur un vrai problème.

M. Ducret, rapporteur: Ma tâche sera relativement aisée après les fortes paroles de M. Eggly et les explications tout à fait perti-

nentes de M. Hänggi. La proposition de la minorité Pidoux part du constat qu'un certain nombre de cantons n'exécute pas les décisions de renvoi prises par la Confédération. A l'appui de cette proposition, aucune statistique, aucun élément qui nous permette de préciser l'importance, le nombre de ces décisions qui ne seraient pas respectées. On a parlé du canton de Genève. Je crois savoir – c'est ce qui nous avait été indiqué en commission par le président de la Confédération – que d'autres cantons sont visés et pas particulièrement du côté de la Romandie.

La minorité Pidoux en conclut qu'une sanction est nécessaire et que le meilleur moyen de forcer les cantons récalcitrants consiste, quoiqu'en dise son auteur, à les punir en prélevant une unité sur le contingent de main-d'oeuvre étrangère qui leur est attribué annuellement. Pour la minorité, cette compensation aurait également pour effet d'éviter qu'un canton puisse par ce biais obtenir des unités de travailleurs étrangers supplémentaires.

De l'avis de la majorité de la commission, cette proposition est tout à fait inacceptable. Elle tend à donner une certaine légitimité à de telles décisions. Le droit fédéral s'applique à tous, M. Eggly l'a répété tout à l'heure, y compris aux cantons – d'abord aux cantons et à leurs gouvernements devrais-je dire! – et il n'existe aucune raison sérieuse d'absoudre, voire d'encourager, comme le disait M. Hänggi, une semblable attitude par un escamotage de ce type. Ensuite, les cantons qui ont été amenés à prendre de pareilles décisions l'ont toujours fait pour des raisons humanitaires qui n'ont aucune parenté avec les critères économiques qui sont en cause dans l'attribution des contingents de main-d'oeuvre étrangère. On pourrait en effet très bien imaginer que le refus d'exécuter une telle décision de renvoi concerne un requérant qui est dans l'incapacité d'exercer une activité. Enfin, et ceci me paraît l'argument essentiel à opposer à la proposition de M. Pidoux, la nouvelle teneur de la loi n'exposera plus les cantons à une pareille tentation. Les quelques dossiers auxquels se réfère notre collègue concernaient en effet des requérants dont les cas n'avaient pas été tranchés après 6, 7 voire 8 ans passés dans notre pays. Or, l'article 17, alinéa 2 (nouveau), que nous venons de voter, permettra aux cantons de délivrer une autorisation de séjour aux requérants qui se trouvent dans cette situation après quatre ans de séjour dans notre pays.

Cela me permet de répondre à M. Wanner qui s'inquiétait de la stabilisation de la population étrangère et qui aurait dû intervenir lorsque nous avons voté l'article 17, car c'est cette disposition qui permettra de régulariser la situation des cas anciens et qui, le cas échéant, pourrait mettre en cause l'équilibre de la population étrangère dans notre pays. Ne l'ayant pas fait et le principe étant admis, la proposition de la minorité Pidoux n'a plus sa raison d'être. C'est pourquoi, au nom de la commission, je vous invite à la rejeter.

Mühlemann, Berichterstatter: Es besteht kein Zweifel darüber, dass der Vollzug in der Asylpolitik Schwierigkeiten bereitet und sehr oft ein Aergernis bedeutet. Es besteht auch kein Zweifel, dass die Kantone diese Vollzugspraxis unterschiedlich handhaben. Der Bundesrat hat aber wohlweislich keine Liste der Bundestreue der Kantone aufgestellt. Wir haben sie auch nicht verlangt in der Kommission; wir haben auch nicht, Herr Eggly, über das Wohlverhalten des Kantons Genf gesprochen, obwohl ich sagen könnte, dass hier der Kanton Thurgau ganz zuoberst stehen würde.

Gesamthaft gesehen muss ich Sie davor warnen, dieses heisse Problem allzu sehr hochzuspielen, weil es in eine neue, erhitzte psychologische Situation hineinführt. Wenn wir Kantone zu verdächtigen beginnen, könnte dies schlussendlich das föderalistische Gleichgewicht unseres Staats beeinträchtigen.

Es ist verständlich, dass man nach Sanktionen ruft, aber wir müssen bei der Akzeptanz des föderalistischen Prinzips hinnehmen, dass der Kanton seine Hoheitsrechte wahrnimmt und eben Dienst nach eidgenössischer Vorschrift macht, nach seiner Art und Weise, wie er politisiert. In dieser Beziehung hat die Kommissionsmehrheit den Antrag von Herrn Pidoux nicht unterstützen können.

Der Antrag von Herrn Ruf geht natürlich noch weiter. Es handelt sich hier sogar um eine Bestrafung im Bereiche des Finanziellen, was ja die Kantone sehr empfindlich treffen würde. Die Kantone würden wohl sehr sauer reagieren, wenn der alte eidgenössische Landvogt wieder auftreten würde. In dieser Beziehung ist es wahrscheinlich doch vernünftig, dass man den Antrag Pidoux ablehnt. Ich persönlich habe ihm zugestimmt, weil ein so senkrechter Föderalist wie der Waadtländer Regierungsrat Pidoux diesen Antrag gestellt hat. Offenbar kennt er die Sache aus der Nähe und hat aus Gründen, die allen verständlich sind, diesen Antrag gestellt. Aber im Namen der Kommission muss ich Sie bitten, beide Anträge (Pidoux und Ruf) abzulehnen.

Bundespräsident Koller: Auch ich möchte nicht verhehlen, dass es in der Vergangenheit beim Vollzug von Wegweisungsverfügungen in einzelnen Kantonen gehapert hat. Dabei darf ich immerhin unsere Romands beruhigen; es gehören zu diesen gewissen Kantonen eindeutig auch deutschschweizerische. Von daher ist an sich die Idee von Herrn Pidoux verständlich, dass er sagt, wenn es mit dem Vollzug derart hapert, sei es richtig, dafür eine Sanktion vorzusehen.

Der Bundesrat ist aber der Meinung, dass das nicht der richtige Weg ist. Ein Grund nämlich, weshalb es bisher mit dem Vollzug nicht in allen Kantonen zum besten bestellt war, waren eindeutig auch bestehende Rechtsunklarheiten. Verschiedene Regierungsräte haben sich auf Interpretationen des Rechts berufen, die ihnen beim Vollzug von Wegweisungsverfügungen des Bundes noch mehr Ermessen eingeräumt haben; teilweise wurde sogar unter Berufung auf Rechtsgutachten geltend gemacht, die Kantone hätten sogar das Recht, Wegweisungsverfügungen noch einmal zu erlassen.

Hier nun setzt der Bundesrat an, indem er alle bisher bestehenden Rechtsunklarheiten ausräumt und in den Artikeln 17, 17a und 18 Absatz 2 vollständige Rechtsklarheit schafft und klarmacht, dass die Kantone auf diesem Gebiet grundsätzlich kein Ermessen mehr haben, sondern die Wegweisungsverfügungen des Bundes zu vollziehen haben.

Der Vorschlag von Nationalrat Pidoux weckt aber auch in anderer Hinsicht Bedenken. Die Anwendung seiner Sanktion würde nämlich voraussetzen, dass der Bund überhaupt exakte Kenntnisse darüber hätte, welche Kantone in wie vielen Fällen vollzugsunwillig sind. Diese Klarheit haben wir beim Bund gar nicht, denn eine beträchtliche Zahl der Asylbewerber taucht bekanntlich unter, nachdem sie die Wegweisungsverfügung erhalten haben. Wir wissen gar nicht, wo sie sich aufhalten, ob sie beispielsweise weiter in der Schweiz Schwarzarbeit leisten oder ob sie ins Ausland gegangen sind und dort wiederum ein Asylgesuch gestellt haben. Wenn wir aber die Zahl derjenigen, bei denen die Wegweisungsverfügungen nicht vollzogen worden sind, nicht kennen, würde eine Sanktion, wie sie Herr Nationalrat Pidoux vorschlägt, praktisch doch weitgehend zur Willkür. Es kommt noch dazu, dass sie sich natürlich auch nicht mit der Arbeitsmarktpolitik unseres Landes verträgt.

Aus all diesen Gründen ist der Bundesrat überzeugt, dass wir durch die Schaffung der Rechtsklarheit die nötigen Voraussetzungen für einen konsequenteren Vollzug in den Kantonen geschaffen und dass wir daher guten Grund haben, uns auch hier künftig auf die Bundestreue zu verlassen.

Noch ein Wort zum Antrag von Herrn Ruf. Herr Ruf möchte dem Antrag von Herrn Pidoux beifügen, dass den Kantonen Fürsorgekosten vom Moment der Ausweisungsverfügung an nicht mehr vergütet werden. Das, Herr Ruf, ist bereits geltendes Recht. Artikel 20 Absatz 1 hält ganz klar fest, dass der Bund den Kantonen Fürsorgeauslagen nur bis längstens an dem Tag leistet, an dem die Wegweisung zu vollziehen ist. Insofern ist Ihr Antrag überflüssig.

Aus diesen Gründen möchte ich Sie bitten, beide Anträge abzulehnen.

Ruf: Nur eine Bemerkung zur Präzisierung des Inhalts meines Antrages. Ich meine natürlich sämtliche Fürsorgeauslagen, die dem Kanton während des gesamten Asylverfahrens für den nicht weggewiesenen Gesuchsteller entstanden sind,

und nicht erst jene vom Moment der Wegweisungsverfügung an. Diese Summe trifft natürlich einen Kanton wesentlich härter als nur die bescheidene, die nach der Wegweisungsverfügung anfällt.

Bundespräsident **Koller**: Auch dieser Vorschlag scheitert natürlich wiederum an der fehlenden Praktikabilität, weil wir beim Bund gar nicht genau wissen, in wie vielen Fällen die Kantone zu Unrecht nicht vollziehen.

Abstimmung – Vote

<i>Eventuell – A titre préliminaire</i>	
Für den Antrag der Minderheit	63 Stimmen
Für den Antrag Ruf	3 Stimmen
<i>Definitiv – Définitivement</i>	
Für den Antrag der Mehrheit	99 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	42 Stimmen

Begrüssung – Bienvenue

Le président: Je salue à la tribune des invités les membres de la Commission de gestion du Grand Conseil zurichois qui ont tenu à assister à nos délibérations. Je leur souhaite un excellent séjour à Berne. (*Applaudissements*)

Art. 18a
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Müller-Wiliberg
Entzieht sich der abgewiesene Gesuchsteller durch Verheimlichung seines Aufenthaltsortes dem Vollzug, veranlasst das Bundesamt seine polizeiliche Ausschreibung.

Art. 18a
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Müller-Wiliberg
Si le requérant se soustrait à l'exécution du renvoi en dissimulant son lieu de séjour, l'office fédéral ordonne son inscription au Moniteur suisse de police.

Müller-Wiliberg: Hier nehme ich den Antrag der ständerätlichen Kommission auf, die diesen Beschluss mit 8 zu 4 Stimmen gefasst hat.
Nach diesem Antrag hat das Bundesamt den zwingenden Auftrag, einen abgewiesenen Gesuchsteller, der durch Verheimlichung seines Aufenthaltsortes den Vollzug seiner Ausweisung verunmöglicht, polizeilich auszuschreiben. Zu einem glaubwürdigen und effizienten Asylverfahren gehört auch der konsequente Vollzug rechtskräftig verfügter Wegweisungen. Wir alle wissen, dass diesbezüglich in einigen Kantonen ein eigentliches Malaise besteht.
Gemäss vorhin beschlossenen Artikel 18 Absatz 2 werden auch künftig die Kantone verpflichtet, Wegweisungsverfügungen zu vollziehen. Diese Bestimmung kommt aber nur zum Tragen, wenn dem Untertauchen ein Hindernis in den Weg gestellt wird. Bis jetzt war es doch so, dass viele Untergetauchte in einem andern Kanton ein Zweitasyugesuch stellten oder illegal eine Arbeit aufnehmen. Solche Missbräuche müssen möglichst effizient bekämpft werden.
Deshalb meinen wir, dass eine zwingende Ausschreibung im automatisierten Personenfahndungsregister des Bundesamtes für Polizeiwesen vorgesehen werden muss. Eine Ausschreibung über Ripol ist gesamtschweizerisch und würde einen hohen Aktualisierungsgrad auslösen. Dadurch wird ein effizienter Vollzug der Ausweisung rechtskräftig abgewiesener Asylgesuchsteller namhaft unterstützt, sind doch alle kantona-

len Polizeikommandos und alle Grenzkontrollstellen mit Ripol ausgerüstet.
Wir meinen, dass es durchaus gerechtfertigt ist, einen Asylsuchenden, der sich durch Untertauchen der Wegweisung entzieht, zwingend auszuschreiben. Bei der bisherigen Praxis wusste ein Grossteil der abgewiesenen Gesuchsteller sich durch Untertauchen der Ausschaffung zu entziehen. Das ist sicher kein befriedigender Zustand. Hier muss Abhilfe geschaffen werden. Auch bei Weggewiesenen sollen gleiche Pflichten für alle gelten.
Wir bitten Sie deshalb, meinen Antrag zu unterstützen.

M. Ducret, rapporteur: La proposition de M. Müller-Wiliberg n'ayant pas été discutée par la commission, je ne pourrai qu'exprimer mon avis personnel. Mais, si je lis le message du Conseil fédéral à propos de l'article 18a, il est précisé «qu'à diverses reprises au cours des dernières années les requérants d'asile déboutés ont cherché à se soustraire à un rapatriement ou à un refoulement dans un pays tiers, en disparaissant. Dans ce cas, l'inscription au Moniteur suisse de la police s'impose, le comportement de l'étranger correspondant à une infraction sanctionnée par l'article 23 de la loi». Par conséquent, si cette inscription s'impose, la proposition de M. Müller-Wiliberg s'impose également. Comme c'est une des seules divergences entre la commission du Conseil national et la commission du Conseil des Etats, je vous invite personnellement à soutenir cette proposition.

Mühlemann, Berichterstatter: Es geht hier wieder einmal um die Diskussion, ob eine Kann- oder eine Muss-Formel richtig ist. Wir haben diesen Fall, Herr Müller, in unserer Kommission nicht besprechen können. Wir stellen aber fest, dass sie auf dem Ergebnis der ständerätlichen Kommission fussen. Wir können persönlich Ihrem Antrag zustimmen in der Meinung, dass wir nicht unnötig Differenzen zum Ständerat schaffen sollten.

Bundespräsident **Koller**: Ich gebe zu, Herr Nationalrat Müller-Wiliberg, die Differenz zwischen Ihnen und dem Bundesrat ist minim. Auch wir gedenken, in der Regel solche Ausschreibungen vorzunehmen. Wir haben aber trotzdem die Kann-Formel vorgeschlagen, weil wir nicht durch die Ausschreibung in gewissen Grenzfällen sogenannte subjektive Nachfluchtgründe schaffen wollen, denn es ist eben in Ausnahmefällen denkbar, dass die Behörden des Herkunftsstaates erst durch die Ausschreibung auf einen solchen Asylgesuchsteller aufmerksam werden. Dann könnte die Ausschreibung die fatale Wirkung haben, dass wir gerade wegen der Ausschreibung diesen Mann nachher nicht in sein Herkunftsland ausweisen können. Nur wegen diesen zugegebenerweise sehr wenigen Fällen haben wir die Kann-Vorschrift vorgeschlagen. Aber wir werden selbstverständlich als Regelfall die Ausschreibung vornehmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	51 Stimmen
Für den Antrag Müller-Wiliberg	50 Stimmen

Art. 18b – 18e, 19, 19a, 20
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 20a
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Ruf
Abs. 3
Die Unterstützung erfolgt ausschliesslich in Form von Sachleistungen sowie Gutscheinen für die persönlichen Bedürfnisse.

Art. 20a

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Ruf***Al. 3**

L'assistance consiste uniquement en prestations en nature et en bons destinés à la satisfaction des besoins personnels.

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2**Angenommen – Adopté****Abs. 3 – Al. 3**

Ruf: Artikel 20a regelt die für Asylbewerber durch die Kantone zu leistende Fürsorge, wobei Absatz 3 bestimmt, die Unterstützung solle nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen ausgerichtet werden. In der Praxis gibt es trotzdem immer noch viele Fälle, in denen, mindestens teilweise, Bargeld abgegeben wird. Ich beantrage Ihnen daher die Bestimmung, dass die Unterstützung ausschliesslich in Form von Sachleistungen sowie von Gutscheinen für die persönlichen Bedürfnisse zu erfolgen habe. Zu den persönlichen Bedürfnissen gehören sicherlich auch bescheidene Konsumgüter wie Zigaretten usw. Dieser Antrag ist auf die zahlreichen Missbräuche mit Fürsorgegeldern, wie sie seit Jahren immer wieder festgestellt werden müssen, zurückzuführen.

Erstens steht bereits seit längerem fest, spätestens seit dem berühmten, damals vertraulichen Bericht der Bundesanwaltschaft über die Missbräuche in der Asylpolitik aus dem Jahre 1984, dass es Asylbewerbern möglich gemacht wurde, ohne eigene Arbeitsleistung beispielsweise Familienangehörige nachreisen zu lassen, mit den erhaltenen Fürsorgegeldern notabene, wodurch wir noch mehr unechte Flüchtlinge aufnehmen und unterhalten müssen. Es entstand also ein eigentlicher Schneeballeffekt, der behördlicherseits unverkennbar in verschiedenen Stellungnahmen 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 erwähnten Bericht der Bundesanwaltschaft nochmals, in dem im Kapitel Tamlil unter anderem geschrieben steht: «Die durch die Fürsorgebehörden ausbezahlten Unterstützungsbeiträge sind sodann derartig 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 nur 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 wirklich nicht! Letztlich werden auf die gleiche Art natürlich auch politische Tätigkeiten ganz verschiedener Natur im In- und Ausland direkt und indirekt finanziert.

Es war dies ein Zitat aus dem Jahre 1984. Dass sich die Situation seither überhaupt nicht gebessert hat, im Gegenteil, belegt unter anderem eine bemerkenswerte Broschüre des «Trumpf Buurs» – Sie kennen die Vereinigung, hinter der vor allem bürgerliche Kreise stehen – aus dem März 1989 unter dem Titel «Asylpolitik am Scheideweg». Darin wird detailliert unter anderem aufgezeigt, wie sich die Kommunistische Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) systematisch des largen Asylrechts in der Schweiz bedient, um ihre politischen und kriminellen Aktivitäten zu entfalten und grossenteils zu finanzieren.

Lassen Sie mich anhand dieses Falls verdeutlichen, wie begründet mein Antrag ist. Auf Seite 21 dieser Broschüre des «Trumpf Buurs» steht unter dem Titel «Die Türken-Händler»: «Insgesamt betrachtet, befindet sich der Menschenhandel mit türkischen Staatsangehörigen fest in den Händen der Arbeiterpartei Kurdistans (PKK). Die PKK ist eine orthodox kommunistische Partei, welche sich stark auf die Lehren von Lenin abstützt. Sie ist die mit Abstand aktivste und militanteste kurdische Organisation in Europa. Mit der Nationalen Befreiungs-

front Kurdistans (ERNK) verfügt sie über einen wirkungsvollen Propagandaapparat und mit der Befreiungseinheit Kurdistans (HRK) – Volksbefreiungsarmee Kurdistans (ARGK) – über einen militärischen Arm, welcher auch in Europa für terroristische Aktionen verantwortlich zeichnet. Der Kampf der PKK mit 'revolutionärer Gewalt' richtet sich nicht nur gegen die türkische Regierung, sondern im allgemeinen gegen den 'Imperialismus' und im besonderen gegen die Länder und Institutionen, welche die türkische Regierung unterstützen. Um ihre Ziele zu erreichen, schrecken die Vertreter der PKK nicht vor Morden zurück, selbst wenn es die eigenen Landsleute betrifft. Die in der Schweiz tätigen Kurdischen Organisationen gelten als die bestorganisierten in Europa. Die Hauptzentrale der Schweiz befindet sich beim kurdischen Arbeiterverein am Herengrabenweg 9 in Basel. Regionalbüros, die die Befehle von Basel erhalten und ausführen, gibt es z. B. in Zürich, Delsberg, Olten, Genf, Bellinzona und Lausanne.» Soweit dieses erste Zitat, was den Charakter und die Tätigkeit der PKK betrifft.

Zur Finanzierung steht auf Seite 23 der «Trumpf Buur»-Broschüre unter dem Titel «Die Ausbeutung – Sozialgelder»: «Jedes PKK-Mitglied – das sind formell fast alle kurdischen Asylanter – muss zwischen 20 und 60 Prozent seines Sozialgeldes, das es von den schweizerischen staatlichen Stellen erhält, den 'Kampfkassen' der PKK zuführen. So ist es der PKK in der Schweiz möglich, Beträge in Millionenhöhe einzutreiben. Eine minimale Hochrechnung: Angenommen ein Asylant erhält vom Fürsorgeamt den Betrag von 500 Franken im Monat (oft sind es mehr), dann muss er der Partei 25 Prozent abliefern. Dies ergibt einen Betrag von 1500 Franken im Jahr. Bei einer abgerundeten Zahl von 9000 türkischen Asylsuchenden im Jahre 1988 gibt das eine Jahressumme von rund 13 500 000 Franken in die Kasse der PKK. Für unwillige Asylanter unterhält jedes Regionalbüro nach Mafia-Art 'Schlägertrupps', die auf Befehl der Zentrale in Basel aktiv werden. Übliche Strafen sind dabei Drohungen und Prügel, in der Bundesrepublik Deutschland kam es schon zu Morden.»

Es sind dies Fakten, die der Bundesrat in Beantwortung einer Einfachen Anfrage unseres Kollegen Steffen vom 5. Oktober 1989 als im wesentlichen zutreffend bezeichnet hat. Die Konsequenz für den «Trumpf Buur», um den Missbrauch mit Fürsorgegeldern und Löhnen zu verhindern, ist unter anderem folgende: Er fordert den Bundesrat auf Seite 29 seiner Broschüre auf, zu prüfen, ob «nicht durch eine schweizweite Entziehung von Fürsorgebeiträgen auf besondere Konten und der Aushändigung 'intelligenter' Kreditkarten zu bewerkstelligen wäre, dem Menschenhandel die wirtschaftliche Grundlage zu entziehen». «Es wäre nach Ansicht des 'Trumpf Buurs' auch möglich, die Arbeitslöhne von Asylantern diesem Kreditkartensystem zu unterstellen», wird weiter ausgeführt.

Die Idee geht somit in die gleiche Richtung wie der Ihnen unterbreitete Antrag. Ich bitte Sie, diesen ernsthaften Bedenken Rechnung zu tragen und den Antrag nicht erneut, weil er aus der falschen Ecke kommt und weil Sie vielleicht etwas verärgert sind über unsere vielen Anträge – wir waren in der Kommission ja nicht vertreten –, einfach in Bausch und Bogen zu verurteilen, sondern doch den begründeten Hintergrund ernsthaft in Erwägung zu ziehen und dem Antrag zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: Je n'ai personnellement aucune expérience, aucune pratique en la matière; c'est la raison pour laquelle je préfère laisser le soin à M. Koller de répondre à M. Ruf, étant précisé que la commission n'a pas été amenée à se prononcer sur cette proposition.

Mühlemann, Berichterstatter: Herr Ruf, wir lehnen Ihren Antrag nicht ab, weil er aus der falschen Ecke kommt oder weil Sie zu einem Einzelproblem zu lange gesprochen haben, sondern weil wir einem Asylbewerber tatsächlich zugestehen müssen, dass er ein bisschen Bargeld haben muss. Er erhält täglich 4.50 Franken Sackgeld, und damit muss er kleine Obliegenheiten erfüllen, und das werden Sie ihm doch wohl zugestehen können.

Demzufolge bin ich der Ansicht, dass man den Antrag von Herrn Ruf ablehnen muss.

Bundespräsident **Koller**: Die Unterstützung der Asylgesuchsteller erfolgt schon nach heute geltendem Recht nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen sowie Gutscheinen für Sachleistungen. Der Unterschied zum Antrag von Herrn Ruf besteht also nur darin, dass er jetzt «nach Möglichkeit» durch «ausschliesslich» ersetzen möchte. Das ist aber ein nicht realisierbarer Vorschlag.

Wie Herr Mühlemann soeben ausgeführt hat, erhalten die Asylgesuchsteller pro Tag 4.50 Franken in bar. Leider werden da immer wieder irgendwelche legendären Beträge herumgeboten. Gültige Regel ist aber, dass Asylgesuchsteller 4.50 Franken pro Tag erhalten und alles andere normalerweise in Form von Sachleistungen. Mit diesen 4.50 Franken müssen sie ihre sämtlichen persönlichen Bedürfnisse befriedigen. Das ist offensichtlich ein angemessener Betrag.

Die problematischen Tatbestände, die Herr Nationalrat Ruf genannt hat, die wir selbstverständlich auch kennen, haben natürlich mit erwerbstätigen Asylbewerbern zu tun. Wir können natürlich nicht ausschliessen, dass erwerbstätige Asylbewerber einen Teil ihres Einkommens an Organisationen wie die PKK abliefern; wenn das unter Verletzung unseres Rechtsstaates erfolgt, greift selbstverständlich die Bundesanwaltschaft ein. Um solche Missbrauchstatbestände zu bekämpfen, sehen wir im neuen AVB ja nun klar vor, dass künftig Sicherheitsleistungen für Fürsorgekosten zu leisten sind. Mit der Möglichkeit, dass künftig ein Teil des Lohns von erwerbstätigen Asylgesuchstellern auf ein Konto des Kantons einbezahlt werden muss, worüber erst am Schluss des Verfahrens abgerechnet wird, werden Missbrauchstatbestände, wie sie Herr Nationalrat Ruf erwähnt hat, künftig viel weniger möglich sein.

Wenn man aber die Möglichkeit von Barauszahlungen ganz ausschliessen würde, wie das Herr Ruf tun will, würde man die verantwortlichen Fürsorgebehörden vor unlösbare Probleme stellen und auch einen ganz unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand verursachen.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, den Antrag von Herrn Ruf abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Ruf	Minderheit

Art. 20b

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Seiler Hanspeter, Bühler, Bürgi, Müller-Wiliberg)

Der Bund finanziert die Errichtung, den Erwerb, den Umbau oder die Einrichtung von Unterkünften und Aufnahmezentren, in denen die kantonalen Behörden Gesuchsteller unterbringen. Er kann bundeseigene Unterkünfte zur Verfügung stellen. Der Bundesrat regelt

Abs. 3, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Ruf

Abs. 2

Streichen

Art. 20b

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Seiler Hanspeter, Bühler, Bürgi, Müller-Wiliberg)

La Confédération finance la construction, l'acquisition, la transformation ou l'aménagement des logements et des centres d'accueil dans lesquels les autorités cantonales hébergent des requérants. Elle peut mettre à disposition des logements lui appartenant. Le Conseil fédéral fixe

Al. 3, 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Ruf

Al. 2

Biffer

Abs. 1, 3, 4 – Al. 1, 3, 4

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Seiler Hanspeter, Sprecher der Minderheit: Bei Artikel 20b Absatz 2 geht es um die Problematik der Finanzierung der Asylkosten. Wir meinen, dass es grundsätzlich Aufgabe des Bundes ist, Unterkünfte und Aufnahmezentren zu finanzieren. Der Bund vergütet den Kantonen ja auch den Verwaltungsaufwand und die Fürsorgeauslagen. Damit wird die finanzielle Zuständigkeit des Bundes für die Kosten des Asylwesens ausdrücklich festgehalten. Es scheint mir nun logisch zu sein, dass man die verbindliche Formulierung, wie sie für Fürsorgeauslagen in Artikel 20b Absatz 1 («er vergütet») und für den Verwaltungsaufwand im gleichen Artikel Absatz 3 («der Bund zahlt») gewählt wurde, durchwegs anwendet, quasi im Sinne der Einheit der Materie. Warum soll denn für Investitionskosten plötzlich die Kann-Formulierung angewendet werden? Werden solche Liegenschaften oder Gebäulichkeiten später einmal einem anderen Zweck zugeführt, so fliessen selbstverständlich auch die Beiträge des Bundes nicht mehr.

Ich interpretiere die Formulierung «der Bund finanziert» weit, indem ich auch einschliessen möchte, dass diese Finanzierung in Form von Uebernahme von Verzinsung der Investitionskosten abgegolten werden könnte. Die Befürchtung, diese Formulierung gestatte keine Flexibilität und lasse keine unterschiedlichen Finanzierungsmodelle zu, kann ich nicht teilen. Ich glaube auch nicht an die Begehrlichkeit der Gemeinden, die man scheinbar damit wecken könnte. Der Bundesrat hat ja aufgrund des dritten Satzes dieses Absatzes die Kompetenz, das Verfahren und das Nähere über die Eigentumsverhältnisse und die Sicherung der Zweckbestimmung zu regeln. Ich mute dem Herrn Bundespräsidenten und der Verwaltung zu, dass sie eine entsprechende Regelung finden werden, die all diese Bedenken ausräumt.

Der Antrag der Minderheit will den Finanzierungsgrundsatz analog der Fürsorge- und Verwaltungskosten festhalten, will also diese drei Kostenfaktoren auf gleiche Art handhaben. Ich verweise auf die Motion unseres Kollegen Fritz Hösli, die von 57 Kolleginnen und Kollegen des ganzen politischen Spektrums mitunterzeichnet wurde und die der Bundesrat anzunehmen bereit ist. Will denn der Bundesrat die Motion, die er anzunehmen bereit ist, mit der Kann-Formel zum Postulat abschwächen?

Ich erinnere auch an den zweiten Satz des Minderheitsantrages. Danach soll der Bundesrat bundeseigene Unterkünfte zur Verfügung stellen können, etwa gewisse unbenutzte Barackenlager. Dieser Teil des Antrages wurde meines Wissens in der Kommission nicht diskutiert.

Wenn Sie dem Minderheitsantrag zustimmen, nageln Sie den Grundsatz der finanziellen Zuständigkeit des Bundes in allen drei Kostenbereichen (Fürsorge, Verwaltung, Investition) fest. Die gewünschte und praxisgerechte Flexibilität kann sich der Bundesrat – wie erwähnt – in der zu schaffenden Regelung selber geben. Ich bin überzeugt, dass so viel Unwillen in den Gemeinden beseitigt werden könnte.

Der Streichungsantrag von Herrn Ruf ist unangebracht. Ich bitte Sie, ihn zurückzuweisen.

Ruf: Der neue Absatz 2 soll dem Bund die Möglichkeit geben, Unterkünfte und Aufnahmezentren, in denen die kantonalen Behörden Gesuchsteller unterbringen, zu erwerben oder deren Errichtung, Umbau oder Einrichtung ganz oder teilweise zu finanzieren. Wir sind zwar auch der Auffassung, der Bund solle vollumfänglich für die Kosten der von ihm verantworteten Asylpolitik aufkommen. Daran kann es keinen Zweifel geben. Was die Unterkünfte betrifft, ist dies im Prinzip, bei von Gemeinden und Kantonen errichteten Bauten heute schon der Fall, und zwar wenn der Bund langfristige Mietverträge abschliesst und dadurch die Errichtungskosten längerfristig amortisiert.

Wenn ich Ihnen Streichung beantrage, so deshalb, weil mit der vorgesehenen Direktfinanzierung durch den Bund Kantonen und Gemeinden noch die letzte Möglichkeit genommen wird, sich gegen unerwünschte Asylantenzuweisungen zur Wehr zu setzen, nämlich gegebenenfalls auf dem Wege des Finanzreferendums. Der Vorschlag ist somit die direkte Folge der Ablehnung meines gestrigen Antrages zu Artikel 14, wonach die Gemeinden nicht zur Aufnahme von Asylbewerbern verpflichtet werden könnten. Wie Sie wissen, sind in verschiedenen Gemeinden Kredite für Asylantenunterkünfte in Volksabstimmungen bachab geschickt worden; der Unmut war gross. Dass auch das Gegenteil in gewissen Orten der Fall war, sei der Korrektheit halber erwähnt.

Der lokale Souverän konnte also in diesen Abstimmungen seinen vorhandenen Unmut an der Urne zum Ausdruck bringen; sie sind negativ ausgegangen. Es wäre staatspolitisch gefährlich, den Stimmbürgern diese demokratische Möglichkeit zur Meinungsäusserung in derart heiklen Fragen auch noch zu rauben!

Deshalb beantrage ich Ihnen die Streichung dieses Absatzes.

Frau Zölich: Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag Seiler Hanspeter zu unterstützen. Das Hauptproblem liegt bei den Gemeinden. Ihnen werden von den Kantonen zwingend Kontingente – eine ganz bestimmte Zahl von Asylbewerbern – zugeteilt. Im Kanton Bern z. B. haben die Gemeinden im Rahmen von 1,3 Prozent ihrer Bevölkerungszahl Asylbewerber aufzunehmen. Das ist zwingend, Herr Ruf, das können Sie nicht ändern.

Werden die Errichtung, der Erwerb, der Umbau oder die Einrichtung von Unterkünften und Aufnahmezentren nicht obligatorisch durch den Bund mindestens vorfinanziert, so haben die Gemeinden die Kreditvorlagen für ihre Projekte zur Unterbringung von Asylbewerbern ihren Parlamenten oder in der Regel gar den Stimmbürgern – in den Gemeindeversammlungen oder bei der Urnenabstimmung – vorzulegen, weil es sich um neue und nicht um gebundene Ausgaben handelt.

Was geschieht aber, wenn die Gemeindeorgane die Kredite ablehnen? Wie sollen die Gemeinden Raum finden bzw. schaffen, um die Asylbewerber unterzubringen? Diese Fragen bereiten uns in der Praxis sehr viele Schwierigkeiten. Wir können das Problem nur lösen, wenn der Bund die Investitionskosten zwingend bevorschusst und der Gesetzesvorschlag somit nicht durch Referenden auf kantonaler oder kommunaler Ebene blockiert werden kann.

Mit der Unterstützung des Minderheitsantrages Seiler Hanspeter geben Sie den Gemeinden ein wichtiges Mittel in die Hand, um die für sie ohnehin schwierige Aufgabe im Asylbereich zu erfüllen.

Ich bitte Sie um Unterstützung des Antrages.

Müller-Aargau: Auch ich möchte Sie bitten, den Minderheitsantrag von Herrn Seiler Hanspeter zu unterstützen, geradezu als Kontrapunkt zu dem, was Herr Ruf vorgebracht hat. Ich bin mit meiner Vorrednerin weitgehend einverstanden, nur habe ich noch ganz andere Gründe vorzubringen.

Mit der zwingenden Formulierung soll nämlich ein Zeichen gesetzt werden. Die verständliche Nord-Süd-Völkerwanderung aus der tödlichen Armut in die rettende Ueberflussgesellschaft wird nämlich so lange anhalten, als wir unsere aggressive Wirtschaftspolitik gegenüber den Drittweltstaaten und Schwellenländern weiter betreiben. Es gibt eben auch andere Politiker, als sie gestern von Herrn Blocher beschrieben worden sind:

Ich habe dem Volk keine Erleichterung versprochen und überall gesagt, dass es mit keinem Asylgesetz besser würde. Wir schaffen uns ja die Flüchtlinge selber. Der Strom wird zunehmen, so oder so.

Herr Mühlemann, auch mit der doppelten Zahl von Grenzwachtern wird unsere Grenze nicht dicht gemacht. Ich sage: glücklicherweise. Denn der schweizerische Egoismus wird wenigstens etwas weniger offensichtlich.

Kurz: Die Aufgabe, Unterkünfte bereitzustellen, ist eine dauernde. Die Häuser in den Gemeinden sind daher etwas Definitives respektive etwas immer Definitives. Haben Sie doch endlich die Ehrlichkeit, Ihren Wählern zu sagen, dass bald anstelle von Containern feste Bauten erstellt werden müssen! Sagen Sie, dass der Zustrom zunehmen wird! Sagen Sie Ihren Wählern, dass die Aufgaben, die uns erwachsen, genauso auf uns zukommen wie die Zunahme der Anzahl der Betagten. Das eine bedingt Alterssiedlungen und Altersheime, das andere Flüchtlingsheime überall. Machen wir uns doch nichts vor! Kein Gebäude in den 3100 Gemeinden der Schweiz wird überflüssig werden und dem Bund anhängen, weder in dieser noch in der nächsten Generation. Solange wir diese Wirtschaftspolitik fortsetzen, solange wir uns diese Flüchtlinge selber schaffen, wird dieser Zustrom anhalten, und ich begreife das. Das ändert kein Asylgesetz.

Aber setzen wir wenigstens ein Zeichen, verlangen wir zwingend, dass solche Bauten vom Bund finanziert werden; verhindern wir damit aufhetzende Abstimmungen in den Gemeinden, wie wir sie zum Teil gehabt haben!

Hösli: Mein Vorredner nannte den Inhalt meiner Motion vom 21. März «Investitionskosten für die Unterbringung von Asylanten». Die Gemeinden sollen handeln können und nicht mit Kreditbegehren vors Volk gehen müssen, wobei dann eine kleine Gemeinde aus finanziellen Gründen zu einer Unterkunft nein sagt.

Ich bin dem Bundesrat dankbar, Herr Bundespräsident, dass Sie meine Motion in der Neuformulierung bereits berücksichtigt haben. Ich bin aber etwas enttäuscht, dass einmal mehr nur die Kann-Formulierung Eingang gefunden hat. Für uns stellt sich also die Frage: Wird der Bundesrat handeln, oder wird er nicht handeln? Wir möchten eben, dass er handelt, ganz konkret. In diese Richtung geht auch die Formulierung des Antrags Seiler Hanspeter. Diese Formulierung ist verpflichtend.

Was kann uns Herr Bundespräsident Koller aber sagen für den Fall, dass die Kommissionsmehrheit obenaus schwingt? Welche Zusicherungen gibt er uns? Wie würde sich der Bundesrat verhalten, sollte die Kann-Formulierung gültig werden? Ich möchte immer noch festhalten, dass die zwingende Formulierung wichtiger ist.

Die Formulierung Seiler Hanspeter hat eine wertvolle Ergänzung zur Folge, nämlich die Möglichkeit, bundeseigene Unterkünfte zur Verfügung zu stellen.

Ich möchte darauf hinweisen, dass wir jetzt einen Parallellfall zum Artikel 11 haben. Dort wollte der Bundesrat die Kann-Formulierung. Sie haben aber eindeutig dem Antrag Guinand zugestimmt, welcher eine verpflichtende Formulierung beinhaltet. Bitte tun Sie das in diesem Fall ebenso.

Frau Nabholz: Ich möchte Sie bitten, den Minderheitsantrag Seiler abzulehnen und der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Meine Ueberlegungen sind die folgenden: Die Unterbringung von Asylbewerbern ist Teil der Fürsorgeleistung, die die Gemeinden erbringen. Damit gehört die Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten auch zu den klassischen Gemeindeaufgaben.

Ich habe überhaupt nichts gegen die Vorfinanzierung dieser Gemeindeleistungen durch den Bund. Auch ich habe die Motion Hösli mitunterzeichnet. Ich bin aber trotzdem der Meinung, dass die Kann-Formulierung des Antrags der Kommissionsmehrheit eine wesentlich flexiblere Handhabung dieser Vorfinanzierung der Unterkünfte ermöglicht. Ich meine, dass es in der Verantwortung der Gemeinden bleiben muss, adäquate, d. h. auch kostengünstige Lösungen zu treffen. Im

Moment, wo garantiert wird, dass der Bund sämtliche möglichen Lösungen, die eine Gemeinde trifft, auch finanziert, ist die Motivation, hier angepasste Lösungen und nicht Luxuslösungen zu wählen, einfach dahin. Ich meine darum, dass der Bund nicht verpflichtet werden soll, alles, was die Gemeinden im Zusammenhang mit diesen Unterkünften beschliessen, obligatorisch auch zu finanzieren.

Frau Stocker: Natürlich bezweifelt niemand, dass die Asylfrage eine bleibende Aufgabe sein wird, aber sie muss sich ja nicht in Beton manifestieren.

Ich denke, es ist gerade gefährlich, wenn wir das festschreiben. Es darf nicht darauf hinauslaufen, wenn wirklich Gemeinden fast verpflichtet werden dadurch – sobald es Bundessubventionen gibt, gibt es diesen bekannten Mechanismus –, dass nun feste Häuser gebaut werden. Die kreativen Lösungen, die sich in der letzten Zeit auch gezeigt haben, waren eben gerade möglich, weil die Bürgerinnen und Bürger in die soziale Verantwortung hineingenommen wurden. Wenn wir Angst vor den Volksabstimmungen haben, dann leisten wir genau dem Gefühl Vorschub, das nicht entstehen darf bei uns, nämlich: irgendwer solle sich um diese Menschen kümmern, nur ja nicht ich oder Sie oder wir.

Ich verstehe, dass es für kleine Gemeinden unter Umständen ein grosses Problem ist. Hier soll der Bund mithelfen. Das ist ja möglich mit der bundesrätlichen und mit der von der Kommissionmehrheit mitgetragenen Fassung. Ich bin sicher, dass das genügt. In den grossen Städten, z. B. Zürich, wäre eine Muss-Formulierung fatal. Hier ist es eben dringlich, dass wir Möglichkeiten schaffen, auch für die dezentrale Unterbringung. Zentralistische Lösungen sind voll von psychosozialen Problemen. Hier entstehen Gewaltzentren, hier entstehen die Aggressionen von aussen. Mit der bundesrätlichen Fassung genügen wir diesem Anliegen der kleinen Gemeinden, das ich nicht vom Tisch wischen möchte.

Ich bitte Sie, bei der Kommissionmehrheit und beim Bundesrat zu bleiben.

M. Ducret, rapporteur: Pour être bref, puisque l'heure avance, je me contenterai de dire que les explications données tant par Mme Nabholz que par Mme Stocker résument fort bien l'opinion d'une très large majorité de la commission qui considère que la formule potestative du Conseil fédéral a l'avantage et le mérite d'être beaucoup plus souple que celle de la proposition de M. Seiler. Il s'agit d'une question de mesure; il doit y avoir un rapport entre l'investissement et le but recherché. La Confédération ne peut pas financer n'importe quoi. Par ailleurs, je constate que la proposition de M. Seiler n'indique pas de façon précise qui serait le propriétaire juridique des constructions financées par la Confédération: les cantons, les communes ou la Confédération? On n'en sait rien.

Quant à la proposition de M. Ruf, elle est dans la logique de la démarche qu'il a menée tout au long de ces débats. C'est dire qu'il n'est point besoin de la combattre.

Pour toutes ces raisons, je vous invite, au nom de la commission, à repousser tant la proposition de M. Seiler que celle de M. Ruf.

Mühlemann, Berichterstatter: Wir haben in der Kommission diese Frage sehr eingehend besprochen. Wir wären auch froh, wenn die bisherige Plenumsdiskussion deshalb nicht in eine Kommissionssitzung ausmünden würde. Sie haben hier ganz klar wieder drei Lösungsmöglichkeiten. Die beiden Radikallösungen Seiler Hanspeter und Ruf gehen zu weit. Die Kann-Formulierung des Bundesrates ist geschickt gewählt. Wir können die Asylpolitik nur lösen, wenn wir die Verantwortung auf die Schultern aller verteilen. Der Bund hat seine Aufgaben zu übernehmen. Die Kantone haben ihrerseits die Möglichkeit, Gemeinden zu unterstützen. Sehr viele Gemeinden sind in der Lage, diese Unterkünfte tatsächlich selber zu tragen. Die Lösung des Bundesrates ist situationsgerecht. Sie hilft, Schwierigkeiten zu meistern, die irgendwo in Sackgassen hineinführen. Wählen Sie diesen klaren und eindeutigen Mittelweg. Lehnen Sie die Anträge Ruf und Seiler Hanspeter ab und stimmen Sie dem Bundesrat und der Kommissionmehrheit zu.

Bundespräsident Koller: Nach dem heute geltenden Recht kann der Bund den Kantonen und Gemeinden nur die Unterbringungskosten vergüten. Es hat sich nun aber klar gezeigt, dass das einerseits vor allem für kleine Gemeinden ein grosser Nachteil bei der Bereitstellung der nötigen Unterkünfte und andererseits eine für den Bund sehr kostspielige Lösung ist, weil der Bund ja – wie gesagt – schlussendlich doch für alle Kosten aufkommen muss. Weil nicht rechtzeitig geeignete Kollektivunterkünfte bereitgestellt werden konnten, kam es eben zu Unterbringungen in Hotels und andern Orten, was für den Bund sehr kostenaufwendig war.

Aus diesen beiden Gründen wollte der Bund den Kantonen und Gemeinden bewusst entgegenkommen und nun neu, neben der Vergütung der Kosten, auch die Möglichkeit der Finanzierung durch den Bund im Gesetz vorsehen.

Herr Nationalrat Hösli, wir werden handeln. Aber wir möchten sachgerecht und flexibel handeln; deshalb diese Kann-Vorschrift. Es macht natürlich keinen Sinn, dass wir hier eine ganz rigide Bundeslösung vorsehen, selbst wo die Bereitschaft der Gemeinden oder des Kantons bestände, eine Eigenfinanzierung vorzunehmen. Mit einer Muss-Vorschrift werden wir auch schwierige Probleme bei Kollektivunterkünften mit Mehrfachnutzungen erhalten, die gerade im Bereich der Asylunterkünfte möglich und sogar relativ häufig sind.

All dies hat uns dazu bewogen, hier eine möglichst flexible Lösung vorzusehen. Selbstverständlich werden wir jene Gemeinden und Kantone, die das vom Bund wünschen, tatsächlich vorfinanzieren. Aber wir sollten die Kantone und Gemeinden nicht durch den Bund zwangsweise zu einem einzigen Finanzierungssystem anhalten.

Gegenüber dem Antrag von Herrn Ruf möchte ich einfach noch einmal betonen, dass die jetzt vorgeschlagene Lösung für den Bund eindeutig kostengünstiger sein wird. Ich möchte Ihnen auch aus diesem Grund empfehlen, den Antrag von Herrn Ruf wie auch den Antrag von Herrn Seiler Hanspeter abzulehnen und mit der Mehrheit Ihrer Kommission dem Bundesrat zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	88 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	30 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	122 Stimmen
Für den Antrag Ruf	3 Stimmen

Art. 21 Abs. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

.... verlängern. Eine dem Gesuchsteller erteilte Bewilligung zu einer vorläufigen unselbständigen Erwerbstätigkeit gibt keinen Anspruch auf Kinderzulagen für Kinder ohne Anwesenheitsbewilligung in der Schweiz.

Minderheit

(Hess Peter, Bäumlin, Bürgi, Déglise, Dormann, Fankhauser, Günter, Hubacher, Leuenberger-Solothurn, Rechsteiner, Stocker)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Ruf

Während des Asylverfahrens ist dem Gesuchsteller die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verboten.

Antrag Loretan

Während der ersten sechs Monate

Eventualantrag Nabholz

(falls der Antrag der Minderheit angenommen wird)

.... verlängern. Die Höhe der einem Asylbewerber aufgrund der Bewilligung zur vorläufigen unselbständigen Erwerbstätigkeit zustehenden Familienzulagen richtet sich für Kinder

ohne Anwesenheitsbewilligung in der Schweiz nach der Kaufkraft am Wohnort der Kinder.

Art. 21 al. 1

Proposition de la commission

Majorité

.... trois mois. Quand elle est délivrée au requérant, l'autorisation d'exercer une activité lucrative dépendante à titre provisoire ne donne pas droit aux allocations familiales pour ses enfants non autorisés à résider en Suisse.

Minorité

(Hess Peter, Bäumlín, Bürgi, Déglise, Dormann, Fankhauser, Günter, Hubacher, Leuenberger-Soleure, Rechsteiner, Stocker)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Ruf

Les requérants n'ont pas le droit d'exercer une occupation lucrative pendant la durée de la procédure d'asile.

Proposition Loretan

Dans les six premiers mois qui suivent

Proposition subsidiaire Nabholz

(si la proposition de la minorité est adoptée)

.... prolonger l'interdiction de travail de trois mois. Le montant des allocations familiales versées au demandeur d'asile au vu du permis d'activité lucrative dépendante provisoire est fonction pour les enfants non autorisés à résider en Suisse du pouvoir d'achat au lieu de domicile desdits enfants.

Hess Peter, Sprecher der Minderheit: Korrekterweise müsste zuerst die Begründung der Mehrheit erfolgen, damit Sie verstehen, warum ich einen Minderheitsantrag stelle. Es geht beim entsprechenden Absatz darum, dass die Mehrheit mit ihrem Zusatz inskünftig verhindern will, dass Asylbewerber, die eine vorläufige Arbeitsbewilligung erhalten, für Kinder, die sie nach ihrer Glaubhaftmachung im Ausland wohnhaft haben, Kinderzulagen beziehen können.

Nun ist es offenbar vermehrt vorgekommen, dass Asylbewerber, die bei ihrer Erstbefragung noch keine Kinder gemeldet haben, in der Folge dann steigende Zahlen von Kindern angemeldet und für diese Kinder Kinderzulagen geltend gemacht und bezogen haben.

Ein weiterer Umstand ist zu vermerken: Wenn man solche Kinderzulagen mit der Kaufkraft im Herkunftsland vergleicht, kommen sie oft einem Monatssalär gleich, so dass natürlich der Drang, diese Kinderzulagen zu erhalten, sehr gross ist.

Die Mehrheit will nun verhindern, dass inskünftig Asylbewerber, die nur eine vorläufige Arbeitsbewilligung haben, Kinderzulagen beziehen können.

Nun, was gibt es dazu zu sagen? Der Bund hat bisher nur im Bereich der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, auf Bundesebene eine Regelung über die Kinderzulagen zu treffen. Für alle übrigen Berufszweige liegt die Kompetenz zur Regelung der Kinderzulagen bei den Kantonen.

Die Mehrheit – es ist eine knappe Mehrheit, nämlich nur mit dem Stichentscheid des Präsidenten – will, beschränkt auf Asylbewerber, in die Regelungskompetenz der Kantone eingreifen und von Bundesrechts wegen die Asylbewerber vom Anspruch auf Kinderzulagen für Kinder ohne Anwesenheitsbewilligung in der Schweiz ausschliessen, zumindest solange ein Asylbewerber nur eine Bewilligung zu einer vorläufigen unselbstständigen Tätigkeit besitzt. Ist es generell bedenklich, nur für eine einzige Ausländerkategorie einen Systembruch vorzunehmen, so gilt es weiter zu beachten, dass der Bund durch Sozialversicherungsabkommen mit verschiedenen Ländern auf Bundesebene gebunden ist. Da in diesen Abkommen aufgrund der schweizerischen Zugeständnisse Gegenrechtsvereinbarungen bestehen, können wir diese Verpflichtungen auch nicht einseitig aufkündigen. Diese Einschätzung der Rechtslage ist vom Bundesamt für Justiz in einem Gutachten vom 27. August 1986 erarbeitet worden.

Das Bundesgericht hatte zusätzlich Gelegenheit, in einem Entscheid vom 22. Januar 1988 das Anliegen im Falle einer kantonalen Regelung einer näheren Prüfung zu unterziehen.

Zur Zulässigkeit von einschränkenden Regelungen über den Anspruch auf Kinderzulagen machte es u. a. folgende Aussagen: Gesetzliche Ausnahmen von der Zulagenberechtigung sind auch im Lichte von Artikel 4 Bundesverfassung über die Rechtsgleichheit denkbar, also nicht *a priori* ausgeschlossen und verfassungswidrig. Es ist zulässig, für im Ausland wohnende Kinder generell oder auch ausländischen Mitarbeitern Zulagen nur nach besonderen Bestimmungen zu gewähren. Mehrere Kantone haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und den Anspruch von Ausländern auf Kinderzulagen für im Ausland wohnende Kinder abweichend von demjenigen für in der Schweiz wohnende Kinder geordnet.

Denkbar wäre es schliesslich, in einer Kinderzulagenordnung Unterscheidungen nach dem fremdenpolizeilichen Status der Arbeitnehmer einzuführen. Mit Artikel 4 Absatz 1 BV nicht vereinbar hingegen ist es – so das Bundesgericht –, den Asylbewerbern als einziger Kategorie von Arbeitnehmern den Anspruch auf Kinderzulagen für ihre im Ausland wohnenden Kinder zu verweigern.

Das Bundesgericht verkennt dabei nicht, dass es Asylbewerber geben kann, die sich missbräuchlich um Zulagen bewerben oder dass es mitunter schwierig sein mag, die Angaben der Gesuchsteller im Ausland verlässlich zu prüfen. Es dürfte aber – so das Bundesgericht – nicht schwieriger sein, entsprechende Angaben von Asylbewerbern abzuklären als diejenigen von Saisonnières oder Jahresaufenthaltern.

Bei sachgemässer Auslegung der Erwägungen des Bundesgerichts ergibt sich, dass wir den aufgezeigten Missbräuchen beim Bezug von Kinderzulagen nicht tatenlos zusehen müssen. Während uns auf Bundesebene die Hände gebunden sind, haben die Kantone die Möglichkeit, das Problem anzugehen. So können sie z. B. die Höhen der Kinderzulagen entsprechend der Kaufkraft der Länder, in denen die Kinder wohnen, abstufen. Voraussetzung ist nur, dass eine solche Regelung für alle Ausländerkategorien gleichermassen getroffen wird, also sowohl für die Kinder von Asylbewerbern wie z. B. für die Kinder von Saisonnières und Jahresaufenthaltern.

Aus diesen Überlegungen empfehle ich Ihnen, im Namen der Minderheit, die ebenso stark ist wie die Mehrheit, Ablehnung des Antrages der Kommissionsmehrheit und Zustimmung zum Antrag der Minderheit, d. h. zur Fassung des Bundesrates.

Loretan: Ich beantrage Ihnen, in Artikel 21 Absatz 1 das Verbot einer Erwerbstätigkeit von drei – wie der Bundesrat und die Kommission beantragen – auf sechs Monate festzusetzen.

Wenn die Lage im Asylbereich mit nichts anderem als mit misslich umschrieben werden kann, so ist für diese Qualifikation vor allem die fatale Kombination von jahrelanger Verfahrensdauer mit guter Erwerbsgelegenheit verantwortlich.

Mit dem Zauberwort «Ich verlange Asyl» verschaffen sich Leute aus aller Welt die Möglichkeit, sehr rasch für ihre Begriffe schöne Summen Geld zu verdienen und das Geld unbeschränkt in ihr Herkunftsland zu transferieren. Das muss ja unser Land für junge Leute aus armen Ländern unwiderstehlich machen!

Nicht dass wir dem einzelnen die Chance, in die Schweiz zu kommen, nicht gönnen möchten. Es ist indessen wohl unvorstellbar, dass wir Jahr für Jahr zwischen 50 und 100 Prozent mehr arbeitssuchende Asylbewerber bzw. – zum überwiegenden Teil – Wirtschaftsflüchtlinge bei uns aufnehmen können. Wo und wie soll denn die Grenze gezogen werden? Soll für die Eintritts- und Arbeitswürdigkeit im «gelobten Land» völlige Willkür die Regel werden, wie das bereits heute zum Teil der Fall ist? Es gibt nur einen Weg: Das Asylverfahren darf inklusive Rechtsmittelweg höchstens sechs Monate dauern; während dieser Zeit muss ein generelles Erwerbs- und Erlösexportverbot, nicht ein Arbeitsverbot, gelten.

Mein Antrag will die Zielsetzung des neuen Bundesbeschlusses verdeutlichen und verstärken. Es kann ja nicht primär einfach darum gehen, die Verfahrensdauer auf eine Zeit hinunterzudrücken, die sich im Guinness-Buch der Rekorde eintragen

liesse. Das Ziel muss doch sein, die Zahl der Einreisewilligen zu senken. Dies gelingt aber nur dann, wenn wir die mittlere Verfahrensdauer und die Dauer des Erwerbsverbotes harmonisieren, letztere also von drei auf sechs Monate erhöhen, und dies von Bundes wegen, zwingend. Dies ist um so nötiger, als die meisten europäischen Länder die Asylbewerber einem strikten Arbeitsverbot unterworfen haben.

Hier sind ausgerechnet wir eine attraktive Ausnahme. Die Folgen sind bekannt. Machen wir uns keine Illusionen: Auch wenn das, was die Räte nun beschliessen werden, wirklich greifen sollte, wird sich die mittlere Verfahrensdauer nicht unter sechs Monate hinunterdrücken lassen. Alles andere, was da behauptet wird, ist Augenwischerei! Eine kürzere Verfahrensdauer basiert auf völlig unrealistischen Annahmen. Man muss die Probleme eben von der praktischen Seite her sehen, wie dies kürzlich der Chef der Zürcher Fremdenpolizei, Jörg Gähwiler, in einem gestern sogar vom Herrn Bundespräsidenten zitierten «NZZ»-Artikel (vom 31. Mai 1990) getan hat. Herr Gähwiler meint, dass der neue Bundesbeschluss keine effektive Verfahrensbeschleunigung bewirken werde. Dazu kommt, dass riesige Pendenzenberge vorhanden sind, die endlich auch zu bearbeiten sind.

Eine auf sechs Monate – entsprechend der künftigen mittleren Verfahrensdauer – angesetzte Dauer des Erwerbsverbotes werden auch die Schlepperorganisationen zur Kenntnis nehmen müssen; viele ihrer bedauernden Opfer werden sich dann überlegen, ob sie für die illegale Einreise 3000 bis 4000 Franken hinblättern wollen. In diesem Sinne hätte ein Beschluss gemäss meinem Antrag eine abschreckende Wirkung zur Folge.

Ist es nicht so, dass der Bund am Ende seines Lateins sein wird, wenn sich der neue Bundesbeschluss wie die heute geltende Regelung als Flop erweisen würde? Mein Antrag will dieses Ende etwas hinausschieben.

Ich höre natürlich den Einwand, unsere Wirtschaft könne und müsse diese Asylbewerber beschäftigen, das Kleingewerbe, die Hotellerie, die Restaurants und der Tourismus seien auf die Asylbewerber angewiesen. Aber wir dürfen mit unserem Asylrecht und mit der Asylpolitik keine Ausländerpolitik, keine Beschäftigungspolitik betreiben. Das ist hier mehrfach – gestern vor allem – unterstrichen worden. Mit dieser Meinung stehe ich beileibe nicht allein da. Es gibt auch namhafte Arbeitgebervertreter, die derselben Ansicht sind. Ich bin mir völlig im klaren darüber, dass anstelle der Erwerbsmöglichkeit mit praktisch freier Verfügung über den erzielten Erlös – wenn einmal die Fürsorgeleistungen zurückerstattet sind – eine andere Art Beschäftigung treten muss.

Hier bieten sich die vom Bund unterstützten Beschäftigungsprogramme an, die natürlich wiederum primär von den Gemeinden organisiert werden müssen. Ich bin indessen der Meinung, dass Kantone und Gemeinden diese Zusatzbelastung im Interesse einer raschen und drastischen Verminderung des Zustroms an Asylbewerbern auf sich nehmen sollten. Es gibt viele Möglichkeiten, in Spitälern, in Altersheimen, in Wäldern, in Gemeindebauämtern usw.

Ich bin überzeugt, dass die Gemeinden auch diese Aufgaben lösen können. Sie wissen, ich bin ja selber Vorsteher einer Gemeinde, und dies in einem Bezirk, der gesamtschweizerisch von sich reden gemacht hat wegen seiner Nachbargemeinde Brittnau, die während Monaten gegen die missliche Asylpolitik des Bundes demonstriert hat. Ich hatte ein gewisses Verständnis dafür; ich gebe das gerne zu.

In diesem Zusammenhang liegt der Antrag der Minderheit II für einen neuen Absatz 1bis in diesem Artikel, gemäss Fahne vertreten von meinem Kollegen Reinhard Müller aus demselben Bezirk Zofingen, «goldrichtig». Ohne diese flankierende Massnahme ist eine sechsmonatige Dauer des Verbots, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigt. Niemand will – das ist klar –, dass Asylbewerber mit Herumzubern die Zeit totschlagen müssen. Diese Art, die Zeit herumzubringen, ist auch für die Asylbewerber sehr unsympathisch.

Ich ersuche Sie, sowohl meinem Antrag zu Absatz 1 als auch demjenigen der Minderheit II (Müller-Wiliberg) für einen neuen Absatz 1bis zuzustimmen. Für mich sind diese beiden

neu vorgeschlagenen Bestimmungen von zentraler Bedeutung, damit das neue Recht greifen kann.

Hüten wir uns vor der illusionären Meinung, die Situation habe sich stimmungsmässig verbessert, allein schon wegen der Tatsache, dass der Bundesrat dem Parlament endlich einen dringlichen Bundesbeschluss vorgelegt hat. Das stimmt nicht. Auf jeden Fall ist die Stimmung in meinem Kanton nach wie vor schlecht.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau schreibt denn auch den aargauischen Mitgliedern der Bundesversammlung am 22. Mai: «Die Lage im Asylbereich ist nach wie vor äusserst angespannt», um dann fortzufahren: «.... die Bereitschaft, zusätzliche Asylbewerber aufzunehmen, ist in vielen Gemeinden immer kleiner.» Das kann ich Ihnen bestätigen, aus meiner beruflichen Erfahrung.

Die Aargauer Regierung ersucht ihre Bundesparlamentarier, sich dafür einzusetzen, dass die vorgeschlagene Revision ohne Einschränkung zum Beschluss erhoben wird. Ich möchte noch ein Mehreres tun; stimmen Sie deshalb meinem Antrag zu.

Ruf: Ich kann mich relativ kurz fassen. Die Schweizer Demokraten/Nationale Aktion beantragen Ihnen, wie schon bei früherer Gelegenheit, den Gesuchstellern während des gesamten Asylverfahrens die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu verbieten. Die Gründe liegen auf der Hand und sind weitgehend soeben von Kollega Loretan genannt worden.

In Kurzform: Die Umgehung der Fremdarbeiterbeschränkungen wird dadurch verunmöglicht; die Attraktivität der Schweiz, die Werbewirkung auf weitere Wirtschaftsasylanten aus aller Welt sinkt drastisch; es kann die missbräuchliche Verwendung der Löhne verhindert werden – Stichworte: Finanzierung des Familiennachzugs oder politischer Organisationen wie der PKK. Ich habe auch im Hinblick auf den nun vorliegenden Antrag den Fall PKK vorhin derart ausführlich dargelegt.

Während des Asylverfahrens sind nach unserer Auffassung die Gesuchsteller im Sinne des Antrags Müller-Wiliberg für einen neuen Absatz 1bis zur Deckung der von ihnen verursachten Kosten für gemeinnützige Arbeiten beizuziehen, wofür es nun wirklich genügend Möglichkeiten gibt – beispielsweise die Beseitigung der Folgen von Naturkatastrophen usw.

Der Vorschlag des Bundesrates, so gut er in der Tendenz gemeint ist, geht am Ziel vorbei, weil das befristete Arbeitsverbot erfahrungsgemäss für die Erledigung der mehrstufigen, mehrinstanzlichen Verfahren zeitlich nicht ausreichen wird. Hierzu ein Zitat unseres Kollegen Heinz Allenspach aus der «Schweizerzeit» vom 16. März 1990: «Der Bundesrat schlägt einen zögernden und zu kleinen Schritt in die richtige Richtung vor. Das Ziel, längstens innert drei Monaten Asylgesuche abschliessend zu entscheiden, ist verwässert worden. Das generelle Arbeitsverbot soll nur in Ausnahmefällen auf sechs Monate verlängert werden können. Damit wird die Attraktivität des Asyllandes Schweiz nicht gebrochen.»

Sie haben vielleicht gelesen, dass sich auch der Schweizerische Gewerbeverband in seiner Vernehmlassung für ein totales Arbeitsverbot ausgesprochen hat. Auf die Lage in den übrigen europäischen Ländern – in den meisten jedenfalls, die entsprechende Regelungen kennen – hat Kollega Loretan hingewiesen. Bedenken Sie: Bei einem totalen Arbeitsverbot stellt sich dann auch das Kinderzulagenproblem automatisch nicht.

Wir können uns diesen Entscheid und die entsprechende Diskussion darüber ersparen, wenn Sie unserem Antrag zustimmen.

Frau Nabholz: Ich stelle Ihnen einen Eventualantrag für den Fall, dass der Minderheitsantrag Hess durchdringen sollte.

Zunächst was die Kompetenz des Bundes zu einer gesamtschweizerischen Regelung betrifft: Hier möchte ich auf Artikel 34quiquies Absatz 2 der Verfassung hinweisen: «Der Bund ist zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der Familienausgleichskassen befugt.» Es ist also kein Bruch mit der Verfassung, wenn nun in einem bestimmten Bereich, eben bezüglich Asylbewerbern, der Bund von dieser Kompetenz Gebrauch macht.

Ich rufe Ihnen auch in Erinnerung, welches der Zweck der Kinderzulagen ist. Wir haben zu diesem Gebiet eine umfangreiche bundesgerichtliche Rechtsprechung. Die konstante Praxis dazu besagt, dass die Kinderzulage kein Lohnbestandteil ist, sondern eine öffentliche Leistung mit sozialem Charakter. Ihr Zweck besteht denn auch ganz klar darin, die erhöhten Lebenshaltungskosten, die durch Kinder entstehen, mittragen zu helfen. Damit will man der vermehrten finanziellen Belastung der Arbeitnehmer durch Kinder zumindest teilweise Rechnung tragen.

Nun haben in den letzten Jahren verschiedene Kantone Ueberlegungen angestellt, wie man differenzierte Lösungen für ausländische Arbeitnehmer treffen könnte – differenziert zwischen Arbeitnehmern, die einen normalen fremdenpolizeilichen Status haben, wie etwa die Saisonniers, und den erwerbstätigen Asylbewerbern. Das Bundesamt für Justiz hat im Zusammenhang mit diesen Aktivitäten in den Kantonen schon vor ein paar Jahren ein Gutachten erstellt und veröffentlicht. Darin ist dargelegt, dass die Differenzierung in der Höhe der Zulage nach Lebenshaltungskosten im Aufenthaltsland der Kinder verfassungsrechtlich haltbar sei. Auch innerschweizerisch – das wissen Sie – kennen wir durchaus abgestufte und differenzierte Lösungen. Es werden also auch schweizerische Arbeitnehmer unterschiedlich behandelt.

Ich erinnere in diesem Zusammenhang auch an das Bundesgesetz vom 22. Juli 1952 über Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern. Hier wird nach Einkommen differenziert. Es wird auch dahingehend differenziert, ob es sich um Bergbauern oder um Talbauern handelt; niemand käme auf die Idee, davon zu sprechen, damit sei der verfassungsrechtliche Grundsatz der Gleichbehandlung verletzt oder eine derartige Lösung sei gar willkürlich. Auch in diesem Zusammenhang – verzeihen Sie die Juristerei, die hier betrieben wird, aber sie ist eben nötig – muss auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtes verwiesen werden.

Zu Artikel 4 Absatz 1 lautet die konstante Praxis, dass die Rechtsgleichheit nur dann verletzt wird, wenn ein Erlass rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund nicht ersichtlich ist, wenn sich die ungleiche Behandlung nicht auf ernsthafte und sachliche Gründe zu stützen vermag.

Gestützt auf diese Praxis, hat eine ganze Anzahl von Kantonen den Anspruch von Ausländern auf Kinderzulagen für im Ausland wohnende Kinder abweichend von demjenigen für in der Schweiz wohnende Kinder geordnet. Das Bundesgericht führt dazu wörtlich aus: «Die Verschiedenartigkeit der Verhältnisse kann dies durchaus rechtfertigen.»

Fazit also: «Es ist keineswegs zum vornherein mit Artikel 4 Absatz 1 der Verfassung unvereinbar, wenn in einer Kinderzulagenordnung Unterscheidungen nach dem fremdenpolizeilichen Status der Arbeitnehmer eingeführt werden.» So ebenfalls wörtlich der Bundesgerichtsentscheid, den Kollege Hess hier zitiert hat.

Die Frage, ob Differenzierungen in der Höhe der Kinderzulagen verfassungsrechtlich haltbar seien, muss deshalb bejaht werden. Es kann dafür sachliche Gründe geben. Wenn wir zum Grundgedanken der Kinderzulagen zurückkommen, dass sich die Höhe nach der Belastung, die ein Kind für die jeweilige Familie bedeutet, richten soll, muss die Möglichkeit bejaht werden, dass für Kinder, die in Ländern verblieben sind, wo eben ein Schweizerfranken ein Mehrfaches wert ist als bei uns, differenzierte Lösungen nach der Kaufkraft der Kinderzulagen getroffen werden. Es scheint, dass auch die CVP-Fraktion nach den Ausführungen ihres Sprechers, Kollege Hess, einer solchen Lösung gewogen ist.

Ich bitte Sie daher, diesem Antrag zuzustimmen.

M. Gros: Je m'exprime au sujet de la proposition de minorité de M. Hess. Je crois qu'à ce stade de nos débats, il convient de se poser à nouveau la question de savoir pour qui et pourquoi nous légiférons. Redescendons sur terre au lieu de nous perdre dans des nuées idéologiques.

Dans cette loi, nous avons voulu séparer nettement la politique d'asile de la politique d'immigration. Pour réussir cette séparation, il faut limiter le pouvoir attractif de notre pays. Dans ce but, nous avons accepté d'inscrire, à l'alinéa premier, de

l'article 21 l'interdiction de travail pour trois, voire six mois. La majorité de la commission ne vous propose rien d'autre que de continuer dans cette voie.

Les allocations familiales distribuées généreusement par nos cantons sont un facteur d'attractivité non négligeable. Leur montant constitue une somme énorme selon la provenance du requérant et leur justification est pratiquement impossible à contrôler. C'est l'évidence même qu'il faut supprimer cette attribution d'allocations familiales en faveur des enfants de requérants d'asile non autorisés à résider en Suisse.

Pour qui légiférons-nous? Pour des requérants d'asile qui ont donc en principe fui leur pays parce qu'ils y étaient poursuivis pour leurs idées, parce qu'ils y étaient peut-être emprisonnés, voire torturés. En arrivant dans notre pays, ils échappent à leurs tortionnaires. Quel tort pensez-vous faire à ces gens en les privant, seulement pendant la durée de l'enquête, d'allocations familiales auxquelles ils ne s'attendaient pas? C'est l'abri que nous pouvons lui offrir qui constitue pour le requérant la priorité des priorités dans sa quête de liberté. Les allocations familiales ne sont aptes à satisfaire que ceux qui recherchent en Suisse une meilleure situation financière. Si – et je m'empresse de le dire – il n'y a rien de blâmable à venir chercher dans notre pays le moyen de sortir de la misère, je rappelle que nous ne légiférons pas aujourd'hui à ce sujet. On évoque aussi un problème juridique lié à de récentes décisions du Tribunal fédéral cassant des règlements cantonaux visant à supprimer les allocations familiales destinées aux enfants de requérants.

C'est nous qui élaborons les lois, ce n'est pas le Tribunal fédéral. C'est nous qui sommes seuls aptes à juger de la constitutionnalité des lois que nous votons. Les juges de Lausanne sont élus pour analyser les lois, nous le sommes pour analyser une situation politique et en tirer les conclusions, le cas échéant par la voie législative. La séparation des pouvoirs ne date pas d'aujourd'hui, mais il est bon parfois de se remettre en mémoire ces principes qui sont la base de toute démocratie moderne.

Quelle analyse pouvons-nous faire? Le montant des allocations familiales attire un nombre non négligeable de requérants économiques. Les déclarations des requérants au sujet du nombre d'enfants qu'ils ont laissés dans leur pays sont incontrôlables. L'attribution des allocations constitue dès lors une inégalité de traitement vis-à-vis de nos concitoyens et des étrangers au bénéfice d'un permis de séjour dont les certificats de naissance des enfants s'obtiennent facilement. C'est bien ici, à l'occasion d'un arrêté fédéral urgent, c'est-à-dire fondé sur une situation politique donnée, que l'on peut corriger un système qui ne donne pas satisfaction.

Le groupe libéral vous demande donc de soutenir la proposition de la majorité de la commission.

Nussbaumer: Ich spreche zum Antrag Loretan, den ich ablehne. Herr Loretan will mit seinem Antrag den 1986 gutgeheissenen Absatz 2 dieses Artikels 21 unterlaufen. Sie finden diesen geltenden Gesetzestext auf der Fahne. Generelle Arbeitsverbote dürfen danach von den kantonalen Behörden höchstens für die ersten drei Monate nach Einreichung des Asylgesuches erlassen werden.

Natürlich beschränkt sich Herr Loretan auf Absatz 1 und will da individuell zum gleichen Ziel gelangen, diesen Absatz 2 auszuschalten. Ich möchte an die Situation erinnern, wie sie sich vor der zweiten Asylgesetzrevision 1986 präsentierte. Damals standen auf Plätzen und Bahnhöfen Asylsuchende als Müssiggänger zum grossen Aergernis der Bevölkerung herum, und dieser Müssiggang förderte dann auch den Fremdenhass in unserem Land.

Mit der Einführung dieses Artikels 21 Absatz 2 verbesserte sich die Situation schlagartig. Das Recht auf Arbeit kann nach der Lösung des Bundesrates für drei Monate unterbunden werden; das ist richtig. Man kann auch für abgewiesene Gesuche dasselbe auf sechs Monate verlängern. Längerdauernde Arbeitsverbote verstossen nach meinem Rechtsempfinden gegen die Menschenrechte. Was würden Sie, Herr Loretan, oder was würde ich selber tun, wenn man uns ein Arbeitsverbot von sechs Monaten auferlegen würde? Wir kämen uns ir-

gendwie als Verurteilte vor. So kann man die Probleme nicht lösen.

Wenn Herr Kollege Loretan sagt, es sei unmöglich, die Behandlungsfristen so zu verkürzen, kapituliert er von vornherein, und wenn es sich so abwickelte, wie er sich das vorstellt, wird es bald eine vierte Gesetzesrevision geben.

Herr Loretan will dieses zu befürwortende Arbeitsverbot von drei Monaten auf sechs Monate verlängern. Dann wären wir beim alten Zustand. Wir dürfen nichts tun, was in diesem Land den Fremdenhass fördern würde. Ich ergänze, dass ich für den Antrag der Minderheit II nach Absatz 1 bis dieses Artikels stimmen werde.

Ich bitte Sie, den Antrag Loretan abzulehnen.

M. Second: A l'origine, les dispositions en matière d'allocations familiales ont été établies dans le cadre intérieur, cantonal et suisse. Par la suite, l'internationalisation du système par le versement de prestations au-delà des frontières a posé de nombreux problèmes de contrôle, d'indexation, de taux de change et de pouvoir d'achat. Ces problèmes sont rencontrés quotidiennement par les caisses des professions qui emploient de nombreux travailleurs étrangers.

Ils sont particulièrement évidents dans le cas d'un requérant d'asile. Une allocation familiale en Suisse – d'un montant de 100, 120, 150 francs – a un pouvoir d'achat multiplié par 10, 20 ou 30 en Anatolie, au Zaïre ou au Sri Lanka. D'ailleurs, les requérants le savent bien. Lorsqu'ils arrivent, beaucoup d'entre eux s'annoncent comme célibataires mais deviennent, peu après leur passage au centre d'enregistrement, père d'une nombreuse famille lorsqu'ils découvrent que le montant des allocations familiales versées pour un enfant correspond chez eux, dans leur pays d'origine, à un fort pouvoir d'achat.

Le montant des allocations familiales est un élément attractif important de notre pays. Il est donc nécessaire que le législateur fédéral, et non le Tribunal fédéral, délimite nettement le droit aux allocations familiales des requérants d'asile. La majorité de la commission le fait clairement: la disposition qu'elle propose s'inscrit dans la logique de l'arrêté fédéral urgent. Si l'on arrive à décider en six mois, si l'on interdit de travailler pendant les trois premiers mois, pourquoi vouloir pour les trois derniers mois seulement servir des allocations familiales? Quant à l'égalité de traitement, qui a été évoquée à cette tribune et en commission, elle n'est pas, à mon point de vue, touchée: elle ne consiste pas à traiter Suisses et étrangers de la même manière mais à traiter également des personnes placées dans des situations identiques. Deux étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement doivent être traités de la même manière. Deux requérants d'asile doivent l'être de même. Mais un étranger au bénéfice d'un permis d'établissement et un requérant d'asile n'ont pas à l'être nécessairement. La proposition de la majorité de la commission n'est donc pas contraire à l'égalité de traitement: je vous invite à l'accepter.

Frau Dormann: Ich spreche zuerst zu den Kinderzulagen. Ich habe ein wenig Verständnis für das Anliegen der Mehrheit, kann aber dem gestellten Zusatz, die Kinderzulagen nur jenen Asylbewerbern ausbezahlen, die ihre Kinder in der Schweiz haben, nicht zustimmen. Irgendwie spüre ich hinter dieser Absicht ein emotionales Empfinden gegen Asylbewerberfamilien und sogar etwas allzu kleinbürgerliches Denken.

Wie schon gesagt worden ist, verträgt sich die Absicht der Mehrheit nicht mit Artikel 4 unserer Bundesverfassung. Zudem würden internationale Abkommen, zum Beispiel mit der Türkei, verletzt. Wir können und dürfen keine Unterschiede zwischen den Ausländern machen, die rechtlich geregelten Wohnsitz oder Aufenthalt haben und arbeiten dürfen, und jenen, die ein Asylrecht verlangen. Immerhin sehe ich unter vielen Gastarbeitern und Asylbewerbern keinen Unterschied in ihrer Absicht, in der Schweiz leben zu können. Für mich sind auch rechtlich geregelte Gastarbeiter sogenannte «Wirtschaftsflüchtlinge», um ein schlechtes Wort zu gebrauchen.

Alle ausländischen Arbeitnehmer, ob Aufenthaltler, Saisoniers oder Asylbewerber, bezahlen ab dem ersten Tag ihrer Arbeitsverhältnisse AHV- und IV-Beiträge, wie die Schweizer auch. Alle ausländischen Arbeitnehmer – auch die Asylbewer-

ber – bezahlen Steuern, wie die Schweizer auch. Weshalb sollen sie nicht die gleichen Rechte haben, wenn sie auch die gleichen Pflichten übernehmen müssen?

Noch ein Wort zum Antrag von Herrn Loretan: In einer Zeit, in der gewisse Gewerbezweige in der Schweiz von der Schliessung wegen mangelnder Arbeitskräfte bedroht sind – ich denke an das Gastgewerbe –, versteht das Volk das Arbeitsverbot für Flüchtlinge schlecht, erst recht nicht eine Ausdehnung auf sechs Monate. Dazu kommen die grösseren Betreuungs- und Fürsorgeaufgaben sowie die vermehrten Kosten. Ich weiss nicht, ob ein Arbeitsverbot von sechs Monaten nicht auch kontraproduktiv sein könnte, indem vermehrt Ausländer animiert werden, in die Schweiz zu kommen, wenn sich dort während sechs Monaten garantiert gratis leben lässt.

Ich bitte Sie, den Antrag Loretan abzulehnen.

Frau Fankhauser: Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit zu unterstützen und die Anträge der Mehrheit und den Eventualantrag von Frau Nabholz abzulehnen.

Wir haben bilaterale Abkommen. Diese sind unverletzlich, sie gehen vor, z. B. mit der Türkei und mit Jugoslawien. Das würde heissen, falls Sie die Anträge Nabholz oder der Mehrheit übernehmen, dass die Asylbewerber, die in landwirtschaftlichen Betrieben eingestellt sind und von dort ihre Löhne bekommen, tatsächlich nach Abkommen die vollen Kinderzulagen hätten und die anderen nicht. Also eine neue Rechtsungleichheit, die den Zweck gar nicht erfüllen könnte, den Sie anstreben.

Ich möchte noch wegen dieser «justification impossible», die mehrmals angeführt wurde, dieses Nachweises der tatsächlichen Existenz der Kinder, sagen, dass es offenbar bei den Ausgleichskassen bekannt ist, dass es nicht immer einfach ist, die Kinder nachzuweisen. Aber das ist keineswegs eine ausschliessliche Problematik der Asylbewerberinnen und Asylbewerber. Das ist etwas, was uns im ganzen Bereich der ausländischen Arbeitnehmer beschäftigt.

Dazu nur soviel: Am 21. Februar dieses Jahres wurde ein Abkommen mit der Türkei zum Schutz und zur Förderung von Investitionen vereinbart, also Markt und Profit werden damit geschützt. In diesem Fall zweifelt offenbar niemand, dass Abkommen und Verträge ihre Gültigkeit haben, dass nachweislich alles seine Ordnung hat. Warum sollten Papiere, die die Existenz von Kindern belegen, weniger glaubwürdig sein als diese Papiere?

Noch eine Bemerkung zum Wert dieser Kinderzulagen. Am Schluss dieser Debatte werden wir ein Postulat der Kommission für mehr Entwicklungshilfe an Ort und Stelle überweisen, um die Fluchtgründe zu verhindern. Ich frage Sie jetzt, was besser ist: Sollen wir Geld nur über die üblichen Kanäle der Wirtschaftsförderung zufließen lassen? Können wir nicht akzeptieren, dass ein ganz kleiner Teil der Entwicklungshilfe oder der Entwicklungszusammenarbeit über Kanäle der innerfamiliären Solidarität funktionieren könnte? Oder ziehen Sie etwa IWF-Beiträge vor? Ich denke, dass diese kleine, ganz kleine Form der Solidarität, die so funktioniert, durchaus akzeptiert werden kann. Das neben den vorher sehr gut erläuterten Ausführungen von Herrn Hess, die ich voll bestätigen kann.

M. Ducret, rapporteur: La loi actuelle sur l'asile fixe en son article 21, alinéas premier et 2, qu'une autorisation d'exercer une activité lucrative dépendante peut être délivrée aux requérants à titre provisoire. Les cantons ont toutefois la possibilité de décréter des interdictions générales de travail pendant les trois premiers mois qui suivent le dépôt de la demande. Or, le Conseil fédéral propose dans son projet de généraliser l'interdiction de travail pendant les trois premiers mois de la procédure, faculté étant alors laissée aux cantons d'étendre cette interdiction à six mois si une décision négative a été prise en première instance dans les trois premiers mois.

Au travers de cette disposition, il s'agit, on l'aura compris, de diminuer l'attractivité de notre pays et de dissuader, autant que faire se peut, les étrangers à la recherche de travail et qui sont issus de pays de recrutement non traditionnels, d'abuser de la procédure d'asile dans le seul but d'exercer une activité

lucrative, même temporaire, en Suisse. Bien que cette proposition ait été généralement bien accueillie lors de la procédure de consultation, nombreux sont ceux, il faut bien l'admettre, qui doutent de l'opportunité d'une telle réglementation et qui considèrent que dans la période de crise de l'emploi que traverse la Suisse actuellement, il serait particulièrement fâcheux de se priver d'une main-d'oeuvre qui est sur place et qui ne demande pas mieux que de travailler; ce à quoi rétorquent une nouvelle fois certains de leurs contradicteurs que le marché du travail ne doit pas être mêlé à la politique d'asile et qu'il serait inacceptable que les requérants soient utilisés comme une soupape de sécurité pour pallier un déficit momentané de main-d'oeuvre dans certains secteurs de notre économie.

Il faut savoir ce que l'on veut. Si l'on veut chercher à diminuer l'attractivité de notre pays, il faut que les requérants d'asile soient soumis à un certain nombre de contraintes. Bien sûr, la population ne comprend pas que certains de ces requérants vivent dans la rue et soient entretenus par l'assistance. Mais il faut, je crois, faut tenir compte des modifications que nous avons déjà décidé d'apporter à la loi.

Je l'ai déjà dit hier, 75 pour cent des cas de requérants d'asile seront traités par application des articles 16 et 16a de la loi, et soit l'entrée en matière sur leur demande sera refusée, ce qui ne devrait prendre au maximum que six semaines selon la loi, soit leur demande sera rejetée sans autre mesure d'instruction, cela dans un délai de dix jours. Ainsi, dans la grande majorité des cas, le dossier du requérant sera traité, sous réserve de recours, dans un délai qui ne devrait pas excéder un mois et demi à deux mois. Dès lors, pourquoi suivre la proposition de M. Loretan qui suggère d'allonger le délai d'interdiction de travail de trois à six mois? Pourquoi suivre la proposition de M. Ruf qui, lui, veut empêcher les requérants d'asile de travailler tant qu'ils n'ont pas été considérés définitivement comme réfugiés?

La commission s'est penchée sur cette question. Elle n'a pas remis en cause le texte du Conseil fédéral. Elle n'a pas eu à se prononcer sur les propositions Loretan et Ruf, mais je crois pouvoir dire, en son nom, qu'il convient de les rejeter.

S'agissant de la question des allocations familiales, et puisque M. Hess a fait allusion au fait qu'en ma qualité de président j'avais fait pencher la balance en faveur de cette proposition, qu'il me soit permis d'apporter une certain nombre de précisions.

La disposition présentée par la majorité ne vise que les enfants des requérants d'asile en cours de procédure. Ceux-ci, dont 98 pour cent entrent illégalement en Suisse, s'annoncent le plus souvent comme célibataires à leur arrivée dans notre pays. Tout soudain et très fréquemment, on les retrouve pères d'une nombreuse progéniture lorsqu'ils apprennent que le montant des allocations familiales versées pour un enfant correspond chez eux à un fort pouvoir d'achat. Ainsi, cent francs par mois par enfant correspond en gros à un mois de salaire moyen pour un ouvrier turc. Il est évident que ces allocations familiales ajoutent à l'attrait de la Suisse, qui tient premièrement à la longueur de la procédure et en second lieu à la qualité des prestations sociales et d'assistance qui sont versées, telles les allocations familiales.

Contrairement au Tribunal fédéral dont on a rappelé qu'il avait pris une décision il y a quelques mois à ce sujet, la majorité de la commission pense que ces prestations peuvent être déterminantes pour le choix du pays dans lequel le requérant d'asile va déposer sa requête. En la matière, le bouche à oreille fonctionne parfaitement. Pour prendre un exemple parmi cent, n'a-t-on pas vu, il y a quelque temps, un ressortissant turc déjà reconnu, réfugié en France, déposer une demande d'asile en Suisse sous un autre nom, pour des raisons économiques et pour bénéficier de meilleures prestations sociales! Logiquement, il n'est pas incohérent de vouloir tout à la fois accélérer la procédure et diminuer, par des dispositions parfaitement adéquates, ces facteurs secondaires mais cumulatifs d'attrait.

Est-il vraiment déraisonnable et insoutenable de procéder à une distinction parmi les étrangers, entre ceux qui sont au bénéfice d'une autorisation de séjour au titre du droit ordinaire sur les étrangers, et les requérants d'asile qui ne bénéficient

d'une autorisation de travail qu'à titre précaire et exceptionnel dans le cadre d'une *lex specialis*?

Qu'il soit tout d'abord clair que la disposition proposée ne vise pas les enfants des réfugiés, c'est-à-dire des requérants d'asile à qui la Suisse a reconnu la qualité de réfugiés. Si ceux-ci bénéficient d'une possibilité légale de regroupement familial, il se peut toutefois qu'ils ne désirent pas ou ne puissent pas faire venir leurs enfants restés dans leur pays. Ils continueront, comme par le passé, à bénéficier d'allocations familiales pour ces enfants. D'ailleurs, le statut des réfugiés est régi par la législation visant les étrangers en général; ils sont autorisés, par l'article 24 de la loi sur l'asile, à exercer une activité lucrative dépendante et à changer de place et de profession sans égard à la situation du marché du travail. La loi sur l'asile renvoyant en l'espèce à la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, il est donc normal que les réfugiés reconnus soient traités comme les autres étrangers.

Maintenant, si l'on compare les requérants d'asile et les saisonniers pareillement en situation d'avoir des enfants à l'étranger, n'étant pas autorisés à résider en Suisse, on observe que les saisonniers entrent légalement dans notre pays, pourvus d'un contrat de travail et d'une autorisation de séjour, certes temporaire mais prévue par notre législation ordinaire sur les étrangers. Pour leur part, les requérants d'asile, qui n'ont pas cette possibilité de venir travailler légalement en Suisse, entrent à 98 pour cent illégalement dans le pays, dont 80 pour cent dans le seul but de trouver un gagne-pain, ce qui est certainement honorable en soi mais constitue un contournement de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers par un recours abusif au droit d'asile.

Ainsi, comme cela a déjà été souligné, l'autorisation de travail qu'ils reçoivent dans le cadre de la loi sur l'asile est en quelque sorte un substitut aux obligations d'assistance des cantons. La nature de cette autorisation de travail est ainsi fondamentalement différente de celle tirée de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers par le saisonnier, et juridiquement plus précaire.

Je m'adresse maintenant et tout particulièrement aux représentants du Parti socialiste et à mes collègues du Parti démocrate-chrétien. Par le contournement de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers au moyen d'une requête d'asile, le requérant obtient aujourd'hui, de fait, un statut beaucoup plus favorable que le saisonnier. Il ne connaît pas d'interruption saisonnière annuelle. Il peut obtenir une assistance financière appréciable. S'il fait venir ses enfants illégalement, aucune sanction ne sera prise et ceux-ci pourront vivre officiellement en Suisse, tandis que les enfants de saisonniers devront vivre clandestinement pour échapper à la sanction de l'expulsion. En dernier lieu et avec un peu de chance et de judicieux procédés dilatoires, il obtiendra un permis de séjour après quatre ans, conformément à la possibilité accordée aux cantons par l'article 17, alinéa 2, que nous venons d'accepter. Ainsi, il ne paraît pas déraisonnable de faire une distinction entre les saisonniers qui travaillent dans notre pays dans le cadre de la loi ordinaire après y être venus légalement et qui ont droit aux allocations familiales pour leurs enfants restés à l'étranger et les requérants d'asile qui sont autorisés à exercer une activité lucrative provisoire en vertu de la loi sur l'asile, dans l'attente de la décision sur leur demande d'asile qui ne donnerait plus droit aux dites allocations.

J'en ai bientôt terminé. Il est pour le moins curieux de considérer que l'article 4 de la constitution permet d'étendre l'interdiction faite aux requérants d'asile d'exercer une activité lucrative, comme l'arrêté urgent se prépare à le faire, voire permettrait de leur interdire toute activité lucrative jusqu'à droit définitif connu sur leur demande, alors qu'il ne permettrait pas de prévoir qu'une autorisation de travail donnée à titre provisoire et d'exception ne donne pas droit aux allocations familiales.

«Qui peut le plus, peut le moins». S'il paraît opportun, parmi d'autres mesures visant à diminuer l'attractivité particulièrement forte qu'exerce notre pays sur les requérants d'asile, de supprimer le droit aux allocations familiales pour les enfants restés à l'étranger, faut-il vraiment passer par la suppression de toute autorisation de travail? L'existence de ces enfants n'est d'ailleurs pas prouvée et nullement prouvable, tant les

faux documents abondent. Demander aux consulats et aux ambassades d'authentifier ces documents pour les requérants d'asile qui risquent d'être persécutés et recherchés pourrait se révéler dangereux pour ces derniers et ne serait pas forcément probant, tant un pays comme la Turquie, par exemple, est avide de faire rentrer des devises.

Enfin, ne serait-il pas paradoxal de voir le législateur fédéral s'interdire d'introduire une distinction en matière d'allocations familiales entre requérants d'asile et saisonniers parce que le Tribunal fédéral, dans un cas d'espèce, l'a jugé contraire à l'article 4 de la constitution, selon sa propre interprétation et selon le droit existant, cependant que l'on accepte, et que l'on juge donc implicitement conforme à l'article 4, que le Conseil fédéral procède dans une ordonnance à une distinction inexistante dans la Constitution fédérale et dans la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers entre pays de recrutement traditionnels et les autres? N'est-ce pas justement ces distinctions qui poussent bien des Turcs et des requérants d'asile à déposer des demandes?

La réalité est que l'oeuvre interprétative de l'article 4 de la constitution n'est pas le fait exclusif du Tribunal fédéral mais d'auteurs divers, dont l'Assemblée fédérale et le Tribunal fédéral, qui sont placés sur un pied d'égalité quant à leur capacité d'interpréter la constitution. En conséquence, l'Assemblée fédérale me semble pouvoir valablement estimer, pour des questions d'opportunité politique, qu'il est conforme à l'article 4 de traiter différemment en matière d'allocations familiales les requérants des étrangers admis à séjourner en Suisse, en vertu de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, sans qu'elle soit liée à une interprétation du Tribunal fédéral, que l'on a tendance à généraliser alors qu'elle se rapporte à une situation bien particulière. D'ailleurs, si l'on veut utiliser un argument peut-être un peu spécieux, on peut dire que la preuve que l'Assemblée fédérale n'est nullement liée à cette interprétation du Tribunal fédéral est que la manière dont elle comprend le principe d'égalité n'est sujette à aucune censure du Tribunal fédéral, selon l'article 113, alinéa 3 de la constitution.

En définitive, il me paraît que la disposition proposée est cohérente, propre à réaliser son objectif et raisonnable parce que justifiée. Elle est ainsi juridiquement conforme à l'article 4 de la constitution ainsi qu'au traité du professeur Aubert, page 1785 ss. Juridiquement, rien ne s'oppose donc à ce que cette disposition soit inscrite dans la loi et c'est la raison pour laquelle, en mon nom personnel mais également au nom de la majorité de la commission, je vous propose de soutenir la proposition de la majorité.

Mühlemann, Berichterster: Wir haben in Artikel 21 drei strittige Fragen. Es geht einmal um das sogenannte Arbeitsverbot, dann um diese Kinderzulagen, und dann gibt es ein drittes Problem, worüber wir noch nicht gesprochen haben: das ist die gemeinnützige Arbeit, vielleicht könnte man auch sagen, diese Art Zwangsarbeit.

Zum Arbeitsverbot. Sie haben hier einen Vorschlag von Herrn Ruf, der ein generelles Arbeitsverbot will, einen Vorschlag von Herrn Loretan, der das Arbeitsverbot auf sechs Monate ausdehnen möchte, und den Vorschlag des Bundesrates und der Kommission mit einem dreimonatigen Arbeitsverbot.

Sie können das drehen, wie Sie wollen. Wir stecken auch hier in einem Dilemma. Je mehr Arbeitsverbote Sie verfügen, je länger diese Arbeitsverbote gelten, desto mehr setzen Sie auf Abhaltemassnahmen. Aber gleichzeitig haben wir dann das Störende, dass Menschen in diesem Lande sind, die nichts tun. Arbeit ist natürlich immer noch das Allheilmittel, um einen Menschen überhaupt am Leben zu erhalten oder zu motivieren. Dementsprechend müssen wir auch hier einen Mittelweg suchen.

Ich weiss sehr wohl, dass Herr Loretan mit seinem Votum natürlich eine Koppelung des sechsmonatigen Arbeitsverbotes mit dem Vorschlag Müller-Wiliberg, gemeinnützige Arbeit obligatorisch zu erklären, versucht. Darüber werden wir dann noch sprechen müssen. Die Kommissionmehrheit glaubt, dass das nicht möglich sei.

Wir schlagen Ihnen vor, bei den drei Monaten zu bleiben. Es ist

ein sinnvoller Mittelweg. Wir wollen ja ein Beschleunigungsverfahren, das in drei Monaten abgeschlossen werden sollte. Sie wissen, dass das vielleicht nicht in allen Fällen möglich ist. Aber wenn wir das schon anstreben, dieses Idealziel, ist es doch auch richtig, dass wir das mit dem dreimonatigen Arbeitsverbot koppeln.

Wir bitten Sie hier, dem Vorschlag des Bundesrates und der Kommission zu folgen.

Zum Problem der Kinderzulagen: Wir haben hier einen Vorschlag der Mehrheit der Kommission, die Kinderzulagen für einen Asylbewerber, der in einem hängigen Verfahren steckt, nicht auszuzahlen. Wir haben den Antrag, den Herr Hess begründet hat, das zu tun, wobei er sich auch noch auf ein Bundesgerichtsurteil stützt.

Es ist ganz eindeutig – Herr Hess hat das klar gesagt –: Es sind hier sehr viele Missbräuche vorgekommen. Es werden Kinderzulagen gefordert für Kinder, die nicht existieren. Es werden Zivilstandsbeamte in fernen Ländern bestochen mit Kinderzulagen, die dann teilweise an diese Beamte gehen. Hier sind ganz eindeutig Tür und Tor geöffnet für einen Missbrauch, der sehr schwer zu kontrollieren ist. Demzufolge hat sich die Kommission mit dem Stichentscheid des Präsidenten durchgerungen, Ihnen eine Bundeslösung vorzuschlagen. Der Bund hat die Kompetenzen, die Kinderzulagen festzulegen. Er hat das bis jetzt nur in der Landwirtschaft getan. Wenn wir Ihnen das auch hier vorschlagen, dann wollen wir eben eine eidgenössische Lösung und nicht verschiedene kantonale Lösungen. Es gibt Kantone, die hier den Weg finden werden, aber die Lösungen sind dann sehr unterschiedlich. Wenn Sie allenfalls dem Antrag der Minderheit der Kommission zustimmen, besteht immer noch die Möglichkeit, mit dem Eventualantrag von Frau Nabholz eine verbesserte Lösung zu finden.

Herr Gros hat natürlich recht. Das Parlament legt hier im Gesetz fest, was es will, und das Bundesgericht hat sich danach zu richten. Das Bundesgerichtsurteil ist auch nicht so eindeutig, dass wir uns in eine falsche juristische Position hineinmanövrieren, wenn wir diese Kinderzulagen unterbinden. Es ist ein Unterschied zwischen Saisonern, die aus Nachbarländern kommen, die für uns überschaubare Verhältnisse haben, mit denen wir Kontakt haben und deren Verhältnisse wir kennen, und den Ländern, aus denen die Asylbewerber kommen, wo es sehr schwierig ist, nachzuweisen, dass diese Kinderzulagen tatsächlich berechtigt sind. Ich glaube, hier haben wir allen Grund, die härtere Linie einzuschlagen.

Ich bitte Sie, der Kommissionmehrheit zuzustimmen und vor allem auch die recht eindrücklichen Ausführungen von Herrn Ducret zu beherzigen.

M. Ducret, rapporteur: Quelques secondes, Monsieur le président, pour répondre à Mme Fankhauser qui a évoqué tout à l'heure l'existence des conventions internationales. J'ai sous les yeux les conventions passées entre la Suisse et, respectivement, la Turquie et la Yougoslavie. La première de ces conventions se rapporte d'ailleurs exclusivement – vous y avez fait allusion tout à l'heure – aux Turcs qui travaillent dans les exploitations agricoles.

Permettez-moi de contester l'interprétation selon laquelle ces conventions s'appliqueraient également aux requérants d'asile. Je suis persuadé que si l'on demande aux autorités turques si ces conventions s'appliquent également aux requérants d'asile, elles ne l'accepteront pas. Je conteste formellement que ces conventions s'appliquent aux requérants d'asile, car ceux-ci sont soumis à notre législation spéciale et non à la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers. A mes yeux, les conventions auxquelles fait référence Mme Fankhauser ne s'appliquent pas à eux.

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

Loretan: Ich danke dem Kommissionssprecher deutscher Zunge, Herrn Mühlemann, dafür, dass er betont hat, es ginge bei meinem Antrag auf ein sechsmonatiges Erwerbsverbot nicht darum, die Asylbewerber zum «Herumlungern» zu zwingen. Ich möchte das aber doch eigens noch einmal bestätigen. Ich habe ausdrücklich gesagt, Herr Nussbaumer, dass

meine Lösung selbstverständlich mit der Lösung Müller-Wiliberg (Minderheit II zum Absatz 1bis) gekoppelt werden muss. Ich bin überzeugt, dass diese zusätzliche Belastung in den Kantonen und Gemeinden verkraftbar ist, weil ja meine Lösung, kombiniert mit derjenigen von Kollege Müller-Wiliberg, dazu führen wird, dass – davon bin ich überzeugt – der Zustrom von Asylbewerbern drastisch zurückgehen wird. Ich bitte Sie daher, auch im Hinblick auf den Zweitrat dieser Lösung zuzustimmen.

Bundespräsident Koller: Sie treffen bei Artikel 21 zweifellos einen sehr wichtigen Entscheid im Rahmen des Gesamtkonzepts dieses neuen dringlichen Bundesbeschlusses; denn es ist unzweifelhaft die Kombination zwischen allzu langer Verfahrensdauer, Erwerbsmöglichkeit und guten Sozialzulagen, die unser Land für Asylgesuchsteller besonders attraktiv macht, mit dem Resultat, dass wir im Verhältnis zu unserer Bevölkerung die grösste Zahl von Asylgesuchstellern in ganz Europa haben.

Wir bewegen uns bei der Festlegung der Dauer des Arbeitsverbotes aber in einem ausgesprochenen Zielkonflikt. Einerseits spricht die Minderung der Attraktivität unseres Landes für ein möglichst langes Arbeitsverbot. Möglichst lange Arbeitsverbote haben aber andererseits offenbar den Nachteil, dass sie bei unserer Bevölkerung jeweils wegen der sogenannten nichtstehenden, herumlungenden Asylbewerber Unbehagen auslösen. Kommt noch dazu, dass ein sehr langes Arbeitsverbot auf die Persönlichkeit der betreffenden Asylgesuchsteller schlechte Auswirkungen hat und zu Fürsorgeabhängigkeit und zu Unselbstständigkeit führen kann.

Ein weiteres Element in diesem Zielkonflikt, das Sie mitberücksichtigen müssen, ist, dass wir, wenn wir ein allzu langes Arbeitsverbot statuieren, die Asylgesuchsteller beim heutigen ausgetrockneten Arbeitsmarkt mit grösster Wahrscheinlichkeit in die Schwarzarbeit treiben.

Ein letzter Faktor: Ein allzu langes Arbeitsverbot ist natürlich auch mit entsprechend erhöhten Fürsorgekosten des Bundes verbunden.

Wenn man diese Argumente alle in den Entscheid miteinbezieht, ist der Bundesrat überzeugt, dass er mit diesem zwingenden bundesrechtlichen Arbeitsverbot von drei Monaten und mit der Möglichkeit der Verlängerung durch die Kantone um weitere drei Monate – wenn bereits ein negativer Asylentscheid in der ersten Instanz gefällt worden ist – die gute Mitte gefunden hat. Beim Antrag Loretan (sechs Monate) hätte ich grösste Bedenken, dass die negativen Folgen eindeutig dominieren würden.

Die negativen Folgen wären Flucht in die Schwarzarbeit, möglicherweise verbunden mit erhöhten Fürsorgekosten. Das Dummste, was uns natürlich passieren könnte, wäre, dass Asylgesuchsteller wegen eines zu langen Arbeitsverbotes einerseits Schwarzarbeit leisten und andererseits von unserer Fürsorge Leistungen beziehen.

Aus diesem Grunde möchte ich Sie bitten, den Antrag Loretan und auch den Antrag Ruf abzulehnen. Wir hoffen, mit unserem beschleunigten Asylverfahren etwa 75 Prozent der Fälle während der vorgesehenen Dauer des Arbeitsverbotes erledigen zu können. Für die übrigen 25 Prozent, wo nähere Abklärungen nötig sind und daher auch in Zukunft eine längere Verfahrensdauer unausweichlich ist, scheint es uns richtiger, wenn wir den Asylgesuchstellern die Möglichkeit der Erwerbstätigkeit geben.

Es kommt übrigens bei all dem auch noch eine praktische Überlegung dazu: Während der ersten drei Monate befinden sich Asylgesuchsteller normalerweise in den Kollektivunterkünften, so dass wir auch eine entsprechende Kontrollmöglichkeit haben. Nachher gehen sie gewöhnlich in Privatwohnungen. Deshalb könnten wir ein Arbeitsverbot von der Kontrolle und von der Durchsetzung her nicht mehr befürworten.

Noch zur Frage der Kinderzulagen. Hier möchte ich Sie dringend bitten, dem Antrag Ihrer Kommissionsminderheit zuzustimmen. Der Antrag der Mehrheit ist trotz der gewandten Ausführungen Ihres Kommissionspräsidenten nach Meinung des Bundesrates verfassungswidrig. Es ist mit Artikel 4 der Bundesverfassung nicht vereinbar, dass Sie nur für die Asylbewer-

ber die Berechtigung auf Kinderzulagen ausschliessen. Ich verweise hier aus zwei Gründen auf die eingehenden Ausführungen von Herrn Nationalrat Peter Hess und auf den Bundesgerichtsentscheid 114 Ia 1.

Im übrigen darf ich Ihnen auch bekanntgeben, dass die ständerrätliche Kommission klar der Meinung des Bundesrates gefolgt ist: Der Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission ist mit unserer Verfassung nicht vereinbar. Natürlich sind Sie der oberste Gesetzgeber. Aber auch das Parlament ist, Herr Gros, an die Verfassung gebunden. Ihrem Präsidenten möchte ich doch auch zu bedenken geben, dass es ja nicht nur illegal eingereiste Asylbewerber gibt. Es gibt auch legal eingereiste Asylbewerber, und es geht – wie gesagt – nicht an, Ausländerkategorien unterschiedlich zu behandeln. Wir müssen Saisoniers und Asylbewerber in bezug auf Kinderzulagen grundsätzlich gleich behandeln.

An diesem Mangel leidet übrigens auch der Antrag von Frau Nabholz. Auch sie möchte die besondere Regelung der Kinderzulagen lediglich auf die Gruppe der Asylbewerber beschränken, nicht aber auf die anderen Ausländerkategorien. Immerhin hat ihr Antrag den Vorteil, dass er die Asylbewerber nicht ganz von den Familienzulagen ausschliesst, sondern sie von der Kaufkraft am Wohnort der Kinder abhängig macht. Das ist an sich ein richtiger Ansatz. Aber hier müssen die Kantone handeln. Es besteht zwar eine Kompetenz des Bundes für die Ordnung der Kinderzulagen. Aber der Bund hat ganz bewusst ausser im Bereich der Landwirtschaft bisher von dieser Kompetenz keinen Gebrauch gemacht.

Es wäre ein äusserst schlechter gesetzgeberischer Stil, eine einzige Frage in bezug auf die Kinderzulagen nun bundesrechtlich zu regeln, obwohl wir die Regelung der Familienzulagen sonst mit Ausnahme der Landwirtschaft ausdrücklich und gemäss dem ausdrücklichen Willen der Kantone in ihrer Regelungskompetenz belassen haben. Die Kantone sind aufgerufen, das bestehende Problem der Kinderzulagen – das beständige auch ich – adäquat zu regeln. Sie haben die entsprechenden Familienzulagengesetze, sie müssen die adäquaten Lösungen finden.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, sowohl den Antrag der Mehrheit der Kommission als auch den Antrag von Frau Nabholz abzulehnen. Die adäquaten Lösungen müssen – wie generell im Familienzulagenrecht – von den Kantonen gefunden werden, und sie haben diese Möglichkeit nach dem erwähnten Bundesgerichtsentscheid auch.

M. Ducret, rapporteur: Le président de la Confédération rejoint le point de vue exprimé par la minorité en affirmant qu'en votant la proposition de la majorité, on violerait la constitution. Je déplore une fois encore que, dans cette assemblée, on ne puisse pas convaincre la majorité de ses collègues, y compris le Conseil fédéral, lorsque l'on s'exprime en français. Mais j'affirme de la façon la plus catégorique que nous ne violerons pas la constitution en votant la proposition de la majorité de la commission.

Mühlemann, Berichterstatter: Die Differenz zum Bundespräsidenten tut uns leid. Die Kommissionsmehrheit ist jedoch überzeugt, dass sie mit ihrem Vorschlag die Bundesverfassung nicht verletzt.

Erwerbstätigkeit – Activité lucrative

Le président: Nous votons d'abord sur l'autorisation d'exercer une activité lucrative. Nous avons donc trois propositions, celle de la commission et du Conseil fédéral (trois mois d'interdiction), celle de M. Loretan (six mois) et celle de M. Ruf (suppression totale de l'autorisation de travailler). Dans un premier vote, nous opposons la proposition de M. Loretan à celle de M. Ruf et le résultat de ce premier vote sera opposé à la proposition de la majorité de la commission.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Loretan
(Verbot für 6 Monate)

offensichtliche Mehrheit

Für den Antrag Ruf
(Totalverbot)

Minderheit

Abs. 2, 3
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Kommission

117 Stimmen

(Verbot für 3 Monate)

Für den Antrag Loretan

37 Stimmen

(Verbot für 6 Monate)

Kinderzulagen – Allocations familiales

Bundespräsident **Koller**: Ich möchte mich auf eine kurze Erklärung beschränken. Es handelt sich hier um einen Juristenstreit. Aber der Bundesrat hat auf seiner Seite immerhin eine Entscheidung des Bundesgerichts. Der Leitsatz des Entscheids des Bundesgerichts lautet wie folgt: «Eine Bestimmung, die Asylbewerber als einzigen Arbeitnehmern den Anspruch auf Kinderzulagen für ihre im Ausland wohnenden Kindern versagt, verstösst gegen das Rechtsgleichheitsgebot.» Dem habe ich nichts beizufügen.

M. Ducret, rapporteur: Je pose simplement la question suivante: allons-nous accepter que ce soit le Tribunal fédéral qui nous indique ce que l'on doit faire, ce qui est bon ou ce qui ne l'est pas. Personnellement, je considère que nous avons tout pouvoir pour décider ce qui est bon. C'est la raison pour laquelle je m'oppose à la proposition du Conseil fédéral.

Mühlemann, Berichterstatter: Wir hoffen, bald mit der Abstimmung diesen Juristenstreit beenden zu können, aber die Kommission hält fest, dass die Legislative das oberste Recht hat, ein Gesetz festzulegen.

Le président: Dans un premier temps, nous opposons la proposition du Conseil fédéral et de la minorité Hess à celle de la majorité de la commission. Si, à l'issue de ce premier vote, la version du Conseil fédéral et de la minorité Hess l'emporte, nous l'opposerons à la proposition subsidiaire de Mme Nabholz.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit

77 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit

77 Stimmen

*Mit Stichentscheid des Präsidenten wird der Antrag der Minderheit angenommen
Avec la voix prépondérante du président la proposition de la minorité est adoptée*

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit

83 Stimmen

Für den Antrag Nabholz

76 Stimmen

Art. 21 Abs. 1bis (neu), 2, 3

Antrag der Kommission

Abs. 1bis (neu)

Mehrheit

Ablehnung der Anträge der Minderheiten

Minderheit I

(Nabholz, Aubry, Eppenberger Susi, Gros, Mühlemann, Philippa, Segond, Seiler Hanspeter, Wanner)

Nicht unter das Arbeitsverbot fällt die entschädigte gemeinnützige Arbeit.

Minderheit II

(Müller-Wiliberg, Bühler, Bürgi, Hess Peter, Seiler Hanspeter) Asylbewerber, welche dem Arbeitsverbot unterliegen, können zur Deckung der von ihnen verursachten Kosten gemeinnützige Arbeiten mit angemessener Entlohnung zugewiesen werden. Die Entlohnung ist auf ein Sperrkonto zu überweisen, über welches nach Abschluss des Asylverfahrens abgerechnet wird. Ein allfälliger Ueberschuss wird dem Gesuchsteller ausbezahlt.

Antrag Nabholz

Abs. 3

Asylbewerber, die nach den fremdenpolizeilichen Bestimmungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sind oder die an gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen teilnehmen, unterliegen dem Arbeitsverbot nicht.

Art. 21 al. 1bis (nouveau), 2, 3

Proposition de la commission

Al. 1bis (nouveau)

Majorité

Rejeter les propositions des minorités

Minorité I

(Nabholz, Aubry, Eppenberger Susi, Gros, Mühlemann, Philippa, Segond, Seiler Hanspeter, Wanner)

Le travail rémunéré d'intérêt public ne tombe pas sous le coup de l'interdiction de travail.

Minorité II

(Müller-Wiliberg, Bühler, Bürgi, Hess Peter, Seiler Hanspeter)

Les requérants d'asile soumis à l'interdiction de travail peuvent être affectés à des tâches d'intérêt public rémunérées de façon adéquate afin de couvrir les frais qu'ils occasionnent. La rémunération en question est versée sur un compte bloqué qui fait l'objet d'un décompte à la conclusion de la procédure d'asile. L'excédent éventuel est remis au requérant.

Al. 2, 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Nabholz

Al. 3

Les requérants habilités à exercer une activité lucrative conformément aux dispositions de la police des étrangers ou qui participent à des tâches d'utilité publique ne sont pas soumis à l'interdiction de travail.

Abs. 1bis, 3 – Al. 1bis, 3

Le président: La proposition de la minorité I à l'alinéa 1bis a été retirée en faveur de la proposition Nabholz à l'alinéa 3.

Müller-Wiliberg, Sprecher der Minderheit II: Beim Antrag der Minderheit II geht es um einen neuen Absatz 1bis in Artikel 21. Dabei soll grundsätzlich am Arbeitsverbot festgehalten werden. Asylbewerber, welche dem Arbeitsverbot unterliegen, können zur Deckung der von ihnen verursachten Kosten gemeinnützige Arbeiten mit angemessener Entlohnung zugewiesen werden. Dabei ist die Entlohnung auf ein Sperrkonto zu überweisen, über welches nach Abschluss des Asylverfahrens abgerechnet wird. Ein allfälliger Ueberschuss wird dem Gesuchsteller ausbezahlt.

Dieser Antrag entspricht der Eingabe der drei Zürcher Gemeinden Egg, Maur, Mönchaltorf an den Bundesrat vom 29. Januar dieses Jahres. Es geht dabei darum, die Attraktivität der Schweiz als Asyl- und Land zu reduzieren. In der Presse wurde vorgeworfen, der neue Absatz 1bis widerspreche der Menschenrechtskonvention. Inzwischen liegt uns aber ein Gutachten Stiefler und Natter vor, beides Mitglieder des Schweizerischen Anwaltsverbandes, demzufolge es durchaus angängig ist, einem Asylbewerber gemeinnützige Arbeit gegen angemessene Entlohnung zuzuweisen. In zumutbarer Weise habe er nämlich zur Deckung seiner Kosten beizutragen.

Aus diesen Gründen glauben wir, dass der Artikel 21 modifiziert werden muss. Auch wir Schweizer haben Bürgerpflichten zu erfüllen, zum Teil völlig unentgeltlich. Ich denke da an den Frondienst im Gemeindewesen, in Genossenschaften und Vereinen. Sollte da einem Flüchtling nicht zugemutet werden dürfen, für seine Kosten selber aufzukommen? Ein echter Flüchtling wird dankbar die ihm zugewiesene Arbeit ausführen, unbekümmert der Europäischen Menschenrechtskonvention. Im übrigen enthält diese Konvention keine Definition

des Begriffs «Zwangs- und Pflichtarbeit», sondern lediglich einen Katalog von Ausnahmebestimmungen. Zu diesen gehört jede Arbeit oder Dienstleistung, die zu den üblichen Bürgerpflichten eines Einwohners eines Landes mit voller Selbstregierung führt. In unserem Land gehört die Arbeit zu jedem gesunden volljährigen Bürger, wurde doch gerade von linker Seite vor noch nicht allzu langer Zeit das Recht auf Arbeit direkt gefordert.

Wir sind uns bewusst, dass gemeinnützige Arbeit möglicherweise nicht überall und innert nützlicher Frist neu zugewiesenen Asylbewerbern angeboten werden kann. Deshalb haben wir bewusst die Kann-Formel gewählt. Sie ermöglicht es den Kantonen und Gemeinden jederzeit, die für sie zweckmässigste Lösung zu wählen. Die vorgeschlagene Lösung senkt die Kosten der Fürsorge, trägt zum Abbau von Vorurteilen bei und macht unser Land für Arbeitssuchende weniger attraktiv. Wir bitten Sie deshalb, diesem Vorschlag zuzustimmen.

Frau Nabholz: Sie haben gehört, der Minderheitsantrag I ist zurückgezogen worden. Dies nicht etwa deshalb, weil die Idee, die im Minderheitsantrag I enthalten ist, als nicht mehr richtig erachtet wird, sondern weil nach näherer Prüfung sowohl aus systematischen Überlegungen als auch in bezug auf die Präzisierung dessen, was mit entschädigter gemeinnütziger Arbeit gemeint ist, sich ein anderer Platz für diese Idee aufgedrängt hat. Der Rückzug erfolgt somit nur formell, materiell wird der Antrag der Minderheit nun mit meinem Antrag zur Ergänzung von Absatz 3 von Artikel 21 erneut eingebracht. Sie haben den Ausführungen des Sprechers der Minderheit II entnehmen können, dass im Zusammenhang mit dem Thema Arbeitsverbot auch immer wieder die Frage aufgeworfen worden ist, inwiefern sich nicht Ausnahmeregelungen für sogenannte gemeinnützige Aufgaben vorsehen lassen. Entsprechende Ideen sind schon lange vor dieser Debatte in einzelnen Gemeinden aufgekommen, und eine ganze Reihe von Zürcher Gemeinden hat sogar das lanciert, was uns die Minderheit II mit ihrem Vorschlag unterbreitet.

Wir haben in der Kommission lange über die Möglichkeit diskutiert, quasi obligatorisch Asylbewerber zu gemeinnützigen Aufgaben zu verpflichten. Eine Mehrheit meiner Fraktion wird den Antrag der Minderheit II unterstützen. Persönlich teile ich die völkerrechtlichen, aber auch die verfassungsrechtlichen Bedenken, die mit einem zwangsweisen Auferlegen von gemeinnützigen Arbeiten verbunden sind.

Diese Bedenken werden nicht zerstreut durch die Eingaben, die wir von vielen Gemeinden erhalten haben, und auch nicht zerstreut durch das Gutachten eines Anwaltes, das uns in der Kommission vorgelegen hat.

Das Problem ist vor dem Hintergrund von Artikel 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie des Übereinkommens Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation zu sehen. Hier sind Zwangs- und Pflichtarbeit ganz klar als verboten deklariert.

Eine Annahme des Minderheitsantrages II würde deshalb dazu führen, dass wir gegen EMRK-Verpflichtungen und auch gegen ein ILO-Abkommen, das wir ratifiziert haben, verstossen. Persönlich könnte ich einem solchen Vorgehen nicht zustimmen.

Das Ergebnis der Minderheit II wirkt sich dann aber auch so aus, dass so etwas wie eine vormundschaftliche Massnahme für Asylbewerber eingeführt wird, indem ihnen die Verfügungsmöglichkeit über ihren Lohn bis auf einen ganz kleinen Rest völlig entzogen wird.

Wir sollten es uns nicht leisten, in dieser Richtung zu legitimieren und zu riskieren, dass wir vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eine Rüge erhalten. Ich meine darum, dass der Gedanke der gemeinnützigen Arbeit durchaus aufgenommen werden soll als Möglichkeit, das Arbeitsverbot zu durchbrechen. Diese Arbeit soll auch entschädigt werden.

Was unter diesen gemeinnützigen Arbeiten zu verstehen ist, lässt sich aus dem bisher geltenden und immer noch gültigen Artikel 20 Absatz 3 des Asylgesetzes ableiten. Dort ist vorgesehen, dass der Bund die Durchführung von Beschäftigungsprogrammen fördern kann. Gestützt auf diese Bestimmung gibt es bereits eine Weisung des Justiz- und Polizeidepartementes

und des EVD zum Asylgesetz, wonach solche Beschäftigungsprogramme im Rahmen des Natur- und Heimatschutzes, des Umweltschutzes, der Berg- und Katastrophenhilfe, aber auch der Landwirtschaft und bei Einsätzen in sozialen und gemeinnützigen Institutionen gefördert werden können. Der Bund hilft also Gemeinden sogar finanziell, wenn sie bereit sind, derartige Programme einzurichten.

Ich bitte Sie daher, meinen Antrag zu unterstützen, weil er dem Gedanken, der auch im Minderheitsantrag II enthalten ist, Rechnung trägt, aber nicht mit den Problemen behaftet ist, die ich Ihnen soeben ausgeführt habe.

Fischer-Seengen: Namens einer knappen Mehrheit der freisinnigen Fraktion bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit II zu unterstützen und einer Formulierung zuzustimmen, die es ermöglicht, Asylbewerbern gemeinnützige Arbeiten zuzuweisen, solange sie dem Arbeitsverbot unterliegen.

Ich brauche nicht weiter daran zu erinnern, dass die rasante Zunahme von Asylbewerbern in unserem Land zu einer Brisanz geführt hat, die weitere unberechenbare Reaktionen befürchten lässt. Ein besonderes Aergernis für unsere arbeitende Bevölkerung stellen die Beschäftigungslosen Asylbewerber dar, die unsere Strassen und Plätze bevölkern. Viele Mitbürger verstehen nicht, weshalb diese Leute mit Steuergeldern unterhalten werden, ohne dass sie zu einer Gegenleistung verpflichtet werden, soweit sie eine solche aufgrund ihres Gesundheitszustandes erbringen könnten. Das Problem wird mit dem Arbeitsverbot noch akzentuiert. Als Pendant zum Arbeitsverbot drängt sich deshalb eine Verpflichtung der Asylbewerber zu Arbeiten im öffentlichen Interesse auf, und solche Arbeiten gibt es genug. Neben Infrastrukturarbeit in Berggebieten sind beispielsweise auch im Mittelland noch zahlreiche Aufräumarbeiten nach den Sturmschäden in unseren Wäldern zu leisten. Wenn Sie unsere Gemeindebehörden fragen, welche Arbeiten in diesem Sinne noch geleistet werden könnten, so käme wohl keine in Verlegenheit, solche zu nennen.

Ich habe dieses Problem bereits vor Jahresfrist in einer Motion aufgeworfen und vom Bundesrat damals hauptsächlich zur Antwort erhalten, dass eine Arbeitsverpflichtung nicht verwirklicht werden könne, weil sie völkerrechtlich nicht zulässig sei. Tatsächlich ist es zu begrüßen, dass die Europäische Menschenrechtskonvention Zwangsarbeit verbietet. Es stellt sich indessen die Frage, ob die von der Minderheit II vorgesehenen Arbeitsverpflichtungen für Asylbewerber ebenfalls zu den Zwangs- oder Pflichtarbeiten im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention zu zählen sind.

Ein Gutachten, welches einige Zürcher Gemeinden erstellen liessen, kommt zum Schluss, dass sich eine Zuweisung von unfreiwilligen Arbeiten, also Pflichtarbeit, dann rechtfertigen lasse, wenn der so erzielte Erlös zur Deckung der von den Asylanten verursachten Kosten diene. Auch lasse sich vertreten, dass der Erwerbserlös auf einem Sperrkonto zurückbehalten werde, bis über das Asylgesuch definitiv entschieden sei.

Nicht zulässig sind gemäss einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes Zwangs- oder Pflichtarbeit, wenn die Arbeit unfreiwillig übernommen werden müsse und auch ungerecht oder bedrückend sei oder wenn die Arbeit an sich vermeidbare Härte mit sich bringe, mit anderen Worten: unnötig, beschwerlich oder in gewisser Weise schikanös sei.

Solches ist jedoch von der Minderheit II in keiner Weise beabsichtigt. Vielmehr geht es darum, die Asylbewerber nicht untätig herumsitzen, sondern sie mithelfen zu lassen, die von ihnen verursachten Kosten für Kost und Logis und andere Aufwendungen der öffentlichen Hand mittragen zu lassen. Nicht nur im Sinne des erwähnten Gutachtens, sondern auch wenn man Sinn und Zweck der Menschenrechtskonvention zu Rate zieht, muss man zum Schluss kommen, dass eine solche Arbeitsverpflichtung nicht gegen die Menschenrechte verstösst, ganz im Gegenteil!

Wenn die Asylbewerber zu Arbeiten im öffentlichen Interesse angehalten werden können, so lassen sich Aggressionen der Bevölkerung abbauen, die Akzeptanz dieser Menschen kann erhöht werden, was zweifellos im Interesse aller gutmeinenden Kreise liegen muss.

Im übrigen liegen solche Beschäftigungsmöglichkeiten auch im wohlverstandenen Interesse der Asylbewerber selber.

Einem jungen Asylbewerber, der wirklich einen Asylgrund hat und nicht nur als Wirtschaftsflüchtling bei uns eingereist ist, ist es doch selber nicht wohl, wenn er drei Monate lang beschäftigungslos herumstehen muss. Es muss ihm doch daran liegen, seinen Lebensunterhalt selber zu verdienen und sich nicht ohne eigene Leistung vom Bund aushalten zu lassen. Selbstverständlich müssen solche Leistungen den körperlichen und geistigen Fähigkeiten des Asylanten entsprechen und nicht als Schikane ausgestaltet sein.

Unter all diesen Aspekten lässt sich die Verpflichtung von Asylbewerbern zu gemeinnützigen Arbeiten während des Arbeitsverbotes nicht nur gemäss Menschenrechtskonvention rechtfertigen, sondern ist vor allem politisch und menschlich sehr wohl begründet. Wir müssen politisch handeln, wenn wir das Asylantenproblem entschärfen wollen. Mit juristischen Spitzfindigkeiten allein kommen wir nicht weiter.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit Müller-Wiliberg zuzustimmen.

Büttiker: Attraktivitätsminderung durch Arbeitsverbot ist das eine. Die Beschäftigung von Asylanten mit Arbeitsverbot zugunsten der Öffentlichkeit ist aber das andere. Es ist nämlich heute schon vorauszu sehen, dass auch nach der dritten Asylgesetzrevision der praktische Vollzug an der Asylfront über Erfolg oder Misserfolg der Asylpolitik entscheiden wird – vor allem in den Gemeinden ohne Infrastruktur und ohne professionelle fürsorgliche Betreuungsinstrumente. Machen wir uns doch nichts vor. Das Asylgesetz muss sich in der Praxis unten bei den Gemeinden bewähren. Dies kann ich Ihnen aus Erfahrung sagen; denn ich war auch einer der Gemeindepräsidenten, die eines Tages mit der Aufnahme von Asylanten im Dorfe konfrontiert waren. Bei diesem schwierigen Aufnahme- und Unterbringungsvollzug spielt – ob Sie es wahrhaben wollen oder nicht – die Beschäftigung der Asylanten eine zentrale Rolle.

Die Bereitschaft zur Aufnahme von Asylanten in der Bevölkerung steigt nämlich in der Masse, wie im Sinne eines freiwilligen Angebotes der Arbeitseinsatz der Asylanten mit Arbeitsverbot für gemeinnützige Zwecke für alle sichtbar wird. Es ist wirklich nicht einzusehen und läuft der Attraktivitätsminderungsstrategie des völligen Arbeitsverbots überhaupt nicht zuwider, wenn ein Asylbewerber mit Arbeitsverbot zur Deckung seiner von ihm selbst verursachten Kosten zu Lasten der Öffentlichkeit wenigstens eine Chance erhält, diese Bringschuld durch eine Arbeitsleistung zugunsten der Allgemeinheit abzutragen. Es kann hier sicher nicht um einen Arbeitszwang gehen, sondern um die Möglichkeit und Chance, durch eine gemeinnützige Arbeit das eigene Leben zu verdienen und als Tatbeweis den guten Willen zu zeigen.

Verwehren wir doch den Asylbewerbern mit Arbeitsverbot nicht, durch eine Eigenleistung im Dienste der Öffentlichkeit die Akzeptanz und Integrationsbereitschaft in der Bevölkerung zu verbessern; denn diese liegt im Interesse aller und entspricht letztlich einer liberalen Asylpolitik.

Deshalb bitte ich Sie, der Minderheit II zuzustimmen; denn diese Lösung hat sich in der Praxis bereits bewährt. Das kann ich Ihnen sagen, weil viele Gemeinden in ihrer Not diese Bestimmung bereits mit Erfolg angewendet haben.

Hess Peter: Ich figuriere auf der Fahne bei der Minderheit II. In der Fraktion haben wir diese Angelegenheit nochmals besprochen, und wir haben grossmehrheitlich beschlossen, uns nicht der Minderheit II, sondern der Minderheit I anzuschliessen. Wir werden also mehrheitlich den Antrag Nabholz in der neu vorliegenden Form unterstützen.

Frau Stocker: Offenbar haben gewisse Leute in diesem Haus ein ambivalentes Verhältnis zur Arbeit. Dieselben, die vor einer Stunde sechs Monate Arbeitsverbot postuliert haben, kommen jetzt und sagen, vom ersten Tag weg solle der Asylbewerber doch wirklich etwas Sinnvolles tun. Ich glaubte, nicht recht zu hören, als Herr Mühlemann sagte, Arbeit sei doch das, was

einen Menschen bei der Stange halte. Jetzt höre ich, dass wir diese Menschen zwangsverpflichten sollen, Gutes zu tun.

Wir haben uns für drei Monate Arbeitsverbot entschieden. Was passiert in diesen drei Monaten? Da kommen Menschen zum Teil aus einem völlig anderen Kulturkreis, kommen hierher, haben einen Kulturschock, kommen sofort in ein Verfahren. Das ist ja schliesslich das Ziel dieses Beschlusses. Wir wollen ein Asylverfahren durchführen, und zwar rasch. Sie müssen in diese Verhandlungen kommen, müssen sofort minimale Sprachkenntnisse erlernen, und sie sitzen nicht einfach da und lassen sich bedienen. Sie führen ihren Haushalt weitgehend selber. Sie kaufen ein, sie kochen, sie putzen, sie waschen. Meine Herren, ich glaube, Sie erliegen wieder einmal der Versuchung, das als Nichtstun zu etikettieren.

Die Minderheit II ist deshalb völlig falsch in der Landschaft. Hätten all die Menschen, die vom Kanton Zürich geschrieben haben, in dieser Zeit, wo sie diese Briefe und Gutachten geschrieben und speditiert haben, in den Gemeinden kreative, originelle Projekte für ihre Asylbewerber und -bewerberinnen auf die Beine gestellt, dann hätten wir dort das Problem schon längst gelöst. Kreativ sein, ist nämlich nicht verboten.

Zum Antrag von Frau Nabholz: Ich verstehe ihn. Wir werden dann irgend einmal den Disput führen müssen, ob es bezahlte gemeinnützige Arbeit gibt. Da hätte ich einige Ideen und einige Postulate von Frauenseite. Es gibt viele gemeinnützige Arbeiten. Ich staune, wenn sie jetzt plötzlich bezahlt werden sollen. Aber ich bitte Sie dringend, seien wir realistisch und ein bisschen praxisorientiert. Drei Monate ist das Arbeitsverbot, und in diesen drei Monaten soll ein faires, speditives Asylverfahren durchgeführt werden. Nicht mehr und nicht weniger.

Bitte lehnen Sie den Antrag Müller-Wiliberg ab. Eventuell stimmen Sie dem Antrag Nabholz zu oder folgen Sie der Kommisionmehrheit. In meiner Fraktion sind wir geteilter Meinung.

Blocher: Bei diesem Artikel kommt es nun aus, ob in diesem Saale dem Volk etwas vorgemacht wird oder nicht. Wenn immer wieder beteuert worden ist, dass wir dafür zu sorgen haben, dass Flüchtlinge in diesem Land, die an Leib und Leben verfolgt werden, Unterschlupf finden und auch hier bleiben sollten, andererseits die Missbräuche unterbunden werden sollten, dann kann man doch nicht sagen: Sie sollen auch verdienen und Geld heimschicken! Das geht nicht. Sie machen so das Asylsuchen interessant. Wer wirklich verfolgt ist, kann sich doch nicht beschweren, wenn er in dieses Land kommt und in diesem Land arbeitet – wie das der Antrag Müller-Wiliberg vorsieht –, dass aus diesen Kosten seine Unterkunfts-, Unterhalts- und Fürsorgekosten gedeckt werden. Aber wenn Sie es so gestalten, dass Sie ihm einen Lohn geben, um diesen heimzuschicken, dann unterlaufen Sie die Fremdarbeiterregelung. Das ist die Situation.

Wenn wir dem Antrag Müller-Wiliberg nicht zustimmen, beweist dies, dass wir mit der Asylgesetzrevision dafür sorgen, dass die Fremdarbeiterregelung unterlaufen wird. Nun wird gesagt – man hat ja juristische Argumente schnell zur Hand –, das sei völkerrechtswidrig. Dieser Antrag wurde von Gemeindevorständen mit ganz grosser Sorgfalt ausgearbeitet. Sie haben zuerst einen Antrag gestellt. Dann hat die Verwaltung in Bern gesagt, das sei völkerrechtswidrig. Dann haben sie einen Völkerrechtler beigezogen und haben den Antrag völkerrechtsgemäss gestaltet eingereicht. So sorgfältig haben sie das alles ausgearbeitet, weil sie täglich damit zu tun haben.

Die Zustimmung zum Antrag Müller-Wiliberg zeigt, ob wir es ernst meinen damit, dass wir zwar die Flüchtlinge wirklich in unserem Land unterbringen, trotzdem aber dafür sorgen wollen, dass kein Missbrauch getrieben wird.

M. Ducret, rapporteur: En commission, les deux propositions ont été rejetées, celle de Mme Nabholz à une faible majorité, il est vrai. Il n'est d'ailleurs pas impossible que l'opposition entre la proposition de Mme Nabholz et celle de M. Müller-Wiliberg ait causé la «défaite» de la première version.

S'agissant de la proposition Nabholz, la commission a remarqué que le danger pouvait consister dans le fait qu'il y aurait inégalité de traitement entre les requérants d'asile qui seraient affectés à des tâches d'intérêt public et ceux qui ne pour-

raient pas l'être, les premiers pouvant avoir droit à une rémunération et pas les seconds. C'est cette inégalité de traitement qui explique le refus de la majorité de la commission d'entrer en matière sur cette proposition.

En ce qui concerne la version Müller-Wiliberg, il faut remarquer tout d'abord qu'elle n'est pas conforme à l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme. On ne peut exiger de quiconque qu'il exerce une activité particulière, même une tâche d'intérêt public. Pour cette seule raison, la proposition Müller devrait être refusée.

Mais par ailleurs, il faut avouer des difficultés d'application dans la mesure où cette disposition ne précise pas quels seraient les frais à couvrir et comment ils seraient calculés.

Pour toutes ces raisons je vous invite, conformément au vote intervenu au sein de la commission, à rejeter les propositions Nabholz et Müller-Wiliberg, tout en tenant compte des nuances que je viens de développer.

Mühlemann, Berichterstatter: Beschäftigungstherapie im Sinne der gemeinnützigen Arbeit ist erwünscht. Darüber sind wir uns alle einig. Der Unterschied zwischen den beiden Vorschlägen Nabholz und Müller-Wiliberg ist relativ klein. Bei Herrn Müller-Wiliberg haben wir einen Zwang; bei Frau Nabholz kann der Asylbewerber wählen.

Aber täuschen Sie sich nicht! Der Asylbewerber muss seine Fürsorgekosten zurückerstatten. Irgendwo muss er ja Geld verdienen. Also wird er wahrscheinlich in diesen gemeinnützigen Dienst eintreten und diese Arbeit übernehmen. Ich muss Herrn Müller-Wiliberg einfach fragen, was er zu tun gedenkt, wenn ein Asylbewerber sich weigert, die Arbeit auszuführen. Es sind keinerlei Sanktionen vorgesehen. Es ist gar nicht so einfach, in diesem Fall vorzugehen. Ich möchte mich nicht in den juristischen Streit einmischen; aber die Menschenrechtskonvention, Artikel 4 Ziffer 2, ist sehr eindeutig in dieser Fragestellung und gestattet diese Art Zwangsarbeit nicht. Die Mehrheit der Kommission hat sich deshalb auch gegen den Minderheitsantrag Müller-Wiliberg gerichtet. Sie haben zu entscheiden.

Bundespräsident **Koller**: Der Bund fördert Beschäftigungsprogramme. Ich verweise Sie auf Artikel 20b Absatz 3. Der Bundesrat bedauert eigentlich nur, dass von dieser Möglichkeit der Beschäftigungsprogramme für Asylbewerber noch viel zu wenig Gebrauch gemacht wird; denn es bestehen hier zweifellos noch grosse Möglichkeiten, sei es im Rahmen des Natur-, Heimat- und Umweltschutzes, sei es im Rahmen der Berg- und Katastrophenhilfe, sei es im Bereich der Landwirtschaft oder der sozialen und gemeinnützigen Institutionen. Insofern unterstütze ich im Namen des Bundesrates voll den Antrag von Frau Nabholz. Wir sind durchaus bereit, solche Beschäftigungsprogramme als Ausnahme vom drei- bzw. sechsmonatigen Arbeitsverbot zuzulassen. Diesem Antrag kann ich aus den genannten Gründen ohne weiteres zustimmen.

Schwieriger ist die Lage leider beim Antrag von Herrn Müller-Wiliberg, weil die Rechtslage dort gemäss Artikel 4 Ziffer 2 der EMRK und gemäss dem Übereinkommen Nummer 29 der Internationalen Arbeitsorganisation über Zwangs- und Pflichtarbeit jede Zwangs- oder Pflichtarbeit verbietet. Zwar gibt es einen Ausnahmenkatalog im Absatz 3 des genannten Artikels der EMRK für Häftlinge, für Militärdienst, für Dienstleistungen im Rahmen der Notfall- und Katastrophenhilfe oder im Rahmen der normalen Bürgerpflichten. Aber der Antrag von Herrn Müller-Wiliberg geht eben über diesen Ausnahmenkatalog klar hinaus, und trotz des uns vorgelegten Rechtsgutachtens bleiben namhafte, ernsthafte Zweifel, ob eine derartige Bestimmung tatsächlich mit diesen internationalen Verträgen vereinbar wäre. Ich glaube, dass wir diese Bestimmung im Grunde genommen auch gar nicht brauchen. Wichtig ist, dass wir Beschäftigungsprogramme durchführen können, auch als Ausnahme vom Arbeitsverbot, und da bin ich überzeugt, dass die ganz grosse Mehrzahl aller Asylbewerber freiwillig mitmachen wird. Sie erhalten übrigens im Rahmen dieser Beschäftigungsprogramme eine sogenannte Motivationszulage, eine Tagesentschädigung. Diese darf jedoch keinen massgebenden Lohn im sozialversicherungsrechtlichen Sinn von

Artikel 5 des AHV-Gesetzes darstellen. Ich glaube, mit diesen Grundlagen haben wir eigentlich alle Voraussetzungen geschaffen, um das Arbeitsproblem vernünftig zu lösen, und es scheint mir unnötig zu sein, eine völkerrechtlich zweifelhafte Norm in diesen Bundesbeschluss aufzunehmen.

Ich beantrage Ihnen also, dem Antrag von Frau Nabholz zuzustimmen und den Antrag der Minderheit II (Müller-Wiliberg) abzulehnen.

M. Ducret, rapporteur: J'ajouterai simplement, pour que le vote soit clair, que la proposition Nabholz à l'article 21, alinéa 1bis est retirée. En revanche, Mme Nabholz nous propose à l'article 21, alinéa 3: «Les requérants habilités à exercer une activité lucrative conformément aux dispositions de la police des étrangers ou qui participent à des tâches d'utilité publique ne sont pas soumis à l'interdiction de travail.» C'est dire que la proposition qu'avait faite Mme Nabholz à l'article 21, alinéa 1bis est reportée à l'article 21, alinéa 3.

Mühlemann, Berichterstatter: Damit es ganz klar ist: Frau Nabholz hat den Antrag der Minderheit I zu Artikel 21 Absatz 1bis zugunsten ihres neu formulierten Antrages zu Artikel 21 Absatz 3 zurückgezogen.

Président: Nous opposons dans un premier vote la proposition de la minorité II (Müller-Wiliberg) à la proposition de Mme Nabholz. Le résultat de ce vote sera opposé à la proposition de la majorité de la commission.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Nabholz (Abs. 3)	93 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II (Abs. 1bis)	42 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag Nabholz (Abs. 3)	104 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	22 Stimmen

Le président: L'alinéa 1bis de cet article est ainsi caduc.

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Art. 21a, 21b

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 22

Antrag Ruf

(Geltender Text)

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

Art. 22

Proposition Ruf

(Texte actuel)

Al. 1

Le Conseil fédéral statue sur l'admission de groupes de réfugiés âgés, malades ou handicapés auxquels un autre pays a déjà accordé l'asile.

(Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 2

Biffer

Ruf: Im Abschnitt 6 (in der bisherigen Numerierung war es 5) des 2. Kapitels des 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 für bundesrätliche und departementsinterne Globallösungen einschränken. Ich bin der Meinung, dass die beschränkten Aufnahmemöglichkeiten der Schweiz eine Absichtserklärung gemäss dem heute geltenden Artikel 22 einfach nicht mehr erlauben. Freiwillige humanitäre Aktionen sind unseres Erachtens auf kleinere Gruppen zu beschränken und haben eine seltene Ausnahme in wirklichen Notfällen darzustellen. Dafür sollte der Bundesrat selbst zuständig sein. Deshalb die vorgeschlagene Formulierung von Absatz 1: «Der Bundesrat entscheidet über die Aufnahme von Gruppen alter, kranker oder behinderter Flüchtlinge, denen bereits ein anderes Land Asyl gewährt hat.» Der Rest des Absatzes sowie Absatz 2 sind zu streichen. Mein Vorschlag entspricht damit durchaus der humanitären Tradition unseres Landes.

Erlauben Sie mir noch ein Wort zu den soeben erwähnten beschränkten Möglichkeiten unseres Landes. John K. Galbraith, ein angesehener amerikanischer Ökonom, schreibt in seinem Werk «Die Arroganz der Satten», dass die Schweiz die mit Abstand grösste Entwicklungshelferin 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 unterstreichen? Wir müssen uns im klaren sein, dass die Grenzen des Aufnahmevermögens unseres Landes längst erreicht sind und laufend noch überschritten werden. Es darf keine Gelegenheit ausgelassen werden, dies zu unterstreichen. Die harten Reaktionen von vielen Mitbürgern in der Flüchtlingsfrage beweisen deutlich, dass die Integrationskraft unseres Volkes an seine Grenzen stösst! Wie Sie wissen, hat die Schweiz in Europa einen der höchsten Prozentanteile an definitiv aufgenommenen Flüchtlingen und Asylbewerbern im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung zu verzeichnen. Diese Situation zwingt uns einfach, die von mir vorgeschlagenen politischen Schlüsse zu ziehen. Die Aufnahme grösserer Flüchtlingsgruppen, die bereits in einem anderen Land Asyl gefunden haben, ist deshalb politisch nicht realistisch und kann nicht den Zielsetzungen einer humanitären, langfristig tragbaren Asylpolitik entsprechen. Ich bitte Sie um Zustimmung zu meinem Antrag.

M. Ducret, rapporteur: La commission ne s'est pas prononcée sur cet objet, et pour cause. Personnellement, je considère que la disposition actuelle donne une certaine souplesse au Conseil fédéral. C'est la raison pour laquelle il me semble inopportun de réduire cette marge de manoeuvre. A titre tout à fait personnel donc, je vous invite à rejeter la proposition de M. Ruf.

Mühlemann, Berichterstatter: Es scheint uns sinnvoll, den Antrag Ruf abzulehnen. Der Bundesrat entscheidet über Grundsätzliches, und die Details werden beim Bundesamt geregelt. Es besteht kein Grund, davon abzuweichen.

Bundespräsident **Koller:** Diese Bestimmung dient vor allem der Entlastung von finanzschwachen Erstasyländern. Ich kann Sie versichern, der Bundesrat legt jeweils die Kontingente fest, die wir aus finanzschwachen, besonders belasteten Erstasyländern übernehmen. Alle Grundsatzentscheide fallen im Bundesrat; Sache des Departementes beziehungsweise des Bundesamtes sind wirklich nur die auf eine kleine Anzahl beschränkten Entscheide. Die Kompetenz ist adäquat geregelt. Ich möchte Sie bitten, es bei der bisherigen Ordnung zu belassen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Ruf
Dagegen

Minderheit
offensichtliche Mehrheit

Art. 25

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 27

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

(Die Aenderung betrifft nur den französischen Text)

Antrag Steffen

.... bewilligt. Er wird dem Fremdarbeiterkontingent angerechnet.

Art. 27

Proposition de la commission

.... une activité lucrative et à changer d'emploi

Proposition Steffen

.... sans égard à la situation du marché du travail. Il sera imputé sur le contingent des travailleurs étrangers.

Präsident: Herr Steffen hat seinen Antrag zu Artikel 27 zurückgezogen.

Angenommen gemäss Antrag der Kommission

Adopté selon la proposition de la commission

Art. 28

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 41

Antrag Ruf

Abs. 3

Die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft erstreckt sich auch auf den Ehegatten und die Kinder.

Eventualantrag Steffen

(sofern der Antrag zu Artikel 27 abgelehnt wird)

Abs. 4 (neu)

Wird die Flüchtlingseigenschaft aberkannt, so wird die betroffene Person bei einem weiteren Verbleiben in der Schweiz dem Fremdarbeiterkontingent angerechnet.

Art. 41

Proposition Ruf

Al. 3

Le retrait de la qualité de réfugié s'étend au conjoint et aux enfants du réfugié.

Proposition subsidiaire Steffen

(en cas de rejet de la proposition à l'article 27)

Al. 4 (nouveau)

Lorsque la qualité de réfugié a été retirée à l'intéressé et que celui-ci demeure néanmoins en Suisse, une unité est imputée sur le contingent des travailleurs étrangers.

Abs. 3 – Al. 3

Ruf: Jetzt haben Sie es bald überstanden, unsere Anträge behandeln bzw. deren Begründungen anhören zu müssen. Aber vielleicht gibt diese Debatte dem Büro doch die Gelegenheit, einmal die Frage zu überdenken, ob man nicht auch einmal fraktionslosen Parlamentariern die Gelegenheit zur Einsitznahme in Kommissionen geben sollte, wenn dies wirklich von der Interessenlage her begründet ist. Bei Artikel 41 geht es um den Widerruf des Asyls. Es werden in

den Absätzen 1 und 2 die Voraussetzungen und Wirkungen des Widerrufs festgehalten. Absatz 3 bestimmt, dass die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft sich nicht auf den Ehegatten und die Kinder erstreckt. Unseres Erachtens ist dies eine völlig unlogische Regelung.

Dieser Absatz 3 stellt 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 aber auch gezogen werden! Die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft muss doch 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 z. B. – das ist einer der Gründe, die in Artikel 41 erwähnt sind – das Asylrecht erschlichen haben.

Deshalb schlage ich Ihnen einen neuen Absatz 3 des Inhalts vor: «Die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft erstreckt sich auch auf den Ehegatten und die Kinder.» Es ist doch nicht mehr als recht und billig, einer kollektiven Asylgewährung für eine ganze Familie beispielsweise auch eine kollektive Aberkennung folgen zu lassen, namentlich wenn das Asylrecht durch Betrug, durch unwahre Angaben erreicht worden ist. Ansonsten würde sich ja die groteske Situation ergeben, dass innerhalb der gleichen Familie rechtlich unterschiedliche Aufenthaltsregelungen bestünden. Der Ehegatte wäre nicht mehr ein Flüchtling im Sinne des Asylgesetzes, seine Frau und seine Kinder aber doch. Auch in der Praxis würden daraus stossende Nachteile und Probleme resultieren.

Weil also diese Regelung von Absatz 3 unlogisch ist, möchte ich Sie um Zustimmung zu meinem letzten Abänderungsantrag bitten.

M. Ducret, rapporteur: M. Ruf nous propose d'associer au retrait de la qualité de réfugié les conjoints et enfants du réfugié. A titre personnel, parce que la commission ne s'est pas prononcée sur cet objet, je dois vous inviter à repousser la proposition de M. Ruf. En effet, celle-ci pourrait avoir des conséquences imméritées, soit pour le conjoint, soit pour les enfants. Dans certains cas, il pourrait être choquant de leur appliquer une mesure de renvoi, que leur comportement personnel ne justifie pas. En revanche, il est bien évident que si le conjoint ou les enfants réunissent les conditions propres à révoquer la décision d'asile qui a été prise à leur endroit, ils pourront être compris dans la mesure de renvoi du réfugié.

Mühlemann, Berichterstatter: Herr Ruf, Sie haben wahrscheinlich recht, dass es psychologisch geschickter gewesen wäre, wir hätten einen Vertreter Ihrer Partei in die Kommission aufgenommen. Vielleicht wird das Büro es das nächste Mal tun.

Nun zu Ihrem Antrag. Es ist natürlich sinnvoll, dass bei der Aufnahme die Familie kollektiv aufgenommen wird und dass beim Widerruf dann eine individuelle Prüfung vorgenommen wird. Aus diesen Gründen ist Ihr Antrag abzulehnen.

Bundespräsident Koller: Es ist tatsächlich so: Bei der Bewilligung des Asyls profitieren die Ehefrau und die minderjährigen Kinder automatisch wegen des Prinzips der Einheit der Familie. Es erfolgt also gar keine materielle Überprüfung der Flüchtlingseigenschaft.

Demgegenüber verlangt nun natürlich der Widerruf eine materielle Prüfung der Flüchtlingseigenschaft; denn es könnte ja durchaus denkbar sein, dass die Flüchtlingseigenschaft beispielsweise im Hinblick auf die Ehefrau gegeben ist. Wenn bei der Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft die Familienmitglieder automatisch miteinbezogen würden und im erwähnten Beispiel eine Rückschaffung der Ehefrau vorgenommen würde, käme es zu einem Verstoß gegen das Gebot des Non refoulement. Bevor man widerruft und damit allenfalls ausschafft, muss eben die Flüchtlingseigenschaft materiell geprüft werden. Das ist der Sinn dieser Regelung. Deshalb möchte ich Sie bitten, den Antrag von Herrn Ruf abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Ruf
Dagegen

Minderheit
offensichtliche Mehrheit

Le président: M. Steffen a retiré sa proposition à l'alinéa 4.

Art. 43, 44

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 46

Antrag der Kommission

Abs. 1

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Segond, Gros)

Gegen Verfügungen kantonaler Behörden ist die Beschwerde an eine oder mehrere kantonale Beschwerdebehörden zulässig, unter Vorbehalt der Verfügungen gemäss Artikel 15 Absatz 4.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 46

Proposition de la commission

Al. 1

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Segond, Gros)

Le recours à une ou plusieurs autorités cantonales est recevable contre les décisions d'autorités cantonales, excepté les décisions prises en vertu de l'article 15, 4^e alinéa.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Abs. 1 – Al. 1

Le président: La proposition de la minorité Segond au premier alinéa est devenue caduque suite au vote intervenu à l'article 15.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Art. 46a

Antrag der Kommission

Mehrheit

....

a.

b. Streichen

c.

Minderheit

(Günter, Bäuml, Dormann, Fankhauser, Leuenberger-Solothurn, Rechsteiner, Stocker)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 46a

Proposition de la commission

Majorité

....

a.

b. Biffer

c.

Minorité

(Günter, Bäumlin, Dormann, Fankhauser, Leuenberger-Soleure, Rechsteiner, Stocker)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Günter, Sprecher der Minderheit: Eine Mehrheit hat aus dem Vorschlag des Bundesrates den Absatz b gestrichen. Es geht darum – und nur darum –, dass, wenn eine Familie bei der Kantonszuteilung auseinandergerissen werden sollte, eine Beschwerdemöglichkeit vorhanden ist. Wir meinen, die Expertenkommission hat gewusst, warum sie das hier stehengelassen hat. Es ist eine Beschwerde ohne aufschiebende Wirkung. Es ist also nicht so, dass jemand querelieren könnte mit Hilfe dieses Buchstabens b.

Es wurde uns gesagt, dass im Prinzip darauf geachtet wird, dass die Familie zusammenbleibt. Es ist aber auch eingeräumt worden, dass es Einzelfälle gab, wo das nicht so geschah.

Bei allem Vertrauen in den Bundesrat bin ich noch nicht überzeugt, ob wirklich in drei Monaten alles entschieden ist. Deshalb, scheint mir, muss es die Möglichkeit einer Einsprache geben, wenn Familien auseinandergerissen und einzelne Familienmitglieder in verschiedenen Kantonen plziert werden. Es ist ein nicht wiedergutzumachender Nachteil, wenn man längere Zeit auseinandergerissen wird. Wir sind der Meinung, dass der Buchstabe b bestehen bleiben sollte, so wie es der Bundesrat und die Expertenkommission ursprünglich vorgeschlagen haben.

M. Ducret, rapporteur: Je laisserai le soin à M. Mühlemann de vous exposer les raisons qui ont conduit la commission à suivre cette proposition. Je vous signale cependant qu'elle a été acceptée par la majorité de la commission, par 13 voix contre 7.

Mühlemann, Berichterstatter: Herr Günter, wir wollen die Anfechtbarkeit der Verteilung auf die Kantone nicht, um eine Beschleunigung zu erreichen. Wir können sie mit gutem Gewissen befürworten, weil mir kein Einzelfall bekannt ist, wo man Fehler in der Verteilung gemacht hat. Es würde noch fehlen, dass man hier so unvernünftig handeln würde und in der Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone die Familien beispielsweise auseinanderreißen würde. So vernünftig sind die meisten Instanzen dieses Landes, dass sie darauf achten. Darum können Sie den Antrag von Herrn Günter ablehnen und dem Antrag der Kommissionsmehrheit zustimmen.

Bundespräsident Koller: Obwohl sich der Bundesrat bemüht hat, die selbständig anfechtbaren Zwischenentscheidungen möglichst zu beschränken, hat uns die Sorge um die Einheit der Familie dazu bewogen, den Verteilungsentscheid als anfechtbare Zwischenverfügung aufzuführen. Andererseits muss ich zugeben, dass mir aus der Praxis keine Fälle bekannt sind, wo der Grundsatz der Familieneinheit, der sich aus Artikel 8 EMRK und auch aus Artikel 14a Absatz 3 ergibt, verletzt worden wäre. Das Prinzip war uns trotzdem so wichtig, dass wir hier einen selbständig anfechtbaren Zwischenentscheid vorgesehen haben.

Günter, Sprecher der Minderheit: Dem Votum des Herr Bundespräsidenten konnten Sie entnehmen, dass er keine Staatsaffäre macht, aber grundsätzlich diesen Buchstaben b für richtig hält.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	85 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	42 Stimmen

Art. 46b*Antrag der Kommission*

Ueber Beschwerden Artikel 16 Absätze 1 und 1bis und

Proposition de la commission

.... aux articles 16, alinéas 1 et 1bis, et

Angenommen – Adopté

Art. 46c – 46e*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 47*Antrag der Kommission*

Abs. 1

.... der Artikel 13d Absätze 2 und 3, 16 Absätze 1 und 1bis und 19 Absatz 2

Abs. 2

Dieselbe Befugnis sowie die Befugnis zur Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung stehen der Beschwerdeinstanz nach Einreichung der Beschwerde zu; über ein Begehren um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ist ohne Verzug zu entscheiden.

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Ruf

Abs. 1

.... der Artikel 13d Absätze 2 und 3, 16 Absätze 1 und 1bis, 16a Absatz 1 und 19 Absatz 2

Art. 47*Proposition de la commission*

Al. 1

.... les articles 13d, 2e et 3e alinéa, 16, alinéas 1 et 1bis et 19, 2e alinéa,

Al. 2

La même compétence, de même que la compétence de restituer l'effet suspensif, appartient à l'autorité de recours après le dépôt du recours; il faut statuer sans retard sur la demande de restitution de l'effet suspensif.

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Ruf

Al. 1

.... les articles 13d, 2e et 3e alinéa, 16, alinéas 1 et 1bis, 16a, 1er alinéa et 19, 2e alinéa

Le président: La proposition Ruf a déjà été rejetée lors du vote sur l'article 17a.

Angenommen gemäss Antrag der Kommission

Adopté selon la proposition de la commission

Ziff. II Ingress*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II préambule*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 14a*Antrag der Kommission*

Abs. 1 – 4, 6

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 5

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Nabholz, Aubry, Eppenberger Susi, Gros, Philipona, Segond, Seiler Hanspeter, Wanner)

.... für Flüchtlinge und in Übereinstimmung mit der überwiegenden Praxis anderer europäischer Staaten bestimmen, welche

Art. 14a*Proposition de la commission*

Al. 1 – 4, 6

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 5

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Nabholz, Aubry, Eppenberger Susi, Gros, Philipona, Segond, Seiler Hanspeter, Wanner)

.... la pratique dominante d'autres Etats européens, le Conseil fédéral

Abs. 1 – 4, 6 – Al. 1 – 4, 6

Angenommen – Adopté

Abs. 5 – Al. 5

Frau **Nabholz**, Sprecherin der Minderheit: Es geht mir in meinem Antrag darum, der Gummiformulierung in Absatz 5 etwas Konturen zu verleihen. Nach der Bestimmung des Bundesrates kann Gruppen von Gesuchstellern die vorläufige Aufnahme gewährt werden. Es muss dabei lediglich vorher das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge konsultiert und die Praxis anderer, nicht näher bestimmter Staaten berücksichtigt werden. Was heisst «anderer Staaten», was heisst «berücksichtigen»? Eine solch unbestimmte Formulierung könnte zu einer extremen Ausweitung des Institutes der vorläufigen Aufnahme führen.

Es besteht auch eine gewisse Gefahr, dass man bei den gegenwärtigen Problemen mit den Pendenzen und der Ueberlastung des Beschwerdeapparates dazu tendieren könnte, möglichst viele Asylbewerber, deren Gesuch nicht offensichtlich unbegründet ist, unter diese Kategorie einzuordnen. Gerade in der Frage der Gewaltflüchtlinge geht es aber darum, ein klares Konzept dessen zu umschreiben, was der Bundesrat will.

Der Bundesrat hat in der Kommission ausgeführt, dass er in der Praxis im Prinzip gemäss meinem Antrag handeln will. Wenn man aber schon diese Absicht hat, bin ich der Auffassung, dass man das ebensogut ins Gesetz schreiben kann. Es ist insbesondere auch wichtig, dass wir hier klare Konturen geben, weil international eine Uebereinstimmung in der Lagebeurteilung und innereuropäisch in der Wegweisungspraxis von besonderer Bedeutung ist. Ansonsten laufen wir Gefahr, dass es zu innereuropäischen Binnenwanderungen kommt, was wir alle nicht wollen.

Ich bitte Sie daher, dem Antrag zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: La commission s'est prononcée par 10 voix contre 8 contre la proposition de la minorité Nabholz, en considérant pour l'essentiel qu'il n'y avait pas de raison d'exclure la pratique d'autres Etats et que la souplesse voulue pour l'ensemble des dispositions de la loi impliquait que nous donnions la possibilité au Conseil fédéral de prendre en considération des législations extra-européennes également. C'est exclusivement pour cette raison que la majorité de la commission vous propose de rejeter la proposition de la minorité Nabholz.

Mühlemann, Berichterstatter: Die Differenz zwischen der Variante der Kommissionsmehrheit und derjenigen von Frau Nabholz ist äusserst gering. Es handelt sich um die Frage, ob in diesen Erfahrungsaustausch primär die europäischen Staaten einbezogen werden sollen oder ob das ausgeweitet werden soll. Wir haben in der Kommission nicht sehr lange darüber diskutiert. Wir schlagen Ihnen aber vor, die weitere Fassung des Bundesrates beizubehalten.

Bundespräsident **Koller**: Es geht in der Tat um eine kleine Differenz. Wir sollten in dieser Frage meiner Meinung nach aber auch nicht allzu ängstlich sein.

Worum geht es? Wir wissen heute, dass wir Libanesen, solange im Libanon die bürgerkriegsähnlichen Verhältnisse an-

halten, nicht zurückschaffen können. Macht es dann einen Sinn, sehr aufwendige Individualverfahren durchzuführen, obwohl wir von vornherein wissen, dass wir diese Leute nicht in ihr Heimatland zurückschaffen können? Hier bietet dieser Artikel die adäquate Lösung der vorläufigen Aufnahme.

Ich möchte Sie daher bitten, der Formulierung des Bundesrates und der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

68 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

57 Stimmen

Art. 14b – 14d, Ziff. III*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 14b – 14d, ch. III*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Ziff. IV***Antrag der Kommission*

Titel, Abs. 1 – 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2bis (neu)

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Bäumlin, Fankhauser, Günter, Hubacher, Pitteloud, Rechsteiner, Stocker)

Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten von Artikel 11 Absatz 3.

Ch. IV*Proposition de la commission*

Titre, al. 1 – 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2bis (nouveau)

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Bäumlin, Fankhauser, Günter, Hubacher, Pitteloud, Rechsteiner, Stocker)

Le Conseil fédéral fixe l'entrée en vigueur de l'article 11, 3e alinéa.

Titel, Abs. 1 – 4 – Titre, al. 1 – 4

Angenommen – Adopté

Abs. 2bis – Al. 2bis

Le président: La proposition de minorité Bäumlin est caduque en raison de l'acceptation de la proposition Guinand à l'article 11.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité*

Mme **Pitteloud**: Je vous prie de m'excuser, mais avant la votation finale, je voudrais faire une déclaration au nom du groupe socialiste et vous dire que, au vu des résultats de nos débats et, en particulier, au vu de l'instauration d'une instance de recours indépendante, le groupe socialiste votera l'arrêté fédéral parce qu'il entend manifester son soutien à une tentative d'appliquer une politique d'asile dans un climat non polarisé et donner sa chance aussi au Conseil fédéral qui nous paraît essayer d'agir de son mieux et de bonne foi dans une situation difficile. Toutefois, nous ne votons pas cet arrêté fédéral les yeux fermés car, comme je l'ai dit à plusieurs reprises, c'est l'application pratique de l'arrêté qui sera déterminante. Nous

resterons en contact étroit avec les représentants des oeuvres d'entraide, les défenseurs du droit d'asile, ceux qui sont aux centres d'enregistrement, pour savoir comment cet arrêté sera appliqué, et si il ne devait pas être appliqué de bonne foi, je pense alors que malheureusement il en serait fait des résultats de cet arrêté fédéral et de nos débats.

Frau **Nabholz**: Eine Mehrheit der freisinnigen Fraktion wird gegen dieses Asylgesetz stimmen. Wir haben Hand geboten zu einem gestrafften und beschleunigten Verfahren. Wir haben das aber immer im Denken an eine sogenannte «Opfer-symmetrie» getan. Wir müssen feststellen, dass mit dem gestrigen Entscheid über die Einrichtung der unabhängigen Beschwerdeinstanz aber ein Entscheid getroffen worden ist, den wir nicht verantworten können. Deshalb lehnen wir im Moment dieses Gesetz ab.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	105 Stimmen
Dagegen	25 Stimmen

Ad 90.025

Postulat der Kommission Asylgesetz und Entwicklungszusammenarbeit Postulat de la commission Loi sur l'asile et coopération au développement

Wortlaut des Postulates vom 16. Mai 1990

Der Bundesrat wird ersucht, nach der 3. Revision des Asylgesetzes sofort Konzept und Massnahmenkatalog für die Entwicklungszusammenarbeit mit den wichtigsten Herkunftsländern von Asylbewerbern vorzulegen.

Diese langfristig wirksamen Massnahmen sollen vor allem folgenden Zielen dienen:

- Verbesserung der wirtschaftlichen Lage in ökonomisch unterentwickelten Gebieten;
 - Vermittlung von praktischem Wissen und Können im berufsschulischen Bereich;
 - Hilfe beim Aufbau einer besseren medizinischen Infrastruktur;
 - Unterstützung von Projekten des sozialen Wohnungsbaues;
 - Einsatz für die Verbesserung der demokratischen Strukturen im Rahmen der persönlichen und politischen Freiheitsrechte.
- Die Projekte für diese Entwicklungszusammenarbeit sind in Kooperation mit andern Staaten zu planen und durchzuführen.

Texte du postulat du 16 mai 1990

Le Conseil fédéral est prié de présenter, immédiatement après la 3e révision de la loi sur l'asile, un plan accompagné d'un train de mesures portant sur la coopération au développement avec les principaux pays d'origine des requérants d'asile.

Ces mesures effectives à long terme devront essentiellement avoir les objectifs suivants:

- améliorer la situation économique de régions sous-développées;
- assurer le transfert de connaissances pratiques dans le domaine de la formation professionnelle;
- aider à mettre sur pied de meilleures infrastructures médicales;
- coopérer à la construction de logements sociaux;
- s'efforcer d'améliorer les structures démocratiques dans le cadre des libertés individuelles et des droits politiques.

Il conviendra de mettre au point et de réaliser ces projets de coopération au développement avec le concours d'autres Etats.

Ad 90.025

Motion der Kommission (Minderheit)

(Günter, Dormann)

Asylgesetz. Lage in der Türkei und in Kurdistan

Motion de la commission (minorité)

(Günter, Dormann)

Loi sur l'asile. Situation en Turquie et au Kurdistan

Wortlaut der Motion vom 16. Mai 1990

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Massnahmenkatalog vorzulegen, der geeignet ist,

- die Menschenrechtssituation in der Türkei positiv zu beeinflussen und
 - zu einer demokratischen Lösung des Kurdenproblems und anderer Minderheitenprobleme beizutragen,
 - sowie die Entwicklung in den ärmsten Gebieten dieses Landes so zu fördern, dass die Leute nicht auswandern müssen.
- Ziel dieses Massnahmenkataloges ist die Reduktion des Asylbewerberstroms aus diesem Land, indem die Hauptursachen des Problems direkt angegangen werden.

Texte de la motion du 16 mai 1990

Le Conseil fédéral est chargé de présenter un train de mesures propre

- à avoir une influence positive sur la situation prévalant en Turquie au regard des droits de l'homme, et
- à contribuer à trouver une solution démocratique au problème kurde et aux problèmes d'autres minorités
- ainsi qu'à favoriser le développement des régions les plus défavorisées de ce pays afin que leurs habitants ne soient plus obligés d'émigrer.

Le but de ce train de mesures est de réduire le flot de requérants d'asile parvenant de ce pays en s'attaquant directement aux causes du problème.

Antrag Aubry

Getrennte Abstimmungen über die drei Punkte der Motion.

Proposition Aubry

Voter les trois points présentés séparément au lieu de la motion en bloc.

Le président: Je vous communique que le postulat de la commission ainsi que la motion de la minorité de la commission seront traités dans le cadre du Département fédéral des affaires étrangères lors d'une prochaine séance.

Verschoben – Renvoyé

B. Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge

B. Loi fédérale portant création d'un Office fédéral pour les réfugiés

Anträge und Diskussion siehe Seiten 791 ff. hiervor

Propositions et discussion voir pages 791 ss. ci-devant

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Eintreten)	114 Stimmen
Für den Antrag Ruf/Scherrer (Nichteintreten)	4 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1 – 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1 – 4*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Gesetzentwurfes	115 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

C. Bundesbeschluss über die Genehmigung einer Aenderung der Verordnung über die Zuweisung der Aemter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei
C. Arrêté fédéral approuvant la modification de l'ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale

*Anträge und Diskussion siehe Seiten 791 ff. hiervor**Propositions et discussion voir pages 791 ss. ci-devant*

Le président: M. Scherrer retire sa proposition de non-entrée en matière pour l'arrêté C étant donné le résultat de la votation de l'arrêté B.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen**Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière**Detailberatung – Discussion par articles***Titel und Ingress, Art. 1, 2, Beilage***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1, 2, annexe*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes	122 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen

*Abschreibung – Classement**Antrag des Bundesrates*Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäss Seite 1 der Botschaft*Proposition du Conseil fédéral*Classer les interventions parlementaires
selon la page 1 du message*Angenommen – Adopté**An den Ständerat – Au Conseil des Etats**Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr**La séance est levée à 12 h 50*

Sechste Sitzung – Sixième séance

Dienstag, 12. Juni 1990, Vormittag
Mardi 12 juin 1990, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Cavelti

90.025

Asylverfahren. Aenderung
Procédure d'asile. Modification

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 343 hiervoor – Voir page 343 ci-devant

Detailberatung – Discussion par articles

A. Bundesbeschluss über das Asylverfahren
A. Arrêté fédéral sur la procédure d'asile

Titel und Ingress, Art. 1 – 8, 8a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1 – 8, 8a

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Wir haben in der Fahne glücklicherweise den geltenden Text, und ich würde Ihnen vorschlagen, dass wir nur dort beraten, wo der Bundesrat oder die Kommission eine Aenderung beantragen. Der erste Artikel ist Artikel 8a.

Artikel 8a war in beiden Kommissionen und auch im Nationalrat unbestritten. Er bringt nichts entscheidend Neues, sondern bestätigt eigentlich nur die bisherige Praxis und beruht darauf – deshalb ist er doch erwähnenswert –, dass wir zwischen dem Non refoulement und der Asylgewährung zu unterscheiden haben.

Wer Fluchtgründe setzt, nachdem er sein Land verlassen hat, erhält bei uns kein Asyl, aber der nationalen und internationalen Regelung folgend, wird er nicht in das Land zurückgeschickt, in dem er an Leben oder Freiheit bedroht wäre. Es geht also darum, zu präzisieren, dass kein Asylanspruch geschaffen werden kann durch Gründe, die nach dem Weggang aus dem Land entstanden sind, aber dass in diesem Zusammenhang selbstverständlich der Grundsatz der Nichtrückführung gilt. Das wollte ich zur Erläuterung von Artikel 8a sagen. Die Kommission beantragt Zustimmung zum Bundesrat, wie schon der Nationalrat sie gewährt hat.

Angenommen – Adopté

Art. 9, 9a, 10

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 11

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

Eine aus mehreren Kammern bestehende Rekurskommission für Flüchtlingsfragen entscheidet endgültig über Beschwerden gegen Entscheide des Bundesamtes über

a. die Verweigerung des Asyls und das Nichteintreten auf ein Asylgesuch;

b. die Wegweisung;

c. die Beendigung des Asyls.

Abs. 3

Mit der Beschwerde an die Rekurskommission kann gerügt werden:

a. Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Missbrauch und Ueberschreitung des Ermessens;

b. unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts;

c. Unangemessenheit, bei deren Beurteilung die Rekurskommission an die Richtlinien und besonderen Weisungen des Bundesrates gebunden ist.

Abs. 4

Der Bundesrat wählt die Mitglieder der Rekurskommission und regelt ihre Stellung. Er legt die Organisation fest und kann ergänzende Verfahrensvorschriften erlassen, namentlich über mündliche Verhandlungen, die mündliche Eröffnung von Verfügungen und das summarische Verfahren.

Abs. 5

Ueber andere Beschwerden entscheidet unter Vorbehalt von Weisungen des Bundesrates und der Zuständigkeitsvorschriften des Fremdenpolizeirechts das Departement endgültig.

Antrag Ziegler

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 11

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

Une commission de recours comprenant plusieurs chambres statue de manière définitive sur les recours contre les décisions de l'office fédéral:

a. Rejetant les demandes d'asile ou prononçant la non-entrée en matière sur elles;

b. Prononçant les renvois;

c. En matière de fin d'asile.

Al. 3

Le recours adressé à la commission peut être formé:

a. Pour violation du droit fédéral y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation;

b. Pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents;

c. Pour inopportunité, la commission de recours étant tenue de respecter les directives et instructions particulières du Conseil fédéral dans son appréciation.

Al. 4

Le Conseil fédéral nomme les membres de la commission de recours et fixe leur statut. Il arrête les modalités d'organisation et peut édicter des dispositions complémentaires de procédure, en particulier sur la procédure orale, la notification orale de décisions et la procédure sommaire.

Al. 5

Le département statue de manière définitive sur les autres recours, sous réserve des instructions du Conseil fédéral et des prescriptions de droit de police des étrangers relatives à la compétence.

Proposition Ziegler

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Jagmetti, Berichterstatter: Hier muss ich etwas ausführlicher sprechen, weil Sie zu diesem Artikel 11, wie ihn die Kommission vorschlägt, keine Begründung in der Botschaft finden – aus dem einfachen Grund, weil er vom Ständerat völlig neu gestaltet worden ist. Wir legen Ihnen hier einen Antrag vor, der

aus der ständerätlichen Kommission kommt, einen anderen Weg einschlägt als der Vorschlag des Bundesrates, aber auch einen anderen Weg, als der Nationalrat damals auf Antrag von Herrn Guinand beschlossen hatte. Ich darf zu diesem Artikel 11 immerhin bemerken, dass der Präsident der nationalrätlichen Kommission informiert worden ist und dass der Antragsteller im Nationalrat, Herr Guinand, sich diesem Antrag seinerseits anschliesst, so dass wir eine gewisse Aussicht haben, hier den Konsens zu finden.

Nun zur Begründung im einzelnen: Die Kommission schlägt vor, eine neue Behörde zu schaffen, wie das der Bundesrat auch in Aussicht genommen hatte. Anstelle des Beschwerdedienstes des Justiz- und Polizeidepartements, der letztes Jahr – wie ich Ihnen gestern sagte – über 10 000 Beschwerden in Flüchtlingsfragen zu beurteilen hatte, soll eine eigene Instanz geschaffen werden aus Gründen, die ich hier nicht noch einmal wiederholen möchte. Diese neue Instanz – eine neue Behörde mit neuer Zuständigkeit und damit auch ein neuer Rechtsweg – soll aber nicht in der Verordnung geschaffen werden, sondern im Gesetz. Der Bundesrat hatte die Kann-Formel vorgeschlagen. Der Nationalrat hat eine verbindliche Regelung getroffen. Die ständerätliche Kommission möchte einen Schritt weitergehen und eine gesetzliche Ordnung der Frage festlegen. Wenn eine neue Behörde geschaffen wird, die einen solchen Geschäftsumfang zu bewältigen und für den einzelnen Menschen so wichtige Fragen zu beurteilen hat, dann hat dafür nach der Ueberzeugung der Kommission der Gesetzgeber selbst die Verantwortung zu übernehmen und diese nicht der Regierung zu delegieren. Wir sind uns durchaus bewusst, dass die Regierung ebenso verantwortungsbewusst handeln würde, wie die Räte das tun werden, aber Sie werden verstehen, dass der Wunsch, die Lösung im Gesetz zu verankern, gross ist, weil wir einen ganz neuen Weg beschreiten.

Das möchte der Ständerat mit seinem Antrag tun.

Der Antrag beginnt wie jener des Nationalrates bei Absatz 2. Ich werde Ihnen den Grund für den Ersatz des heutigen Absatzes 2 noch erläutern. Der erste neue Absatz – mit anderen Worten Absatz 2 – lehnt sich im Grundgehalt stark an das an, was der Bundesrat vorgeschlagen und der Nationalrat beschlossen hat, und führt das im Gesetz näher aus. Hier werden die weiterziehbaren Entscheide aufgezählt. Ich weise darauf hin, dass das nicht alle Entscheide sind, die in Flüchtlingsfragen anfallen. Es sind aber die wichtigsten, nämlich zunächst die Verweigerung des Asyls. Welche Bedeutung ein solcher Entscheid für den Gesuchsteller hat, brauche ich nicht näher zu begründen. Hinzu kommt nach Auffassung der Kommission das Nichteintreten auf das Asylgesuch, das nach dem bundesrätlichen Vorschlag und dem Beschluss des Nationalrates nicht in die Zuständigkeit dieser Kommission gelegt worden war. Wir sind aber in der ständerätlichen Kommission der Auffassung gewesen, dass das Nichteintreten für den Betroffenen letztlich gleich wichtig sei wie die Ablehnung des Gesuchs, und deshalb haben wir es aufgenommen. Der zweite anfechtbare Entscheid, hier stimmen wir überein mit Bundesrat und Nationalrat, ist die Wegweisung, also die Rückführung des Gesuchstellers, die ihre Grenze am Non refoulement findet. Ich werde nachher noch zeigen, dass dieses Non refoulement in die Ueberprüfungsbefugnisse der Kommission gehört und demgemäss auch hier erwähnt sein muss. Schliesslich bei der Beendigung des Asyls geht es letztlich um zwei Fragen: um den Widerruf des Asylstatus und um die Feststellung, dass das Asyl weggefallen ist.

Diese Entscheide sollen in die Kompetenz der neuen Rekurskommission fallen. Dagegen stehen ihr folgende Entscheide nicht zu: jener der vorläufigen Aufnahme, bei dem das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement weiterhin die Beschwerden beurteilen wird, und derjenige der Internierung, sei es die gewöhnliche, sei es jene mit Anstaltseinweisung, die vom Bundesgericht überprüft wird. Das ergibt sich aus dem heute geltenden Recht, aus Artikel 20 des Anag, den zu ändern weder der Bundesrat vorgeschlagen noch der Nationalrat beschlossen hat und den zu revidieren die ständerätliche Kommission ihrerseits nicht vorschlägt. Hinzu kommen im Asylverfahren eine ganze Reihe weiterer Entscheide – Sie ersparen mir die Liste –, bei denen es unter anderem um Verfah-

rensfragen geht und die weiterhin vom Justiz- und Polizeidepartement auf Beschwerde hin geprüft würden. Schliesslich darf ich darauf hinweisen, dass bei jenen, die korrekt ein Einreisegesuch stellen, auch über die Einreise eine Verfügung getroffen wird, die ebenfalls den normalen Rechtsweg geht. Sie sehen, wir sehen – in Uebereinstimmung mit dem Bundesrat – nicht eine umfassende Ueberprüfung aller Flüchtlingsentscheide durch die Rekurskommission vor, sondern wir nehmen die Kernentscheide heraus, also jene, die für das Schicksal des Individuums von entscheidender Bedeutung sind. Das ist in wenigen Worten zusammengefasst die Tragweite des Absatzes 2.

Ich komme zu Absatz 3: Hier liegt die entscheidende Neuerung der ständerätlichen Kommission. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie für die Arbeiten, die von der Kommission dafür geleistet worden sind, Verständnis hätten und diesen Ueberlegungen folgen könnten. Ich möchte sie mit aller notwendigen Konzision begründen.

Absatz 3 legt das Ueberprüfungsrecht der neuen Instanz fest. Dieses Ueberprüfungsrecht möchte die ständerätliche Kommission im Gesetz und nicht in der Verordnung festgelegt haben. Ausgangspunkt für die Aufzählung bildet die heutige Ordnung der Rechtspflege im Bund. Ich verrate Ihnen kein Geheimnis, wenn ich Ihnen sage, dass Litera a und Litera b buchstäblich aus dem Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege, Artikel 104, übernommen worden sind.

Litera a legt fest, dass die neue Rekurskommission die Rechtskontrolle durchführen kann, ohne hier an Weisungen und an Instruktionen gebunden zu sein. Nochmals sei betont, dass kein Recht auf Asyl besteht und diese Rechtskontrolle demgemäss nicht dazu führen wird, dass die Rekurskommission frei über die Asylgewährung unter diesem Titel entscheiden kann. Hingegen besteht ein Recht auf ein rechtsstaatliches, korrektes Verfahren, und es besteht das Recht auf Non refoulement nach nationalem und nach internationalem Recht. Die Einhaltung dieser Vorschriften soll von der Rekurskommission voll überprüft werden können. Deshalb ist es auch richtig, dass in Absatz 2 die Wegweisung mit zu den Entscheiden gehört, die angefochten werden können. Hier geht es um eine Rechtsfrage, die überprüft wird.

Der zweite Ueberprüfungstatbestand ist der Sachverhalt selbst. Gemeint ist natürlich nicht die Prüfung der Weltlage, sondern die Prüfung des Sachverhaltes im individuellen, konkreten Fall. Hier soll die Rekurskommission – genau gleich wie das Bundesgericht – eine freie Ueberprüfung vornehmen können. Ich glaube, dass dazu im jetzigen Zeitpunkt keine weiteren Ausführungen notwendig sind.

Nun das Dritte: Hier liegt der heikle Punkt, über den wir uns zweifellos unterhalten müssen. Die Kommission schlägt Ihnen vor, dass die neue Rekurskommission auch die Angemessenheit des Entscheides überprüfen kann und bei Unangemessenheit einzuschreiten vermag. Wir haben uns überlegt, ob diese Litera c ins Gesetz gehört oder nicht. Die Tatsache, dass wir uns darüber Gedanken machen mussten, zeigt, dass wir sie im Gesetz beantworten müssen und nicht nur delegieren können. Soll der Entscheid des Delegierten für das Flüchtlingswesen – später des Bundesamtes – auf seine Angemessenheit überprüft werden können oder nicht? Wir sind der Meinung: ja, und zwar aus folgenden Gründen:

Es besteht heute in dieser Beziehung ein Rechtsschutz. Das Departement prüft auf Beschwerde hin die Angemessenheit. Es kann diesen «contrôle de l'opportunité», wie man das in der französischen Terminologie nennt, vornehmen. Wenn wir das weglassen, wäre das eine Einschränkung des Rechtsschutzes gegenüber heute und damit gar nicht das, was wir mit dieser Gesetzesrevision wollen.

Diese Unangemessenheit – müssen wir uns aber vergegenwärtigen – ist kein Ersatz des Ermessens der Rekurskommission gegenüber dem Ermessen des Delegierten. Der Delegierte kann im Rahmen der gesetzlichen Ordnung und der Beurteilung des Sachverhaltes ein gewisses Ermessen walten lassen. Die Rekurskommission hat nicht ihr Ermessen an die Stelle des Ermessens des Delegierten zu setzen, sondern zu prüfen, ob der Entscheid des Delegierten unangemessen war; sie hat also nur einzuschreiten, wenn dieses Ermessen falsch

gehandhabt wurde. Dabei – und das ist der Kern des Vorschlages – ist die Kommission an Richtlinien und Weisungen des Bundesrates gebunden. Was soll damit zum Ausdruck kommen?

Der Bundesrat soll weiterhin verantwortlich sein für die Asylpolitik, und diese Verantwortung als politische Verantwortung soll hier einfließen können. Die Rekurskommission soll also nicht von der Asylpolitik des Bundes abgekapselt werden. Nur in dem Rahmen, den das Gesetz setzt, kann der Bundesrat seine Asylpolitik betreiben, und diese soll auch in die Entscheidung der Rekurskommission einfließen. Das ist der Sinn dieses neuen Absatzes 3. Wie gesagt, weil nichts darüber in der Botschaft stehen konnte, habe ich mir erlaubt, das hier dazulegen.

Ich darf Ihnen noch etwas über das Echo sagen, das ich bei diesem Vorschlag gefunden habe. Noch gestern Abend hat ein Fachmann der Universität Bern, der vor kurzem eine Arbeit über diese Fragen publiziert hat – im übrigen selbst auch Politik betreibt –, extra angehalten, um mir zu sagen, er sei höchst beglückt über diesen Vorschlag. Das sei die richtige Lösung. Ich weiss, dass es etwas heikel ist, wenn eine Kommission der zweiten Kammer nun mit etwas ganz Neuem kommt. Aber wir sind ja gesetzgebende Behörde, und ich möchte doch festhalten, dass wir die Lösung nicht einfach aus dem Ärmel geschüttelt, sondern sie uns überlegt haben, dass wir uns an die klassischen Kategorien der Verwaltungsrechtspflege gehalten haben und dass wir Ihnen diesen Vorschlag mit voller Ueberzeugung unterbreiten können.

Bei Absatz 4 gehen wir etwas klassischere Wege. Wir übernehmen hier die Idee des Bundesrates, eine Reihe von Fragen in der Verordnung zu regeln. Die Wahl dieser Kommission allerdings möchten wir im Gesetz dem Bundesrat vorbehalten. Das war auch die Meinung und wurde hier zum Ausdruck gebracht. Im übrigen würden die Organisation der Kommission und die Stellung ihrer Mitglieder durch den Bundesrat geregelt. Da scheint uns nicht so viel Politisches enthalten zu sein, dass das Parlament selbst die Verantwortung übernehmen müsste.

Bei den Verfahrensvorschriften folgen wir auch den Wünschen des Bundesrates, dass er eine gewisse Ergänzung vornehmen kann. Wir sind uns im klaren, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz auch für diese Rekurskommission gelten wird. Wir müssen das Verfahren also nicht voll ordnen, es ist gesetzlich geregelt. Was wir regeln müssen, sind die Besonderheiten und die Vorbehalte. Das gilt insbesondere für das mündliche Verfahren, das der Bundesrat teilweise einführen soll, damit den Bedürfnissen des Asylverfahrens Rechnung getragen werden kann. Deshalb haben wir keine allgemeine Abweichung vom Verwaltungsverfahrensgesetz vorgesehen, sondern nur eine Ergänzung und diese Hinweise gegeben – übrigens in Uebereinstimmung mit dem Antrag des Bundesrates. Der Absatz 5 ist die Uebernahme des bisherigen Absatzes 2. Heute ist das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement Beschwerdeinstanz. Es wird in einer Reihe von Fragen Beschwerdeinstanz bleiben, deshalb ist es unrichtig, den bisherigen Absatz 2, wie es der Nationalrat gemacht hat, einfach ersatzlos zu streichen. Wir brauchen diese Bestimmung, und wir bringen darin auch zum Ausdruck, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement wie bisher seine Ueberprüfung im Rahmen von Weisungen des Bundesrates durchführt wird. Ausserdem behalten wir die Zuständigkeitsvorschriften des Fremdenpolizeirechts vor; gemeint ist damit das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, Artikel 20 beispielsweise, den ich schon erwähnt habe; gemeint ist aber auch das internationale Recht, nämlich die Abkommen, die wir in dieser Beziehung abgeschlossen haben.

Zusammengefasst: Der Vorschlag will die entscheidenden Fragen des Rechtsschutzes auf Gesetzesstufe ordnen. Er macht eine klare Aussage darüber, in welcher Beziehung diese neue Instanz weisungsgebunden ist und in welcher nicht: nicht bei der Rechtskontrolle und der Prüfung des Sachverhalts, wohl aber bei der Ermessenskontrolle, die durch das Gesetz umschrieben wird. Die Kommission ist der Auffassung, dieser entscheidende Schritt zu einem neuen Rechtsschutz sei ein Schritt, den der Gesetzgeber selbst beschliessen, für

den der Gesetzgeber selbst die Verantwortung übernehmen muss, den wir also nicht dem Bundesrat delegieren sollten. Ich bitte Sie um Zustimmung zum Vorschlag der Kommission.

Ziegler: Es sollte hier eigentlich ein Minderheitsantrag vorliegen, aber offenbar habe ich den Zeitpunkt der Anmeldung dieses Minderheitsantrages verpasst, deshalb nur ein gewöhnlicher Antrag!

Bei der Sitzung Ihrer Kommission am 19. Mai lagen die Beschlüsse des Nationalrates noch nicht vor. Entgegen dem Bundesrat beantragte allerdings eine Minderheit der nationalrätlichen Kommission, den Bundesrat zu verpflichten, eine unabhängige, mehrere Kammern umfassende Rekurskommission einzusetzen. Der Bundesrat selber wollte sich nur die Kompetenz geben lassen, eine solche Kommission einzusetzen zu können. Wohl erklärte der Bundesrat, dass er grundsätzlich bereit sei, eine solche Kommission einzusetzen, aber es müssten die erforderlichen Abklärungen vorher vorgenommen werden. Das heisst mit anderen Worten, der Bundesrat wäre auch in der Lage gewesen – eben wenn die Abklärungen entsprechend ausgefallen wären –, keine Kommission einzusetzen.

Der Bundesrat hat insbesondere erklärt, dass sozusagen alle Fragen, insbesondere die Rechtsfolgen, die sich aus der Einsetzung einer unabhängigen Rekurskommission ergeben würden, noch nicht geklärt seien. Ich verweise auf die Botschaft, wo es auf Seite 43 heisst: «Die Schaffung einer unabhängigen Rekursinstanz im Asylbereich ist von der Tragweite her ein Parlamentsgeschäft. Indessen lässt sich heute keine verbindliche Aussage über die Auswirkungen einer solchen Umgestaltung machen. Vor Verlagerung der Entscheidkompetenz auf eine nicht in die Exekutive eingebundene Instanz bedarf es einer gründlichen Analyse.» Am 3. Mai hat dann der Bundespräsident anlässlich einer gemeinsamen Sitzung der Kommissionen beider Räte erklärt: «Es liegen im heutigen Zeitpunkt leider weder die politischen, rechtlichen, finanziellen noch organisatorischen Beurteilungselemente vor.» Noch am 19. Mai erklärte der Bundespräsident in der ständerätlichen Kommission: «Zu prüfen ist insbesondere, inwiefern die Schaffung einer unabhängigen Rekurskommission eine Verrechtlichung beziehungsweise eine Entpolitisierung der ganzen Asylpolitik mit sich bringen würde.» Es wurde ergänzt, dass es eigentlich unverantwortlich sei, ohne vorherige Klärung all dieser Fragen den Bundesrat zu verpflichten, eine unabhängige Rekurskommission einzusetzen. Die Mehrheit Ihrer Kommission schloss sich damals dem Bundesrat an.

Der Nationalrat beschloss am 6. Juni die Einsetzung einer unabhängigen Rekurskommission, ohne vorher die erforderlichen Abklärungen vorgenommen zu haben. Erst an der Sitzung der ständerätlichen Kommission vom 7. Juni wurde ein auf den Beschluss des Nationalrates aufbauender Antrag – wie er nun auf der Fahne steht – vorgelegt. Denjenigen Kommissionsmitgliedern, die nicht an der Erarbeitung dieses Antrages beteiligt waren, war es, insbesondere während der Sitzung der Kommission, nicht möglich, die erforderlichen Abklärungen zu treffen.

Feststehen muss in erster Linie, dass die Verantwortung für die Asylpolitik beim Bundesrat bleibt und nicht auf eine unabhängige Kommission abgeschoben wird. Ich verweise auf die Äusserungen des Bundespräsidenten bezüglich Verrechtlichung und Entpolitisierung.

Nach eingehendem Studium, auch wenn zweifellos noch nicht alle Fragen geklärt sind – ich meine, auch die Ausführungen des Kommissionspräsidenten haben dies aufgezeigt –, schliesse ich mich der Kommissionsmehrheit an. Ich ziehe meinen Antrag zurück; das heisst, ich entziehe der bundesrätlichen Vorlage bezüglich Artikel 11 Absatz 3 (Kann-Vorschrift) meine Unterstützung.

M. Béguin: J'apporte mon appui à la proposition de la commission. Le projet du Conseil fédéral n'est, en effet, pas satisfaisant en ce sens qu'il se contente d'une simple possibilité d'instituer une Commission de recours, mais surtout qui attribue à l'Exécutif la compétence de décider ou non de sa création. Cela est d'ailleurs en parfaite contradiction avec le mes-

sage qui affirme avec raison: «vu sa portée, la création d'une instance de recours indépendante relève du Parlement». La solution du Conseil national constitue manifestement un progrès puisqu'elle institue la commission. Mais le texte proposé par notre commission est encore meilleur car il s'attache à préciser quelles décisions sont sujettes à recours et à définir le pouvoir de cognition de l'instance supérieure. On remarquera que ce dernier est assez étendu puisque le recours est ouvert non seulement pour erreur de droit et pour arbitraire dans l'appréciation des faits, caractéristique classique de la cassation, mais encore pour inopportunité. Je salue cette innovation, tout en observant qu'il sera sans doute difficile dans bien des cas de concilier les pressantes exigences du droit avec les appréciations politiques contenues dans les directives et instructions du Conseil fédéral. Nous attendons avec intérêt la jurisprudence qui sera dégagée.

L'institution de cette Commission de recours est à mes yeux très importante parce qu'elle contribue à l'équilibre de la révision de la loi sur l'asile. L'objectif essentiel, reconnu par tous comme indispensable, est d'accélérer la procédure, mais il faut veiller à ce que la célérité ne prenne pas le pas sur la sûreté des décisions.

S'il est vrai qu'il n'y a pas à proprement parler de droit à l'asile, il existe en revanche un droit de l'asile qui doit s'inspirer des grands principes qui fondent notre Etat de droit. La garantie ainsi offerte aux demandeurs d'asile s'inscrit tout naturellement dans notre philosophie des Droits de l'homme, étant bien entendu que le droit de faire examiner une décision par une instance supérieure indépendante ne doit pas s'interpréter comme le droit d'avoir nécessairement raison. Cela est une évidence mais il est parfois bon de souligner les évidences.

Huber: Ich möchte Sie sehr bitten, der vorliegenden Kommissionsfassung zuzustimmen. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft dargelegt, dass das Beschwerdeverfahren neu geregelt werden soll, um eine rasche Behandlung eingegangener Beschwerden zu ermöglichen. Er hat dann darauf hingewiesen, dass eine Legitimationssteigerung des Verfahrens – da für die Lebensgestaltung der betroffenen Ausländer einschneidende Entscheide getroffen werden müssen – nach einer verwaltungsunabhängigen Rekurskommission ruft. Damit soll die Grundlage für einen wesentlich effizienteren Vollzug negativer Entscheide geschaffen werden. Um so enttäuschender war es dann, dass der Bundesrat im Text in Artikel 11 Absatz 3 lediglich eine Kann-Formel statuiert hat. Ich bin von Anfang an der Meinung gewesen, dass hier ein offensichtlicher Widerspruch besteht. Die ständerätliche Kommission hat sich im zweiten Anlauf bemüht, die Differenz zwischen dem bundesrätlichen Willen und dem bundesrätlichen Vorschlag zu beseitigen und eine praktikable und auch den Sorgen des Bundesrates Rechnung tragende Lösung zu finden.

Wir wissen sehr wohl, dass sich hier der Asylpolitik recht komplexe Probleme stellen – nicht so sehr dem Asylrecht. Wir sind aber der Meinung, dass die Kommission eine Lösung gefunden hat, die auch den Anforderungen des Bundesrates entspricht. Dazu kommen politische Gründe. Es sind Gründe der Akzeptanz des neuen Verfahrens. Man geht nicht fehl, wenn man betont, dass die Beschleunigung der Verfahren und die unabhängige Rekurskommission innerlich zusammenhängen. Dazu kommt, dass gerade diese Institution eine weitere Verkürzung des Rechtsweges mit sich bringt. Völkerrechtlich sind wir verpflichtet, eine erst- und eine zweitinstanzliche Entscheidungsstruktur zur Verfügung zu halten. Wir sind aber nicht verpflichtet, beispielsweise den Weiterzug an das Bundesgericht oder Aufsichtsbeschwerden über den Entscheid der Beschwerdeinstanz zuzulassen. Das aber gehört heute doch zu den Vorgehensmustern von vielen Asylbewerber, Anwälten und Hilfswerken.

Rechtsstaatlich ist eine Ausgliederung von Entscheidkompetenzen aus dem Departement zweifellos besser. Ich verweise darauf, dass das Vorbild dafür die OG-Revision war, ein Muster, das in diesem Saal breite Zustimmung gefunden hat, leider nicht beim Souverän. In der Kommission ist betont worden, dass sich durch die Rekurskommission – der Kommis-

sionspräsident hat es gesagt –, die eine gewisse Selbständigkeit hätte, ein Recht auf Asyl entwickeln könnte. Ich möchte das nicht, und ich meine auch, dass bisher im Verwaltungsrechtsverfahren verwaltungsinterne Rechtssprechung und nicht Politikvollzug betrieben wird und wurde. Ich bin der Auffassung, dass wir an einer schwierigen Stelle des Gesetzgebungsverfahrens eine glückliche, den allseitigen Ansprüchen an die Normierung Rechnung tragende Lösung gefunden haben, und ich bitte Sie sehr, dieser Lösung zuzustimmen.

Bundespräsident Koller: Darf ich vielleicht doch zugunsten der bisherigen Ordnung der departementsinternen Erledigung der Beschwerden anführen, dass die geltende Ordnung – nach ausdrücklichem Entscheid sowohl des Bundesgerichts als auch der Europäischen Menschenrechtskommission – mit Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention durchaus übereinstimmt; dieser fordert eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz. Schon die heutige Ordnung ist durchaus mit der Europäischen Menschenrechtskonvention konform; insofern stand der Bundesrat in dieser Frage nicht unter Handlungsdruck. Trotzdem hat er in seiner Botschaft die Gründe angegeben, die nach seiner Auffassung mittelfristig für die Einsetzung einer unabhängigen, einer besonderen Beschwerdeinstanz sprechen. Es ist dies in erster Linie die erhöhte Legitimationskraft der Asyl- und Wegweisungsentscheide, die deshalb angestrebt werden muss, weil es hier um höchste Rechtsgüter geht und dementsprechend grosse Eingriffe für die weitere Lebensgestaltung der Betroffenen beinhaltet sind.

Ein weiterer Grund, der für die Schaffung einer besonderen Rekurskommission spricht, ist auch das Moment – da dürfen der Bundesrat und vor allem der zuständige Departementschef nur froh sein –, dass die Schaffung einer besonderen Rekurskommission eine erhebliche Entlastung des Bundesrats bringen wird; zum einen eine Entlastung von einer schweren und nicht leicht zu tragenden Verantwortung, zum anderen aber auch eine von den immer zahlreicher werdenden Aufsichtsbeschwerden, denn selbstverständlich soll die neue Rekurskommission – unter Ausschluss auch von Aufsichtsbeschwerden an den Bundesrat – endgültig entscheiden.

Das sind die positiven Gründe, die den Bundesrat dazu bewegen haben, eine entsprechende Absichtserklärung in der Botschaft aufzunehmen und Ihnen in Übereinstimmung mit der Expertenkommission eine sogenannte Kann-Vorschrift vorzuschlagen. Warum hat Ihnen der Bundesrat eine Kann- und keine Muss-Vorschrift vorgeschlagen? Der Bundesrat kam zum Schluss, dass die Einsetzung dieser besonderen Rekurskommission ganz schwierige organisatorische, rechtliche und staatspolitische Fragen aufwirft, die unserer Meinung nach noch gründlich geklärt werden müssen, ehe wir mit gutem Grund und Verantwortungsbewusstsein diesen Schritt tun dürfen; denn die Einsetzung einer derartigen Rekurskommission darf nicht zum Sprung ins Ungewisse werden. Die begründete Überzeugung, eine funktionsfähige und effiziente Organisation zu schaffen, die die eingehenden Beschwerden innert kurzer Frist entscheiden kann, ist deshalb für den Bundesrat unbedingte Voraussetzung zur Einsetzung einer solchen besonderen Rekurskommission. Fragen ergeben sich aber auch in organisatorischer Hinsicht. Ich möchte Sie bitten, erstens die organisatorischen Fragen nicht zu unterschätzen. Der heutige Beschwerdedienst sitzt schon auf einem Pendelenberg von etwa rund 13 000 unerledigten Beschwerden. Erfahrungsgemäss führen Neu- und Umorganisationen – wenigstens in einer ersten Phase – nicht zu Effizienzsteigerungen, sondern, das liegt in der Natur der Sache, eher zu Effizienzminderungen. Und es werden künftig jährlich etwa 20 000 bis 25 000 Beschwerden zu bewältigen sein, eine weit grössere Zahl, als das Bundesgericht und Versicherungsgericht zusammen zu erledigen haben. Es handelt sich also zweifellos um eine Rekurskommission von einmaliger Dimension, nur schon vom Organisatorischen, vom Quantitativen her. Das ist der erste Grund, weshalb der Bundesrat gesagt hat, bevor wir diesen an sich wünschenswerten Schritt tun wollen, müssen wir unbedingt ein organisatorisches Modell entwickeln, das uns die Si-

cherheit gibt, dass eine solche Rekurskommission die grosse Zahl anfallender Beschwerden künftig auch erledigen kann; denn was nicht zu verantworten wäre, wäre die Einsetzung einer solchen Rekurskommission mit der Folge, dass wir statt einer Beschleunigung eine Verzögerung des Beschwerdeverfahrens und einen neuen Pendelenberg bei dieser besonderen Rekurskommission erreichen würden.

Der zweite Grund, der den Bundesrat dazu bewogen hat, Ihnen lediglich eine Kann-Vorschrift vorzuschlagen, sind die Unklarheiten rechtlicher und politischer Natur. Auch der Vorschlag Ihrer Kommission zeigt ja, dass wir uns hier in einem schwierigen Grenzgebiet zwischen justitiablen rechtlichen Fragen und eminent politischen Fragen der Asylpolitik bewegen. Der Bundesrat war daher der Meinung, dass auch diese Fragen eigentlich zunächst hätten geklärt werden sollen, bevor wir eine besondere Rekurskommission schaffen.

Das waren – zusammengefasst – die Bedenken, die den Bundesrat davon abgehalten haben, einer Muss-Vorschrift zuzustimmen. Wie verhält es sich mit dem Vorschlag Ihrer Kommission? Ich gestehe ein, dass in bezug auf die Einsetzung dieser besonderen Rekurskommission der Zeitpunkt der Einsetzung – auch nach dem Vorschlag Ihrer Kommission – dem Bundesrat überlassen wird. Der Bundesrat kann aber die Verantwortung für die Einsetzung der besonderen Rekurskommission nicht übernehmen, wenn er nicht vorher ein ganz genaues organisatorisches Modell dieser Kommission entwickeln lässt. Das bedeutet, dass Sie sich auf jeden Fall – auch wenn Sie sich heute für eine Muss-Vorschrift entscheiden – noch einige Zeit werden gedulden müssen, bevor diese besondere Rekurskommission tatsächlich eingesetzt werden kann; denn es wäre in keiner Weise zu verantworten, wenn wir neben dem heute schon bestehenden Pendelenberg dieser 13 000 Gesuche noch neue Schwierigkeiten, noch neue Friktionen schaffen würden. Aber ich glaube, darüber besteht zwischen Ihrer Kommission und dem Bundesrat Einigkeit.

Die zweite Frage war die der Prüfungsbefugnis; ich erinnere an die Bedenken, die der Bundesrat vor allem gegenüber dem Vorschlag des Nationalrates in bezug auf eine zu weitgehende Verrechtlichung des Asyls hatte. Der Bundesrat muss im Bereich der Asylpolitik – soweit es sich nicht um ganz klare rechtliche Ansprüche handelt, und solche bestehen eigentlich nur im Bereich der internationalen Konventionen, einerseits der Flüchtlingskonvention und andererseits der Europäischen Menschenrechtskonvention – eine gewisse Handlungsfreiheit behalten; sie wäre uns durch den Vorschlag des Nationalrates verwehrt worden.

Ich gebe gerne zu, dass durch den Vorschlag Ihrer Kommission der Bundesrat im Bereich der Asylpolitik eine gewisse Handlungsfreiheit behält, indem vor allem in Absatz 3 Buchstabe c ausdrücklich festgehalten bleibt, dass Richtlinien und besondere Weisungen des Bundesrates vorbehalten bleiben, dass diesbezüglich diese Kommission also keine unabhängige, sondern eine weisungsabhängige Kommission ist.

Ich möchte Sie allerdings in diesem Zusammenhang auf ein Problem aufmerksam machen: Ihr Vorschlag enthält eine Mischung zwischen Unabhängigkeit der Rekurskommission in reinen Rechtsfragen und Abhängigkeit in eher politischen und Ermessensfragen. Dem Bundesrat wäre es lieber gewesen, wenn auch dieser schwierige Problembereich in einer eigentlichen Verfahrensordnung hätte festgelegt werden können, bevor der Bundesrat nun kategorisch dazu gezwungen wird, eine solche Rekurskommission einzusetzen.

Andererseits gebe ich gerne zu, dass im Vorschlag Ihrer Kommission die klare Umschreibung der Fälle, die an die Rekurskommission weitergezogen werden können, und die klare Umschreibung auch jener Fälle, die nach wie vor an das Departement weitergezogen werden können, sehr begrüssenswert ist.

Wenn Sie all dies bedenken, werden Sie verstehen, dass es angesichts der Grösse und der Unübersehbarkeit gewisser Detailfragen dem Bundesrat lieber gewesen wäre, wenn er alle organisatorischen und auch alle verfahrensmässigen Abklärungen hätte treffen können, bevor er eine solche besondere Rekurskommission einsetzt. Das war der Sinn unseres Antrages.

Der grosse Rechtsgelehrte Zitelmann hat einmal gesagt, jede Gesetzgebung sei ein Sprung ins Ungewisse. Ich gebe zu, dass die Gefährlichkeit dieses Sprunges durch Ihren Antrag gegenüber jenem des Nationalrates wesentlich reduziert worden ist. In diesem Sinne macht daher der Bundesrat Ihrem Antrag gegenüber keine Opposition. Er muss sich aber ausdrücklich das Recht vorbehalten, diese Kommission erst nach Abklärung der organisatorischen Fragen und nach Aufstellung einer Verfahrensordnung einzusetzen. Diese Zeit müssen Sie uns geben.

Jagmetti, Berichterstatter: Für die wohlwollende Aufnahme dieses Vorschlages der Kommission möchte ich Ihnen bestens danken. Herrn Ziegler möchte ich mein Verständnis für seine Bedenken gegenüber dem Rhythmus zum Ausdruck bringen, aber Sie wissen alle, in welchem Arbeitsprogramm wir steckten. Der Nationalrat hat erst am letzten Mittwoch beschlossen. Wir haben die Kommissionssitzung am Donnerstag durchgeführt. Am Freitag hatten Sie die Fahne in der ersten Fassung auf Ihren Tischen, wofür ich den Parlamentsdiensten herzlich danken möchte, das war eine beachtliche Leistung. Gestern fanden Sie die gedruckte Fahne mit den Anträgen vom letzten Donnerstag vor. Ich glaube, dass da sehr gut gearbeitet worden ist, aber – Herr Ziegler – das hatte den Nachteil, dass wir vielleicht nicht genügend abwarten konnten, bis die Minderheitsanträge eingetroffen waren. Herr Ziegler, ich habe auch dafür Verständnis, dass Sie etwas überrascht waren, als am letzten Donnerstag in der Kommissionssitzung dieser Antrag kam. Er konnte einfach erst nach der nationalrätlichen Beratung am Mittwoch überhaupt verfasst und vorbereitet werden, aber ich bin Ihnen dankbar, dass Sie sich mit diesen Fragen auseinandergesetzt und sie entgegengenommen haben.

Erlauben Sie mir noch zwei Worte an die Adresse des Herrn Bundespräsidenten. Wir sind uns alle einig, dass der Beschwerdedienst bisher gut gearbeitet hat. Ich habe das gestern gesagt und möchte noch einmal betonen: Was wir hier machen, ist keine Misstrauenskundgebung, sondern ein Ausbau des Rechtsschutzes. Für Ihre organisatorischen Vorbehalte haben wir Verständnis, wir haben sie in Absatz 4 aufgenommen. Die Organisation obliegt dem Bundesrat. Sie können das vorkehren; das möchten wir delegieren. Von der Uebergangsregelung sprechen wir am Schluss unserer Detailberatung, auch dafür bleibt Zeit. Weil die Dimension so gross ist, schien uns die Gesetzesform der geeignete Weg, die Frage zu ordnen. Es geht nicht nur um den Uebergang von der Kann- zur Muss-Formel, sondern es geht um die nähere Umschreibung. Gerade dort sind wir zur Ueberzeugung gelangt, dass wir nicht einfach von einer Unterstellung oder Nichtunterstellung der Rekurskommission unter die politischen Entscheide zu sprechen hätten, sondern dass wir die Differenzierung vornehmen müssen, die nun in diesem Antrag steht. Zum Schluss wende ich mich nicht an den Bundespräsidenten Koller, sondern an den Herrn Professor Koller: Sie werden Verständnis haben, dass einer, der vor 35 Jahren eine Dissertation über das Thema geschrieben hat, in einer so wichtigen, grundsätzlichen Rechtsschutzfrage das Gesetz der Verordnung vorzieht.

Präsident: Herr Ziegler hat seinen Antrag zurückgezogen.

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

Art. 12, 12a – 12f

*Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national*

Jagmetti, Berichterstatter: Wir haben hier keine weiteren Bemerkungen. Es geht um den Ausbau der Verfahrensgrundsätze. Ich möchte nochmals darauf hinweisen, dass der Verweis in Artikel 12 an sich nichts Neues ist, aber dass er bestätigt, was gilt. Wir befinden uns also in diesem Asylgesetz nicht

einfach im leeren Raum, sondern wir sind eingebettet in die Verfahrensregelung des Bundes, und demgemäss wird diese Präzisierung angebracht. Die Kommission stimmt den Anträgen des Bundesrates und den Beschlüssen des Nationalrates zu, sowohl bei Artikel 12 als auch bei den folgenden Artikeln 12a bis und mit 12f, ohne dass ich die Tragweite der einzelnen Bestimmungen nochmals in aller Breite ausführen möchte.

Angenommen – Adopté

Art. 13

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Hier liegt eine scheinbare Abweichung vom bundesrätlichen Antrag vor. Die Kommission stimmt dem Nationalrat zu, aber es ist an sich nichts Neues. Denn was hier in Absatz 2 gestrichen wird, kommt nachher in Artikel 16 Absatz 1bis. Es ist also eine Verlagerung der sogenannten Safe-country-Klausel, um mich in der fünften Landessprache auszudrücken.

Angenommen – Adopté

Art. 13a – 13f

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Bei den Artikeln 13a ff. liegen keine abweichenden Anträge und keine abweichenden Beschlüsse des Nationalrates vor. Ich möchte einfach auf die Bedeutung dieser Bestimmungen hinweisen: In diesen Artikeln, vor allem 13a bis d, kommt die Einreisebewilligung zum Zug. Wir gehen also davon aus, dass vor dem Triageentscheid ein Einreiseentscheid gefällt wird. Dass in diesem Einreiseentscheid schon erste Abklärungen getroffen werden können, kommt in diesen Artikeln zum Ausdruck, die ich im übrigen nicht im einzelnen zu erläutern brauche. Ich möchte Sie einfach gesamthaft auf die Problematik und auf das Gewicht hinweisen. Allerdings werden längst nicht alle Bewerber erfasst; es ist eben die Minderheit, die auf diese Weise in die Schweiz einreist. Leider ist es so, dass wir den Tatbestand von Artikel 13e, nämlich die illegale Einreise, in sehr vielen Fällen antreffen. Dort wird dann kein Einreiseentscheid getroffen, im Gegenteil ist dann der Triageentscheid der erste, der zu treffen ist. Auf diese Fragen wollte ich Sie hinweisen. Im übrigen verzichte ich auf die Detailkommentierung der Artikel und beantrage Ihnen namens der Kommission, der Fassung des Bundesrates und den Beschlüssen des Nationalrates zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 14

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Bei Artikel 14 liegt eine geringfügige Aenderung der Formulierung des Bundesrates durch den Nationalrat vor. Der Bundesrat hatte vorgeschlagen, dass der Bewerber über den Grund und die Umstände der Einreise befragt werden kann. Der Nationalrat hat beschlossen, er könne summarisch zum Reiseweg und zu den Gründen, warum er sein Land verlassen hat, befragt werden. Wir können dieser Formulierung des Nationalrates zustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 14a

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

.... Familie. Das Bundesamt entscheidet endgültig.

Art. 14a

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

.... famille. La décision de l'office fédéral est définitive.

Jagmetti, Berichterstatter: Bei Artikel 14a haben wir eine Abweichung zu den Beschlüssen des Nationalrates, aber es ist nur eine scheinbare Abweichung, denn wir schlagen Ihnen eine reine Präzisierung vor. Es geht um die Zuweisung der Bewerber an die Kantone. Es stand zur Debatte, ob es ein weiterziehbarer Entscheid sei, wenn man einem Flüchtling einen Kanton als Aufenthalt zuweist, oder ein nicht weiterziehbarer. In Artikel 47 sind diese Entscheide aus den anfechtbaren Entscheiden gestrichen worden. Die Kommission des Ständerates hielt es für zweckmässig, auch hier zu betonen und klarzustellen, dass gegen den Entscheid über die Zuweisung eines Flüchtlings an einen Kanton, also die Aufenthaltszuweisung, kein Rechtsmittel gegeben sei. Das ergibt sich aus der Natur der Entscheidung als organisatorischer Entscheid. Es ergibt sich im übrigen aus Artikel 47. Wir wollten es auch hier betonen.

Angenommen – Adopté

Art. 14b

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 15

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

(Die Aenderung betrifft nur den französischen Text)

Art. 15

Proposition de la commission

Al. 1

.... les requérants qui ne remplissent manifestement pas les conditions exigées pour la reconnaissance de la qualité de réfugié ou qui ne peuvent rendre cette qualité vraisemblable.

Al. 2 – 4

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Bei den Artikeln 15ff. handelt es sich um das ordentliche Verfahren. Die Triage kommt nachher. Bei Artikel 15 ergab sich eine kleine Divergenz im französischen Text.

Ich bitte Sie, dieser Fassung zuzustimmen.

Piller: Erlauben Sie mir eine kurze Bemerkung. Ich habe gestern im «Bund» nochmals einen Artikel gelesen: «Schnurstracks in Richtung vierte Revision?» Hier sagen die Hilfswerke, dass die Bundesbefragung eigentlich wesentlich dazu beigetragen hätte, das Verfahren zu beschleunigen. Sie schreiben, sie hätte ein besseres, schnelleres, billigeres und auch faireres Verfahren gebracht.

Sie wissen, es gab eine grosse Diskussion: Soll die kantonale oder die Bundesbefragung zum Regelfall werden? Die Expertenkommission wollte die Bundesbefragung, eben um das Verfahren zu beschleunigen. Acht Kantone von dreizehn, die sich ausgesprochen haben, waren auch für diese Bundeslösung. Die CVP- und die SP-Fraktion waren für die Bundes-

lösung. Wir haben uns jetzt für die kantonale entschieden. Es wurde gestern ausgeführt, warum.

Ich persönlich habe in der Kommission versucht, einen Minderheitsantrag einzubringen, der eine Vermittlung darstellte; er hätte weder die kantonale noch die Bundeslösung als Regelfall gebracht, sondern hätte dem zu schaffenden Bundesamt die Kompetenz gegeben, nach optimalen Lösungen zu suchen und zu entscheiden, wer wen befragt.

Wir haben gesehen, dass im Nationalrat diese kantonale Lösung beschlossen wurde. Ich habe auf meinen Minderheitsantrag verzichtet: erstens, weil er sicher keinen Erfolg gehabt hätte, und zweitens, weil wir uns noch im Differenzbereinigungsverfahren befinden und am 1. Juli dieses Gesetz in Kraft setzen sollten.

Aber mich beunruhigt es trotzdem, wenn Hilfswerke noch gestern Stellung nahmen und sagten, wir hätten den Spielraum, der uns zur Verfügung steht, um das Verfahren zu beschleunigen, nicht ausgenützt und die Bundeslösung hätte ein schnelleres, billigeres und besseres Verfahren gebracht: diese Worte beunruhigen mich.

Ich frage doch noch einmal: Haben wir das Optimum herausgeholt, oder haben wir die Sachfrage hinter die politische Frage gestellt? Ist es so, Herr Bundespräsident, dass wir – wie diese Leute sagen – mit einer vierten Revision rechnen müssen, dass diese Lösung, wie sie in Artikel 15 steht, eben doch nicht das Optimum bringt, das hätte erreicht werden können? Wie gesagt, ich verzichte auf einen Antrag. Aber ich bin nicht mehr so sicher, ob wir wirklich die beste Lösung gewählt haben.

Jagmetti, Berichterstatter: Da ich gestern zur Frage der Befragung Stellung genommen habe und Herr Piller auf seinen Antrag verzichtet hat, war ich sehr knapp. Ich erlaube mir, noch einmal einen kurzen Hinweis zu geben.

Wie ich Ihnen nachher sagen werde, gingen wir in der Kommission davon aus, dass die Triage-Befragung im wesentlichen in den Empfangszentren und damit durch Bundesbehörden erfolgen wird, so dass die Beibehaltung der kantonalen Zuständigkeit für die Befragung im ordentlichen Verfahren im wesentlichen die Befragung nach der Triage zum Gegenstand haben wird.

In dem Sinne ist die Kommission zur Auffassung gelangt, wir sollten bei der kantonalen Befragung bleiben, im Wissen, Herr Piller, dass auch von den Kantonen – und ich schliesse meinen eigenen Kanton ein – ein anderer Wunsch geäußert worden ist, und zwar weil die Kantone den Eindruck hatten, die Zentralisierung der Befragung wäre noch effizienter. Indessen – Herr Bundespräsident Koller hat schon gestern darauf hingewiesen – hätte das einen grossen Ausbau des Bundesapparates zur Konsequenz. Sind wir doch froh, dass wir auf der Erfahrung und auf der Kompetenz kantonalen Stellen aufbauen können.

Im übrigen hat sich die Zusammenarbeit mit den Vertretern der Hilfswerke meines Wissens auch auf kantonalen Ebene gut eingespielt. Ich würde mir also erhoffen, dass das weiterhin gut funktioniert. Das Verfahren zu beschleunigen, das ist in erster Linie Aufgabe der Triage, von der wir noch sprechen werden. Ich glaube, dass wir die vorgeschlagene Lösung mit gutem Gewissen verantworten können.

Wenn ich schon präzisiere, erlaube ich mir noch eine Klarstellung bezüglich des französischen Textes. Es hat sich dort nämlich ein Uebersetzungsfehler eingeschlichen, den die Kommission dank ihrer welschen Mitglieder festgestellt hat. Es wurde dort vom Beweis der Flüchtlingseigenschaft gesprochen. Die Voraussetzungen für das Asyl müssen aber – nach einem Grundsatz des ganzen Gesetzes – nicht bewiesen, sondern glaubhaft gemacht werden, sonst könnten ja fast keine Asylgesuche angenommen werden. Wir haben den französischen Text diesem Grundsatz angepasst.

Bundespräsident Koller: Ich bin Herrn Piller für diese Frage dankbar, weil es bei Artikel 15 tatsächlich um eine sehr wichtige Entscheidung geht und weil Ihnen der Bundesrat hier auch eine andere Lösung vorschlägt als die Expertenkommission. Es ist daher auch verständlich, dass ein Mitglied der Ex-

pertenkommission nun noch einmal die Idee der Expertenkommission, ob nicht eine reine Bundesbefragung die effizientere Lösung wäre, in die Diskussion geworfen hat.

Aber in diesem Artikel, den Sie erwähnt haben, wird ausgeführt, dass ein sofortiger Systemwechsel schlechthin nicht verkraftbar wäre. Dieses neue, beschleunigte Asylverfahren – dafür haben wir jetzt durch die hohe Akzeptanz in beiden Räten die Voraussetzungen geschaffen – wird am 22. Juni in Kraft treten. Da wäre es undenkbar gewesen, so kurzfristig einen Systemwechsel vorzunehmen. Aber es wäre auch nicht möglich gewesen, einen Systemwechsel nur innerhalb eines Jahres – wie das die Expertenkommission vorgeschlagen hat – zu realisieren, weil das – wie gesagt – einen kolossalen zusätzlichen Personalbedarf beim Delegierten bewirkt hätte. Meiner Meinung nach wäre es in dieser schwierigen Zeit, in der wir uns befinden, auch staatspolitisch sehr problematisch gewesen, wenn wir die Kantone aus dieser Verantwortung entlassen hätten. Dass einige Kantone gerne die Entlassung aus dieser Verantwortung gesucht hätten, dafür habe ich Verständnis, vor allem für jene, die leider auf hohen Pendenzenbergen sitzen. Aber gerade das wäre fatal gewesen, wenn wir einerseits die Kantone, die auf hohen Pendenzenbergen sitzen, aus der Verantwortung entlassen hätten und andererseits beim Delegierten die notwendigen personellen und auch infrastrukturellen Voraussetzungen – wir müssten auch Räumlichkeiten haben – nicht hätten rechtzeitig schaffen können. Das hätte das ganze Ziel dieses neuen, beschleunigten Asylverfahrens in Frage gestellt.

Deshalb bin ich Ihnen dankbar, dass Sie dem Antrag des Bundesrates zustimmen. Der Antrag des Bundesrates bringt eine sehr flexible Lösung. Wir halten zwar als Grundregel an der Befragung durch die Kantone fest, aber nebenbei lassen wir ausdrücklich auch die direkte Befragung durch Bundesbeamte zu. Und wir gedenken durchaus, diesbezüglich auch möglichst rasch gewisse Pilotprojekte zu realisieren, damit wir sehen, ob diese direkte Bundesbefragung tatsächlich noch Effizienzsteigerungsmöglichkeiten in sich trägt. Der gesetzliche Rahmen ist jetzt in Artikel 15 derart flexibel, dass gewisse Verlagerungen vom Kanton zum Bund durchaus möglich bleiben. Im übrigen berücksichtigt diese flexible Lösung aber auch Sonderanliegen wie beispielsweise dasjenige des Kantons Genf, das die erste Instanz sogar hätte kantonalisieren wollen. Die Kantone sollen künftig die Möglichkeit haben, unterschrittsreife Asylentscheide der ersten Instanz vorzubereiten. Ich glaube, mit diesem wirklich sehr, sehr flexiblen System, das auch auf die unterschiedlichen Möglichkeiten der einzelnen Kantone Rücksicht nimmt, haben wir ein Optimum, und es ist auch alle Flexibilität gegeben, die uns dann Gewichtsverlagerungen in jene Richtung erlaubt, wo wir tatsächlich die grösste Effizienz haben. Wenn wir aufgrund solcher Pilotprojekte zum Schluss kommen, dass die Bundesbefragung wesentliche Vorteile hätte, könnten wir das aufgrund des geltenden Rechts weitestgehend realisieren. Es wäre daher auch unter diesem Titel keineswegs eine vierte Asylgesetzrevision nötig.

M. Ducret: Je dois dire que l'alinéa 4 n'est pas satisfaisant. On y stipule que les fonctionnaires cantonaux seront placés sous la direction de l'office fédéral. Il s'agit là d'une pratique tout à fait inhabituelle en Suisse. Ces fonctionnaires auraient de la sorte deux patrons. J'aurais préféré que l'on dise que ces fonctionnaires préparent des décisions au sens des articles 16 et 16 b, à l'intention de l'office fédéral, conformément aux directives de celui-ci. Cela me semble beaucoup plus juste et j'aimerais que cette phrase soit modifiée dans ce sens. Je n'ai pas déposé d'amendement, mais je me demande si cela ne serait pas préférable. Je sais que ce point a été discuté en séance de commission, en tout cas à celle du Conseil national. Le principe de fonctionnaires cantonaux ou municipaux placés sous la direction d'un service fédéral, me semble être d'un fonctionnement malaisé.

En ce qui concerne le fonctionnement des services cantonaux il faudra que les contrôles dactyloscopiques des empreintes digitales soient fournies dans un délai très bref car l'habitude est prise par beaucoup de demandeurs d'asile de s'inscrire

dans différents cantons. Si l'on n'a pas la certitude qu'un réfugié est déjà pris en charge dans un autre canton, on engagera des frais considérables – comme c'est le cas actuellement d'ailleurs – en recommençant une enquête à son sujet. En l'occurrence, le contrôle des empreintes digitales est justement un système visant à éviter qu'un requérant ne se présente dans plusieurs cantons. Or, il semble qu'actuellement ce contrôle soit effectué dans des délais très longs. Il devient alors inutile car entre le moment de la prise des empreintes et le contrôle de celles-ci, le requérant s'est déjà présenté ailleurs. On a vu ainsi un requérant inscrit dans six endroits différents! Va-t-on améliorer également cette pratique?

Jagmetti, Berichterstatter: Ich möchte Herrn Ducret kurz antworten. Der Herr Bundespräsident hat es schon gesagt: Wir bleiben an sich im ordentlichen Verfahren bei der kantonalen Befragung, können aber gewisse Aufgaben durch den Bund erfüllen lassen. Nun ist Absatz 4 tatsächlich etwas ungewöhnlich – da gebe ich Herrn Ducret völlig recht –, weil er besagt, kantonale Beamte würden «unter der Leitung des Bundesamtes» den Entscheid vorbereiten. Hier gilt es folgendes zu beachten: Wir übertragen grundsätzlich die Aufgabe den Kantonen – die sie im übrigen heute schon haben –, der Entscheid liegt aber beim Bund. Der endgültige Entscheid bei der Ablehnung des Asylgesuches muss im übrigen schon nach der Verfassung beim Bund liegen. Nun kann es aber durchaus sinnvoll sein, dass der Befragte – also derjenige, der das ganze Dossier vorbereitet – auch noch den Entscheid vorbereitet, der nachher in Bern getroffen wird. Diese Vorbereitung kann natürlich nicht völlig losgelöst vom Entscheidungsträger in Bern erfolgen, so dass diese Kooperation notwendig ist. Darf ich Sie aber auf die Einleitung von Absatz 4 hinweisen? Sie lautet: «Das Departement kann im Einverständnis mit den Kantonen». Es erfolgt also hier nicht einfach ein Diktat aus Bern, sondern es erfolgt eine Kooperation Bund-Kantone, ein kooperativer Föderalismus vertikaler Prägung in einem besonderen Bereich, wo es notwendig ist, die Kooperation und die Zusammenarbeit sehr eng zu gestalten. Ich anerkenne, Herr Ducret, Absatz 4 ist etwas ungewöhnlich, aber durch die besondere Situation und die enge Verknüpfung von Bearbeitung des Dossiers und Entscheid gerechtfertigt.

Angenommen – Adopté

Art. 15a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Artikel 15a enthält keine grundlegenden Neuerungen, sondern es werden Einzelheiten festgelegt. Im Gegensatz zur Ordnung anderer Fragen, Herr Bundespräsident, hätte ich mich bei der einen oder anderen Bestimmung dieses Artikels mit der Verordnungsform begnügt. Aber ich habe nichts dagegen, dass diese Bestimmungen im Gesetz stehen.

Angenommen – Adopté

Art. 16

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Hier beginnt die Triage mit folgenden Entscheidungsmöglichkeiten: Artikel 16: Nichteintreten; Artikel 16a: Ablehnung ohne weitere Abklärungen; Artikel 16b: Asyl ohne weitere Abklärung; Artikel 16b: Asyl oder vorläufige Aufnahme ohne weitere Abklärungen; Artikel 16c: die weitere Abklärung im ordentlichen Verfahren. Das ist der Punkt, der das Verfahren beschleunigen kann. Wenn es gelingt, einen Grossteil der Entscheide in diesem

Triageverfahren abzuschliessen, sind die Behörden doppelt entlastet. Einmal sind die Verwaltungsbehörden entlastet von weiteren eingehenden Abklärungen, dort, wo sich diese als nicht notwendig erweisen. Vor allem aber sind nachher die Gemeindebehörden entlastet, wenn sie weniger Personen zu betreuen haben, die auf den Asylentscheid warten. Vergessen wir eines nicht: Es geht nicht nur um eine Verwaltungsentlastung im Sinne der Verfahrensabläufe, sondern es geht auch um eine Entlastung der Gemeinden bei der Unterbringung und bei der Betreuung der Asylbewerber. Das ist etwas, an das wir heute denken müssen. Hier liegen Lasten auf den Gemeinden, die wir nicht unterschätzen dürfen. Gerade deshalb halte ich das Triageverfahren für sehr wichtig. Es ist in der Diskussion bisher betont worden, dass es die Verwaltungsbehörden in deren Entscheidungsfunktionen entlastet. Jawohl, das ist auch richtig. Aber vergessen wir die Betreuungsfunktion nicht, die von grösster Bedeutung ist.

Wir sind einverstanden mit dem Triageverfahren. Es ist ja gekoppelt mit einem Ausbau des Rechtsschutzes und lässt sich deshalb nach Ueberzeugung der Kommission verantworten. Zu Artikel 16 selbst darf ich Sie auf Absatz 1 Buchstabe e hinweisen. Der Nationalrat hat diese Bestimmung beigefügt. Sie scheint uns zweckmässig und richtig zu sein: Wer seine Mitwirkungspflicht vorsätzlich in grober Weise verletzt, auf dessen Gesuch soll nicht eingetreten werden. Ich meine, wer wirklich verfolgt ist, der wird mitwirken, der hat ja alles Interesse daran, mitzuwirken. Wer nicht mitwirken will, der hat auch keinen Grund für Asyl.

Zu Absatz 1bis: Das ist nun die neu gefasste Safe-country-Klausel, die aus Artikel 13 hierher übertragen worden ist. Sie lässt im übrigen – ich möchte darauf hinweisen – den Beweis individueller Verfolgung zu. Es ist also nicht so, dass jener, der aus einem sicheren Land kommt, überhaupt nicht mehr als Asylbewerber in Frage käme. Der individuelle Nachweis bleibt offen. Die Regelung der summarischen Begründung in Absatz 2 ist eine Klärung, die der Nationalrat gegenüber der bundesrätlichen Fassung beschlossen hat.

Zimmerli: Der Kommissionspräsident hat darauf hingewiesen, dass nach Absatz 1bis der Bundesrat die Staaten bezeichnen kann, in welchen nach seinen Feststellungen Sicherheit vor Verfolgung besteht, die sogenannten Safe countries. Ich glaube, es rechtfertigt sich, zuhanden der Materialien ausdrücklich festzuhalten, dass der Bundesrat die fraglichen Staaten nicht etwa im Rahmen einer Verordnung, sondern in Form einer Allgemeinverfügung bezeichnet. Das bedeutet, dass dagegen kein Rechtsmittel offen steht, was ich festhalten möchte.

Angenommen – Adopté

Art. 16a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Das ist der zweite mögliche Entscheid in der Triage, nämlich die Ablehnung ohne weitere Abklärungen. Wenn die rasche Abklärung ergeben hat, dass kein Asylgrund vorliegt, kann so verfahren werden. Ich möchte noch einmal darauf hinweisen, wir rechnen in der Kommission damit, dass diese Entscheide im wesentlichen gestützt auf die Befragung in der Empfangsstelle getroffen werden und die Kantone damit nicht belastet werden.

Angenommen – Adopté

Art. 16b

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Wenn offensichtlich ist, dass ein Asylgrund besteht, muss man nicht ein umfangreiches Verfahren durchführen, sondern man kann sofort entscheiden. Wenn ebenso klar ist, dass das Non refoulement zur Anwendung kommt, soll sofort über dieses Non refoulement entschieden werden und nicht nach einem unendlich langen Verfahren. Das ist der Grund für Artikel 16b.

Angenommen – Adopté

Art. 16c

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Artikel 16c ist eigentlich der negative Entscheid in der Triage. Es liegt kein offensichtlicher Grund vor. Es muss also im Normalverfahren vorgegangen werden. Das ist nichts Neues.

Angenommen – Adopté

Art. 17

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Bei Artikel 17 hat der Nationalrat einen Hinweis beigelegt, dem die ständerätliche Kommission zustimmt. Er wäre an sich nicht unbedingt notwendig gewesen, aber wir begrüßen es, dass die Einheit der Familie, die zu berücksichtigen ist, die schon in der Europäischen Menschenrechtskonvention zum Ausdruck kommt und die zweifellos unserer Uebersetzung entspricht, deshalb in diesem Gesetz Platz hat.

Angenommen – Adopté

Art. 17a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Artikel 17a regelt die Wegweisungsverfügung im einzelnen. Sie sehen, dass der Nationalrat im wesentlichen zugestimmt hat und wir dem Nationalrat unsererseits zustimmen. Die Abweichung zwischen Bundesrat und Nationalrat liegt nur darin, dass die Safe-country-Klausel eine andere Numerierung erhalten hat. Inhaltlich stimmt die nationalrätliche Fassung mit der bundesrätlichen überein. Die Kommission beantragt Zustimmung.

Angenommen – Adopté

Art. 18

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Artikel 18 behält das Non refoulement vor. Dieses Prinzip gilt, wenn die Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Der Artikel beauftragt das Bundesamt, dann die Anwesenheit zu regeln. Ich möchte darauf hinweisen, dass das ganze Gesetz vom Bundesamt ausgeht, dass also die Vorlagen A und B miteinander verknüpft sind – wir sprechen hier nicht vom Delegierten, sondern vom Bundesamt, das wir ja durch die nachfolgende Vorlage schaffen werden.

Angenommen – Adopté

Art. 18a – 18e

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Das sind Verfahrensfragen. Selbstverständlich sind sie der Erwähnung und der Diskussion wert. Sie waren aber unbestritten, und ich glaube nicht, dass es sich aufdrängt, dass wir darüber eine eingehende Debatte führen. Nur eines: Auch in diesen Verfahrensfragen werden Entscheide getroffen, und diese Entscheide werden dann gegebenenfalls ans Justiz- und Polizeidepartement weitergezogen; sie unterliegen also nicht der Beschwerde an die neue Rekurskommission.

Angenommen – Adopté

Art. 19, 19a, 20, 20a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Bei Artikel 19 haben wir keine grundlegende Umorientierung. Es sind Präzisierungen. Ich möchte auch gleich beifügen, dass die nachfolgenden Artikel 19a, 20 und 20a Absatz 1 und 3 mindestens das heutige Recht übernehmen und zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass geben.

Angenommen – Adopté

Art. 20b

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 21

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Cavadini

Abs. 1

.... verlängern. Eine dem Gesuchsteller erteilte Bewilligung zu einer vorläufigen unselbständigen Erwerbstätigkeit gibt keinen Anspruch auf Kinderzulagen für Kinder ohne Anwesenheitsbewilligung in der Schweiz.

Eventualantrag Bühler

(Für den Fall der Ablehnung des Antrages Cavadini)

Abs. 1

.... verlängern. Asylsuchenden zustehende Familienzulagen richten sich für Kinder ohne Anwesenheitsbewilligung in der Schweiz nach der Kaufkraft am Wohnort der Kinder. Vorbehalten bleiben zwischenstaatliche Sozialabkommen.

Art. 21

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Cavadini

Al. 1

.... trois mois. Quand elle est délivrée au requérant, l'autorisation d'exercer une activité lucrative dépendante à titre provisoire ne donne pas droit aux allocations familiales pour ses enfants non autorisés à résider en Suisse.

Proposition subsidiaire Bühler

(Si la proposition Cavadini est rejetée)

Al. 1

.... trois mois. Les allocations familiales dues aux requérants pour des enfants non autorisés à résider en Suisse sont calculées en fonction du pouvoir d'achat au domicile des enfants. Les conventions sociales entre Etats sont réservées.

Jagmetti, Berichterstatter: Bei Artikel 21 scheiden sich die Geister, und zwar bezüglich zwei Fragen, nämlich in der Frage der Arbeitszulassung einerseits und in der Frage der Kinderzulagen andererseits. Zur Arbeitszulassung möchte ich einige Worte sagen, hingegen würde ich einstweilen nichts mehr zu den Kinderzulagen bemerken, nachdem die Kommission ja keinen Antrag in dieser Beziehung stellt und ich mich gestern schon dazu geäußert habe.

Zur Arbeitszulassung: Wir stehen nicht zum ersten Mal, sondern zum wiederholten Mal im Rahmen von Asylgesetzrevisionen vor dem Dilemma, ob ein Asylgesuchsteller, während das Verfahren pendent ist, arbeiten soll oder ob er nicht arbeiten soll. Wenn er arbeitet und einen normalen Lohn erhält, dann hat der sogenannte Wirtschaftsflüchtling genau das erreicht, was er wollte. Er wollte eine voll entlohnte Arbeit in der Schweiz. Damit steigern wir die Attraktivität unseres Landes für unechte Asylbewerber. Wenn er nicht arbeitet, dann entstehen Schwierigkeiten für die betreffenden Personen und für die Leute, die mit ihnen zusammenleben. Was sollen Menschen monatelang ohne Beschäftigung? Einfach da sein? Es entstehen auch Schwierigkeiten mit der Bevölkerung, die verständlicherweise Anstoss daran nimmt, dass jemand einfach herum sitzt und vom Gemeinwesen umsorgt wird. Wir stehen in diesem Dilemma, das müssen wir anerkennen.

Die Kommission schlägt in Uebereinstimmung mit dem Bundesrat vor, dass es beim dreimonatigen Arbeitsverbot bleibt. Wenn wir es aufheben und die Bewerber sofort ins Wirtschaftsleben integrieren, steigt der Zustrom der Asylbewerber, das ist leider so. Aber wer schon eine Arbeitsbewilligung hatte und nachher in der Schweiz ein Asylgesuch stellt, kann weiterhin arbeiten, und wer an einem gemeinnützigen Beschäftigungsprogramm teilnimmt, kann auch tätig sein. Das geht etwas weniger weit als der Vorschlag jener Zürcher Gemeinden, die eine Verpflichtung zu solcher Gemeinschaftsarbeit wollten, eine Verpflichtung, die ihre Grenzen aber an unseren verfassungsmässigen Rechten, auch an der Europäischen Menschenrechtskonvention und an den anderen internationalen Vereinbarungen findet. Wir konnten, das war die Ueberzeugung der Kommission, nicht so weit gehen. Aber wir wollten den Weg der Beschäftigungsprogramme ordnen, damit Asylbewerber ohne Zwang an solchen Programmen teilnehmen und damit einen Teil ihrer Aufenthaltskosten selbst tragen können.

Natürlich wird es nicht immer einfach sein, Beschäftigungsprogramme zu entwickeln.

Man hat beispielsweise von Waldarbeiten nach den Sturmschäden gesprochen. Man war sich aber sofort bewusst, dass Waldarbeiten nicht einfach von irgend jemandem ausgeführt werden können, dass das vielmehr Kompetenz braucht, weil sonst viel zu grosse Gefahren damit verbunden sind. Nur ein beschränkter Kreis von Arbeiten kommt für jemanden in Frage, der nicht an solche Arbeiten gewohnt und dafür nicht ausgebildet ist. Wir kennen diese Schwierigkeiten, und wir bestreiten sie in keiner Weise, aber wir möchten mit dieser Bestimmung den Weg öffnen, dass solche Beschäftigungsprogramme durchgeführt werden können.

Ich fasse zusammen: Arbeitsverbot ja, drei Monate, nicht länger, dann aber die Öffnung für Beschäftigungsprogramme.

Wir haben die Triage vorgeschaltet; wir hoffen, dass es weniger Menschen sind, die von dieser Regelung betroffen werden, wir hoffen, dass die Fristen kürzer sein werden und dass in erster Linie eine Entlastung durch die Beschleunigung des Verfahrens erfolgen wird. Dort aber, wo die Befragung umfangreiche Abklärungen bedingt, soll diese Möglichkeit bestehen.

Die Kommission des Ständerates stimmt nach ausführlichen Debatten der Lösung zu, die vom Nationalrat auf Antrag von Frau Nabholz beschlossen worden ist und die in Uebereinstimmung mit den Auffassungen des Departements steht.

Ich bitte Sie, der Kommission zu folgen.

M. Cavadini: Nous avons tous dit hier qu'il convenait de conduire une politique de l'asile cohérente et crédible. On doit donc veiller à ne pas rendre extrêmement attrayant pour les requérants d'asile un séjour dans notre pays. La question des allocations familiales est loin d'être aussi mineure que paraît l'envisager le Tribunal fédéral lorsqu'il dit dans son arrêt du 22 janvier 1988: «il semble exclu que le refus d'accorder des allocations familiales pour les enfants domiciliés à l'étranger puisse retenir les réfugiés économiques d'entrer en Suisse et d'y déposer une demande d'asile. C'est une vue de l'esprit». Voilà le sentiment du Tribunal fédéral sur l'attrait exercé par les allocations familiales.

De nombreux cas nous prouvent le contraire, et d'ailleurs il est facile d'étayer par quelques exemples le bien-fondé de notre affirmation. Les allocations familiales versées en Italie pour un enfant et par mois s'élève à 24,30 francs (équivalent en francs suisses); au Portugal, à 13,75 francs; en Espagne, à 3,65 francs; en Turquie, à 14 centimes, que vous pouvez comparer avec les 110 et 135 francs que le canton de Genève, par exemple, verse chaque mois pour chaque enfant dès la naissance et jusqu'à 15 ans. Prétendre que de tels montants ne sont pas attrayants relève de la candeur enfantine. Une seule allocation familiale genevoise représente donc 800 fois le montant d'une allocation versée en Turquie. Multipliée par six, neuf ou onze enfants, selon ce qu'annonce le requérant d'asile sans qu'aucun contrôle sûr ne puisse être effectué, cette allocation représente assurément un fort attrait.

Mais passons au principe de l'égalité qui a été évoqué. Cette égalité de traitement qu'évoque le Tribunal fédéral dans son arrêt nous paraît être abordée de façon curieuse. Quelle est l'égalité qui prévaut entre un travailleur qui entre légalement en Suisse, respectant les dispositions régissant la main-d'oeuvre étrangère et un requérant d'asile entré illégalement dans le pays et qui finit par trouver un travail au gré des circonstances? Le même Tribunal fédéral affirme: «les allocations familiales servent à compenser en partie les charges de famille du travailleur, c'est-à-dire les dépenses qu'il doit assumer pour l'entretien et la formation de ses enfants. On a vu l'importance des différences entre les diverses allocations. Est-ce que l'égalité en Suisse doit engendrer de pareilles inégalités à l'étranger? Le tribunal est d'ailleurs rassuré par les attestations délivrées par les candidats. Il est bien le seul! La Conférence des caisses d'allocations familiales genevoises propose d'exiger des attestations des consultats suisses. Ceux-ci ne manqueraient pas de travail!

Pour terminer, le Tribunal fédéral est d'avis que l'afflux des requérants d'asile est un problème passager. C'est au moins une bonne nouvelle mais qui demande, malheureusement, une très longue confirmation. La conférence que nous avons citée rappelle ceci: «En 1988, 240 000 requérants d'asile sont entrés en Europe occidentale, dont près de 17 000 en Suisse. La Suisse a donc absorbé quelque 7 pour cent de ces requérants, alors que la population de notre pays représente moins du 2 pour cent de la population de l'ensemble de l'Europe occidentale et qu'une proportion en densité ferait apparaître un écart plus large encore. Durant la même année, la Suisse a dépensé, sauf erreur, plus de 600 millions de francs à titre d'assistances diverses pour l'ensemble des requérants se trouvant légalement ou illégalement sur son sol. Elle a accordé le statut de réfugié à six cents personnes. Engageant 600 millions de francs pour accorder l'asile à six cent personnes, on mesure très exactement là les proportions».

Il ne faut pas jouer avec les allumettes dans un dépôt d'essence. Le sentiment populaire ne saurait être sous-estimé et la question des allocations familiales représente un des points sensibles de la loi. En refusant notre amendement nous mettons en péril l'ensemble de la révision envisagée.

Il va de soi au demeurant que nous acceptons bien volontiers la proposition de M. Bühler qui complète notre sentiment.

Bühler: Ich unterstütze den Antrag Cavadini. Er ist am konsequentesten. Sollte er aber abgelehnt werden, schlage ich eine Mittellösung vor, die Kinderzulagen möglich macht, sie aber nach der Kaufkraft am Wohnort der Kinder festlegt. Ich muss

die Begründungen von Herrn Cavadini nicht wiederholen. Sie sind analog zu meinen.

Ich möchte aber drei Punkte noch einmal herausstreichen.

1. Die Kinderzulagen an Asylsuchende sind bei unserer Kaufkraft geradezu ein Lockmittel für Ausländer ohne Arbeit. Unsere Bevölkerung ist deshalb auch empört über den jetzigen Zustand.

2. Kinderzulagen sind an und für sich Sache der Kantone. Wenn wir hier grundsätzlich etwas ändern wollten, würde es Jahre dauern, bis die Kantone ihre Gesetze entsprechend geändert und angepasst hätten. Ich bin aber überzeugt, die Kantone sind mit uns der Meinung, dass es gut ist, wenn der Bund hier eine Regelung vornimmt.

3. Wir sollten unbedingt eine Differenz zum Nationalrat schaffen, damit man noch einmal, auch im Nationalrat, über dieses Problem diskutieren kann. Vielleicht schlägt der Herr Bundespräsident noch eine weitere Variante, noch eine bessere Lösung vor, als wir das in diesem Rat tun.

Ich bitte Sie, dem Antrag Cavadini zuzustimmen. Es ist aber notwendig, dass sein Vorschlag wie der meine ergänzt wird, nämlich um den Vorbehalt zwischenstaatlicher Sozialabkommen.

Wenn der Antrag Cavadini unterliegt, bitte ich Sie, der Mittellösung, wie ich sie Ihnen vorschlage, zuzustimmen.

Reichmuth: Auch ich möchte Ihnen empfehlen, dem Antrag von Herrn Cavadini zuzustimmen. Es geht ja lediglich um die provisorischen Arbeitsbewilligungen. Ich möchte nur an die administrativen Schwierigkeiten erinnern, mit denen die Kantone konfrontiert würden, wenn sie zum Beispiel die Höhe der Kinderzulagen an die jeweilige Währung im Herkunftsland des Asylbewerbers, in dem sich dessen Kinder aufhalten, anpassen wollten. Die Kantone wären gezwungen, wie Herr Bühler bereits ausgeführt hat, ihre Kinderzulagengesetze zu ändern, weil die Kinderzulagen in Franken fixiert sind und keine währungsbedingten Reduktionen in den Gesetzen vorgesehen sind. In der Praxis würde es doch wohl darauf hinauslaufen, dass die Kantone zur Ausrichtung der vollen kantonalen Kinderzulagen gezwungen wären.

Wenn sich der Status des Asylbewerbers ändert, weil er z. B. eine reguläre fremdenpolizeiliche Arbeitsbewilligung als Aufenthaltler bekommt, ändert sich automatisch seine Anspruchsberechtigung auf Kinderzulagen. Bis zu diesem Zeitpunkt dürfte es auch eher möglich sein, zuverlässiger abzuklären, ob ein Asylbewerber in seiner Heimat überhaupt Kinder hat und wie viele. Ein Härtefall für einen Asylbewerber in der Schweiz, der eine vorläufige bezahlte Arbeit verrichten kann, wird nicht eintreten, auch wenn er auf die Kinderzulagen für die Zeit seines provisorischen Arbeitsverhältnisses verzichten muss.

Ich empfehle Ihnen daher, dem Antrag von Herrn Cavadini zuzustimmen.

Mme Jaggi: Je rejette la proposition Cavadini et accepterais éventuellement la version de compromis de M. Bühler, cela pour les raisons suivantes.

L'ensemble du projet de la nouvelle révision de la loi sur l'asile est extrêmement difficile à apprécier quant à ses effets. Est-ce que la fameuse accélération recherchée et souhaitée par tous sera atteinte? Après tout, on est prévenu par la révision précédente qui mettait en oeuvre ce qui était considéré comme une trouvaille, celle des portes d'entrée, avec le triste résultat que nous connaissons.

A propos des propositions auxquelles nous sommes confrontés maintenant concernant les allocations familiales, on a peut-être la quintessence de cette difficulté d'appréciation. Le président de la commission a déclaré tout à l'heure que nous sommes dans un dilemme. Si possible, c'est encore pire. En séance de commission, nous avons déjà évoqué les aspects sociaux et juridiques de cette question. D'instinct, personnellement, je trouve détestablement discriminatoire le fait de refuser à certains travailleurs une prestation versée automatiquement à toutes les autres catégories de salariés. Sur le plan du droit, j'ai cru comprendre que le Tribunal fédéral avait dénoncé l'inégalité de traitement pratiquée à l'égard d'un demandeur

d'asile par rapport à ses collègues, conformément à la législation cantonale thurgovienne.

Mais sur le plan des effets économiques, nous n'avons encore, jusqu'ici, pas dit un mot. De deux choses l'une. Ou bien les autorisations temporaires de travailler sont strictement limitées en nombre et le fait de verser des allocations familiales d'un montant qui paraîtra très élevé dans le pays récepteur ne joue au fond aucun rôle; ou bien le nombre de ces autorisations de travail demeure élevé, et l'on continue sur la lancée actuelle, c'est-à-dire qu'environ 20 000 personnes, soit plus des deux tiers des requérants se trouvant dans notre pays, occupent un emploi, notamment dans le secteur de la restauration qui deviendrait inopérant à défaut de cette main-d'oeuvre inespérée, tant par son effectif que par son manque d'exigences. A ce moment-là, les effets économiques de cette mesure deviennent importants et la proposition Bühler se présente comme une solution médiane probablement préférable.

En tout état de cause, quant au nombre attendu d'autorisations accordées, je désire quelques explications du Conseil fédéral sur ses intentions. Dans le cas où l'on continuerait à laisser les requérants travailler avec autorisation expresse ou en fermant les yeux, il faudrait voter la suggestion de M. Bühler. Dans le cas contraire, si l'on décide d'être restrictif, on peut rejeter non seulement la proposition Cavadini mais aussi la solution Bühler dont les difficultés d'application ne sont pas négligeables.

Piller: Ich möchte Sie bitten, den Antrag Cavadini und den Antrag Bühler abzulehnen.

1. Wir sollten keine Differenz schaffen in dieser Frage. Wir machen ja ein Asylgesetz und nicht ein Familienzulagengesetz.

2. Wir haben im Parlament schon sehr oft über die Bundeslösung auf dem Gebiete der Familienzulagen diskutiert. Der Bund hat die Kompetenz. Wir haben eine Verfassungskompetenz, aber wir haben diese bis heute nie ausgeschöpft, wir haben immer gesagt, das sei Sache der Kantone, ausser bei den landwirtschaftlichen Angestellten. Ich möchte an die letzte Standesinitiative des Kantons Luzern erinnern. Diese wurde hier ganz klar abgelehnt. Man hat gesagt, der Kanton Luzern soll diese Probleme selber lösen, und zwar Ihr Kanton, Herr Bühler.

Ich finde aber auch den Vorschlag, wie er vorliegt, sehr ungerecht, auch etwas kleinlich. Ich sage das ganz offen, ich verstehe diesen Antrag nicht. Aus dem ganz einfachen Grund, weil ich keine Differenz sehe zwischen einem türkischen Gastarbeiter, der bei uns arbeitet und in der Türkei Kinder hat, und einem kurdischen Asylbewerber, der auch Kinder in seinem Land hat. Warum will man hier eine Differenz schaffen? Das finde ich äusserst ungerecht. Und wenn wir einem Asylbewerber Arbeit geben, dürfen wir doch nicht einfach seine Arbeitskraft ausnutzen und sagen, er wurde ja nicht hergeholt, er hat noch nicht den Flüchtlingsstatus erhalten, darum hat er kein Anrecht auf Kinderzulagen. Ja, warum lässt man ihn dann arbeiten? Dann seien wir doch ehrlich, und die Wirtschaft soll auf seine Arbeitskraft verzichten.

Die Frage nach der Kaufkraft, wie sie Herr Bühler aufwirft, ist sicher eine ernstzunehmende Frage, die studiert werden sollte. Aber muss man das jetzt hier mit dem Asylgesetz verbinden? Diese Frage stellt sich nämlich generell. Das ist nicht nur eine Frage des Asylsuchenden, das ist eine generelle Frage. Wenn die Kinderzulagen, wie Herr Cavadini ausführt, in der Türkei 14 Rappen pro Kind sind, dann gelten diese 14 Rappen auch für den türkischen Gastarbeiter. Er ist auch hier wesentlich bevorteilt, und das ist das, was in der Bevölkerung etwas Unmut hervorgerufen hat, nicht die paar Asylbewerber, die Kinder im Heimatland haben. Das ist eine generelle Frage, die eigentlich geprüft werden sollte. Ich habe hier schon mehrmals für eine vermehrte Bundeskompetenz auf dem Gebiete der Familienzulagen gesprochen; das wurde hier im Rat immer wieder abgelehnt. Immer wieder wurde gesagt, das sei Sache der Kantone. Ausgerechnet hier will man nun einen Passus aufnehmen!

Ich frage Sie: Weiss jemand in diesem Saal, wie viele Kinder davon betroffen sind? Ich wollte das herausfinden; ich habe es

nicht herausgebracht. Es müssen sehr, sehr wenige sein. Es wird hier populistisch eine Stimmung angeheizt. Wir sollten diese Frage generell prüfen. Ich wäre beispielsweise bereit, ein Postulat oder sogar eine Motion in Richtung des Antrags Bühler zu unterstützen. Ich wäre bereit, die Frage zu studieren und zu prüfen. Ich persönlich möchte zuerst Zahlen kennen. Ich möchte wissen, wie gross der Betrag ist, der heute beispielsweise für Asylsuchende ausbezahlt wird, und wieviel generell für Gastarbeiter in diesem Lande ausbezahlt wird. Ich möchte diese Zahlen kennen und nicht einfach einen Entscheid fällen, weil die Stimmung in unserm Lande jetzt gerade so ist. Das steht unserem Räte nicht an.

Ich bitte Sie, den Antrag Cavadini und auch den Antrag Bühler abzulehnen, in der Meinung, dass man dieses Problem generell einmal im Rahmen der Bundeslösung für Familienzulagen studiert. Wie gesagt, das Parlament hat die Kompetenz, auf diesem Gebiet zu legislieren. Aber ich finde es kleinlich, jetzt ins Asylgesetz einen solchen Passus aufzunehmen.

M. Reymond: En principe, dans notre pays, le régime des allocations familiales est du ressort exclusif des cantons. La Confédération n'intervient dans ce secteur qu'en vertu de lois spéciales. Il en est ainsi de la loi sur l'agriculture qui crée un régime fédéral d'allocations familiales pour les petits paysans, ainsi que, bien sûr, des dispositions concernant le propre personnel fédéral. Dans tous les autres cas, ce sont les cantons qui sont seuls compétents pour fixer les allocations familiales. Or, nous verrons tout à l'heure, juste avant ma conclusion, que dans le cas particulier, le Tribunal fédéral empêche les cantons d'exercer leur liberté dans ce domaine. Les fédéralistes pourraient souhaiter laisser aux cantons le soin de régler cela, mais ce serait inutile, précisément en vertu des décisions récentes de la Haute cour. Dans le cas particulier cependant, il ne se justifie pas de laisser ce pouvoir aux cantons, parce que, d'une part, il s'agit du cas spécial des requérants d'asile en cours de procédure, c'est-à-dire qui ne sont pas encore des réfugiés et, d'autre part, parce que les allocations familiales sont des prestations souvent déterminantes pour le requérant qui choisit le pays où il va déposer sa requête.

Au sujet des requérants d'asile en cours de procédure, c'est-à-dire qui devront bénéficier d'allocations familiales cantonales si la proposition Cavadini est refusée, il faut relever que, contrairement aux saisonniers, bon nombre d'entre eux entrent clandestinement dans notre pays, que la plupart s'annoncent au début comme célibataires et font savoir plus tard, sitôt qu'ils reçoivent une autorisation de travail provisoire, qu'ils sont pères d'une nombreuse progéniture. Enfin, plus de 90 pour cent d'entre eux n'obtiendront finalement pas le statut de réfugié.

En ce qui concerne l'attractivité constituée par les allocations familiales durant la procédure d'examen des dossiers de requérants d'asile et alors que leurs enfants sont restés dans leur pays d'origine, il faut savoir qu'une allocation de 100 francs par mois et par enfant représente le salaire mensuel moyen – je dis bien moyen – dans un pays comme la Turquie. C'est dire que le nombre d'enfants, multiplié par le fait que certains candidats à l'asile ont plusieurs femmes, a souvent pour conséquence de procurer des revenus tout à fait démentiels dans certains pays de provenance des candidats. Lors d'un voyage officiel que j'eus l'occasion de faire l'an passé, dans un de ces pays de provenance, notre ambassadeur ne m'a pas caché les fantastiques avantages que représentait déjà l'autorisation provisoire de travailler en Suisse pour de nombreux requérants qui n'auront jamais le statut de réfugié.

Le fait que le Conseil national ait rejeté la proposition Jean Cavadini, par 77 voix contre 77, avec la voix prépondérante du président, M. Ruffy, montre que la question est vraiment posée et qu'il convient de la résoudre aujourd'hui.

De nombreux cas nous sont cités depuis quatre jours, date où le Conseil national a pris sa décision. C'est la stupéfaction générale, non seulement chez les employeurs, comme on le croit souvent, qui paient les allocations familiales, mais aussi chez les travailleurs, il faut le souligner. Les ouvriers surtout s'indignent face à des cas tels que celui de ce musulman can-

didat à l'asile qui reçoit, dans mon canton, des allocations familiales pour quinze enfants de quatre épouses lesquelles, déclare-t-il, sont toutes à lui.

Je passe sous silence le cas qui pourrait se poser et qui m'a été suggéré par un article de presse, la semaine passée, de ce super-papa du Zimbabwe qui a 136 enfants de 24 mères différentes! Il n'a pas encore demandé d'être candidat à l'asile chez nous, mais s'il le faisait et qu'il obtienne deux à trois mois de travail avant d'être renvoyé, à 16 000 francs par mois d'allocations familiales, il aurait rapidement une fortune gigantesque dans son pays de provenance.

Je rappelle que le fédéraliste que je suis a dû constater: a. que le canton de Thurgovie avait prévu d'exclure du bénéfice des allocations familiales les candidats à l'asile chez lui; b. que le Tribunal fédéral a contraint ledit canton à payer ces allocations se référant à l'article 4 de la Constitution fédérale sur l'égalité de traitement; c. qu'un nouveau recours au Tribunal fédéral, pour un cas semblable, concerne aussi le canton de Genève; d. que ce même Tribunal fédéral attend vraisemblablement notre détermination, à défaut de quoi il maintiendra sa jurisprudence et contraindra les cantons à l'octroi de ces allocations. Nous devons donc régler le cas aujourd'hui, dans la loi sur l'asile; c'est un impératif incontournable.

Monsieur le président de la commission, je vous demande si la situation est vraiment égale, en vertu de l'article 4 de la constitution, entre le saisonnier qui vient en Suisse avec un permis de travail avant de partir de chez lui et le candidat qui requiert, à 95 pour cent sans aucune chance, un permis de réfugié et qui est entré clandestinement la plupart du temps dans notre pays. Monsieur le Président de la Confédération, je vous demande si vous jugez également, en vertu de l'article 4 de la constitution, un saisonnier venant en Suisse et n'ayant qu'une femme, la polygamie étant interdite dans les pays d'origine des saisonniers, et un candidat à l'asile qui vient de pays dans lesquels celle-ci est autorisée, ce qui n'est pas conforme à cet article de la constitution.

J'insiste sur le fait que l'amendement à l'article proposé par M. Cavadini ne concerne pas du tout les réfugiés, mais seulement les candidats à l'asile. C'est ainsi que celui qui recevra le droit d'asile sera mis sans autre au bénéfice des allocations, même si ses enfants restent dans son pays pour une raison ou pour une autre (parce qu'il ne peut ou ne veut pas les faire venir). En définitive, l'efficacité de la loi que nous examinons exige de supprimer l'attractivité considérable des allocations familiales pour les seuls candidats à l'asile.

De plus, le peuple suisse mais surtout les travailleurs qui côtoient ces requérants journellement dans leur travail, seraient trompés par une absence de dispositions telles celles proposées par M. Cavadini.

Je vous prie donc d'accepter cette proposition, le référendum étant à coup sûr dans l'air, je vous l'assure, si celle-ci n'était pas approuvée.

M. Ducret: Je soutiendrai la proposition de M. Cavadini, mais à regret, car il est parfaitement injuste de traiter différemment des travailleurs. Cette loi sur l'asile est en réalité utilisée pour venir travailler en Suisse. Tout le débat le prouve, car on parle d'employeurs et d'allocations familiales qui ne sont octroyées que lorsqu'on travaille.

Mme Jaggi se posait la question innocente: «Est-ce qu'ils travaillent?». Evidemment qu'ils travaillent et heureusement, parce que 30 ou 40 000 personnes sans activité dans notre pays seraient une catastrophe, non seulement quant à l'image de la Suisse, mais surtout en raison de la situation sociale dans laquelle ils seraient plongés. On en ferait définitivement des assistés. Heureusement qu'ils travaillent. Je dirai même qu'ils devraient travailler dès le premier jour en étant astreints à une série de travaux en faveur de la collectivité. Trois mois sans travailler, c'est déjà grave. Six mois, c'est une catastrophe!

Quelques-uns voudraient que l'on aille plus loin. J'ai lu dans un hebdomadaire qu'en Allemagne il y avait une période de cinq ans sans autorisation de travail. Je n'ai pas vérifié cette loi, je n'ai pas les lois allemandes.

Tout ce discours sur les allocations familiales, Monsieur le

Président de la Confédération, n'aurait pas lieu si le Conseil fédéral était d'accord de créer un permis de travail de durée limitée destiné aux ressortissants des pays de recrutement non traditionnels, essentiellement la Turquie qui n'est pas tellement plus loin de chez nous que le Portugal. Si ce permis était mis sur pied parallèlement à cette mesure de restriction du travail, il s'agirait alors d'inciter les requérants à la seule recherche d'un emploi et non à l'utilisation de la loi sur l'asile. Tous nos problèmes découlent de ce fait. Des gens cherchant du travail – on ne peut que les féliciter de cette démarche – ont découvert que nous avions une loi sur l'asile tellement mal fagotée, bien qu'irréprochable sur le plan juridique – tous les juristes de cette enceinte partagent cette opinion qui n'est en revanche pas la mienne – qu'on pouvait facilement l'utiliser pour contourner celle sur le travail des étrangers. Voilà le problème! Je suis plein d'admiration, car les uns et les autres vous niez cette évidence. Mais, à chaque article, vous mettez le doigt sur les incohérences. Une loi qui en contient autant n'est pas bonne, Messieurs les juristes. Ce n'est pas une bonne loi, Messieurs les Conseillers fédéraux, et je regrette beaucoup que vous n'écoutez pas ceux qui, depuis longtemps, vous disent: «S'il vous plaît, donnez donc des permis de travail de durée limitée. Vous satisferez les besoins de notre économie qui sont clairs. Ces réfugiés travaillent. Ils sont donc employés et par conséquent utiles. Ils servent notre pays. Donnez-leur des permis de durée limitée».

Arrêtons de jouer la comédie de l'asile en quatre ou cinq actes. Cela devient long et lassant. Pour un Etat de droit, cela devient inquiétant.

Jagmetti, Berichterstatter: Der Gang der Diskussion macht es dem Kommissionspräsidenten nicht ganz einfach. Aber glücklicherweise hat er eine Ueberzeugung, und zu der kann er auch nach einer solchen Diskussion stehen.

Zu Herrn Ducret möchte ich einleitend sagen, was ich gestern schon festgehalten habe: Dieses Gesetz schliesst das Denken über das Asylproblem nicht ab. Wir haben einen Strategiebericht, und wir werden über diese Frage weiterhin diskutieren und uns auch in Zukunft damit auseinandersetzen müssen. Aber wir können jetzt nicht einfach erklären: Wir verzichten auf die Beschleunigung des Verfahrens, wir verzichten auf die Triage, wir verzichten auf eine Neugestaltung des Rechtsschutzes, da wir zunächst die anderen Fragen diskutieren wollen. Wir sollten das entscheiden, was entscheidungsreif ist, und die Gedanken über den Problembereich weiterführen. Dieser Problembereich wird uns viele Jahre beschäftigen. Denn solange es dieses Gefälle im internationalen Verhältnis gibt, werden wir mit dem Problem konfrontiert sein, müssen wir uns dem Problem stellen. Und da hilft nicht irgendeine Einzelbestimmung in diesem Gesetz, denn es ist eine weltweite Entwicklung, mit der wir uns auseinandersetzen müssen. Sie endet nicht am 22. Juni mit der Schlussabstimmung über die Gesetzesrevision, und die politische Arbeit daran muss weitergeführt werden.

Zur Begründung der Haltung der Kommission kann ich mich kurz fassen, denn die Auffassungen sind eigentlich schon zum Ausdruck gekommen. Wir wissen, dass der Bund zuständig ist, im Bereiche der Familienzulagen zu legislieren. Wir wissen ebenso, dass er dies nur für die Landwirtschaft getan hat und dass nach dem Antrag von Herrn Cavadini, ergänzt durch Herrn Bühler, eidgenössisch nur ein ganz kleiner Ausschnitt geordnet wäre, während der Rest kantonal geregelt bleiben würde. Die Kommissionsmehrheit war der Auffassung, die Kantone sollten auch diese Frage im Rahmen ihrer Gesetzgebung ordnen, diese entsprechend differenzieren und ausgestalten.

Nun stellt sich die Frage: Können das die Kantone überhaupt? Aus dem ominösen Bundesgerichtsurteil möchte ich Ihnen einen Satz vorlesen: «Es ist deshalb keineswegs von vornherein mit Artikel 4 Absatz 1 Bundesverfassung nicht vereinbar, in einer Kinderzulagenordnung Unterscheidungen nach dem fremdenpolizeilichen Status der Arbeitnehmer einzuführen.» Gleiches gleich, Ungleiches ungleich, das ist die Philosophie von Artikel 4 Absatz 1 Bundesverfassung. Also differenzieren wir! Also können die Kantone differenzieren.

Die Disproportion zwischen unseren Kinderzulagen und den Lebenshaltungskosten in den einzelnen Ländern hängt nicht ab vom Asylgesuch, sondern von der wirtschaftlichen Situation der betreffenden Länder und den Lebensumständen. Also knüpfen wir doch dort an, wo der Unterschied liegt, und nicht dort, wo er nicht liegt! Und der Unterschied ist der, dass Kinder in einem solchen Staat mit völlig anderen Lebenshaltungskosten leben als bei uns. Dort liegt der Unterschied, nicht beim Asylgesuch.

Wenn die Familienverhältnisse in den einzelnen Ländern unterschiedlich sind, dann tragen wir diesen Unterschieden Rechnung! Aber diese hängen wieder nicht vom Asylgesuch ab. Man hätte fast meinen können, Polygamie sei abhängig vom Asylgesuch und Monogamie von der Nichtstellung eines Asylgesuches. Wir wissen doch, dass das nicht so ist. Wenn die Asylbewerber eher aus Ländern kommen, in denen die Familienverhältnisse anders sind als bei uns, ist das ein faktischer Zustand, dem wir in der Gesetzgebung ohne weiteres Rechnung tragen können. Wir sind nicht verpflichtet, polygamen Familien mit einer grossen Anzahl von Kindern aus verschiedenen und gleichzeitigen Ehen die gleichen Kinderzulagen auszurichten wie Familien in der Schweiz. Differenzieren wir also, wo differenziert werden soll und differenziert werden kann, aber hängen wir die Unterscheidungen nicht am falschen Kriterium auf! Das ist die Philosophie des Bundesgerichts.

Wir wissen alle, dass das Bundesgericht unsere Gesetze nicht zu überprüfen hat. Das steht in der Verfassung und ist in bester Ordnung. Ich vertrete auch diese Auffassung. Aber etwas haben das Bundesgericht und wir gemeinsam: Wir sind beide an die Verfassung gebunden. Also bleiben wir doch bei den verfassungsmässigen Grundsätzen, die eine Differenzierung nicht ausschliessen, und überlassen wir den Kantonen diese Differenzierung, die ja in der Lage sind, den ganzen Komplex der Familienzulagen zu regeln. Warum sollten sie ausgerechnet unfähig sein, diesen kleinen Ausschnitt zu ordnen? Ich bin ein Föderalist, auch in dieser Beziehung, meine Herren Cavadini und Reymond, und glaube an die Fähigkeit der Kantone, die richtigen Differenzierungen richtig treffen zu können. Ich bitte Sie, der Kommission zu folgen und die Anträge der Herren Cavadini und Bühler abzulehnen.

Bundespräsident Koller: Ich verstehe durchaus, dass wir über die Frage der Kinderzulagen eine ausgedehnte, zum Teil auch emotionell engagierte Diskussion geführt haben, denn dieses Problem beschäftigt unser Volk – das ist mir ganz klar. Sogar in der fernen Türkei wurde ich von einer Schweizerin auf den Entscheid des Nationalrates der letzten Woche angesprochen. Das Thema ist also durchaus diskussionswert. Aber ich glaube, wir sollten uns auch bei diesem Thema vor Legendenbildungen hüten. Ich sehe etwa die gleiche Gefahr, wie wir sie beim Problem der sogenannten Barauszahlungen haben. Auch hier kursieren in unserem Volk immer wieder Phantasiebeträge, und man muss immer wieder wiederholen, dass jeder Asylgesuchsteller für alle seine täglichen Bedürfnisse pro Tag Fr. 4.50 erhält, nicht mehr und nicht weniger.

Leider haben wir tatsächlich keine vollständigen Zahlenangaben. Aber ich habe mir immerhin die verfügbaren Zahlen geben lassen. Eine Erhebung der Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen zeigt folgendes: (Ich nehme allein die Zulagen an türkische Arbeitnehmer für im Ausland lebende Kinder.) Im Kanton Appenzell-Innerrhoden – auch hier ist die Kinderzahl nämlich am grössten (*Heiterkeit*), nicht nur bei der einheimischen Bevölkerung, sondern auch bei den Türken – beträgt die durchschnittliche Kinderzahl 3,09. Im Kanton Zürich ist die durchschnittliche Kinderzahl der türkischen Arbeitnehmer 1,95.

Bei den Jugoslawen bewegt sich alles um die Zahl von 2,8 Kindern, im Kanton Nidwalden und in andern Kantonen sind es durchschnittlich 2 Kinder.

Auch wenn ich die Erhebung der Zulagen an ausländische Arbeitnehmer für im Ausland lebende Kinder generell nehme – also die Saisoniers inbegriffen –, zeigt mir diese Statistik, dass die grösste Zahl 2,48 Kinder ist und die kleinste – übrigens im Kanton Genf – 1,17 Kinder. Ich meine, das zeigt doch,

dass wir die Relationen beachten müssen. Es wird manchmal von 15 und mehr Kindern gesprochen, aber diese Zahlen beweisen eindeutig, dass das Ausnahmen sind. Trotzdem sind wir uns dieses Problems bewusst; und die Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen ist auch bemüht, allfällige Missbräuche zu bekämpfen.

Die Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen hat ein Formular für Angaben eingeführt, die vom Sozialministerium des Heimatstaates auf ihre Richtigkeit hin überprüft werden. Generell ist derjenige Asylgesuchsteller, der Familienzulagen verlangt, beweispflichtig und hat regelmässig notariell beglaubigte Ausweise vorzulegen, damit er Familienzulagen erhält. Solche Familienzulagen erhalten natürlich nur Asylgesuchsteller, die eine Arbeitsbewilligung haben. Die Beschäftigungsprogramme sind genannt worden. Wer künftig in Beschäftigungsprogrammen tätig ist, erhält keine Kinderzulagen, weil für gemeinnützige Beschäftigungsprogramme nur eine Tagesentschädigung ohne Sozialzulagen ausbezahlt wird.

Die Bedeutung der Kinderzulagen wird aber gerade nach dem neuen, beschleunigten Asylverfahren künftig massgeblich zurückgehen. Wir wollen ja das Verfahren beschleunigen. Wir schätzen, dass etwa drei Viertel aller Fälle künftig in drei bis sechs Monaten erledigt werden können. Wir schreiben ja ein bundesrechtliches zwingendes Arbeitsverbot von drei Monaten vor, mit Verlängerungsmöglichkeit durch die Kantone um nochmals drei Monate. Wenn sich die Zielsetzung des Gesetzes realisieren lässt, werden künftig in unserem Land viel weniger Asylgesuchsteller eine Arbeit aufnehmen und somit möglicherweise in den Genuss von Kinderzulagen kommen. Das Problem wird also aufgrund des neuen Beschlusses an Bedeutung verlieren.

Wie der Herr Kommissionspräsident richtig ausgeführt hat, müssen wir das Problem der Kinderzulagen wirklich adäquat lösen. Gerade die Kaufkraftzahlen, die Herr Cavadini genannt hat, zeigen doch, dass sich dieses Problem nicht allein bei den Asylgesuchstellern stellt, sondern in genau gleicher Weise bei den Saisoniers, deren Kinder in Portugal oder in Spanien leben. Hier – und das ist nun der entscheidende Punkt – haben die Kantone durchaus Handlungsmöglichkeiten. Das Bundesgerichtsurteil verbietet den Kantonen in keiner Weise, die Kinderzulagen für im Ausland lebende Kinder nach Kaufkraftsklauseln zu bemessen. Das ist eindeutig. Das Bundesgericht hat lediglich entschieden, die Kantone dürfen nicht allein die Asylgesuchsteller einem andern System unterstellen. Sobald sie aber alle im Ausland lebenden Kinder gleich behandeln, haben sie das Recht und die Möglichkeit, die Kinderzulagen anders zu ordnen als für Kinder, die sich in der Schweiz befinden.

Hier stehen wir nun noch vor einem föderalistischen Problem. Es scheint mir wirklich etwas seltsam; auf der einen Seite pochen die Kantone meiner Meinung nach zu Recht darauf, dass die Familienzulagen grundsätzlich ihre Angelegenheit bleiben sollen, mit Ausnahme der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer, wo der Bund seine Kompetenz genutzt hat. Ich erinnere mich persönlich an Vorstösse, wonach der Bund die Familienzulagen auch in andern Bereichen regeln sollte; diese sind in den letzten Jahren immer wieder abgelehnt worden. Nun soll ausgerechnet der Bundesgesetzgeber in einem einzigen Punkt von dieser Verfassungskompetenz Gebrauch machen, und zwar in einer rein negativen Weise! Also ein solches Unikum föderalistischer Aufteilung der Gesetzgebung ist mir in unserer ganzen Rechtsordnung nicht bekannt.

Die Kantone haben die Möglichkeit und sind auch aufgerufen, in dieser Frage adäquate Regelungen zu suchen. Sie müssen den Ball aufnehmen. Alles andere wäre in unserem föderalistischen Staat eindeutig systemwidrig. Die Vorschläge, über die Sie jetzt zu entscheiden haben, haben zudem den schwerwiegenden Nachteil, dass sie dem Gleichheitsgebot nicht genügen, weil sie nämlich unter allen ausländischen Arbeitern allein die Asylgesuchsteller schlechter behandeln würden. Und das ist mit dem Rechtsgleichheitsgebot – davon bin ich zutiefst überzeugt – nicht vereinbar. Sie dürfen nicht vergessen, es gibt auch legale Asylgesuchsteller, wie Herr Ständerat Piller zu Recht gesagt hat. Es gibt keinen einsichtbaren Grund, wes-

halb jemand, der in der Türkei politisch verfolgt ist, in bezug auf Kinderzulagen anders behandelt werden soll als jemand, der sich legal als Saisonier in unserem Land aufhält. Aus diesen Gründen muss ich Sie bitten, diese beiden Vorstösse abzulehnen.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Cavadini	20 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	16 Stimmen

Präsident: Damit entfällt der Eventualantrag Bühler.

Abs. 2, 3 – Al. 2, 3

Angenommen – Adopté

Art. 21a, 21b

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Bei Artikel 21a sind die Sicherheitsleistungen neu geregelt, 21b bringt nichts Neues.

Angenommen – Adopté

Art. 25

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

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

Jagmetti, Berichterstatter: Der Unterschied zum französischen Text liegt darin, dass dort nur von der unselbstständigen Arbeit die Rede ist, im deutschen aber von der Erwerbstätigkeit an sich. Wir haben den französischen Text dem deutschen angepasst.

Angenommen – Adopté

Art. 28

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 43

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Bei Artikel 43 möchte ich darauf hinweisen, dass in Artikel 41ff. unter dem Stichwort «Beendigung des Asyls» Widerruf und Wegfall behandelt werden. Solche Entscheide unterliegen – ich wiederhole es – der Beschwerde an die neugeschaffene Rekurskommission.

Angenommen – Adopté

Art. 44, 46*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 46a***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Die Abweichungen vom Antrag des Bundesrates in Artikel 46a ist die Folge eines getroffenen Entscheides: Die Verteilung der Bewerber auf die Kantone soll keinem Rechtsmittel unterstehen. Das haben wir schon bei Artikel 14a beschlossen und bestätigen es hier.

*Angenommen – Adopté***Art. 46b***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Der Beschluss der Nationalrates ist darauf zurückzuführen, dass die Safe-country-Klausel im Gesetz verlegt worden ist, deshalb musste die Aufzählung angepasst werden.

*Angenommen – Adopté***Art. 46c – 46e***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Bei den Verfahrensfristen möchte ich darauf hinweisen, dass wir uns von dieser Fristansetzung auch eine Beschleunigung des Verfahrens erhoffen, also: Triage und Fristbestimmungen sind die entscheidenden Elemente. Natürlich handelt es sich um Ordnungsfristen, aber wir rechnen doch damit, dass sie wesentlich zum rascheren Entscheid, zum Abbau von Pendenzen beitragen.

*Angenommen – Adopté***Art. 47***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Bei Artikel 47 ist in der Fassung des Nationalrates die Nennung von Artikel 14a weggefallen. Das hängt mit der Aufteilung auf die Kantone zusammen: entsprechende Entscheide sind nicht weiterziehbar.

*Angenommen – Adopté***Ziff. II Art. 14a – 14d***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II art. 14a – 14d*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Diese Bestimmungen des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, die sich auf den Vollzug, auf die vorläufige Aufnahme und die

Internierung beziehen, sind Präzisierungen der bisherigen Ordnung. Die vorläufige Aufnahme existiert schon im heutigen Recht. Die Internierung ist heute schon geregelt, und wir sind der Meinung, die Anträge des Bundesrates seien richtig. Der Nationalrat hat ihnen zugestimmt. Wir stimmen ihnen auch zu. Noch ein Hinweis zu Ziffer II: Auf der Fahne fehlt Artikel 20 Anag bewusst. Artikel 20 regelt in diesen Verfahren die Rechtsmittel. Wir belassen es in dieser Beziehung beim heutigen Zustand.

*Angenommen – Adopté***Ziff. III***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Unter Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen gilt für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesbeschlusses hängigen Verfahren das neue Recht.

Abs. 2

....

Abs. 3

Der Bundesrat bezeichnet die vor dem Departement hängigen Beschwerdefälle, die von der Rekurskommission zur Beurteilung übernommen werden.

Abs. 4

Mit der Einsetzung der Rekurskommission wird das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege wie folgt geändert:

Art. 101 Bst. d

d. ausser gegen Verfügungen über den Widerruf begünstigender Verfügungen im Sinne von Art. 99, Bst. c–f und h und von Art. 100 Bst. b Ziff. 3, Bst. c, Bst. e Ziff. 1, Bst. k und l.

*Antrag Zimmerli**Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2bis (neu)

Bis zur Einsetzung der Rekurskommission entscheidet über Beschwerden im Sinne von Artikel 11 Absatz 2 das Departement endgültig.

Ch. III*Proposition de la commission**Al. 1*

Sous réserve des dispositions ci-dessus, les procédures pendantes à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral sont régies par le nouveau droit.

Al. 2

....

Al. 3

Le Conseil fédéral désigne les recours en suspens auprès du département qui doivent être transmis pour décision à la commission de recours.

Al. 4

Du fait de la création de la Commission de recours, la loi fédérale d'organisation judiciaire est modifiée comme il suit:

Art. 101 let. d

d., sauf les décisions sur la révocation de décisions attributives d'avantages, visées à l'article 99, lettres c à f et h, et à l'article 100, lettre b, chiffre 3, lettre c, lettre e, chiffre 1, ainsi que lettres k et l.

*Proposition Zimmerli**Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2bis (nouveau)

Jusqu'à l'instauration d'une commission de recours, le département statue de manière définitive sur les recours au sens de l'article 11, 2e alinéa.

Jagmetti, Berichterstatter: Zu Ziffer III: Bei den Uebergangsbestimmungen haben wir eine Aenderung vornehmen müssen, weil wir uns mit dem Bundespräsidenten einig sind, dass wir die Rekurskommission, die wir geschaffen haben, nicht am 22. Juni nach den Schlussabstimmungen, also an jenem Frei-

tag mittag, in Funktion setzen können. Das ist völlig klar. Das Gesetz wird voraussichtlich am Freitag der nächsten Woche in Kraft treten, und es braucht Zeit, um diese Organisation zu schaffen. Deshalb haben wir diese ergänzenden Bestimmungen aufgenommen.

Ich bin Herrn Kollege Zimmerli sehr dankbar, dass er noch eine Schwierigkeit festgestellt hat, die durch seinen Antrag beseitigt wird. Er wird seinen Antrag sicher selbst begründen; ich möchte aber im voraus bemerken, dass ich persönlich – ich kann es nicht im Namen der Kommission tun – seinem Ergänzungsantrag zustimme. Wir haben entdeckt, dass wir Artikel 101 Buchstabe d des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege anpassen müssen. Das sind Konsequenzen vorher getroffener Entscheide.

Ich wäre froh, wenn Herr Zimmerli seinen Ergänzungsantrag selber begründen würde.

Zimmerli: Fehler im Uebergangsrecht rächen sich immer bitterlich und im Asylrecht jetzt besonders. Nach der Sitzung der Kommission am letzten Donnerstag habe ich mir leider Rechenschaft darüber geben müssen, dass wir im Begriffe waren, eine durchaus unbeabsichtigte Lücke in der Uebergangsordnung zu schaffen.

Weil Artikel 11 Absatz 2 des geltenden Asylgesetzes mit der Neufassung der Bestimmung über die Beschwerdeinstanz gestrichen werden muss und weil von Artikel 11 Absatz 5 nur die anderen Beschwerden – das heisst, gerade nicht diejenigen im Sinne von Artikel 11 Absatz 2 – erfasst werden, die später der Beschwerdeinstanz übertragen werden, würde der Bundesrat bis zur Einsetzung dieser Beschwerdeinstanz als zweite Beschwerdeinstanz zuständig, wenn wir nicht übergangsrechtlich im Sinne meines Antrags auch die Departementsentscheide über Beschwerden nach Absatz 2 von Artikel 11 als endgültig bezeichneten. Ich gehe davon aus, dass niemand eine solche intertemporalrechtliche und auch systemwidrige Zuständigkeit des Bundesrats möchte, und habe deshalb diesen Antrag gestellt. Ich bitte um Zustimmung.

Bundespräsident Koller: Ich bin Herrn Ständerat Zimmerli für diesen Antrag dankbar. Er ist richtig und unbedingt nötig, damit wir keine intertemporalrechtlichen Probleme schaffen.

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

*Abs. 2, 2bis (neu) – Al. 2, 2bis (nouveau)
Angenommen gemäss Antrag Zimmerli
Adopté selon la proposition Zimmerli*

Ziff. IV
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. IV
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 23 Stimmen
(Einstimmigkeit)

B. Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge

B. Loi fédérale portant création d'un Office fédéral pour les réfugiés

Jagmetti, Berichterstatter: Ich möchte mich gesamthaft zum Bundesgesetz B äussern und würde Ihnen sogar beantragen, dass wir es *in globo* behandeln, weil es ein kohärentes Ganzes bildet, das sich nicht aufteilen lässt.

Der Delegierte für das Flüchtlingswesen ist als Institution geschaffen worden, als die Zahl der Asylbewerber so gross war,

dass die Behandlung der Asylgesuche aus dem Bundesamt für Polizeiwesen herausgelöst werden musste. Sein Dienst ist heute unerlässlich. Die Verdienste von Herrn Arbenz sind gestern von verschiedenen Sprechern gewürdigt worden. Ich möchte mich dieser Würdigung ausdrücklich anschliessen. Wir sind sehr froh, dass eine neue Organisation die Aufgaben an die Hand genommen hat. Wir erkennen aber, dass der Umfang der Aufgabe so gross ist, dass wir ohne Dauereinrichtung nicht auskommen, und wir wissen auch alle, dass das Problem des Zustroms von Asylbewerbern nicht von heute auf morgen abbrechen wird, so dass wir vor einer Daueraufgabe stehen, die von einer Dauerorganisation bewältigt werden muss. In diesem Sinne stimmt die Kommission einhellig der Umwandlung des Amtes des Delegierten für das Flüchtlingswesen in ein Bundesamt zu.

Wir empfehlen Ihnen, dem Gesetzentwurf zu folgen.

Gesamtberatung – Traitement global du projet

Titel und Ingress, Art. 1 – 4 Titre et préambule, art. 1 – 4

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes 25 Stimmen
(Einstimmigkeit)

C. Bundesbeschluss über die Genehmigung einer Aenderung der Verordnung über die Zuweisung der Aemter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei C. Arrêté fédéral approuvant la modification de l'ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale

Jagmetti, Berichterstatter: Bundesbeschluss C ist die Folge von B. Wir bestimmen im Gesetz, welche Bundesämter es gibt. Der Bundesrat ordnet sie den Departementen zu. Aber diese Zuordnung haben wir zu genehmigen. Es geht bei Beschluss C nur noch darum, dass wir das beschlossene Bundesamt dem Justiz- und Polizeidepartement zuweisen. Wir sind der Meinung, das sei richtig.

Gesamtberatung – Traitement global du projet

Titel und Ingress, Art. 1, 2 Titre et préambule, art. 1, 2

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 24 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

90.025

Asylverfahren. Aenderung Procédure d'asile. Modification

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 838 hiervoor – Voir page 838 ci-devant
Beschluss des Ständerates vom 12. Juni 1990
Décision du Conseil des Etats du 12 juin 1990

Differenzen – Divergences

Art. 11

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Ruf

(Gemäss geltendem Text)

Abs. 1

Das Bundesamt entscheidet über Gewährung und Verweigerung des Asyls.

Abs. 2

Ueber Beschwerden entscheidet unter Vorbehalt von Weisungen des Bundesrates das Departement endgültig.

Art. 11

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Ruf

(Selon texte en vigueur)

Al. 1

L'office fédéral décide de l'octroi ou du refus de l'asile.

Al. 2

Le département statue définitivement sur les recours, sous réserve de directives du Conseil fédéral.

M. Ducret, rapporteur: Vous avez reçu le dépliant portant sur les divergences entre les deux Chambres et la première de ces divergences concerne l'article 11. Vous vous souvenez que notre conseil avait adopté, le 6 juin dernier, la proposition Guinand, visant à introduire dans la loi l'institution d'une commission de recours indépendante. Contrairement au projet du Conseil fédéral, qui réservait à celui-ci la possibilité et non l'obligation de créer une telle instance, et contre l'avis de sa commission, le plénum de notre conseil avait alors considéré, grâce à la voix prépondérante de notre président, que la proposition de compromis de M. Guinand avait le mérite d'arrêter de manière définitive le principe d'une autorité de recours indépendante qui n'aurait plus de caractère hiérarchique et qui serait principalement chargée de contrôler la légalité des décisions de première instance, tout en laissant au Conseil fédéral le soin de fixer les modalités de son organisation et le moment où elle entrerait en fonction.

Sur proposition de sa propre commission, le Conseil des Etats a décidé de modifier et de compléter le texte arrêté par notre conseil afin de préciser le cadre de l'intervention de cette autorité de recours.

Ces modifications sont les suivantes: à l'alinéa 2, le texte retenu par le Conseil des Etats reprend, à une nuance près, celui du Conseil national, mais il définit de façon plus systématique les compétences de l'autorité de recours, selon le système dit de la clause énumérative. Pourront être ainsi déferées devant cette instance, les décisions de l'office fédéral rejetant les demandes d'asile ou prononçant la non-entrée en matière sur celles-ci, les décisions de renvoi et celles de fin d'asile, ces dernières jusqu'alors réservées au Tribunal fédéral.

Il doit être observé que le Conseil des Etats a ajouté à la liste exhaustive des décisions sujettes à recours, celles de non-entrée en matière de l'article 16, car il n'existe aucune raison

pour que celles-ci, qui influencent également le destin individuel du requérant, ne puissent pas, elles aussi, donner lieu à un recours, notamment et plus particulièrement lorsqu'il s'agit d'appliquer le principe du non-refoulement ou d'apprécier d'éventuels indices de persécution.

Cette adjonction à la liste des décisions qui peuvent faire l'objet d'un recours a reçu l'accord du Conseil fédéral. Toutes les autres décisions, touchant notamment à la procédure, ne seront pas soumises à la commission de recours mais au département, ainsi que nous le préciserons sous l'alinéa 5.

A l'alinéa 3, le texte du Conseil des Etats énumère et définit les motifs de recours, de façon à les fixer dans la loi et non dans une ordonnance d'exécution. Le modèle retenu est celui de l'article 104 de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire, dont les lettres a et b, caractéristiques de la cassation, en sont la reprise littérale.

Sous lettre a, la violation du droit fédéral s'étend, conformément à la jurisprudence et à la doctrine en la matière, à toutes les normes générales et abstraites édictées par l'autorité fédérale, qu'elles soient de nature constitutionnelle, légale ou réglementaire. Elle s'applique également au droit international issu des conventions et aux règles générales qui font partie de l'ordre juridique de la Confédération. Il convient toutefois de préciser que s'il existe bien un droit de l'asile en Suisse, notre législation ne connaît pas un droit à l'asile et qu'en conséquence, le contrôle juridique de la commission de recours ne peut pas la conduire à décider librement de l'octroi de l'asile. En revanche, le droit de l'asile garantit la constitutionnalité des décisions, ainsi que l'application correcte des règles de procédure et du droit international, notamment du principe du non-refoulement dans le cadre des décisions de renvoi.

Sous lettre b, il est prévu, conformément aux principes applicables au Tribunal fédéral, que la commission de recours pourra revoir les faits retenus par l'autorité de première instance, dans la mesure où leur constatation s'avère inexacte ou incomplète ou s'ils ont été admis au mépris des règles essentielles de procédure selon l'article 105 de la loi sur l'organisation judiciaire.

Quant à la lettre c, la plus délicate, elle a trait à la révision des décisions de l'autorité inférieure pour raisons d'inopportunité. Il n'est pas question de censurer la liberté d'appréciation de l'office fédéral et de la remplacer par celle de la commission de recours. S'il y a excès ou abus dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, l'une et l'autre de ces violations sera assimilée à une violation du droit fédéral, au sens de la lettre a. En revanche, si des erreurs sont commises, s'il est fait un mauvais usage de ce pouvoir discrétionnaire, la commission de recours pourra apprécier l'opportunité de la décision attaquée, cela – et ce sont la caractéristique et l'innovation principales de cette disposition – dans le respect des directives et des instructions du Conseil fédéral.

Pour que les choses soient claires, il faut rappeler que c'est le Conseil fédéral qui assume la responsabilité de la politique d'asile appliquée en Suisse, dans le cadre qui lui est fixé par la loi. Il n'est donc pas question qu'une autorité judiciaire se substitue à lui et exerce cette responsabilité à sa place et de manière autonome. Dès lors, le contrôle de l'opportunité de la décision de première instance devra se faire non seulement avec mesure et retenue, mais également dans l'esprit de la politique d'asile conduite par le Conseil fédéral et selon les directives et instructions émises à l'intention de l'office fédéral. Il appartiendra au gouvernement de définir sous quelle forme il envisage d'organiser cette collaboration sur le plan pratique. Cela pourra précisément constituer l'une des questions à poser à la commission d'experts que le Conseil fédéral a l'intention de mettre sur pied dans la perspective de la création de cette commission.

L'alinéa 4 fixe pour partie et en complément de l'alinéa 2 l'énumération des décisions d'intendance que le Conseil fédéral devra prendre par voie d'ordonnance pour rendre cette commission de recours opérationnelle. Il s'agit en fait de la reprise de la proposition initiale du Conseil fédéral et de celle que nous avons adoptée, à la réserve près qu'il est précisé que c'est le Conseil fédéral qui nomme les membres de la commission et arrête leur statut.

Quant aux règles de procédure applicables à cette autorité de recours, elles sont celles de la loi de procédure fédérale, sous réserve de celles qui sont prévues dans la loi sur l'asile et des dispositions complémentaires que le Conseil fédéral pourra précisément édicter, en particulier sur la procédure orale et sur la procédure sommaire.

L'alinéa 5, enfin, qui termine cette disposition, confirme que le système adopté est celui de la clause énumérative et non de la clause générale, puisqu'il réserve au département la compétence de statuer en respectant, lui aussi, les instructions du Conseil fédéral, sur tous les recours qui ne portent pas sur des décisions au sens de l'alinéa 2 de la loi et qui complète directement ou indirectement, au travers de la loi sur l'établissement et le séjour des étrangers, au droit de l'asile.

Tel est le sens du texte arrêté par le Conseil des Etats et approuvé à l'unanimité par notre commission. Puisque le principe de la création d'une autorité de recours indépendante a été adopté, il apparaît logique que ce soit le législateur qui en fixe le cadre d'intervention, tant en ce qui concerne son organisation et sa procédure que ses compétences. Il s'agit d'une forme d'institution relativement inédite dans notre droit positif. Il faut espérer qu'à l'usage elle remplisse le rôle que d'aucuns appelaient de leurs vœux et permette de garantir une application sûre et correcte de la loi.

Je vous invite donc, au nom de la commission, à vous rallier à la proposition du Conseil des Etats.

Mühlemann, Berichterstatter: Der Ständerat hat relativ wenig Differenzen geschaffen. Entscheidend ist eine Aenderung der unabhängigen Rekursinstanz, die Sie gemäss Antrag Guinand angenommen haben. Eine zweite Differenz betrifft die Kinderzulagen bei Asylbewerbern, und in zwei weiteren Punkten geht es um mehr rechtliche Korrekturen, die aus juristischer Sicht notwendig sind.

Wir gehen zuerst auf die unabhängige Beschwerdeinstanz ein. Im Gegensatz zu dem, was der Bundesrat vorgesehen hat (zuerst durch eine Expertenkommission diesen Punkt genauer abklären zu lassen), ist der Ständerat wie Herr Guinand der Meinung, dass eine unabhängige Beschwerdeinstanz jetzt und sofort und so schnell als möglich eingesetzt werden soll. Es wird aber in der Lösung des Ständerates klarer definiert, was Beschwerden sind und in welchen Fällen tatsächlich Beschwerden eingereicht werden können. Eine klare und juristisch einwandfreie Abgrenzung wird hier vorgenommen. Es wird aber auch klar festgelegt – was Herr Guinand schon sagte –, dass der Bundesrat die Organisation festlegen kann, in der Meinung, dass der Bundesrat die politische Dimension dieser unabhängigen Beschwerdeinstanz bestimmen oder entscheidend mitbestimmen kann.

Im weiteren wird besonders hervorgehoben, dass der Bundesrat weitere ergänzende Vorschriften über die Abläufe machen kann, und zwar nicht nur am Anfang, sondern begleitend beim weiteren Prozedere. Damit ist klargestellt, dass neben der juristischen Funktion die politische Dimension dieser Instanz durch den Bundesrat beeinflusst werden kann.

Die Kommission ist einstimmig bereit, dem neuen Vorschlag des Ständerates zuzustimmen, und zwar auch deshalb, weil sich der Bundesrat bereit erklärt hat, diese Fassung zu übernehmen, denn er glaubt, mit dieser Lösung arbeiten zu können.

Wir bitten Sie also, der neuen Lösung des Ständerates zuzustimmen, wohlwissend, dass sie nicht weit vom Antrag Guinand entfernt ist.

Ruf: Da der Ständerat ebenfalls eine separate Rekurskommission für Flüchtlingsfragen schaffen will, ist diese – dessen bin ich mir von vornherein bewusst – eine beschlossene Sache. Wenn ich Ihnen im Namen der Schweizer Demokraten/NA nochmals Streichung beantrage, so deshalb, weil ein weiteres Mal – nicht zuletzt auch zuhänden des Amtlichen Bulletins – die Fragwürdigkeit und die grundsätzliche Problematik einer solchen Instanz unterstrichen werden müssen.

Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass ein solches zusätzliches Organ – notabene aus mehreren Kammern bestehend – den ganzen Verwaltungswasserkopf im Asylbereich noch wei-

ter aufblähen wird – einen Verwaltungswasserkopf, für den man in weiten Bevölkerungskreisen ohnehin nur sehr wenig oder überhaupt kein Verständnis aufbringt. Die Vorteile sind zweifelhaft. Die negativen Folgen sind: noch mehr unnötige Ausgaben im Rahmen des riesigen asylpolitischen Verfahrensleerlaufes, wenn man vor allem an die 95 Prozent abgewiesene Gesuche denkt. Zur Kasse wird wiederum der Steuerzahler gebeten, der schon heute als Milchkuh für die Hunderten von Millionen Franken dienen muss, die das ganze Asylwesen jährlich kostet.

Selbst der Bundesrat – ich möchte Ihnen dies mit aller Klarheit in Erinnerung rufen – ist sich seiner Sache laut Botschaft alles andere als sicher, wie auf Seite 43 zu lesen ist, weshalb er nur in der Kann-Formulierung die Möglichkeit der Einführung einer separaten Rekurskommission schaffen wollte, ohne einen zwingenden Entscheid zu fällen. Ich zitiere aus Seite 43: «Indessen lässt sich heute keine verbindliche Aussage über die Auswirkungen einer solchen Umgestaltung machen. Vor Verlagerung der Entscheidkompetenz auf eine nicht in die Exekutive eingebundene Instanz bedarf es einer gründlichen Analyse. Dies spricht gegen eine verbindliche Anweisung in der heutigen Vorlage. Im weiteren stellen sich vor allem in organisatorischer Hinsicht komplexe Aufgaben, welche nicht im Rahmen eines dringlichen Bundesbeschlusses gelöst werden können.»

Um so erstaunlicher ist es, dass der Bundesrat – nach diesen klaren Ausführungen in der Botschaft – offenbar zwischenzeitlich seine Meinung geändert hat.

Ueberzeugende Gründe für ein derartiges neues Organ wurden weder in der Botschaft noch in den Debatten im National- und im Ständerat angeführt. Also müssen wir bestimmt nichts überstürzen. Sollte eine nähere Prüfung – sofern der Bundesrat eine solche als angezeigt erachtet – zu einer klaren und überzeugenden Argumentation führen, wäre die Bildung einer verwaltungsunabhängigen Rekurskommission für Flüchtlingsfragen in jedem Falle Sache des ordentlichen und nicht des dringlichen Gesetzgebungsweges.

Ich möchte die bürgerlichen Ratskolleginnen und -kollegen von FDP und SVP deutlich daran erinnern, dass sich gerade ihre Kreise ablehnend gegenüber dieser Rekursinstanz ausgesprochen haben: die FDP als einzige Bundesratspartei im Vernehmlassungsverfahren, die SVP vor knapp 14 Tagen anlässlich der ersten Beratung mit einem Streichungsantrag Walter Frey; Herr Frey ist jetzt leider nicht hier.

Bekennen Sie doch bitte einmal Farbe! Haben Sie den Mut, zu Ihrer früher geäußerten Haltung zu stehen, auch wenn diese vielleicht in den Augen gewisser Medien als nicht sehr populär erscheinen mag, und stimmen Sie meinem Antrag zu!

Lässt es Sie nicht aufhorchen, dass sich insbesondere die Asylantenlobby seit längerem vehement für ein solches Organ stark macht? Die Forderung, vor allem von seiten der Hilfswerke und von Amnesty International, nach einer solchen Kommission ist doch nichts anderes als ein erneutes, unhaltbares Misstrauensvotum gegenüber den Bundesbehörden und ihrer Arbeit. Wahrscheinlich erhofft man sich davon eine noch größere Asylpraxis, als sie es heute schon ist, indem – quasi in einem Elfenbeinturm sitzende – Juristen ohne ausreichenden Bezug zur Realität – vor allem der innenpolitischen – und unter dem Druck entsprechender asylantenfreundlicher Kreise weltfremde Entscheide treffen würden.

Die Entscheidkompetenz über einen letztlich politischen Akt – und ein solcher ist die Asylgewährung – soll wohl nicht ohne Grund dem politischen Einflussbereich des Bundesrates weitgehend entzogen werden. Hier müssen wir frühzeitig einen Riegel schieben! Die neue Formulierung des Ständerates vermag die geäußerten grundsätzlichen Bedenken keineswegs zu entkräften.

Denken Sie nicht zuletzt auch an die problematischen Erfahrungen, die in der Bundesrepublik Deutschland mit der Ueberprüfung von Asylentscheiden durch besondere Gerichte gemacht worden sind.

Ich bitte Sie also aus diesen Gründen um Zustimmung zu unserem Antrag, bei der bisherigen Regelung zu verbleiben. Wenn Sie dem Antrag nicht folgen, wird natürlich auch die beantragte Aenderung der Uebergangsbestimmungen hinfällig.

Bundespräsident **Koller**: Der Bundesrat hat Ihnen in bezug auf die Schaffung einer unabhängigen Rekurskommission eine Kann-Vorschrift vorgeschlagen. Zwar haben wir von Anfang an erklärt, wir möchten eine solche Rekurskommission realisieren. Wir haben aber erklärt, wir möchten zunächst die organisatorischen und verfahrensrechtlichen Fragen, die damit verbunden sind, geklärt haben. Wir haben insbesondere angeführt, dass wir – auch betreffend den Antrag von Herrn Guinand – Bedenken hätten, dass das Asyl durch eine solche Kommission zu sehr verrechtlicht werden könnte.

Heute darf ich feststellen, dass vor allem diesen verfahrensrechtlichen Bedenken durch die neue Fassung des Ständerates weitgehend Rechnung getragen worden ist. Ich verweise vor allem auf Artikel 11 Absatz 3 Litera c, wo ausdrücklich festgehalten ist, dass bei Fragen der Unangemessenheit die Rekurskommission an die Richtlinien und besonderen Weisungen des Bundesrates gebunden ist. Damit ist auch klargestellt – es ist ja auch die entsprechende Korrektur im Text vorgenommen –, dass es sich nicht mehr um eine unabhängige Rekurskommission handelt. Diese Rekurskommission wird zwar unabhängig sein bei der Beurteilung rein rechtlicher Fragen, vor allem jenen, die sich aus den internationalen Verträgen – Flüchtlingskonvention und EMRK – ergeben; der Bundesrat behält sich aber die Möglichkeit weiterhin vor, Asyl auch nach politischen Gesichtspunkten zu beurteilen. Damit entfällt ein grosses Bedenken: dass Sie auf diesem Wege implizit eine Art subjektives Recht auf Asyl einführen würden. Das soll offenbar in Übereinstimmung mit beiden Räten nach wie vor ausgeschlossen bleiben.

Das ist der Hauptgrund, weshalb der Bundesrat im Sinne eines Kompromisses dieser Muss-Formel nun zustimmen kann. Ich kann aber auch Herrn Ruf versichern, dass wir diese Rekurskommission erst einsetzen werden, wenn sowohl die organisatorischen als auch die verfahrensrechtlichen Fragen, die wir noch zu lösen haben, im einzelnen geklärt sind; denn auf ein Abenteuer können und dürfen wir uns in diesem Bereich – bei bereits 12 000 bestehenden Pendenzen – nicht einlassen. Der Bundesrat opponiert der Formulierung nicht mehr. Er bittet Sie aber um Geduld für diese unbedingt notwendigen Einzelabklärungen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	119 Stimmen
Für den Antrag Ruf	3 Stimmen

Art. 14a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

M. Ducret, rapporteur: L'article 14a concerne la répartition des requérants d'asile entre les cantons. Le Conseil des Etats propose que les décisions de l'office fédéral se rapportant à cette répartition entre les cantons ne puissent pas faire l'objet d'un recours et qu'elles soient donc définitives. La commission du Conseil national s'est ralliée à cet avis et vous invite à soutenir cette proposition.

Mühlemann, Berichterstatter: Bei diesem Artikel geht es um die Zuteilung der Asylbewerber an die Kantone. Der Entscheid der Verteilung hat zu Diskussionen geführt – Sie erinnern sich – wegen der Zusammenführung der Familienangehörigen. Der Ständerat erhärtet das mit dem Zusatz: «Das Bundesamt (für Flüchtlinge) entscheidet endgültig.» Es soll also keine Rekursmöglichkeit bestehen, sondern diese Zuteilung wird durch das Bundesamt für Flüchtlinge definitiv entschieden. Die Kommission empfiehlt Ihnen Zustimmung.

Angenommen – Adopté

Art. 15

Antrag der Kommission

(Betrifft nur den französischen Text)

Proposition de la commission Maintenir

M. Ducret, rapporteur: La modification de l'article 15 est une modification purement rédactionnelle qui ne concerne que le texte français. Lors des débats de notre commission, nous nous en étions rapportés à la décision de la Commission de rédaction. Celle-ci vient de se réunir et, après discussion, elle est parvenue à la conclusion que le texte que nous avons adopté, le 6 juin 1990, était correct. Je vous propose par conséquent de maintenir la version adoptée antérieurement. Le Conseil des Etats se rangera vraisemblablement à cette proposition.

Mühlemann, Berichterstatter: Der Antrag bei Artikel 15 betrifft nur den französischen Text. Es handelt sich hier um einen Antrag der Redaktionskommission, dem Sie zustimmen können.

Angenommen – Adopté

Art. 21

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit I

(Fankhauser, Bäumlín, Haller, Leuenberger-Solothurn, Pitte-loud, Stocker)
Festhalten

Minderheit II

(Hess Peter, Bürgi, Déglise, Dormann)

Festhalten

Art. 21bis (neu)

Titel

Kinderzulagen

Wortlaut

Kinderzulagen für im Ausland lebende Kinder von Gesuchstellern werden während des Asylverfahrens zurückbehalten. Sie werden ausbezahlt, wenn der Gesuchsteller als Flüchtling anerkannt oder gemäss Artikel 14a Absatz 3 oder 4 Anag vorläufig aufgenommen wird.

Art. 21

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité I

(Fankhauser, Bäumlín, Haller, Leuenberger-Soleure, Pitte-loud, Stocker)
Maintenir

Minorité II

(Hess Peter, Bürgi, Déglise, Dormann)

Maintenir

Art. 21bis (nouveau)

Titre

Allocations familiales pour enfants

Texte

Les allocations familiales pour les enfants de requérants vivant à l'étranger sont retenues pendant la durée de la procédure. Elles sont versées lorsque le requérant est reconnu comme réfugié ou admis provisoirement selon l'article 14a 3e ou 4e alinéa LSEE.

Frau **Fankhauser**, Sprecherin der Minderheit I: Im Namen der Minderheit I der Kommission bitte ich Sie, beim Beschluss des Nationalrates zu bleiben und bei den Ansprüchen auf Sozialleistungen nicht über einen dringlichen Bundesbeschluss zum Asylverfahren eine neue Kategorie von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen auszuscheiden.

Im Vorfeld der parlamentarischen Beratung dieses dringlichen Bundesbeschlusses wurde versucht, die Ziele der Asylgesetz-revision, namentlich eine Beschleunigung des Verfahrens un-

ter Einhaltung von fairen Spielregeln, ohne Verzug zu erreichen. In den Hauptpunkten dieses Beschlusses gibt es jetzt einen breit abgestützten Konsens. Was soll dann diese Frage der Kinderzulagen plötzlich in einem dringlichen Bundesbeschluss, wo liegt der Zusammenhang mit den Zielen «rasch und fair»? Ich kann keinen sehen, es sei denn, «rasch und fair» bleibe Begleitmusik und «Abschreckung» werde die Hauptmelodie.

Ich will ganz bewusst die Argumente nicht wiederholen, die in der ersten Sessionswoche gegen die Regelung von Kinderzulagen im Asylgesetz und gegen die Streichung von Kinderzulagen für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, weil sie Asylbewerber und Asylbewerberinnen sind, vorgebracht wurden. Diese Argumente haften sicher noch in Ihrem Gedächtnis und haben an Gültigkeit überhaupt nichts verloren. Ich will auch nicht in den Garten der Juristen eindringen und eine allfällige Verletzung der Verfassung noch einmal aufrollen.

Die Mehrheit des Ständerates – bis zum Tag der Beratung des Artikels 21 des Asylgesetzes juristisches Gewissen unseres Parlaments – hat die Vehemenz unseres Bundespräsidenten bei der Verteidigung des Bundesratsvorschlags überhört und die Hinweise auf die Verletzung des Gleichheitsgebotes in den Wind geschlagen und somit beschlossen, seinen Ruf zu verlieren.

Ich wehre mich aber mit der Minderheit der Kommission für die Erhaltung des sozialen Schutzes für alle Arbeitenden und gegen eine Mehrheit des Ständerates und der Kommission, die in der Regelung der Kinderzulagen bis vor einigen Wochen nicht müde wurde zu erklären, dass eine Bundesregelung unerwünscht ist. Heute hat diese Mehrheit keine Hemmungen, den sozialen Schutz der schwächsten Kategorie der Arbeitnehmenden zu durchlöchern und einen zusätzlichen Stein für die Abschreckungsmauer vorzurollen.

Diese Massnahme könnte sich rasch als unverhältnismässig erweisen. Die Streichung von Kinderzulagen löst unnötig einen grösseren Verwaltungsaufwand aus, zum Beispiel müssen die Personalbüros der Arbeitgeber wie auch bei mindestens 800 Ausgleichskassen neue EDV-Personalprogramme entwickeln. Wer profitiert dann von dieser neu erfundenen Opfersymmetrie? Die ersparten Kinderzulagen fallen zurück entweder in die Ausgleichskassen, also per Saldo zur Entlastung der Arbeitgeberbeiträge, oder bei gesamtarbeitsvertraglichen Regelungen werden die Arbeitgeber sofort sparen, das heisst, der oder die Asylbewerber werden als Arbeitskraft billiger, noch billiger, und konkurrenzieren direkt die einheimischen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen.

Hier machen wir nicht mit: auf der einen Seite die Errichtung einer Mauer, als sogenannter Verlust der Attraktivität für Asylsuchende, auf der anderen Seite die Oeffnung einer Flanke im Markt der billigen und noch billigeren Arbeitskräfte. Widerspruchlicher geht es meiner Meinung nach nicht mehr. Solche Anträge wie die Streichung von Kinderzulagen schüren aber die latente Fremdenfeindlichkeit aufs äusserste. Kein einziger Arbeitnehmer, keine einzige Arbeitnehmerin in der Schweiz, keine einzige Schneiderin zum Beispiel, alleinstehend mit Kind und kleinem Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit, wird von dieser sozialpolitischen Akrobatik einen einzigen Rappen sehen, weil Sie, meine Damen und Herren der Mehrheit, mehrmals, das letzte Mal 1986, es abgelehnt haben, eine Bundesregelung für diese Arbeitnehmerkategorie vorzuschlagen.

Vor etwa zwanzig Jahren haben wir bereits die gleichen Märchen über angebliche Väter von X Kindern, damals aus Sizilien oder Sardinien, gehört, die nur aus Gefälligkeit Papiere vorweisen konnten für die vorhandenen Kinder. Die Zielrichtung hat sich geändert – der Grundton leider nicht.

Die Streichung der Kinderzulagen trifft die falschen Leute. Asylsuchende Familienväter werden materiell und moralisch von der Massnahme soweit getroffen, dass sie tatsächlich ohne diese Zulagen erfahren werden, dass ihre Familie in noch grössere Not fallen wird. Alleinstehende junge Männer werden von der vermeintlichen neuen Abschreckung überhaupt nicht getroffen, dafür alle Asylbewerber und -bewerberinnen, die sicher nicht leichtfertig ihre Familie verlassen haben, und alle, die irgendeinmal Asyl oder eine vorläufige Auf-

nahme bekommen werden. Und das alles im Schatten von Artikel 34quinquies der Bundesverfassung zum Familienschutz! So spannen Sie einen durchlöcherten Schirm auf und überlassen denen, die im Gewitter stehen, die Wahl, ob sie neben oder unter diesen Schirm nass werden wollen.

Zusammenfassend darf ich wiederholen: Eine vermeintliche – mit Betonung auf vermeintliche – Ungerechtigkeit wird nicht korrigiert, indem man neue Ungerechtigkeiten schafft. Arbeitende haben Anrecht auf sozialen Schutz. Wir wollen diesen sozialen Schutz nicht durchlöchern. Die Regelung von Kinderzulagen, auch für einen kleinen Teil der Arbeitenden, gehört nicht ins Asylgesetz, noch weniger in einen dringlichen Bundesbeschluss zu diesem Asylgesetz.

Vor einer Differenz zum Ständerat sollten wir uns nicht fürchten. Neubesinnung ist in der Kleinen Kammer gar nicht ausgeschlossen. Deshalb bitte ich Sie im Namen einer Kommissionsminderheit, am Beschluss des Nationalrates festzuhalten. Der Vorschlag der von Herrn Hess angeführten Minderheit II ist für uns das kleinste Uebel. Dies möchte ich am Schluss meiner Ausführungen festhalten.

Hess Peter, Sprecher der Minderheit II: Es ist in den bisherigen Beratungen zum neuen Asylbeschluss mehrfach zum Ausdruck gekommen, dass ein breit abgestützter Konsens erforderlich ist, um in dieser asylopolitisch heiklen Situation rasch neue Regeln für die Erledigung des weiterhin zunehmenden Pendenzenberges zu finden. Die Tatsache, dass nach den Verhandlungen im Ständerat praktisch keine Differenzen anstehen, zeugt vom hohen Verantwortungsbewusstsein beider Räte. Wir können daraus aber auch schliessen, dass es sich im grossen und ganzen um eine gut vorbereitete Vorlage handelt. So erstaunt es um so mehr, dass ein Thema von eher zweitrangiger Bedeutung plötzlich ins Zentrum der öffentlichen Diskussion und Meinungen gerückt ist. Wenn wir die Pressekommentare zu den Asyldebatten durchgehen, könnte man den Eindruck bekommen, die Lösung der Flüchtlingsproblematik hänge im wesentlichen davon ab, dass wir den Anspruch der Asylbewerber auf Kinderzulagen streichen. Ich gestatte mir daher, die Ausgangslage nochmals aufzuzeigen:

Unselbständigerwerbende Schweizer und Ausländer, Jahresaufenthalter, Kurzaufenthalter und Saisonniers haben gemäss bestehenden kantonalen Gesetzen Anspruch auf Kinderzulagen für ihre in der Schweiz und im Ausland wohnenden Kinder. Lediglich der Anspruch landwirtschaftlicher Arbeitnehmer ist auf Bundesebene geregelt. Die finanziellen Mittel für die Auszahlung der Kinderzulagen stammen aus Beiträgen der Arbeitgeber an die jeweiligen Familienausgleichskassen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Beitragspflicht unabhängig davon besteht, ob und wie viele zulagenberechtigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt werden.

Die Auszahlung der Kinderzulagen erfolgt regelmässig durch den Arbeitgeber, dem die entsprechenden Auslagen von der zuständigen Familienausgleichskasse wieder ersetzt werden. Es ist denn auch die Familienausgleichskasse, die die Anspruchsberechtigung abklärt und festlegt.

Nun ist bekanntgeworden, dass vereinzelt Asylbewerber Kinderzulagen missbräuchlich bezogen haben. Dass dies auch bei Saisonniers vorkommt, ist zumindest nicht auszuschliessen. Nebst missbräuchlichen Bezügen ist auch aufgezeigt worden, dass angesichts der Kaufkraftunterschiede in den verschiedenen Herkunftsländern im Zusammenhang mit Kinderzulagen erhebliche Verzerrungen auftreten. Das gilt jedoch nicht nur für Kinder von Asylbewerbern, sondern generell für im Ausland wohnhafte Kinder von Schweizern und von Ausländern.

Angesichts der Tatsache, dass die Beiträge der Arbeitgeber an die Familienausgleichskassen pauschal auf der gesamten Lohnsumme abgerechnet werden, besteht aus Gründen der Rechtsgleichheit kein Anlass, einzelne Kategorien von Arbeitnehmern – beispielsweise Asylbewerber – von der Anspruchsberechtigung auszuschliessen. Aber auch die Erkenntnis, dass vereinzelt Kinderzulagen zu Unrecht beansprucht werden, ist kein Grund dafür, eine bestimmte Kategorie von Arbeitnehmern auszuschliessen, denn Missbrauch kann nicht nur bei Ausländern, sondern auch bei Schweizern vorkommen. Es

bleibt daher nur noch der Wunsch, unser Land mit seinen Sozialwerken für sogenannte Armutsflüchtlinge und Arbeitsuchende weniger attraktiv zu machen.

Wenn wir uns trotz der geäusserten Bedenken – nämlich Primat der Rechtsgleichheit, Kassenbeiträge werden pauschal ohne Rücksicht auf Arbeitnehmerkategorien abgerechnet usw. – als Bundesgesetzgeber, der keiner Verfassungsgerichtsbarkeit untersteht, entscheiden, die Kinderzulagenberechtigung einzuschränken, so sollten wir uns wenigstens bemühen, eine solche Bleihammerlösung möglichst massvoll auszugestalten. Massvoll bedeutet hier, dass gemäss Asylgesetz anerkannten oder vorläufig aufgenommenen Asylbewerber ihr Anspruch auf Kinderzulagen erhalten werden soll. Wir wollen unser Land nicht für wirklich Verfolgte weniger attraktiv machen, sondern höchstens für jene Asylbewerber, die zu uns kommen, um unter dem Deckmantel des Asylanspruchs Arbeit und Erwerbseinkommen zu finden.

Mit dem Vorschlag gemäss Minderheit II wird die Möglichkeit gegeben, die gewünschte Differenzierung zu schaffen. Wir haben uns zu diesem Schritt entschlossen, weil wir nicht davon ausgehen können, dass in der kurzen Zeit im Ständerat noch ein Umdenken in Richtung der ursprünglichen Fassung unseres Rats stattfindet. Hingegen ist mir von verschiedenen Mitgliedern des Ständerates angedeutet worden, dass sie dem Vorschlag der Minderheit II zustimmen könnten, so dass eine Verständigungslösung in Aussicht ist.

Der Vorschlag gemäss Minderheit II ist einfach und praktikabel ausgestaltet. Er dürfte insbesondere den Familienausgleichskassen und den Arbeitgebern keinen grossen Mehraufwand bringen. Konkret ergäbe sich folgendes Vorgehen: Asylbewerber werden während des Asylverfahrens grundsätzlich keine Kinderzulagen ausgerichtet. Wird ein Asylbewerber als Flüchtling anerkannt oder in der Schweiz vorläufig aufgenommen, so ist er berechtigt, im Rahmen einer Nachforderung die ihm gemäss Gesetz zustehenden Kinderzulagen rückwirkend geltend zu machen. Voraussetzung ist dabei selbstverständlich, dass ihm das kantonale Recht oder das Bundesrecht einen Anspruch überhaupt zuerkennen. Die Auszahlung soll rückwirkend erfolgen, womit zum Ausdruck gebracht wird, dass ein latenter Anspruch nachträglich auflebt, und zwar für die gesamte Dauer der Erwerbstätigkeit.

Wird ein Asylbewerber definitiv abgewiesen, so verfällt auch der Anspruch auf Kinderzulagen definitiv. Damit ist dem Anliegen all jener Rechnung getragen, die die Attraktivität unseres Landes für Armutsflüchtlinge verhindern wollen.

Schliesslich ist festzuhalten, dass es den Kantonen auch bei dieser Lösung weiterhin offensteht, die Kaufkraftunterschiede durch Erlass einer Kaufkraftklausel auszugleichen.

Ich bin mir bewusst, dass Sie hier über ein Anliegen beraten, das vor allem in der Westschweiz die Emotionen hochgehen liess. Als Politiker sind wir jedoch aufgerufen, möglichst nach objektiven Überlegungen zu entscheiden. Das heisst hier: Wir dürfen das Kind nicht mit dem Bad ausschütten.

Ich ersuche Sie daher, der Minderheit II zuzustimmen – wenn Ihnen der Vorschlag der Minderheit I zu weit geht – und damit zumindest für diejenigen Asylbewerber, die definitiv anerkannt werden, den Kinderzulagenanspruch zu sichern.

Seiler Hanspeter: Ein Ziel der im Schnellzugstempo durchgeführten Revision des Asylverfahrens ist bekanntlich, die Attraktivität unseres Landes für Asylbewerber erheblich zu mindern. Dieser Zielsetzung hat sich unseres Erachtens denn auch die Gesetzesrevision unterzuordnen. Wir wissen, dass diese Attraktivität vielseitig ist, und wir wissen auch, dass wir sie selbstverständlich nicht in allen Bereichen beeinflussen können, so z. B. nicht im wirtschaftlichen Bereich mit dem grossen wirtschaftlichen Gefälle, auch dort nicht, wo die Unterschiede des Lebensstandards überaus gross sind. Um so mehr haben wir dort den Schraubenzieher anzusetzen, wo wir tatsächlich auch in legaler Art «schraubeln» können. Das können wir bei den Normen, die wir als Gesetzgeber beschliessen. In der Revision haben wir bereits einiges in dieser Richtung getan. Ich erinnere etwa an die Beschleunigung des Verfahrens.

Ebenso ist aber auch die Frage der Ausrichtung von Kinderzu-

lagen einer der Aeste an diesem Attraktivitätsbaum, wobei wir selbstverständlich dieses Problem nicht überbewerten dürfen. Es muss aber doch verlockend sein, bei einer Bewilligung zu einer vorläufigen Erwerbstätigkeit auch die Aussicht auf Kinderzulagen zu haben, selbst wenn diese Kinder keine Anwesenheitsbewilligung besitzen. Der Beweis liegt zum Teil gerade darin – auch Herr Hess hat das vorhin gesagt –, dass in diesem Bereich viele Missbräuche passieren bzw. versucht werden.

Wenn man nun eine solche Bestimmung in Artikel 21 aufnimmt, so ist das ein – ich betone das ausdrücklich – politischer Entscheid einer Gesetzgebungsbehörde. Je mehr Zähnchen – und auch die Kinderzulagenfrage ist schliesslich ein solches – wir diesem Gesetz wieder ziehen, um so weniger kann es greifen, und um so kleiner ist die Chance, dass der Zustrom von Asylbewerbern längerfristig tatsächlich abnimmt. Die ganze Revision darf nicht dazu führen, dass man resignierend eingestehen muss: Ausser Spesen nichts gewesen!

Würde nämlich der Flüchtlingsstrom weiterhin in diesem Ausmass anwachsen, so sind – dessen sind wir uns vermutlich alle bewusst – Konflikte vorprogrammiert. Die in den Raum gestellte Frage, ob nicht via Initiative das Volk als höchste Gesetzgebungsinstanz über asylopolitische Gesetzesbestimmungen entscheiden sollte, müsste man sich dann zumindest überlegen.

Ich bitte Sie, auch mit Blick auf eine rasche und definitive Verabschiedung dieser Vorlage am kommenden Freitag – etwas anderes würde man nämlich kaum verstehen – der ständerätlichen Fassung zuzustimmen, gegebenenfalls der vertretbaren Fassung der Minderheit II in einem Zusatzartikel 21bis ebenfalls zuzustimmen, jedenfalls aber die Minderheit I abzulehnen.

M. Gros: Le groupe libéral ne peut que vous recommander à nouveau de soutenir la proposition de la majorité de la commission et de vous rallier ainsi à la décision du Conseil des Etats.

En plus des arguments que nous avons déjà évoqués lors du premier débat sur ce sujet, nous sommes maintenant en possession de chiffres qui ont été articulés devant le Conseil des Etats. Je crois qu'il vaut la peine d'en donner connaissance ici, tant ils démontrent à l'évidence l'effet attractif que le versement des allocations familiales peut représenter pour des candidats à l'asile.

Le montant des allocations familiales que verse par exemple le canton de Genève s'élève à 110 francs pour des enfants jusqu'à 10 ans et à 135 francs pour des enfants âgés de 10 à 15 ans. Converties en francs suisses, les allocations que versent l'Italie s'élèvent à 24,30 francs, l'Espagne à 3,65 francs, le Portugal à 13,75 francs et la Turquie à 14 centimes, c'est-à-dire 800 fois moins que le canton de Genève.

Prétendre dès lors que les sommes versées ne constituent pas un fort pouvoir d'attraction relève de la naïveté. L'arrêt du Tribunal fédéral, cassant une décision de ne plus verser d'allocations familiales, contient lui aussi une part de naïveté. Il y est dit, par exemple: «l'afflux de réfugiés économiques est passager. (Il est toujours permis de rêver!) Et le refus d'accorder des allocations familiales ne retiendrait nullement les réfugiés économiques d'entrer en Suisse et d'y déposer une demande d'asile». Même si, il est vrai, on ne peut espérer stopper le flux de requérants économiques avec cette simple mesure, on peut au moins supprimer l'un des éléments d'attraction de notre pays. Rappelons une fois de plus que cette mesure ne sera applicable qu'aux requérants d'asile au bénéfice d'une autorisation provisoire de travailler et en aucun cas à ceux qui auront obtenu le statut de réfugiés ou qui seront admis provisoirement.

Il est à noter aussi que le rapport fédéral interdépartemental sur la politique d'asile des années nonante, demandé par le Département fédéral de justice et police, prévoyait de revoir notre pratique actuelle en la matière, justement pour diminuer l'attractivité de la Suisse.

Quelques mots sur la proposition de minorité de M. Hess Peter, qui nous est présentée comme un éventuel compromis. Elle vise à permettre de bloquer les allocations familiales ver-

sées aux requérants d'asile jusqu'à ce qu'ils obtiennent le statut de réfugiés ou qu'ils soient admis provisoirement. Même si cette solution n'est pas inintéressante, il est piquant de constater que ses auteurs ou ses inspirateurs sont ceux-là mêmes qui contestent la proposition de la majorité, sur la base de l'arrêt du Tribunal fédéral qui invoque l'incompatibilité avec l'article 4 de la constitution. Et bien, la proposition de M. Hess, dans cette optique, ne respecterait pas non plus le principe d'égalité fixé dans notre constitution. A tel point qu'en commission il nous fut déclaré, au nom du Conseil fédéral, que celui-ci pourrait accepter la proposition Hess parce qu'elle serait un peu moins contraire à l'article 4 de la constitution que celle de la majorité et du Conseil des Etats.

Ce n'est pas très sérieux. Il faut maintenant choisir entre deux solutions: soit continuer de donner des allocations en faveur des enfants de requérants d'asile non autorisés à séjourner en Suisse (proposition Fankhauser), soit ne plus les accorder comme vous le proposez la majorité et le Conseil des Etats. En d'autres termes, voulez-vous maintenir un facteur d'attractivité, peut-être pas unique mais sûrement réel, sur des demandeurs d'emplois qui contournent la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers par une demande d'asile, ou voulez-vous donner une simple chance à l'arrêté que nous nous apprêtons à voter?

Encore une fois, la suppression des allocations familiales ne touche en aucune manière les réfugiés, les personnes admises provisoirement ou les bénéficiaires de permis humanitaires. Elle ne concerne que les requérants, pendant la procédure d'enquête que, grâce aux dispositions que nous allons accepter, nous souhaitons limiter à six mois.

Pour ces motifs, le groupe libéral vous demande de soutenir la majorité de la commission et d'éliminer ainsi toute divergence avec le Conseil des Etats.

Frau Stocker: Ich muss Ihnen eine Geschichte erzählen. Im Süden der Türkei lebt eine Familie mit drei Töchtern; arm, aber glücklich, würde es im Märchen heissen. Es ist aber leider keines.

Die älteste Tochter heiratet. Sie hat Glück: Sie erwirbt einen Medizinstudenten, der mit einem Stipendium sein Studium beenden kann. Sie zieht in die Hauptstadt Ankara und erhält dort die Offerte eines europäischen Austauschstipendiums: Ihr Mann könne seine Studien an der Universitätsklinik in Zürich fortsetzen und dort eine spezielle chirurgische Technik erlernen. Aufenthalt befristet auf zwei Jahre. Die Familie entscheidet. Der Mann geht nach Zürich; Frau und Kinder bleiben in der Türkei. Selbstverständlich kann der Mann aus seiner Lohnarbeit die Familienzulagen in sein Heimatland senden.

Die zweite Tochter hat etwas weniger Glück, aber immerhin: Sie heiratet einen Landarbeiter aus dem benachbarten Dorf. Sie kommen schlecht und recht über die Runden. Dann entsteht ein Grossbauwerk in dieser Gegend – es könnte von der Schweiz finanziert sein –, und das Land wird unter Wasser gesetzt. Die Familie muss wegziehen. Auch sie zieht in eine mittelgrosse Stadt, findet dort aber keine Arbeit. Schliesslich zieht sie in die Hauptstadt und entdeckt dort die Ausschreibung, es würden Gastarbeiter nach Europa gesucht, zuerst als Saisonnier. Die Familie entscheidet ebenfalls. Der Mann kommt auch nach Zürich; Frau und Kinder bleiben in der Türkei. Er arbeitet bei der Kehrtafelabfuhr der Stadt Zürich. Der Mann kann selbstverständlich seine Familienzulagen in die Türkei schicken.

Die dritte Tochter hat Pech: Sie heiratet den Dorfschullehrer. Dieser hat sich angemasst, internationale Zeitungen zu lesen, hat nachgedacht über Europa, hat nachgedacht über den Zusammenhang zwischen Alphabetismus und Unterdrückung. Er beginnt, abends Kurse für die Frauen zu geben. Er organisiert mit den Gewerkschaften Kurse für die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen. Und wie es so üblich ist in gewissen Dörfern: Die Dorfpolizei kommt vorbei, und mit dem nicht ganz immer höflichen Ton werden erste Abklärungen getroffen, warum sich dieser Mann anmasset, auch Erwachsene zu unterrichten.

Sie können sich die Fortsetzung der Geschichte selbst vorstellen: Eines Tages muss der Mann emigrieren, kommt in die Schweiz, meldet sich bei der Empfangsstelle. Er ist gebildet;

er spricht mehrere Sprachen. Er kann gut gebraucht werden, gerade auch in der Flüchtlingsarbeit. Er macht Uebersetzungen. Schliesslich wird er nach dem dreimonatigen Arbeitsverbot, das wir eben beschliessen, vom vierten Monat an Lohnarbeiter. Auch seine Frau und seine Kinder bleiben in der Türkei, Herr Hess. Auch sie müssen dort leben. Und wir sagen nun: Europa 1990 ist in Ordnung; Arbeitnehmersaustausch willkommen. Aber die einen erhalten die Familienzulagen und die anderen nicht. Warum das?

Ich habe leider kein Happy-End zu meiner Geschichte, es sei denn, Sie könnten hier Gerechtigkeit vor Selbstgerechtigkeit setzen.

Frau Nabholz: Namens der freisinnig-demokratischen Fraktion bitte ich Sie, in der Frage der Kinderzulage der Lösung des Ständerates zu folgen. Ich möchte doch daran erinnern, dass der Entscheid, wie er bei uns in der ersten Behandlung getroffen wurde, nur mit Stichentscheid des Präsidenten gefällt worden ist, während im Ständerat ein deutliches Ergebnis von 20 zu 16 Stimmen zustande kam.

Ich möchte nicht nochmals auf die ganze Diskussion betreffend Zweck der Kinderzulage eingehen. Ich habe dies bereits bei der ersten Beratung in diesem Rat getan. Festhalten möchte ich aber, dass die Kernfrage, ob hier Verfassungsrecht verletzt wird oder nicht, so deutlich nicht beantwortet werden kann, wie das einige meiner Vorredner und Vorrednerinnen gemacht haben. Es gibt sehr wohl sachliche Gründe, die auch im Lichte von Artikel 4 der Bundesverfassung eine differenzierte Lösung für die Asylbewerber-Kinderzulagenfrage zulassen würde.

Man muss nur einmal das Asylgesetz mit den übrigen Regelungen, die mit dem fremdenpolizeilichen Status anderer fremder Leute in unserem Land zusammenhängen, vergleichen. Es ist ein Kennzeichen des Asylgesetzes, dass es eine Ungleichbehandlung für diese Kategorie von Ausländern gegenüber anderen Ausländern vornimmt, die bei uns erwerbstätig sind. Wenn wir also bei der Kinderzulage eine differenzierte Lösung treffen – zum Beispiel, dass ein Saisonnier oder ein Student anders als ein Asylbewerber während des Verfahrens behandelt wird –, bleiben wir durchaus in einem System, das Differenzierungen auch an anderen Orten kennt.

Ich habe mich über das Wochenende lange mit den fremdenpolizeilichen Bestimmungen für Arbeitnehmer aus dem Ausland befasst und festgestellt: Es ist direkt ein Charakteristikum, dass Asylbewerber anders behandelt werden als z. B. Saisonniers. Ich kann Ihnen das anhand von ein paar Beispielen aufzeigen:

Asylbewerber fallen – entgegen anderen Kategorien von ausländischen Arbeitskräften – nicht unter das Ausländerkontingent. Sie werden nicht angerechnet. Sie haben auch in zahlreicher Hinsicht erhebliche Vorteile gegenüber Saisonniers. Ich möchte daran erinnern, dass jeder Asylbewerber während des Verfahrens faktisch die Möglichkeit des Familiennachzuges hat, indem die Familie nachkommt, auch ein Asylverfahren einleitet und entsprechend hierbleiben kann. Ein Saisonnier kann seine Familie, solange er den Saisonnier-Status hat, nicht nachziehen lassen.

Auch die Arbeitsbewilligung eines Asylbewerbers wird anders behandelt als jene eines Saisonniers. Sie unterliegt nicht wirtschaftlichen Kriterien. Der Asylbewerber kann seine Stelle, seinen Beruf wechseln, ohne dass er eine Bewilligung einholen muss. Der Saisonnier muss dazu die Bewilligung haben.

Sie sehen also: Wir haben überhaupt keinen Anlass, hier Weh und Ach zu schreien, man behandele in einer spezifischen Frage die Asylbewerber anders als übrige ausländische Arbeitskräfte und habe damit die Verfassung verletzt. Wir bleiben in einem System, auch in dieser Frage, wenn wir hier unterschiedliche Lösungen treffen. Die Unterschiede sind manifest, auch in anderen Bereichen. Ich habe ein paar wenige dazu aufgezählt.

Ich möchte nur noch kurz auf das Votum von Frau Fankhauser eingehen und möchte doch korrigieren: Frau Fankhauser, Arbeitgeber sparen nicht Kinderzulagen, sie sparen auch nicht Beiträge an die Familienausgleichskasse, wenn die Kinderzulagen während des Asylverfahrens nicht ausbezahlt werden.

Die Beiträge an die FAK bemessen sich nach der AHV-Lohnsumme. Die Löhne der Asylbewerber fallen selbstverständlich auch darunter, so dass hier nichts gespart wird.

Zum Antrag Hess möchte ich bemerken, dass er das Grundproblem der Ungleichbehandlung, das ja der Anlass seiner Kritik am Mehrheitsbeschluss des Ständerates ist, nicht ändert. Er hat auch eine Ungleichbehandlung unter den verschiedenen Arbeitnehmerkategorien zur Folge, je nachdem, unter welchem fremdenpolizeilichen Titel sie sich hier in der Schweiz aufhalten. Er verbindet aber seine Lösung mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand, der für 95 Prozent der Fälle der abgewiesenen Asylgesuche anfällt, weil ich davon ausgehe – so, wie sein Antrag formuliert ist –, dass die abgewiesenen Asylbewerber die zurückbehaltenen Kinderzulagen nicht erhalten.

Er findet also nur eine Lösung für die 5 Prozent der Fälle und für die Gruppe derjenigen Asylbewerber oder Leute, die zwar nicht Asyl erhalten, aber unter dem Titel von Artikel 14 Anag hierbleiben können. Für 95 Prozent aber findet er die Lösung nicht. Man muss sich schon fragen, ob man für 5 Prozent ein Sonderstatut schaffen will, währenddem die grosse Masse dann doch nicht darunterfällt.

Die saubere Lösung ist deshalb – hier teile ich die Meinung von Herrn Gros –: Entweder man folgt der Mehrheit der Kommission und des Ständerates, oder man bleibt beim Antrag der Minderheit, den wir, wie gesagt, nicht unterstützen können. Aber dieses Zwischending, das uns Herr Hess vorschlägt, findet kaum die nötige Rechtfertigung durch das, was er ausgeführt hat.

Rechsteiner: Ich möchte Sie namens der SP-Fraktion bitten, der Minderheit Fankhauser zuzustimmen, d. h. beim Beschluss des Nationalrates zu bleiben und auch bei dem, was der Bundesrat Ihnen vorschlägt.

Ich möchte dies mit fünf Argumenten begründen.

Eine erste Bemerkung: Es erstaunt, wie offen in diesem Saal die Mehrheit der Redner der Fraktionen zum Verfassungsbruch aufruft, wie offen auch der Ständerat in seiner Mehrheit den Verfassungsbruch betrieben hat. Was im Hinblick auf die Kinderzulagen geschehen ist, ist nichts anderes – Herr Bundespräsident Koller hat das eingehend während der ersten Debatte dargelegt – als ein grober Verstoss gegen Artikel 4 der Bundesverfassung.

Das Bundesgericht hat das auch unmissverständlich und mit Deutlichkeit festgehalten. Es gibt keine einleuchtende, keine rechtlich haltbare Begründung dafür, Asylsuchenden, die als Arbeitnehmer Arbeit leisten, die Kinderzulagen vorzuenthalten. Das ist ein Verstoss gegen Artikel 4 der Bundesverfassung, eine elementare Norm unserer Verfassung.

Eine zweite Bemerkung: Es ist ein sozialrechtliches Novum, dass die Ausrichtung von Sozialzulagen für Arbeitnehmer von einer zusätzlichen Grösse abhängig gemacht werden soll. Die Kinderzulagen sollen einer einzigen Arbeitnehmerkategorie vorenthalten werden, nämlich den asylsuchenden Menschen. Das ist eine Unterscheidung, die sozialrechtlich nicht zu begründen ist, die auch sehr gefährlich ist. Man denke nur an mögliche Folgen.

Wir müssen uns fragen, wem gegenüber man in Zukunft vielleicht noch auf die Idee kommen könnte, Sozialzulagen, Kinderzulagen, gestützt auf andere Argumente, auf sachfremde Gründe, abzuerkennen, so dass beispielsweise zwecks Sanktionierung eines bestimmten Verhaltens Kinderzulagen nicht ausgerichtet würden. Es ist sehr fatal, in diesen sozialrechtlichen Anspruch einzugreifen. Wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, wenn bei einem Arbeitnehmer Kinder vorhanden sind, dann müssen diese Zulagen ausgerichtet werden. Es wäre ein gefährlicher Einbruch in fundamentale sozialrechtliche Prinzipien, was hier nun die Mehrheit vorschlägt.

Eine dritte Bemerkung: Es ist auch einigermaßen erstaunlich, wie sich eine Mehrheit der Kommission, die sonst sehr viel auf Föderalismus hält, über diese föderalistischen Prinzipien hinwegsetzt und an einem einzigen Ort von Bundes wegen den Kantonen vorschreiben will, wer künftig Anspruch auf Kinderzulagen haben solle und wer nicht. Es ist in diesem Saal wiederholt abgelehnt worden, die Kinderzulagenregelung auf eid-

genössischer Ebene vorzunehmen. Es ist deshalb besonders widersprüchlich, wenn jetzt von Bundes wegen den Kantonen verboten werden soll, Kinderzulagen für eine bestimmte Arbeitnehmerkategorie, nämlich asylsuchende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, auszurichten.

Eine vierte Bemerkung: Es wirkt zynisch, wenn in diesem Saal Multi-Verwaltungsrätinnen oder Multi-Verwaltungsräte von Opfersymmetrie sprechen können, wenn Leute, die über sechsstelliges Einkommen, unter Umständen über Millionenvermögen verfügen, nun ausgerechnet Menschen – Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern – Sozialzulagen vorenthalten wollen, die doch zu denjenigen gehören, die auf dem Arbeitsmarkt lohnmassig am meisten ausgebeutet werden. Es ist wohl unbestritten, dass asylsuchende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer diejenigen Arbeiten in unserem Land verrichten, die am wenigsten gefragt sind, dass sie auch die am schlechtesten entlöhnten Arbeiten verrichten. Es ist zynisch, ausgerechnet bei diesen Menschen Kinderzulagen zu sparen. Frau Nabholz hat die Dinge da wohl etwas durcheinandergebracht, wenn sie gesagt hat, es sparten nicht die Arbeitgeber diese Beiträge. Es ist trotzdem so, wenn sie rechnen kann, dass die Arbeitgeber hier Familienzulagen sparen; denn Beiträge, die nicht ausbezahlt werden, kommen ja wieder den anderen zugut, letztlich den Arbeitgebern, die ja für die Kinderzulagen Beiträge zu entrichten haben.

Eine fünfte Bemerkung: Man versucht jetzt, mit den Kinderzulagen Abschreckungspolitik zu betreiben. Ich darf daran erinnern, dass in diesem Saal schon mehrfach versucht worden ist, mit Anträgen Abschreckungspolitik zu betreiben. Aus dem Plenum wurden solche Anträge jeweils insbesondere von freisinniger Seite gestellt. Ich erinnere Sie an die Idee, die während der zweiten Asylgesetzrevision von freisinniger Seite, von Herrn Bonny, im Zusammenhang mit den Grenztoren eingebracht worden ist. Diese Abschreckungsidee hat praktisch Schiffbruch erlitten. Sie wird nun mit dem Erlass des AVB sang- und klanglos wieder aus dem Weg geräumt.

Mit dieser Kinderzulagenregelung, wie sie jetzt vorgesehen ist, wird etwas Ähnliches betrieben. Niemand kann annehmen, dass sich mit der Kinderzulagenregelung für asylsuchende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das Asylproblem in der Schweiz lösen liesse, selbst aus der Sicht der Abschrecker in den freisinnigen Reihen nicht.

Leider muss ich sagen, dass auch der Antrag Hess – er ist zwar etwas weniger schlecht, das ist einzuräumen, als der Antrag der Mehrheit der Kommission – einen Grossteil dieser Nachteile mit sich bringt. Wir haben es gehört: Die Anerkennungsquote in der Schweiz für asylsuchende Menschen ist sehr tief. Sie entspricht nicht den tatsächlichen Verhältnissen.

Wenn Sie dem Antrag Hess zustimmen, der etwas weniger schlecht ist als der Antrag der Mehrheit, heisst das halt trotzdem, dass 90 Prozent der asylsuchenden Menschen, die Arbeit leisten in der Schweiz wie andere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Kinderzulagen vorenthalten werden, dass die Arbeitgeber sich diese Kosten sparen können, dass letztlich sogar die Kinderzulagen anderer Arbeitnehmer über die Lohnnebenkosten der Asylsuchenden finanziert werden. Das ist eine ungerechte und verfassungswidrige Lösung. Es ist eine etwas weniger schlechte Lösung als die Lösung der Mehrheit, aber ich bitte Sie anzuerkennen, dass der Verfassung einzig die Lösung des Bundesrates entspricht.

Ich möchte Sie bitten, dieser zuzustimmen.

M. Pidoux: La question des allocations familiales n'est pas le point central de la révision de la loi, Mme Fankhauser a raison en ce sens. Mais cette règle prend de l'importance dans l'acceptation par nos concitoyens de ces dispositions, elle devient un «Politikum» comme l'on dit élégamment en allemand. Lors du premier débat, vous nous avez affirmé, Monsieur le Conseiller fédéral, que la proposition de la commission était contraire à l'article 4 de la constitution. Si je ne vous tenais pas en si haute estime, je penserais qu'un tel argument n'aurait pas dû convaincre un ci-devant professeur de droit de l'Université de St-Gall. Certes, vous nous avez cité un extrait de l'arrêt du Tribunal fédéral du 22 janvier 1988 dans une affaire thurgovienne. Mais permettez-moi de vous citer un autre extrait du

même arrêt qui dit exactement le contraire. Je le cite en allemand:

«Deshalb ist es keineswegs von vornherein mit Artikel 4 Absatz 1 Bundesverfassung nicht vereinbar, in einer Kinderzulagenordnung Unterscheidungen nach dem fremdenpolizeilichen Status der Arbeitnehmer einzuführen.»

C'est le Parlement qui est garant de la constitutionnalité des lois qu'il édicte. La version du Conseil des Etats à l'article 21, qui était celle de la majorité de la commission, n'est pas contraire à la règle de l'article 4 que «Tous les Suisses sont égaux devant la loi». Et si l'on veut encore des citations, Monsieur le Conseiller fédéral, je remonterai à Aristote selon qui la pire des injustices est de traiter également des gens et des situations inégales.

En commission, M. Segond, conseiller d'Etat, a établi que les allocations familiales d'un canton suisse sont cent fois supérieures à celles allouées en Turquie. Ne jetons pas de l'huile sur le feu pour nous faire plaisir intellectuellement et par pur juridisme. Notre thèse est aussi conforme à la Constitution fédérale que celle qui a triomphé l'autre jour par une majorité de hasard, mais elle est beaucoup plus sage. Sacrifions donc ici à la sagesse et rejoignons le Conseil des Etats.

Frau Segmüller: Ich mag eigentlich juristische Spitzfindigkeiten nicht. Was ist das Entscheidende an dieser Frage? Für mich ist es, dass derjenige Asylbewerber, der schliesslich Asyl erhält, eine Kinderzulage bekommt, sofern er Kinder hat, und dass während dem hängigen Verfahren keine ausbezahlt wird. Es geht darum, keine Anreize zu schaffen, nicht um Abschreckung. Der Antrag Hess stellt den vernünftigen Kompromiss zwischen alles oder nichts dar. Der Anreiz der automatisch gewährten Kinderzulage für alle Bewerber entfällt, und der Anspruch für denjenigen Bewerber bleibt erhalten, der schliesslich dann Asyl erhält. Wenn wir, wie der Ständerat es will, erst nach Gewährung des Asylrechts den Anspruch auf Kinderzulagen zugestehen, so haftet dem für den Asylbewerber etwas Zufälliges an in bezug auf den Zeitpunkt, nämlich ob er bereits im ersten Verfahren oder allenfalls nach dem langwierigen Rekursverfahren Asyl erhält. Das ist stossend. Wer Asyl erhält, soll Anrecht auf Kinderzulagen haben, und zwar von Anfang seiner Erwerbstätigkeit an. Diese Lösung ist auch menschlich vertretbar. Sie differenziert genau dort, wo wir es immer wollen, nämlich zwischen anerkannten und nichtanerkannten Asylbewerbern.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen darum, dem Antrag Hess auch aus Ueberzeugung zuzustimmen. Er schafft Recht für die 5 oder mehr Prozent derjenigen, die Asyl erhalten. Die Abgewiesenen schliesslich erhalten – im Sinne des Anliegens, keine Anreize zu schaffen – die Kinderzulagen nicht.

Ich lege Wert auf den Faktor Zeit. Rekursverfahren brauchen immer noch lange, auch wenn wir hoffen, dass diese Revision des Gesetzes die Verfahren beschleunigt. Sie beschleunigt sie in erster Linie für die erstinstanzlichen Verfahren. Schliesslich soll nicht die Anerkennungsquote, also nicht die Menge, ausschlaggebend sein, sondern unser Gerechtigkeitsgefühl, unser Gefühl auch für die Anerkennung dessen, was menschlich vertretbar ist.

Ich bitte Sie daher, dem Antrag der Minderheit Hess zuzustimmen.

Frau Stocker: So ist es einfach nicht richtig. Derjenige Asylbewerber erhält Familienzulagen, der erwerbstätig ist und Lohnarbeit leistet in der Schweiz, ganz unabhängig, Eva Segmüller, ob er im ersten, im zweiten oder im siebten Asylverfahren ist. Vom Moment an, wo ein Mensch in der Schweiz Lohnarbeit leistet, erhält er Familienauegleich, und zwar wenn er eine Frau und Kinder hat und nicht einfach, wenn es uns gefällt. Ich bitte doch sehr, hier nicht das Spiel zu spielen: «Den letzten beißen die Hunde!» Die letzten, das sind in diesem Fall die Frauen und Kinder in den Herkunftsländern.

M. Ducret, rapporteur: Les débats d'il y a quinze jours m'éviteront de répéter ce qui a déjà été dit au sujet du principe des allocations familiales puisque, vous vous en souvenez, votre

commission avait déjà préavisé favorablement sur la proposition développée par M. Segond. Le plénum, à la majorité d'une voix, n'en avait pas voulu ainsi. C'est le Conseil des Etats, par 20 voix contre 16, qui, finalement, a décidé de reprendre cette proposition à son compte. Une autre commission s'est à nouveau penchée sur la question; elle s'est opposée, par 12 voix contre 10, à la proposition de M. Hess Peter et, par 12 voix contre 9, à celle de Mme Fankhauser.

S'agissant de cette dernière proposition et des arguments qui ont été développés par M. Rechsteiner, je trouve qu'il y a quelque chose de paradoxal dans le fait que l'on reproche à la majorité de la commission, et à celle du Conseil des Etats par la même occasion, de faire preuve d'inégalité de traitement et de cynisme à propos de ces allocations familiales, alors que l'on a admis, dans la même loi, une interdiction de travail pour les requérants d'asile pendant trois mois, celle-ci pouvant être prolongée de trois mois supplémentaires par les cantons. S'il n'y a pas, dans ce cas précis, inégalité de traitement, il n'y en a nulle part. Il n'est pas admissible que l'on emploie ce type d'arguments à propos des allocations familiales alors que l'on ne les utilise pas à propos de l'activité lucrative proprement dite.

Je dirai deux mots encore en ce qui concerne le fameux arrêt du Tribunal fédéral dont on a beaucoup parlé. On s'est suffisamment exprimé sur la constitutionnalité ou la non-constitutionnalité de la disposition en question. Mais il faut rappeler que tous les actes fédéraux, que ce soient des lois, des arrêtés de portée générale ou des traités internationaux, échappent à la censure directe. Comme le dit notre ancien collègue et professeur de droit, M. Aubert, c'est la tendance démocratique qui l'a emporté sur la tendance libérale. Rares sont les lois qu'une doctrine prépondérante s'accorde à tenir pour inconstitutionnelles. La disposition de l'article 4 de la constitution, qui fixe l'égalité de traitement entre tous les citoyens et sur laquelle se fondent les recours invoquant l'arbitraire, est sans nul doute, de toutes celles de notre charte fondamentale, celle dont l'application est la plus délicate et la plus controversée. Or, une fois encore, il faut dire que l'opinion exprimée par le Tribunal fédéral dans cet arrêt n'est pas partagée par de nombreux juristes, notamment par les plus éminents.

La proposition de M. Hess est généreuse. Toutefois, elle constitue un compromis qui, de l'avis des caisses de compensation interrogées, est absolument «ingérable» administrativement, notamment si le requérant a occupé plusieurs emplois avant d'obtenir le statut de réfugié ou son admission provisoire. Comme le disait un des préopinants, 95 pour cent des requérants d'asile n'obtiendront pas le statut de réfugié. Sur les 5 pour cent restant, 3 pour cent au moins – si ce n'est plus – obtiendront le statut de réfugié après quelques semaines, au plus trois mois. Les un à deux pour cent restant obtiendront finalement le statut de réfugié après l'épuisement des voies de recours, c'est-à-dire après plusieurs mois, voire cas échéant – ce que l'on n'espère plus aujourd'hui – quelques années. Compte tenu des complications administratives que cette proposition entraînerait, toutes les caisses de compensation interpellées à ce sujet rejettent la proposition généreuse – je le répète – de M. Hess Peter.

En conclusion, je suis d'avis qu'il ne faut pas tenir deux types de discours suivant l'objectif que l'on poursuit. A propos de la solution globale, les autorités fédérales et les conseillers fédéraux qui se sont succédé à la tête du Département de justice et police ont déclaré à plusieurs reprises qu'il n'était pas possible d'admettre une telle solution, notamment parce que les requérants turcs ont beaucoup trop d'enfants. Admettre la solution globale impliquerait, selon eux, que l'augmentation du nombre de réfugiés serait trop importante dans notre pays. J'en déduis qu'il est faux de dire, comme on l'a prétendu lors de nos précédents débats, que le nombre d'enfants qui seraient touchés par ce type de mesure est insignifiant. En revanche, la réalité, déjà rappelée par certains des préopinants, c'est que si l'on veut diminuer de façon sensible et efficace l'attractivité de notre pays pour les requérants d'asile, l'élément concernant les allocations familiales joue un rôle déterminant. Comme le nombre des réfugiés qui pourront finalement en bénéficier après avoir obtenu leur statut définitif est relativement minime, je conclus avec la majorité de la commission et

vous invite à rejeter tant la proposition de minorité de Mme Fankhauser, la plus extrême, que la proposition de compromis de la minorité de M. Hess Peter.

Mühlemann, Berichterstatter: Die Kommission hat sich wiederholt mit dem Problem der Kinderzulagen an Asylbewerber beschäftigt. Das ist kein zentrales Problem in der gesamten Revision des Asylgesetzes, aber es scheint zu einer Art Zankapfel zu werden. Es ist natürlich so, dass Vorschläge vorliegen, die uns immer wieder ins Dilemma bringen: Was ist Gerechtigkeit? Es ist nicht einfach, hier die Lösung zu finden.

Die Kommission hat sich mit 12 zu 9 Stimmen für den Vorschlag des Ständerates entschieden und damit für den Vorschlag, den sie schon einmal gemacht hat hier im Rat und der mit dem Stichterscheid des Präsidenten Ruffy zugunsten des Vorschlags des Bundesrats entschieden worden ist. Wir haben auch den Vermittlungsvorschlag von Kollege Hess geprüft und haben mit 12 zu 10 Stimmen diesen Vorschlag abgelehnt.

Welches sind die Gründe, die die Mehrheit der Kommission bewegen haben, Ihnen vorzuschlagen, auf diese Kinderzulagen zu verzichten?

Wir wollen versuchen, den Anreiz unseres Landes für Asylbewerber herabzusetzen. Das ist ein Hauptziel dieser dritten Revision. Wenn wir wirklich effizient arbeiten wollen, muss irgendwo etwas gesucht werden, um dem Asylbewerber klarzumachen, dass er in unserem Lande nicht von vornherein aussergewöhnliche Vergünstigungen erhält, beispielsweise Kinderzulagen, die in gewissen Ländern gleichzusetzen sind mit Monatssalären von Arbeitnehmern und natürlich als Lockvogel eine bestimmte Wirkung haben. In dieser Beziehung haben wir den Eindruck, dass wir hier versuchen sollten, Kinderzulagen für diese Asylbewerber, die ja keine Chance haben – die Mehrheit hat keine Chance, zu uns zu kommen –, von vornherein abzublocken.

Herr Rechsteiner, dass Sie uns des Verfassungsbruches zeichnen, fällt nicht so schwer ins Gewicht; das überzeugt juristisch nicht. Es ist so, dass in diesem Lande nicht das Bundesgericht die Gesetze macht, sondern wir, die Legislative.

Der Anspruch «jedem das Gleiche» kann auf Gesetzesebene durchaus ersetzt werden durch den Anspruch «jedem das Seine». Wir unterscheiden bewusst zwischen einem Saisonnier, der zu uns kommt, um Arbeit zu suchen, und der Arbeit bekommt, und einem Asylbewerber: Der Saisonnier stammt aus klar definierten Ländern, die wir kennen, die in ihrer Struktur überschaubarer sind und wo die Kontrolle leichter möglich ist. Beim Asylbewerber haben wir es mit einem Menschen zu tun, der im Rahmen einer globalen Völkerwanderung zu uns einreist und nicht primär als Arbeitnehmer kommt. Wir wollen ihm ganz klarmachen, dass er während seines provisorischen Aufenthaltes keinerlei Vergünstigungen, auch nicht im sozialen Bereich, erwarten kann. Das mag relativ hart erscheinen, es ist aber eine klare Ausgangslage.

Hinzu kommt, dass mittlerweile dieses Problem ziemlich hochgespielt wird. Der Schweizer Bürger begreift dieses Problem, ohne Jurist zu sein. Es leuchtet ihm nicht ein, warum ein Asylbewerber, der bei uns sozusagen provisorisch zu Gast ist, Kinderzulagen erhalten soll. Diese Frage bewegt die Gemüter landauf, landab. Wir haben selten so viele Zuschriften und Telefonate erhalten wie in dieser Frage. Es mag übersteigert sein, aber es beschäftigt den Schweizer. Das führt dazu, dass man, vielleicht in übertriebener Weise, im Ständerat sogar vom Referendum spricht. Aber wir müssen jetzt vorsichtig sein; wir sollten nicht einen vernünftigen Revisionsentwurf in Frage stellen, indem wir in diesem einen Punkt in überreizter Reaktion das Falsche entscheiden.

Ich glaube nicht, um auf den Fall von Herrn Hess zu kommen, dass der Ständerat ohne weiteres bereit ist einzulernen. Es sind auch Stimmen zu vernehmen, die dem Vermittlungsvorschlag Hess nicht zustimmen. Der Vorschlag Hess bringt eben doch gewisse Anreize. Praktisch ist er ferner relativ schwer zu realisieren, besonders wenn Sie hören, dass sich die Ausgleichskassen gegen diesen Mehraufwand wehren.

Wir bitten Sie, mit dieser wichtigen Entscheidung die letzte Differenz aus dem Wege zu schaffen und dafür zu sorgen, dass

das neu revidierte Asylverfahren am 1. Juli dieses Jahres tatsächlich eingeführt werden kann. Wir bitten Sie deshalb, der Mehrheit der Kommission zu folgen.

Bundespräsident Koller: Der Bundesrat hat nie ein Hehl daraus gemacht, dass ein Zweck dieser Vorlage darin besteht, die Attraktivität unseres Landes im Zusammenhang mit der gegenwärtigen internationalen Migration herabzusetzen. Ich habe Ihnen offen erklärt, dass diese Attraktivität nach Meinung des Bundesrates aus einer Kombination zwischen zu langer Verfahrensdauer, guten Erwerbsmöglichkeiten und hohen Sozialzulagen besteht. Hier setzt auch die Vorlage ein, indem wir das Asylverfahren wesentlich beschleunigen – übrigens mit der wichtigen Folge, dass künftig eine ganz grosse Zahl von Asylgesuchstellern in unserem Land gar keine Arbeitsbewilligung mehr erhalten und sich daher die Frage der Familienzulagen gar nicht mehr stellen wird.

Wir haben Ihnen auch vorgeschlagen – Sie sind diesen Anträgen gefolgt –, das Arbeitsverbot zwingend von Bundesrechts wegen auf drei Monate auszudehnen, mit einer Verlängerungsmöglichkeit auf sechs Monate. Wir haben zudem im Hinblick auf eine Verringerung der Attraktivität unseres Landes die Vorschrift eingeführt, dass Asylgesuchsteller, wenn sie ein Erwerbseinkommen haben, künftig Sicherheitsleistungen für Fürsorge und Vollzugskosten zu leisten haben.

All diesen Massnahmen sind Sie gefolgt. Es bleibt noch die Frage der Kinderzulagen. Der Bundesrat hat Ihnen diesbezüglich keinen Vorschlag unterbreitet, weil er von der Rechtslage ausging, dass die Familienzulagen, mit Ausnahme der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer, heute durch die Kantone geregelt würden und dass der vielgenannte Bundesgerichtsentscheid den Kantonen in diesem Bereich durchaus Handlungsmöglichkeiten gibt.

Der Bundesrat musste allerdings zur Kenntnis nehmen – wir befinden uns in einem Differenzbereinigungsverfahren –, dass eine Mehrheit des Ständerates offenbar auch in bezug auf die Kinderzulagen eine Vorschrift im Rahmen dieses dringlichen Bundesbeschlusses für unbedingt notwendig hält.

Wer das politisch so beurteilt, den möchte ich doch bitten, bei einer solchen bundesrechtlichen Lösung auf wichtige Rechtsgrundsätze zu achten. Der oberste Rechtsgrundsatz lautet, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Es geht aber nicht an, Missbräuche zu bekämpfen, was das Anliegen des Mehrheitsantrages im Ständerat war, indem man neue Ungerechtigkeiten schafft. Mit dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission und des Ständerates würden Sie offensichtlich neue Ungerechtigkeiten schaffen. Es ist nicht einzusehen, warum ein politisch Verfolgter, der nach unserem Recht eine Arbeitsbewilligung erhalten hat, in bezug auf Familienzulagen anders zu behandeln ist als jemand, der eine Saisonbewilligung, eine Jahresaufenthaltsbewilligung oder eine Kurzaufenthaltsbewilligung erhalten hat. Diesbezüglich liegen wirklich gleiche Tatbestände vor; es wäre eine eminente Ungerechtigkeit, den wenigen echten politisch Verfolgten, nachdem ihnen eine Arbeitsbewilligung erteilt worden ist, die Kinderzulagen vorzuenthalten.

Wenn Sie schon meinen, Sie müssten hier als Bundesgesetzgeber handeln und könnten diese Frage nicht den Kantonen überlassen, möchte ich Sie aus all diesen Gründen bitten, wenigstens dem Minderheitsantrag von Herrn Hess zuzustimmen, der diese Ungerechtigkeit vermeidet.

Ich darf auch der Meinung entgegenreten, dass dieser Antrag nicht praktikabel wäre. Wir haben diese Frage zusammen mit dem Bundesamt für Sozialversicherung prüfen lassen. Selbstverständlich müssten wir durch ein Kreisschreiben die kantonalen Ausgleichskassen darüber orientieren, dass künftig nur noch nach diesen rechtlichen Voraussetzungen Kinderzulagen auszubezahlen wären. Aber diese Lösung ist durchaus praktikabel. Es geht überdies nicht an, eminente Gerechtigkeitsüberlegungen gegen Verwaltungsaufwand auszuspielen.

Wir haben uns mit der Einsetzung der Expertenkommission grösste Mühe gegeben, mit dem neuen beschleunigten Asylverfahren ein Verfahren auf die Beine zu stellen, das wirklich allen rechtlichen Ansprüchen genügt. Wir wissen, dass wir Ih-

nen eine Vorlage unterbreitet haben – die hoffentlich diese Woche verabschiedet wird –, die alle Verfahrensgarantien aus der Bundesverfassung und alle internationalen Verpflichtungen wahr. Es wäre mehr als nur ein Schönheitsfehler, wenn Sie die Kinderzulagen auch echt politisch Verfolgten verweigern würden. Dies wäre ein Beschluss, der – ich argumentiere jetzt nicht mehr als Rechtsprofessor, Herr Pidoux – meinem Rechtsempfinden zutiefst widersprechen würde.

Ich bitte Sie daher nochmals: Wenn schon eine Regelung zu treffen ist, dann stimmen Sie wenigstens dem Antrag der Minderheit Hess zu!

Namentliche Abstimmungen – Votes par appel nominal

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit I stimmen die folgenden Ratsmitglieder:

Votent pour la proposition de la minorité I:

Aguet, Ammann, Baerlocher, Bär, Bäumlín, Béguelín, Bircher, Bodenmann, Borel, Braunschweig, Brügger, Bundi, Carobio, Danuser, Diener, Dünki, Eggenberg-Thun, Eggenberger Georges, Euler, Fankhauser, Fierz, Gardiol, Grendelmeier, Günter, Haering Binder, Hafner Rudolf, Hafner Ursula, Herczog, Hubacher, Jaeger, Jeanprêtre, Kuhn, Lanz, Ledergerber, Leuenberger-Solothurn, Leuenberger Moritz, Leutenegger Oberholzer, Longet, Maeder, Matthey, Mauch Ursula, Meier-Glatfelden, Müller-Aargau, Ott, Pitteloud, Rebeaud, Rechsteiner, Reimann Fritz, Schmid, Seiler Rolf, Spielmann, Stamm, Stappung, Stocker, Thür, Uchtenhagen, Ulrich, Vollmer, Weder-Basel, Widmer, Wiederkehr, Zbinden Hans, Ziegler, Züger, Zwygart (65)

Für den Antrag der Minderheit II stimmen die folgenden Ratsmitglieder:

Votent pour la proposition de la minorité II:

Aliesch, Antille, Aregger, Aubry, Auer, Baggi, Basler, Blatter, Blocher, Bonny, Bühler, Bürgi, Büttiker, Caccia, Cavadini, Cevey, Columberg, Couchepin, Daepp, Darbellay, David, Déglise, Dietrich, Dormann, Dreher, Dubois, Eisenring, Engler, Eppenberger Susi, Fäh, Feigenwinter, Fischer-Hägglingen, Fischer-Sursee, Fischer-Seengen, Frey Claude, Frey Walter, Giger, Graf, Grassi, Gysin, Hänggi, Hari, Hess Otto, Hess Peter, Hildbrand, Hösli, Humbel, Iten, Jung, Keller, Kohler, Kühne, Loeb, Loretan, Luder, Martin, Mühlemann, Müller-Meilen, Nabholz, Nebiker, Neuenschwander, Nussbaumer, Oehler, Paccolat, Petitpierre, Philipona, Pini, Portmann, Reich, Reichling, Reimann Maximilian, Rohrbasser, Ruckstuhl, Ruf, Rutishauser, Rüttimann, Sager, Salvioni, Savary-Fribourg, Savary-Vaud, Scheidegger, Scherrer, Schmidhalter, Schnider, Schüle, Schwab, Segmüller, Segond, Seiler Hanspeter, Spälti, Spoerry, Steffen, Steinegger, Stucky, Theubet, Tschuppert, Wanner, Weber-Schwyz, Wellauer, Widrig, Wyss Paul, Wyss William, Zbinden Paul, Zölch, Zwingli (105)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Burckhardt, Coutau, Ducret, Eggly, Friderici, Gros, Guinand, Houmard, Jeanneret, Leuba, Massy, Meizoz, Perey, Pidoux (14)

Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder – Sont absents:
Allenspach, Berger, Biel, Bremi, Cincera, Cotti, Etique, Früh, Haller, Maitre, Mauch Rolf, Meier Fritz, Müller-Wiliberg, Neukomm, Rychen (15)

Präsident Ruffy stimmt nicht

M. Ruffy, président, ne vote pas

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit stimmen die folgenden Ratsmitglieder:

Votent pour la proposition de la majorité:

Aliesch, Aregger, Aubry, Auer, Basler, Blatter, Blocher, Bonny, Bühler, Burckhardt, Büttiker, Cavadini, Cevey, Couchepin,

Coutau, Daepp, Dreher, Dubois, Ducret, Eggly, Eisenring, Eppenberger Susi, Fäh, Feigenwinter, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Frey Claude, Frey Walter, Friderici, Giger, Graf, Gros, Guinand, Gysin, Hari, Hess Otto, Hösli, Houmard, Iten, Jeanneret, Kohler, Leuba, Loeb, Loretan, Martin, Massy, Mühlemann, Müller-Meilen, Nabholz, Neuenschwander, Perey, Petitpierre, Philipona, Pidoux, Reich, Reichling, Reimann Maximilian, Rohrbasser, Ruckstuhl, Ruf, Rutishauser, Sager, Salvioni, Savary-Fribourg, Savary-Vaud, Scheidegger, Scherrer, Schüle, Schwab, Segond, Seiler Hanspeter, Spälti, Spoerry, Steffen, Steinegger, Stucky, Tschuppert, Wanner, Weber-Schwyz, Widrig, Wyss Paul, Wyss William, Zölch, Zwingli (84)

Für den Antrag der Minderheit II stimmen die folgenden Ratsmitglieder:

Votent pour la proposition de la minorité II:

Aguet, Ammann, Antille, Baerlocher, Baggi, Bär, Bäumlín, Béguelín, Bircher, Bodenmann, Borel, Braunschweig, Brügger, Bundi, Bürgi, Caccia, Carobio, Columberg, Danuser, Darbellay, David, Déglise, Diener, Dietrich, Dormann, Dünki, Eggenberg-Thun, Eggenberger Georges, Engler, Euler, Fankhauser, Fierz, Fischer-Sursee, Gardiol, Grassi, Grendelmeier, Günter, Haering Binder, Hafner Rudolf, Hafner Ursula, Hänggi, Herczog, Hess Peter, Hildbrand, Hubacher, Humbel, Jaeger, Jeanprêtre, Jung, Keller, Kuhn, Kühne, Lanz, Ledergerber, Leuenberger-Solothurn, Leuenberger Moritz, Leutenegger Oberholzer, Longet, Luder, Maeder, Matthey, Mauch Ursula, Meier-Glatfelden, Meizoz, Müller-Aargau, Nebiker, Nussbaumer, Oehler, Ott, Paccolat, Pini, Pitteloud, Portmann, Rebeaud, Rechsteiner, Reimann Fritz, Rüttimann, Schmid, Schmidhalter, Schnider, Segmüller, Seiler Rolf, Spielmann, Stamm, Stappung, Stocker, Theubet, Thür, Uchtenhagen, Ulrich, Vollmer, Weder-Basel, Wellauer, Widmer, Wiederkehr, Zbinden Hans, Zbinden Paul, Ziegler, Züger, Zwygart (100)

Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder – Sont absents:

Allenspach, Berger, Biel, Cincera, Cotti, Etique, Früh, Haller, Maitre, Mauch Rolf, Meier Fritz, Müller-Wiliberg, Neukomm, Ruffy, Rychen (15)

Präsident Bremi stimmt nicht

M. Bremi, président, ne vote pas

Ziff. III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Ruf

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Ruf

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Ruf: Durch die Ablehnung meines Antrages zu Artikel 11 ist natürlich auch der Antrag, der hier vorliegt, hinfällig geworden; ich hatte darauf hingewiesen. Damals hatte Herr Präsident Ruffy den Vorsitz; offensichtlich hat die Informationsweitergabe nicht ganz geklappt.

M. Ducret, rapporteur: Deux mots encore sur les dispositions transitoires. A l'article 11, alinéa 2, seconde phrase, version Conseil national et version Guinand, il était indiqué: «Le Conseil fédéral fixe les modalités d'organisation de la Commission de recours et détermine le moment où elle entrera en fonction». Cette phrase n'a pas été reprise dans le texte de la commission du Conseil des Etats. Cela n'enlève rien au fait que c'est bien le Conseil fédéral qui déterminera le moment où cette commission entrera en fonction.

Mühlemann, Berichterstatter: Bei den Uebergangsbestimmungen fixiert der Ständerat neu, dass bis zur Einsetzung der Rekurskommission das Departement definitiv und endgültig entscheidet. Wir sollten auch hier diesem sinnvollen Antrag des Ständerates zustimmen.

Präsident: Herr Ruf hat seinen Antrag zurückgezogen.

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

Anträge der Redaktionskommission

Art. 13d

Titel

Asylgesuch am Flughafen

Abs. 1

Für Asylgesuche, die bei der Grenzkontrolle in einem Flughafen gestellt werden, gilt Artikel 13c. Der Gesuchsteller kann erkennungsdienstlich behandelt werden.

Abs. 2

Wird die Einreise nicht bewilligt, so kann der Gesuchsteller vom Bundesamt vorsorglich wegweisen werden, wenn die Weiterreise in einen Drittstaat möglich, zulässig und zumutbar ist, namentlich wenn

- a. dieser Staat vertraglich für die Behandlung des Asylgesuchs zuständig ist;
- b. sich der Gesuchsteller vorher einige Zeit dort aufgehalten hat; oder
- c. dort nahe Angehörige oder andere Personen leben, zu denen der Gesuchsteller enge Beziehungen hat.

Abs. 2bis

Die vorsorgliche Wegweisung ist sofort vollstreckbar, wenn das Bundesamt nichts anderes verfügt.

Abs. 3

(unverändert)

Art. 17a Bst. b

.... Gebiet verlassen muss. Im Falle der Anordnung

Art. 19

Titel

Aufenthalt

Abs. 1

(unverändert)

Abs. 2

Der Gesuchsteller kann jedoch vorsorglich wegweisen werden, wenn die Weiterreise in einen Drittstaat möglich, zulässig und zumutbar ist, namentlich wenn

- a. dieser Staat vertraglich für die Behandlung des Asylgesuchs zuständig ist;
- b. sich der Gesuchsteller vorher einige Zeit dort aufgehalten hat; oder
- c. dort nahe Angehörige oder andere Personen leben, zu denen der Gesuchsteller enge Beziehungen hat.

Abs. 3 (neu)

Die vorsorgliche Wegweisung ist sofort vollstreckbar, wenn das Bundesamt nichts anderes verfügt.

Art. 46

Titel

Beschwerdebehörden

Abs. 1

(unverändert)

Abs. 2

Die Beschwerde gegen Verfügungen und Beschwerdeentscheide von Bundesbehörden oder letzten kantonalen Instanzen richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege. Vorbehalten bleibt Artikel 11.

Artikel 47

Titel

Aufschiebende Wirkung

Abs. 1

Für die aufschiebende Wirkung von Beschwerdeentscheiden gilt Artikel 55 VwVG; insbesondere kann das Bundesamt Be-

schwerden gegen Verfügungen im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 und 1bis in Verbindung mit Artikel 17 Absatz 1 die aufschiebende Wirkung entziehen.

Abs. 2

Ueber ein Begehren um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ist ohne Verzug zu entscheiden.

Abs. 3

(unverändert)

Propositions de la Commission de rédaction

Art. 13 d

Titre

Demande d'asile présentée à l'aéroport

Al. 1

L'article 13c est applicable aux demandes d'asile déposées auprès du service de contrôle à la frontière d'un aéroport. Les mesures nécessaires, notamment l'examen dactyloscopique, peuvent être prises pour identifier le requérant.

Al. 2

Si l'entrée n'est pas autorisée, le requérant peut être renvoyé préventivement par l'office fédéral si la poursuite de son voyage dans un Etat tiers est possible, licite et raisonnablement exigible, notamment lorsque:

- a. cet Etat est compétent pour traiter sa demande d'asile en vertu d'une convention;
- b. le requérant y a séjourné quelque temps auparavant;
- c. de proches parents ou d'autres personnes avec lesquelles le requérant a d'étroites relations y vivent.

Al. 2bis

Le renvoi préventif peut être exécuté immédiatement si l'office fédéral n'en décide pas autrement.

Al. 3

(inchangé)

Art. 17a, let. b

.... le territoire suisse. En cas de décision prévoyant

Art. 19

Titre

Séjour

Al. 1

La personne qui a déposé une demande d'asile en Suisse peut y séjourner jusqu'à la fin de la procédure, sous réserve de l'article 47.

Al. 2

Le requérant peut toutefois être renvoyé préventivement si la poursuite de son voyage dans un Etat tiers est possible, licite et raisonnablement exigible notamment lorsque:

- a. cet Etat est compétent pour traiter sa demande d'asile en vertu d'une convention;
- b. le requérant y a séjourné quelque temps auparavant;
- c. de proches parents ou d'autres personnes avec lesquelles le requérant a d'étroites relations y vivent.

Al. 3 (nouveau)

Le renvoi préventif peut être exécuté immédiatement si l'office fédéral n'en décide pas autrement.

Art. 46

Titre

Autorités de recours

Al. 1

(inchangé)

Al. 2

Les recours contre les décisions et les prononcés sur recours d'autorités fédérales et contre les décisions cantonales de dernière instance sont régis par les dispositions générales de la procédure fédérale. L'article 11 est réservé.

Art. 47

Titre

Effet suspensif

Al. 1

L'effet suspensif des prononcés sur recours est régi par l'article 55 de la loi sur la procédure administrative; l'office fédéral peut en particulier retirer l'effet suspensif des recours contre

les décisions fondées à la fois sur l'article 16, 1er alinéa et 1bis et l'article 17, 1er alinéa.

Al. 2

La demande de restitution de l'effet suspensif doit être traitée sans retard.

Al. 3

(inchangé)

M. Ducret, rapporteur: Vous avez reçu en début d'après-midi diverses propositions qui émanent de la Commission de rédaction. Cette commission s'est rendu compte, en examinant les textes il y a quelques heures à peine, que certaines dispositions prévoyant l'exécution immédiate des décisions en matière d'asile étaient en contradiction avec la disposition générale concernant l'effet suspensif des recours de l'article 47.

Les décisions de rejet d'une demande d'asile ou de non-entrée en matière sont susceptibles de recours. Toutefois, même lorsque ces recours ont un effet suspensif, le requérant ne doit pas pour autant être traité, pendant la procédure de recours, comme s'il avait déjà obtenu gain de cause. On ne peut parler d'effet suspensif que dans les cas où le recours concerne une décision restreignant le statut juridique dont le requérant bénéficiait jusque-là, en particulier les décisions de renvoi arrêtées en vertu des articles 16, premier alinéa et 17, premier alinéa. Dans les autres cas mentionnés à l'article 47 du projet, les décisions peuvent être exécutées immédiatement.

Il convient donc, selon la Commission de rédaction, de compléter en ce sens les articles 13c, 17a et 19 ainsi que de simplifier l'article 47 qui peut être formulé conformément aux dispositions générales de la procédure administrative.

S'agissant de l'article 13d, le premier alinéa comporte quelques modifications de rédaction, surtout dans le texte français. L'alinéa 2 est une formulation un peu différente du texte qui avait été adopté par notre conseil et de celui du Conseil des Etats, mais elle ne touche rien au fond. En ce qui concerne l'alinéa 2 bis, il est nouveau et il tient compte précisément des observations que je viens de vous exposer. Quant à l'alinéa 3, il demeure inchangé. A l'article 17a lettre b, il est renoncé à la référence à l'article 16. Pour l'article 19, les remarques sont identiques à celles de l'article 13, lettre d. L'article 47 se contente de se référer, pour l'effet suspensif des prononcés de recours, à l'article 55 de la loi de procédure administrative. L'article 46, lui, se réserve l'application de l'article 11. Les autres cas sont traités par la procédure administrative ordinaire.

En d'autres termes – j'admets que c'est peut-être un peu compliqué – ce sont des problèmes essentiellement juridiques qui justifient les propositions de la Commission de rédaction, mais celles-ci semblent logiques et conformes à l'esprit de la loi que nous allons voter dans quelques instants. Je ne peux donc pas me prononcer au nom de la commission, mais en mon nom personnel je vous invite à soutenir ces diverses propositions.

Mühlemann, Berichterstatter: Herr Ständerat Zimmerli hat mit seiner Redaktionskommission eine unlogische Ungenauigkeit nachgewiesen. Es handelt sich hier um die sogenannte Wegweisung. Das sind die beiden Fälle, wo ein Asylbewerber unmittelbar wegweisen werden kann. Das ist der Fall des sogenannten Nichteintretens, weil ein Asylbewerber beispielsweise seine Identität verheimlicht. Oder es ist ein Nichteingehen auf weitere Abklärungen, weil der betreffende Asylbewerber nicht glaubhaft machen kann, dass er wirklich ein Flüchtling ist.

In solchen Fällen gibt es natürlich keine Beschwerde mit aufschiebender Wirkung. Der Asylbewerber wird sofort wegweisen. Er kann seine Beschwerde zwar aus dem Ausland erheben, aber es gibt keine aufschiebende Wirkung.

Dementsprechend sind jetzt die Artikel 13 mit dem Fall Flughafen und der Artikel 19 mit der Ausweisung in einen Drittstaat, wo keinerlei Bedrohung droht, korrigiert. Dort heisst es deutlich: «Die sofortige Wegweisung ist möglich, sofern nicht das Bundesamt etwas anderes verfügt.» Es sind also noch gewisse Ausnahmen möglich. Entsprechend redaktionell ange-

passt sind auch die Artikel 46 und 47. Die Sache ist juristisch überprüft, und die Kronjuristen des Hauses sind sich einig, dass hier zu Recht eine Korrektur erfolgt ist.

Wir bitten Sie also, diesen neuen Fassungen zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

88.584

Interpellation Carobbio Kurdische Asylanten. Ausschaffungsmoratorium

Interpellanza Carobbio Asilanti curdi in Svizzera. Moratoria per il rimpatrio

Interpellation Carobbio Expulsion de réfugiés kurdes. Moratoire

Siehe Jahrgang 1988, Seite 1975 – Voir année 1988, page 1975

Diskussion – Discussion

M. Carobbio: Après cette longue discussion se rapportant à la loi sur l'asile, je me permets de revenir brièvement sur mon interpellation datant du 21 septembre 1988 et qui concerne la requête d'un moratoire pour le renvoi des demandeurs d'asile kurdes, notamment de ceux qui ont vu leur demande repoussée.

Je remercie le Conseil fédéral de sa réponse, mais je ne serais pas correct en affirmant qu'elle m'a convaincu. Je trouve en particulier que les considérations émises à propos de la situation des Kurdes de Turquie sont vraiment discutables et ne correspondent pas à la réalité.

Monsieur le Président, il y a quelques jours, vous êtes allé à Ankara et je pense que vous connaissez, comme moi et d'autres, la situation réelle qui prévaut dans cette région de la Turquie. En outre, comme moi, vous avez aussi reçu des lettres qui vous ont été adressées par les milieux de demandeurs d'asile kurdes qui vous indiquent que la torture et la mise en danger de beaucoup de leurs corréligionnaires sont des pratiques encore courantes en Turquie. Je ne citerai pas tous ces exemples, car vous les connaissez.

Il y a quelques semaines, je vous rappelle que le Parlement européen a adopté une résolution qui dénonce ces actes qui se déroulent dans la région du Kurdistan de la Turquie. La semaine dernière, M. Felber, votre collègue du gouvernement, en prenant position sur une proposition de minorité qui, entre-temps, a été transformée en postulat demandant au Conseil fédéral la présentation d'un train de mesures de manière à influencer la situation qui prévaut dans le Kurdistan de la Turquie, a largement admis que les Kurdes risquent toujours leur vie en raison de leurs revendications pour l'indépendance et l'autonomie.

Si ces faits sont vrais – et il me semble difficile de les contester – la réponse que vous avez donnée à mon interpellation ne peut pas être considérée comme satisfaisante. Comme la mesure de renvoi au sens de l'article 21 de la loi sur l'asile est prononcée seulement en tenant compte du principe du non-refoulement et uniquement dans les cas où le retour dans le pays considéré ne peut être demandé qu'avec une bonne motivation, vous devriez admettre que la situation devrait vous conduire à reconnaître le bien-fondé de ma requête visant à établir un moratoire transitoire pour les requérants d'asile kurdes qui ont vu leur demande repoussée jusqu'au moment où les pressions de notre pays ou d'autres en Europe permettraient de modifier radicalement la situation.

Elfte Sitzung – Onzième séance

Mittwoch, 20. Juni 1990, Vormittag
Mercredi 20 juin 1990, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Cavelty

90.025

Asylverfahren. Aenderung
Procédure d'asile. Modification

Siehe Seite 354 hiervoor – Voir page 354 ci-devant
 Beschluss des Nationalrates vom 18. Juni 1990
 Décision du Conseil national du 18 juin 1990

Differenzen – Divergences

Art. 15 Abs. 1
Antrag der Kommission
 (Betrifft nur den französischen Text)

Art. 15 al. 1
Proposition de la commission
 Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Wir haben noch zweieinhalb Differenzen, zwei richtige und eine formale. Die erste richtige betrifft Artikel 15 im französischen Text: Le mot «prouver», à l'article 15, ne nous semblait pas, en première lecture, correspondre entièrement à l'idée qui domine cette procédure, soit celle que le requérant ne doit pas nécessairement prouver qu'il remplit les conditions pour l'octroi de l'asile. Il suffit qu'il les rende vraisemblables.

Or, le texte présenté par le Conseil fédéral nous semblait au premier abord ne pas correspondre entièrement à cette idée. Par conséquent, nous en avons modifié le libellé. Le Conseil national est cependant revenu à la version du Conseil fédéral et, après un deuxième examen en commission, nous avons eu l'impression que le texte du Conseil fédéral correspondait bien à l'idée que le requérant n'est pas tenu à la preuve, au sens strict du terme, mais qu'il est suffisant qu'il rende vraisemblables les conditions d'asile.

Cela dit, la commission du Conseil des Etats, à l'unanimité, vous invite à adhérer à la solution du Conseil national.

Angenommen – Adopté

Art. 21
Antrag der Kommission
 Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Proposition de la commission
 Adhérer à la décision du Conseil national

Art. 21bis
Antrag der Kommission
Mehrheit
 Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Minderheit
 (Cavadini, Hunziker, Reichmuth)
 Kinderzulagen für im Ausland lebende Kinder von Gesuchstellern werden während des Asylverfahrens zurückbehalten. Sie werden ausbezahlt, wenn der Gesuchsteller als Flüchtling anerkannt wird. (Rest des Satzes streichen)

Art. 21bis
Proposition de la commission
Majorité
 Adhérer à la décision du Conseil national
Minorité
 (Cavadini, Hunziker, Reichmuth)
 Les allocations familiales pour les enfants de requérants vivant à l'étranger sont retenues pendant la durée de la procédure. Elles sont versées lorsque le requérant est reconnu comme réfugié. (Biffer le reste de la phrase)

Jagmetti, Berichterstatter: Bei Artikel 21 geht es um die Kinderzulagen. Sie sind in der Diskussion zu einem wesentlichen Teil dieser Vorlage geworden, obwohl – darin sind wir uns einig, Herr Bundespräsident – das Thema nicht das entscheidende Anliegen dieser Vorlage war. Die entscheidenden Fragen lagen anderswo. Es war mehr eine begleitende Frage. Lassen Sie mich resümieren.

Der Bundesrat und Ihre Kommission sind in der ersten Lesung davon ausgegangen, dass die Kantone für die Ausrichtung der Kinderzulagen und für die Bestimmung ihrer Höhe zuständig sind. In der ersten Lesung haben wir auch alle gewusst und betont, dass die Kantone die Kinderzulagen differenzieren können, dass sie nicht unbedingt eine Einheitslösung für alle Arbeitnehmer aufstellen müssen, sondern zum Beispiel nach dem Wohnort der Kinder unterscheiden können, dass sie aber dabei Gleiches gleich zu behandeln haben und nur Ungleiches ungleich. Das lag auch dem ominösen Bundesgerichtsentscheid als Idee zugrunde, wo eine Differenzierungsmöglichkeit durchaus offengelassen wurde, aber nur nach den Massstäben der Gleichheit.

Der Ständerat hat das Verbot der Auszahlung von Kinderzulagen während des Verfahrens über das Asylgesuch beschlossen. Der Nationalrat ist uns nicht gefolgt, sondern hat eine neue Lösung gewählt, nämlich die Auszahlung nach dem Entscheid, vorausgesetzt, dieser sei positiv.

Die ständerätliche Kommission legt nun einen Mehrheits- und einen Minderheitsantrag vor. Die Mehrheit geht auf Zustimmung zur Version des Nationalrates, die Minderheit schlägt Ihnen eine abgeänderte Fassung dieser Bestimmung vor.

Beiden Anträgen gemeinsam ist, dass der Anspruch nach Massgabe des kantonalen Rechtes besteht, auch während des Asylverfahrens, dass aber dieser Anspruch nur bedingt ist, nämlich geknüpft an die Voraussetzung des positiven Asylentscheides. Zudem wird die Auszahlung aufgeschoben bis nach diesem Entscheid. Wir haben also eine Bedingung (positiver Entscheid) und einen Aufschub bis zum Entscheid. Ob Sie der Minderheit oder der Mehrheit zustimmen, eines bleibt klar: Die ganzen übrigen Fragen bleiben kantonales Recht. Es ist den Kantonen deswegen nicht versagt, zu differenzieren und zum Beispiel Zulagen für Kinder im Ausland nach anderen Kriterien anzusetzen als in der Schweiz, sofern sie damit entsprechend unterschiedlichen Lebenssituationen Rechnung tragen.

Die Vorteile, die beiden Lösungen gemeinsam sind, sind doppelter Art. Der Bewerber hat bei dieser Regelung ein Interesse an einem kurzen Verfahren. Er hat keinerlei Interesse am Hinauszögern des Verfahrens, weil er in dieser Zeit keine Kinderzulagen erhält. Wenn das Verfahren positiv verläuft, wenn es sich um einen echten Asylbewerber handelt, erhält er rückwirkend die Kinderzulage. Der zweite Vorteil gegenüber dem Beschluss in der ersten Lesung besteht darin, dass die vom Nationalrat beschlossene Fassung (nach Mehrheits- und nach Minderheitsentscheid) den Anforderungen von Artikel 4 Bundesverfassung Rechnung trägt, indem man nach vertretbaren Kriterien differenziert. Der Asylbewerber, der mit einer Bewilligung arbeitet, erhält zwar während dieser Zeit keine Auszahlungen, er erhält aber die Kinderzulage gegebenenfalls rückwirkend ausbezahlt. Er ist also in diesem Verfahrensstadium etwas anders gestellt als der Saisonnier. Aber er ist auch in einer anderen Verfahrenssituation: Er ist nicht mit einer Bewilligung gekommen, sondern er hat hier um die Bewilligung nachgesucht. Meines Erachtens haben wir einen genügenden Grund zur Differenzierung, sofern wir uns dieser Lösung anschliessen.

Nun noch der Unterschied zwischen Mehrheit und Minderheit. Bis dahin war beiden alles gemeinsam. Der Unterschied liegt darin, dass die Mehrheit Ihnen vorschlägt, diese Kinderzulage sowohl bei der Asylgewährung wie beim Non-refoulement-Entscheid nachträglich auszubezahlen, mindestens bei zwei Begründungen des Non-refoulement-Entscheides. Non-refoulement gibt es, wenn die Rückführung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist.

Die nationalrätliche Fassung, der sich die Kommissionsmehrheit angeschlossen hat, geht davon aus, dass die Kinderzulage nachträglich ausbezahlt wird, wenn Asyl gewährt wird oder wenn ein Non-refoulement-Entscheid getroffen wird, weil die Rückführung nicht zulässig oder nicht zumutbar ist, dass aber die Unmöglichkeit der Rückreise diesen nachträglichen Kinderzulagenanspruch nicht begründet.

Die Minderheit möchte beim Non-refoulement überhaupt keine Kinderzulagen ausbezahlen, während die Mehrheit der Meinung ist, wenn das Non-refoulement wegen der Unzumutbarkeit oder Unzulässigkeit der Rückführung erfolgte, solle die Zulage doch ausbezahlt werden.

Warum? Wir sind völkerrechtlich zum Non-refoulement verpflichtet. Das ist nicht irgendeine Wohltat, das ist sogar ein Anspruch des Asylbewerbers. Wenn jemand an Leben oder Freiheit in seinem Ursprungsland gefährdet ist, dürfen wir ihn nicht zurücksenden. Dann macht er doch keinen unzulässigen Gebrauch von seinem Aufenthalt in der Schweiz. Unter diesen Gesichtspunkten schien es der Kommissionsmehrheit nicht überzeugend, in den Fällen des Non-refoulement – wo die Rückführung nicht statthaft ist, völkerrechtlich der Schweiz verboten ist, oder wo sie für die Bewerber einfach nicht zumutbar ist – auch nach Abschluss des Verfahrens keine Kinderzulagen auszuzahlen.

Ich bitte Sie also, der Kommissionsmehrheit zu folgen, dem Nationalrat zuzustimmen und diesem bedingten Anspruch mit Aufschub der Auszahlung der Kinderzulagen zuzustimmen.

M. Cavadini, porte-parole de la minorité: Les arguments ont été fournis dans le débat précédent et nous sommes parfaitement au clair les uns et les autres sur la portée de la décision que nous prendrons.

Nous vous demandons de vous rallier partiellement à la version du Conseil national parce qu'elle garantit l'égalité entre les étrangers qui résident légalement dans notre pays, c'est-à-dire entre les requérants d'asile qui ont obtenu le statut de réfugié et les autres étrangers, tels que les saisonniers, par exemple. Dans ces cas, la question de l'allocation familiale est parfaitement justifiée et nous vous proposons donc de vous rallier à la formulation du Conseil national.

Par contre, nous vous demandons de biffer le membre de phrase qui indique qu'on peut également accorder des allocations familiales à ceux qui ne peuvent pas être refoulés et qui sont néanmoins en situation illégale. Nous créons là une inégalité entre ceux qui obtiennent le statut de réfugié et ceux qui, de toute manière, ne l'obtiendraient pas.

Nous concluons cette brève intervention par trois remarques. Si on rejoint la version du Conseil national, l'effet dissuasif sur lequel nous avons insisté dans le débat précédent est perdu. Les filières existantes dont on nous a donné de nombreuses preuves ne seront pas ébranlées ou affaiblies.

D'autre part, malgré les assurances données, nous précisons que la pratique administrative n'est pas si simple qu'on veut bien le dire. Pour retenir le montant des allocations de ceux qui pourront y avoir droit au moment où ils auront acquis le statut de réfugié, les complications administratives seront fortes et nous redoutons, comme les caisses d'allocations, qu'il en résulte des complications.

Enfin, nous créons une nouvelle inégalité entre ceux qui, légitimement, peuvent prétendre au statut de réfugiés et ceux qui ne l'obtiendront pas mais ne peuvent pas être refoulés, du fait que leurs Etats sont considérés comme étant en guerre.

En conclusion, les échos suscités par nos discussions de la semaine dernière ont été significatifs et nombreux. Si l'on ne veut pas provoquer une nouvelle opposition au projet, en particulier dans notre population, si l'on ne veut pas renforcer les

oppositions à ce que nous avons tenté d'élaborer, nous devons prendre toutes précautions dont l'une consiste à revenir à la proposition de la minorité de votre commission.

M. Roth: Notre conseil avait décidé, dans un premier temps, que seuls les enfants autorisés à résider en Suisse auraient droit au versement d'allocations familiales. Nous avons bien dû assister à cette sorte de paradoxe qui consiste à poser dans le droit fédéral une interdiction d'accorder des allocations à certaines catégories de personnes, alors même que, jusqu'ici, jamais la Confédération n'avait fait usage de la faculté de faire entrer dans sa compétence le versement d'allocations familiales, si ce n'est pour l'agriculture.

On nous a expliqué à nouveau ce matin que le but de la révision consistait à réduire l'attrait économique de la Suisse et qu'il fallait s'en donner les moyens. Partant, les cantons n'avaient pas les moyens, à cause d'une jurisprudence du Tribunal fédéral interprétée à mon sens de façon bien trop schématique, de s'opposer à de tels versements, d'où la nécessité pour la Confédération de refuser ces allocations familiales lorsque le requérant a obtenu l'autorisation d'exercer une activité lucrative à titre provisoire.

Cette révision a déjà donné un sérieux tour de vis au droit d'asile. Ne pas accroître l'attractivité économique de la Suisse dans ce domaine est certes un souci que nous pouvons partager, mais cela ne nous autorise pas, pour combattre des abus, à créer une double inégalité, comme on veut à nouveau le faire aujourd'hui, à savoir celle entre les Suisses et les étrangers, et celle entre les étrangers eux-mêmes.

J'aurais souhaité que notre conseil s'en tienne à la version du Conseil fédéral. Cependant, nous sommes dans une procédure d'élimination des divergences. Le Conseil national nous renvoie une proposition de compromis constituant un minimum absolu si l'on ne veut pas renforcer les inégalités. Les allocations sont retenues pendant la durée de la procédure et ne sont versées que lorsque le requérant a obtenu le statut de réfugié ou qu'il a été admis provisoirement. Cette dernière catégorie d'étrangers demeure en Suisse pour des raisons humanitaires. Dans la mesure où ils restent chez nous, ils doivent avoir les moyens de s'assumer. Ils ont d'ailleurs un statut tout à fait analogue à celui du réfugié. Par conséquent, nous devons aussi les traiter de façon semblable, sans créer de différences inopportunes.

Je crois que nous devons garder à l'esprit que l'admission provisoire consiste à surseoir au renvoi impossible pour des motifs humanitaires ou au regard du principe du non-refoulement. C'est donc une mesure subsidiaire applicable non seulement aux requérants d'asile déboutés, mais à tout étranger. Elle dure aussi longtemps qu'existent des obstacles objectifs à l'exécution du renvoi. Pourquoi donc ces «réfugiés malgré eux» devraient-ils être moins bien traités que les réfugiés reconnus ou que d'autres étrangers admis provisoirement? Notre pays a tout de même une certaine tradition d'asile, d'accueil humanitaire. Je vous prie de ne pas lui porter ici un mauvais coup supplémentaire et de bien vouloir vous rallier, par conséquent, à la proposition de la majorité de la commission qui est d'ailleurs celle du Conseil national.

Ziegler: Die ganze Revision des Asylgesetzes, mit der wir uns zurzeit befassen, geht doch in etwa darauf hinaus, die Situation des echten Flüchtlings im Verfahren zu verbessern. Früh und rasch wollen wir die unechten von den echten Flüchtlingen trennen. Ich meine aber, die echten Flüchtlinge wollen wir auch sonst nicht benachteiligen, auch nicht bezüglich Kinderzulagen.

Die ständerätliche Lösung vom 12. Juni stellt aber meines Erachtens ganz eindeutig eine solche Benachteiligung der echten Flüchtlinge dar, eine Benachteiligung gegenüber der heutigen Situation, eine Benachteiligung auch gegenüber der Lösung, wie sie vom Bundesrat vorgeschlagen war.

Diese Benachteiligung will die Lösung des Nationalrates beseitigen. Ich meine, das ist richtig, und bitte Sie deshalb, der Lösung des Nationalrates zuzustimmen.

Bundespräsident **Koller**: Der Bundesrat wollte in seiner ursprünglichen Vorlage die Regelung der Kinderzulagen bewusst den Kantonen überlassen, gemäss der geltenden Ordnung, wonach ja, mit Ausnahme der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer, die Kantone die Kinderzulagen regeln.

Wir befinden uns heute im Differenzbereinigungsverfahren, und wir haben zur Kenntnis genommen, dass Sie der Meinung sind – offenbar vor allem unter Berücksichtigung des Faktors Zeit –, hier müsse zusammen mit diesem dringlichen neuen Bundesbeschluss auch die Frage der Kinderzulagen wenigstens in einem Aspekt geregelt werden. Dem kann der Bundesrat in diesem Stadium des Verfahrens grundsätzlich zustimmen. Nach Meinung des Bundesrates ist es aber doch sehr wichtig, welche inhaltliche Ordnung Sie hier nun treffen.

Wir haben Verständnis dafür, dass Sie im Hinblick auf die Attraktivitätsminderung unseres Landes für sogenannte unechte Flüchtlinge – Asylgesuchsteller, die wirklich nur hierher kommen, um ein besseres Leben zu finden – keine Kinderzulagen ausrichten wollen, weil das im Rahmen dieser grossen internationalen Migration die Attraktivität unseres Landes natürlich auch mit steigert.

Andererseits müssen wir uns aber doch sehr in acht nehmen, dass wir nicht das Kind mit dem Bade ausschütten; denn in Verfolgung unserer humanitären Tradition, in Verfolgung unserer humanitären Verpflichtung sollten wir politisch wirklich Verfolgte und Asylgesuchsteller, die zwar nicht Flüchtlinge im Sinne der Konvention sind, die aber gemäss der internationalen Konventionen nicht in ihr Land zurückgewiesen werden können, nicht schlechterstellen. Genau dieses Ziel verfolgt der Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission.

Demgegenüber möchte Herr Cavadini für jene Fälle, wo es um das Non refoulement bzw. die Gefahr unmenschlicher Behandlung geht, die Artikel 14a Absätze 3 und 4 aus dem Antrag gestrichen haben. Ich möchte Herrn Cavadini gegenüber betonen, dass wir bei der Formulierung sehr darauf geachtet haben, dass sich auch hier nicht Missbrauchstatbestände einschleichen können. Deshalb haben wir ganz bewusst Artikel 14 Absatz 2 Anag ausgeschlossen. Dieser regelt nämlich Fälle, in denen der Vollzug der Wegweisung technisch nicht möglich, d. h. nicht durchführbar ist.

Dabei handelt es sich sehr oft um Fälle, wo wirklich Missbrauchstatbestände vorliegen, in denen beispielsweise die Asylgesuchsteller ihre Reisepässe vernichtet oder sonst den Asylbehörden jede Auskunft über ihre Herkunft verweigert haben. Diesen Tatbestand haben wir hier aber bewusst ausgenommen und die Fälle auf Artikel 14a Absätze 3 und 4, also das Gebot des Non refoulement und das Gebot der unmenschlichen Behandlung, beschränkt. Das sind alles Tatbestände, für die die Asylgesuchsteller nichts können. Hier liegen keinerlei Missbrauchsmöglichkeiten vor, sondern hier erfüllen wir völkerrechtliche oder nationale Pflichten. Es geht hierbei wirklich um die Aufrechterhaltung unserer humanitären Tradition.

Erlauben Sie mir auch im Hinblick auf die Stimmung im Volk eine Bemerkung zum Quantitativen: Wenn wir die Statistik des letzten Jahres hervorheben, stellen wir fest, dass wir letztes Jahr eine Anerkennungsquote von etwa 5 Prozent hatten. Wir haben unter dem Titel «vorläufige Aufnahme» etwa weitere 2 bis 3 Prozent aller Asylgesuchsteller aufgenommen.

Auch unter dem Gesichtspunkt des Quantitativen, den Sie mit dieser Lösung, wie sie von der Mehrheit Ihrer Kommission und dem Nationalrat vorgeschlagen wird, gehen Sie keinerlei Risiko ein, sondern halten unsere humanitäre Tradition aufrecht und befolgen das verfassungsrechtliche Gebot der Gleichbehandlung.

Aus all diesen Gründen bin ich Ihnen sehr zu Dank verpflichtet, wenn Sie in diesem Stadium des Verfahrens dem Antrag Ihrer Kommission und des Nationalrates zustimmen.

Art. 21

Angenommen – Adopté

Art. 21bis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	22 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	14 Stimmen

Art. 13d, 17a Bst. b, 19, 46, 47

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 13d, 17a let. b, 19, 46, 47

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Jagmetti, Berichterstatter: Nachdem Sie diese beiden Differenzen ausgeräumt haben, möchte ich Sie bitten, bei der halben dritten gleich zu verfahren. Es ist eigentlich eine formelle Differenz. Bevor ich die Begründung gebe, danke ich der Redaktionskommission, die die Sache nochmals sorgfältig durchsah und zur Auffassung gelangte, dass wir eine Verbesserung einführen sollten. Nach Auffassung der Redaktionskommission und der Kommission, die sich mit der Gesetzesrevision zu befassen hatte, liegt keine materielle Aenderung vor, sondern eine formelle. Der Nationalrat hat ihr *in globo* zugestimmt, und ich möchte Sie bitten, dasselbe zu tun.

Der Bundesrat hat uns in Artikel 47 des Asylgesetzes vorgeschlagen, die Frage zu regeln, welchen Beschwerden die aufschiebende Wirkung entzogen werden kann. An und für sich ist diese Frage des Entzugs der aufschiebenden Wirkung im Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren geordnet. Mit dem Einbau einer Bestimmung ins Flüchtlingsgesetz, welchen Beschwerden man die aufschiebende Wirkung entziehen kann, war offenbar die Vorstellung verknüpft, dass den anderen Beschwerden die aufschiebende Wirkung nicht entzogen werden könne. Nun muss man sich überlegen, wo für den Betroffenen diese aufschiebende Wirkung entscheidend ist. Das ist nicht so sehr beim Asylentscheid der Fall, sondern beim Wegweisungsentscheid ist diese Frage für ihn unmittelbar von Bedeutung.

Hier wollte die Redaktionskommission klarer regeln, was sofortige Wegweisung und was Entzug der aufschiebenden Wirkung im Normalverfahren ist. Sie hat uns eine entsprechende Vorlage unterbreitet. Wir sind der Ueberzeugung, dass wir damit materiell nichts geändert, sondern nur präzisiert haben.

Ich erinnere daran, dass in zwei Fällen der Bundesrat in seiner Vorlage den sofortigen Vollzug schon vorgesehen hatte: einmal bei der Verweigerung der Einreisebewilligung am Flughafen, nicht an der Grenze, und zum anderen beim Nichteintretensentscheid. Das waren Entscheide, die auch im Artikel 47 nach der bundesrätlichen Vorlage enthalten waren. Daran soll grundsätzlich nichts geändert werden. Die entsprechenden Bestimmungen würden einfach klarer formuliert. Artikel 13d regelt eben die Einreisebewilligung am Flughafen, und Artikel 19 bestimmt die Aufenthaltsregelung mit der Frage der Wegweisung.

Das sind die Regelungen, die gegenüber der bundesrätlichen Vorlage neu formuliert worden sind, ohne dass materiell an den entsprechenden Ordnungen Grundlegendes geändert worden wäre.

Ich bitte Sie namens der Kommission, den Anträgen der Redaktionskommission, die sich die Kommission zu eigen gemacht hat, zu folgen. Der Nationalrat ist ihnen schon gefolgt. Ich bitte Sie, die Differenz im Sinne der Zustimmung zum Nationalrat zu begleichen.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

Der Nationalrat hat seinerseits noch ein Paket von fünf Postulaten geschnürt. In diesem Paket werden ebenfalls wertvolle Massnahmen gefordert. Die vorliegende Einzelbeitragsentschädigung darf also nicht allein beurteilt werden, sie ist Teil eines Gesamtpaketes.

Die Beschlüsse unseres Rates tragen dem finanzpolitischen Umfeld des Bundes Rechnung. Es gibt seit unserem klaren Beschluss, den wir letzte Woche fällten, keine neuen Erkenntnisse. Namens der Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen daher Festhalten.

Gadient: Wir sind in der Kommission mit 4 zu 2 Stimmen in der Minderheit geblieben. Der Minderheitsantrag findet sich nicht auf der Fahne, da wir erst heute früh tagten.

Es ist sicher nicht angezeigt, diese Differenz zu einer Staatsaffäre hochzustilisieren, die in Wirklichkeit keine ist. Das Festhalten an unserem Beschluss scheint mir indessen unverhältnismässig und nicht gerechtfertigt. Der Nationalrat war kompromissbereit, indem er beim Grundbeitrag unseren Vorstellungen entsprach, aber den Beitrag pro Mitglied auf 9000 Franken beliess. Da wird mit der öffentlichen Meinung argumentiert, welche die relativ grosse Erhöhung der Beiträge nicht verstehe. Ich wage zu behaupten, dass die öffentliche Meinung sehr wohl zu unterscheiden weiss und auch eine klare Regelung, die die Herkunft der Mittel, die den Fraktionen zufließenden, offenlegt, einem fragwürdig gewordenen Spendesystem vorziehen wird.

Es wird weiter gesagt, die Parteisekretäre – der Kommissionspräsident hat soeben darauf hingewiesen – hätten selber seinerzeit 7000 Franken beantragt. Das war jedoch in einem Zeitpunkt geschehen, als die Berechnungen nicht in den Einzelheiten vorlagen. Es hat sich jedoch gezeigt, dass der Deckungsgrad des effektiven Fraktionsaufwandes durch die Fraktionsbeiträge nur gerade bei 30 Prozent liegt. Das ist im übrigen in der Botschaft nachzulesen.

Ein Letztes: Wenn wir neuerdings an unserem Beschluss in diesem Punkte festhalten, wird er am 1. Juli 1990 nicht wie vorgesehen in Kraft treten können, eine unhaltbare Konsequenz, die es – da das Anliegen an sich nicht bestritten und in jeder Hinsicht ausgewiesen ist – nach meinem Dafürhalten zu vermeiden gilt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Gadient	15 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	11 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

90.025

Asylverfahren. Aenderung Procédure d'asile. Modification

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 474 hiavor – Voir page 474 ci-devant

Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel Vote sur la clause d'urgence

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Dringlichkeitsklausel	35 Stimmen (Einstimmigkeit)
---------------------------------------	--------------------------------

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht
La majorité qualifiée est acquise*

*Schluss der Sitzung um 11.15 Uhr
La séance est levée à 11 h 15*

Der Ständerat hat der Initiative am 15. März 1988 zugestimmt. Der Nationalrat hingegen lehnte es am 13. März 1989 ab, auf die Initiative einzutreten, und befürwortete die Unterstellung der Kleinkredite unter die lauterkeitsrechtlichen Anforderungen des UWG, auch wenn der Begriff infolge der Ablehnung des Konsumkredites im Obligationenrecht nicht definiert ist. Die Bedeutung der in Frage stehenden Bestimmungen ist im Bericht der Kommission des Ständerates vom 19. Februar 1988 (BBl 1988, S. 629ff.) ausführlich dargelegt.

Der Ständerat hat am 22. März 1990 an seinem Beschluss festgehalten. Unsere Kommission beschloss in der Folge mit 16 zu 2 Stimmen, am Nichteintretensbeschluss des Nationalrates festzuhalten. Stimmt der Nationalrat seiner Kommission zu, so wäre sein Entscheid gemäss Artikel 21 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) endgültig.

M. **Ledergerber** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

L'initiative parlementaire déposée au lendemain du vote final du 19 décembre 1986 sur la loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD) vise à abroger les dispositions sur les petits crédits et les contrats de petit crédit (art. 3 let. I et m et art. 4 let. d). L'auteur de l'initiative fait valoir que cette abrogation serait la suite logique du rejet, en date du 4 décembre 1986, de la loi sur le crédit à la consommation. Le Conseil des Etats a approuvé l'initiative le 15 mars 1988. Par contre, le 13 mars 1989, le Conseil national a refusé d'entrer en matière, estimant que les petits crédits devraient être soumis aux dispositions de la LCD, même si, en raison du rejet de la loi sur le crédit à la consommation, cette notion n'est pas définie dans le code des obligations. Le rapport explicatif de la commission du Conseil des Etats daté du 19 février 1988 (FF 1988 II 617 ss) souligne l'importance des dispositions concernées.

Le 22 mars 1990, le Conseil des Etats a maintenu sa décision. Par la suite, la commission du Conseil national s'est ralliée par 16 voix contre 2, à la décision de non-entrée en matière de la Chambre du peuple. Si le Conseil national approuve le point de vue de sa commission, sa décision serait définitive, conformément à l'article 21 1er alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11).

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, am Nichteintretensbeschluss festzuhalten.

Proposition de la commission

La commission propose de maintenir la décision de non-entrée en matière.

Angenommen – Adopté

Le président: Le conseil ayant tacitement décidé de ne pas entrer en matière, ce projet est classé en vertu de l'article 21 de la loi sur les rapports entre les conseils.

Abgeschrieben – Classé

90.025

Asylverfahren. Aenderung Procédure d'asile. Modification

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1060 hiavor – Voir page 1060 ci-devant

Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel Vote sur la clause d'urgence

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Dringlichkeitsklausel	148 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise

90.015

Entwicklungszusammenarbeit. Wirtschaftspolitische Massnahmen Coopération au développement. Mesures de politique économique

Botschaft und Beschlussentwurf vom 21. Februar 1990 (BBl I, 1649)
Message et projet d'arrêté du 21 février 1990 (FF I, 1565)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Oehler, Berichterstatter: Als der Bundesrat am 21. Februar dieses Jahres vier Botschaften veröffentlichte, stellte er uns ein Programm über die entwicklungspolitische Zusammenarbeit und unser Verhältnis mit den notleidenden Staaten und Völkern über die nächsten vier Jahre vor. Ebenso übermittelte er uns seine Vorstellungen über die Neugestaltung der Exportrisikogarantie ERG. Von den vier veröffentlichten Botschaften und den dazu gehörenden Anträgen behandeln wir heute zwei, nämlich die Probleme der Weiterführung der Finanzierung von wirtschaftspolitischen und handelspolitischen Massnahmen – einschliesslich Entschuldungsmassnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit – sowie eine Vereinbarung über die rechtliche Stellung der Internationalen Finanz-Corporation in der Schweiz. Der Bundesrat schlägt uns vor, über Wirtschaft und handelspolitische Massnahmen die Reformbemühungen und Eigenanstrengungen unserer Partnerländer auf fünf verschiedenen Ebenen zu unterstützen:

1. Der Ausbau der wirtschaftlichen Infrastruktur wird über Mischfinanzierungen im Betrag von 290 Millionen Franken gefördert. Mit Beiträgen aus diesem Posten werden auch produktive Investitionen gefördert, welche die wirtschaftliche Basis der Entwicklungsländer verbessern können.
2. Mit Zahlungsbilanzhilfen im Betrage von 200 Millionen Franken sollen makroökonomische Reformen unterstützt werden. Das heisst, dass durch die Finanzierung der Einführung lebenswichtiger Güter, Rohmaterialien und Ersatzteile die Ver-

89.049

Antarktis-Vertrag
Traité sur l'Antarctique

Siehe Seite 525 hiervor – Voir page 525 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 22. Juni 1990
Décision du Conseil national du 22 juin 1990

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 39 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 40 Stimmen
(Einstimmigkeit)

C. Bundesbeschluss über die Genehmigung einer Aenderung der Verordnung über die Zuweisung der Aemter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei
C. Arrêté fédéral relatif à l'approbation d'une modification de l'ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 40 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

89.242

Parlamentarische Initiative
(Kommission des Nationalrates)
Beiträge an die Fraktionen
der Bundesversammlung
Initiative parlementaire
(Commission du Conseil national)
Contributions aux groupes politiques
de l'Assemblée fédérale

Siehe Seite 540 hiervor – Voir page 540 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 22. Juni 1990
Décision du Conseil national du 22 juin 1990

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 35 Stimmen
Dagegen 3 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

90.221

Parlamentarische Initiative
(Geschäftsprüfungskommissionen)
Verwaltungskontrolle
Initiative parlementaire
(Commissions de gestion)
Contrôle de l'administration

Siehe Seite 268 hiervor – Voir page 268 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 7. Juni 1990
Décision du Conseil national du 7 juin 1990

A. Geschäftsverkehrsgesetz
A. Loi sur les rapports entre les conseils

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 39 Stimmen
Dagegen 1 Stimme

B. Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste
B. Arrêté fédéral sur les services du Parlement

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 40 Stimmen
(Einstimmigkeit)

C. Bundesbeschluss über die Genehmigung einer Aenderung der Verordnung über die Zuweisung der Aemter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei
C. Arrêté fédéral relatif à l'approbation d'une modification de l'ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 39 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

90.025

Asylverfahren. Aenderung
Procédure d'asile. Modification

Siehe Seite 541 hiervor – Voir page 541 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 22. Juni 1990
Décision du Conseil national du 22 juin 1990

A. Bundesbeschluss über das Asylverfahren
A. Arrêté fédéral sur la procédure d'asile

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 39 Stimmen
(Einstimmigkeit)

B. Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge
B. Loi fédérale instituant un Office fédéral pour les réfugiés

Präsident: Damit haben wir die Geschäfte der jetzigen Session abgeschlossen. Wir haben eine strenge, aber fruchtbare Session gehabt. Bevor ich die Session schliesse, möchte ich die Verdienste des Sekretärs unserer Finanzkommissionen, Herrn Fritz Bucher, würdigen, der uns Ende Juli verlässt, um vorzeitig in Pension zu gehen.

90.025

Asylverfahren. Aenderung Procédure d'asile. Modification

Siehe Seite 1179 hiavor – Voir page 1179 ci-devant
Beschluss des Ständerates vom 21. Juni 1990
Décision du Conseil des Etats du 21 juin 1990

Frau **Fankhauser**: Ich sehe mich zu einer persönlichen Erklärung genötigt, weil sich ein eindeutiger Hinweis ergeben hat, dass das Parlament bei der Beratung eines wichtigen Artikels des Bundesbeschlusses über das Asylverfahren von der Verwaltung irreführt wurde. Es handelt sich um Artikel 14, Erhebungen in der Empfangsstelle. Meine jetzige Erklärung soll in die Gesetzesmaterialien Eingang finden. Bekanntlich findet in den Empfangsstellen eine erste, kurze und summarische Befragung der Asylbewerber statt. Dabei geht es nach dem alten und neuen Wortlaut des Asylgesetzes hauptsächlich um eine Erhebung der Personalien, nicht jedoch um den asylerblichen Sachverhalt. Weil diese Befragung für den Asylentscheid keine Rolle spielen soll, kann auf Verfahrensgarantien wie zum Beispiel die Anwesenheit eines Hilfswerksvertreters verzichtet werden. Von unserer Seite bestanden Befürchtungen, dass diese summarische Befragung dennoch zur negativen Begründung von Asylgesuchen benutzt werden könnte, indem zum Beispiel auf die Unglaubwürdigkeit eines Asylbewerbers geschlossen würde, weil seine Aussagen in dieser Befragung und in den späteren Hauptbefragungen nicht genau übereinstimmen. Wir verlangten in der Kommission des Nationalrats eine Klarstellung der Verwaltung. Herr Arbenz hat geantwortet: «Ich möchte klarstellen, dass keine Befragung zu den Asylgründen stattfindet!»

Und später: «Es ist klarzustellen, dass es sich nicht um eine Befragung nach den Asylgründen handelt.»

In der uns nach der Asylgesetzberatung zugestellten, vom DFW herausgegebenen Zeitschrift «Asylon» ist aber folgender Auszug aus einem Asylentscheid zu lesen: «Das in der Empfangsstelle aufgenommene Kurzprotokoll kann bei der Beurteilung eines Asylgesuches beigezogen werden. Unstimmigkeiten zwischen diesem Protokoll und den späteren Aussagen des Gesuchstellers können durchaus als Hinweise auf Unglaubwürdigkeit gewertet werden.»

Ganz offensichtlich besteht ein Widerspruch zwischen der Praxis der Asylbehörden und der Auslegung des Gesetzes gegenüber dem Parlament. Ich betone: Wir haben uns aufgrund der Erklärung der Verwaltung in der Kommission für die Formulierung des Artikels 14 entschieden.

Hess Peter: Die Erklärung von Frau Fankhauser zu den Materialien kann ich so nicht stehenlassen. In der Beratung habe ich als Fraktionssprecher zum Ausdruck gebracht, dass wir es begrüßen, wenn die Empfangsstellen infrastrukturell dahingehend ausgeweitet werden können, dass inskünftig die Vertreter des Bundes, dann auch die Hilfswerke usw. anwesend sind. Dann könnte man dazu übergehen – wie dies teilweise in der Praxis offenbar schon der Fall ist –, solche direkte Befragungen vorzunehmen. Das war auch in der Kommission so bekannt. Es kann daher nicht angehen, dass man das bei der Schlussabstimmung in einer einseitigen Erklärung wieder in Frage stellen will. Es geht nicht darum, dass man in einer Empfangsstelle, wo die nötigen Voraussetzungen nicht geschaffen sind, solche definitiven Entscheidungen fällt. Aber es ist die Möglichkeit zu schaffen, dass die Empfangsstellen ausgebaut werden und dass dann allenfalls schon Nichteintretensentscheide und sogenannte klare Entscheide gefällt werden können.

Frau **Fankhauser**: Ich sehe nicht unbedingt einen Widerspruch zwischen den Ausführungen von Herrn Hess Peter und meinen Ausführungen. Ich behaupte nach wie vor: Meine juristisch abgestützten Ausführungen gehören in die Gesetzesmaterialien.

A. Bundesbeschluss über das Asylverfahren A. Arrêté fédéral sur la procédure d'asile

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	140 Stimmen
Dagegen	2 Stimmen

B. Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge B. Loi fédérale portant création d'un Office fédéral pour les réfugiés

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	139 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

C. Bundesbeschluss über die Genehmigung einer Aenderung der Verordnung über die Zuweisung der Aemter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei C. Arrêté fédéral relatif à l'approbation d'une modification de l'ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	145 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

90.221

Parlamentarische Initiative (Geschäftsprüfungskommissionen) Verwaltungskontrolle Initiative parlementaire (Commissions de gestion) Contrôle de l'administration

Siehe Seite 891 hiavor – Voir page 891 ci-devant
Beschluss des Ständerates vom 22. Juni 1990
Décision du Conseil des Etats du 22 juin 1990

A. Geschäftsverkehrsgesetz A. Loi sur les rapports entre les conseils

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	147 Stimmen (Einstimmigkeit)
---------------------------------	---------------------------------

B. Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste B. Arrêté fédéral sur les services du Parlement

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	155 Stimmen (Einstimmigkeit)
------------------------------------	---------------------------------