

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Dokumentationszentrale

3003 Bern

Tel. 031 322 97 44

Fax 031 322 82 97

# Verhandlungen

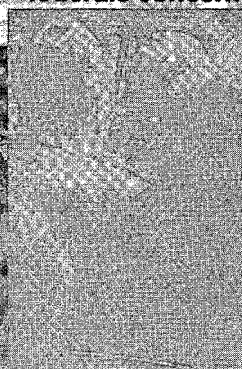
# Délibérations

# Deliberazioni

**Totalrevision des Asylgesetzes sowie Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer**

**Révision totale de la loi sur l'asile ainsi que la modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers**

**Revisione totale della legge sull'asilo nonché alla modificazione della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri**



**Verantwortlich für diese Ausgabe:**

Parlamentsdienste  
Dokumentationszentrale  
Ernst Frischknecht  
Tel. 031 / 322 97 31

**Responsable de cette édition:**

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

**Bezug durch:**

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

**S'obtient aux:**

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

## Inhaltsverzeichnis / Table des matières

Seite - Page

1.	Übersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations		I
2.	Rednerlisten - Listes des orateurs		III
3.	Zusammenfassung der Verhandlungen Condensé des délibérations		VII XI
4.	Verhandlungen der Räte - Débats dans les conseils		
	Nationalrat - Conseil national	04.06.1997	1
		05.06.1997	21
		16.06.1997	26
		17.06.1997	60
	Ständerat - Conseil des Etats	10.12.1997	98
		11.12.1997	107
		18.12.1997	121
		19.12.1997	151
	Nationalrat - Conseil national	10.03.1998	152
		11.03.1998	158
		12.03.1998	188
	Ständerat - Conseil des Etats	30.04.1998	190
	Nationalrat - Conseil national	10.06.1998	204
	Ständerat - Conseil des Etats	17.06.1997	220
	Nationalrat - Conseil national	25.06.1997	230
	Ständerat - Conseil des Etats	25.06.1997	232
	Schlussabstimmungen/Votations finales		
	Nationalrat - Conseil national	26.06.1998	234
	Ständerat - Conseil des Etats	26.06.1998	235

## 1. Uebersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations

### × 193/95.088 n Asylgesetz und ANAG. Änderung

Botschaft und Gesetzesentwürfe vom 4. Dezember 1995 zur Totalrevision des Asylgesetzes und zur Aenderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (BBl 1996 II, 1)

NR/SR *Staatspolitische Kommission*

#### 1. Asylgesetz (AsylG)

17.06.1997 Nationalrat. Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.  
 19.12.1997 Ständerat. Abweichend.  
 11.03.1998 Nationalrat. Abweichend.  
 30.04.1998 Ständerat. Abweichend.  
 10.06.1998 Nationalrat. Abweichend.  
 17.06.1998 Ständerat. Abweichend.  
 25.06.1998 Nationalrat. Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.  
 25.06.1998 Ständerat. Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.  
 26.06.1998 Nationalrat. Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.  
 26.06.1998 Ständerat. Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.  
 Bundesblatt 1998 3525; Ablauf der Referendumsfrist: 15. Oktober 1998

#### 2. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

17.06.1997 Nationalrat. Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.  
 19.12.1997 Ständerat. Abweichend.  
 12.03.1998 Nationalrat. Abweichend.  
 30.04.1998 Ständerat. Abweichend.  
 10.06.1998 Nationalrat. Abweichend.  
 17.06.1998 Ständerat. Abweichend.  
 25.06.1998 Nationalrat. Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.  
 25.06.1998 Ständerat. Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.  
 26.06.1998 Nationalrat. Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.  
 26.06.1998 Ständerat. Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.  
 Bundesblatt 1998 3563; Ablauf der Referendumsfrist: 15. Oktober 1998

### × 193/95.088 n Loi sur l'asile et LSEE. Modification

Message du 4 décembre 1995 sur la révision intégrale de la loi sur l'asile et sur la modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (FF 1996 II, 1)

CNCE *Commission des Institutions politiques*

#### 1. Loi sur l'asile (LA)

17.06.1997 Conseil national. Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.  
 19.12.1997 Conseil des Etats. Divergences.  
 11.03.1998 Conseil national. Divergences.  
 30.04.1998 Conseil des Etats. Divergences.  
 10.06.1998 Conseil national. Divergences.  
 17.06.1998 Conseil des Etats. Divergences.  
 25.06.1998 Conseil national. Décision conforme à la proposition de la conférence de conciliation.  
 25.06.1998 Conseil des Etats. Décision conforme à la proposition de la conférence de conciliation.  
 26.06.1998 Conseil national. La loi est adoptée en votation finale.  
 26.06.1998 Conseil des Etats. La loi est adoptée en votation finale.  
 Feuille fédérale 1998 3109; délai référendaire: 15 octobre 1998

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

17.06.1997 Conseil national. Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.  
 19.12.1997 Conseil des Etats. Divergences.  
 12.03.1998 Conseil national. Divergences.  
 30.04.1998 Conseil des Etats. Divergences.  
 10.06.1998 Conseil national. Divergences.  
 17.06.1998 Conseil des Etats. Divergences.  
 25.06.1998 Conseil national. Décision conforme à la proposition de la conférence de conciliation.  
 25.06.1998 Conseil des Etats. Décision conforme à la proposition de la conférence de conciliation.  
 26.06.1998 Conseil national. La loi est adoptée en votation finale.  
 26.06.1998 Conseil des Etats. La loi est adoptée en votation finale.  
 Feuille fédérale 1998 3146; délai référendaire: 15 octobre 1998

## 2. Rednerliste - Liste des orateurs

Nationalrat - Conseil national

<b>Bäumlin Ursula (S, BE)</b>	8, 31, 90, 155, 185, 186, 210, 217, 219
<b>Bühlmann Cécile (G, LU)</b>	6, 17, 30, 31, 56, 65, 70, 71, 84, 93, 95, 153, 156, 162, 163, 171, 205, 209, 215, 234
<b>Caccla Fulvio (C, TI)</b>	69, 95, 183, 215
<b>Cavadini Adriano (R, TI)</b>	85
<b>Chiffelle Pierre (S, VD)</b>	206
<b>Comby Bernard (R, VS)</b>	58, 70
<b>de Dardel Jean-Nils (S, GE)</b>	4, 26, 29, 33, 37, 42, 44, 57, 63, 160, 161, 165, 174, 180, 212, 205, 234
<b>David Eugen (C, SG)</b>	22, 39, 156, 159, 164, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 216, 218, 230
<b>Dettling Toni (R, SZ)</b>	54, 64, 155
<b>Dormann Rosmarie (C, LU)</b>	63
<b>Dreher Michael (F, ZH)</b>	167
<b>Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur</b>	2, 14, 19, 27, 43, 53, 56, 59, 66, 72, 81, 88, 154, 158, 160, 162, 169, 175, 178, 181, 183, 204, 205, 206, 208, 211, 216, 230
<b>Engler Rolf (C, AI)</b>	10, 31, 48, 70, 79, 93
<b>Fankhauser Angeline (S, BL), Berichterstatterin</b>	2, 14, 21, 23, 34, 39, 49, 54, 57, 75, 79, 86, 91, 96, 154, 158, 159, 160, 162, 169, 174, 177, 179, 186, 188, 212
<b>Fehr Hans (V, ZH)</b>	10, 19, 23, 37, 46, 49, 57, 72, 77, 80, 84, 88, 152, 154, 155, 161
<b>von Felten Margrith (G, BS)</b>	18, 22, 26, 30, 43, 52, 54, 74, 88, 210
<b>Fischer-Hägglingen Theo (V, AG)</b>	8, 16, 17, 47, 52, 81, 94, 95, 96, 182, 188, 214
<b>Fritschi Oscar (R, ZH)</b>	22, 38, 48, 65, 161, 166, 173, 176, 234
<b>Gonseth Ruth (G, BL)</b>	33
<b>Grendelmeier Verena (U, ZH)</b>	17
<b>Grobet Christian (S, GE)</b>	81
<b>Gross Andreas (S, ZH)</b>	7, 8, 39, 41, 208, 209
<b>Günter Paul (S, BE)</b>	64
<b>Hasler Ernst (V, AG)</b>	31, 165, 181
<b>Heberlein Trix (R, ZH)</b>	5, 62, 68, 71, 75, 93
<b>Hollenstein Pia (G, SG)</b>	18
<b>Hubmann Vreni (S, ZH)</b>	47, 69, 70, 78, 80, 84, 85, 95, 176, 177, 179
<b>Keller Rudolf (D, BL)</b>	11, 215

<b>Koller Arnold, Bundesrat</b>	15, 19, 24, 27, 34, 40, 41, 44, 50, 51, 53, 54, 56, 57, 59, 66, 72, 75, 79, 81, 86, 89, 90, 94, 96, 154, 158, 160, 163, 169, 171, 172, 174, 175, 177, 178, 180, 181, 184, 186, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 213, 216, 218, 219
<b>Ledergerber Elmar (S,ZH)</b>	92
<b>Leu Josef (C, LU)</b>	18, 26, 153, 160, 162, 168, 235
<b>Leuba Jean-François (L,VD)</b>	10, 11, 14, 32, 49, 53, 71, 93, 153, 154, 162, 167, 168, 177, 207, 234
<b>Loeb François (R, BE)</b>	213
<b>Maspoll Flavio (D, TI)</b>	12, 168
<b>Roth Maria (S, GE)</b>	78
<b>Ruffy Victor (S, VD)</b>	11
<b>Scherrer Jürg (F, BE)</b>	173
<b>Schlüer Ulrich (V, ZH)</b>	170
<b>Schmid Samuel (V, BE)</b>	173, 217
<b>Steffen Hans (D, ZH)</b>	3
<b>Stelnemann Walter (F, SG)</b>	12, 38, 43, 47, 49, 57, 77
<b>Strahm Rudolf (S, BE)</b>	182
<b>Thanel Anita (S, ZH)</b>	85, 153
<b>Vermot Ruth-Gaby (S, BE)</b>	173, 176, 179
<b>Vetterli Werner (V, ZH)</b>	185
<b>Vollmer Peter (S, BE)</b>	4, 23, 47, 51, 62, 74, 96, 164, 168, 172, 183, 184, 185, 214
<b>Zapfl Rosmarie (C, ZH)</b>	32
<b>Zwygart Otto (U, BE)</b>	9, 10, 38, 46, 72, 156, 166, 206

## Ständerat - Conseil des Etats

<b>Aeby Pierre (S, FR)</b>	101, 110, 116, 119, 122, 123, 124, 125, 135, 195, 196, 197, 201
<b>Brändli Christoffel (V, GR)</b>	117, 118, 119, 120, 122, 146, 147
<b>Brunner Christiane (S, GE)</b>	114, 133, 134, 135, 198, 199
<b>Büttiker Rolf (R, SO)</b>	103, 126, 136
<b>Delalay Edouard (C, VS)</b>	110
<b>Forster Erika (R, SG)</b>	100, 139
<b>Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter</b>	98, 109, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 123, 124, 125, 126, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 232
<b>Gentil Pierre-Alain (S, JU)</b>	194
<b>Koller Arnold, Bundesrat</b>	107, 109, 110, 112, 113, 115, 116, 118, 119, 123, 125, 127, 129, 130, 131, 132, 134, 135, 136, 137, 138, 140, 142, 144, 146, 147, 149, 190, 193, 194, 196, 197, 198, 202, 203, 221, 223, 226, 227, 228
<b>Maissen Theo (C, GR)</b>	140
<b>Plattner Gian-Reto (S, BS)</b>	134, 138, 142
<b>Reimann Maximilian (V, AG)</b>	102, 118, 119, 125, 137, 202
<b>Rhinow René (R, BL)</b>	101, 118, 123, 132, 139, 140
<b>Rochat Eric (L, VD)</b>	105, 111, 112, 192, 193, 220, 225
<b>Schlesser Fritz (R, GL)</b>	130, 131
<b>Schmid Carlo (C, AI)</b>	123, 140, 146
<b>Seller Bernhard (V, SH)</b>	128, 130, 148
<b>Simmen Rosmarie (C, SO)</b>	104, 115
<b>Spoerry Vreni (R, ZH)</b>	201
<b>Uhlmann Hans (V, TG)</b>	130, 196
<b>Wicki Franz (C, LU)</b>	120, 197, 201, 222, 227

## 95.088      **Asylgesetz und ANAG. Änderung** **Loi sur l'asile et LSEE. Modification**

Botschaft: 04.12.1995 (BBl 1996 II, 1 / FF 1996 II, 1)

### **Ausgangslage**

Das am 1. Januar 1981 in Kraft getretene Asylgesetz ist bereits viermal einer Teilrevision unterzogen worden. Die umfassendste Revision fand ihren Abschluss am 22. Juni 1990, als der dringliche Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) in Kraft trat. Durch den AVB wurde das Asylverfahrensrecht in umfassender Weise neu gestaltet, indem einerseits Bestimmungen, die eine Beschleunigung des erstinstanzlichen Asylverfahrens ermöglichen sollten, und andererseits die Einsetzung einer unabhängigen Rekursinstanz eingeführt wurden. Diese Neuerungen haben sich bewährt und sollten daher nach Ablauf ihrer Befristung ins ordentliche Recht übernommen werden.

Bei den Vorarbeiten für die Überführung des AVB ins ordentliche Recht zeigte sich, dass zusätzlich für neue Bereiche, wie etwa diejenigen der Gewaltflüchtlinge, der Fürsorge oder des Datenschutzes, Lösungen zu erarbeiten sind. Der vorliegende Entwurf präsentiert sich daher in Form eines totalrevidierten Asylgesetzes, das neu in elf Kapitel gegliedert ist, sowie diverser Ergänzungen im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG).

Die ersten drei Kapitel des Asylgesetzes übernehmen weitgehend geltendes Recht. Sie enthalten die Definitionen und Grundsätze, die Bestimmungen betreffend das Asylverfahren von der Stellung des Asylgesuches bis zum Vollzug der Wegweisung nach negativem Ausgang eines Verfahrens sowie die Voraussetzungen zur Asylgewährung und die Rechtsstellung der anerkannten Flüchtlinge. Inhaltlich neu ist die Regelung der sogenannten Härtefälle. Es wird in Zukunft dem Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) beziehungsweise der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK) obliegen zu entscheiden, ob bei der asylsuchenden Person eine schwerwiegende persönliche Notlage vorliegt und eine vorläufige Aufnahme angeordnet werden kann, wenn vier Jahre nach Einreichung des Asylgesuches noch kein rechtskräftiger Entscheid ergangen ist. den Kantonen kommt diesbezüglich ein Antrags- und Beschwerderecht zu.

Gewissermassen als Kernstück der Vorlage regelt das 4. Kapitel die Gewährung vorübergehenden Schutzes und die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen. Der Bundesrat kommt damit dem Auftrag einer Motion der Staatspolitischen Kommission des Ständerates nach, die eine gesetzliche Regelung für die sogenannten Gewaltflüchtlinge gefordert hat. Das Konzept der hier vorgeschlagenen Regelung basiert insbesondere auf drei Elementen: 1. Der Bundesrat trifft den Grundsatzentscheid, ob und wie vielen Personen vorübergehender Schutz gewährt wird. 2. Bei der Aufnahme Schutzbedürftiger in der Schweiz steht nicht ihr dauernder Aufenthalt im Vordergrund, sondern die Rückkehr in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat, sobald sich die Möglichkeit dafür bietet. 3. Das Verfahren wird so gestaltet, dass — im Gegensatz zur heutigen Lösung bei der gruppenweisen vorläufigen Aufnahme (Art. 14a Abs. 5 ANAG bisher) — die Asylbehörden von der Durchführung eines aufwendigen Individualverfahrens entlastet werden.

Der Fürsorgebereich wird neu in zwei Kapitel gefasst, wobei das eine Kapitel die fürsorgerechtlichen, das andere die finanz- und subventionsrechtlichen Bestimmungen enthält (5. und 6. Kapitel). Zwei Aspekte sind hier hervorzuheben. Zum einen wird mit der Vorlage die Rechtsgrundlage dafür geschaffen, dass der Bund die finanziellen Aufwendungen auch für Flüchtlinge in pauschaler Form abgelden kann; zum andern wird aus vorwiegend verwaltungsorganisatorischen Gründen die Fürsorgezuständigkeit für Flüchtlinge generell den Kantonen zugewiesen. Damit entfällt für die anerkannten Hilfswerke ihre bisherige Aufgabe, die Flüchtlinge bis zum Erhalt der Niederlassungsbewilligung zu betreuen. Die Hilfswerke behalten aber ihre privilegierte Stellung gegenüber den Bundesbehörden; ihre Tätigkeit im Asylverfahren und im Bereich von Integrations- (Art. 54 Abs. 2 AsylG neu) und Rückkehrprojekten (Art. 88 AsylG neu) wird nicht tangiert. Dieser Systemwechsel wird grundsätzlich auch von den Kantonen befürwortet.

Ein ebenfalls völlig neues Kapitel betrifft den Datenschutz (7. Kapitel). Die relativ umfangreiche Regelung ist eine Folge des am 1. Juli 1993 in Kraft getretenen Datenschutzgesetzes. Mit ihr werden die rechtlichen Grundlagen für die Führung elektronischer Register geschaffen sowie die Grundsätze für den Datenaustausch festgehalten.

Die restlichen vier Kapitel beschlagen der Rechtsschutz, die internationale Zusammenarbeit und die beratende Kommission sowie die Straf- und Schlussbestimmungen. Die Strafbestimmungen werden aus dem zeitlich befristeten Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994 über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich übernommen.



Die Änderungen des ANAG beschränken sich auf die im Rahmen des AVB beschlossenen und nun ins ordentliche recht zu überführenden Bestimmungen über die vorläufige Aufnahme und auf die Einfügung von Datenschutz- sowie neuer Einzelbestimmungen. Die gesetzliche Verankerung des Datenschutzes ist auch im Ausländerrecht Folge des bereits erwähnten Datenschutzgesetzes. Zu erwähnen ist ferner, dass die seit Jahrzehnten bestehende Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) im Gesetz verankert wird. Gleichzeitig soll eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die es dem Bund erlaubt, Integrationsprojekte zugunsten von Ausländerinnen und Ausländern mitzufinanzieren.

### Verhandlungen

NR	17.06.1997	AB 986, 1037, 1211, 1245
SR	18.12.1997	AB 1184, 1193, 1337, 1367
NR	10.-12.03.1998	AB 508, 514, 521, 549
SR	30.04.1998	AB 525
NR	10.06.1998	AB 1080, 1088
SR	17.06.1998	AB 670
NR	25.06.1998	AB 1431
SR	25.06.1998	AB 820
NR / SR	26.06.1998	Schlussabstimmungen (114:59 bzw. 173:7 / 36:5 bzw. 41:0)

Der **Nationalrat** trat mit grossem Mehr auf die Vorlage ein. Drei Rückweisungsanträge wurden abgelehnt: die demokratische Fraktion wollte den Bundesrat beauftragen, Forderungen der für ungültig erklärten SD-Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" in die Revision aufzunehmen; die SP-Vertreter de Dardel (GE) und Vollmer (BE) wollten die Revision auf die Übernahme der auslaufenden Bundesbeschlüsse, die Anpassung der Datenschutzvorschriften und die Integrationspolitik beschränken beziehungsweise die einzelnen Teile separat behandeln. Schon die Eintretensdebatte machte deutlich, dass es in der Asylpolitik keinen Konsens mehr gibt. Die Linke möchte den Asylbegriff ausdehnen, die Rechte will ihn weitgehend beschränken.

In den rund 16stündigen Beratungen, die sich auf vier Tage verteilten, wurden 60 Einzelanträge behandelt. Es ergaben sich erbitterte Auseinandersetzungen um Begriffe, um die Rechtsstellung der Asylsuchenden und um die zahlreichen Einzelheiten der Verfahren. Bei Artikel 3 (Flüchtlingsbegriff) und sodann auch im weiteren Verlauf der Debatte lehnte der Rat die Aufnahme von frauenspezifischen Fluchtgründen ab. In Artikel 4 hingegen wurde auf Antrag der Kommissionsmehrheit der neue Status der Gewaltflüchtlinge erweitert, indem der Schutz auch "in Situationen allgemeiner Gewalt oder systematischer und schwerer Verletzung der Menschenrechte" gewährt werden kann.

Vertreter der SVP versuchten ohne Erfolg, Forderungen der Asylinitiative einzubauen, die das Volk im Dezember knapp abgelehnt hatte. Hasler Ernst (V, AG) verlangte, dass das Vorweisen eines Ausweispapiers Voraussetzung für die Zulassung zum Verfahren sei. Fehr Hans (V, ZH) forderte, dass auf Asylgesuche illegal eingereister Flüchtlinge nicht mehr eingetreten werde. Fischer Theo (V, AG) wollte das Arbeitsverbot von drei auf sechs Monate ausdehnen.

Bei Artikel 21 und 22 erweiterte der Rat das Verfahren am Flughafen: Asylsuchende, die ihr Gesuch am Flughafen stellen und ihn bis zum Vorliegen eines Entscheides, längstens aber für 15 Tage, nicht verlassen dürfen, können diesen Freiheitsentzug richterlich überprüfen lassen. Damit wird eine Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention vermieden.

Beim Konzept des vorübergehenden Schutzes folgte der Rat dem Bundesrat beziehungsweise der Kommission. Danach wird auf Asylgesuche dieser Menschen nicht eingetreten, wenn die Gesuche nach der Aufhebung des vorübergehenden Schutzes gestellt werden.

Der Rat genehmigte im weiteren die umstrittene Kantonalisierung der Zuständigkeit bei der Betreuung von Flüchtlingen (Artikel 76). Einem Integrationsartikel (Artikel 25a Anag), der finanzielle Beiträge an die Integration von Ausländern vorsah, wurde, was den Inhalt betraf, zugestimmt; der Artikel scheiterte aber sodann an der Ausgabenbremse.

In der Gesamtabstimmung verabschiedete der Rat das neue Gesetz mit 73 zu 60 Stimmen.

Die Debatten im **Ständerat** brachten Korrekturen, die in Pressekommentaren als notwendig, pragmatisch und besonnen dargestellt wurden. Die vorberatende Kommission liess sich von zwei Grundsätzen leiten: 1. Wahrung des humanitären Asylrechts und des hohen Standards im Verfahren und in der Aufnahme für echte Flüchtlinge; 2. Einführung von griffigen Massnahmen gegen den illegalen Aufenthalt in der Schweiz, wo dies zweckmässig und erfolgversprechend ist. In den

Kernbereichen konnte Kommissionspräsident Frick Bruno (C, SZ) einstimmig verabschiedete Vorschläge der SPK präsentieren.

In Artikel 3 wurde festgehalten, dass "frauenspezifischen Fluchtgründen" Rechnung zu tragen sei. Gewissermassen ein "Gegengeschäft" zu diesem Punkt bildeten Bestimmungen für ein härteres Vorgehen gegen illegal in die Schweiz eingereiste Asylsuchende. Nach einer längeren Diskussion um einen Antrag Brändli (V, GR) zum Problem der Asylbewerber, die ihre Identität nicht nachweisen können (oder wollen), einigte sich der Rat mit grosser Mehrheit auf einen neuen Kommissionsantrag, der vorsieht, dass auf ein Gesuch dennoch einzutreten sei, "wenn Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen" (Artikel 31). In Artikel 31a beschloss der Rat die folgende Bestimmung: "Auf ein Gesuch wird in der Regel nicht eingetreten, wenn sich die asylsuchende Person illegal in der Schweiz aufhält und ihr die Einreichung des Gesuches früher zumutbar gewesen wäre."

Für die sogenannten Schutzbedürftigen, mit deren vorübergehenden Aufnahme das Asylverfahren entlastet werden soll, soll in offensichtlichen Fällen von zusätzlicher, individueller Verfolgung das Asylverfahren geöffnet werden. Dazu sollen die Schutzbedürftigen bei der Einreise befragt werden. Nach fünf Jahren soll in jedem Fall ein Anspruch auf ein Asylverfahren bestehen.

Der Rat genehmigte auch die Kantonalisierung der Fürsorge sowie, entgegen dem Beschluss des Nationalrates, den Integrationsartikel.

Die Ergänzung, die der Nationalrat in Artikel 4 beschlossen hatte, wurde vom Ständerat mit 32 zu 3 Stimmen abgelehnt. Abgelehnt wurden ferner auch zahlreiche Einzel- und Minderheitsanträge, so ein Antrag Aeby (S, FR), der grundsätzlich nur Frauen mit der Anhörung von Asylbewerberinnen betrauen wollte. Bundesrat Koller betonte, dass schon heute die Regel gelte, alle Befragungen zu frauenspezifischen Fluchtgründen von Frauen ausführen zu lassen. Bei Artikel 40 wurde ein Antrag einer Minderheit Büttiker (R, SO), der das Arbeitsverbot von drei auf sechs Monate ausdehnen wollte, mit 15 zu 11 Stimmen abgelehnt. Auch bei der Kategorie der Schutzbedürftigen (Artikel 71) verwarf der Rat eine Ausdehnung des Arbeitsverbotes. Die Schutzbedürftigen sollen nach drei Monaten eine Arbeitserlaubnis erhalten, "sofern es Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage erlauben".

Bei der Beratung der Änderungen im Anag kam es aus aktuellem Anlass (Probleme im Zusammenhang mit dem algerischen Terroristen Zaoui) zur Annahme eines Antrages von Schmid Carlo (C, AI). Danach bildet nicht mehr nur die (willentliche und wissentliche) Missachtung einer Einreisesperre ein Haftgrund, sondern bereits die Übertretung der Einreisesperre.

In der Gesamtabstimmung wurden das Asylgesetz mit 38 zu 1 und das Anag mit 42 zu 0 Stimmen angenommen.

Im **Nationalrat** setzte sich das Ringen um jede Formulierung fort, wobei sich fast durchwegs die Mehrheit der Kommission mit ihren mehrheitlich dem Ständerat angepassten Vorschlägen durchsetzte. Beim Flüchtlingsbegriff (Artikel 3) stimmte der Rat dem Beschluss der Kleinen Kammer zu. In Artikel 4 (Schutzbedürftige) setzte sich knapp ein Antrag der Minderheit durch, wonach die Schutzgewährung bei "Situationen allgemeiner Gewalt" erfolgen kann. Damit entfiel die Erwähnung der systematischen und schweren Verletzung der Menschenrechte. Bundesrat Koller führte aus, dass diese Erwähnung nur zu Anwendungsproblemen führen würde; wer Opfer von schweren Menschenrechtsverletzungen sei, erfülle in der Regel den Flüchtlingsbegriff und habe Anspruch auf den Status des anerkannten Flüchtlings. Bei Artikel 31 hatte sich der Rat mit der vom Ständerat neu vorgeschlagenen Lösung auseinanderzusetzen. Der Rat folgte mit 104 zu 53 Stimmen dem Konzept im Grundsatz; er beschloss allerdings, dass Artikel 31a nur greife, wenn sich die asylsuchende Person illegal seit mindestens 10 Tagen in der Schweiz aufhält. - Bei der Beratung des Anag scheiterte der Artikel 25a erneut an der Ausgabenbremse, dies obwohl die Abstimmung wiederholt worden war.

Für den **Ständerat** verblieben noch immer 19 Differenzen. Kommissionspräsident Frick Bruno (C, SZ) kritisierte einleitend die Referendumsdrohungen von Flüchtlingsorganisationen. Wer das Referendum unterstütze, trage wesentlich bei zur Verhärtung der Haltung breiter Kreise gegenüber den Flüchtlingen. Bundesrat Koller erläuterte die Probleme im Asylbereich und sprach von einer "ganz schwierigen Situation"; dass gegen das Gesetz opponiert werde, das wirklich nur anerkannte Missbräuche abschaffen wolle, sei unverständlich. Der Rat schloss sich bei Artikel 4 dem Nationalrat an, beharrte aber bei Artikel 31 auf seinem Konzept. Erneut zu Diskussionen führte die Frage, ob auf ein Gesuch nicht eingetreten werden kann, wenn sich die asylsuchende Person illegal in der Schweiz aufhält und ihr die Einreichung eines Gesuchs früher zuzumuten gewesen wäre. In einem eben erst vom Berner Völkerrechtsprofessor Walter Kälin erstellten Gutachten, das den Ratsmitgliedern noch nicht vorlag, wurde bezweifelt, dass eine Lösung ohne verbindliche Fristangabe den Anforderungen der Rechtsstaatlichkeit entspreche. - Zu einer komplizierten Verfahrensfrage führte bei Artikel 25a



Anag ein Antrag Reimann Maximilian (V, AG), der Rückkommen auf die Abstimmung über die Ausgabenbremse verlangte. Der Antrag wurde deutlich abgelehnt.

In der Sommersession 1998 wurden die letzten Differenzen bereinigt. Ein Teil davon war auf Neuerungen zurückzuführen, die aufgrund des ebenfalls in der Sommersession behandelten dringlichen Bundesbeschlusses über Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich nötig wurden (vgl. Vorlage 98.028). Insbesondere für die bisher umstrittenen Regelungen beim Nichteintreten auf Asylgesuche konnten nun im Rahmen des dringlichen Bundesbeschlusses Lösungen gefunden werden. Bei Art. 25a Abs. 1 Anag stimmte der Nationalrat im dritten Anlauf mit dem aufgrund der Ausgabenbremse erforderlichen Quorum der Finanzierung zu. Wegen drei kleineren Differenzen kam es am Ende der Beratungen noch zu einer Einigungskonferenz. Die beiden Kammern stimmten den Anträgen der Einigungskonferenz zu.

## 95.088      **Loi sur l'asile et LSEE. Modification** **Asylgesetz und Anag. Aenderung**

Message: 04.12.1995 (FF 1996 II, 1 / BBl 1996 II, 1)

### **Situation initiale**

Depuis qu'elle est entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 1981, la loi sur l'asile a été révisée partiellement à quatre reprises. La plus complète des révisions s'est achevée le 22 juin 1990, avec l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral urgent sur la procédure d'asile (APA). Cet arrêté a permis de revoir complètement la conception du droit de la procédure d'asile, d'une part, en introduisant des mesures permettant d'accélérer la procédure d'asile de première instance, d'autre part, en instituant une autorité de recours indépendante. Ces nouveautés ont largement donné satisfaction; aussi convient-il de les intégrer dans le droit ordinaire à leur échéance.

Lors de travaux préliminaires de l'intégration de l'APA dans le droit ordinaire, il s'est avéré qu'il fallait, en outre, élaborer des solutions dans de nouveaux domaines, tels que celui des réfugiés de la violence, de l'assistance ou de la protection des données. Aussi le présent projet se présente-t-il sous la forme d'une loi sur l'asile entièrement révisée, articulée désormais en onze chapitres; il comprend également divers compléments apportés à la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE).

Les trois premiers chapitres de la loi sur l'asile reprennent dans une large mesure le droit en vigueur. Ils contiennent les définitions et les principes, les dispositions relatives à la procédure d'asile, et ce, du dépôt de la demande à l'exécution du renvoi en cas d'issue négative ainsi que les conditions d'octroi de l'asile et le statut des réfugiés reconnus. La réglementation des cas dits de rigueur a une nouvelle teneur. Désormais, c'est à l'Office fédéral des réfugiés (ODR) ou à la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) qu'il appartiendra de déterminer si le requérant d'asile se trouve dans une situation grave de détresse personnelle et de décider si l'admission provisoire pourra être ordonnée lorsqu'aucune décision ne sera entrée en force quatre ans après le dépôt de la demande. Les cantons auront un droit de proposition et de recours en l'espèce.

Clé de voûte du projet en quelque sorte, le chapitre 4 réglemente l'octroi d'une protection provisoire et le statut des personnes à protéger. Le Conseil fédéral va ainsi dans le sens de la motion émanant de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, qui réclamait l'élaboration de normes législatives pour les réfugiés de la violence. La conception proposée ici se fonde notamment sur trois éléments: 1. Le Conseil fédéral décide, sur le fond, s'il convient d'accorder la protection provisoire et à combien de personnes. 2. L'admission de personnes à protéger ne présuppose pas qu'elles séjourneront durablement en Suisse; elles retourneront dans leur Etat d'origine ou de provenance dès que la possibilité leur en sera donnée. 3. La procédure est conçue de manière que, contrairement à la solution actuelle de l'admission provisoire de groupes (art. 14a, al. 5, LSEE en vigueur), les autorités compétentes en matière d'asile seront dispensées de mener une procédure individuelle, longue et coûteuse.

Le domaine de l'assistance est scindé en deux chapitres, l'un étant consacré aux dispositions régissant l'assistance en tant que telle, l'autre abordant les aspects financiers et les subventions (chapitres 5 et 6). Il convient de relever deux points à ce sujet: d'une part, le projet crée la base juridique nécessaire pour les réfugiés également; d'autre part, la compétence en matière d'assistance de réfugiés sera, en règle générale, attribuée aux cantons, essentiellement pour des raisons d'organisations administrative. Dès lors, les oeuvres d'entraide reconnues n'auront plus pour tâche, comme jusqu'à présent, d'encadrer les réfugiés jusqu'à ce qu'ils obtiennent une autorisation d'établissement, mais elles ne perdront pas pour autant leur statut privilégié par rapport aux autorités fédérales. Les activités qu'elles exerceront durant la procédure d'asile et dans le domaine des projets d'intégration (art. 54 al. 2 LA nouveau) et d'aide au retour (art. 88 LA nouveau) ne seront en rien modifiées. Les cantons approuvent eux aussi ce changement de système.

Un autre chapitre entièrement nouveau est celui de la protection des données (chapitre 7). La réglementation en la matière, relativement abondante, résulte de la loi sur la protection des données, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1993, et qui crée les bases juridiques nécessaires à la gestion des registres électroniques ainsi que les principes de l'échange des données.

Les quatre chapitres restants traitent des voies de droit, de la collaboration internationale et de la commission consultative ainsi que des dispositions pénales et finales. Les dispositions pénales sont

reprises de l'arrêté fédéral (limité dans le temps) du 16 décembre 1994 sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers.

Les modifications de la LSEE se limitent aux dispositions sur l'admission provisoire, décidées dans le cadre de l'APA et qui vont être introduites dans le droit ordinaire et à l'ajout de dispositions sur la protection des données et de quelques nouvelles dispositions. En matière de droit des étrangers également, l'inscription, dans la LSEE, de la protection des données est une conséquence de la loi précitée. En outre, mentionnons que la commission consultative pour les questions liées aux étrangers (CFE), qui exerce son activité depuis des décennies, est inscrite dans la loi. En même temps doit être créée une base légale permettant à la Confédération de cofinancer des projets d'intégration en faveur des étrangers.

### Délibérations

CN	17.06.1997	BO 986, 1037, 1211, 1245
CE	18.12.1997	BO 1184, 1193, 1337, 1367
CN	10.-12.03.1998	BO 508, 514, 521, 549
CE	30.04.1998	BO 525
CN	10.06.1998	BO 1080, 1088
CE	17.06.1998	BO 670
CN	25.06.1998	BO 1431
CE	25.06.1998	BO 820
CN / CE	26.06.1998	Votations finales (114:59 et 173:7 / 36:5 et 41:0)

Le **Conseil national** a décidé par une importante majorité d'entrer en matière sur le projet. Trois propositions de renvoi ont été rejetées: le groupe démocrate voulait charger le Conseil fédéral d'intégrer dans le projet certaines exigences formulées dans l'initiative populaire des Démocrates suisses "Pour une politique d'asile raisonnable", qui avait été déclarée irrecevable; les représentants du PS Nils de Dardel (GE) et Peter Vollmer (BE) voulaient pour le premier limiter l'exercice à la reprise des dispositions de l'arrêté fédéral arrivant à échéance, à l'adaptation de la loi dans le domaine de la protection des données et à la politique d'intégration, et pour le second traiter séparément les différents chapitres du projet. Le débat d'entrée en matière a déjà montré qu'il n'y a plus de consensus en matière de politique d'asile: la gauche veut étendre la notion d'asile, alors que la droite cherche à en restreindre la portée.

Au cours des quelque 16 heures de débats, réparties sur quatre jours, 60 propositions individuelles ont été examinées, ce qui a entraîné des débats houleux sur la définition des notions, sur la situation juridique des demandeurs d'asile, ainsi que sur nombre de détails de procédure. Le conseil a refusé de compléter l'article 3 (définition du terme de réfugié) par une évocation des motifs de fuite spécifiques aux femmes, position qu'il a maintenue dans la suite des débats. En revanche, à l'article 4, le conseil a suivi la majorité de la commission, qui proposait d'élargir la notion de réfugié de la violence pour qu'une protection puisse aussi être accordée "lors d'une situation de violence généralisée ou de violations graves et systématiques des droits de l'homme".

Des représentants de l'UDC ont proposé, mais en vain, que soient reprises certaines exigences de l'initiative sur l'asile que le peuple avait rejetée en décembre. Ernst Hasler (V, AG) a ainsi demandé que la procédure de demande d'asile ne puisse être déclenchée que sur présentation de papier d'identité; Hans Fehr (V, ZH), que l'on n'entre plus en matière sur des demandes d'asile déposées par des personnes entrées illégalement en Suisse; Theo Fischer (V, AG), que l'interdiction de travailler soit portée de trois à six mois.

Le conseil a également décidé de compléter les articles 21 et 22, relatifs à la procédure à l'aéroport: le requérant qui dépose une demande d'asile à l'aéroport et qui doit y demeurer jusqu'à ce qu'une décision ait été prise à son sujet, mais au maximum 15 jours, peut recourir auprès du juge contre cette privation de liberté. Une violation de la Convention européenne des droits de l'homme est ainsi évitée. Pour les personnes bénéficiant de la protection provisoire, le conseil a suivi le Conseil fédéral et la commission: la demande de ces personnes ne sera pas examinée si elle a été déposée après que la protection provisoire a été levée.

Par ailleurs, le conseil a approuvé la disposition controversée de l'article 76, qui délègue aux cantons le devoir de fournir l'assistance aux réfugiés. Un nouvel article 25a de la LSEE, prévoyant le versement de subventions de la Confédération aux cantons pour l'intégration sociale des étrangers, a été approuvé sur le fond, mais a été rejeté à cause du frein aux dépenses.

Lors du vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté la nouvelle loi par 73 voix contre 60.

Les débats du **Conseil des Etats** ont permis d'apporter au projet des corrections que la presse a jugé nécessaires, pragmatiques et raisonnables. La commission chargée de l'examen préalable s'est laissé guider par deux principes: 1. maintien du droit d'asile humanitaire et des normes élevées en matière de procédure et d'accueil pour les vrais réfugiés; 2. mise en place de mesures efficaces pour lutter contre le séjour illégal en Suisse, dans les cas où de telles mesures sont adéquates. Pour les points centraux du projet, le président de la commission Bruno Frick (C, SZ) a pu présenter des propositions de la CIP adoptées à l'unanimité.

Concernant l'article 3, le conseil a retenu qu'il y avait lieu de tenir compte des "motifs de fuite spécifiques aux femmes". Dans une certaine mesure, les dispositions adoptées par le conseil pour durcir la procédure contre les réfugiés entrés illégalement en Suisse ont constitué un contrepoint à cette avancée. Après une longue discussion autour d'une proposition de Christoffel Brändli (V, GR) concernant les requérants d'asile qui ne peuvent pas (ou qui ne veulent pas) prouver leur identité, le conseil a adopté par une forte majorité une nouvelle proposition de la commission, en vertu de laquelle "il y a néanmoins lieu d'entrer en matière dans un tel cas en présence d'indices de persécution qui ne sont manifestement pas sans fondement" (art. 31). A l'article 31a, le conseil a adopté la disposition suivante: "En règle générale, on n'entrera pas en matière sur une demande d'asile si le requérant séjourne illégalement en Suisse et qu'il aurait pu, de manière raisonnablement exigible, déposer sa demande plus tôt."

Les personnes à protéger - et dont l'accueil temporaire en bloc doit décharger les instances chargées d'examiner les demandes d'asile - doivent aussi pouvoir déposer une demande d'asile dans des cas manifestes de persécution individuelle. A cet effet, les personnes à protéger doivent être interrogées lors de leur arrivée sur le territoire. Après une période de cinq ans, le droit de déposer une demande d'asile existe dans tous les cas.

Le conseil a également adopté la cantonalisation de l'aide sociale, ainsi que, contrairement au Conseil national, l'article sur l'intégration sociale.

La modification de l'article 4 adoptée par le Conseil national a été rejetée par le Conseil des Etats par 32 voix contre 3. Par ailleurs, de nombreuses propositions individuelles ou de minorités ont été rejetées. Ainsi, une proposition Aeby (S, FR) qui voulait que la tâche d'entendre les réfugiées ne soit confiée qu'à des femmes. Le conseiller fédéral Arnold Koller a souligné qu'aujourd'hui déjà, toutes les interrogations concernant des motifs de fuite spécifiques aux femmes sont conduites par des femmes. Pour l'article 40, une proposition de minorité Büttiker (R, SO), visant à faire passer l'interdiction de travailler de trois à six mois, a été écartée par 15 voix contre 11. Le conseil a également refusé d'étendre à six mois l'interdiction de travail pour les personnes à protéger (art. 71), qui doivent être autorisées à exercer une activité après trois mois de séjour en Suisse, "pour autant que la conjoncture économique et la situation du marché du travail le permettent".

Concernant les débats sur les modifications de la LSEE, les circonstances actuelles (problèmes avec l'Algérien Zaoui, soupçonné de terrorisme) ont joué en faveur de l'adoption d'une proposition de Carlo Schmid (C, AI). Selon la nouvelle formulation de l'article 13a, lettre c, un étranger soumis à une interdiction d'entrée peut être mis en détention dès qu'il se trouve en Suisse, et il n'est plus besoin de démontrer qu'il a consciemment et volontairement enfreint cette interdiction.

Lors du vote sur l'ensemble, la loi sur l'asile a été adoptée par 38 voix contre 1, la LSEE par 42 voix contre 0.

Au **Conseil national**, les débats autour de chaque formulation se sont poursuivis, la majorité de la commission parvenant presque toujours à imposer ses propositions, pour la plupart adaptées à partir de la version du Conseil des Etats. En ce qui concerne la notion de réfugié (article 3), le conseil a approuvé la décision de la Chambre des cantons. A l'article 4 (personnes à protéger), une proposition de la minorité de la commission visant à ce que la protection provisoire soit accordée en cas de "situation de violence généralisée", l'a emporté de justesse. La mention de violations graves et systématiques des droits de l'homme a en revanche été supprimée. Selon le conseiller fédéral Koller, une telle mention ne pouvait que poser des difficultés d'application; en effet, en règle générale, toute personne ayant subi des atteintes graves aux droits de l'homme a droit au statut de réfugié reconnu. A l'article 31, le Conseil national s'est penché sur la nouvelle formulation proposée par le Conseil des Etats. Ce faisant, il en a suivi le principe par 104 voix contre 53, en décidant toutefois que l'article 31a ne serait applicable que pour autant que le requérant concerné ait séjourné illégalement en Suisse depuis au moins 10 jours. – Lors de délibérations concernant la LSEE, l'article 25a s'est à nouveau heurté aux freins des dépenses, et ce bien qu'il ait fait l'objet d'un nouveau vote.

Le **Conseil des Etats** a dû se pencher sur 19 divergences. Bruno Frick (C, SZ) a critiqué d'emblée les menaces de référendum proférées par les organisations d'aide aux réfugiés. Selon lui, tout soutien au référendum contribuerait pour une grande part au durcissement de l'attitude de larges couches de la population envers les réfugiés. Au sujet des problèmes rencontrés actuellement dans le domaine de l'asile, Arnold Koller a déclaré qu'il s'agissait " d'une situation très délicate ", jugeant par ailleurs inexplicable le fait de s'opposer à une loi dont le seul but est de mettre fin à des abus manifestes. A l'article 4, la Chambre haute a adhéré aux décisions du Conseil national mais a maintenu son projet en ce qui concerne l'article 31. En l'occurrence, les discussions ont à nouveau porté sur la question de savoir s'il ne peut être entré en matière sur les demandes d'asile lorsque le requérant concerné séjourne illégalement en Suisse et qu'il aurait pu, de manière raisonnablement exigible, déposer sa demande d'asile plus tôt. Un avis de droit rédigé depuis peu par Walter Kälin, professeur de droit international de l'Université de Berne, dont les députés n'avaient pas encore eu connaissance, met en doute le fait qu'une formule sans mention d'un délai contraignant correspond aux exigences de la légalité. – A l'article 25a LSEE, une proposition Reimann (V, AG) demandant un nouveau vote sur le frein des dépenses a posé au conseil un problème de procédure épineux. Cette proposition a essuyé un net refus.

Les dernières divergences ont été éliminées au cours de la session d'été 1998. Une partie d'entre elles était due à des adaptations devenues nécessaires à la suite de l'adoption de l'arrêté fédéral sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (v. projet 98.028). Des solutions ont pu être trouvées dans le cadre de l'arrêté urgent, en particulier pour ce qui est des réglementations, controversées jusqu'à ce jour, concernant la non-entrée en matière sur les demandes d'asile. A l'article 25a, 1<sup>er</sup> al., LSEE, le Conseil national a approuvé le financement en troisième lecture avec le quorum prescrit par le frein aux dépenses. Trois divergences mineures ont exigé la tenue d'une conférence de conciliation à l'issue des débats. Les deux Chambres ont finalement approuvé les propositions de la conférence de conciliation.

95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Änderung**  
**Loi sur l'asile et LSEE.  
Modification**

Botschaft und Gesetzentwürfe vom 4. Dezember 1995  
(BBl 1996 II 1)  
Message et projets de loi du 4 décembre 1995  
(FF 1996 II 1)  
Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

---

*Antrag der Kommission*

Eintreten

*Proposition de la commission*

Entrer en matière

*Antrag der demokratischen Fraktion*

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag, jene Forderungen der SD-Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» in die Revision aufzunehmen, welche nicht übergeordnetem Recht widersprechen.

*Antrag de Dardel*

1. Der Entwurf zum Asylgesetz und zum Anag ist an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, einen neuen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Bestimmungen der provisorischen Asylbeschlüsse ohne zeitliche Befristung übernimmt und nur mit den im Bereich des Datenschutzes notwendigen Änderungen ergänzt wird.

2. Artikel 25a des Anag (soziale Eingliederung von Ausländern) bildet indes Gegenstand einer separaten Vorlage und wird dem Nationalrat unverzüglich unterbreitet.

*Eventualantrag Vollmer*

(falls der Antrag de Dardel abgelehnt wird)

Rückweisung an die Kommission

mit der Auflage, den Entwurf in einen Teil betreffend die Asylgewährung und in einen Teil betreffend die Gewährung vorübergehenden Schutzes zu separieren. Die Gesetzesanpassungen betreffend Artikel 25a des Anag sollen Gegenstand einer separaten dritten Vorlage sein, die dem Rat so rasch als möglich zu unterbreiten ist.

*Proposition du groupe démocrate*

Renvoi au Conseil fédéral

en le chargeant d'y intégrer les exigences de l'initiative populaire «pour une politique raisonnable en matière d'asile» (lançée à l'initiative des DS), dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec la constitution.

*Proposition de Dardel*

1. Le projet de loi sur l'asile et LSEE est renvoyé au Conseil fédéral pour qu'il présente un nouveau projet intégrant, sans limitation dans le temps, dans la loi sur l'asile les dispositions des arrêtés provisoires sur l'asile, en y ajoutant seulement les modifications nécessaires concernant la protection des données.

2. Toutefois, l'article 25a LSEE (intégration sociale des étrangers) fait l'objet d'un acte séparé et est soumis immédiatement au Conseil national.



*Proposition subsidiaire Vollmer*

(au cas où la proposition de Dardel serait rejetée)

Renvoi à la commission

en la chargeant de scinder le projet en deux parties, l'une consacrée à l'octroi de l'asile, l'autre, à la protection provisoire. Les modifications de loi concernant l'article 25a LSEE feront l'objet d'un troisième projet qui devra être soumis dans les meilleurs délais au Conseil.

**Fankhauser Angelina** (S, BL), Berichterstatterin: Sie haben von Frau Ducrot gehört, dass wir versuchen, alternierend einmal in deutscher und einmal in französischer Sprache zu intervenieren und nicht jedesmal zu zweit – mit Ausnahme der Eintretensdebatte, wo wir uns die Voten ein wenig aufgeteilt haben. Wir haben auch vorgesehen, zur Detailberatung en bloc zu antworten; nur könnte es sein, dass die Detailberatung später stattfindet.

1973 – also vor nicht allzu langer Zeit – hielt der Bundesrat in seiner Botschaft zum Asylgesetz und zum Rückzug des Vorbehaltes zu Artikel 24 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge fest, dass die Schweiz als eines der klassischen Asylländer gelte. Er hob unter anderem auch die Bereitschaft der Schweiz zur Toleranz und ihr Verständnis für die Angehörigen von Minderheiten hervor. Kaum zehn Jahre später sah sich die Schweiz im Asylbereich mit dem sogenannten Pendenzenberg konfrontiert und strebte zum ersten, aber nicht zum letzten Mal die Beschleunigung der Verfahren an. Schlag auf Schlag folgten weitere Revisionen des Gesetzes. Viermal ist das seit 1981, als wir das Gesetz in Kraft setzten, der Fall gewesen. Heute wird offensichtlich sowohl um die Akzeptanz in der Bevölkerung als auch um den Schutz für die Opfer von Verfolgungen gerungen.

Die Kommission hat zahlreiche Anhörungen vorgenommen: – zuerst Professor Walter Kälin zum Thema Schutzbedürftige; er war auch dabei, als wir den entsprechenden Abschnitt beraten haben;

– wir haben Professor Stefan Trechsel zur Frage der EMRK-Konformität gehört;

– Frau Christina Hausammann zur eventuellen Ergänzung des Flüchtlingsbegriffes durch das Verfolgungsmotiv wegen des Geschlechtes;

– Herrn Friedrich Löpfe, Abteilungsleiter des Ministeriums des Innern in Deutschland, zur Entwicklung in der EU bezüglich der Harmonisierung der Asylpolitik;

– Herrn Markus Loosli, Zentralsekretär der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, hauptsächlich zur Frage der Zuständigkeit bei der Fürsorge von anerkannten Flüchtlingen;

– Herrn Regierungsrat Alberik Ziegler, ebenfalls zur Frage der Fürsorgezuständigkeit;

– Herrn Sigisbert Lutz, Generalsekretär des Schweizerischen Gemeindeverbandes, als Vertreter der Gemeinden, ebenfalls zu dieser Frage;

– M. Nicolas Visard von der Faculté de droit de Genève, und Herrn Bernhard Gut, Secrétaire adjoint du Département de justice et police in Genf, zur Problematik der Flughafenregelung;

– Dr. Hans Heinrich Brunner, Frau Dr. Ursula Steiner und Herrn Hanspeter Kuhn, alle drei zur Frage der medizinischen Überprüfungen und der Stellung der Asylsuchenden im Medizinbereich, sowohl zur KVG-Regelung und einer allfälligen Einschränkung der Auswahl wie auch zur Zusammenarbeit mit dem BFF.

– Den Komplex Datenschutz haben wir heute bereits ein wenig vordiskutiert; dazu hat die Kommission einen Bericht des Datenschutzbeauftragten, Herrn Odilo Guntern, eingeholt. Er war bei der Behandlung der entsprechenden Artikel dabei.

– Zum Bereich Integration wurde unser Kollege Fulvio Caccia in seiner Eigenschaft als Präsident der Eidgenössischen Ausländerkommission angehört.

Herr Bundesrat Koller konnte wegen Terminkollisionen leider nur sporadisch dabei sein. Hier zeigt sich ein ungelöstes Problem unserer parlamentarischen Organisation, das meines Erachtens anderswo angegangen werden muss.

Die Auseinandersetzung mit der Thematik in der Kommission

war sehr intensiv und von grosser Sorgfalt und auch von der Absicht geprägt, eine vertretbare Vorlage zu verabschieden. Wenn wir diese Vorlage in einem internationalen Kontext betrachten, stellen wir fest, dass der Wunsch nach Harmonisierung wegen des Migrationsdrucks vorhanden ist; aber man weiss nicht so recht, wie die Harmonisierung zu verwirklichen ist.

Es gibt zwei internationale Abkommen – das wissen Sie –, von denen wir hier schon mehrmals gesprochen haben: das Schengener Abkommen und das Dubliner Abkommen. Weil die Schweiz bei dieser Staatengemeinschaft nicht Mitglied ist, bleiben wir bekanntlich draussen. Es gibt verschiedene Texte und Empfehlungen des Europarates. Diese sind leider rechtlich unverbindlich und gelten nur als Empfehlungen; die einzelnen Staaten bleiben selbständig. Wir haben mit unseren ausländischen Partnern feststellen müssen, dass die Harmonisierung als langwieriger Prozess bezeichnet wird.

Die Schweiz nimmt hier und da eine Vorreiterrolle ein; das war bei der Bezeichnung der Safe countries ganz klar der Fall. Schliesslich wurde auch festgestellt, dass im internationalen Rahmen eine Scheu vor der Diskussion der geschlechtsspezifischen Verfolgung besteht. Es ist ein Bedarf nach weiterer Aufbereitung vorhanden, und da frage ich nach der eventuellen Vorreiterrolle der Schweiz.

In innenpolitischer Hinsicht fand die Diskussion in der Kommission in einem schwierigen Kontext statt. Zuerst befanden wir uns im Vorfeld der Abstimmung über die SVP-Initiative gegen die illegale Einwanderung. Nicht wenige Anträge wurden ausdrücklich im Hinblick auf diese Initiative eingereicht, und es wurden sogar Entscheide getroffen, wie z. B. bei der Regelung der Kinderzulagen.

Wir alle hatten die Rückkehrpolitik des Bundesrates betreffend die Schutzsuchenden aus Bosnien präsent. Verschiedene Reaktionen aus der Bevölkerung haben Mitglieder der Kommission veranlasst, die Formulierungen der vorliegenden Botschaft mit der Realität der Schutzsuchenden zu vergleichen.

Dann kam im Herbst 1996 sozusagen aus heiterem Himmel eine Referendumsdrohung der FDP. Wir wussten nicht so recht, wie wir das in unseren Beratungen berücksichtigen sollten.

Und das Wichtigste: Die Asylpolitik der vierziger Jahre hat uns eingeholt. Haben wir die nötigen Lehren daraus gezogen? Das bleibt jetzt als Frage im Raum.

Es gilt nun aus nötiger Distanz die künftige Haltung der Schweiz zu prägen. Neben der Akzeptanz und der Frage der Kosten stellt sich uns auch die Frage: Wie können wir uns später rechtfertigen, wenn wir uns vielleicht rechtfertigen müssen? Ich möchte gerne persönlich, wie der Bundesrat damals, 1973, auf die Toleranz der Schweiz zählen können und die Berücksichtigung der Minderheiten als eine der Hauptrichtungen unserer Politik darstellen können.

Auf die Schwerpunkte dieser Gesetzesrevision wird Mme Ducrot eingehen. Ich möchte noch festhalten, dass die Vorwürfe unüberhörbar waren, wir hätten zu viele Anträge ins Plenum gebracht. Es gab in der Kommission zwei Formen des Misstrauens: einerseits die Befürchtung, die Grundrechte fänden zu wenig Beachtung oder würden wegen einer vermeintlichen Akzeptanz bzw. Nichtakzeptanz in der Bevölkerung unzulässig relativiert; andererseits die Befürchtung, man könnte einen allfälligen Missbrauch ungenügend verhindern.

Zweimal hat die Kommission beschlossen, Sie zu Schiedsrichtern dieser Tendenzen zu machen. Das ist die Arbeit, die uns bevorsteht. Ich hoffe, sie findet im Sinne der Grundrechte aller Asylsuchenden statt.

**Ducrot Rose-Marie** (C, FR), rapporteur: En démocratie, et en démocratie helvétique particulièrement, toute révision législative totale est un exercice d'équilibre fort périlleux. Le nouveau projet de loi sur l'asile que nous présentons aujourd'hui à votre appréciation n'échappe pas à cette règle.

Fidèle à la tradition humanitaire de la Suisse, respectueux de ses obligations en matière de droit international, le Conseil

fédéral a su faire preuve dans les modifications proposées à la fois de générosité lucide et d'intransigeance réaliste. Dans les années nonante, alors qu'il fallait faire face à des mouvements migratoires incontrôlés, le Conseil fédéral a procédé au moyen d'arrêtés fédéraux urgents. On le sait, depuis lors l'attrait de la Suisse pour les non-réfugiés a bien diminué. La procédure d'asile de première instance a pu être accélérée et les dossiers restés en suspens ne sont plus légion. A l'évidence, la situation est en passe d'être maîtrisée.

Une révision législative totale est-elle donc encore justifiée? En me basant sur les avis des experts, je tenterai pour vous de répondre à cette question.

1. Le premier objectif visé par cette 5<sup>e</sup> révision est de répondre à une nécessité de droit constitutionnel, à savoir d'inscrire des mesures légales urgentes dans le droit ordinaire.

2. Les modifications légales des quatre dernières révisions ont touché plus de la moitié des articles de la loi actuelle. Donc, une sérieuse remise à jour s'impose. La loi sur l'asile est peu claire, il faut en faciliter la lisibilité.

3. Le problème réel qui doit être réglé maintenant ne se situe pas vraiment au niveau de la procédure, mais bien à celui de l'exécution des décisions négatives en matière d'asile.

Il est impératif, comme beaucoup l'ont réclamé et le réclament encore, de définir un concept clair qui convienne à la notion de réfugiés de la violence. Ces requérants provenant de régions en guerre ne sont pas persécutés personnellement; ils ne sont donc pas subordonnés à la notion de réfugiés définie dans la convention de Genève.

Pendant une année, la Commission des institutions politiques a planché sur ce volumineux dossier: procès-verbaux, analyses d'experts, prises de position d'associations en tous genres, tout cela fait une impressionnante montagne de papier à gérer et à digérer. Je ne mettrai en cause ni notre assiduité ni la qualité de nos débats, mais les résultats ne sont pas à la hauteur de notre espérance. Dans la discussion d'entrée en matière, fort nourrie au demeurant, tous les intervenants ont relevé que les aspects positifs de la loi prévalent sur ses faiblesses. Il en va des lois comme des hommes qui les concoctent, ni tout à fait bonnes, mais pas vraiment mauvaises.

L'entrée en matière a été adoptée par 25 voix sans opposition, «*einstimmig*». Voilà qui devait augurer de lendemains qui chantent. Une année plus tard, une année de mots et de maux, le paquet, dont ni le contenu ni l'emballage n'avaient réellement changé, a failli être jeté par-dessus bord. La loi sur l'asile a été acceptée du bout des lèvres par 7 voix contre 3 et avec 13 abstentions. La loi fédérale modifiée sur le séjour et l'établissement des étrangers, par 7 voix contre 5 et avec 10 abstentions, n'a pas obtenu un score plus honorable.

Vous le constaterez, la mémoire est infidèle et sélective. Au fil des séances, les attentes des uns et des autres ont été déçues. Les 188 amendements déposés ont généré faux pas, maladresses, mais aussi quelques crispations. Le débat politique a failli parfois, je dis bien parfois, virer au conflit idéologique: deux chevaux dans un même attelage tirant chacun de son côté.

Il faut le reconnaître, nous n'avons pas vraiment trouvé la bonne foulée. Certains ont souhaité un durcissement des règles, d'autres une loi plus généreuse. Après un large tour d'horizon, la commission a décidé de présenter ce projet au plénum tel qu'il est ressorti de nos délibérations. En toute modestie, nous devons reconnaître que nous n'avons pas réellement trouvé le dénominateur commun à une large majorité. A vous donc d'arbitrer le débat.

Sans entrer dans les détails que nous aborderons probablement à la prochaine session – ces détails seront évoqués lors de l'examen des articles –, permettez-moi de vous rappeler les éléments essentiels de ce projet de loi.

1. L'octroi d'une protection provisoire pour les réfugiés de la violence. Dans de nombreuses régions du globe, à nos portes, les guerres jettent sur les routes de l'exil des foules de réfugiés en quête d'accueil et de protection. Bien que menacés dans leur intégrité et souvent dans leur vie, ces requérants ne sont pas reconnus comme des réfugiés selon la convention de Genève parce qu'ils ne sont pas persécutés per-

sonnellement. Il s'agit donc pour la Suisse d'accueillir d'une manière spontanée, généreuse mais pas trop bureaucratique, les victimes qui sollicitent notre protection. Il faut aussi donner au Gouvernement une base légale afin de garantir financièrement, à la fin des conflits, l'encadrement et le retour des réfugiés de la violence dans leur pays d'origine, ceci afin de leur assurer l'essentiel: la sécurité et la dignité.

Le Conseil fédéral est d'avis que la poursuite de la double procédure parallèle, l'asile et la protection provisoire, relève de l'utopie. D'autres estiment que la suspension de la procédure d'asile au moment où la personne est intégrée dans un groupe de réfugiés de la violence est un recul par rapport à la loi actuelle. Ces questions importantes seront évoquées par vos porte-parole de groupe, et nous y reviendrons lors de l'examen de détail.

2. Cas de rigueur. Cette réglementation constitue certainement un des points centraux de la révision totale de notre loi. C'est sur cette base que l'Office fédéral des réfugiés, ou la Commission suisse de recours en matière d'asile, pourra décider d'une admission provisoire pour une personne en détresse personnelle extrêmement grave, notamment en l'absence de décision exécutoire pendant les quatre ans qui ont suivi le dépôt d'une demande d'asile. Les cantons disposent d'un droit de recours.

3. Assistance. Le Conseil fédéral propose de transférer aux cantons la compétence en matière d'assistance des personnes qui séjournent en Suisse sur la base de la présente loi. Cette solution fédéraliste, contestée il est vrai, éloignerait de cette sphère de compétence les oeuvres d'entraide qui ont rempli leur mandat à satisfaction générale. A suivre.

4. Intégration. La Confédération va favoriser les projets d'intégration des étrangers. Nous avons tous ou presque salué l'importance donnée enfin à l'intégration, qui abolit l'exclusion sociale, une des plaies de notre société. Les projets d'intégration et de formation sont actuellement sacrifiés sur l'autel des économies. Il nous reste à combler cette lacune.

5. Allocations familiales. Le droit actuel stipule que les allocations familiales dues aux requérants pour leurs enfants vivant à l'étranger sont suspendues le temps de la procédure. Le Conseil fédéral, jugeant cette disposition anticonstitutionnelle, propose de l'abroger. Il souhaite rétablir une égalité de traitement entre étrangers réfugiés et requérants.

6. Dans ce débat d'entrée en matière, je n'aborde pas le domaine concernant les modifications légales sur la protection des données, qui sont incontestées. Le temps qui nous est imparti est limité.

Il est toujours problématique de lancer un bateau à la mer par gros temps. Dans un esprit de respect mutuel, je vous engage à passer le cap. Quand, il y a cinq cents ans, Vasco da Gama doubla le cap de Bonne-Espérance, on l'appela alors le cap des Tempêtes. Puisse le projet de loi sur l'asile, aujourd'hui contesté, devenir un compromis solide, un nouveau contrat de solidarité, teinté à la fois de générosité et de réalisme.

**Steffen Hans (D, ZH):** Als Sprecher der einstimmigen demokratischen Fraktion empfehle ich Ihnen, unseren Rückweisantrag einer wohlwollenden Prüfung zu unterziehen und ihm zuzustimmen.

Darf ich Sie daran erinnern, dass dieser Rat am 14. März 1996 einem Beschlussentwurf des Bundesrates mit 133 zu 33 Stimmen zugestimmt und beschlossen hat, die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» der Schweizer Demokraten als ungültig zu erklären (AB 1996 N 333). Diese Haltung des Bundesrates, aber auch die Tatsache, dass unser Rat damals eine teilweise Gültigerklärung des Volksbegehrens mit 116 zu 62 Stimmen abgelehnt hat, erfüllt die vielen Unterschriftensammler und die Initianten noch heute mit Wut und Enttäuschung. Als gute Demokraten können wir auf diese Husarenstücke der Bundesratsparteien und ihrer Vertreter im Bundesrat nur gewaltfrei, aber mit hörbarem Zähneknirschen antworten.

Nun legt der Bundesrat eine Totalrevision des Asylgesetzes und eine Änderung des Anag vor, welche in der vorberatenden Kommission zu ausserordentlichen Turbulenzen geführt

haben sollen. Dies manifestiert sich in der Zahl der über sechzig Minderheitsanträge und in den seltsamen Stimmenverhältnissen bei der Verabschiedung. Wenn eine Staatspolitische Kommission mit 7 zu 3 Stimmen bei 13 Enthaltungen eine Gesetzesrevision zuhanden des Plenums verabschiedet, ist dies nicht nur eine Zumutung, es zeigt auch die tiefe Zerrissenheit zwischen links und rechts in der Kommission. Damit komme ich auf den Rückweisungsantrag der demokratischen Fraktion zu sprechen. Eine Annahme unseres Antrages würde bewirken, dass der Bundesrat in einer Geste der Wiedergutmachung jene Punkte der Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» in die Vorlage aufnehmen müsste, welche durch die Ungültigerklärung einem Entscheid von Volk und Ständen entzogen wurden. Absatz 1 der Initiative fügt die Kann-Formel ein, das heisst, der Bundesrat kann Flüchtlingen Asyl gewähren, könnte aber, bei einem Riesenansturm, zeitlich beschränkte Aufenthaltskategorien schaffen und weitere Massnahmen ergreifen. Er würde also flexibler. Wichtig ist auch, dass Asyl grundsätzlich nur für die Dauer der Gefährdung gewährt wird. Die Grenzstellen- und Auslandsvertretungsregelung erscheint uns aus organisatorischen Gründen sinnvoll. Eine zeitliche Straffung des Verfahrens, auch durch die Begrenzung der Rekursmöglichkeiten, ist wünschenswert. Die Befreiung der politischen Gemeinden von der Aufnahmepflicht von Asylbewerbern berücksichtigt die Gemeindeautonomie und entspricht dem Verursacherprinzip.

Hier öffne ich eine Klammer: Die «Basler Zeitung» berichtet heute auf Seite 35 unter dem Titel «Baselland will Bundesheim für Kriminelle» über einen Brief der Basler Regierung an den Bundesrat. Darin fordert sie den Bund auf, strafwürdige und dissoziale Asylbewerber in Kollektivunterkünften des Bundes unterzubringen. Der Artikel verweist auch auf den Brief der Thurgauer Regierung von Ende März 1997, in welchem Ihr Departement, Herr Bundespräsident, gebeten wird, dem Thurgau keine Asylbewerber mehr aus der Provinz Kosovo zuzuweisen. Das ist ein Zeichen dafür, dass es an der Basis rumort.

Zurück zu unserer ungültigen Initiative: Es ist Sache des Bundes – des Asylgesetzgebers –, das Unterbringungsproblem in eigener Regie zu lösen. Schliesslich ist die in Absatz 6 verlangte Zusammenarbeit mit anderen Ländern und die Hilfe an bedrohte Menschen in ihrer Herkunftsregion kaum bestritten.

Die demokratische Fraktion bittet insbesondere jene Kolleginnen und Kollegen, welche seinerzeit für Gültigkeit bzw. für Teilgültigkeit gestimmt haben, um Unterstützung unseres Rückweisungsantrages.

**de Dardel Jean-Nils (S, GE):** Dans sa prise de position concernant le rapport Eizenstat, le Conseil fédéral a déclaré très exactement que la politique du Gouvernement suisse à l'égard des réfugiés pendant la Deuxième Guerre mondiale était «inexcusable» et qu'elle était «pusillanime». Dans un français plus compréhensible, ça veut dire que cette politique était lâche.

La question qui se pose est: est-ce que, aujourd'hui, le Conseil fédéral tire toutes les leçons de cette affirmation faite sur la politique du passé de notre Gouvernement et de nos autorités? A mon avis, Monsieur le Président de la Confédération, la réponse est non! La réponse est négative, tout particulièrement si l'on regarde l'actualité de cette politique des réfugiés, par exemple l'attitude du Gouvernement de la Suisse à l'égard des réfugiés tamouls, à l'égard des réfugiés du Kosovo, et surtout à l'égard des réfugiés de Bosnie, qui sont traités de manière extrêmement dure et que l'on cherche à renvoyer dans leur pays d'origine par tous les moyens, toutes les pressions et toutes les décisions administratives, et dans des conditions d'insécurité extrêmement grave.

Au coeur du projet qui nous est aujourd'hui soumis, on l'a déjà dit et répété, se trouve le statut des réfugiés de la violence. Il faut être clair à propos de ce statut: le groupe socialiste approuve un statut des réfugiés de la violence, mais il constate immédiatement que ce statut existe déjà, dans les ordonnances et dans l'application de la loi fédérale sur le sé-

jour et l'établissement des étrangers. Il est pratiqué et l'a été tout particulièrement avec des milliers de Bosniaques.

Or, sur ces milliers de Bosniaques, il en est environ 5000 qui ont obtenu l'asile à titre individuel. Ces 5000 personnes sont celles qui, de toute évidence, ont le plus souffert. Ce sont des femmes qui ont été violées, ce sont des personnes qui ont vu leurs parents, leurs amis, leurs proches, massacrés, éventrés sous leurs yeux. Ce sont des personnes qui ont été torturées. Ces personnes-là méritent, les autorités suisses l'ont reconnu, non pas un accueil provisoire, une situation précaire, mais une situation d'accueil définitif qui leur permette un tant soit peu de refaire leur vie, car ces personnes sont profondément traumatisées pour le restant de leur existence. Il n'est pas possible, Monsieur le Président de la Confédération, de donner à ces personnes-là le statut précaire de quelques années, extrêmement vite passées, au bout desquelles elles sont mises sous pression et harcelées pour être renvoyées à la frontière.

Donc, en définitive, ce nouveau projet de loi prive ces personnes qui, de toute évidence, méritent l'asile de la possibilité de poursuivre leur demande d'asile. Elles sont assimilées aux personnes considérées comme faisant partie du groupe à protéger dont le statut est très précaire. Il s'agit là d'un recul très important par rapport à la situation actuelle, et ce recul va, en définitive, à l'encontre de la convention de Genève elle-même, qui garantit la possibilité pour celui ou celle qui a effectivement été persécuté ou qui risque effectivement des persécutions d'obtenir l'asile dans notre pays. Nous ne pouvons pas admettre ce recul, et en définitive nous préférons encore renoncer à la réforme de la loi et renoncer à ce que le statut des réfugiés de la violence soit inscrit dans la loi plutôt que de marcher dans la mauvaise direction que nous propose le Conseil fédéral.

Je relève maintenant simplement le résultat pitoyable de cette loi à l'issue des travaux de la commission. La grande majorité des membres de la commission s'est soit abstenue, soit a voté contre la loi. Seule une petite minorité de la commission l'a approuvée. C'est dire si l'insatisfaction par rapport à ce projet est extrêmement large, pour des raisons souvent contradictoires d'ailleurs, à l'intérieur de ce Parlement. Cette insatisfaction correspond en fait à une situation qui est très fluide au niveau politique. On l'a vu avec la votation de décembre dernier sur l'initiative populaire de l'UDC «contre l'immigration clandestine»: en gros, il y a 50 pour cent de gens en Suisse qui sont pour durcir les conditions faites aux réfugiés, et 50 pour cent qui veulent garantir un statut des réfugiés de manière large et généreuse. Cette situation très fluide, cette espèce d'équilibre entre les forces politiques à l'intérieur même de la population, nous la retrouvons à peu près ici dans le Parlement, avec une grosse incertitude sur cette loi.

Cette réforme qui nous est présentée par le Conseil fédéral est trop lourde, trop contestée et, en définitive, inutile. Je pense, Monsieur le Président de la Confédération, qu'avec une telle procédure vous surchargez les travaux du Parlement. Le mieux serait, et c'est un compromis qui n'a pas été proposé par les socialistes, mais par M. David, qu'on en reste au statu quo et que l'on intègre dans la législation définitive la législation provisoire qui existe déjà. En rester au statu quo correspondrait à peu près au rapport de forces général dans la situation politique du pays à propos de l'asile. Un seul élément pourrait être sorti de ce statu quo, à savoir la nouvelle disposition sur l'intégration des étrangers prévue dans la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. Cela, nous pouvons le voter tout de suite, car une majorité favorable à cet article existe manifestement au Parlement. C'est évidemment une question assez secondaire à côté de l'ampleur du problème général qui nous est posé aujourd'hui. Pour toutes ces raisons, je vous prie d'appuyer ma proposition de renvoi.

**Vollmer Peter (S, BE):** Mein Rückweisungsantrag ist, wie gesagt, ein Eventualantrag zum Rückweisungsantrag de Dardel. Ich möchte Ihnen meinen Rückweisungsantrag zur Annahme empfehlen. Er ist formuliert aus der Sorge, dass die

Beratung des Asylgesetzes und mögliche Volksabstimmungen am Schluss mit einem Scherbenhaufen enden.

Bereits die SPK hat sich sehr schwer getan mit diesem Gesetz. Ich meine: Die Revision dieses Gesetzes bringt zweifellos einige anerkannte Verbesserungen. Gerade der neue Status für Schutzbedürftige bringt gute Klärungen und Verbesserungen, für die wir eigentlich eintreten müssten. Wir wissen auch, dass beispielsweise der vorgeschlagene Artikel 25a im Anag, der Integrationsartikel, der eigentlich längst hätte verwirklicht werden müssen, eine wichtige Grundlage darstellt, um vor allem auch Ausländer, die seit Jahren hier niedergelassen sind, besser zu unterstützen und in unsere Gesellschaft zu integrieren – gerade auch die Jungen, gerade auch, wenn es um Lehrstellen geht usw. Wir brauchen eigentlich die Revision dieser Artikel.

Ich möchte deshalb mit meinem Eventualantrag, der eine Teilung verlangt, verhindern, dass schliesslich das Ganze mit einem Scherbenhaufen endet.

Ich bin mir bewusst – das haben die Beratungen in der Kommission gezeigt, im Rat wird es nicht anders sein –: Die Asyldebatte ist sozusagen ein Spiegelbild der gegenwärtigen politischen Zerrissenheit. In der Flüchtlingspolitik fokussieren sich gesellschaftspolitische und ethische Werthaltungen. Wenn Herr Steffen vorhin gesagt hat, auf der einen Seite seien die Einschätzungen ethisch und auf der anderen Seite populistisch, wenn er das in links und rechts einteilt, dann ist das seine Definition. Ich meine: Tatsächlich geht es hier um Ethik oder um Populismus. Es ist leider so, dass diese ganze Thematik zum Tummelfeld populistischer Agitatoren geworden ist.

Das Elend in der Dritten Welt und das damit erzeugte Flüchtlingsdrama ist so gross, dass wir, auch wenn wir ein noch so grosszügiges Asylgesetz hätten, diesem Elend mit unserer Politik nie gerecht werden können. Ich glaube, das müssen wir uns bewusst sein. Wir müssen uns bewusst sein, dass die beste Politik in diesem Bereich die Politik wäre, die versucht, in den Ursprungsändern mehr beizutragen, die Entwicklungszusammenarbeit zu stärken, die Menschenrechtspolitik zu stärken. Ich stelle fest, dass all die Hardliner der Asylpolitik gerade auch in diesem Bereich nicht bereit sind, etwas zu tun, sondern dass sie uns im Gegenteil mit ihren Kürzungsanträgen ständig daran hindern, etwas dazu beizutragen, dass wir unter Umständen das Entstehen von Flüchtlingsströmen verhindern können.

Ich meine – das ist mir ganz wichtig, ich sage das hier ganz grundsätzlich –: In diesem Land hat in den letzten Jahren niemand den Gürtel enger schnallen müssen, weil wir Flüchtlinge aufgenommen haben. Ganz im Gegensatz zur Situation in den ärmsten Ländern, in Afrika, wo 95 Prozent der Flüchtlinge in Gesellschaften leben, in welchen die Bevölkerung auf einen Teil ihrer Nahrung verzichten muss, damit die Flüchtlinge auch betreut werden können! Doch hier bei uns hat noch niemand weniger Nahrung gehabt, hier haben wir sogar von diesen Flüchtlingen profitiert, weil sie auch ganz gute Arbeiterinnen und Arbeiter waren und sind!

Warum mein Eventualantrag? Ich habe es bereits gesagt: Ich möchte verhindern, dass wir am Schluss vor einem Scherbenhaufen stehen, wenn alles abgelehnt wird. Dieser Antrag wurde bereits in der Kommission, zu Beginn der Debatte, gestellt. Die Kommission hat es aber abgelehnt, über diesen Antrag am Schluss ihrer Debatte zu entscheiden, deshalb muss ich ihn hier nochmals bringen.

Es geht nicht einfach um die Taktik. Es geht mir darum, dass wir gemeinsam dasjenige retten, das wir im Konsens, gemeinsam als Reform durchbringen können: Es ist die Erneuerung des Anag-Artikels und, wie ich meine, auch die Schaffung dieses neuen Status für Gewaltflüchtlinge. Das ist wichtig, und wir sollten mit dieser Trennung vermeiden, dass wir den Status für Gewaltflüchtlinge dazu missbrauchen, um im Asylgesetz für die übrigen Asylbewerber – die Flüchtlinge, die als solche bei uns ein Verfahren anbegehren – das Asylrecht faktisch einzuengen und zu verschlechtern.

Mit dieser Trennung schaffen wir die Voraussetzung dafür, dass wir die verschiedenen Pakete unabhängig, emotionslos beraten können, dass wir zu einem Entscheid kommen.

Sollte es ein Referendum geben, ermöglichen wir auch der Bevölkerung eine klare Willensbildung, wir ermöglichen ihr, ja oder nein zu sagen zu den Reformen im Bereiche des neuen Status, im Bereich der Reform des Anag, im Bereich der Reform des Asylgesetzes. Im Sinne einer klaren und demokratischen Meinungsbildung sollten wir hier bereits die Weichen stellen.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Rückweisungsantrag zuzustimmen, damit wir drei getrennte Vorlagen haben. Wir müssen dann nicht Asylfragen, «Gewaltstatusfragen» und Anag-Fragen vermischt behandeln, sondern könnten diese verschiedenen Ansatzpunkte unabhängig voneinander beraten.

Ich bitte Sie, meinem Rückweisungsantrag zuzustimmen.

**Heberlein Trix (R, ZH):** Die Diskussion über eine formelle, nicht aber eine materielle Gesamtrevision des Asylgesetzes unter Einbezug einer Regelung für den neuen Status einer gruppenweisen Aufnahme von Schutzbedürftigen hinterlässt nach den Kommissionsverhandlungen einen mittleren Grad der Unzufriedenheit bei allen Parteien und bei allen Gruppierungen. Dementsprechend sind auch das äusserst unbefriedigende Resultat – Sie haben es gehört – der Gesamtabstimmung und die zahlreichen Minderheitsanträge, die Sie auf der Fahne sehen, ausgefallen. Wechselnde Mehrheiten und Minderheiten oder Stichentscheide führten in entscheidenden Fragen zu widersprüchlichen Lösungen. Umgekehrt proportional zum Interesse heute nachmittag im Saal war das Interesse in der Kommission. Wir haben über 185 Anträge diskutiert, und am Schluss könnte die Feststellung «ausser Spesen nichts gewesen» stehen, was zu bedauern wäre.

Nach wie vor hofft die FDP aber, dass aus der Beratung doch eine konsistente Vorlage resultiert – ich werde nachher auf die Rückweisungsanträge noch eingehen –, eine Vorlage, die klare politische Entscheide respektiert und die bestehenden Verbesserungen von Organisation und Verfahren nicht wieder in Frage stellt. Durch eine klare Trennung des Status und des Verfahrens für Asylbewerber von der gruppenweisen Aufnahme von Schutzbedürftigen ist zu gewährleisten, dass allen Flüchtlingen auch in Zukunft das Recht auf ein Asylverfahren zusteht, dass wir aber auch die Möglichkeit haben, im Sinne der politischen Akzeptanz unserer Asylpolitik und unserer Ausländerpolitik gruppenweise Leute aufzunehmen, die in ihrem Herkunftsland einer schweren allgemeinen Gefährdung ausgesetzt sind. Dies ist ein politischer Entscheid, der vom Bundesrat gefällt und verantwortet werden muss, und zwar ohne Einsetzung einer Expertenkommission, aber nach Konsultation der kompetenten internationalen Gremien. Jeder dieser Schutzbedürftigen hat auch bei der neuen Regelung die Möglichkeit, bei Aufhebung seines Aufenthaltsstatus ein Asylgesuch zu stellen, aber erst nach Aufhebung dieses Status. Das Recht auf Prüfung des Non-refoulement steht ihm genauso zu.

Der Appell «Retten Sie das Asylrecht», den wir alle erhalten haben, geht daher von falschen Voraussetzungen aus. Wir haben momentan aufgrund der erreichten Verfahrensverbesserungen, des effizienteren Ablaufes und der verbesserten Zusammenarbeit mit den Kantonen, eine gegenüber früheren Jahren beruhigte Situation im Asylbereich. Nicht gelöst sind nach wie vor die Vollzugsprobleme. Was nützen Verfahrensbeschleunigung und Negativentscheide, wenn die Geschwister wegen fehlender Bereitschaft ihrer Herkunftsländer, Papiere herzustellen, nicht ausreisen können? Hier muss der Bund vermehrte aussenpolitischen Druck aufsetzen. Wenn die Kantone und Gemeinden, wie dies heute der Fall ist, die Asylbewerber nach abgeschlossenem Verfahren in ihren Gemeinden betreuen müssen, wenn die Fremdenpolizei keine Unterstützung bei der Beschaffung der Papiere erhält, die Pauschalen für den Aufenthalt aber nicht mehr ausbezahlt werden, so häuft sich der Unmut der Vollzugsorgane. Die wieder ansteigende Zahl von Asylgesuchen ist sicher noch kein Alarmsignal. Sie muss uns aber dazu zwingen, klare Leitlinien beizubehalten, Verfahren nicht zu komplizieren und zu verteuern. Stichworte dazu sind die verschiedenen Anträge bezüglich Sprache, spezielle Verfahren für

Frauen, Abschwächung der Mitwirkungspflicht, eigenständige Verfahren statt Familienasyl, Flughafenverfahren, obligatorische Härtefallkommission usw.

Es geht auch nicht an, dass wir Asylgründe neu definieren und ausweiten gegenüber anerkannten internationalen Definitionen, wie dies die Minderheit in Artikel 3 beantragt. Wir werden auf der anderen Seite aber auch jene Anträge ablehnen, welche die abgelehnten Asyl-Initiativen wiederaufnehmen. Auch hier sind Volksentscheide zu respektieren.

Noch einige Gedanken zu den Rückweisungsanträgen: Herr de Dardel, ich möchte sagen: Man merkt die Absicht und ist verstimmt. Ihr Rückweisungsantrag wurde in der Kommission beknüppelt abgelehnt. Weil Sie mit einigen Ihrer zahlreichen Anträge in der Kommission nicht durchgedrungen sind und befürchten, dass im Plenum Mehrheiten zu Minderheiten werden könnten, stellen Sie jetzt diesen Rückweisungsantrag. Sie wollen nämlich gar keine Regelung des Status der Schutzbedürftigen, sondern nur die Regelung des Datenschutzes, dann aber auch die Regelung der provisorischen Asylbeschlüsse und den Integrationsartikel. Für mich ist das Gesetzesrevision als Wunschkatalog im Auswahlverfahren. Wenn Sie mit dem Ergebnis der gesamten Beratungen hier im Plenum nicht einverstanden sind, dann können Sie mit demokratischen Mitteln das Referendum ergreifen. Indem Sie aber eine Regelung für Schutzbedürftige im Sinne einer klaren Verfahrenstrennung, d. h. Sistierung des Asylverfahrens während der Dauer des Aufenthaltsrechts als Schutzbedürftige, nicht wollen, wissen Sie auch, wie stark Sie die Gratwanderung unserer Ausländer- und Asylpolitik gefährden. Wir wollen nicht zu Pendenzenbergen wie 1991 mit 60 000 und mehr hängigen Gesuchen zurückkehren.

Der von Herrn Vollmer eventualiter zum Rückweisungsantrag de Dardel gestellte Rückweisungsantrag entspricht dem Antrag – er hat das gesagt –, wie ich ihn am Anfang der Beratungen gestellt habe. Die FDP hat in ihrer Vernehmlassung gesagt, sie wolle zwei Vorlagen, getrennte Regelungen für Schutzbedürftige und für Asylbewerber. Sie haben das im Eintreten klar abgelehnt. Ich möchte Ihre Argumente hier nicht wiederholen, weil wir der Meinung sind, das Gesetz solle jetzt so durchberaten werden, wie es von der Kommission verabschiedet wurde. Die FDP-Fraktion wird aber ihre Zustimmung oder Ablehnung von den Entscheiden, wie sie hier im Plenum gefällt werden, abhängig machen.

Wir haben erklärt, dass wir eine klare Trennung der Verfahren wollen. Wir haben uns von Professor Kälin bestätigen lassen, dass eine solche Trennung dem Völkerrecht entspricht. Wir halten uns an Völkerrecht und an internationale Konventionen, wenn wir entscheiden, dass ein Asylverfahren nicht durchgeführt werden muss, solange der Aufenthalt unter dem Titel Schutzbedürftige hier in der Schweiz gewährleistet ist, dass aber selbstverständlich jeder Anrecht auf die Durchführung des Verfahrens hat, wenn dieser Status wieder aufgehoben wird.

Im Namen der FDP-Fraktion möchte ich Ihnen daher Eintreten und Ablehnung der Rückweisungsanträge beantragen.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** «Was lange währt, wird endlich gut», so lautet ein Sprichwort, das auf die Totalrevision des Asylgesetzes, über die wir heute zu befinden haben, mit Sicherheit nicht zutrifft.

Die vorliegende Fahne mit den vielen Minderheitsanträgen ist Ausdruck der unterschiedlichen Positionen, die sich in der Frage, wie ein künftiges Asylverfahren, wie die künftige Asylpolitik aussehen sollen, unversöhnlich gegenüberstehen. Der SPK wurde vom Bundesrat eine Vorlage unterbreitet, die die ganze Härte der vergangenen Revisionen, welche in hochemotionalisierten Auseinandersetzungen durchgebracht worden waren, definitiv im totalrevidierten Gesetz festschreiben wollte.

Diese Verschärfungen haben ihren Zweck erfüllt. Die Zahlen der Asylsuchenden sind von 41 000 im Jahr 1991 auf 18 000 im letzten Jahr gesunken, also um mehr als die Hälfte. Schön wäre es, wenn dieses Ergebnis Ausdruck einer besseren Welt wäre, in der weniger Not und Menschenrechtsverletzungen

vorkämen. Das ist aber leider nicht der Fall, im Gegenteil. Das Ergebnis ist einseitig auf die seitens der Schweiz gemachten Verschärfungen zurückzuführen, denn die Zahl der Menschen, die weltweit auf der Flucht sind, ist laut UNHCR auf sage und schreibe 43 Millionen angewachsen. Wir Grünen können bei dieser Bilanz nicht von einem Erfolg sprechen. Das widerspricht unseren Vorstellungen von einer ganzheitlichen Politik, die global zu denken und lokal zu handeln versucht.

Ins revidierte Gesetz wurden aber auch neue Verschärfungen gegenüber dem Status quo verpackt, z. B. die Verschlechterung des Familienasyls und die Kantonalisierung der Betreuung anerkannter Flüchtlinge. Zudem wurde der neue Status der Schutzbedürftigen ins Gesetz aufgenommen, was auf den ersten Blick durchaus Sinn macht und von uns und von Asyl- und Menschenrechtsorganisationen schon lange gefordert wurde. Aber der neue Status birgt auch eine Gefahr in sich: Er könnte in Zukunft missbraucht werden, um die Genfer Flüchtlingskonvention zu unterlaufen.

Was die SPK dazu als Paket geschnürt hat, bringt gegenüber der heutigen Regelung den Vorteil, dass vorläufig Aufgenommene von Anfang an mit ihren Familien zusammenleben können, dass die Möglichkeit, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, nach drei Monaten möglich ist und dass eine – allerdings zu lange – Frist festgelegt wird, bis der vorläufige Status in eine bessere Aufenthaltsregelung übergeht. Es ist für die Betroffenen etwas vom schlimmsten, keine Perspektive für eine gesicherte Zukunft zu haben, das Leben im Niemandsland, nie zu wissen, wie es morgen weitergeht, und das auf lange Jahre hinaus. Das macht die Leute physisch und psychisch krank.

Die Gefahr besteht auch, dass der Status der Gewaltflüchtling zu früh aufgehoben wird. Was das für Menschen bedeutet, erleben wir gerade jetzt wieder, wo die bosnischen vorläufig Aufgenommenen viel zu früh in eine völlig ungewisse Zukunft zurückgeschickt werden. Das ganz grosse Problem beim neuen Status Schutzbedürftige aber ist es, dass während der Dauer der Schutzbedürftigkeit Asylgesuche sistiert werden. Das und die zu lange Frist bis zur definitiven Aufenthaltsregelung sind für die grüne Fraktion Hauptkritikpunkte am neuen Status, dessen Einführung wir sonst unterstützen.

Ein weiterer grosser Mangel ist die Nichtberücksichtigung der Frauenforderungen. Der Bundesrat legt uns nach allen Diskussionen, die in den letzten Jahren in Europa, weltweit und in der Schweiz geführt wurden und die die geschlechtsspezifischen Fluchtgründe von Frauen thematisierten, eine Vorlage vor, die so tut, als hätte es diese Diskussionen nicht gegeben. Ein einziges, winziges Zugeständnis in diese Richtung wurde gemacht, indem er verspricht, ergänzende Bestimmungen zu erlassen, die der speziellen Situation der Frauen im Asylverfahren Rechnung tragen sollen. Damit aber ist die Forderung nach der Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgungsgründe im Flüchtlingsbegriff nicht erfüllt, und das Versprechen auf Verordnungsstufe etwas für die Frauen im Verfahren zu tun, ist ungenügend; das gehört ins Gesetz. Damit ist die Vorlage auch in diesem Punkt nicht auf der Höhe der Zeit.

In der Kommission ist es zwar durchaus gelungen, an der bundesrätlichen Vorlage ein paar Kanten abzuschleifen und auf den Status quo zurückzukommen – das gilt für das Familienasyl und die Kantonalisierung der Betreuung anerkannter Flüchtlinge; auch bei den Frauenforderungen konnten einige Verbesserungen erreicht werden –, aber alle diese Fortschritte werden von Minderheiten von rechts bekämpft, und sie haben bei der Zusammensetzung dieses Rates durchaus Chancen, mehrheitsfähig zu werden. Das hat Frau Heberlein richtig eingeschätzt. Das hiesse, dass das Engagement zur Verbesserung der Vorlage von seiten der Grünen, der Mitglieder der SP-Fraktion und einzelner Mitglieder der bürgerlichen Parteien, vor allem der CVP-Fraktion, in der Kommission zunichte gemacht würden. Das würde heissen, dass am Schluss der Bundesrat mit seiner harten Linie als Sieger aus dieser Auseinandersetzung hervorgeht und wir ein schärferes und schlechteres Asylgesetz hätten als heute.

Dieses Risiko scheint uns als zu gross, und deshalb unterstützt die grüne Fraktion den Rückweisungsantrag de Dardel, welcher eine Vorlage verlangt, die inhaltlich dem heute gültigen Gesetz entspricht und keine materiellen Änderungen beinhaltet.

Den Eventualantrag Vollmer auf Trennung der Vorlage können wir nicht unterstützen. Einige von uns werden sich der Stimme enthalten oder den Eventualantrag ablehnen. Es scheint uns eine allzu riskante Strategie zu sein.

Zum Integrationsartikel kann ich nur sagen, dass die folgende Definition von Integration, wie sie im Bericht «Umriss zu einem Integrationskonzept» der EKA festgelegt wird, unseren Vorstellungen entspricht: «Teilnahme der ausländischen Bevölkerung am Gesellschaftsleben, Chancengleichheit und rechtliche Gleichstellung in allen Lebensbereichen sowie Mitverantwortung und Mitsprachemöglichkeiten sind dementsprechend zentrale integrationspolitische Zielvorgaben.» In der Detailberatung werde ich mich zur Integration noch weiter äussern.

Herr Bundesrat, Sie haben in Ihrer berühmten Rede zur Schweiz im Zweiten Weltkrieg vom 5. März 1997 in diesem Saal gesagt, dass Not, Armut, Ungerechtigkeit, Völkermord und Missachtung der Menschenrechte nicht nur Ereignisse der Geschichte seien, sondern auch unübersehbare und stossende Realität von heute. Da haben Sie leider sehr recht. Und da gibt es keinen Unterschied zwischen Ihrer und unserer Einschätzung. Aber bezüglich der Lehre, die daraus gezogen werden muss, liegen zwischen Ihnen und uns wieder Welten. Während wir Grünen die Lehre daraus ziehen, indem wir eine möglichst liberale Asylgesetzgebung machen und den Verfolgten ein faires Verfahren, menschenwürdige Entscheide und Perspektiven für die Zukunft garantieren möchten, erfahren gerade in diesen Tagen und Wochen Bosnier, Algerier wieder die ganze Härte der schweizerischen Politik am eigenen Leibe. Da werden Menschen, die vor dem Krieg in Bosnien zu uns geflohen sind, heute rüchtigend unter Druck gesetzt, die Schweiz zu verlassen, indem man ihnen androht, ihnen die finanzielle Unterstützung zu entziehen – ein unwürdiges Spiel, das sich jetzt – nach den Tamilen – für die Bosnier wiederholt. Oder ich verweise auf die Algerier, die sich in panischer Angst davor, in ihrer Heimat von einem dieser fundamentalistischen Mordkommandos massakriert zu werden oder zwischen alle Fronten zu geraten, die Pulsadern aufschneiden oder Rasierklingen verschlucken, um ihrer drohenden Ausschaffung zu entgehen. Für solche Menschen müssen Reden über Solidarität und Verantwortung hohl tönen!

Es wäre gut, wenn wir uns in der Debatte, die uns bevorsteht, diesen Zusammenhang immer wieder vor Augen halten würden. Dafür müssen wir nicht erst auf die Verwirklichung der Solidaritätsstiftung, für die ich selbstverständlich einstehe, warten; das können wir heute mit diesem Gesetz tun! Wir verantworten heute die Flüchtlingspolitik, über die unsere Nachkommen in fünfzig Jahren befinden werden. Die grüne Fraktion möchte nicht, dass sich dannzumal der Bundesrat dafür wird entschuldigen müssen, aber sie befürchtet, dass dem so sein könnte.

**Gross Andreas (S, ZH):** Es ist im Zusammenhang mit diesem Gesetz von Grosszügigkeit, Humanität und Realismus gesprochen worden. Als ich das hörte, konnte ich nicht glauben, dass damit unsere Vorlage gemeint war.

Wenn die Absicht einmal bestanden hat; ein solches grosszügiges, humanitäres und realistisches Gesetz zu machen, dann ist dieser Anspruch in den Mühlen der Innenpolitik zwischen den Steinen zerrieben worden; vielleicht müsste man auch sagen, zwischen den Felsbrocken zerrieben worden, und zwar zwischen Brocken, die unheimlich Angst davor hatten, zu grosszügig zu sein, zwischen Brocken, die den anderen nicht vertrauten, die von Misstrauen geprägt waren. Die einen hatten Angst, dass die Behörden das Gesetz zu grosszügig auslegen würden; die anderen hatten Angst, dass sie es zu eng auslegen würden. So haben wir diese vielleicht ursprünglich einmal beabsichtigte Substanz erodieren lassen und aus dem Gesetz eine Verordnung gemacht.

In diesem Moment, wo wir die Orientierung verlieren, wo wir nicht mehr wissen, was die Kriterien für ein grosszügiges, humanitäres und realistisches Gesetz sind, sollten wir uns an die Institution erinnern, über die wir am Montag diskutiert haben, an den Europarat. Hier, Frau Grendelmeier, am Beispiel dieses Gesetzes, können Sie wieder sehen, dass wir Schweizerinnen und Schweizer überhaupt nicht die Lehrer sind, die anderen etwas vormachen, etwas lehren müssen; Sie haben das auch selber nicht gesagt. An diesem Beispiel können Sie vielmehr sehen, wie wir in einer solchen Situation, wo viele Leute vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr sehen, vielleicht diese Begriffe noch gebrauchen, aber nicht mehr merken, wie sie in der Realität des Gesetzes leer geworden sind, wie sie der anvisierten Grosszügigkeit und der humanitären Tradition nicht mehr entsprechen.

Genau in einem solchen Recht können wir die Europaratsempfehlungen hervorheben, die Empfehlung vom April dieses Jahres über die Menschenrechte der Flüchtlinge und die Ansprüche der Asylbewerber an ein korrektes Verfahren. Darin gibt es 22 Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, Ihrer Kolleginnen und Kollegen aus 40 Ländern, an die Regierungen. Wir können diese 22 Empfehlungen nehmen und sehen, inwiefern unser Gesetz diese Empfehlungen erfüllt, inwiefern es diesen Kriterien genügt. Wenn Sie diese 22 Empfehlungen anschauen – ich werde Ihnen nachher einige nennen –, dann erfüllt die Schweiz eindeutig 6 davon, bei 5 könnte man wohlwollend noch sagen, dass sie annähernd diesen Ansprüchen genügt, und bei 11 fliegt sie eindeutig durch. Und zwar nicht gegenüber maximalen Ansprüchen, sondern gegenüber minimalen Ansprüchen, die von mindestens zwei Dritteln der Parlamentarischen Versammlung als Ansprüche an ein humanitäres, grosszügiges und realistisches Asylgesetz gestellt worden sind.

Realismus heisst nicht, den Weg des geringsten Widerstandes zu gehen, sondern Realismus heisst – wie Frau Bühlmann das richtig gesagt hat –, auf der Höhe der Zeit zu sein, also sozusagen dem zu entsprechen, was eine reiche Schweiz angesichts einer verarmenden Welt und der Menschen in Not wirklich leisten könnte.

Bei diesen Empfehlungen geht es nicht darum, grosszügig zu sein, sondern darum, welche Ansprüche man an uns stellen darf:

1. Als Allererstes wird gerade das genannt, was die Sprecherin der freisinnig-demokratischen Fraktion als Erweiterung des Begriffes des Asylbewerbers bzw. Flüchtlings kritisiert und sozusagen von vornherein ausgeschlossen hat, nämlich dass bei der Beurteilung des Anspruches auf Asyl eindeutig die geschlechtsspezifischen Verfolgungsgründe beachtet und respektiert werden müssen. Das ist die erste von 22 Empfehlungen des Europarates, denen dieses Gesetz z. B. nicht genügt, wenn Sie das tun, was die Sprecherin der freisinnig-demokratischen Fraktion Ihnen empfohlen hat, nämlich der Minderheit nicht zu folgen.
2. Es muss viel seriöser – immer wieder und mit den internationalen Experten zusammen – gefragt werden, ob ein Herkunftsland wirklich «sicher» ist.
3. Alle gesetzlichen Fristen müssen aufschiebenden Charakter haben, damit die Ansprüche nicht wegen der Verfahren sozusagen erodieren.
4. Unbegleitete Kinder sollen niemals an Orten beherbergt werden, die einen freiheitsentziehenden Charakter haben.
5. Auch für die Gewaltflüchtlinge, die vorläufig aufgenommen werden, soll das individuelle Anspruchsrecht nicht verfallen. Sie dürfen, auch wenn sie als Gruppe aufgenommen werden, weil sie bedroht sind, das Recht auf individuelle Verfahren als Asylbewerber nicht verlieren. Gleichzeitig muss sofort «grosszügig», wie es hier heisst, darauf geachtet werden, dass die Familien zusammengeführt werden können, dass auch der andere Elternteil zugunsten der Kinder aufgenommen wird. Das ist z. B. eine Empfehlung, die meiner Meinung nach eine Regierung, die die Familie ernst nimmt, akzeptieren muss – wenn nicht, ist dies beschämend.
6. Integrationsprogramme sollen ernst genommen werden. Diese Empfehlung erfüllen wir mit dem Integrationsartikel.

Es macht es uns auch schwer, das Ganze einfach abzulehnen. Der Integrationsartikel wird aber mit so vielen problematischen Elementen in diesem Gesetz erkauf, dass wir Ihnen einerseits empfehlen, die Rückweisung zu unterstützen und, wenn Sie das nicht tun, wenigstens gegenüber den grosszügigen Minderheitsanträgen grosszügig zu sein.

Diese Minderheitsanträge sind nicht grosszügig im Vergleich zum internationalen Recht, im Vergleich zu den internationalen Kriterien, im Vergleich zu dem, was wir tun können. Sie sind nur ausserordentlich im Vergleich zur engstimmigen, so geizigen Haltung der reichen Schweiz, welche die Tonalität dieses Gesetzes prägt.

**Präsident:** Lassen Sie Frau Bäumlin auch noch einige Minuten. Das ist Teilen. Finden Sie den Schluss, bitte!

**Gross Andreas (S, ZH):** Ich habe gemeint, Sie würden beiden gleich viel Zeit gewähren und mir jene Zeit anzeigen, die mir zugute kommt, dass Sie also teilen, nicht ich. Da habe ich Sie jetzt aber falsch verstanden. Ich entschuldige mich dafür und schliesse ab, weil ich in keiner Weise Frau Bäumlin Zeit stehlen möchte.

**Präsident:** Man soll sich nicht immer auf die Väter verlassen.

**Bäumlin Ursula (S, BE):** Christoph Wehrli, Inlandredaktor der «NZZ», den ich bisher immer sehr schätzte, hat in der Samstagsausgabe der SP-Fraktion und den anwaltschaftlichen asylpolitischen Organisationen den happigen Vorwurf gemacht, mit «teilweise gesucht wirkenden Divergenzen» einen «Scherbenhaufen» der Totalrevision des Asylgesetzes zu riskieren. Ich möchte ihm hier in drei Punkten, wenn ich Zeit habe, antworten:

1. Es geht bei der Beurteilung unseres Widerstandes gegen die vorliegende Regelung der Gewaltflüchtlingsfrage darum, die Geschichte des schweizerischen Asylgesetzes mitzubedenken. In der kurzen Zeit von nicht einmal zwei Jahrzehnten wurde die Asylgewährung mehrmals eingeschränkt und abgebaut. Die schlimmste Attacke auf das Asylrecht war die Vorwegnahme der Zwangsmassnahmen aus der nach dem dringlichen Bundesbeschluss notwendig gewordenen Gesamtrevision. Es ist sehr bezeichnend, dass darauf in der Botschaft gar nicht mehr eingegangen wird; wohl mit der unausgesprochenen Rechtfertigung, dass die Zwangsmassnahmen im Anag und nicht im Asylgesetz eingestellt sind. Ihre Absicht war aber eindeutig die Bekämpfung des sogenannten Missbrauchs des Asylverfahrens durch Arbeitssuchende und Drogenkriminelle. Ich habe mehrmals nachgefragt, wie die Zwangsmassnahmen nun angewendet würden. Ich habe herausgefunden, dass sie für schwere Verletzungen der Mitwirkungspflicht im Asyl- und Wegweisungsverfahren angewendet werden, und das bisher über achtausendmal. Was im Gesetz steht, ist das eine, und wie es vollzogen wird, etwas anderes. Eine weitere Beeinträchtigung des Schutzrechtes ist für uns einfach nicht tolerabel.

2. Sie bemerkten, Herr Wehrli, ja in Ihrem Artikel selber, dass hinter der neuen Gewaltflüchtlingsregelung mit einer Sistierung des Asylverfahrens primär ein Rationalisierungsbedürfnis der Asylbehörden steckt. Diese befürchten, dass der gewünschte Reduktionseffekt durch eine Verfahrenswahl verlorenginge. Dass offensichtlich Verfolgten von Anfang an Asyl gewährt werden solle, steht schon heute im Gesetz. Das Problem ist nur, dass diese Vorverfahrenstriage und durchsichtig angewendet wird. Was die Zumutbarkeitsprüfung vor der Wegweisung anbelangt, wie sie den Schutzbedürftigen nach revidiertem Gesetz zugestanden werden soll, so sind die Erfahrungen bei abgelehnten Asylgesuchen auch nicht gerade vertrauensbildend, wie Sie, Herr Wehrli, mit dem Kosovo-Beispiel in Ihrem Artikel selber bestätigen.

3. Wir sind voll mit Ihnen einverstanden, dass sich eine «kollektive Aufnahme .... nicht ebenso kollektiv aufheben» lässt, wie die Rückkehr der Bosnier zeigt. Was tun? Wir denken, dass das verantwortungsbewussteste Vorgehen wäre, den aufgenommenen Schutzbedürftigen eine gewisse Mitsprache und Mitentscheidung zu gewähren, also jederzeit Asylgründe

geltend machen zu können oder sich mindestens gegen eine kollektive Sistierung individuell wehren zu dürfen. Wenn sie dabei den Schutzbedürftigenstatus verlieren, kann von «zwei Eisen im Feuer», wie Sie das nennen, nicht die Rede sein. Es sind eben tatsächlich nicht alle Gewaltflüchtlings gleich schutzbedürftig. Das berücksichtigen der Bundesratsentwurf und der Antrag der Kommissionsmehrheit nicht.

In diesem Sinne unterstütze ich den Rückweisungsantrag de Dardel und habe Sie, Herr Wehrli, hoffentlich davon überzeugen können, dass er von überlegter Qualität ist. Es müssen neue Lösungen gefunden werden, für welche die schweizerische Asylpolitik sich niemals wird schämen müssen.

**Fischer-Hägglingen Theo (V, AG):** Seit dem Inkrafttreten des Asylgesetzes im Jahre 1981 haben wir das Gesetz hier im Rat viermal revidiert und verschiedene Bundesbeschlüsse im Asylbereich verabschiedet.

Ich war bei all diesen Debatten dabei, mehrmals auch als Kommissionsmitglied. Keine dieser Kommissionsverhandlungen war so mühsam, wie die über den vorliegenden Gesetzentwurf. Dabei beinhaltet dieser Entwurf auf weiten Strecken Neuformulierungen und Neugliederungen des bisherigen Gesetzestextes. Neue Regelungen finden wir im Bereich der Fürsorge, im Datenschutz, bei den sogenannten Härtefällen und vor allem bei den Gewaltflüchtlings. Diese Bestimmungen bedürfen einer eingehenden Diskussion.

Wir erachten es aber als wenig sinnvoll, all die anderen Bestimmungen, die vom geltenden Recht übernommen worden sind und die sich im grossen und ganzen bewährt haben, in Frage zu stellen. Abzulehnen sind auch all die Vorschläge, die den Vollzug tangieren, der auf Verordnungsstufe zu regeln ist.

Viele der Bestimmungen, die von rotgrüner Seite in Frage gestellt werden, sind im Laufe der verschiedenen Revisionen ins Gesetz aufgenommen worden; dies vor allem deshalb, weil das ständige Anwachsen der Asylgesuche bis ins Jahr 1992 diese Bestimmungen notwendig gemacht hat. Eine Verwässerung des bisherigen Gesetzes lehnen wir entschieden ab. All die verschiedenen Revisionen waren von der damaligen Situation im Asylbereich, vom internationalen Umfeld und von der Notwendigkeit, die Verfahren rascher, aber rechtsstaatlich sauber durchzuführen und den Missbrauch des Asylrechtes zu unterbinden, geprägt.

Dem Missbrauch begegnen wir auch heute noch. Zwar ist die Zahl der Asylsuchenden seit den Rekordjahren zurückgegangen, aber die Lage hat sich nicht entschärft, ganz im Gegenteil. Die Zahl der Asylsuchenden steigt wieder beängstigend an: 21,6 Prozent mehr Gesuche allein in den ersten vier Monaten dieses Jahres. Dabei ist für mich vor allem unerklärlich, dass die Gesuchsteller aus Sri Lanka an zweiter Stelle stehen.

Die Ausgaben im Asylbereich werden vermutlich dieses Jahr die Milliardengrenze im Bundeshaushalt übersteigen. Die Kantone klagen über Vollzugsschwierigkeiten. Sicher, die Behandlungsdauer der Gesuche ist zurückgegangen, aber die Probleme haben sich vielfach auf die Kantone und den Fürsorgebereich verlagert. Unhaltbar sind die Zustände an der grünen Grenze, insbesondere im Tessin.

Man hat entgegen der in der Abstimmungskampagne zur SVP-Initiative gemachten Aussage die Situation nicht im Griff. Die Beunruhigung in der Bevölkerung ist gross. Auch die vielen kriminellen Übergriffe von Ausländern verursachen die Bevölkerung. Stossend sind nach wie vor die vielen illegalen Übertritte an der grünen Grenze. Hier hätte die SVP-Initiative Abhilfe geschaffen; leider wurde sie knapp verworfen. Wir werden versuchen, einige Elemente dieser Initiative wieder zur Diskussion zu stellen.

Die SVP-Fraktion wird sich bei der kommenden Beratung des Gesetzestextes vorwiegend an die bundesrätliche Fassung halten. Dies gilt insbesondere bei all den Bestimmungen, die vom geltenden Recht übernommen wurden. Diese Bestimmungen haben sich in der Praxis im grossen und ganzen bewährt. Wo es hapert, ist vielfach beim Vollzug, der generell restriktiver zu handhaben wäre.

Ziel all dieser Gesetzesbestimmungen ist es, den tatsächlich an Leib und Leben gefährdeten Personen im Sinne des Flüchtlingsbegriffes Aufnahme zu gewähren, auf der anderen Seite aber auch den Missbrauch zu unterbinden.

Auch diesmal wird von verschiedenen entwicklungspolitischen Organisationen der Vorwurf erhoben, das Asylgesetz werde ausgehöhlt. Das ist natürlich reine Stimmungsmache. Die Schweiz hat von allen europäischen Ländern nach wie vor eines der liberalsten Asylgesetze. Diese Tatsache entkräftet auch all die Vorwürfe von Herrn de Dardel und von Herrn Gross Andreas, die an die Adresse der schweizerischen Asylpolitik gemacht wurden.

Viele europäische Länder haben unter dem Druck der hohen Zahl der Asylsuchenden ihr Recht an die veränderte Lage angepasst. Obwohl wir, gemessen an der Bevölkerungszahl, am meisten Asylgesuche aufweisen, steht bei uns keine Verschärfung des Asylrechts zur Diskussion. Im Gegenteil: Mit der Vorlage wird die Rechtsstellung der Gewaltflüchtlinge verbessert.

Die SVP-Fraktion hat sich in der Vernehmlassung und zu Beginn der Kommissionsberatung für eine Zweiteilung der Vorlage ausgesprochen. Die Regelung der Schutzbedürftigen stellt eine absolut neue Rechtsmaterie dar, die zudem nachhaltige Auswirkungen auf den Ausländerbestand hat. Zudem belasten die Erfahrungen mit den Gewaltflüchtlingen aus dem heutigen Jugoslawien die Gesamtvorlage. Die sehr schleppende Zurückführung dieser Gewaltflüchtlinge stösst in einem Teil der Bevölkerung – ich möchte sagen: in breiten Bevölkerungskreisen – auf wenig Verständnis. Es stellt sich die Frage, ob wir mit der Einführung dieses neuen Status für Gewaltflüchtlinge im Ausländerrecht auf dem richtigen Weg sind.

Wenn auch mit einigen Vorbehalten stimmt die SVP-Fraktion der Regelung der Gewaltflüchtlinge im Sinne der bundesrätlichen Fassung zu.

Beim zweiten wichtigen Revisionspunkt, der Änderung der Fürsorgezuständigkeit, stellen wir uns ebenfalls hinter die bundesrätliche Lösung. Die Verlagerung der Fürsorgezuständigkeit auf die Kantone ist mit vielen Vorteilen verbunden.

Die SVP-Fraktion wird für Eintreten stimmen. Sollte jedoch die Fassung der Kommissionsmehrheit, angereichert mit den Minderheitsanträgen aus dem rotgrünen Lager, eine Mehrheit finden, müsste die Fraktion die Vorlage in der Schlussabstimmung ablehnen.

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten, alle Rückweisungsanträge abzulehnen und in der Detailberatung den Minderheitsanträgen der Fraktionen der bürgerlichen Parteien zuzustimmen.

**Zwygart Otto (U, BE):** Die LdU/EVP-Fraktion ist für Eintreten und wendet sich gegen die Rückweisungsanträge. Die humanitäre Tradition im Asylbereich und die innenpolitische Unsicherheit haben ganz auf das vorliegende Gesetz durchgeschlagen. Doch brauchen wir gerade aus innenpolitischen Gründen einen möglichst raschen Entscheid auf rechtlicher Basis. Dazu gehören z. B. auch Rekursmöglichkeiten auf der ganzen Linie.

Die LdU/EVP-Fraktion unterstützt grundsätzlich Beschlüsse für die Verbesserung von Entscheidungslinien, denn das war die markante Verbesserung seit 1990. Wir lehnen es jedoch gleichzeitig ab, dass Abstriche gemacht werden, welche die humanitäre Tradition ritzen. Aber auch da gibt es einen grossen Ermessensspielraum, denn leider kann die Frage des Asyls nicht emotionslos angegangen werden. Irgendwo geistert die Furcht vor dem Ausländer herum, bis hin zur Überfremdungangst. Damit sind wir immer wieder konfrontiert. Damit wird dann auch Politik gemacht. Der Sprecher der SVP-Fraktion hat vorhin gesagt, dass sie versuchen werde, Teile der abgelehnten Initiative hier im Rat wieder umzusetzen. Wir wissen, dass gewisse Punkte klar gegen die humanitäre Tradition gerichtet sind.

Die LdU/EVP-Fraktion bedauert, dass die Resultate der Kommissionsarbeit so kontrovers ausgefallen sind. Aber alle Einigungsversuche, auch hinter der Kulisse, sind ja geschei-

tert, und nun bleibt nichts anderes übrig, als dass der Rat hier Schiedsrichter spielt.

Es ist aber grundsätzlich falsch und abzulehnen, wenn sich der Nationalrat dann noch selber den Mund zu verbinden versucht. Unsere Fraktion ist deswegen sehr dankbar, dass für die Beratung der Vorlage zumindest Kategorie III eingeräumt wurde. Gerade in einem kontroversen Bereich ist es wichtig, dass die Voten, das Dafür und das Dawider, auch im Amtlichen Bulletin aufgeschrieben sind, damit dann die Gesetzesauslegung entsprechend gemacht werden kann.

Zu einzelnen Punkten des Gesetzes:

1. Die Gewaltflüchtlinge: Aus Menschenrechtsgründen ist es begrüssenswert, diese Kategorie gesetzlich zu verankern, auch wenn damit Nachteile verbunden sind, denn bis anhin haben wir uns in diesem Bereich mit einer Hintertürpolitik beholfen. Die administrative Vereinfachung kann in gewissen Momenten zu einer Entlastung im bürokratischen Leerlauf führen; wir hoffen, dass das geschehe. Es muss aber trotzdem die Möglichkeit offenbleiben, dass bei einer Aufhebung des Status «Gewaltflüchtling» ein Asylantrag gestellt werden kann.

2. Die Kantonalisierung der Fürsorgezuständigkeit: Die LdU/EVP-Fraktion wendet sich dagegen, unterstützt die bisherige Praxis und lehnt den bundesrätlichen Entwurf in diesem Punkt ab. Was vordergründig als Vereinfachung deklariert wird, hat entscheidende Nachteile. Insbesondere haben die Flüchtlingswerke in der jahrelangen Betreuungsarbeit Erfahrung und Wissen erhalten, das nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden darf, denn es ist unersetzbar. Vor allem jedoch sparen wir nichts ein, im Gegenteil. Private Organisationen sind viel flexibler. Leider ist es ja so, dass im Asylwesen immer wieder und sehr kurzfristig Wellen von asylsuchenden Menschen bei uns eintreffen. Darum ist die Flexibilität von besonderer Bedeutung. Wenn Sie staatliche Einrichtungen kreieren, bringen Sie diese in Zeiten der Flaute nicht weg.

3. Die Integration: Anerkannte Flüchtlinge im besonderen dürfen nicht ausserhalb unserer Gesellschaft bleiben. Die Flüchtlingswerke verdienen es, dass man die Hilfestellung, die sie erbringen, immer wieder unterstützt. Aus unserer Sicht brauchen sie Lob und Anerkennung für diese notwendige und schwierige Arbeit. Viele unserer Vorfahren stammen aus dem Ausland. Auch meine Familie war zur Zeit der Hugenottenverfolgung in Frankreich eine Flüchtlingsfamilie. Als Protestanten kamen wir in die Schweiz. Zwar ist es lange her, aber immerhin, es ist doch etwas, das bei uns immer wieder geschieht. Zwar sind die weltweiten Flüchtlingsströme anders geworden als die damaligen kleinräumigen Verschiebungen. Gerade deswegen ist die Integration von besonderer Bedeutung; denn Integration kann auch bedeuten, dass Menschen, die an und für sich eine Berechtigung haben, bei uns zu bleiben, merken, dass bei uns nicht der richtige Platz für sie ist, und eine Rückwanderung möglich wird.

4. Die Rückschaffung: Das Gegenstück zur Integration ist die Rückschaffung, und sie ist letztlich das Hauptproblem der Asylpolitik. Menschen, denen das Asyl verweigert wird, sollten zurückschafft werden, aber da sind uns oft die Hände und noch anderes mehr gebunden; deswegen ist die internationale Zusammenarbeit von entscheidender Bedeutung. Wir anerkennen die Bemühungen von Bundesrat und Behörden und erwarten, dass hier auch weitere Schritte gemacht werden; denn nur so ist es möglich, dass auch die innenpolitischen Massnahmen greifen. Die Grundproblematik der Rückschaffung könnte durch eine Rückkehrberatung oft entschärft werden. Wir haben beispielsweise im Bereich der Arbeitslosigkeit eingesehen, dass nicht nur das Zahlen etwas hilft, sondern dass die Beratung der Menschen, die in dieser Lage sind, eine Hilfe sein kann, ja sogar sein muss. Entsprechend könnten wir das parallel auch im Bereich Asylwesen bewusster einsetzen. In Ansätzen ist es glücklicherweise schon da, vor allem tun dies auch wieder die Flüchtlingswerke. Ich hoffe, dass wir hier die Möglichkeiten besser ausschöpfen können.

Zum Schluss stelle ich noch einmal fest: Die LdU/EVP-Fraktion ist für Eintreten und Durchführung der Beratung der Vor-



lage, auch wenn sie aus Zeitgründen unterbrochen werden muss.

**Fehr Hans (V, ZH):** Herr Zwygart, können Sie mir bitte konkret sagen, welche Teile der Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung» laut Ihren Worten gegen die humanitäre Tradition gerichtet sind?

**Zwygart Otto (U, BE):** Im Bereich der Fürsorge haben Sie Vorschläge gemacht und eine andere Behandlung vorgeschlagen, als wir sie in der Schweiz kennen. Das finde ich nicht richtig.

**Engler Rolf (C, AI):** Auf der «ewigen Baustelle Asylgesetz» ist der Belag zu erneuern. Die SP-Fraktion möchte dies aber nicht tun. Viele, insbesondere die Herren de Dardel und Vollmer, sind für weiteres Flickwerk. Andere bemühen sich mehr um die Baustelle an sich, als darum, dass die Asylstrasse zügig durchfahren werden kann. Sie stellen Anträge, und das sind Umleitungswegweiser, die mehrheitlich in Sackgassen führen, ganz sicher aber Umwege bedeuten.

Die CVP-Fraktion hat sich der Geschäfte sehr intensiv angenommen und spricht sich klar für einen neuen Belag, sprich eine Totalrevision, aus. Sie wendet sich gegen die Rückweisungsanträge, die zum Teil – insbesondere jener von Herrn Vollmer – bereits in der Kommission beraten und schon dort abgelehnt wurden. Sie spricht sich aus gegen die zahlreichen Änderungsanträge, welche nicht der Straffung des Verfahrens dienen, sondern mehrheitlich Missbräuchen Tür und Tor öffnen. Andererseits hält die CVP, wie schon bei der Kampagne gegen die SVP-Asyl-Initiative, an den zwingenden Prinzipien des Völkerrechts fest und setzt sich weiterhin für die Regeln der Humanität und Menschlichkeit ein. Rasche, klare Verfahren sind das A und O. Nur so lassen sich Entscheide überhaupt vollziehen. In vielen, ja den meisten Fällen erweist sich das individuelle Asylverfahren heute als falsch, weil der Flüchtlingsbegriff der Uno-Konvention eben zu eng gefasst ist. Und doch verdienen diese Schutzsuchenden Schutz; darüber besteht auch in unserem Volk Konsens.

Wir bedauern es deshalb sehr, dass wir damit beginnen, den Asylbegriff, den Flüchtlingsbegriff einfach beliebig auszudehnen. Wir sind der Meinung, es brauche neben dem eigentlichen Asylverfahren, wo es um die Flüchtlinge gemäss Uno-Konvention geht, ein weiteres, eigenes Verfahren, welches nicht zur zeitlichen Verschleppung führt und welches auch Gruppen von Verfolgten Aufnahme ermöglicht. Dadurch soll der administrative Leerlauf, der heute zum Teil betrieben wird, vermieden werden. Die Geschwister sollen davon befreit werden, etwas vorzugeben, was sie in vielen Fällen selbst nicht wollen. Die Folge soll Schutz sein – nicht Schutz auf Dauer, aber vorübergehender Schutz. Auch die Möglichkeit wird so grösser, dass diese Schutzbedürftigen dorthin zurückkehren, wo sie herkommen, in die Heimat – wenn der Krieg zu Ende ist, wenn die Menschenrechtsverletzungen dahingefallen sind, wenn die Fluchtgründe nicht mehr vorhanden sind.

Die CVP-Fraktion wendet sich gegen eine Doppelspurigkeit, d. h. gegen die Möglichkeit, gleichzeitig neben- oder nacheinander zwei Verfahren zu beschreiten, dies um so mehr, als wir ja das Prinzip des Non-refoulements kennen. Auch nach Beendigung des vorläufigen Aufenthaltes besteht eine zusätzliche Notbremse, indem jeder einzelne angehört werden muss und Gründe, die dann hinzukommen, berücksichtigt werden müssen.

Dieser Status des Gewaltflüchtlings gibt viele zusätzliche Rechte. Ich bedaure es, dass man diesen neuen Status, der nicht einem europäischen oder völkerrechtlichen Minimalstandard entspricht, heute zum Teil in Zweifel ziehen will, auch wenn er etwas weniger an Rechten gibt als individuelle Flüchtlingsverfahren.

Die CVP-Fraktion spricht sich auch im zweiten Punkt – nicht geschlossen, aber mehrheitlich – für die Kantonalisierung der Fürsorge aus, weil die CVP-Fraktion einen Zuständigkeitswechsel möchte. Die CVP-Fraktion anerkennt aber die grossen Leistungen der Flüchtlingshilfswerke, sei es bei den An-

hörungen oder auch im Fürsorgebereich. Sie ist auch nicht der Meinung, dass man diesen Hilfswerken die Kompetenzen entziehen solle, sondern die Kantone sollen gerade darauf aufmerksam gemacht werden, dass diese Organisationen in der Lage und fähig sind, wirksam, effizient und kostengünstig diese Aufgabe zu übernehmen.

Die CVP-Fraktion empfiehlt Ihnen, die Rückweisungsanträge abzulehnen und grundsätzlich der Mehrheit zu folgen.

Es zeichnet im übrigen Herrn Steffen aus, dass er heute mit seinem Antrag anerkennt, dass die Initiative der Schweizer Demokraten gegen übergeordnetes Recht versties und dass er heute nur jene Teile ins Asylgesetz integriert haben möchte, die eben nicht gegen das Völkerrecht verstossen. Wir danken ihm für diese späte Einsicht, sind aber doch der Meinung, dass es keinen Sinn macht, auf diesen Rückweisungsantrag einzutreten.

Obwohl wir die Mehrheit unterstützen, empfehlen wir Ihnen, vor allem in zwei Punkten von ihr abzuweichen: Bei Artikel 41 Absatz 4 möchten wir gegen den Willen der Kantone keine Pflicht für dieselben festschreiben, Kommissionen für Härtefälle zu schaffen, weil das nichts bringt. Wir schlagen Ihnen vor, dem Minderheitsantrag Dettling zu folgen.

Bei Artikel 76 – ich habe schon darauf hingewiesen – möchte die CVP-Fraktion, dass Sie der Minderheit Heberlein folgen, welche eine Einheit der Zuständigkeit bei den Kantonen für die Fürsorge möchte.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und die Rückweisungsanträge abzulehnen.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Le groupe libéral votera l'entrée en matière et s'opposera aux trois propositions de renvoi.

L'insatisfaction générale qui résulte du fait que personne n'est entièrement satisfait de la loi sur l'asile, parce que personne n'a pu faire passer directement et entièrement ses propositions s'est traduite par le vote de la commission: 7 voix contre 3 et avec 13 abstentions. Contrairement à M. de Dardel, je ferais remarquer qu'il n'y a eu que 3 voix contre, et que par conséquent il y a eu 7 voix pour et 13 abstentions. Ici, le Parlement est bien à l'image du pays dont une partie de la population trouve que la Confédération est trop laxiste à l'égard de la politique d'asile, tandis que l'autre partie la trouve restrictive. On reproche souvent à notre Parlement de ne pas être l'image du pays. Ici, nous sommes parfaitement servis.

Etait-il possible de faire une meilleure loi? Etait-il possible à la Commission des institutions politiques d'améliorer cette loi? La question peut se poser. Je la pose tout particulièrement à Mme Bühlmann, en me demandant si le rôle d'une commission n'est peut-être pas de traiter des questions importantes, de se concentrer sur ces questions importantes, plutôt que de multiplier les propositions d'amendement qui finalement, parce qu'elles sont tantôt admises, tantôt rejetées, feront perdre sa cohérence à la loi. La commission aurait peut-être dû procéder à une conciliation par sous-commissions pour éliminer un certain nombre de propositions qui sont demeurées. Je pense que cela était possible. Cela ne s'est pas fait. Maintenant le vin est tiré, il faut le boire.

Devant cette situation, le groupe libéral a cherché quelques lignes directrices dans ce qui doit être notre politique d'asile. Tout d'abord, le groupe libéral exprime une méfiance, que je dirais presque congénitale, à l'égard des procédures juridiques compliquées mises en place par la loi de 1979. Je rappellerai ici simplement la position qu'avait prise notre regretté collègue Claude Bonnard, déjà au moment de la discussion de cette loi, et qui avait marqué beaucoup de réserves à l'égard des procédures mises en place. L'asile, c'est un domaine où doit prévaloir le caractère humanitaire, où doit prévaloir une certaine opportunité, une certaine appréciation de la décision. Mais malheureusement chez nous, elle tourne souvent au juridisme, et au juridisme pour des malheureux qui ne comprennent souvent par grand-chose aux procédures dans lesquelles ils sont impliqués tant leur système de pensée est étranger à notre propre conception; à vrai dire un

peu abâtardie, du droit tel que le représentent les procédures d'asile.

Compte tenu des possibilités de recours qui ont été introduites par la loi de 1979, on privilégie souvent la motivation formelle sur l'appréciation humaine, et l'appréciation de bon sens. Mais on n'est même pas sûr que le résultat soit beaucoup plus heureux. Pour les libéraux, l'autorité, en particulier le Conseil fédéral, doit avoir une certaine latitude d'appréciation face aux problèmes que pose l'asile. L'asile s'adresse à des êtres humains, et tend à protéger leur vie, leur intégrité corporelle et leur liberté. Ce sont des valeurs fondamentales sur lesquelles est fondée notre société. Et par conséquent, ils doivent être traités avec humanité et bienveillance.

En revanche, il s'agit de ne pas être dupes de ceux qui veulent utiliser la procédure d'asile pour tourner les dispositions restrictives – on peut regretter qu'elles soient telles – de notre loi sur le séjour et l'établissement des étrangers puisque, cette loi étant restrictive, on croit qu'il y a la possibilité de passer par la procédure d'asile. Notre pays n'est pas un pays d'immigration, et il ne doit vraiment accueillir que ceux qui ont besoin de protection, sans déroger aux règles du respect de la dignité humaine, auxquelles nous sommes particulièrement attachés.

On peut poser un certain nombre de normes strictes en ce qui concerne l'obligation des requérants de se soumettre à certaines contraintes administratives, indispensables dans un Etat de droit. Nous ne nous laisserons jamais de répéter qu'on ne peut pas demander asile et protection à un Etat et ne pas accepter ensuite de se soumettre aux règles qu'il a édictées. Nous devons accorder la protection pour la vie, de l'intégrité corporelle et de la liberté. Nous devons faire ce qui est en notre pouvoir pour l'intégration des requérants d'asile. Mais nous ne devons pas non plus nous laisser abuser lorsqu'on cherche à le faire.

J'aimerais dire qu'ici on a répété que cette modification présente un durcissement de la loi sur l'asile. A nos yeux, c'est faux. La loi n'est pas durcie, le statut des réfugiés n'est pas péjoré. On crée simplement une autre catégorie, une autre catégorie de personnes qui bénéficient de la protection. Je m'éleve aussi avec vigueur contre cette idée, fautive, qu'il y a lieu de culpabiliser la Suisse pour ce qui s'est passé il y a 50 ans, ce qui devrait entraîner comme conséquence que nous perdions notre liberté d'appréciation en ce qui concerne la loi qu'on nous présente.

Cela nous amène rapidement aux prises de position suivantes sur les questions fondamentales:

Tout d'abord nous saluons l'introduction de la partie la plus importante, à savoir la protection provisoire. Elle correspond à une nécessité qui est mal résolue jusqu'à aujourd'hui par l'admission provisoire prévue dans la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. Cette admission est en réalité prévue pour autre chose que pour l'admission telle qu'elle est pratiquée et qu'elle sera pratiquée dans l'admission provisoire. Il s'agit donc d'une nouvelle catégorie, et j'aimerais bien que chacun en soit conscient, qui est introduite ici et qui ne déroge pas à la possibilité de demander l'asile pour les requérants d'asile qui sont persécutés personnellement.

Nous approuvons la suspension des procédures d'asile pendant le temps de la protection provisoire. Il tombe sous le sens que ce n'est qu'à la fin de cette protection que l'on peut apprécier si ceux que l'on a appelés «les réfugiés de la violence» ont encore besoin ou non d'une protection individuelle. Ils ne courent aucun risque. Si le Conseil fédéral nous avait présenté un projet disant que les requérants, une fois obtenue la protection provisoire, n'ont plus le droit de demander l'asile, ce serait excessif et certainement contraire à la convention de Genève.

Mais ce n'est pas ce qui est prévu: la solution du projet consiste à dire que nous suspendons simplement cette procédure d'asile jusqu'au moment où la protection provisoire sera levée. Il est inutile d'entreprendre toute une procédure comme la procédure d'asile, dont j'ai déjà signalé toutes les complications, lorsque de toute manière on constate, à la fin de cette procédure, que les conditions de l'asile ne sont pas remplies, et qu'on ne renvoie pas les gens puisqu'ils bénéfi-

cient de la procédure provisoire. Le simple bon sens indique que la solution du Conseil fédéral est la bonne.

Nous approuvons d'une manière générale les règles posées par le projet du Conseil fédéral, avec les modifications de la commission, pour la procédure délicate de maintien dans les aéroports.

En revanche, nous soutiendrons la minorité s'agissant des problèmes de l'assistance. Ce domaine relève typiquement de la compétence cantonale. Il n'est pas du tout question ici, comme l'a dit M. Engler, de mettre en doute les qualités des oeuvres d'entraide. Nous avons simplement un peu l'impression parfois qu'il y a la défense d'intérêts corporatifs, la défense de places de travail, légitime en soi, mais qui ne rentre pas dans la recherche d'un système normal pour l'asile.

Enfin, nous approuvons le chapitre sur la protection des données comme les dispositions sur l'intégration des étrangers. Très rapidement, en ce qui concerne les propositions de renvoi, nous dirons à nos collègues qui portent le beau nom de Démocrates suisses que le dépôt d'une initiative populaire, ce n'est pas encore l'approbation de cette initiative. Ce n'est pas parce que les Démocrates suisses ont déposé une initiative populaire que ce texte doit être approuvé, soit par le Parlement, soit par le peuple.

Quant à la proposition de renvoi de Dardel, elle nous paraît relever d'une politique conservatrice: il ne faut rien changer, il ne faut pas tenir compte des expériences faites, surtout ne rien changer au système actuel, à moins que ce ne soit du self-service, on prend dans le projet ce qui nous intéresse, l'intégration, la protection des données – ça, on est d'accord de le prendre –, mais pas le reste. Ce n'est pas de cette manière que nous trouverons des solutions de conciliation.

Je rappelle encore une fois qu'il est important maintenant que nous traitions cette loi, même si nous ne pouvons pas le faire pour des raisons d'horaire à cette session. Il y a lieu d'entrer en matière et de rejeter les propositions de renvoi.

**Ruffy Victor (S, VD):** Monsieur Leuba, vous avez dit dans votre présentation des arguments que vous considérez que la Suisse n'était pas un pays d'immigration. Or, depuis des décennies, Monsieur Leuba, nous avons fait appel à la main-d'oeuvre étrangère pour développer notre économie et nous nous trouvons aujourd'hui avec une population étrangère de l'ordre du million de personnes. Ou bien je n'ai pas bien compris ce que vous avez dit, ou bien il y a quelque chose qui m'échappe dans la déclaration que vous avez faite.

**Leuba Jean-François (L, VD):** C'est tout à fait clair que nous avons fait appel pendant un certain temps à de la main-d'oeuvre étrangère, main-d'oeuvre dont nous avons évidemment besoin. C'était aussi un service que l'on rendait à cette main-d'oeuvre qui trouvait des possibilités de travail en Suisse alors qu'elle ne les trouvait pas forcément dans son pays. Aujourd'hui la situation est différente: chacun admet qu'on ne peut pas indéfiniment métriser, si vous me permettez cette expression, une population. Nous avons une proportion très élevée d'étrangers, il est raisonnable de ne pas l'augmenter. Voilà simplement ce que j'ai voulu dire.

**Keller Rudolf (D, BL):** Es ist noch nicht so lange her, da haben Sie hier in diesem Saal arrogant und überheblich und auch grossmehreheitlich die Asyl-Initiative der Schweizer Demokraten für ungültig erklärt. Die Wut – das müssen Sie verstehen – über diese Ungültigkeitserklärung sitzt bei sehr vielen Leuten noch immer sehr tief. Dieser undemokratische Willkürakt wirft ein bedenkliches Licht auf die Politik der Regierungsparteien und ihrer schweizerischen Asylpolitik.

Es ist weiter noch kein Jahr her, seit die drei grössten Bundesratsparteien und der Bundesrat die Asyl-Initiative der SVP vor allem mit der Begründung zur Ablehnung empfohlen, dass man das Problem nun im Griff habe. Ich erkläre hier klipp und klar, dass das gelogen war. Mitnichten hat man dieses Problem im Griff. Der Bundesrat musste letztlich feststellen, dass die Asylgesuche wieder zunehmen. Man hat das Volk von oberster Stelle herab hinter Licht geführt. Aufgrund dieser Versprechungen lehnten viele Menschen im Land die

Asyl-Initiative der SVP ab. Schamlos haben viele Regierende vor der Abstimmung ihre Vormachtstellung ausgenutzt, um die Initiative zu bodigen.

Natürlich haben sie damals nichts darüber gesagt, dass es massenweise Asylantrag-Drogendealer gibt, die jährlich Millionen und Abermillionen von Franken Unterstützungsgelder aus den verschiedensten «Kässeli» in unserem Lande abholen. Wer einigermaßen realistisch ist, hätte schon damals wissen und annehmen müssen, dass bald wieder ein nächster Flüchtlingsstrom auf unser Land zukommt, weil es immer und immer wieder Krisen und kriegerische Handlungen in irgendwelchen Ländern dieser Erde gibt.

Nun liegt eine Asylgesetzrevision vor, die – das befürchten wir – das geltende Asylgesetz in verschiedenen Punkten noch mehr aufweichen will. Offensichtlich steht die Staatspolitische Kommission des Nationalrates angesichts des bedenklich schwachen Abstimmungsergebnisses in der Kommission auch nicht mehrheitlich hinter dieser Gesetzesrevision, die uns, würde sie angenommen, noch mehr Asylantragisten und illegale Einwanderer ins Land brächte. Echt Verfolgte, an Leib und Leben bedrohte Menschen, melden sich bekanntlich nach wie vor sehr wenige an unseren Pforten.

Ich erkläre aber hier ganz deutlich: Diese echt Verfolgten, die wollen auch wir aufnehmen; das ist selbstverständlich.

Aber diese Revision ist völlig unannehmbar, und es braucht offenbar einmal mehr eine Volksabstimmung, um den Regierenden klar zu sagen, wo es langgeht. Wir Schweizer Demokraten werden uns mit anderen zusammen für eine solche Volksabstimmung einsetzen, sollte dies nötig werden. Doch haben wir aufgrund der chaotischen Debatten in der Kommission doch noch die Hoffnung, dass entweder ein Rückweisungsantrag angenommen wird oder das Gesetz spätestens in der Schlussabstimmung durchfällt. Denn wir wollen nicht hinter das geltende Recht zurück, und wir lassen es auch nicht zu, dass eine neue Kategorie von Asylantragisten kreiert wird, was dann weitere Schlupflöcher aufmacht und die Asyleinwanderung noch mehr fördert.

Es ist ganz eindeutig: Eine Mehrheit des Volkes hat genug, und ich vermute, dass sich diese Mehrheit nicht noch einmal so billig abspesen lässt wie im Vorfeld der Abstimmung über die SVP-Asyl-Initiative.

Namens der demokratischen Fraktion bitte ich Sie, unseren Rückweisungsantrag anzunehmen und sehr vorsichtig zu entscheiden. Der gestrige Hilfeschrei der sehr liberalen Baslerbieter Regierung in bezug auf die kriminellen Asylantragsteller, vor allem aus dem Balkan, lässt aufhorchen. Die Baslerbieter Regierung verlangt wörtlich, «dass die kriminellen und dissozialen Asylantragsteller aus dem Kosovo unverzüglich ausgeschafft werden sollen». Das nun vorliegende Gesetz würde dies massiv erschweren.

Ich fordere Sie auf, diese Hilfeschreie der Kantonsregierungen – unlängst ist auch ein Thurgauer Hilfeschrei ergangen, und es werden noch weitere kommen, da können Sie sicher sein – sehr ernst zu nehmen; sonst entgleitet dem Bundesrat dieses Problem vollends.

**Maspoli Flavio (D, TI):** Io posso continuare esattamente là dove il collega Keller ha chiuso il suo intervento. Costatiamo che in ragione della situazione che è venuta a determinarsi in materia di asilo, le autorità dei vari cantoni si preoccupano ben più di quanto faccia il Governo centrale di Berna. È di ieri – lo ha ricordato il collega e amico Keller – la notizia secondo cui i componenti dell'Esecutivo di Basilea-Campagna, presa visione di una serie di episodi, pretendono che la Confederazione crei un Centro federale di accoglienza per i richiedenti l'asilo, con riferimento specifico ai rifugiati provenienti dal Kosovo, che questi rifugiati abbiano commesso reati o che risultino associati.

Fa meraviglia in questo senso la risposta fornita da Roger Schneeberger, portavoce dell'Ufficio federale dei rifugiati, il cui parere è in sintesi questo: Non possiamo costruire un centro di questo tipo, perché non abbiamo né un terreno né forze di polizia.

Di transenne, già nel 1992 Andreas Iten, consigliere radical-democratico agli Stati, aveva proposto la creazione di un cen-

tro del genere. Ebbene, non si può non constatare che Iten, pur partendo già allora da dati oggettivi e non da semplici congetture, aveva visto lontano.

La legge sull'asilo, oggi in esame, e la modifica della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri, entrata in vigore nel 1981, come ha ricordato il collega Fischer-Hägglingen, è già stata modificata parzialmente da allora per la bellezza di quattro volte. L'incredibile dell'intera questione sta nel fatto che in ogni circostanza le maglie sono state allargate, con la conseguenza che sempre maggiori sono state le garanzie per i delinquenti, e sempre minore è risultata la tutela dei veri rifugiati – e vi prego di credere che i veri rifugiati stanno a cuore pure a noi. E in ragione di un gioco a dir poco perverso – vedo che il collega David si diverte, beato lui – centinaia se non migliaia di richiedenti l'asilo la cui domanda è stata legittimamente respinta, cercano in ogni modo di sottrarsi all'espulsione.

Non possiamo credere all'affermazione di principio secondo cui nell'ambito di questa riforma il Consiglio federale decide a quante persone possa essere accordata la protezione provvisoria. Ci sarà sempre qualche lacrimuccia da spendere per motivi falsamente descritti come umanitari, in casi dichiarati come eccezionali e che eccezionali non sono.

Non possiamo ugualmente credere all'asserzione che è nello stesso tempo generica, sibillina e fuorviante, secondo cui le persone accolte a titolo provvisorio torneranno nel loro Stato di origine o di provenienza quando sarà data loro la possibilità. Qual'è infatti il concetto di fondo che anima questa presunta possibilità? Il semplice ristabilimento delle condizioni politiche di base? l'emancipazione economica? l'affermazione nel predetto paese di origine o di provenienza del partito in cui la singola persona si riconosce, o che altro? Non crediamo quindi nell'affermazione puramente teorica secondo cui la disciplina del diritto sarà regolata dalla Confederazione, mentre le competenze in materia di assistenza verranno generalmente attribuite e/o lasciate ai cantoni per «ragioni amministrative».

Sui fronti pesanti dell'immigrazione clandestina – e credo, in quanto Ticinese, di poter parlare con conoscenza di causa – le autorità cantonali fanno quello che possono, e talvolta neppure quello. Le pagine dei nostri quotidiani ridondano allora di risse, di minacce, di pressioni, di violenze, di furti, di rapine, di saccheggi e di quant'altro ancora. E gli asilanti dimostrano una straordinaria pervicacia nell'essere sempre al centro di queste situazioni. Si veda a titolo di esempio la situazione del Centro per i rifugiati a Chiasso, per il quale è stato necessario, nei mesi scorsi, uno sgombero forzato al fine di evitare nuovi spargimenti di sangue tra Russi e Albanesi dell'una e l'altra etnia, ex-Jugoslavi e via dicendo.

Contestabile inoltre è il tentativo di creare una base legale che permetta alla Confederazione di finanziare, o co-finanziare, vari progetti di integrazione a favore degli stranieri. Mi preme ricordare un fatto incontestabile: l'integrazione di chi venne in Svizzera negli anni cinquanta e sessanta – si trattava per lo più di Italiani, Spagnoli e Portoghesi – non fu certo automatica, eppure avvenne senza alcun bisogno di progetti di integrazione. Possibile che soltanto ora l'integrazione debba essere spinta, sostenuta e finanziata dalle cittadine e dai cittadini svizzeri, e questo proprio mentre le autorità federali tambureggiano con campagne di stampa ripetute pedissequamente, su una presunta minore attività della Svizzera per gli aspetti dei rifugiati?

Il mio tempo è giunto al termine. Avevo altre cose da dire, che – forse, lo spero – altri colleghi diranno da questa tribuna.

Per terminare, il nostro gruppo invita a sostenere la proposta del collega Steffen.

**Steinemann Walter (F, SG):** Die Tatsache, dass das am 1. Januar 1981 in Kraft getretene Asylgesetz bereits die fünfte Revision innerhalb von 16 Jahren erfährt, zeigt, dass sich dieser Politikbereich doch recht in Bewegung befindet. Damals, 1981, hatten wir uns mit einer geringen Zahl von Asylgesuchen zu beschäftigen, und die Anerkennungsquote lag bei etwa 90 Prozent. Inzwischen haben die Zahl der Asylgesuche und mit ihnen die diesbezüglichen Probleme für un-

ser Land und die Bevölkerung explosionsartig zugenommen. Die Anerkennungsquote sank bis unter 5 Prozent.

Heute müssen wir uns in erster Linie meist mit illegal eingereisten Wirtschaftsflüchtlingen befassen. Allein von Januar bis April 1997 sind von den eingereisten Personen 88 Prozent illegal in die Schweiz eingereist.

Dieser völlig unhaltbare Zustand wird von der Bevölkerung nicht einfach hingenommen. In den ersten vier Monaten dieses Jahres haben 6650 Personen um Asyl nachgesucht, was einer Zunahme gegenüber letztem Jahr um 22 Prozent entspricht. Die Hälfte der neuen Asylbewerber ist albanischstämmig, kommt also aus einem sogenannten Safe country. 132 821 Personen aus dem Asylbereich hielten sich Ende April 1997 in unserem Land auf. Das sind wiederum fast 6000 mehr als ein Jahr zuvor. Davon waren 22 860 anerkannte Flüchtlinge, ungefähr 29 000 aus humanitären oder anderen Gründen, ungefähr 32 000 waren vorläufig aufgenommen und wiederum etwa 26 000 Asylbewerber mit negativem Entscheid und hängigem oder blockierten Vollzug. Weitere sind erst- oder zweitinstanzlich pendent. Weit über 800, alleine von Januar bis April 1997, haben durch Eheschliessung mit Schweizer Bürgern eine Aufenthaltsbewilligung erreicht.

Vor der Abstimmung zur letzten Asyl-Initiative wurde dem Volk vorgegaukelt, man habe das Problem im Griff. Bedeutet eine Zunahme von 22 Prozent, dass man das Problem im Griff hat? Gemäss jeglicher Logik müsste die ehrliche Antwort negativ ausfallen. Doch die Bundesbehörden und andere Kreise wimmeln solche Frage diskriminierend ab, und sie tun dies schon seit Jahren.

Das wirkliche Problem, das wir heute zu lösen haben, liegt weniger im Verfahren, als einerseits im Vollzug negativer Entscheide und andererseits im ungenügend geregelten Phänomen der Gewalt- und Kriegsflüchtlinge. Auch die völkerrechtswidrige Praxis der Bundesrepublik Jugoslawien, ihre eigenen Staatsangehörigen nach abgeschlossenem Asylverfahren mit negativem Entscheid nicht mehr zurückzunehmen, ist doch völlig unhaltbar und eines der ungelösten Vollzugsprobleme. Mehrere zehntausend abgewiesene Ex-Jugoslawen befinden sich noch in unserem Land. Es ist sehr zu hoffen, dass mit dem neuen Konzept dieses Gesetzes die heutige unbefriedigende Situation verbessert werden kann.

Es könnte bis heute zum grotesken Ergebnis führen, dass Schutzbedürftige einreisen könnten und für sie anschliessend eine Wegweisungsverfügung erlassen wurde; weil sie keine echten Flüchtlinge waren, wurde ihnen aber letztlich wiederum mitgeteilt, dass sie doch in unserem Land bleiben könnten. Mehr als 80 Prozent der Menschen, denen wir vorläufig Schutz gewähren, erfüllen die Flüchtlingseigenschaft nämlich nicht.

Unsere Mitbürger akzeptieren verständlicherweise nicht mehr, dass die Leute auch nach negativen Asylentscheiden einfach in der Schweiz bleiben respektive untertauchen. Allein über den Verbleib von 2876 Personen ist nach negativem Asylentscheid von Januar bis April 1997 keine Aussage über ihren Aufenthalt möglich.

Unsere Landsleute haben den berechtigten Eindruck, dass mehr als die Hälfte dieser Abgewiesenen, von denen wir nicht wissen, wo sie sind, ihren Lebensunterhalt durch Kriminalität verdienen oder dass sie den Schweizer Bürgern Arbeit wegnehmen. Solange auch diese Frage des Untertauchens nicht gelöst wird, wird die Asylpolitik des Bundesrates keine Unterstützung finden können.

Als Kernstück der Vorlage regelt das 4. Kapitel die Gewährung vorübergehenden Schutzes und die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen. Das Konzept basiert auf den bekannten drei Elementen. Dabei steht bei der Aufnahme der Schutzbedürftigen nicht ihr dauernder Aufenthalt im Vordergrund, sondern ganz klar die baldigste Rückkehr in ihre Heimat oder in den Herkunftsstaat. Im Gegensatz zu heute soll bei der gruppenweise vorläufigen Aufnahme kein aufwendiges Individualverfahren mehr möglich sein. Nur: Dieses Ziel muss dann auch wirklich erreicht werden! Im weiteren soll der Bund die finanziellen Aufwendungen auch für Flüchtlinge pauschal abgeben und deren Fürsorgezuständigkeiten an die Kantone

zuweisen. Damit entfällt für die Hilfswerke die Aufgabe, Flüchtlinge bis zum Erhalt der allfälligen Niederlassung zu betreuen.

Seit 1992 hat der Bundesrat mehr als 43 000 sogenannte Kriegsvertriebene aus ganz Ex-Jugoslawien aufgenommen, ganz und gar nicht im Sinne aller Schweizer! In vielen Leserbriefen und Gesprächen tun unsere Bürger oft ihren Unmut, ihre Ängste und ihre Hilflosigkeit kund. Dazu kommt, dass die Schweizer Steuerzahler seit 1992 alleine für die Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien weit mehr als eine Milliarde Franken aufbringen mussten.

Die Ausgaben des Bundes im Asylbereich generell steigen stetig und haben heute die unerträgliche Höhe von rund einer Milliarde Franken pro Jahr erreicht. Dass man von diesen massiven Steuergeldaufwendungen wenig hört, ist bedauerlich. Es drängt sich daher auf, dass wir etwas gegen die unhaltbaren Zustände unternehmen. Viele Bürger rufen heute nach Notrecht, weil sie nicht mehr akzeptieren, wie die Politiker mit dem Problem umgehen. Sie machen heute die einfache Rechnung: noch mehr Asylanten gleich noch mehr Probleme.

Als blanken Hohn empfinden unsere Mitbürger, dass straffällig gewordene Asylbewerber nicht ausgeschafft werden oder werden können und in ihrem Gastland wehrlose Leute zusammenschlagen oder andere Delikte begehen können, ohne dass sie mit harten Strafen rechnen müssen. Der Schweizer Bürger aber muss sich hüten, eine Parkbusse nicht zu bezahlen! Es würde unseren Bundesräten und den Regierungsparteien gut anstehen, die Beseitigung der Missstände anzugehen und die Rechte der eigenen Landsleute wahrzunehmen, ihre Ängste und Sorgen zu verstehen; die Humanitäts- und Toleranzpolitik hat nämlich versagt.

Geld, ja klar; Arbeit, nein danke! Mit diesem Motto ist das Scheitern eines Pilotprojektes einer Rückkehrhilfe zu erklären, welches im Kanton St. Gallen lanciert wurde. Arbeitslose Ex-Jugoslawen hätten durch einen halbjährigen, von der Arbeitslosenversicherung bezahlten Arbeitseinsatz in ihrer Heimat beruflich und sozial wieder Fuss fassen sollen. Von den 1700 möglichen Interessenten meldete sich allerdings nur ein einziger Bewerber dafür.

1987 hatte das Schweizervolk einer Asylgesetzrevision zugestimmt, die das Ziel hatte, die illegale Einwanderung einzudämmen. Statt dessen ist eine neue Flut von meist aus wirtschaftlichen Gründen Asylsuchenden eingereist, weil der mehrheitlich bürgerliche Bundesrat unter Missachtung des Volkswillens das Asylgesetz nicht anwenden will: 22 Prozent mehr Asylgesuche als in der gleichen Zeit des letzten Jahres, dafür sank die Anerkennungsquote auf 11 Prozent! Das ist doch nicht im Interesse der Volksmehrheit! Diese Zahlen widerlegen Ausführungen von grüner und roter Seite.

Der Bundesrat hat auch das Instrument der vorläufigen Schutzgewährung zu grosszügig gehandhabt, wahrscheinlich im Bestreben, aussenpolitisch einen guten Eindruck zu machen. In erster Linie aber hätte er die Aufgabe, für die Bewohner des eigenen Landes das Beste zu tun. Leider ist von der vorliegenden Gesetzesänderung zu wenig in dieser Richtung zu erhoffen, insbesondere auch, weil wir jetzt noch gar nicht wissen, wie sich diese nach den Beratungen in den Räten schliesslich präsentiert. Nicht umsonst hat die vorbereitende Kommission der Totalrevision des Asylgesetzes mit nur 7 zu 3 Stimmen bei 13 Enthaltungen und dem Anag mit 7 zu 5 Stimmen bei 10 Enthaltungen zugestimmt! Da die Entscheide in der Kommission in zentralen Fragen sehr knapp ausgefallen sind – oft nur mit Stichtscheid der Präsidentin –, habe ich mich bei der Schlussabstimmung ebenfalls der Stimme enthalten.

Die Fraktion der Freiheits-Partei wird es von den Plenumsentscheiden abhängig machen, ob sie den beiden Vorlagen zustimmt oder ob sie sie ablehnt. Im besonderen machen wir die Zustimmung abhängig vom Verzicht auf weitere Erschwernisse durch Formalitäten sowie von der Ablehnung einer obligatorischen Härtefallkommission. Ebenso wollen wir, dass die Kompetenz zur Regelung des Familiennachzugs beim Bundesrat bleibt, die Zuständigkeit der Fürsorgeausrichtung hingegen zu den Kantonen wechselt.

Die Fraktion der Freiheits-Partei wird für Eintreten stimmen, behält sich aber wie erwähnt vor, je nach Ausgang der Beratungen am Schluss das Ganze abzulehnen.

**Fankhauser Angelina (S, BL), Berichterstatterin:** Vielleicht erlauben Sie mir zuerst eine persönliche Bemerkung an die Adresse von Herrn Leuba. Ich hoffe, ich habe Sie falsch verstanden, Herr Leuba. Sie haben in Ihrer Antwort an Herrn Ruffy sinngemäss gesagt: On ne voudrait pas augmenter le métissage. Ich hoffe, dass Sie dieses Wort nicht rassistisch gemeint haben. Ich denke, «métissage» hat nichts mit Asyl, nichts mit Migration zu tun, dafür positiv mit Völkerverständigung. «Métissage» ist der Moment, in dem die Leute über alle Grenzen hinweg einverstanden sind, zusammenzuleben. Vielleicht treffen wir uns da. Ich möchte das doch festhalten, denn dieses Wort ist belastet.

Wir haben in dieser Diskussion festgestellt, dass in diesem Rat nach wie vor kein Konsens vorhanden ist, genau gleich wie in der Kommission. Die Voten waren nicht frei von Widersprüchen. Einerseits hat man gesagt, das Bisherige habe sich bewährt, andererseits hat man gesagt, man wolle einiges ändern.

Noch einmal zur Arbeit der Kommission: Sie war nicht chaotisch. Sie war vielleicht mühsam für die einen oder andere. Ich habe es betont – und es war wirklich so –, dass sich die Mitglieder der Kommission intensiv mit der Materie auseinandergesetzt und sorgfältig nach Lösungen gesucht haben. Nur: Die Mehrheiten haben sich, Herr Fischer-Häggingen, seit wir in den früheren Kommissionen zusammensassen, zum Teil verschoben. Aber ich stelle auch fest, dass sich hier im Rat die Mehrheiten jetzt wieder verschieben. Die Verhältnisse sind offensichtlich nicht mehr die gleichen wie in der Kommission. Damit müssen wir leben.

Was wir nicht führen wollen und führen können, ist eine zweite Diskussion zur Asyl-Initiative der SVP. Die Abstimmung hat stattgefunden, das Volk hat gesprochen, die Mehrheit des Volkes hat gesagt: Wir wollen diese Initiative nicht. Das haben wir jetzt zu berücksichtigen.

Es dürfen nicht jedesmal im gleichen Atemzug Schutzsuchende, Kriminelle und Drogendealer genannt werden. So geht es nicht. Man muss sehen, dass die grösste Mehrheit der Schutzsuchenden Leute sind wie Sie und ich, Leute, die Hoffnung auf ein wenig Frieden, ein wenig Ruhe und ein wenig Schutz haben und nur das wollen und – für sich und vor allem für ihre Kinder – eine Zukunft.

Die Umstände rundherum haben sich verändert, die Situation hat sich leider massiv verschärft. Das ist eine Realität, mit welcher die Schweiz auch leben lernen muss. Sie haben auch gesagt, dass Sie Briefe von Leuten erhalten – ich übrigens auch –, die mit dieser Politik nicht zufrieden sind. Aber sprechen wir einmal von den anderen Leuten, jenen, die sich einsetzen, die dafür sorgen, dass überall, wo noch Spielraum ist, diese Menschlichkeit gelebt wird. Diese Leute möchten, dass z. B. die Bosnier nicht jetzt zurückgeschickt werden. Auch das ist eine Realität. Diese Leute sind auch ein Teil unserer Bevölkerung; und wenn die Grenze in etwa in der Mitte verläuft, ist auch das ein Teil der Realität. Wir müssen auch sehen, dass es sehr viele Leute in der Schweiz gibt, die sich für eine humanitäre Schweiz und für die Schutzsuchenden einsetzen, und man darf nicht immer nur die anderen erwähnen. Die Diskussion wurde mehrmals mit einer Baustelle verglichen. Ich denke auch, dass es eine Gesetzesbaustelle ist. Es wurde auch gesagt – ich denke mit Recht –, dass wir uns auf eine Gratwanderung begeben. Wir kennen das, es besteht dabei immer das Risiko des Absturzes. Mit dieser Baustelle ist aber doch sehr viel Hoffnung verbunden. Wenn man baut, will man etwas Schönes, etwas Gutes tun. Herr Leuba hat gesagt: «L'asile s'adresse à des êtres humains.» Das ist unser Ziel: Bauen, damit diese Menschen sich wohlfühlen, leben, Hoffnungen entwickeln können. Das ist unsere Aufgabe. Die Kommission hat am Anfang einstimmig Eintreten beschlossen. Die Schlussresultate nach der Diskussion kennen Sie. Meine Kollegin wird auf die Rückweisungs- und Teilungsanträge eingehen.

Ich wiederhole es: Die Kommission ist für Eintreten und für die Durchführung der Detailberatung, die – das haben wir gehört – später stattfinden wird. Deshalb werden wir zu den einzelnen Punkten dieser Vorlage im Detail erst sprechen, wenn wir die Einzelanträge und die einzelnen Artikel beraten müssen. Ich denke, sonst würde alles aus dem Gedächtnis verschwinden.

**Leuba Jean-François (L, VD):** J'aimerais rassurer tout de suite Mme Fankhauser en ce sens que le mot «métisser» était malheureux. Je fais remarquer que j'ai tout de suite dit «si vous me permettez cette expression» pour bien montrer que je m'étais aperçu assez rapidement que le mot n'était pas correct. J'ai d'ailleurs dit à M. Ruffy, avant la remarque de la présidente de la commission, que le mot «métisser» n'était effectivement pas correct. Je voulais chercher un mot, car je ne voulais pas parler de «surpopulation étrangère» parce que je n'aime pas ce terme. Simplemment, ce que je voulais dire, c'est qu'on ne pouvait pas continuer à laisser augmenter la proportion d'étrangers par rapport au nombre de Suisses.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** Je vais traiter des propositions de renvoi de Dardel, du groupe démocrate et Vollmer.

Au nom de la Commission des institutions politiques, je vous propose de refuser la proposition de renvoi de Dardel, qui souhaite maintenir la loi actuelle en y introduisant les dispositions contenues dans les arrêtés fédéraux sur la procédure d'asile et sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers. Je vous rappelle, pour mémoire bien sûr, que la commission a accepté à l'unanimité l'entrée en matière – M. de Dardel en était. La loi, au cours de nos délibérations, n'a pas changé sur le fond.

À mon avis, les modifications proposées ont édulcoré ce projet de loi. Les arêtes, comme disait Mme Bühlmann tout à l'heure, ont été poncées. Concernant le domaine des réfugiés de la violence, rappelons peut-être – et c'est important – que selon l'article 35, qui est garanti à l'article 68, mais aussi qui est garanti par la proposition de la commission, toute personne arrivant à nos frontières a droit à une audition. «L'asile est octroyé... sans autres mesures d'instruction» si cette personne rend vraisemblable sa qualité de réfugié. Si cette personne est victime de graves violences, de traumatismes, elle a droit à l'asile. Cela est aussi applicable pour le requérant venant de régions victimes de guerres civiles ou de guerres tout court. Nous le reconnaissons, et la commission l'a reconnu, ceux qui échappent à cette disposition devront attendre la levée de la protection provisoire, puisque la demande d'asile est suspendue. Elle n'est pas supprimée, je le rappelle, elle est suspendue. Cette disposition, et M. Walter Kälin, professeur, nous l'a assuré, cette disposition est conforme aux droits de l'homme. M. Leuba l'a rappelé également. Au nom de la majorité de la commission, je regrette vraiment qu'on veuille passer ce projet par pertes et profits. Ce projet de loi comporte des éléments extrêmement positifs comme les projets d'intégration, le règlement des cas de rigueur, l'aide au retour pour les réfugiés de la violence. Tout cela est un plus pour les réfugiés reconnus, mais aussi pour les personnes qui souffrent de détresse personnelle d'extrême gravité.

À deux reprises, la majorité de la commission s'est prononcée contre une demande de renvoi ou de nouvel examen. C'est vrai, le 22 mai, c'est à une courte majorité que nous avons pris cette dernière décision de ne pas entrer en matière sur un nouvel examen, par 9 voix contre 7. Nous avons donc reconnu que le projet devait être présenté tel quel au Parlement. C'est vrai que claquer la porte, ça peut faire momentanément plaisir, mais ça ne résout rien.

Au nom de la commission, je vous invite donc à refuser la proposition de renvoi de Dardel.

Quant à la proposition de renvoi du groupe démocrate, je la traite d'une manière toute particulière: je tiens à dire que l'initiative populaire intitulée «pour une politique d'asile raisonnable» a été déclarée non valable parce qu'elle contient des

dispositions qui violent les droits élémentaires, qui sont notamment le droit à la vie et le droit à l'intégrité corporelle. Ces droits sont aujourd'hui considérés comme l'élément central du droit international public contraignant. La commission s'est toujours prononcée clairement pour le respect de la personne dans le cadre du droit national et du droit international. Je vous invite donc à refuser également la proposition de renvoi du groupe démocrate.

Quant à la proposition subsidiaire Vollmer de scinder le projet en deux parties, pour se forger une opinion puisque la proposition a été faite dans le cadre de nos délibérations, la commission a entendu le professeur Kälin, dont les arguments suivants, qui militent en faveur de cette décision de ne pas scinder le projet en deux, l'ont convaincue: la similitude des problèmes soulevés par les réfugiés politiques et les réfugiés de la violence commande d'insérer dans une seule loi les dispositions s'y rapportant.

La commission d'experts qui a examiné ce projet s'accorde à dire également qu'il est plus judicieux d'utiliser l'appareil juridique existant et destiné à l'application de la loi sur l'asile que de créer des structures procédurales et d'application parallèles. En cas de conflits, certaines personnes remplissent également aussi bien les conditions de réfugiés de guerre que celles de réfugiés au sens de la convention de Genève. La compatibilité avec la convention sur les réfugiés doit donc être prise en compte. Mais la principale raison de deux réglementations dans une seule loi, comme vous le propose le Conseil fédéral, réside dans la simplification de l'abrogation du statut de protection provisoire et dans le fait qu'on évite une procédure d'asile après l'abrogation en question. La non-entrée en matière ne serait pas possible sur la base d'une loi séparée.

Dans sa majorité, la commission s'est prononcée contre la proposition subsidiaire Vollmer, — qui a été développée par une autre personne —, et ce, clairement, et je vous engage à la suivre.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Sie haben es alle gehört — auf jeden Fall jene, die im Saal waren —: Der asylopolitische Konsens, den es auch in diesem Rat einmal gegeben hat, ist inzwischen in alle Richtungen verfliegen.

Im Jahre 1990, als wir uns in einer viel schwierigeren asylopolitischen Lage befanden — damals hatten wir jedes Jahr 50 Prozent mehr Asylgesuche, damals hatten wir über 60 000 Pendenzen, und man sagte uns über 100 000 Pendenzen voraus —, raufeten sich die verschiedenen politischen Lager zusammen, um unsere humanitäre Asyltradition aufrechtzuerhalten und erkannte Mängel unseres Asylverfahrens tatsächlich auszumerkeln.

Heute ist von diesem politischen Willen offensichtlich nicht mehr viel zu spüren, und ich frage mich als verantwortlicher Departementschef, ob uns das Wasser wirklich bis zum Halse stehen muss, bis wir uns in einer derart wichtigen Frage wieder zusammenraufen können.

Ich möchte ein Wort Ihrer Kommissionspräsidentin aufnehmen: Frau Fankhauser hat gesagt, dass der Bundesrat in seiner Botschaft zum Asylgesetz ausgeführt habe, dass die Schweiz ein klassisches Asylland sei. Wir nehmen das auch heute für uns in Anspruch. Ich muss daher all jene Ausführungen, die dahin gehen, dass wir mit den verschiedenen Asylgesetzrevisionen unser Asylrecht fortwährend ausgehöhlt hätten, entschieden zurückweisen. Das Gegenteil ist der Fall.

Wir haben über all die Jahre hinweg alle unsere völkerrechtlichen Verpflichtungen gewissenhaft eingehalten, und zwar auch in schwierigster Lage. Wir müssen uns unserer Asylopolitik wirklich nicht schämen. Das zeigen auch einige Zahlen: Wenn Sie bedenken, dass wir allein im Jugoslawienkonflikt 48 000 Menschen in unserem Lande Schutz gewährt haben, dass wir über 20 000 Familien in unserem Lande Schutz gewährt haben, dass wir zurzeit noch rund 17 000 Türken — darunter sehr vielen Kurden, bei denen es heute noch teilweise eine Anerkennungsquote von rund 40 Prozent gibt — in unserem Lande Schutz gewähren und sie zu einem schönen Teil

auch als Flüchtlinge anerkannt haben, dann kann man doch nicht sagen, dass wir unser Asylrecht fortwährend aushöhlen würden. Davon kann keine Rede sein.

Aber eines ist natürlich festzuhalten: Die asylopolitische Landschaft hat sich in den Jahren seit der Beratung des ersten Asylgesetzes ganz zentral geändert. Ich erinnere mich noch sehr wohl — ich war damals im Nationalrat — an die damalige Lage: Ende der siebziger Jahre hatten wir pro Jahr weniger als 1000 Asylgesuche. Es waren vor allem Asylgesuche aus dem Osten Europas, und die Anerkennungsquote lag bei über 90 Prozent. Heute haben wir natürlich eine vollständig andere asylopolitische Landschaft, weil immer mehr Asylgesuchsteller aus der Dritten Welt zu uns kommen. Den Höhepunkt der Zahl der Asylgesuche haben wir bekanntlich Anfang der neunziger Jahre erreicht. Zugleich ist die Anerkennungsquote damals auf unter 5 Prozent gefallen.

Aber mit dem dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) aus dem Jahre 1990 haben wir die Probleme, vor die uns diese ganz neue asylopolitische Landschaft gestellt hat, weitestgehend in den Griff bekommen, Herr Keller. Auch Sie können nicht wegredden, dass wir seit dem Jahre 1992 auf der Basis dieses dringlichen Bundesbeschlusses und auch, weil wir den Mut hatten, sowohl das Bundesamt wie die Rekurskommission personell aufzustocken, die Zahl der Asylgesuche um mehr als die Hälfte reduzieren konnten; wir sind von 42 000 auf etwa 16 000 heruntergekommen. Natürlich gibt es nach wie vor Schwankungen. Sie wissen auch, dass die Zunahme der Zahl von Asylgesuchen der ersten Monate dieses Jahres damit zu tun hat, dass Jugoslawien die eigenen Staatsangehörigen immer noch völkerrechtswidrig nicht zurücknimmt. Das ist der Grund für diese Zunahme. Es ist nicht so, dass unser Asylverfahren Mängel aufweisen würde.

Deshalb geht es einfach nicht an, so zu tun, als ob wir nicht klare Erfolge erzielt hätten. Angesichts des drastischen Rückgangs der Asylgesuche und des Abbaus der Pendenzen von über 62 000 auf heute noch gut 20 000 in beiden Instanzen — wobei das Gros von den Tamilen gestellt wird — kann man nicht so tun, als ob der Bundesrat zusammen mit dem Parlament und dem Volk in der Asylopolitik nicht entscheidende Erfolge erzielt hätte.

Deshalb ist es ein Hauptanliegen dieser Totalrevision, diesen sehr bewährten dringlichen, aber zeitlich begrenzten Bundesbeschluss über das Asylverfahren nun ins ordentliche Recht überzuführen.

Es sind übrigens gerade diese unbestreitbaren Erfolge in der Asylopolitik gewesen, die es uns überhaupt ermöglicht haben, im Jugoslawienkonflikt eine grosszügige Aufnahmepolitik zu betreiben. Wenn wir diese Erfolge mit dem dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren nicht realisiert hätten, dann hätten wir während des Jugoslawienkonflikts nie 48 000 Menschen in unserem Lande Schutz gewähren können.

Wir geben aber zu — das habe ich übrigens auch während der letztjährigen Abstimmungskampagne immer klargemacht —, dass es zu schön wäre, wenn wir keine Probleme mehr hätten. Wir haben Probleme. Wir haben sie vor allem beim Vollzug der Wegweisungen, und zwar zum einen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien. Wir hoffen zwar, dass es mit dem Abkommen demnächst zu einem Durchbruch kommt; das ist ein eminentes und für den Bundesrat zurzeit das grösste Anliegen. Deshalb konzertieren wir auch im Bundesrat unsere Politik gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien, damit die Bundesrepublik dieses Abkommen nun wirklich unterzeichnet. Zum anderen haben wir wegen des immer wieder aufflackernden Bürgerkriegs auch Probleme bei der Rückführung nach Sri Lanka. Diese Probleme hängen aber nicht mit der Unfähigkeit unserer Asylopolitik zusammen, sondern entweder mit der politischen Lage in diesen Ländern oder — wie im Falle der Bundesrepublik Jugoslawien — mit klaren Völkerrechtsverletzungen. Darin liegt übrigens auch der einzige Grund, weshalb wir trotz starkem Rückgang der Zahl der Asylgesuche immer noch steigende Kosten aufzuweisen haben. Es ist uns einfach nicht in ausreichendem Masse gelungen, negative Asylentscheide auch tatsächlich

zu vollziehen, vor allem in bezug auf die beiden genannten Länder.

Warum eine Totalrevision? Eine Totalrevision schien uns nötig, weil wir – wie gesagt – erstens einmal den zeitlich begrenzten, sehr bewährten Bundesbeschluss über das Asylverfahren und den Bundesbeschluss über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich unbedingt ins ordentliche Recht überführen müssen. Im übrigen mussten wir bei der Vorbereitung feststellen, dass das Asylgesetz aus dem Jahre 1981 infolge von fünf Revisionen sehr unübersichtlich geworden und nicht mehr transparent ist. Ein unübersichtliches, nicht mehr transparentes Asylgesetz auf einem Gebiet, das bekanntlich auch bei unseren Bürgerinnen und Bürgern sehr viele Emotionen weckt, ist ein schlechtes Recht.

Ich möchte nicht auf alle Neuerungen in diesem totalrevidierten Gesetz eingehen, sondern möchte mich nur noch kurz mit der Hauptneuerung, der Schaffung eines besonderen Status der vorübergehenden Schutzgewährung, auseinandersetzen:

Herr Leuba hat zu Recht gesagt: Das sagt einem ja wirklich der «bon sens», also der gesunde Menschenverstand, dass auf diesem Gebiete etwas nicht mehr stimmt. Wenn Sie bedenken, dass im geltenden Recht diese kollektive oder auch die individuelle vorläufige Aufnahme nur eine Ersatzvornahme ist, wenn nach negativem Asylentscheid eine Rückführung nicht möglich, nicht zumutbar oder zulässig ist, dann macht es doch keinen Sinn, für Zehntausende von Leuten ein individuelles Asylverfahren durchzuführen, obwohl man von vornherein weiss, dass man die negativen Entscheide nicht vollziehen kann. Es begreift wirklich niemand, dass man im Bundesamt eine Wegweisungsverfügung erlässt und beinahe im gleichen Moment sagen muss, die Leute könnten natürlich trotzdem hierbleiben. Das ist doch ein kafkaesker Leerlauf, den wir hier betreiben! Ich darf das noch durch einige Zahlen untermauern: Bedenken Sie, dass seit Ausbruch des Krieges in Ex-Jugoslawien etwa 34 000 Personen ein solches individuelles Asylverfahren durchlaufen haben, wobei wir immer von vornherein wussten, dass wir sie nicht zurückschicken konnten. Das hat doch mit effizienter Verwaltungsführung überhaupt nichts mehr zu tun. Daraus ersehen Sie auch, das vor allem in diesem Punkt eine grundlegende Gesetzesänderung unbedingt nötig ist.

Wir haben festgestellt, dass seit dem Jahre 1986 bis heute etwa zwei Drittel aller Asylsuchenden aus Jugoslawien, der Türkei, Sri Lanka und Libanon stammten – also immer aus Ländern, wo Krieg oder Bürgerkrieg herrschte. Wir wussten, dass wir diese Leute – ganz unabhängig vom Resultat des individuellen Asylverfahrens – nachher nicht zurückschicken konnten. Deshalb macht eben dieser neue Status der vorübergehenden Schutzgewährung eminenten Sinn.

Ich bin überzeugt: Unser Volk – das haben übrigens auch Abstimmungen gezeigt; ich komme nachher darauf zurück – will an der humanitären Asylpolitik festhalten. Aber unser Volk hat keinerlei Verständnis für Missbräuche, und es hat keinerlei Verständnis für administrative Leerläufe auf diesem Gebiet. Das ist das Anliegen dieser Revision.

Aus diesem Grunde muss ich Sie dringend bitten, alle Rückweisungsanträge, die dieses totalrevidierte Gesetz nun auftrennen möchten, zurückzuweisen.

Wenn wir in einem Land derartige Probleme haben wie im Asylbereich, dann müssen Sie als Gesetzgeber Ihre Verantwortung übernehmen und dann können Sie beispielsweise die Frage eines vorübergehenden Schutzes nicht einfach auf die lange Bank schieben. Wir kennen das Problem, wir haben jetzt lange genug Erfahrungen gemacht; jetzt müssen wir die Verantwortung übernehmen und entscheiden.

Deshalb möchte ich Sie bitten, sowohl den Antrag de Dardel wie den Antrag Vollmer, aber auch den Antrag Steffen abzulehnen.

Herr Steffen, selbst wenn man aus Ihrer als ungültig erklärten Initiative die Verletzungen des zwingenden Völkerrechtes herausnimmt, bleiben noch mehrere Dinge, die inakzeptabel sind. Wenn beispielsweise künftig nach Annahme dieser Initiative der Bund für den ganzen Vollzug der Wegweisungen hätte zuständig werden müssen, dann wären wir

dazu schlicht nicht in der Lage gewesen. Wir hätten einen Riesenaufwand hinsichtlich der Rekrutierung von neuen Beamten betreiben und beim Bund eine eigene Vollzugsbehörde bereitstellen müssen; das hätte ja nicht der Sinn sein können, nachdem die Kantone bereits über die entsprechenden Verwaltungseinheiten verfügen. Kommt dazu, dass die Gemeinden künftig nicht mehr verpflichtet wären, ihren proportionalen Anteil an Asylbewerbern zu übernehmen; auch das würde in die Anarchie führen. Wir leben im Flüchtlingsbereich von dieser Solidarität aller Kantone und Gemeinden.

Die Anliegen dieser Totalrevision des Asylgesetzes sind nämlich sehr leicht überschaubar. Es geht erstens um die Überführung des bewährten AVB ins ordentliche Recht, und es geht zweitens um eine beschränkte Zahl von Neuerungen. Die wichtigsten sind das neue Institut der vorübergehenden Schutzgewährung, die Einführung der notwendigen Datenschutzbestimmungen, die durchgehende Pauschalierung im Fürsorgebereich, damit wir möglichst Kosten sparen können, und die ausdrückliche Regelung des Flughafenverfahrens aufgrund eines Entscheides des Europäischen Gerichtshofes in Strassburg. Allgemein geht es um bessere Transparenz und Lesbarkeit dieses Gesetzes, das infolge von fünf Revisionen jede Übersichtlichkeit verloren hat.

Natürlich war mir bewusst, dass man das Rad auch wieder neu erfinden kann, wenn man ein Gesetz totalrevidiert. Aber ich hoffe, Sie haben die Gnade, dass Sie das bewährte Recht in der Detailberatung nicht in Frage stellen, sondern dass Sie sich vor allem mit diesen rechtspolitischen Neuerungen auseinandersetzen.

Ich komme auf den verlogenen asylpolitischen Konsens zurück: Mein Eindruck ist, dass der Konsens im Volk grösser ist als in diesem Rat, und zwar aufgrund zweier Abstimmungen, die wir hatten. Das Volk hat doch in den letzten beiden Jahren zwei ganz klare Signale gegeben: Das Volk hat anlässlich der Abstimmung über die SVP-Initiative gezeigt, dass es die humanitäre Asylpolitik aufrechterhalten will. Es hat mit der Annahme des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht ebenso klar gezeigt, dass Missbräuche konsequent bekämpft werden müssen. Halten Sie sich bitte als Vertreter des Volkes an diese Leitplanken; dann wird auch dieses Gesetz durchaus eine Chance haben.

In diesem Sinne bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

*Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der demokratischen Fraktion	3 Stimmen
Dagegen	147 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag de Dardel	40 Stimmen
Dagegen	101 Stimmen

*Dritte Abstimmung – Troisième vote*

Für den Eventualantrag Vollmer	35 Stimmen
Dagegen	107 Stimmen

**Präsidentin:** Liebe Kolleginnen und Kollegen, Sie haben per Ordnungsantrag beschlossen, bis höchstens 19 Uhr zu tagen. Unter diesen Umständen ist es nicht sinnvoll, mit der Detailberatung eines solch umfassenden Gesetzes wie des Asylgesetzes zu beginnen. Wir werden die Detailberatung in der Herbstsession durchführen.

**Fischer-Hägglings Theo (V, AG):** Ich glaube, es ist eine so wichtige Frage, ob wir diese Beratung weiterführen oder nicht, dass wir diese im Büro zu behandeln haben. Wir haben morgen um 7 Uhr eine Bürositzung. Dort soll das Büro entscheiden, ob wir diese Vorlage in dieser Session noch durchberaten. Es gibt auch die Möglichkeit, andere Geschäfte, die auf der Traktandenliste stehen, zu streichen und dieses begonnene Geschäft fertig zu beraten. Ich bitte die Präsidentin

darum, diese Unterbrechung bzw. die Abstimmung darüber erst morgen, nach der Sitzung des Büros, durchzuführen.

**Präsidentin:** Sind Sie damit einverstanden, dass wir jetzt die Sitzung unterbrechen und morgen beschliessen, ob wir die Detailberatung durchführen wollen? Wir können heute nur bis 19 Uhr tagen; das haben Sie so beschlossen.

**Fischer-Hägglings Theo (V, AG):** Wir haben immerhin noch 40 Minuten Zeit, und wenn wir schon hier in Bern sind, sollten wir jede Minute ausnützen, um die Debatte weiterzuführen.

**Grendelmeler Verena (U, ZH):** Ich bitte Sie, den Antrag der Präsidentin zu unterstützen. Wir haben heute morgen beschlossen, dass wir nur bis 19 Uhr arbeiten wollen. Ich halte es nicht für sinnvoll – das haben wir bei anderen grossen Geschäften immer wieder festgestellt –, dass man mit einer Detailberatung anfängt und drei Monate später das Ganze wieder aufnimmt.

Herr Fischer-Hägglings, es ist nicht sehr konsequent, was Sie sagen. Ich bin der Meinung, Ihr Antrag ist gut, aber unter der Bedingung, dass wir heute nicht mehr weitermachen. Denn wenn wir morgen beschliessen, dass wir das normale, vorgesehene Programm durchziehen und dafür nichts anderes verschieben, hat es keinen Sinn, heute noch mit der Detailberatung zu beginnen. Dann haben wir die angefangene Detailberatung der jetzigen Vorlage trotzdem in den September hinaus verschoben.

Ich bitte Sie also, dem Antrag der Präsidentin auf Unterbruch der Sitzung zuzustimmen. Die Frage, ob wir das Geschäft noch in dieser Session fertig beraten, ist Sache der morgigen Sitzung des Büros.

**Präsidentin:** Herr Fischer-Hägglings verlangt, dass wir mit der Detailberatung zum Asylgesetz beginnen und diese bis um 19 Uhr fortführen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Fischer-Hägglings 83 Stimmen  
Dagegen 67 Stimmen

**Präsidentin:** Liebe Kolleginnen und Kollegen, jetzt erwarte ich aber auch, dass Sie alle bis 19 Uhr hier drin sitzen bleiben! (*Heiterkeit*)

### A. Asylgesetz

#### A. Loi sur l'asile

#### Detailberatung – Examen de détail

#### Titel und Ingress, Art. 1, 2

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### Titre et préambule, art. 1, 2

##### Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 3

##### Antrag der Kommission

##### Abs. 1

##### Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Minderheit

(Bühlmann, Chiffelle, de Dardel, Gross Andreas, Hubmann, von Felten)

.... sozialen Gruppe, ihres Geschlechtes oder wegen ....

##### Abs. 2

##### Mehrheit

.... Lebens oder der Freiheit, sexuelle Übergriffe sowie Massnahmen ....

#### Minderheit I

(von Felten, Bäumlín, Bühlmann, Chiffelle, de Dardel, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer)

.... psychischen Druck bewirken. Den frauenspezifischen Fluchtgründen ist Rechnung zu tragen.

#### Minderheit II

(Fehr Hans, Cavadini Adriano, Dettling, Engler, Fischer-Hägglings, Fritschí, Heberlein, Leu, Leuba, Nebiker, Steinemann)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### Art. 3

##### Proposition de la commission

##### Al. 1

##### Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### Minorité

(Bühlmann, Chiffelle, de Dardel, Gross Andreas, Hubmann, von Felten)

.... de leur appartenance à un groupe social déterminé, de leur sexe ou de leurs opinions politiques.

##### Al. 2

##### Majorité

.... ou de la liberté, les violences sexuelles, de même que les mesures qui ....

##### Minorité I

(von Felten, Bäumlín, Bühlmann, Chiffelle, de Dardel, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer)

.... psychique insupportable. Il y a lieu de tenir compte des motifs de fuite spécifiques aux femmes.

##### Minorité II

(Fehr Hans, Cavadini Adriano, Dettling, Engler, Fischer-Hägglings, Fritschí, Heberlein, Leu, Leuba, Nebiker, Steinemann)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Bühlmann Cécile (G, LU), Sprecherin der Minderheit:** Bei Artikel 3 geht es um den Flüchtlingsbegriff. Es geht bei diesem Antrag, den wir Ihnen unterbreiten, um eine Hauptforderung der Frauen an diese Revision, nämlich um die Nennung des Geschlechtes als Kriterium der Verfolgung.

Wie gesagt, regelt Artikel 3 den Flüchtlingsbegriff. Der Entwurf des Bundesrates listet die Kriterien auf, aufgrund deren Menschen verfolgt und deshalb als Flüchtlinge definiert werden sollen. Explizit werden dabei Rasse, Religion, Nationalität, die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe und die politische Anschauung genannt.

Aber ein wichtiges Kriterium, das Geschlecht, wird nicht genannt. Das ist wohl kein Zufall, denn geschlechtsspezifische Verfolgung betrifft zum grössten Teil Frauen. Frauenspezifische Verfolgung liegt dann vor, wenn Frauen wegen Übertretens der ihnen zugedachten Rolle oder wegen Übertretens des Sittenkodexes, der für die Frauen der jeweiligen Gesellschaft gilt, harte und unmenschliche Bestrafungen zu gewährleisten haben. Auch sexuelle Misshandlungen und Vergewaltigungen sind frauenspezifische Verfolgungen. Sexuelle Misshandlungen haben für Frauen in vielen Gesellschaften verheerende Auswirkungen auf ihre gesellschaftliche Stellung. Für viele bedeutet z. B. eine erlittene Vergewaltigung ihren sozialen und häufig auch ihren physischen Tod.

Diesem Umstand soll durch die explizite Nennung des Geschlechtes als Asylgrund Rechnung getragen werden, wie das von der Frauenkonferenz in Peking, vom Frauenkongress in Bern und von unzähligen Frauenorganisationen in der Vernehmlassung zu diesem Gesetz gefordert worden ist. Der Bundesrat schreibt zwar in seiner Botschaft, dass der geltende Flüchtlingsbegriff durchaus geschlechtsspezifische Verfolgung einschliesse, vor der expliziten Erwähnung aber schreckt er zurück und begründet das ganz unverblümt mit der Angst vor der Sogwirkung, welche diese Formulierung auf all die verfolgten Frauen dieser Welt haben könnte. Es ist eine sehr zynische und frauenfeindliche Argumentation, denn das gleiche könnte genauso gut für all die religiös oder rassistisch verfolgten dieser Erde gesagt werden, die im



Flüchtlingsbegriff erwähnt werden. Ausserdem macht die Aufnahme des Motivs Geschlecht die anderen Kriterien des Flüchtlingsbegriffes keineswegs obsolet. Nur der Wunsch, keinen Tschador mehr zu tragen, kann nicht genügen, um Asyl zu erhalten. Frauen werden auch mit diesem Kriterium beweisen müssen, dass ihnen konkrete Verfolgung von asyl-relevanter Intensität droht und dass der Staat sie nicht davor schützen will.

Die Nennung des Geschlechtes im Flüchtlingsbegriff würde auf eine frauenfreundlichere Auslegung des Begriffes hinlenken und der mangelnden Sorgfalt im Umgang mit Frauenflüchtlings, von der wir in der Vergangenheit immer wieder Kenntnis erhalten haben, entgegenwirken.

Ich bitte Sie, unserem Antrag zu unterstützen und damit auch der Bitte der schweizerischen Frauenorganisationen gerecht zu werden. Der Schweizerische Katholische Frauenbund, der Bund Schweizerischer Frauenorganisationen, der Evangelische Frauenbund der Schweiz, der Schweizerische Gemeinnützige Frauenverein, der Schweizerische Verband für Frauenrechte und der Schweizerische Landfrauenverband: alle sind mit einer gemeinsamen Eingabe an uns gelangt – Sie haben dieses Schreiben am Montag auf Ihrem Tisch vorgefunden –, auch die NGO-Koordination nach Peking hat dieses Anliegen an uns herangetragen. Alle diese Frauen bitten Sie, dem Antrag der Minderheit Bühlmann stattzugeben.

Aus den gleichen Gründen bitte ich Sie, auch den Antrag der Minderheit I (von Felten) anzunehmen und den Antrag der Minderheit II (Fehr Hans) abzulehnen.

**Präsidentin:** FDP- und SVP-Fraktion lassen mitteilen, dass sie in Artikel 3 Absatz 1 die Mehrheit unterstützen.

**Leu Josef (C, LU):** Die CVP-Fraktion wird in ihrer Mehrheit bei Artikel 3 Absatz 1 der Mehrheit und bei Artikel 3 Absatz 2 der Minderheit II und dem Bundesrat zustimmen.

Eine Ausdehnung des Flüchtlingsbegriffs nach Uno-Konvention ist auch nach Meinung einer Expertengruppe des UNHCR ein riskantes Unterfangen. Denn wenn wir in der nationalen Gesetzgebung einen internationalen völkerrechtlichen Begriff ausweiten, könnte zu Unrecht der Eindruck entstehen, wir hätten ein anderes völkerrechtliches Verständnis, oder es könnte gar der Eindruck entstehen, die Schweiz sei bisher der Meinung gewesen, dass geschlechtsspezifische Verfolgungen nicht in der Konventionsdefinition enthalten seien. In der heutigen Konventionsdefinition sind also frauenspezifische oder generell geschlechtsspezifische Verfolgungsmotive enthalten. Das ist die Tatsache, und dieser haben wir im Gesetz Rechnung zu tragen. Die CVP-Fraktion ist aber durchaus der Auffassung, dass den Frauenanliegen vor allem im Bereich der Verfahren Rechnung getragen werden muss. Ich bitte den Herrn Bundespräsidenten um eine entsprechende Aussage.

Folgen Sie also unserer Fraktion, und stimmen Sie bei Artikel 3 Absatz 1 mit der Mehrheit und bei Artikel 3 Absatz 2 mit der Minderheit II und dem Bundesrat.

**Hollenstein Pia (G, SG):** Frau Bühlmann hat schon darauf hingewiesen: Die im Minderheitsantrag gestellte Forderung wurde an der 4. Uno-Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 und später am Schweizerischen Frauenkongress sowie von unzähligen Frauenorganisationen mit Nachdruck erhoben. Heute ist das Parlament aufgerufen, diese wichtige frauenspezifische Forderung im Gesetz zu verankern. Es geht um die Ausräumung einer Benachteiligung asylsuchender Frauen. Die gegenwärtige Rechtslage und der Antrag der Kommissionmehrheit anerkennen Frauenverfolgung nicht als asylrelevant. Wenn eine asylsuchende Frau wegen massiver Gefährdung ein Asylgesuch stellt, kommentieren die Behörden, die entscheiden müssen, die Ablehnung des Gesuchs oft mit der Begründung, der Staat trage für die praktizierten Sitten und Gebräuche keine Verantwortung. Um den verfolgten Frauen nicht von vornherein Unrecht zuzufügen, ist es wichtig, frauenspezifische Fluchtgründe anzuerkennen. Bedenken Sie: Es ist keineswegs so, dass mit der

neuen Formulierung gemäss Minderheitsantrag Bühlmann jede diskriminierte Frau Asyl beanspruchen könnte. Dafür müssen wie bei anderen Flüchtlingen weiterhin alle anderen Bedingungen erfüllt sein. Unter anderem muss direkt oder indirekt nachgewiesen werden können, dass die Verfolgung direkt oder indirekt dem Staat zugerechnet werden kann. Zum Beispiel wird eine vom Ehemann misshandelte Frau zwar in ihren Grundrechten verletzt, wird aber deshalb vom Staat nicht verfolgt, d. h., die Asylsuchende muss, um Asyl zu erhalten, beweisen können, dass sie den Staat vergeblich um Schutz ersuchte, oder es muss erwiesen sein, dass der Staat systematisch seiner Schutzpflicht gegenüber Frauen nicht nachkommt. Es wird aufgrund der an sich schon eng angelegten Flüchtlingsdefinition auch bei deren Erweiterung um die Verfolgung aufgrund des Geschlechts nicht zu einer Invasion von Flüchtlingsfrauen kommen. Dennoch ist es wichtig, dass diese Erweiterung in die Flüchtlingsdefinition aufgenommen wird, um endlich die Menschenrechte von Frauen als gleichwertig anzuerkennen. Ihre Verletzung soll nicht von vornherein als Privatsache sowie mit dem Hinweis auf Sitten und Gebräuche abgetan werden können. Auch geht es um die Tatsache, frauenspezifische Verfolgung im Bewusstsein der Behörde zu verankern.

Die grüne Fraktion bittet Sie, die Minderheit Bühlmann und die Minderheit I (von Felten) zu unterstützen und die Minderheit II (Fehr Hans) abzulehnen.

**von Felten Margrith (S, BS), Sprecherin der Minderheit:** Der Antrag der Minderheit I zu Absatz 2 hat den gleichen Zweck wie der Antrag der Minderheit Bühlmann zu Absatz 1. Ich spreche für unseren Minderheitsantrag, aber ich spreche auch für die SP-Fraktion zum ganzen Artikel 3.

Als der geltende Flüchtlingsbegriff geschaffen wurde, waren Frauen nicht mitgemeint. Heute seien sie mitgemeint, so der Bundesrat in seiner Botschaft. Diese Erklärung genügt nicht. In der gesamten Rechtsprechung zum Flüchtlingsbegriff gibt es keinen einzigen Entscheid, der den gesellschaftspolitischen Kontext frauenspezifischer Verfolgung in die Erwägungen einbezieht. In unserer Rechtsordnung gibt es also nirgends eine verbindliche Anweisung, Frauenfluchtgründe prüfen zu müssen. Es herrscht auf allen Ebenen Willkür. Bestenfalls erhält eine Frau, die in ihrem Herkunftsland massiven Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt ist, ein humanitär begründetes Aufenthaltsrecht – wenn überhaupt. Die Chance, dass bei Frauen, die mit ihren Männern eingereist sind, frauenspezifische Verfolgung überhaupt zur Sprache kommt, ist praktisch gleich null.

Seit Jahren fordern Frauenorganisationen weltweit, die diskriminierende Praxis zu ändern. Diese Forderung steht in den Schlussakten der Pekinger Uno-Frauenkonferenz. Die Schweiz hat sich verpflichtet, diese Forderungen umzusetzen. Lippenbekenntnisse genügen nicht, Taten sind gefragt. Die Prüfung frauenspezifischer Fluchtgründe muss zur gesetzlichen Pflicht erklärt werden.

Sie haben ein Schreiben der fünf grössten Frauenverbände erhalten. Diese Frauenverbände vertreten eine Million Frauen in diesem Land. Darin wird gefordert, frauenspezifische Fluchtgründe sollten endlich gesetzlich abgeklärt werden. Der Flüchtlingsbegriff, wie er heute gehandhabt wird, orientiert sich ganz klar an der Verfolgungsrealität der Männer. Ausgeklammert sind jene Verfolgungsrealitäten, von denen ausschliesslich Frauen betroffen sind. Frauen sind einer viel breiteren Palette von Verfolgungsformen ausgesetzt als Männer. Würde Frauenrealität zur Grundlage des Flüchtlingsbegriffs genommen, wären der Antrag der Minderheit I (von Felten) und der Antrag der Minderheit Bühlmann überflüssig. Männerfluchtgründe wären darin eingeschlossen. Das Exekutivkomitee vom UNHCR hat 1985 die Mitgliedländer aufgefordert, klare Leitlinien und Kriterien zur Beurteilung frauenspezifischer Verfolgung zu erarbeiten. Diese Empfehlung wurde von Kanada in die Praxis umgesetzt. Als asylrelevant wurden z. B. Zwangsabtreibung, Gewalt gegen allein-stehende Frauen, drohendes Auspeitschen, Gefängnis wegen Nichtbeachtung von Kleidervorschriften und sozialen

Verhaltensanweisungen sowie drohende Beschneidungen anerkannt.

Drohende Beschneidung soll nicht als Asylgrund gelten, meint demgegenüber der Bundesrat in seiner Antwort auf ein entsprechendes Postulat Ziegler. In gewundener und widersprüchlicher Wortklauberei wird dargelegt, dass Beschneidungen im Asylverfahren «berücksichtigt» werden, mehr nicht. Der Entscheid, ob die drohende Verstümmelung asylrelevant sei, soll im Ermessen der Fremdenpolizei bleiben. Das ist Willkür, nichts als Willkür Zwangssterilisation, Zwangsheirat, Zwangsprostitution, aber auch die Verfolgung und Folterung von Frauen und Kindern aus dem einzigen Grund, weil sie mit den gesuchten Vätern, Brüdern oder Söhnen verwandt sind, müssen erfasst werden. Alle diese Verfolgungen werden aus dem einzigen Grund nicht wahrgenommen und nicht anerkannt, weil Männer diesen Gewaltformen nicht ausgesetzt sind.

Es ist nicht so, dass jede diskriminierte Frau unser Asyl beanspruchen könnte; dazu müssen die Voraussetzungen des Flüchtlingsbegriffes erfüllt sein. Sie sind genannt worden, ich wiederhole sie:

1. Die Gefährdung muss massiv sein.
2. Die Bedrohung, die Verletzung muss unmittelbar vor der Flucht erfolgt sein.
3. Die Verfolgung muss direkt oder indirekt dem Staat zugerechnet werden können.

Es geht also überhaupt nicht darum, dass alle Frauen eines Landes Asyl erhalten könnten.

Namens der SP-Fraktion bitte ich Sie, beiden Anträgen, dem Antrag der Minderheit Bülmann und dem Antrag der Minderheit II, zuzustimmen. Dass zwei Anträge mit dem gleichen Ziel vorliegen, ergab sich aus der Kommissionsdiskussion. In der Kommission wurde dargelegt, dass in Absatz 1 der Wortlaut der Flüchtlingskonvention übernommen wurde. Dieser Wortlaut soll nicht geändert werden. Ich habe deshalb den Antrag der Minderheit I, der das gleiche Ziel hat, in Absatz 2 aufgenommen. Absatz 2 ist nicht aus der Flüchtlingskonvention. Er konkretisiert die Bestimmung von Absatz 1. Bitte stimmen Sie beiden Anträgen zu.

Eine Mehrheit der Kommission hat in Absatz 2 den Sachverhalt «sexuelle Übergriffe» aufgenommen. Damit ist jene Gewalthandlung, die fast ausschliesslich gegen Frauen ausgeübt wird, in den Katalog der relevanten Gewalthandlungen aufgenommen worden.

Ich bitte Sie, diesen Sachverhalt – das ist wirklich das Minimum – in diese Aufzählung der relevanten Handlungen, die Aufzählung der massivsten Menschenrechtsverletzungen, aufzunehmen. Ich bitte Sie, in diesem Sinn zu stimmen.

**Präsidentin:** Die liberale Fraktion teilt mit, dass sie der Mehrheit zustimmt.

**Fehr Hans (V, ZH), Sprecher der Minderheit:** Ich bitte Sie, den Flüchtlingsbegriff, wie er international völkerrechtlich klar und eindeutig festgelegt ist, unabhängig von Geschlechtsspezifikationen integral so zu belassen. Wenn Sie ihn nämlich ausweiten, bringt das eine gefährliche Verwässerung und Ausweitung des Flüchtlingsbegriffes – alle weltweit anerkannten Fluchtgründe sind in der bisherigen Fassung vollumfänglich enthalten –:

1. Die Gefahr ist sehr gross – auch wenn das in Abrede gestellt wird –, dass dann, wenn Sie die frauenspezifischen Fluchtgründe speziell erwähnen, mindestens theoretisch jene Millionen und Abermillionen von Frauen, denen im afrikanisch-arabischen Raum eine Beschneidung droht, einen Fluchtgrund geltend machen könnten. Kein anderes Land als die Schweiz würde ja diesen Fluchtgrund akzeptieren.
2. Auch jene Millionen und Abermillionen von Frauen, die dort leben, wo Polygamie herrscht, könnten das theoretisch, sofern sie damit nicht einverstanden sind, als Fluchtgrund geltend machen.

Dass das eintritt, kann ich Ihnen nicht beweisen, aber meiner Meinung nach schaffen Sie hier eine gefährliche Möglichkeit, diese Umstände als Fluchtgrund geltend zu machen. Darum

bitte ich Sie, beim internationalen Flüchtlingsbegriff zu verbleiben.

Was den Absatz 2 betrifft, sind alle zusätzlichen Ausdehnungen, die man mit der Minderheit I will, im Überbegriff des Entwurfs des Bundesrates enthalten. Sie schaffen sonst nur Probleme und Unklarheiten.

Darum bitte ich Sie, sowohl bei Absatz 1 als auch bei Absatz 2 beim Entwurf des Bundesrates zu verbleiben.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** Je traite d'abord de la proposition de minorité Bülmann à l'alinéa 1er.

La demande d'extension de la notion de réfugiés aux persécutions fondées sur le sexe n'a pas été retenue par la majorité de la commission. Je vous présente rapidement les arguments qui ont convaincu la majorité à laquelle j'appartiens.

1. La définition actuelle de réfugiés correspond justement à la définition donnée dans la convention de Genève. Et cette définition implique que les femmes sont naturellement incluses. Une dérogation de la notion de réfugiés n'est donc pas souhaitable, car elle va à l'encontre de l'harmonisation européenne du droit d'asile.

2. En se référant au texte du message du Conseil fédéral, nous constatons que les limites de persécution fondées sur le sexe sont peu claires, et une telle extension de la notion de réfugiés pourrait donner aux femmes l'impression qu'elles peuvent en principe escompter être admises en Suisse, et ceci avec facilité.

3. Troisième argument avancé par les membres de la commission, mais également par les experts que nous avons entendus: chaque changement de terminologie dans une loi implique une nouvelle interprétation, notamment par les tribunaux, et ce n'est pas souhaitable.

4. L'adjonction du motif de persécution en raison du sexe ne peut pas, pour le moment, apporter de solution pratique. Elle a quand même un aspect positif, parce qu'elle pourrait tout au plus entraîner une sensibilisation à la situation de la femme réfugiée.

C'est donc un non de la majorité de la commission à cette proposition de minorité, par 15 voix contre 4.

Toute cette argumentation convient également à la proposition de minorité I (von Felten) à l'alinéa 2. Je vous l'ai dit: le terme femmes est compris dans la notion de réfugiés et, d'après ce que j'ai lu dans le message, mais également dans les procès-verbaux dont j'ai parcouru le contenu, la Conférence de Pékin sur les femmes ainsi que le Comité exécutif de l'ONU ont également constaté que les motifs en question étaient inclus dans la définition actuelle de la convention de Genève et que ce serait superflu d'y ajouter la notion de sexe.

Par contre à l'alinéa 2 de l'article 3, la majorité de la commission est d'avis que toutes les violences graves portant atteintes à l'intégrité corporelle constituent un motif d'asile. Elle accepte donc que les violences sexuelles dont peuvent être victimes les femmes et les hommes soient également perçues comme de sérieux préjudices. Il s'agit là du droit national qui nous laisse toute latitude pour une modification éventuelle.

En adhérant à la proposition de majorité à l'alinéa 2, vous refusez l'amendement de la minorité II (Fehr Hans) qui s'en tient au projet du Conseil fédéral.

**Kolier Arnold, Bundespräsident:** Der schweizerische Flüchtlingsbegriff entspricht der völkerrechtlich allgemein anerkannten Definition mit den fünf bekannten Verfolgungsmotiven: Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder eine politische Anschauung. Praxis und Doktrin sind sich allerdings einig, dass geschlechtsspezifische Verfolgungen durch diesen Begriff abgedeckt sind; dies ist auch ganz klar die Auffassung des Exekutivkomitees des UNHCR.

Wenn wir daher nun innerhalb von Europa als einziger Staat diesen völkerrechtlich harmonisierten Begriff des Flüchtlings ausdehnen, würden wir nach Meinung des Bundesrates ein falsches Signal geben, das eine damit zusammenhängende Zunahme der Asylgesuche auf jeden Fall nicht ausschliessen würde.

Für den Bundesrat und auch für Sie muss entscheidend sein, dass im Verfahren geltend gemachte frauenspezifische Verfolgungen tatsächlich wahrgenommen und erkannt werden. Der Bundesrat will deshalb den zweifellos vorhandenen besonderen Gegebenheiten bei geschlechtsspezifischer Verfolgung dadurch Rechnung tragen, dass er auf Verordnungsstufe im Bereich des Verfahrens besondere Bestimmungen erlässt. Diesem Anliegen sind wir übrigens heute schon in einem Kreisschreiben nachgekommen. In Artikel 17 legen wir eine entsprechende Verpflichtung des Bundesrates bei der Verordnungsgebung ausdrücklich fest.

Nach diesem schon heute angewendeten Kreisschreiben werden beispielsweise Ehefrauen erst in die Flüchtlingseigenschaft des Ehemannes einbezogen, wenn sie nicht selbständig die Flüchtlingseigenschaft erfüllen. Ausserdem werden Asylsuchende, welche geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe geltend machen, von Personen des gleichen Geschlechts angehört, also werden Frauen von Frauen angehört, welche ausserdem speziell dafür ausgebildet sind. Die Erweiterung des Flüchtlingsbegriffes mit der Terminologie «wegen des Geschlechtes» bringt im Gegensatz zu den soeben erwähnten Verfahrensbestimmungen daher materiell keine Verbesserung für die Frauen.

Frau von Felten, wenn Sie sagen, es sei Ihnen kein Entscheid bekannt, wo diese frauenspezifischen Verfolgungsgründe eine Rolle gespielt hätten, muss ich Ihnen sagen: Mir ist – und das ist wohl doch wichtiger – kein einziger Entscheid bekannt, wo ein Asylgesuch, in welchem frauenspezifische Verfolgungsgründe geltend gemacht worden wären, nur deswegen nicht geschützt worden ist, weil diese frauenspezifischen Überlegungen nicht in die Urteilsfindung mit einbezogen worden wären.

Aus diesen Gründen bitten wir Sie, bei dieser völkerrechtlich harmonisierten Begriffsbestimmung zu bleiben und dem Bundesrat zuzustimmen.

#### *Abs. 1 – Al. 1*

##### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	83 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	52 Stimmen

#### *Abs. 2 – Al. 2*

**Präsidentin:** Der Antrag der Minderheit I eignet sich als Zusatz zu den Anträgen von Mehrheit und Minderheit II. Wir stimmen zuerst über Minderheit I (ja oder nein?) ab, und nachher stellen wir die Mehrheit gegen die Minderheit II, je allenfalls ergänzt durch die Minderheit I.

##### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Minderheit I	52 Stimmen
Dagegen	83 Stimmen

##### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Minderheit II	73 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	64 Stimmen

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

*Schluss der Sitzung um 19.00 Uhr*  
*La séance est levée à 19 h 00*

95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Änderung**  
**Loi sur l'asile et LSEE.**  
**Modification**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 986 hiervoor – Voir page 986 ci-devant

**Art. 4***Antrag der Kommission**Mehrheit*

... während eines Krieges oder Bürgerkrieges sowie in Situationen allgemeiner Gewalt oder systematischer und schwerer Verletzung der Menschenrechte, vorübergehenden Schutz gewähren.

*Minderheit*

(Dettling, Cavadini Adriano, Fehr Hans, Fritschi, Gros Jean-Michel, Hasler, Heberlein, Loretan Otto, Steinemann)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

(von Felten, Bühlmann, de Dardel, Hubmann)

*Abs. 2 (neu)*

Bei der Beurteilung der Schutzbedürftigkeit ist den spezifischen Formen von Gewalt an Frauen Rechnung zu tragen.

**Art. 4***Proposition de la commission**Majorité*

... pendant une guerre ou une guerre civile ainsi que lors d'une situation de violence généralisée ou de violations graves et systématiques des droits de l'homme.

*Minorité*

(Dettling, Cavadini Adriano, Fehr Hans, Fritschi, Gros Jean-Michel, Hasler, Heberlein, Loretan Otto, Steinemann)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*

(von Felten, Bühlmann, de Dardel, Hubmann)

*Al. 2 (nouveau)*

Lors de l'appréciation de la qualité de personne à protéger, il convient de tenir compte, en matière de violence exercée contre les femmes, des aspects spécifiques.

**Fankhauser Angeline (S, BL), Berichterstatterin:** Ich greife vorerst ein Vorgehensproblem auf: Wir stehen vor der Situation, dass wir gestern isoliert lediglich einen Artikel behandelt haben, heute sehr wahrscheinlich wieder nur knapp Zeit für die Behandlung eines einzigen Artikels haben werden und später – ich nehme an, in der dritten Sessionswoche – das Weitere in zwei Blöcken zu erledigen haben.

Diese Form der parlamentarischen Behandlung von Geschäften betrachte ich als sehr problematisch. Ich stelle bewusst keinen Ordnungsantrag, weil ich Kommissionspräsidentin bin; ich habe keinen Auftrag der Kommission. Ich möchte aber darauf hinweisen, dass wir uns insofern Probleme schaffen, als die Information und die Diskussion durch das Auseinanderreißen der Behandlung des Geschäftes mühsam werden. Das Geschäft war für heute nicht traktandiert und ist am Vormittag eingeschoben worden. Dieses Vorgehen führt zu Problemen. Wir haben in der Zeit, die vorgesehen ist, zu viele Geschäfte zu bewältigen. Wir können sie nicht schlanker und schlanker machen, bis sie aus Mager sucht sterben, und meinen, das Korsett funktioniere so weiter. Ich bitte daher das Büro, darauf zu achten, dass Gesetzesberatungen künftig möglichst in Blöcke und nicht in einzelne Artikel aufgeteilt stattfinden.

Zur Behandlung steht nun mit Artikel 4 der praktisch wichtigste Artikel des Gesetzes. Er betrifft den neu einzuführenden Grundsatz des vorübergehenden Schutzes. Dieser ist zwar nicht bestritten. Zur Diskussion stehen aber Ergänzungsanträge. Vorgesehen ist nun, dass die Diskussion über die Einführung dieses neuen Grundsatzes am Donnerstag, um 12.05 Uhr, an die Hand genommen werden soll, dies in gründlicher Art und Weise, wie man es gewohnt ist!

Für den Moment schliesse ich meine Ausführungen. Zum Wort kommen sollen nun die Antragstellerinnen und Antragsteller sowie die Fraktionssprecherinnen und Fraktionssprecher.

Ich hoffe, dass es uns trotz der Hektik, unter der die Behandlung des Geschäftes steht, gelingt, die Entscheide immer zum Wohl der Asylsuchenden zu treffen.

**Fritschl Oscar (R, ZH)**, Sprecher der Minderheit: Frau Fankhauser hat Ihnen soeben gesagt, Zweck von Artikel 4 sei, ein zusätzliches Instrument ins Gesetz einzuführen. Die Artikel 2 und 3 legen die Pflicht unseres Staates fest, einer international klar definierten Personengruppe – den Flüchtlingen – Asyl zu gewähren.

Artikel 4 umschreibt demgegenüber, was unter «vorübergehendem Schutz» zu verstehen ist – dies im Sinne eines neuen Kriteriums, einer Erweiterung des Gesetzes. Es geht dabei nicht um eine Pflicht, sondern um ein Recht, jemanden aufzunehmen. Es geht um einen humanitären Ermessensentscheid; entscheidend ist die Kann-Formulierung. Der vorübergehende Schutz geht über das hinaus, was wir an völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen haben. Niemand hat auf diesen Schutz einen Rechtsanspruch. Das ist die Rechtslage.

Als logische Konsequenz schreibt deshalb der Bundesrat in seiner Botschaft, eirfe Begriffsdefinition im Sinne einer Umschreibung, was zur Aufnahme als «vorübergehender Schutzbedürftiger» führe, solle nicht vorgenommen werden. Das ist ohne weiteres einleuchtend. Denn erstens wäre eine solche Definition im Anwendungsfall wohl immer zu eng. Und zweitens – das scheint mir noch entscheidender – würde der falsche Eindruck suggeriert, es bestehe eben doch ein Rechtsanspruch und es gehe nicht um ein Ermessen.

Der Unterschied zwischen Mehrheits- und Minderheitsantrag ist deshalb mehr als blosser Semantik. Der Bundesrat formuliert ebenso straff wie allgemein, Kriterium sei eine «schwere allgemeine Gefährdung», und gibt dann, mit «insbesondere» eingeführt – also als nicht abschliessend gekennzeichnet –, die naheliegendsten Beispiele «Krieg» und «Bürgerkrieg»; und damit basta!

Mit seiner knappen Formulierung stellt der Bundesrat klar, dass es sich immer um einen politischen Entscheid handeln wird, den er zu verantworten hat. Er wird in der Tat auswählen und Entscheide treffen müssen; wir können nicht 25 Millionen von Gewalt bedrohte Rwander oder 10 Millionen Nigerianer aufnehmen.

Jedes zusätzliche Kriterium, das in die Umschreibung hineinkommt – und seien es noch so positive Begriffe wie die Menschenrechte oder die Frauen im neu beantragten Absatz 2 –, engt letztlich die Anwendung dieses Artikels ein. Diese Zusätze möchten sicherstellen, dass der Bundesrat in einem künftigen, unbekanntem Zeitpunkt in einer heute noch unbekanntem Situation mit noch unbekanntem Rahmenbedingungen genau das tut, was wir uns heute vorstellen.

Das ist indessen eine Illusion. Wer per Kann-Formel akzeptiert, dass die Aufnahme von Gewaltflüchtlingen in die Kompetenz, ins Ermessen, der Landesregierung gehört – und dazu ist kein Gegenantrag gestellt worden –, sollte konsequent sein. «Konsequent sein» bedeutet dann, der schlanken Formulierung des Bundesrates zuzustimmen, die klar markiert, dass der Bundesrat nicht mit Detail-Leitplanken ans Gängelband genommen wird, sondern dass er das volle Ermessen, aber auch die volle Verantwortung hat. Nur das ist sinnvoll, und nur das ist praktikabel.

Ich bitte Sie deshalb, und ich spreche da auch für die FDP-Fraktion, bei Artikel 4 der Minderheit zuzustimmen und den neu beantragten Absatz 2 abzulehnen.

**von Felten Margrith (S, BS)**, Sprecherin der Minderheit: «Bei der Beurteilung der Schutzbedürftigkeit ist den spezifischen Formen von Gewalt gegen Frauen Rechnung zu tragen.» Mit diesem Antrag verlangt die Minderheit eine Erweiterung des Begriffs der Schutzbedürftigkeit. Wenn Männer nicht mehr schutzbedürftig sind, heisst das noch lange nicht, dass dies auch für Frauen gilt. Auch wenn der Krieg oder der Bürgerkrieg offiziell beendet ist und nicht mehr gekämpft wird – wenn nicht mehr militärisch gekämpft wird –, gibt es immer noch Situationen schwerer allgemeiner Gefährdung.

Darum geht es bei der Umschreibung der Schutzbedürftigkeit auch für Frauen. Ein aktuelles Beispiel: Ein Ende des Bürgerkrieges in Afghanistan garantiert nicht, dass die spezifisch gegen Frauen gerichteten Gewaltmassnahmen, die von der Taliban-Miliz eingeführt worden sind, sofort aufgehoben werden, vielmehr muss befürchtet werden, dass das Ende der Schutzbedürftigkeit bereits dann ausgesprochen wird, wenn sich Männer im Lande sicher fühlen können. Wenn für Männer Friede herrscht, könnten nach wie vor Berufs- und Ausgehverbote, der Ausschluss aus den Schulen, die rigorose Durchsetzung von Kleidervorschriften und andere Massnahmen Alltagsrealität für Frauen bleiben. Diese beschränkte Wahrnehmung von Gewalt muss korrigiert werden.

Frauen stehen bei der Rückkehr in ihre Herkunftsländer in den allermeisten Fällen vor ganz anderen Problemen als Männer. Für Frauen ist es noch schwieriger als für Männer, ein Einkommen zu erzielen, Frauen sind stärker als Männer gefährdet, schamlos ausgebeutet zu werden. Zum Überleben sind sie oft gezwungen, ins Sexgewerbe einzusteigen oder eine Risikoehe einzugehen. Gleichzeitig sind sie verantwortlich für die Überlebensarbeit, für die Versorgung der Kinder, der Betagten, der Verwundeten und der Kranken.

Ohne stabile Strukturen sind sie vor allem schutzlos allen Formen sexueller Gewalt ausgesetzt, die von den Behörden erfahrungsgemäss toleriert werden. Ein Riesenproblem ist insbesondere die Gewalt gegenüber Frauen und Kindern, die von Männern ausgeht, die jahrelang als Soldaten gelebt haben, für die Gewalthandlungen zur Normalität geworden sind.

Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen. Erst wenn die Schutzbedürftigkeit der Frauen anerkannt wird, kann der Status der Schutzbedürftigen die Funktion erfüllen, für die er geschaffen wurde, indem er den Schutz der gesamten Bevölkerung eines ehemaligen Kriegsgebietes gewährleistet.

Die Pflicht, frauenspezifische Schutzbedürfnisse zu berücksichtigen, hat zur Folge, dass die Situation in den Herkunftsländern aller Schutzbedürftigen genauer geprüft werden muss. Davon profitieren nicht nur Frauen, sondern die ganze Bevölkerung, vor allem die Kinder, die Betagten, die Kranken und die Verwundeten eines ehemaligen Kriegs- oder Katastrophengebietes. Es muss vor allem sichergestellt werden – hier ganz konkret im Verfahren –, dass sich der Bundesrat beim Entscheid über die Schutzgewährung gemäss Artikel 63 dieses Gesetzes von Frauenorganisationen und von Hilfswerken beraten lässt, die über die konkrete Situation der Frauen Bescheid wissen.

Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**David Eugen (C, SG)**: Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen und Absatz 2 abzulehnen.

Herr Fritschl hat die Gründe ausgeführt, weshalb die Minderheit der Meinung ist, man dürfe in die Aufzählung von Artikel 4 die «Situationen allgemeiner Gewalt oder systematischer schwerer Verletzung der Menschenrechte» nicht aufnehmen. Diese Gründe sind nicht überzeugend.

Es ist so, dass diese beiden Fälle, die wir in einem beispielhaften Katalog des Gesetzes erwähnen, eigentlich immer mehr – das erleben Sie ja selbst – die klassischen Bedrohungsfälle sind. Der Krieg und der Bürgerkrieg hingegen verlieren als Bedrohungsfälle eher an Bedeutung.

Die heutigen Gewaltsituationen betreffen insbesondere schwere Verletzungen von Menschenrechten. Ich kann schwer verstehen, weshalb man dieses Wort nicht im Gesetz haben will. Es geht auch um die Frage, wie wir unser Flücht-

lingsrecht betrachten, ob wir nach wie vor der Meinung sind, dass es ein humanitäres Recht ist und dass Begriffe wie «schwere Verletzung von Menschenrechten» in einem solchen Gesetz überhaupt Platz haben. Ich bin voll der Überzeugung: Wenn wir aufzählen, welches die Situationen sind, die vom Bundesrat in dieser Hinsicht in Betracht gezogen werden sollen, soll er genau diesen Punkt beachten. Das wäre unsere Mitvorgabe als Gesetzgeber an den Bundesrat. Es ist ganz klar, Herr Fritschi, und da stehen wir auf dem gleichen Boden, dass dieser Artikel keinen Rechtsanspruch gibt. Der Bundesrat hat freie Hand. Aber die Optik wollen wir ihm vorgeben. Dabei ist für mich die Vorgabe der schweren Verletzung der Menschenrechte unverzichtbar. Die Formulierung ist immer noch knapp, etwas anderes können Sie der Mehrheitsformulierung nach meiner Meinung nicht entgegenhalten.

Sie haben dann noch etwas von 25 Millionen Rwandern und 10 Millionen Ugändern gesagt. Das hat mit diesem Kontext absolut nichts zu tun. Das betrachte ich nicht als eine objektive Argumentation.

Schliesslich sagen Sie, mit diesen Zusätzen werde der Handlungsspielraum des Bundesrates eingengt. Er wird nicht eingengt, es wird etwas in die Optik der Menschenrechte mitgegeben.

Ich plädiere dafür, dass Sie diesem Begriff in diesem Gesetz einen Platz geben. Hier ist der richtige Platz. Folgen Sie bitte der Mehrheit!

**Vollmer Peter (S, BE):** Ich kann nahtlos an das anschliessen, was Kollege David ausgeführt hat.

Wir verstehen nicht, wenn man hier jetzt wieder hinter die Meinung der Mehrheit zurückgehen will. Herr David hat es deutlich gemacht: Die heutigen Probleme auf dieser Welt – wo Flüchtlingseelend entsteht, wo Menschen gefährdet sind, wo eine Notwendigkeit bestehen könnte, dass wir vorübergehenden Schutz gewähren – bestehen weniger in Kriegssituationen als in effektiv schweren, systematischen Menschenrechtsverletzungen in bestimmten Ländern. Das hat uns in der Kommission auch der Vertreter des Bundesrates ganz deutlich dargelegt.

Es geht mit dieser Fassung der Mehrheit überhaupt nicht darum, dass wir die Möglichkeit dieses Gesetzes jetzt öffnen und – wie das von Herrn Fritschi suggeriert worden ist – plötzlich Millionen von Menschen aufnehmen müssten. Es geht bei dieser Definition überhaupt nicht darum, dass daraus ein individueller Anspruch abgeleitet werden kann, dass sich also eine Person darauf berufen und sagen kann: Aufgrund dieses Artikels beanspruche ich vorübergehenden Schutz. Es ist einzig und allein eine Leitplanke, ein Auftrag an den Bundesrat, mit der Anwendung dieses Instrumentes, das wir zusätzlich schaffen, vorübergehenden Schutz zu gewähren.

Wir möchten ihn nicht «ans Gängelband» nehmen, Herr Fritschi, im Gegenteil: Wir möchten ihm mit diesem Artikel zeigen, in welche Richtung wir als Parlament, als Gesetzgeber, die Anwendung dieses Instrumentes des vorübergehenden Schutzes sehen möchten. Es wird damit nicht irgendwie etwas im Sinne eines vermehrten Rechtsanspruches geöffnet. Es ist einzig und allein der Bundesrat, der selber in völliger Autonomie entscheiden wird, in welchen Fällen er diesen Artikel zur Anwendung bringen will.

In dem Sinne möchte ich Sie wirklich auffordern, zugunsten der Mehrheit zu entscheiden. Wir drücken hier genau das aus, was mit der Möglichkeit der vorübergehenden Schutzgewährung gemeint ist und auch in der Praxis zur Anwendung kommen wird. Wir verstehen eigentlich nicht, weshalb man das, was wir eigentlich meinen, nicht auch ins Gesetz schreiben will, weshalb wir im Gesetz eine viel engere Formulierung haben und damit nicht das zum Ausdruck bringen, was uns wichtig ist.

Ich möchte Ihnen überdies, als Sprecher der SP-Fraktion, auch empfehlen, dem Zusatzantrag der Minderheit von Felten zuzustimmen, d. h., hier die Schutzbedürftigkeit bei den spezifischen Formen der Gewalt an Frauen zu erwähnen. Auch diese Ergänzung wird nicht dazu führen, dass irgendwelche neuen, zusätzlichen Ansprüche gestellt werden kön-

nen. Sie ist einzig und allein als Leitplanke, als Richtlinie, für den Bundesrat gedacht. Er soll bei der Anwendung dieses Artikels eben auch die Überlegung mit einbeziehen, dass es auf dieser Welt Situationen gibt, wo die Bedrohung von Menschen durch Gewalt frauenspezifische Gründe und Ursachen hat. In diesem Sinne, glaube ich, ist auch die Ergänzung gemäss der Minderheit von Felten sinnvoll. Sie bedeutet keine Ausweitung, so dass wir dann plötzlich mehr solche Schutzbedürftige aufnehmen müssten, sondern sie dient dazu, dass der Bundesrat in seinen Überlegungen diese frauenspezifischen Gründe mit einbeziehen muss.

Ich meine, wir sind das als Gesetzgeber der Situation, wie sie auf dieser Welt herrscht, eigentlich schuldig; wir sollten hier das zum Ausdruck bringen, was wir uns auch in der Anwendung von Artikel 4 vorstellen.

Ich bitte Sie deshalb: Stimmen Sie der Mehrheitsfassung gegenüber der engeren Fassung zu, wie sie jetzt die Minderheit Dettling wieder beantragt. Stimmen Sie überdies – das schliesst sich nicht aus – einem Absatz 2 zu, wonach wir auch diese frauenspezifischen Gründe erwähnen. Das ist nicht zu vergleichen mit dem Entscheid, den wir gestern in bezug auf die Definition des Flüchtlingsbegriffes getroffen haben.

Hier geht es wirklich in völlig schweizerischer Autonomie darum, dem Bundesrat zu sagen, für welche Fälle er dieses Instrument nun anwenden soll. Da kommen wir nicht mit irgendwelchen völkerrechtlichen Definitionen des Flüchtlingsbegriffes in Konflikt, und deshalb kann dieses Instrument ohne Probleme in dieses Gesetz eingefügt werden.

**Präsident:** Die LdU/EVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie der Mehrheit zustimmt. Die Fraktion der Freiheits-Partei und die liberale Fraktion lassen mitteilen, dass sie die Minderheit Dettling unterstützen und den Antrag der Minderheit von Felten ablehnen.

**Fehr Hans (V, ZH):** Ich bitte Sie eindringlich, sowohl den Antrag der Mehrheit als auch jenen der Minderheit von Felten abzulehnen und der unveränderten Fassung des Bundesrates zuzustimmen.

Schauen Sie doch bitte noch einmal den heutigen Wortlaut an, nämlich dass die Schweiz Schutzbedürftigen – selbstverständlich unabhängig von ihrem Geschlecht – für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung Schutz gewähren kann. Ich muss doch die linke Ratsseite fragen: Was wollen Sie denn noch mehr? Was Sie machen, ist etwas sehr Gefährliches: Sie machen wieder eine Vermischung zwischen temporär Schutzbedürftigen und individuellen Asylsuchenden.

Ich bin der Auffassung, dass der Status eines Schutzbedürftigen, wie es hier steht, während der Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung – Beispiel Bosnien – so zu handhaben ist, dass man diese Kontingente aufnimmt und dass diese kollektive Aufnahme auch wieder kollektiv beendet wird. Sonst machen Sie die Vermischung, und das ist meiner Meinung nach sehr gefährlich.

Was die Mehrheit will, nämlich eine vorübergehende Schutzgewährung bereits in Situationen allgemeiner Gewalt oder systematischer und schwerer Verletzung der Menschenrechte, ist eine massive Ausweitung. Mit dieser Definition können Sie aus gewissen Ländern, auch wenn der Krieg weit weg ist – Herr David –, immer und immer «Schutzbedürftige» aufnehmen. Das sind aber meines Erachtens individuelle Asylgründe, die dann zu beurteilen sind.

Ich bitte Sie: Machen Sie die gefährliche Vermischung nicht, sondern stimmen Sie integral und unverändert der Fassung des Bundesrates zu. Sie deckt alles ab, was wir unter dem Begriff «Schutzbedürftige» abdecken wollen.

**Fankhauser Angelina (S, BL),** Berichterstatterin: Ich habe gestern in Frageform vorgebracht, ob wir in der Lage und fähig sind, die Lehren aus der Geschichte zu ziehen. Jetzt könnten wir eine solche Lehre ziehen.

Die Juden und Jüdinnen waren in den dreissiger Jahren nicht Opfer eines Bürgerkrieges. Sie waren in einer menschen-

rechtlich unannehmbaren Situation. Das ist genau das, was die Mehrheit berücksichtigen möchte. Vor allem möchte sie den Spielraum des Bundesrates nach innen – das betrifft die Rechtfertigung im Innern des Landes – ein wenig erweitern. Damit hat der Bundesrat eine Legitimation, nach innen das zu tun, was er tun will. So oder so ist die Bezeichnung einer Gruppe von Schutzbedürftigen eine politische Willenskundgebung.

Sowohl die Vertreter der CVP- wie auch der SP-Fraktion haben genau dargestellt, warum die Mehrheit der Kommission zu dieser Schlussfolgerung gekommen ist.

Herr Fehr, Sie haben gefragt, was wir jetzt hätten. Wir haben im Moment noch nichts. Das ist die neue Formulierung des Bundesrates. Die wollen Sie. Ich bin froh, dass mindestens das nicht in Frage gestellt wird. Wir stellen fest, dass die Gewährung vorübergehenden Schutzes in Artikel 4 als Absicht nicht bestritten wird.

Sie haben auch gesagt, Herr Fehr, das sei gefährlich. Gefährlich für wen? Welche Gefahr laufen wir denn? Es ist auf jeden Fall für das Leben von Menschen nicht gefährlich, wenn wir den Antrag der Kommissionmehrheit annehmen, im Gegenteil: Wir geben uns die Möglichkeit, zusätzliche Leben zu retten.

Deshalb bitte ich Sie, der Formulierung der Mehrheit zuzustimmen. Sie wurde in der Kommission mit komfortabler Mehrheit angenommen. Das war – Sie wissen es – nicht immer so.

Persönlich werde ich den Antrag der Minderheit von Felten – «à titre personnel», wie man auf französisch so schön sagt –, die Frauenanliegen, unterstützen, weil ich eben eine Frau bin. Die Kommissionmehrheit war aber klar dagegen.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Bei der Gewährung vorübergehenden Schutzes – damit befassen wir uns bei diesem Artikel ein erstes Mal – geht es um ein neues Rechtsinstitut für Gewaltflüchtlinge. Dieses Rechtsinstitut führen wir vor allem aus humanitären Überlegungen ein; es muss naturgemäss dem Bundesrat ein beträchtliches Ermessen offenlassen, denn es ist hier eindeutig ein politischer Entscheid, den der Bundesrat zu treffen hat. Dieser politische Entscheid ist von der in Artikel 2 statuierten Maxime abzugrenzen, wonach Flüchtlingen in der Regel Asyl gewährt wird, sofern sie die Voraussetzungen des Asylgesetzes erfüllen.

Eine völkerrechtliche Verpflichtung zur vorübergehenden Schutzgewährung gibt es dagegen nicht. Daher – das muss klar sein – schafft auch die neue gesetzliche Regelung keinen Rechtsanspruch für den einzelnen auf Gewährung vorübergehenden Schutzes. Als Schutzbedürftige kann der Bundesrat insbesondere Personen bezeichnen, die, ohne individuell gezielt verfolgt zu sein – das macht den Tatbestand der Flüchtlingseigenschaft aus –, den Folgen von Krieg, Bürgerkrieg entfliehen wollen.

Die Vorlage des Bundesrates verzichtet bewusst auf eine Definition der Schutzbedürftigen. Dies aus folgenden Gründen: Das Konzept des Bundesrates gewährt den politischen Behörden bei der Bezeichnung und der Aufnahme von Schutzbedürftigen bewusst einen grossen Ermessensspielraum, um eine grosszügige humanitäre Politik zu ermöglichen, die sich allerdings auch an aussen- und innenpolitischen Gegebenheiten, an den Mitteln und der letztlich beschränkten Aufnahmekapazität unseres Landes angesichts grosser Migrationsströme orientiert. Eine Definition der Schutzbedürftigen würde diesen Handlungsspielraum unnötig einschränken und könnte allenfalls den Eindruck erwecken, eine Person, die die Voraussetzungen der Definition erfüllt, habe einen – völkerrechtlich allerdings klar nicht existierenden – Rechtsanspruch auf Gewährung vorübergehenden Schutzes.

Mir ist denn auch kein Staat bekannt, der diesen Status definiert hätte, sondern es begnügen sich alle Staaten, die dieses Institut eingeführt haben, mit einer Umschreibung, wonach es sich bei den Gewaltflüchtlingen um Personen aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten handeln muss. Dieser offenen Formulierung hat sich auch der bundesrätliche Entwurf –

ohne eine abschliessende Aufzählung vorzunehmen – in Artikel 4 angeschlossen.

Wenn ich auf die Häufigkeit der Tatbestände abstelle – ich denke an die Leute aus Bosnien und aus Sri Lanka, die wir aufgenommen haben –, so handelt es sich doch regelmässig um Bürgerkriege. Deshalb scheint uns diese Verweisung zweckmässig.

Wieso wehrt sich der Bundesrat gegen die Ergänzungen gemäss den Anträgen der Minderheit von Felten und der Mehrheit der Kommission? Was die Mehrheit der Kommission anbelangt, sind wir der Meinung, dass diese Ergänzungen keinen nützlichen Abgrenzungswert haben. Denn was die Menschenrechtsverletzungen anbelangt, ist es doch so: Wer Opfer systematischer, gezielter, schwerer Verletzungen von Menschenrechten ist, erfüllt in der Regel die Flüchtlingseigenschaft und hat Anspruch auf die Anerkennung als Flüchtling. Dies zeigen wir ja in voller Klarheit mit unserer Politik gegenüber den Kurden. Ich habe es Ihnen gestern bereits gesagt: Bei den Kurden, die ein Asylgesuch in der Schweiz stellen – diese sind Opfer von Menschenrechtsverletzungen –, haben wir heute eine Anerkennungsquote von über 40 Prozent.

Was das weitere Kriterium der Gewalt anbelangt, muss ich Ihnen sagen: Das Kriterium der «allgemeinen Gewalt» hat überhaupt keinen Abgrenzungswert. Ich will hier nicht alte Theorien neu vortragen, aber es gibt doch die Theorie, wonach wir auch in der Schweiz in einer Welt der strukturellen Gewalt wohnen usw. Deshalb ist der Bundesrat der Meinung, dass wir mit der Nennung solcher weiterer Kriterien nicht Klarheit schaffen, sondern im Gegenteil Anlass zu Missverständnissen geben. Die Erwähnung weiterer Kriterien führt zu Abgrenzungsschwierigkeiten mit dem Flüchtlingsbegriff von Artikel 3.

Ich habe es beispielsweise als verantwortlicher Departementschef immer wieder erlebt, dass man mir gesagt hat, in ein Land, wo schwere Menschenrechtsverletzungen vorkommen, dürfe der Bundesrat keinerlei Rückführungen mehr machen lassen. Das würde unsere Handlungsfreiheit aber übermässig einschränken.

Deshalb möchte ich Sie bitten, der bundesrätlichen Fassung zuzustimmen und den Antrag der Mehrheit und jenen der Minderheit von Felten abzulehnen.

#### *Abs. 1 – Al. 1*

##### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	71 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	60 Stimmen

#### *Abs. 2 – Al. 2*

##### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	74 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	56 Stimmen

#### **Art. 5**

##### *Antrag der Kommission*

###### *Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

###### *Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

#### **Art. 5**

##### *Proposition de la commission*

###### *Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

###### *Al. 2*

.... sérieuses raisons d'admettre que ....

##### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 6, 7**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

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

**Präsident:** Mit dem heutigen Tag verlässt Herr Peter Bodenmann den Nationalrat wegen seiner Wahl in den Staatsrat des Kantons Wallis.

Seit 1987 hat Herr Bodenmann in diesem Rat eine Rolle gespielt: kein Tag ohne neue Ideen, ohne neue Konzepte. Seine Ungeduld hat uns alle auf Trab gehalten. Seine Mitgliedschaft in der Kommission für Wirtschaft und Abgaben und in der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen hat Früchte getragen und auch Qualitäten zutage gefördert, die einige bei ihm nicht gesucht haben. Seine Berichterstellerrolle bei der PTT-Reform hat ihn als Mann mit staatsmännlichen Qualitäten gezeigt.

Er ist Noch-Präsident der SP Schweiz. Er hat seine Partei zu bedeutenden Wahlerfolgen geführt, die natürlich bei weitem nicht an den Wahlerfolg von 1943 heranreichen, als diese Partei 28 Prozent Wählerstimmen erreichte.

Für eine Würdigung ist es zu früh. Die historische Forschung wird sich mit Sicherheit dieser Persönlichkeit annehmen, das können auch seine ärgsten Gegner nicht verhindern. Er wird mit dem bedeutenden Strategen Bringolf verglichen werden und mit dem vormaligen Revolutionär und nachmaligen bernischen Staatsmann Robert Grimm; aber ich will der historischen Forschung nicht vorgreifen.

Eines steht für uns fest: Er hat kurz nach seiner Wahl aus dem Wallis High-Tech eingeflogen. Er war es nämlich, der es in einer sehr knappen Abstimmung erreichte, dass dieser Rat beschloss, für seine Mitglieder Computer anzuschaffen. Sie alle, die Sie fast täglich mit diesen Geräten arbeiten, werden es Herrn Bodenmann danken.

Herr Nationalrat Bodenmann, wir danken Ihnen für Ihr Wirken in diesem Rat. Herr Staatsrat Bodenmann, für Ihre Zukunft wünschen wir Ihnen alles Gute. (*Grosser Beifall*)

*Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr*  
*La séance est levée à 12 h 45*



95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Änderung****Lol sur l'asile et LSEE.  
Modification***Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 1037 hiervor – Voir page 1037 ci-devant

**Art. 8***Antrag der Kommission**Abs. 1–3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 1bis (neu)**Mehrheit*

Ablehnung des Antrages der Minderheit

*Minderheit*

(von Felten, Bühmann, de Dardel, Hubmann, Vollmer)

Die Mitwirkungspflicht ist nicht verletzt, wenn der Gesuchsteller sie aus entschuldigen Gründen nicht erfüllen konnte.

**Art. 8***Proposition de la commission**Al. 1–3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 1bis (nouveau)**Majorité*

Rejeter la proposition de la minorité

*Minorité*

(von Felten, Bühmann, de Dardel, Hubmann, Vollmer)

L'obligation de collaborer n'est pas violée lorsque le requérant n'a pu la remplir pour des raisons excusables.

von Felten Margrith (S, BS), Sprecherin der Minderheit: Die Mitwirkungspflicht ist im bundesrätlichen Entwurf sehr streng abgefasst worden. Eine ungenügende Mitwirkung kann gravierende Konsequenzen haben; ich nenne zwei:

1. Nichteintreten auf das Asylgesuch;
2. Infragestellung der Glaubwürdigkeit.

Wer also die Mitwirkungspflicht verletzt, kann unter Umständen sein Recht verlieren, als Flüchtling anerkannt zu werden, und zwar selbst dann, wenn eindeutig asylrelevante Fluchtgründe vorliegen. Solche weitreichenden Konsequenzen aus der Verletzung einer gewöhnlichen Ordnungsvorschrift gibt es meines Wissens sonst nirgends in unserer Rechtsordnung.

Ich erinnere Sie daran, dass im Asylverfahren höchste Rechtsgüter auf dem Spiel stehen. Es geht um den Schutz von Leib und Leben. Eine Regelung, welche die Umstände des Einzelfalls nicht berücksichtigt, ist unverhältnismässig und führt zu stossenden Ergebnissen.

Auf jeden Fall ist durch das völkerrechtliche Rückschiebeverbot gesichert, dass Personen, welche die Mitwirkungspflicht nach diesem Gesetz verletzen, nicht in Bedrohungssituationen zurückgeschickt werden können.

Mit dem Antrag der Minderheit, die ich vertrete, übernehmen wir das geltende Recht. Die Behauptung in der Botschaft, dass das bisherige Recht unverändert übernommen worden sei, kann ich nicht nachvollziehen. Diese Frage konnte auch in der Diskussion in der Kommission nicht geklärt werden.

Es braucht also in Artikel 8 diese Bestimmung des geltenden Rechts. In Artikel 8 werden die Tatbestände der Verletzung

der Mitwirkungspflicht definiert. Es muss hier auch definiert werden, wann die Mitwirkungspflicht nicht verletzt wird. Ein entschuldbarer Grund ist z. B. die verspätete Einbringung von Rechtsmitteln, weil die Betroffenen nicht verstanden haben, dass sie bereits im Verfahren sind. Eine weitere Situation, die mir berichtet worden ist, ist die folgende: Ein Asylbewerber zeigte seinen Pass nicht vor, weil er irrtümlich annahm, dass er von der befragenden Person bedroht würde. Er wusste nicht, dass sein Gegenüber berechtigt war, seinen Pass einzufordern. Selbst eine Verwechslung des Vornamens mit dem Nachnamen kann als Verletzung der Mitwirkungspflicht interpretiert werden.

Überall dort also, wo Missverständnisse im Spiel sein können, ist es wichtig, dass die Verletzung von Ordnungsvorschriften nicht von Amtes wegen als Böswilligkeit ausgelegt werden muss. Es ist wichtig, dass von vornherein die Entschuldbarkeit in Betracht gezogen werden muss.

Das Risiko von Missverständnissen ist in den verschiedenen Phasen des Asylverfahrens sehr hoch. Denken Sie nur an die Sprachschwierigkeiten oder an die Vorgeschichte der Betroffenen, die, um ihr Leben zu retten, zu Recht vorsichtig mit angebliebenen Amtspersonen umgehen mussten. Misstrauen war überlebensnotwendig! Ein Irrtum in der Einschätzung der Situation darf nicht zu solchen weitreichenden Konsequenzen für die Betroffenen führen.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

de Dardel Jean-Nils (S, GE), porte-parole de la minorité: J'évoque ici la proposition de minorité à l'article 16 alinéa 3. Il s'agit du problème de la langue officielle utilisée pour instruire un recours devant la Commission de recours en matière d'asile (CRA), et de la langue pour la rédaction de la décision de la commission. Les propositions de majorité et de minorité sont évidemment rédigées de manière neutre, d'un point de vue linguistique si je puis dire, mais en réalité il s'agit d'un problème d'application de la langue française et de la langue allemande.

Il y a un peu plus d'un an, la CRA, pour des raisons d'organisation ou plutôt pour des raisons de désorganisation totale, avait décidé de soustraire aux juges travaillant en français des recours rédigés en français pour les confier à des juges qui travaillaient en allemand. C'est le président de la CRA, M. Flubacher lui-même, qui avait imaginé ce dérapage pour, quelque temps plus tard, devoir quitter sa fonction pour cause d'absences systématiques.

Heureusement, certaines interventions parlementaires, notamment celle de M. Leuba, ont incité M. Koller, conseiller fédéral, à intervenir auprès de la CRA et à mettre de l'ordre dans le travail de celle-ci, en sorte que les recours rédigés en français soient instruits et qu'il soit statué en français.

Entre-temps, cependant, l'administration avait proposé une rédaction de l'alinéa 3 de l'article 16 qui donnait raison à M. Flubacher et permettait que des recours rédigés en français soient instruits en allemand. Malheureusement, la majorité de la commission, qui n'était pas encore au courant des reproches faits au président de la CRA, a donné raison à l'administration et, indirectement, a donné raison au président de la CRA qui, ultérieurement, devait être déchu.

Or, la règle observée par toutes les juridictions fédérales est que les recours sont instruits dans la langue utilisée par l'autorité de première instance. C'est le cas du Tribunal fédéral, c'est le cas de toutes les commissions de recours administratifs au niveau fédéral. Nous demandons donc simplement que cette règle stricte soit appliquée, car c'est une règle qui protège les administrés et qui protège les minorités linguistiques, en sorte que, de manière systématique, la langue de première instance soit aussi utilisée dans le cadre du recours devant l'autorité de seconde instance.

Nous vous demandons donc, comme minorité, de ne pas voter une «lex Flubacher», mais de voter simplement le droit ordinaire de la Confédération.

Leu Josef (C, LU): Mit meinem Antrag zu Artikel 16 Absatz 2, wo es um die Verfahrenssprache geht, bitte ich Sie, entge-

gen der Lösung der Mehrheit wieder die Lösung des Bundesrates aufzunehmen.

Es geht darum, dass in erster Linie die Amtssprache zum Zuge kommt, in der die kantonale Anhörung stattfand. Bei der Lösung der Mehrheit kommt in erster Linie diejenige Amtssprache zum Einsatz, die von den Asylsuchenden oder ihren Bevollmächtigten gesprochen wird; erst in zweiter Linie soll die bundesrätliche Lösung Anwendung finden. Ein Ziel dieser Vorlage ist es ja, Verfahren zu vereinfachen und diese Verfahren unter Wahrung rechtlicher Grundsätze auch in ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis zu stellen. Dazu kommt, dass auch personalrechtliche Überlegungen bzw. Anstellungsverhältnisse für die Lösung des Bundesrates sprechen. Es wäre durchaus denkbar, dass z. B. deutschsprachige Kantone mit der Lösung der Mehrheit verpflichtet werden könnten, je nach Anfall von Asylsuchenden, beispielsweise aus französischsprachigen Gebieten, Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeiter in einer anderen Amtssprache anzustellen bzw. die vorhandenen zu versetzen oder gar zu entlassen. Das will ich verhindern.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag und dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** Je traite d'abord de l'article 8 alinéa 1bis (nouveau).

Pour l'essentiel, l'article 8 reprend les dispositions de l'article 12 du droit en vigueur. La minorité von Felten souhaite que l'infraction au devoir de collaborer n'entraîne pas systématiquement un refus d'entrer en matière, notamment quand le requérant n'a pas pu remplir ses obligations pour des raisons excusables.

La majorité de la commission s'est rangée à l'avis des experts, notamment à celui du représentant de l'administration qui nous a démontré que ces dispositions sont introduites à l'article 31 du projet de loi. Cet alinéa, nous a-t-on dit, a été déplacé pour des motifs de logique juridique. En effet, l'article 8 contient des prescriptions concernant le devoir de collaborer et l'article 31 traite des suites de violation de ce principe.

La majorité de la commission, par 13 voix contre 9, vous suggère donc de refuser la proposition de minorité à l'article 8 alinéa 1bis. A elle de faire valoir ses revendications à l'article 31.

Je traite maintenant de l'article 16 alinéa 2. Là, il s'agit de la langue de la procédure. Vous savez que les requérants d'asile sont répartis dans toute la Suisse selon des quotas attribués à chaque canton. Les autorités d'asile n'assignent pas systématiquement aux réfugiés d'expression française un lieu de résidence dans les cantons romands, ni un domicile dans le canton du Tessin aux Ethiopiens de langue italienne. Ce principe qui rencontre l'adhésion de la commission n'est pas remis en cause. Cette base étant acquise, il convient tout de même d'être attentif à la langue officielle utilisée en procédure, notamment par respect des droits de l'homme. La loi en vigueur ne connaît pas de dispositions particulières dans ce domaine. Le choix de la langue est actuellement déterminé selon les règles de la procédure administrative.

Dans le projet de loi qui nous est soumis, le Conseil fédéral impose, lui, de nouvelles règles. Il entend même donner carte blanche aux autorités d'asile pour le choix de la langue utilisée dans la procédure.

La commission vous encourage plutôt à donner une priorité à la langue officielle pratiquée par le requérant ou par son mandataire. Si ces derniers comprennent le français et que les juges concernés le maîtrisent également, la logique voudrait que cette langue officielle soit utilisée en priorité. La commission introduit un peu de souplesse dans l'interprétation. Sa suggestion n'est pas outrancière, elle part d'une logique humaine et rationnelle. Je vous encourage à aller dans ce sens-là.

En ce qui concerne l'alinéa 3 de l'article 16, il s'agit là de la procédure qui est engagée devant la commission de recours en matière d'asile. Vous le constaterez vous-mêmes, là le Conseil fédéral tient compte de la langue utilisée par le requérant. La majorité de la commission n'a donc pas d'objection à formuler.

Par contre, elle refuse la proposition de minorité qui vise à donner au recourant le droit de déroger de lui-même aux dispositions légales (art. 16 al. 4).

**Präsident:** Die FDP-Fraktion teilt mit, dass sie bei Artikel 8 Absatz 1bis und bei Artikel 16 der Mehrheit zustimmt.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Zunächst zum Minderheitsantrag: Artikel 8 übernimmt ja im wesentlichen die Bestimmungen des heutigen Artikels 12b aus dem dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren. Hier werden die Mitwirkungspflichten der Asylsuchenden umschrieben. Nun möchte die Minderheit von Felten, dass auch die Frage des Nichtverschuldens in diesem Artikel gelöst wird. Die Expertenkommission und der Bundesrat haben aber ganz bewusst eine Umstellung vorgenommen. In Artikel 8 regeln wir nur die Mitwirkungspflichten, die Frage der Sanktion wird in Artikel 31 geregelt. Es handelt sich hier weitgehend nur um eine Frage der gesetzlichen Systematik, denn bei Artikel 31 wird dann die Frage des Verschuldens und der Sanktion geregelt. Daher möchte ich Sie bitten, hier der Mehrheit der Kommission und dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

In Artikel 16 geht es um die Frage der Verfahrenssprache vor dem Bundesamt und den kantonalen Asylbehörden. Artikel 16 hat selbstverständlich nichts mit der Frage zu tun, ob ein Asylsuchender, der sich nicht in einer unserer Sprachen ausdrücken kann, Anspruch auf einen Dolmetscher hat. Diese Frage der Begleitung durch einen Dolmetscher ist in Artikel 28 geregelt. Darauf möchte ich einleitend klar hinweisen.

Die Bundesbehörden verkehren mit dem einem bestimmten Kanton zugeteilten Asylsuchenden regelmässig in der Amtssprache dieses Kantons. Damit wird dem sprachlichen Territorialitätsprinzip durch die Bundesbehörden Rechnung getragen. Die Durchsetzung dieses Prinzips dient auch der Erfüllung der nach Artikel 26 dem Bundesamt für Flüchtlinge obliegenden Pflicht, die Asylsuchenden unabhängig von ihrer Nationalität und gemäss dem Verteilschlüssel gleichmässig auf sämtliche Kantone der Schweiz zu verteilen.

Die bundesrätliche Fassung sieht nun aber vor, dass die Bundesbehörden in seltenen Ausnahmefällen die Möglichkeit haben sollen, vom Territorialitätsprinzip abzuweichen. So kann einem Asylsuchenden, der eine unserer Amtssprachen beherrscht, der Entscheid in dieser Amtssprache eröffnet werden, selbst wenn die kantonale Anhörung in einer anderen Amtssprache erfolgt bzw. wenn die am Wohnort des Geschwärtlers gesprochene Sprache eine andere Amtssprache ist. Im Kanton Zürich z. B. kann also ausnahmsweise ein französisch abgefasster Entscheid für französisch-sprechende Algerier oder Rwander ergehen. Das ist der Sinn dieser Ausnahme für besondere Situationen.

Der vorliegende Antrag der Staatspolitischen Kommission sieht nun aber eine massive Einschränkung der vom Bundesrat als sinnvoll erachteten Lösung hinsichtlich der Möglichkeiten zur Abweichung vom Territorialitätsprinzip bei der Verfahrenssprache vor. Grundsätzlich wäre nach dem Antrag Ihrer Kommission beim Verfahren vor dem Bundesamt auf die vom Asylsuchenden oder seinem Bevollmächtigten gesprochene Amtssprache abzustellen. Bloss subsidiär massgebend wäre hingegen die Amtssprache, in der die kantonale Anhörung stattfand.

Diese Bestimmung würde nun aber das Bundesamt zwingen, die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone primär entsprechend ihren Sprachkenntnissen vorzunehmen. Eine gleichmässige und von der Nationalität der Asylsuchenden unabhängige Verteilung auf die Kantone, die politisch sehr wichtig ist, wäre damit aber nicht mehr gewährleistet, insbesondere etwa bei einem plötzlichen starken Zustrom von Asylsuchenden aus einem Land, in dem eine unserer Amtssprachen gesprochen wird.

Nehmen Sie an, wir hätten z. B. sehr viele Flüchtlinge aus Rwanda; dann hätte der Antrag Ihrer Kommission zur Folge, dass wir diese Flüchtlinge entweder alle den Westschweizer Kantonen zuteilen müssten – was natürlich bei einem grossen Zustrom unsinnig ist – oder dass bei jenen Rwandern,

die den Kantonen Zürich und St. Gallen zugeteilt sind, die Verfahrenssprache französisch wäre.

Das wäre eine zusätzliche Auflage, die unseres Erachtens keinen Sinn macht. Deshalb möchte ich Sie dringend bitten, hier nicht der Ihrer Kommission, sondern dem Antrag Leu zuzustimmen.

Erlauben Sie mir noch eine generelle Bemerkung: Wir haben heute morgen im Bundesrat miteinander die Lage der Bundesfinanzen diskutiert. Die Lage der Bundesfinanzen ist katastrophal. Wir werden in den nächsten Jahren mindestens 2 Milliarden Franken einsparen müssen. Angesichts dieser Finanzlage können wir es uns schlicht nicht leisten, hier zusätzliche, vielleicht noch so gutgemeinte, perfektionistische administrative Auflagen einzubauen. Das können wir bei 960 Millionen Franken Asylkosten im Jahr nicht verantworten. Ich möchte Sie daher dringend bitten, hier und auch in anderen Fällen von solchen zusätzlichen administrativen Hürden abzusehen.

Ich möchte Sie dringend bitten, in Artikel 16 Absätze 3 und 4 nicht der Minderheit – auch ihr Antrag lässt keinerlei Flexibilität zu – und in Absatz 2 nicht der Kommission, sondern dem Antrag Leu und dem Bundesrat zuzustimmen.

**Abs. 1–3 – Al. 1–3**  
Angenommen – Adopté

**Abs. 1bis – Al. 1bis**

**Abstimmung – Vote**  
Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

80 Stimmen  
55 Stimmen

**Art. 9–12**  
**Antrag der Kommission**  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

**Art. 13**  
**Antrag der Kommission**  
**Abs. 1, 2, 4**  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
**Abs. 3**

In Fällen nach den Artikeln 21, 21a und 22 können die zuständigen Behörden .... so macht die zuständige Behörde die Aushändigung aktenkundig. (Rest des Absatzes streichen)

**Art. 13**  
*Proposition de la commission*  
**Al. 1, 2, 4**  
Adhérer au projet du Conseil fédéral  
**Al. 3**

Dans les cas relevant des articles 21, 21a et 22, les autorités compétentes .... l'autorité compétente enregistre la réception. (Biffer le reste de l'alinéa)

Angenommen – Adopté

**Art. 14, 15**  
**Antrag der Kommission**  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

**Art. 16**  
**Antrag der Kommission**  
**Abs. 1**  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
**Abs. 2**

Das Verfahren vor dem Bundesamt wird in der von den Asylsuchenden oder ihren Bevollmächtigten gesprochenen

Amtssprache geführt, allenfalls in der Amtssprache, in der die kantonale Anhörung stattfand oder die am Wohnort der Asylsuchenden Amtssprache ist.

**Abs. 3**  
**Mehrheit**  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
**Minderheit**  
(de Dardel, Aguet, Bühlmann, Chiffelle, Gross Andreas, Vollmer, von Felten, Zwygart)  
.... (Rekurskommission) wird in der Sprache geführt ....

**Abs. 4 (neu)**  
**Mehrheit**  
Ablehnung des Antrages der Minderheit  
**Minderheit**  
(de Dardel, Aguet, Bühlmann, Chiffelle, Gross Andreas, Vollmer, von Felten, Zwygart)  
Eine Abweichung von den Bestimmungen der Absätze 2 und 3 ist möglich, wenn der Asylsuchende seine Zustimmung gibt.

**Antrag Leu**  
**Abs. 2**  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 16**  
*Proposition de la commission*  
**Al. 1**  
Adhérer au projet du Conseil fédéral  
**Al. 2**

La procédure engagée devant l'office fédéral est conduite dans la langue officielle parlée par le requérant ou son mandataire, subsidiairement dans la langue officielle utilisée lors de l'audition cantonale ou dans celle du lieu de résidence du requérant.

**Al. 3**  
**Majorité**  
Adhérer au projet du Conseil fédéral  
**Minorité**  
(de Dardel, Aguet, Bühlmann, Chiffelle, Gross Andreas, Vollmer, von Felten, Zwygart)  
.... (commission de recours) est conduite dans la langue officielle ....

**Al. 4 (nouveau)**  
**Majorité**  
Rejeter la proposition de la minorité  
**Minorité**  
(de Dardel, Aguet, Bühlmann, Chiffelle, Gross Andreas, Vollmer, von Felten, Zwygart)  
Il peut être dérogé aux dispositions des alinéas 2 et 3, si le requérant y consent.

*Proposition Leu*  
**Al. 2**  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Abs. 1 – Al. 1**  
Angenommen – Adopté

**Abs. 2 – Al. 2**

**Abstimmung – Vote**  
Für den Antrag Leu  
Für den Antrag der Kommission

79 Stimmen  
56 Stimmen

**Abs. 3, 4 – Al. 3, 4**

**Abstimmung – Vote**  
Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

82 Stimmen  
57 Stimmen

**Art. 17****Antrag der Kommission****Abs. 1****Mehrheit**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Minderheit**

(de Dardel, Bühmann, Chiffelle, Gross Andreas, Vollmer, von Felten, Zbinden)

Streichen

**Abs. 1bis (neu)****Mehrheit**

Ablehnung des Antrages der Minderheit

**Minderheit**

(Bühmann, Ducrot, von Felten, Zapfl)

Urteilsfähige Personen haben Anspruch auf Durchführung eines eigenständigen Verfahrens.

**Abs. 1ter (neu)****Mehrheit**

Ablehnung des Antrages der Minderheit

**Minderheit**

(Bühmann, Aguet, de Dardel, Ducrot, von Felten, Zapfl)

Asylsuchende sind durch und im Beisein von Personen des gleichen Geschlechts anzuhören.

**Abs. 2****Mehrheit**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Minderheit**

(Bühmann, Aguet, de Dardel, Ducrot, von Felten, Zapfl, Zwygart)

.... von Frauen, Folter- und Gewaltopfern und Minderjährigen ....

**Abs. 2bis (neu)****Mehrheit**

Ablehnung des Antrages der Minderheit

**Minderheit**

(von Felten, Bühmann, de Dardel, Hubmann, Vollmer)

Bei unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden

a. wird von Amtes wegen ein Rechtsbeistand ernannt;

b. werden im zugewiesenen Aufenthaltskanton vormundschaftliche Massnahmen angeordnet.

**Abs. 3 (neu)**

Unbegleitete minderjährige Asylsuchende dürfen erst zu ihren Asylgründen angehört werden, wenn ein Vormund oder Beistand bezeichnet worden ist.

**Abs. 4 (neu)****Mehrheit**

Ablehnung des Antrages der Minderheit

**Minderheit**

(Bühmann, von Felten)

Sind bei der Beurteilung der Flüchtlingseigenschaft oder der Zumutbarkeit und Zulässigkeit der Wegweisung medizinische Fragen von Bedeutung, zieht das Bundesamt für Flüchtlinge einen dafür vorgesehenen und spezialisierten vertrauensärztlichen Dienst bei. Der Bund erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

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

Streichen

**Art. 17****Proposition de la commission****Al. 1****Majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Minorité**

(de Dardel, Bühmann, Chiffelle, Gross Andreas, Vollmer, von Felten, Zbinden)

Biffer

**Al. 1bis (nouveau)****Majorité**

Rejeter la proposition de la minorité

**Minorité**

(Bühmann, Ducrot, von Felten, Zapfl)

Toute personne capable de discernement a droit à sa propre procédure.

**Al. 1ter (nouveau)****Majorité**

Rejeter la proposition de la minorité

**Minorité**

(Bühmann, Aguet, de Dardel, Ducrot, von Felten, Zapfl)

Les requérants d'asile seront entendus par des personnes du même sexe, en présence de personnes du même sexe.

**Al. 2****Majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Minorité**

(Bühmann, Aguet, de Dardel, Ducrot, von Felten, Zapfl, Zwygart)

.... des femmes, des victimes de tortures et de violences ainsi que des mineurs.

**Al. 2bis (nouveau)****Majorité**

Rejeter la proposition de la minorité

**Minorité**

(von Felten, Bühmann, de Dardel, Hubmann, Vollmer)

Dans le cas des requérants d'asile mineurs non accompagnés,

a. un curateur est nommé d'office;

b. des mesures tutélaires sont ordonnées dans le canton de séjour attribué.

**Al. 3 (nouveau)**

L'audition des requérants mineurs non accompagnés sur les motifs de la demande d'asile ne peut avoir lieu avant qu'un tuteur ou un curateur n'aient été désignés.

**Al. 4 (nouveau)****Majorité**

Rejeter la proposition de la minorité

**Minorité**

(Bühmann, von Felten)

Si des questions essentielles d'ordre médical se posent lors de l'appréciation de la qualité de réfugié ou lorsqu'il s'agit de savoir si le renvoi est licite et raisonnablement exigible, l'office fédéral consulte un service spécialisé de médecins-conseils institué à cet effet. La Confédération édicte les dispositions d'exécution nécessaires.

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

Biffer

**de Dardel Jean-Nils (S, GE), porte-parole de la minorité:** Il s'agit d'une question de procédure, apparemment peu importante, mais qui, dans la pratique, peut avoir de très grandes conséquences.

La majorité de la commission et le Conseil fédéral veulent supprimer ce qu'on appelle les «férias judiciaires», c'est-à-dire la suspension de tous les délais de procédure pendant les périodes de Noël, de Pâques et au milieu de l'été. Or, les férias judiciaires ne sont pas une pure règle de forme. Il s'agit, en fait, d'une véritable partie intégrante d'un droit de l'homme, c'est-à-dire le droit de consulter un mandataire qualifié, notamment un juriste, pour être conseillé et assisté. Si l'on supprime les férias judiciaires, ce sont des centaines de personnes requérantes d'asile, ou personnes à protéger qui ne trouveront pas un mandataire qualifié et ne pourront pas recourir ou exercer valablement leurs droits. Ce n'est donc pas une petite chose que cette suppression des férias judiciaires. Il s'agit évidemment d'une certaine mesquinerie à

l'encontre des réfugiés, mais il s'agit surtout, si l'on considère que les droits de l'homme sont en cause, d'une mauvaise action et d'une action déloyale. On pourrait dire, comme on dit en Suisse allemande, que ce n'est pas «fair».

On nous dit qu'il faut accélérer les procédures, cet argument est dépassé. M. Hadorn lui-même, il y a quelques jours, déclarait que les procédures d'asile, en moyenne, duraient aujourd'hui trois mois. Il n'y a donc pas d'urgence à voter un article supplémentaire pour accélérer les procédures. Les réformes déjà entreprises des procédures d'asile ont abouti à ce résultat que les procédures sont maintenant en moyenne extrêmement courtes. Cette suppression supplémentaire d'un droit qui est beaucoup plus important qu'on pourrait le croire n'est absolument pas nécessaire. Restons-en donc simplement au droit usuel, c'est-à-dire à l'existence des fêtes judiciaires.

**Bühmann Cécile (G, LU), Sprecherin der Minderheit:** Ich begründe diese Anträge der Minderheit, die ich vertrete, zusammen, da es sich bei den ersten zwei (Abs. 1bis, 1ter) um Frauenanträge und beim dritten (Abs. 2) um die spezifische Situation von Folter- und Gewaltopfern handelt.

In Artikel 17 macht der Bundesrat sein einziges – winziges! – Zugeständnis in Richtung Frauenforderungen, indem er verspricht, ergänzende Bestimmungen über den Umgang mit Frauen zu erlassen. Die Erfahrung hat nämlich gezeigt, dass es Frauen in Verfahren besonders schwer haben, ihre Asylgründe geltend zu machen, weil sie in das Verfahren des Mannes eingeschlossen werden und bei einer Ablehnung seines Asylgesuches automatisch ebenfalls abgelehnt werden. Dabei hätten sie – gerade bei Vorliegen sexueller Verfolgung – eigene Asylgründe, die sie aber oft aus kulturspezifischen Gründen in Anwesenheit ihres Mannes oder männlicher Dolmetscher nicht anbringen können.

Herr Bundespräsident, ich habe von den durchaus anererkennungswürdigen Schritten des BFF in dieser Richtung Kenntnis; ich denke z. B. an das Kreisschreiben «über die den Kantonen spezifisch bei der Behandlung von Asylgesuchen obliegenden Aufgaben, wenn geschlechtsspezifische Vorbringen geltend gemacht werden». Es ist am 10. Februar 1997 an die Kantone verschickt worden. Leider ist dieses Schreiben der Kommission nicht zugestellt worden; ich habe nur durch Zufall davon erfahren. Ich weiss nun nicht, wie ich das deuten soll, ob es Absicht, Mangel an Transparenz oder Zufall ist.

In diesem Schreiben ist der Grundsatz, dass jede urteilsfähige Person Anspruch auf die Prüfung eigener Asylgründe hat und nicht in das Verfahren des Ehegatten eingeschlossen werden soll, festgeschrieben. Es kommt damit dem Antrag der Minderheit, die ich vertrete, zu Absatz 1bis von Artikel 17, wonach jede urteilsfähige Person Anspruch auf ein eigenständiges Verfahren haben soll, sehr weit entgegen. Mit der Unterstützung des Antrages der Minderheit, die ich vertrete, garantieren Sie, dass das Ganze auf Gesetzesstufe gesichert und geregelt wird und nicht nur in einem Kreisschreiben, das jederzeit und ohne unseren Einfluss wieder geändert werden kann.

Inhaltlich aber wollen sowohl das BFF wie auch wir mit unserem Minderheitsantrag zu Absatz 1bis faktisch dasselbe, deshalb verzichte ich jetzt auf eine weitere inhaltliche Begründung.

Etwas Ähnliches lässt sich vom Antrag zu Absatz 1ter sagen. Auch da rät das Kreisschreiben, das ich erwähnt habe, die Befragung grundsätzlich immer durch Personen des gleichen Geschlechtes durchführen zu lassen; das gilt auch für die Übersetzer und die Vertreter der Hilfswerke. Mein Antrag will genau das gleiche auf Gesetzesstufe regeln, weil das verbindlicher ist als ein Kreisschreiben, und deshalb ziehe ich den Antrag nicht zurück. Es freut mich aber, dass das BFF offensichtlich das gleiche will wie ich.

Das Kreisschreiben lag zum Zeitpunkt der Kommissionsberatungen noch nicht vor, aber es bezeugt, dass innerhalb des BFF ein Lernprozess stattgefunden hat, den ich lobend anerkenne. Herr Bundespräsident, wenn Sie und das BFF schon das gleiche wollen wie ich, können Sie diesem Antrag durchaus auch Ihre Zustimmung geben.

Mit dem Minderheitsantrag zu Absatz 2 möchten wir erreichen, dass der spezifischen Situation von Folter- und Gewaltopfern ebenfalls durch eine besondere Bestimmung Rechnung getragen wird. Es geht dabei nicht in erster Linie um die fürsorgliche und medizinische Betreuung, sondern zum Beispiel darum, dass Folteropfer nicht wegen mangelnder Mitwirkung kein Asyl erhalten, wenn sie aufgrund ihrer Gewalterlebnisse ihre Identität nicht preisgeben wollen oder wenn sie nicht von Anfang an über ihre Foltererfahrungen sprechen können.

**von Felten Margrith (S, BS), Sprecherin der Minderheit:** In Artikel 17 wird der Bundesrat ermächtigt, Spezialregelungen für Frauen und Minderjährige zu erlassen. Mit diesem Artikel wird einmal mehr klar, für wen die Gesetze eigentlich gemacht werden, nämlich für die Minderheit der erwachsenen Männer auf dieser Welt. Frauen und Minderjährige werden auf die Verordnungsebene verwiesen.

Mein Antrag zu Artikel 17 Absatz 2bis betrifft die Minderjährigen. Ich beantrage, dass für unbegleitete minderjährige Asylsuchende minimale Verfahrensgarantien gesetzlich vorgeschrieben werden. Das geltende Recht unterscheidet nicht zwischen minderjährigen und erwachsenen Asylsuchenden. Minderjährige müssen die gleichen Anforderungen bezüglich des Verfahrens erfüllen wie Erwachsene. Es gibt keine Normen, die den Umständen der minderjährigen Flüchtlinge gerecht werden. Dies darf nicht so bleiben. Es ist dringend notwendig, die zentralen Eckpfeiler eines rechtsstaatlichen Verfahrens für Minderjährige im Gesetz sicherzustellen.

Mein Antrag konkretisiert Artikel 22 der Kinderrechtskonvention, wonach «ein Kind, das die Rechtsstellung eines Flüchtlings begehrt, angemessenen Schutz und humanitäre Hilfe bei der Wahrung seiner Rechte erhält». Alleinreisende Minderjährige bilden einen verschwindend kleinen Anteil aller Asylsuchenden. Die Anerkennungsquote bei Minderjährigen liegt aber signifikant tiefer als bei Erwachsenen. Dies hat verschiedene strukturelle Gründe:

1. Die Praxis der Behörden ist uneinheitlich, widersprüchlich und nicht gefestigt.
2. Der Flüchtlingsbegriff orientiert sich an Bedrohungssituationen von Erwachsenen, genauer gesagt von erwachsenen Männern.
3. Oft wissen die Minderjährigen nichts Genaues über die Aktivitäten ihrer Eltern, und sie kennen die Zusammenhänge ihrer eigenen Verfolgung nicht.

Sadako Ogata, die Hochkommissarin für Flüchtlinge der Vereinten Nationen, hat die Sachlage wie folgt charakterisiert: «Flüchtlingskinder sind zuerst und vor allem Kinder, und als Kinder brauchen sie besondere Aufmerksamkeit.»

Für Kinder – das ist bei uns selbstverständlich – gelten besondere Schutzbestimmungen im Prozessrecht und im Zivilgesetzbuch. Aber weder auf Bundesebene noch in den Kantonen sahen sich die Behörden bisher verpflichtet, diese Kinderschutzbestimmungen, die für alle Kinder in der Schweiz gelten, bei Kinderflüchtlings anzuwenden. Dies wird voraussichtlich auch so bleiben, wenn nicht hier im Gesetz das Notwendigste statuiert wird.

Die Kommissionsmehrheit hat minimale Anforderungen bei der Anhörung gutgeheissen. Das ist gut, genügt aber nicht. Das Asylverfahren ist ein sehr komplexes Verfahren, das einen Vormund bzw. Beistand in der Regel überfordern würde. Diese wären nicht fähig, die Interessen der Kinder adäquat wahrzunehmen. Deshalb soll, so mein Antrag zu Litera a, «von Amtes wegen ein Rechtsbeistand ernannt» werden.

In einem zweiten Punkt, das ist mein Antrag zu Litera b, beantrage ich die gesetzliche Absicherung vormundschaftlicher Massnahmen. Das ZGB regelt klar, dass jede unmündige Person, die sich nicht unter elterlicher Gewalt befindet, unter Vormundschaft kommt. Die Vormundschaftsbehörde hat aber nicht nur für die rechtlichen Belange zu sorgen, sondern auch fürsorgliche Aufgaben zu erfüllen. Sie hat im Kindesinteresse zu handeln.

Auch der Bundesrat hätte im Kindesinteresse zu handeln. In seiner Antwort auf die Interpellation Bäumlín (95.3187) vor zwei Jahren hat der Bundesrat eine abenteuerliche, haar-

sträubende Interpretation des Kindesinteresses geliefert. Die Beschleunigung des Verfahrens sei die erste Massnahme zum Wohl des Kindes, das heisst im Klartext, auf Kosten von elementarsten Verfahrensgarantien. Das kann ja wohl nicht ernst gemeint sein. Es ist völlig unbestritten, dass die genaue Abklärung der Fluchtgründe und die kindgerechte Betreuung während des Verfahrens zu den elementarsten Rechten des Kindes gehören. Auch wenn die Dauer des voraussichtlichen Aufenthaltes noch offen ist, müssen die richtige Unterbringung und die Schulung sichergestellt werden. Aus Verpflichtung gegenüber dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes und aufgrund unserer allgemeinen Haltung bezüglich dem besonderen Schutz, dessen die minderjährigen Kinder in unserem Land bedürfen, bitte ich Sie, diesem Antrag zuzustimmen.

**Engler Rolf (C, AI):** Ich beantrage Ihnen, Artikel 17 Absatz 3, wie ihn die Kommission beantragt, zu streichen.

Was schlägt der Bundesrat vor? Der Bundesrat schlägt in Absatz 2 vor, dass er ergänzende Bestimmungen über das Asylverfahren erlässt, «insbesondere um der speziellen Situation von Frauen und Minderjährigen im Verfahren gerecht zu werden».

Die Kommission beantragt in Ergänzung dazu folgendes: «Unbegleitete minderjährige Asylsuchende dürfen erst zu ihren Asylgründen angehört werden, wenn ein Vormund oder Beistand bezeichnet worden ist.»

Dieser Antrag betrifft, wie auch der Antrag der Minderheit von Felten und der Antrag der Minderheit Bühlmann, eine Frage des Vollzuges, die auf Verordnungsstufe zu regeln ist. Die CVP-Fraktion ist denn auch der Meinung, dass insbesondere die spezifisch fraulichen Anliegen zu regeln sind, aber nicht auf Gesetzes-, sondern auf Verordnungsstufe.

Bei Artikel 17 Absatz 3 ist die CVP-Fraktion zudem der Auffassung, dass es sich um eine Einmischung in die Hoheiten der Kantone handelt, die grundsätzlich für die Vormundschaft und die Beistandschaft zuständig sind. Hinzu kommt, dass eine Anhörung selbst dann nicht stattfinden kann, wenn sie zugunsten des Asylsuchenden ist. Das kann doch eigentlich nicht die Meinung sein.

Ich möchte abschliessend noch darauf hinweisen, dass auch der Antrag der Minderheit Bühlmann zu Artikel 17 Absatz 1 bis im konkreten Fall dazu führen kann, dass eine urteilsfähige Person, die noch nicht mündig ist, nicht im gleichen Verfahren wie ihre Familie befragt werden kann. Auch das kann im Einzelfall nicht das sein, was die Erfinderin gewollt hat.

Wir sind deshalb der Meinung, dass es präzisere und genauere Regelungen auf Verordnungsstufe braucht. Frau Bühlmann hat darauf hingewiesen, dass der Bundesrat und vor allem das zuständige Amt auf dem richtigen Weg sind. Ich bitte Sie deshalb, grundsätzlich den Anträgen der Mehrheit der Kommission zuzustimmen, jedoch Artikel 17 Absatz 3 zu streichen.

**Bühlmann Cécile (G, LU), Sprecherin der Minderheit:** Mit dem Antrag zu Absatz 4 möchten wir die Einrichtung eines vertrauensärztlichen Dienstes bewirken.

In der Vergangenheit kam es immer wieder zu besorgten Rückmeldungen von Ärztinnen und Ärzten, wonach beim BFF und bei der ARK leichtfertig, ja sogar unsorgfältig mit ärztlichen Gutachten und Zeugnissen über den physischen und psychischen Gesundheitszustand von Asylsuchenden umgegangen werde. Diese ärztlichen Zeugnisse würden vom BFF unter den Tisch gewischt. Medizinische Laien würden über medizinische Sachverhalte entscheiden, die sie in ihrer Tragweite gar nicht beurteilen könnten, und das meistens zuungunsten der Asylsuchenden.

Verschiedene Ärztinnen und Ärzte kritisierten auch, dass erst- und zweitinstanzliche Richter objektive medizinische Anhaltspunkte, z. B. im Zusammenhang mit behaupteter Folter, oft einfach übergangen. Sie stellten fest, dass sowohl im Zusammenhang mit der Glaubhaftmachung der Flüchtlingseigenschaft als auch betreffend die Zumutbarkeit von Wegweisungen medizinische Sachverhalte in die Entscheidung einzubeziehen seien und dass dafür ein qualifizierter und von

diesen Ärztinnen und Ärzten akzeptierter vertrauensärztlicher Dienst nötig sei. Diesen Dienst gibt es bis heute nicht. Der vertrauensärztliche Dienst der allgemeinen Bundesverwaltung ist primär im Dienste der Regiebetriebe des Bundes tätig und verfügt nicht über das spezifische Know-how und die notwendigen Kapazitäten.

Deshalb verlangten diese Ärztinnen und Ärzte zusammen mit ihrer Standesorganisation, der FMH, die Einrichtung eines vertrauensärztlichen Dienstes speziell für solche Fälle der Asylsuchenden. Mit diesem Anliegen ist die FMH unter anderem auch an mich gelangt. Mit meinem Antrag habe ich dieses berechnete Anliegen aufgenommen und unterbreite es Ihnen. Weitere Angaben und detailliertere Ausführungen aus ärztlicher Sicht wird dazu meine Fraktionskollegin Frau Gonseth machen.

**Hasler Ernst (V, AG):** Seit der aufgrund eines Bundesgerichtsentscheides durch das BFF am 3. Mai 1995 aufgehobenen Weisung über die Abgabe von Identitätsausweisen in den Empfangsstellen geben immer weniger Asylsuchende heimatliche Ausweispapiere ab. Der Anteil ist zeitweise unter zehn Prozent gesunken. Viele Asylsuchende reisen unter Angabe einer falschen Identität in unser Land ein und können dennoch ein Asylgesuch stellen. Der genaue Identitätsnachweis durch unsere Behörden ist mit einem vernünftigen Aufwand kaum zu bewerkstelligen. Zudem stellt diese Situation die kantonalen Behörden beim Vollzug von Wegweisungen vor grosse Probleme. Papierlose Asylsuchende behaupten immer häufiger, Staatsangehörige von «non safe countries» wie Liberia, Sierra Leone usw. zu sein. Was das für die Identifizierung bedeutet, können nur die Vollzugsbeamten genau sagen. Es ist ein sehr hoher Aufwand.

In der Beantwortung der Motion 95.3249 der SVP-Fraktion, «Asylverfahren ohne Ausweispapiere. Gesetzesrevision», stellte der Bundesrat, angesprochen auf diese Missstände, in Aussicht, dem Problem im Rahmen der Asylgesetzrevision wirksam zu begegnen. Wir müssen feststellen, dass die vorliegende Botschaft diesem Anspruch in keiner Art und Weise gerecht wird. Mit der Ergänzung des Artikels 18 durch einen zweiten Absatz kann dieses Manko behoben werden: Unter Berücksichtigung der völkerrechtlichen Bestimmungen wird das Vorliegen von Ausweispapieren für die Zulassung zum Asylverfahren vorausgesetzt.

Die angesprochene Problematik wirkt sich auf den gesamten Vollzug des Asylgesetzes aus. Zahlreiche Artikel, die wir hier mit dem revidierten Gesetz beschliessen, würden durch diesen Missbrauch unterlaufen und ausgehöhlt, wenn wir hier nicht gewisse Leitlinien setzten.

Wir sind uns bewusst, dass der Antrag einen gewissen Wechsel in der Systematik mit sich bringen würde. Die Entwicklung der letzten Monate rechtfertigt dies auf jeden Fall. Mit diesem Antrag sollen entsprechende Änderungen im Hinblick auf die Behandlung im Ständerat diskutiert und ermöglicht werden. Auch wenn im Anag eine verstärkte Vollzugsunterstützung vorgesehen ist, wird dieses Problem – wie schon gesagt – zuwenig gewichtet. Deshalb müsste auch die Frage eines Zulassungsverfahrens nochmals überprüft werden.

Jedenfalls hatte die interne Weisung von 1992 bis zum erwähnten Bundesgerichtsentscheid von 1995 bewirkt, dass die meisten Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller Ausweispapiere vorweisen konnten. Das wäre eigentlich Beweis genug, dass wir hier etwas tun müssen. Vielleicht müssen wir noch etwas weiter gehen, als vorgesehen ist.

Im Namen der SVP-Fraktion und der kantonalen Vollzugsorgane, die sich mit diesen Problemen befassen müssen, bitte ich Sie, Herr Bundespräsident, dieses wichtige Anliegen im Hinblick auf die Lesung im Ständerat zur nochmaligen Prüfung entgegenzunehmen.

**Präsidentin:** Die Fraktion der Freiheits-Partei teilt mit, dass sie bei Artikel 17 alle Minderheitsanträge ablehnt und damit die Mehrheit unterstützt.

**Bäumlin Ursula (S, BE):** Artikel 17 ist ein Sammelartikel für besondere Verfahrensbestimmungen – ein Topf, in welchen

so unterschiedliche Dinge wie der Fristenstillstand des Verwaltungsverfahrensgesetzes, die spezielle Situation von Frauen und Minderjährigen sowie der Einbezug medizinischer Fragen in die Beurteilung der Flüchtlingseigenschaft oder bei der Wegweisung zusammengeworfen worden sind. Herr Bundespräsident Koller wird sich zwar gegen diese Qualifizierung eines Topfes verwahren und bemerken, dass zu seinem Entwurf noch Minderheitsanträge hinzugekommen seien. Aber unbestreitbar hat er mit der Zusammenwürfelung begonnen.

Es ist deshalb sicher von Vorteil, die verschiedenen Bestimmungen zu gewichten. Vor kurzem habe ich – wie vermutlich auch Sie – mehrere Postkarten von Bürgerinnen und Bürgern erhalten, die mich und Sie bitten, uns für die Flüchtlingsfrauen einzusetzen.

Bei den Kommissionsberatungen hatten wir Hearings und haben eine Fachfrau für Frauenflüchtlingsfragen angehört. Bei den Artikeln 3 und 4 haben wir um die frauenspezifischen Flucht- und Verfolgungsgründe gestritten und – vor allem mangels Präsenz im Saal – den Antrag der Kommissionsmehrheit verworfen, was sehr unschön ist.

Jetzt werden weitere frauenspezifische Verfahrensbestimmungen nur noch nötiger. Der Entwurf des Bundesrates wollte die Verfahrensmassnahmen in seiner absoluten Kompetenz behalten und auf dem Verordnungsweg «feinregeln», was der Wichtigkeit dieser verschiedenen Anliegen und Situationen eigentlich nicht angemessen ist. Da nun die Verankerung der Frauenfluchtgründe im ersten Umgang gescheitert ist, müssen hier die besonderen Verfahrensbestimmungen gemäss den Minderheiten zu Absatz 1 bis, 1ter und 2 unbedingt verankert werden. Der Minderheitsantrag zu Artikel 17 Absatz 4 ist auch für Frauenflüchtlinge sehr wichtig, ob nun der Flüchtlings- und Schutzbedürftigenbegriff in Artikel 3 und 4 noch verbessert wird oder nicht.

Ich bitte Sie, allen diesen Minderheitsanträgen zuzustimmen. Die zweite Gruppe, die eine bessere Stellung im Verfahren erhalten muss, sind die minderjährigen, unbegleiteten Asylsuchenden. Was sich das BFF und verschiedene Fremdenpolizeien in diesem Verfahrensbereich – d. h. mit Weisungen auf Amtsebene und hartem Vollzug – erlaubt haben, ist nicht länger tolerierbar. Kinderflüchtlinge wurden ohne Beistand wie erwachsene Asylbewerber behandelt, in Widersprüche verwickelt, vor allem mit der Absicht, sie in Ermangelung glaubhafter Fluchtgründe rasch abschieben zu können. Von daher gesehen ist der Entwurf des Bundesrates zu Artikel 17 Absatz 2 mit seinem Versprechen, der Situation der jugendlichen Asylsuchenden gerecht zu werden, zwar ein kleiner Fortschritt, aber er muss unbedingt durch den Antrag der Kommission zu Absatz 3 ergänzt werden.

Der Antrag Engler auf Zustimmung zum Bundesrat und damit gegen die Kommissionsmehrheit muss im Lichte der bisherigen Praxis ebenfalls abgelehnt werden.

Der Minderheitsantrag von Felten zu Artikel 17 Absatz 2bis formuliert das Begehren der Kommissionsmehrheit einfach noch präziser, was wir von der SP-Fraktion unterstützen, ohne damit das Minimum der Mehrheit gefährden zu wollen. Der Fristenstillstand gemäss Verwaltungsverfahrensgesetz ist wieder zu restituieren. Seine Aufhebung im Asylgesetz ist eine kleinliche Schikane, die für die Rechtsuchenden eine peinliche Wirkung haben kann. Einige kantonale Fremdenpolizeien haben schon bisher Wegweisungsdaten so auf Festtage und Ferien terminiert, dass den Betroffenen keine Möglichkeit blieb, Hilfe zu organisieren und fristgerecht Rekurse einzulegen. Deshalb ist auch dem Minderheitsantrag de Dardel zu Artikel 17 Absatz 1 recht und Unterstützung zu geben.

Ich wusste nicht, dass Artikel 18 in denselben Umgang «hingepostet» wird, sonst hätte ich mich im Fraktionsvotum noch deutlicher geäußert. Es geht nun natürlich gar nicht, dass der verworfenen Asyl- oder Anti-Asyl-Initiative der SVP jetzt durch die Hintertüre noch recht gegeben wird. Ich bitte Sie sehr, den Antrag Hasler Ernst abzulehnen.

**Präsidentin:** Frau Zapfl hat heute Geburtstag. Wir gratulieren ihr herzlich. (Beifall)

**Zapfl Rosmarie (C, ZH):** Besten Dank; es haben nicht jeder und jede Applaus, die hier vorne stehen.

Ich möchte noch einmal darauf hinweisen, warum bei Artikel 17 Absatz 1ter und Absatz 2 die Minderheit zu unterstützen ist: Es sind etwa 70 Millionen Menschen, die mit dem Ziel flüchten, bessere materielle Lebensgrundlagen zu bekommen. Alle anderen flüchten aus Zwang, weil sie wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität oder politischen Überzeugung verfolgt werden. Daneben gibt es aber Fluchtgründe von Frauen, die von materieller Not und Krieg über Einschränkung ihrer Rechte bis zu sexueller Gewalt reichen. Die bestehende Gesetzgebung und auch der Entwurf des Bundesrates anerkennen keine frauenspezifischen Fluchtgründe. Der Bundesrat will sie auf Verordnungstufe regeln. Die Behörden gehen davon aus, dass der Mann die Fluchtgründe hat und nicht die Frau. Diese Begründung entspringt der besonderen, gesellschaftlich schlechten Stellung der Frau.

Asylsuchende Frauen kommen meist aus gesellschaftlichen Situationen, die es ihnen verunmöglichen, die Fluchtgründe ohne weiteres darzulegen. Um die Chancengleichheit von Mann und Frau zu gewährleisten, müssen Möglichkeiten geschaffen werden, um den Frauen mit ihren spezifischen Verfolgungsgründen entgegenzukommen. Es geht im besonderen darum, Verständigungshemmnisse abzubauen. Das ist mit einer Frau als Befragungsperson möglich, die ein Klima von Verständnis und Sicherheit schaffen kann. Frauen sollen, wenn Indizien auf sexuelle Verfolgung vorliegen, Anspruch darauf haben, dass Befragung und Übersetzung durch eine Frau erfolgen. Welche Frau spricht gerne über ihre Vergewaltigung?

Es darf auch nicht vorkommen, dass asylsuchende Flüchtlingsfrauen unser Land verlassen müssen, weil ihr Mann kriminell und gewalttätig geworden ist. Das passiert, weil ihr der eigene Flüchtlingsstatus fehlt. Ein eigenes Verfahren erleichtert den Frauen, sich unabhängig von Mann oder Familienmitgliedern zu Gewalterfahrungen zu äussern. Solche Äusserungen sollten auch ausserhalb des Verfahrens eingebracht werden können. Frauen haben bei den Befragungen noch mehr Mühe, sich zu äussern, wenn die Befragungsperson nicht aus dem gleichen Kulturkreis stammt. Sie müssen zudem nicht selten mit Sanktionen rechnen, wenn sie ihre Ehemänner anklagen.

Sie haben es gehört, die Mehrheit der CVP-Fraktion will die frauenspezifischen Fluchtgründe nicht im Gesetz, sondern in der Verordnung verankern. Ich persönlich bin der Überzeugung, dass die Umsetzung der Rechtsgleichheit die Regelung auf der höheren und deshalb gleichsam stärkeren Stufe des Gesetzes rechtfertigt.

Der Bundesrat weist ja in seiner Botschaft zur Totalrevision auf die Weltfrauenkonferenz in Peking hin. Dort wurde in der Erklärung festgehalten, dass Frauen in grösserem Masse als Männer den verschiedensten Formen von Gewalt ausgesetzt sind. Diese Eingriffe in die geschützten Rechtsgüter Leib und Leben können die asylrelevanten Kriterien erfüllen. Auch das UNHCR wurde 1995 von seinem Exekutivkomitee aufgefordert, die Staaten bei der Festlegung der Kriterien für frauenspezifische Fluchtgründe zu unterstützen. Die Asylbehörden werden in Zukunft nicht mehr darum herumkommen, sich mit diesen Gründen auseinanderzusetzen. Eines der wenigen Länder, das klare Richtlinien zur Beurteilung dieser Fragen erarbeitet hat, ist Kanada. Kanada hat die Empfehlungen des UNHCR in die Praxis umgesetzt.

Ich werde als CVP-Politikerin oft mit Flüchtlingsfrauen und ihren Fluchtgründen konfrontiert. Wir haben nun die Möglichkeit, mit dieser Gesetzesrevision die Chancengleichheit im Asylverfahren und die in der Bundesverfassung verankerte Rechtsgleichheit zu erreichen. Deshalb bitte ich Sie, bei Artikel 17 Absätze 1ter und 2 die Anträge der Minderheit Bühmann zu unterstützen.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Nous abordons ici, notamment avec la proposition de la minorité de Dardel, un des points fondamentaux de divergence dans la révision.

Je regrette que Maître de Dardel soutienne cette idée fort répandue dans le public que les fêtes judiciaires sont égales à

des vacances pour les avocats. En réalité, lorsque M. de Dardel nous dit que des centaines de requérants ne trouveront pas, pendant les fêtes judiciaires, de conseillers juridiques, il accrédite cette idée que, dès qu'il y a des fêtes judiciaires, les avocats, les conseillers juridiques partent en vacances, ce qui est évidemment une idée totalement fautive. Mais ce qu'il faut bien voir, c'est que l'idée émise par Maître de Dardel, ou par M. de Dardel dans le cas particulier, doit être mise en relation avec des propositions qui émanent aussi de la minorité de Dardel à l'article 21. Alors, d'une part, on veut suspendre les procédures pendant les fêtes judiciaires et, d'autre part, on veut raccourcir à 72 heures le délai de garde dans les aéroports. Qu'est-ce que ça signifie pratiquement? Cela signifie qu'il suffirait que les requérants arrivent pendant les fêtes judiciaires pour qu'on doive automatiquement leur permettre l'entrée en Suisse, puisqu'aucun acte de procédure – et c'est ça que signifient fêtes judiciaires – ne peut être accompli pendant les fêtes judiciaires. Il est donc évident que la proposition de la minorité de Dardel ne peut pas être admise, sauf à considérer que l'objectif de la révision, c'est de permettre l'entrée massive de requérants en Suisse sans qu'on puisse examiner sérieusement leur demande. Finalement, j'entends souvent du camp de M. de Dardel la remarque que l'administration n'a qu'à s'arranger. Elle n'a qu'à s'organiser, elle n'a qu'à instituer des permanences, ce qu'elle fait d'ailleurs. Organiser des permanences: je ne vois pas pourquoi les organisations d'entraide, voire les organisations de juristes qui s'occupent des requérants d'asile ne pourraient pas, elles aussi, organiser des permanences. Je suis d'accord avec les propositions qui disent qu'il faut aller vite dans cette phase préliminaire. En revanche, pour aller vite, il ne faut précisément pas introduire ici des fêtes judiciaires.

En ce qui concerne l'intervention de Mme Zapfl, j'aimerais bien préciser – et cela a été dit très clairement en commission – qu'en réalité personne ne conteste qu'il peut y avoir des motifs de persécution propres aux femmes, et que des violences sont exercées particulièrement à l'égard des femmes. Mais, précisément, ce sont des atteintes à l'intégrité corporelle qui tombent parfaitement dans la définition générale et qui sont englobées – je pense que M. le président de la Confédération répondra également sur ce point.

Quant à la proposition de la minorité von Felten, à l'alinéa 2bis, il est bien entendu que, si l'entrée en Suisse est autorisée pour les requérants mineurs non accompagnés, outre l'institution immédiate d'un tuteur ou d'un curateur pour la première audition, des mesures tutélaires devront être prises. Mais ce sont des mesures qui seront prises ultérieurement, et non pas au moment de la première audition.

Enfin, en ce qui concerne la proposition Hasler Ernst, je donne acte à M. Hasler qu'il y a de nombreux abus dans la destruction des documents d'identité. Je puis citer des cas où on a retrouvé des piles de passeports ou de cartes d'identité dans des casiers à bagages dans les gares, parce qu'il était de bon ton de ne pas avoir de pièces indiquant son identité au moment de la première audition. Malheureusement, la proposition Hasler Ernst ne conduit à aucune solution favorable, parce que si on n'entre pas en matière sur la requête d'asile, on devra néanmoins examiner si le renvoi est possible. Comme on examine si le renvoi est possible, pratiquement on doit faire la même enquête.

Donc, malheureusement, nous ne pouvons pas suivre la proposition Hasler Ernst qui n'aboutit finalement à aucun allègement de la procédure. Nous vous invitons donc à repousser cette proposition.

**de Dardel Jean-Nils (S, GE), porte-parole de la minorité:**  
1. J'aimerais simplement dire à M. Leuba, à Maître Leuba, que le droit aux vacances est aussi un droit fondamental et que, d'ordinaire, les mandataires professionnels prennent leurs vacances au même moment que les autorités de recours ou que les autorités administratives, précisément pour tenir compte des vacances de leurs interlocuteurs officiels.  
2. Jusqu'à maintenant, les fêtes sont sauvegardées, elles existent dans cette procédure, et cela ne conduit nullement à

un chaos. Alors, vous décrivez ma proposition comme étant susceptible de créer un immense chaos administratif, mais ce chaos n'existe pas aujourd'hui, alors que nous respectons les fêtes judiciaires.

**Gonseth Ruth (G, BL):** Ich spreche im Namen der grünen Fraktion zum Antrag der Minderheit Bülmann zu Absatz 4: Hier geht es um den Beizug eines vertrauensärztlichen Dienstes, wenn im Konfliktfall beim Entscheid über Gewährung oder Verweigerung von Asyl medizinische Aspekte von zentraler Bedeutung sind.

Dies ist oft der Fall, so beim Nachweis der Flüchtlingeigenschaft nach Gewalterfahrung oder bei abgewiesenem Asylgesuch bei der Frage, ob eine Wegweisung aufgrund voraussehbarer, negativer gesundheitlicher Konsequenzen nicht durchführbar oder unzumutbar ist.

Erfahrungsgemäss kommen solche medizinischen Aspekte oft erst spät ins Spiel, häufig erst nachdem ein Asylgesuch abgelehnt und eine Wegweisungsverfügung ausgesprochen worden ist. Das ist nicht verwunderlich und auch nicht widersprüchlich, wie das BFF in diesen Fällen gerne behauptet, denn Asylsuchende, die Gewalt erfahren haben, verdrängen diese psychisch und physisch traumatisierenden Ereignisse bekanntlich meist sehr weit aus ihrem Bewusstsein. Zudem sind sie aus guten Gründen oft misstrauisch. Das führt dazu, dass gravierende Erlebnisse bei der Anhörung durch die offiziellen Instanzen gar nicht mitgeteilt werden. Oft werden demnach den Asylbehörden Erlebnisse erst zum Zeitpunkt der drohenden Ausweisung mitgeteilt.

Die Beamten des BFF, die nicht Ärzte sind, beurteilen die medizinischen Berichte dann oft als unglaubwürdig, weil nicht deckungsgleich mit den Erstaussagen. Unsere ärztlichen Zeugnisse werden abgeschmettert, gelegentlich versehen mit unsachgemässen und auch zynischen Bemerkungen. Das ist darauf zurückzuführen, dass der bestehende BFF-internen Koordinationsgruppe «Medizinalfälle» kein einziger Arzt und keine einzige Ärztin angehören. Wir Ärzte und Ärztinnen haben keinen vertrauensärztlichen Dienst, um uns in solchen Fällen für die gesundheitlichen Interessen unserer PatientInnen und Patienten zu wehren.

Es gibt auch zahlreiche Asylsuchende, welche während ihres Aufenthaltes in der Schweiz entweder gravierende somatische oder auch komplizierte psychosomatische Erkrankungen bis hin zu schweren psychischen Störungen mit Suizidgefahr entwickeln. Die Behandlung solcher Patientinnen und Patienten landet wegen der drohenden Ausschaffung oft in einem eigentlichen monate- bis jahrelangen Teufelskreis. Diese zermürbenden Probleme und Konflikte zwischen den Asylbehörden und den behandelnden Ärzten und Ärztinnen konnten bisher trotz regelmässiger Kontakte zwischen dem BFF und Vertretern der FMH nicht gelöst werden.

Zwar soll demnächst ein einheitliches Formular für ein ärztliches Anfangszeugnis verabschiedet werden, doch das nützt wenig, weil nach wie vor Unklarheit darüber herrscht, wie anschliessend im BFF mit diesen Zeugnissen verfahren wird und werden soll, und weil nach wie vor kein vertrauensärztlicher Dienst besteht. Es braucht deshalb dringend eine verlässliche und für alle akzeptable Lösung mit einem Vertrauensarztsystem, wie dies der Minderheitsantrag Bülmann vorsieht. Beide Seiten – das BFF, aber auch Ärztinnen und Ärzte – müssen sich im Konfliktfall an diese unabhängige Stelle wenden können. Der heutige Zustand ist zermürbend und nicht humanitär. Er bedeutet Zweiklassenmedizin und kostet erst noch viel Geld, weil die Verfahren noch mehr verlängert, die Krankheiten chronisch und Hospitalisationen deshalb oft nötig werden.

Es sei betont, mit diesem Antrag der Minderheit Bülmann schaffen wir keine neuen Privilegien für Ärztinnen und Ärzte, wie einige von Ihnen vielleicht befürchten, sondern es geht darum, dass auch asylrelevante medizinische Fakten sachgerecht und im Konfliktfall durch einen Vertrauensarzt oder eine Vertrauensärztin überprüft werden können.

Im Namen der grünen Fraktion aber auch im Namen einer grossen Zahl von praktizierenden Ärztinnen und Ärzten bitte ich Sie, dem Minderheitsantrag Bülmann zuzustimmen.



Herr Bundespräsident, bereits vor drei Jahren hat der FMH-Präsident diesbezüglich bei Ihnen interveniert, und Sie haben damals eine Lösung des Problems in Aussicht gestellt. Wir warten immer noch darauf. Wir anerkennen natürlich, dass am Schluss immer der Richter oder eben das BFF entscheiden muss, aber für einen richtigen Entscheid braucht es entsprechende klare und sachgerechte Entscheidungsgrundlagen.

**Fankhauser Angeline** (S, BL), Berichterstatterin: Der Artikel 17 stand in der Kommissionsberatung unter dem Zeichen der Verfahrensökonomie. Aus diesen Überlegungen hat die Kommissionsmehrheit die Überlegungen des bundesrätlichen Vorschlages bis auf eine Ausnahme übernommen. Dies ist die Frage der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden. Die Anliegen der Minderheiten – sowohl, was das eigene Verfahren anbelangt, als auch die Anhörung durch eine Person des gleichen Geschlechtes und die spezielle Anhörungssituation von Frauen, von Folter- und Gewaltopfern und von Minderjährigen – wurden von der Kommissionsmehrheit sehr gut aufgenommen; man verwies aber auf die Verordnung. Genau gleich wie beim Anliegen für einen Belzug eines Vertrauensarztes. Es gab keine Mehrheit für eine Aufnahme dieser Anliegen im Gesetz.

Ich komme jetzt noch zu Absatz 3, zur Frage der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden. Es stellt sich die Frage, was wichtiger ist: die Hoheit der Kantone oder der Schutz der Minderjährigen. Wir hatten vor der Beratung der Vorlage in der Kommission im Rat soeben die Kinderschutzkonvention verabschiedet und waren grossmehrheitlich der Meinung, wir müssten etwas vorkehren, das den Schutz der unbegleiteten Minderjährigen auf jeden Fall garantiert. Die Frage des Rechtsbestandes hat eine direkte Auswirkung auf das Verfahren und braucht deshalb eine gesetzliche Verankerung. Es genügt nicht, das in der Verordnung zu verankern. Sie können sich erinnern: Wir hatten mehrmals dramatische Beispiele von unbegleiteten Minderjährigen. Niemand wusste so recht, was mit ihnen zu tun sei. Es gab ein Mädchen, das hin und her geschoben wurde.

Ich denke, es würde unserem Land und unserem Rat gut anstehen, die Kommissionsfassung so ins Gesetz aufzunehmen. Sie garantiert, dass kein Kind, keine Jugendliche und kein Jugendliche angehört wird, ohne vorher einen Beistand oder einen Vormund zu haben. Es scheint mir, im Land von Pestalozzi und Heidi sei dies eine Selbstverständlichkeit. Ich bitte Sie, bei Artikel 17 Absatz 3 der Kommission zu folgen. Der Antrag Hasler Ernst zu Artikel 18 wurde in dieser Form nicht diskutiert; aber ich denke, dies war früher der Fall, als wir die SVP-Initiative diskutierten. Sie können sich erinnern, dass wir damals klar sagten, dass diese restriktive Regelung die Falschen treffen könnte und dass wir das nicht wollen. Vor einer knappen Stunde haben wir Artikel 8 verabschiedet. In Artikel 8 wird die Mitwirkungspflicht restriktiv geregelt. Es wurde so dargelegt. Mit ihr wird im Prinzip die Frage der Pflicht, die vorhandenen Papiere zur Verfügung zu stellen, geregelt.

Ich bitte Sie im Namen der Kommissionsmehrheit, die Anträge der Minderheiten abzulehnen und bei Artikel 17 Absatz 3 dem Antrag der Kommission zuzustimmen. Persönlich bitte ich Sie, den Antrag Hasler Ernst abzulehnen.

**Koller Arnold**, Bundespräsident: Zunächst zu Artikel 17 Absatz 1, zur Frage des Fristenstillstandes während der Gerichtsferien: Sie wissen, mit dem dringlichen Asylverfahrensbeschluss und der Aufstockung des Personals haben wir erfreulicherweise eine starke Beschleunigung der Asylverfahren erreicht. Ich habe beim Eintreten ausgeführt, dass das eine Voraussetzung dafür war, dass wir im Jugoslawienkonflikt so grosszügig Leute in unserem Land aufnehmen konnten, die den Schutz wirklich nötig hatten. Wenn Sie nun den Fristenstillstand belassen, bedeutet das bei rund 20 000 Asylverfahren, die wir jährlich durchführen, dass der Asylentscheid in vielen Fällen wiederum bis zu einem Monat hinausgezögert wird und dass auch die Fürsorgekosten entsprechend anwachsen.

Deshalb bitten wir Sie, der Mehrheit und dem Bundesrat zuzustimmen. Die Verfahrensgarantien – und das ist das Entscheidende – zugunsten der Asylsuchenden bleiben voll gewahrt, aber wir vermeiden Verzögerungen um mindestens einen Monat, mit allen Kosten, die damit verbünden sein können. Zu den verschiedenen besonderen Verfahrensbestimmungen: Ich kann mich des Eindrucks nicht erwehren, dass die Urheber der vielen Minderheitsanträge von einem seltsamen Misstrauen gegenüber den Asylbehörden ausgehen. Dabei hat auch Frau Bühlmann festgehalten: Wir haben diese Probleme heute schon in Kreisschreiben geregelt. Schon heute wird eine asylsuchende Frau, die geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe geltend macht, in der ganzen Schweiz nirgends von einem Mann angehört. Das haben wir in einem entsprechenden Kreisschreiben festgehalten, und das ist heute selbst im kleinsten Kanton Praxis. Es würde auch kein vernünftiger Mann hingehen und eine solche Anhörung durchführen, wenn eine Frau geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe geltend macht.

Deshalb muss ich Ihnen sagen: Sie verpflichten den Bundesrat in Absatz 2, für die spezielle Situation von Frauen und Minderjährigen in der Ausführungsverordnung besondere Vorschriften zu erlassen. Aber es macht keinen Sinn, das Gesetz selber mit Selbstverständlichkeiten oder aber mit unflexiblen Verfahrensbestimmungen zu belasten.

Um Ihnen nur noch ein Beispiel zu geben: Wenn die Minderheit in Absatz 1ter verlangt, dass Asylsuchende immer von Angehörigen des gleichen Geschlechtes angehört werden müssen, dann schliesst das weit übers Ziel hinaus. Es ist doch nicht einzusehen, warum nicht eine Frau einen asylsuchenden Mann zu den klassischen Verfolgungsgründen wegen Rasse, Religion oder seiner politischen Anschauung anhören kann. Wenn es hingegen um geschlechtsspezifische Gründe einer Frau geht, ist klar, dass es eine Frau sein muss. Alle diese Verfahrensbestimmungen werden wir in der Verordnung regeln. Damit vermeiden wir, im Gesetz entweder Selbstverständlichkeiten festzuhalten oder aber Vorschriften zu machen, die dann wiederum nur administrative Auflagen sind, die uns die nötige Flexibilität bei der Behandlung der Fälle nehmen.

Aus diesem Grunde möchte ich Sie bitten, alle Minderheitsanträge abzulehnen.

Noch ein Wort zur Minderheit Bühlmann in Absatz 4 betreffend die Beurteilung ärztlicher Fragen im Verfahren: Die heutige Situation sieht so aus: Es kann vorkommen, dass im Rahmen des Asylverfahrens, aber auch im Zusammenhang mit dem Vollzug der Wegweisung, medizinische Fragen im Vordergrund stehen. Da sind wir unter Umständen auf Abklärungen von Ärzten in Form medizinischer Gutachten angewiesen. Das Bundesamt für Flüchtlinge ist dabei verpflichtet, den Sachverhalt von Amtes wegen rechtsgenügend abzuklären, und wenn es bei der Asylgewährung oder bei der Wegweisung um medizinische Fragen geht, muss das Amt einen Arzt beiziehen.

Wenn Asylsuchende dem Bundesamt selber ungefragt Gutachten behandelnder Ärzte einreichen, das Bundesamt aber von den Gutachten nicht überzeugt ist, dann lässt es regelmässig die erste Beurteilung von einem anderen Arzt nochmals überprüfen bzw. bestätigen. Das BFF gibt zu, dass es offenbar früher zu gewissen Problemen gekommen ist; heute sollten diese Probleme aber – auch aufgrund der Zusammenarbeit mit der FMH – gelöst sein.

Was mir natürlich bei diesem Minderheitsantrag wiederum Sorge macht: Wenn Sie dem Minderheitsantrag zustimmen, dann müssen wir einen eigenen ärztlichen Dienst einrichten. Das bedeutet wiederum Mehrkosten, und das kann – ich bedaure, dass ich immer wieder darauf zurückkommen muss – angesichts der stetig steigenden Kosten im Asylwesen keine vernünftige Lösung sein.

Ich möchte Sie daher bitten, auch diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

Nun komme ich zum Antrag Hasler Ernst zu Artikel 18. Herr Hasler – ich habe das hier auch schon gesagt –, ich habe an sich bedauert, dass das Bundesgericht unsere «Papierweisung» mit seinem Entscheid vom 26. April 1995 aufgehoben

hat; aber in diesem Staat, in dem Gewaltentrennung herrscht, haben wir uns selbstverständlich daran gehalten. Es ist ein Faktum, dass seit Aufhebung der «Papierweisung» die Zahl der Asylsuchenden mit Papieren leider wieder etwas zurückgegangen ist. Aber der Weg, den Sie vorschlagen, ist nicht gangbar. Was Sie nämlich vorschlagen, läuft auf ein eigentliches Zulassungsverfahren hinaus, und das ist, wie unsere Experten sehr eingehend abgeklärt haben, mit gewissen völkerrechtlichen Bestimmungen nicht vereinbar. Nach der Flüchtlingskonvention hat jeder, der in unserem Land Schutz sucht, bedingungslos Anspruch auf ein Verfahren zur Prüfung der Flüchtlingseigenschaft. Er muss zwar im Asylverfahren mitwirken und muss auch die entsprechenden Papiere präsentieren; die Behörden können dazu auch entsprechende Durchsuchungen durchführen. Aber ein Asylverfahren vom Vorweisen von Papieren abhängig zu machen, verträgt sich, wie alle Asylrechtsexperten übereinstimmend feststellen, nicht mit der Flüchtlingskonvention. Es ist mir daher auch kein europäischer Staat bekannt, der ein solches Zulassungsverfahren, wie Sie es hier vorschlagen, tatsächlich in seine Gesetzgebung aufgenommen hätte. Aus diesen Gründen muss ich Sie bitten, den Antrag Hasler Ernst zu Artikel 18 ebenfalls abzulehnen.

**Abs. 1 – Al. 1****Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit 101 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 63 Stimmen

**Abs. 1bis – Al. 1bis****Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit 93 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 70 Stimmen

**Abs. 1ter – Al. 1ter****Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit 88 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 74 Stimmen

**Abs. 2 – Al. 2****Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit 86 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 77 Stimmen

**Abs. 2bis Bst. a – Al. 2bis let. a****Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit 101 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 64 Stimmen

**Abs. 2bis Bst. b – Al. 2bis let. b****Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit 104 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 62 Stimmen

**Abs. 3 – Al. 3****Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Kommission 90 Stimmen  
Für den Antrag Engler 76 Stimmen

**Abs. 4 – Al. 4****Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit 96 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 64 Stimmen

**Art. 18****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Antrag Hasler Ernst****Abs. 2 (neu)**

Ein Asylgesuch stellen kann, wer heimatliche Reise- oder Identitätspapiere vorweisen oder deren Verlust glaubhaft darlegen kann.

**Art. 18****Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Proposition Hasler Ernst****Al. 2 (nouveau)**

Une demande d'asile peut être déposée par celui qui peut présenter des papiers d'identité ou de voyage ou qui peut rendre leur perte crédible.

**Abs. 1 – Al. 1****Angenommen – Adopté****Abs. 2 – Al. 2****Abstimmung – Vote**

Für den Antrag Hasler Ernst 44 Stimmen  
Dagegen 120 Stimmen

**Art. 19****Antrag der Kommission****Abs. 1**

.... Vertretung, bei der Einreise an einem geöffneten Grenzübergang oder an einer Empfangsstelle zu stellen.

**Abs. 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 3**

Streichen

**Abs. 4**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 19****Proposition de la commission****Al. 1**

La demande d'asile doit être déposée auprès d'une représentation suisse, lors de l'entrée en Suisse à un poste-frontière ouvert ou dans un centre d'enregistrement.

**Al. 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 3**

Biffer

**Al. 4**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Angenommen – Adopté****Art. 20****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Angenommen – Adopté****Art. 21****Antrag der Kommission****Abs. 1, 2, 4**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 3**

Mehrheit

Streichen

Minderheit

(de Dardel, Aguet, Böhmann, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, von Felten, Zwygart)

.... haben die Verfügung am Flughafen abzuwarten. Sie erhalten angemessenen Beistand und verfügen über entsprechende Möglichkeiten, welche die Verbindung nach aussen

gewährleisten. Ergeht die Verfügung nicht innert 72 Stunden, so bewilligt das Bundesamt die Einreise.

**Art. 21**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 2, 4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3*

*Majorité*

Biffer

*Minorité*

(de Dardel, Aguet, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, von Felten, Zwygart)

.... doit attendre la décision à l'aéroport. Elle reçoit une assistance appropriée et dispose de facilités pour communiquer avec l'extérieur. Si la décision n'est pas prise dans les 72 heures, l'office fédéral autorise l'entrée en Suisse.

**Art. 21a (neu)**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Titel*

Verfahren am Flughafen

*Abs. 1*

Personen, die in einem schweizerischen Flughafen um Asyl nachsuchen und bei denen nicht sofort festgestellt werden kann, ob die Voraussetzungen für eine Bewilligung zur Einreise nach Artikel 21 erfüllt sind, wird die Einreise vorläufig verweigert.

*Abs. 2*

Das Bundesamt weist den Asylsuchenden gleichzeitig mit der vorläufigen Verweigerung der Einreise für die voraussichtliche Dauer des Verfahrens, längstens aber für 15 Tage, den Flughafen als Aufenthaltsort zu und sorgt für angemessene Unterkunft.

*Abs. 3*

Die Verfügung über die vorläufige Verweigerung der Einreise und die Zuweisung des Flughafens als Aufenthaltsort ist der asylsuchenden Person innert 48 Stunden seit Gesuchseinreichung mit Rechtsmittelbelehrung zu eröffnen. Vorgängig wird ihr das rechtliche Gehör gewährt. Es ist ihr zudem Gelegenheit zu geben, sich verbeistanden zu lassen.

*Minderheit*

(de Dardel, Aguet, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, von Felten, Zwygart)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

**Art. 21a (nouveau)**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Titre*

Procédure à l'aéroport

*Al. 1*

Les personnes qui déposent une demande d'asile dans un aéroport suisse et pour lesquelles il n'est pas possible de déterminer immédiatement si les conditions d'obtention d'une autorisation d'entrée conformément à l'article 21 sont remplies se voient refuser provisoirement l'entrée sur le territoire suisse.

*Al. 2*

En même temps qu'il leur refuse provisoirement l'entrée, l'office fédéral assigne aux requérants d'asile l'aéroport comme lieu de séjour pour la durée probable de la procédure, mais pour 15 jours au maximum; il leur fournit un logement adéquat.

*Al. 3*

La décision relative au refus provisoire de l'entrée et à l'assignation de l'aéroport comme lieu de séjour doit être notifiée au requérant d'asile, avec indication des voies de recours, dans les 48 heures suivant le dépôt de sa demande. Le droit d'être entendu doit lui être auparavant accordé. Il convient en outre de lui donner l'occasion de se faire représenter.

*Minorité*

(de Dardel, Aguet, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, von Felten, Zwygart)

Rejeter la proposition de la majorité

**Art. 22**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

(Fehr Hans, Fischer-Hägglings, Leuba, Nebiker, Seiler Hanspeter, Stamm Luzi, Steinemann)

.... so weist das Bundesamt die asylsuchende Person vorsorglich weg, wenn ....

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

(Fehr Hans, Fischer-Hägglings, Leuba, Nebiker, Seiler Hanspeter, Stamm Luzi, Steinemann)

.... so wird der sofortige Vollzug der Wegweisung in den Heimat- oder Herkunftsstaat angeordnet, wenn ihr dort ....

*Abs. 4 (neu)*

*Mehrheit*

Der Entscheid nach Absatz 1 oder 3 ist innert 15 Tagen seit Einreichung des Gesuches zu eröffnen. Dauert das Verfahren länger, so bewilligt das Bundesamt die Einreise. Wird die asylsuchende Person weggewiesen, kann sie nicht länger als bis zur nächsten regulären Flugverbindung in den Heimat-, Herkunfts- oder Drittstaat, längstens aber 7 Tage, am Flughafen festgehalten werden. Vorbehalten bleibt Artikel 107.

*Minderheit*

(de Dardel, Aguet, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, von Felten, Zwygart)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

*Abs. 5 (neu)*

*Mehrheit*

Ablehnung des Antrages der Minderheit

*Minderheit*

(Steinemann, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglings, Fritsch, Leu, Seiler Hanspeter, Stamm Luzi)

Fluggesellschaften, die Personen ohne Reisedokumente und Visa transportieren, sind verpflichtet, Personen, welche keine Einreisebewilligung erhalten, unentgeltlich zurückzuschaffen.

**Art. 22**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

*Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*

(Fehr Hans, Fischer-Hägglings, Leuba, Nebiker, Seiler Hanspeter, Stamm Luzi, Steinemann)

.... il le renvoie préventivement si ....

*Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3*

*Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*

(Fehr Hans, Fischer-Hägglings, Leuba, Nebiker, Seiler Hanspeter, Stamm Luzi, Steinemann)

.... son renvoi dans l'Etat d'origine ou de provenance est ordonnée si l'office ....

**Al. 4 (nouveau)****Majorité**

La décision conformément aux alinéas 1er ou 3 doit être notifiée dans les 15 jours suivant le dépôt de la demande. Si la procédure dure plus longtemps, l'office fédéral autorise l'entrée de la personne concernée. Si le requérant d'asile est renvoyé, il ne peut être détenu à l'aéroport que jusqu'au prochain vol régulier à destination de son Etat d'origine ou de provenance ou encore d'un Etat tiers, mais pas plus de 7 jours. L'article 107 reste réservé.

**Minorité**

(de Dardel, Aguet, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, von Felten, Zwygart)

Rejeter la proposition de la majorité

**Al. 5 (nouveau)****Majorité**

Rejeter la proposition de la minorité

**Minorité**

(Steinemann, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritsch, Leu, Seiler Hanspeter, Stamm Luzi)

Les compagnies aériennes qui transportent des personnes sans documents de voyage ni visa sont tenues de rapatrier à leurs frais celles qui n'obtiennent pas d'autorisation d'entrer en Suisse.

de Dardel Jean-Nils (S, GE), porte-parole de la minorité: Nous abordons ici le problème de la procédure d'aéroport. Vous savez que, déjà actuellement, une procédure particulière est prévue pour les requérants d'asile qui arrivent par voie aérienne dans notre pays.

Tout d'abord, nous constatons que le message du Conseil fédéral prétend à tort que la détention en aéroport jusqu'à dix jours ouvrables, c'est-à-dire jusqu'à quinze jours effectifs, n'implique pas nécessairement la possibilité d'un contrôle judiciaire en application de la Convention européenne des droits de l'homme (art. 5 de cette convention).

La commission a constaté que cette position du Conseil fédéral n'était pas exacte. Elle s'est notamment fondée sur une décision de la Cour européenne des droits de l'homme, qui est une décision relativement récente. La commission a été confortée dans son appréciation des choses, puisque, tout récemment encore, le Tribunal fédéral, dans un arrêt qui a été diffusé il y a une semaine environ, a répété, avec la Cour européenne des droits de l'homme, que la détention en aéroport était bien une privation de liberté et que la Convention européenne des droits de l'homme et son article 5 s'appliquaient.

Qu'en est-il de la solution de la majorité de la commission? Il faut d'abord dire que cette solution est un progrès, il faut le reconnaître, puisque cette privation de liberté doit faire l'objet d'une décision écrite de l'administration remise au requérant, et qu'un recours à l'autorité judiciaire, c'est-à-dire à la Commission suisse de recours en matière d'asile, est ouvert dans un délai de 48 heures. C'est donc mieux que la situation actuelle, mais c'est encore tout à fait insuffisant, à notre avis, au vu des nécessités de la Convention européenne des droits de l'homme et de ce qui se pratique dans d'autres pays.

Quinze jours de détention en aéroport, de l'avis de la minorité, c'est beaucoup trop long. En cas de recours, d'ailleurs, recours à interjeter dans les 48 heures, il faut y ajouter des jours supplémentaires de détention en aéroport. Ensuite, il faut bien voir qu'avec la solution de la majorité, le recours n'est possible qu'au tout début de la détention en aéroport, c'est-à-dire dans les tout premiers jours. Puis le délai est passé, et au moment où la détention devient trop longue, le requérant n'a plus la possibilité de faire valoir des droits de contrôle judiciaire. Il est privé de tout droit, ce qui est tout à fait insatisfaisant du point de vue même de l'application de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ensuite, la proposition de la majorité implique la nécessité stricte de prévoir une voie de recours supplémentaire, ce qui est un défaut, parce que cela alourdit la procédure, et beaucoup, aujourd'hui, ont dit qu'il fallait si possible alléger les procédures.

La proposition de la minorité est une solution qui allège les procédures, parce qu'elle évite la nécessité d'un recours. En effet, si, comme le préconise la minorité de la commission, la rétention en aéroport est de 72 heures au maximum seulement, c'est suffisamment long, à notre avis, pour que l'administration puisse prendre une décision de renvoi ou une décision d'entrer en Suisse, et c'est suffisamment court pour qu'un recours au juge devienne inopérant, parce que ce temps de 72 heures est trop court pour permettre un contrôle judiciaire un tant soit peu sérieux. On peut donc se passer d'une voie de recours en limitant la rétention en aéroport à 72 heures au maximum.

Du côté du Conseil fédéral et de l'administration, on nous dit que 72 heures, c'est beaucoup trop court pour l'administration, pour examiner ce qu'il en est, pour entendre la personne en question et pour faire des vérifications qui pourraient s'avérer nécessaires.

Nous répondons à cette affirmation par la négative. La décision de renvoi à l'aéroport ne doit être prise que si l'on est sûr à 100 pour cent que la personne qui se présente ne constitue pas un cas d'asile. Si, après 72 heures, il y a encore inexistence d'une décision de renvoi, c'est alors qu'il y a un doute. Il y a un doute, et donc il faut permettre à cette personne d'entrer en Suisse pour poursuivre sérieusement la procédure d'asile et examiner exactement ce qu'il en est. Au fond, la décision en aéroport n'est qu'une décision *prima facie* pour éliminer tous les cas où, de toute évidence, à 100 pour cent, on peut dire: il n'y a pas de cas d'asile.

Et puis, on peut se fixer de faire simplement comme d'autres pays, et d'autres pays importants, tout particulièrement comme l'Allemagne. En Allemagne, la détention en aéroport n'implique que 48 heures. Au bout de 48 heures, la décision doit être prise en première instance. Alors, ce que les Allemands peuvent faire, nous estimons que les Suisses peuvent aussi le faire, et qu'il n'y a pas de raison majeure d'étendre, aussi longuement que le préconisent la proposition de la majorité de la commission et le projet du Conseil fédéral, cette détention en aéroport. On peut tout à fait se contenter d'un délai beaucoup plus bref.

Fehr Hans (V, ZH), Sprecher der Minderheit: Ich spreche im Namen einer sehr starken und bedeutenden Minderheit zu Artikel 22 Absätze 1 und 3.

Es geht um die vorsorgliche Wegweisung am Flughafen; diese ist in der bundesrätlichen Fassung sehr klar geregelt. Aber leider hat sie einen Nachteil: es ist eine Kann-Formulierung. All diese Kann-Formulierungen machen dieses Gesetz zu einem immer unwirksameren Instrument. Ich kann Ihnen neben diesen Kann-Formulierungen, die bei der vorsorglichen Wegweisung am Flughafen zum Zuge kommen sollen, noch etliche weitere Beispiele nennen. Ich nenne nur eines: Artikel 60, Widerruf des Asyls. Immer dann, wenn klare Wegweisungen verhindert werden sollen, hat die linke Ratsseite, zum Teil unterstützt von weiteren Kreisen, die Kann-Formulierung durchgesetzt: das können wir nicht tolerieren.

Die vorsorgliche Wegweisung am Flughafen hat klare Kriterien; sie sind in Artikel 22 Absatz 1 Buchstaben a bis d abschliessend aufgezählt. Ich sehe nicht ein, warum wir durch die Kann-Formulierung noch eine weitere Verwässerung einführen sollen. Vielmehr soll es im Sinne unseres Minderheitsantrages schlicht und einfach heissen: «Wird die Einreise am Flughafen» – aus verschiedenen Gründen – «nicht bewilligt, so weist das Bundesamt die asylsuchende Person vorsorglich weg ....» Das ist eine klare gesetzliche Formulierung. Alles andere ist schwammig, gummig, eine unbrauchbare Kann-Formulierung.

Beim dritten Absatz ist es genau dasselbe; dort soll es wieder nicht «kann» heissen, sondern: «Wird die Einreise nicht bewilligt und kann die asylsuchende Person nicht in einen Drittstaat gewegewiesen werden, so wird der sofortige Vollzug der Wegweisung in den Heimat- oder Herkunftsstaat angeordnet ....»

Zusammengefasst bitte ich Sie: Führen Sie in diesem Gesetz nicht noch mehr Verwässerungen, Relativierungen, Kann-Formulierungen ein. Wir müssen dort, wo klare Umstände

und Kriterien, sogar abschliessend, aufgezählt sind – auch zugunsten des Asylsuchenden –, Klarheit schaffen. Darum bitte ich Sie, diesem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Steinemann Walter (F, SG)**, Sprecher der Minderheit: Auch ich spreche für eine grosse, gewichtige Minderheit. Diese will bei Artikel 22 einen neuen Absatz 5 einführen. Der Antrag will die Sorgfaltspflicht der Fluggesellschaften festschreiben, wonach sie bei Passagieren mit Reiseziel Schweiz vor dem Einsteigen zu überprüfen haben, ob die erforderlichen Einreisedokumente für die Zieldestination Schweiz vorhanden sind. Diese Sorgfaltspflicht ist für die Fluggesellschaften zumutbar und wird von ihnen oft oder meistens weltweit wahrgenommen. Die Betreuungs- und insbesondere die Rückbeförderungspflicht ist den Gesellschaften ebenfalls nicht unbekannt. Sie ist unproblematisch und wird von den Carriers nicht bestritten. Somit scheint es uns zumutbar, dass sich eine Fluggesellschaft auf Verlangen der zuständigen Behörden um einen Ausländer, dem die Einreise nicht gestattet wird, zu kümmern hat und diesen in den Staat, von dem aus er befördert wurde, oder in den Staat, der den Pass ausgestellt hat, oder in einen anderen, in den er rechtmässig einreisen kann, weiter- oder zurückfliegen muss. Auch wenn eingewendet wird, dieses Anliegen stehe im Chicago-Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt, ist die Minderheit der Meinung, diese Bestimmung sei aus Gründen der Klarheit anzubringen.

In dieser Rückbeförderungspflicht ist auch die Pflicht zur Betreuung vorgesehen, wenn eine unmittelbare Rückweisung nicht möglich oder eine Sicherheitsbegleitung erforderlich ist. Auf die explizite Aufführung von Sanktionen gegen Fluggesellschaften haben wir verzichtet. Die Abstimmung über diesen neuen Absatz 5 ergab in der Kommission 9 zu 9 Stimmen; das Anliegen wurde dann aber mit Stichentscheid der Präsidentin in die Minderheit versetzt. Ich bitte Sie um Zustimmung, damit diese Bestimmung ins Gesetz aufgenommen werden kann.

**Fritschl Oscar (R, ZH)**: Wenn im Zuge der Kommissionsberatungen, die bekanntermassen sehr ins Detail gingen, eine Bestimmung besonders eingehend und ausführlich unter die Lupe genommen worden ist, dann die sogenannte Flughafenregelung, die in zwei Etappen beraten worden ist und die zu einem neuen Verfahrensartikel geführt hat.

Die Gründlichkeit war zweifellos angebracht, just weil die Kommission davon ausging, dass ein Zurückhalten im Transitbereich des Flughafens als Freiheitsentzug zu werten ist und dass es darauf ankommt, das Verfahren kompatibel mit der Europäischen Menschenrechtskonvention auszugestalten. Zu diesem Zweck wurde deshalb von der Kommission auch die Meinung von Professor Trechsel, dem schweizerischen Mitglied in der Europäischen Kommission für Menschenrechte, eingeholt, und diese Bemühungen haben sich nun in einem neuen Artikel 21a in Verbindung mit einem neuen Absatz 4 von Artikel 22 niederschlagen, denen allenfalls eine gar pingelige Reglementierung der Details vorgeworfen werden kann, sicher aber nicht, sie kollidierten mit den Geboten der EMRK.

Wenn ich da eine Zwischenbemerkung einschleichen darf, für den Fall, dass in der weiteren Diskussion darauf angesprochen wird: Vor knapp zwei Wochen ist in einer Zürcher Tageszeitung ein Bundesgerichtsurteil referiert worden, das sich mit der Flughafenregelung befasst. Dazu möchte ich deutlich anmerken, dass die Darstellung des Artikels insofern irreführend war, als er nicht zwischen der Phase unterschied, in der über die Einreiseberechtigung entschieden wird, und der Phase, die dann beginnt, wenn das Bundesamt für Flüchtlinge eine Wegweisung verfügt hat. Ich halte in aller Form fest, dass sich das Bundesgericht im angesprochenen Urteil nicht zur Frage geäußert hat, wie lange diese erste Phase, über die wir hier debattieren, dauern darf.

Diese Frist von zwei Wochen, um den ersten Entscheid – die vorläufige Verweigerung der Einreise – zu überprüfen, scheint uns nicht einfach trölerisch angesetzt. Es geht, insbesondere für den Gesuchsteller, um einen wichtigen Ent-

scheid, denn der Gesuchsteller behauptet ja, im Falle seiner Wegweisung wäre die Rückkehr in den angeblichen Verfolgerstaat seine einzige Wegweismöglichkeit. Da braucht es eine umfassende Anhörung mit Dolmetschern. Da braucht es gegebenenfalls die Mitwirkung des Uno-Hochkommissariates für Flüchtlinge, das wiederum seine Zeit benötigt, um Informationen über behauptete Situationen und Zustände vor Ort einzuholen. Und während dieser maximal 15 Werk- und Feiertage sind für jemanden, der sich von seinem bisherigen Staat verfolgt fühlt, die Transitzone eines Flughafens und eine angemessene Unterkunft wohl nicht völlig unzumutbare Zuweisungen.

Insgesamt ist auch zu bedenken, dass bei der Flughafenregelung eine gewisse Vorsicht sehr wohl angebracht ist: Flughäfen können zu Einfallstoren für Asylbewerber ohne Dokumente, zur eigentlichen Achillesferse im Asylverfahren werden.

Das ist bisher in der Schweiz nicht so, auch wenn die Zahlen in letzter Zeit zugenommen haben. Über die Flughäfen kommen immer noch deutlich weniger Asylbewerber zu uns als etwa in Deutschland und Österreich. Es ist aber doch daran zu erinnern, dass sich zu Beginn dieses Jahrzehnts einmal in kurzer Zeit 200 000 Gesuche auf dem Flughafen Frankfurt ansammelten, weil es sich herumgesprochen hatte, dass innert der maximal gesetzten Frist für den Entscheid die Abklärungen nicht zu treffen waren. Insofern ist der Antrag der Minderheit de Dardel wirklich problematisch.

Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen deshalb Ablehnung der Anträge der Minderheit de Dardel und Zustimmung zu den Anträgen der Mehrheit der Kommission.

**Zwygart Otto (U, BE)**: Die LdU/EVP-Fraktion wird dem Konzept der Minderheit de Dardel zustimmen.

Es ist uns klar – wir haben es gehört –, dass wir eine rechtlich saubere, haltbare Lösung brauchen; das ist eine Voraussetzung. Sonst werden die Leute, die irgendwo um Asyl nachsuchen, ausweichen und allenfalls den Zugang über die grüne Grenze suchen. Das wäre ein verfehltes Verfahren. Dabei sind die machbaren Fristen der entscheidende Punkt. Hier hat man praktische Erfahrungen, man hat aber auch einen zweiten kritischen Punkt: die Unterbringung in den Flughäfen. Wir wissen, dass wir da Lösungen für die Frage suchen müssen, ob wir das nun für eine Person oder für Gruppen machen müssen. Da lag es über einige Zeit im argen bei uns. Wir sind dankbar, dass heute diesbezüglich Verbesserungen erreicht wurden.

Fliegen ist eine moderne Reisemethode; bei der gegenwärtigen Tendenz der sinkenden Billettpreise könnte es durchaus sein, dass das Anfliegen der Schweiz vermehrt praktiziert wird. Die steigende Tendenz kann sich dann als Hindernis erweisen. Aber andererseits ist eine Frist, die lange genug ist, auch eine Puffermöglichkeit, um eine solche Zunahme aufzufangen. Die Einrichtungen am Flughafen müssen vorhanden sein; sie müssen sich aber auch über bestimmte Bereiche der juristischen, medizinischen, aber auch der asylrelevanten Bereiche erstrecken, und das braucht eine Tiefenstaffelung. Diese muss gesichert sein, und das kann durchaus auch geschehen, indem man sich zeitlich nicht zu strenge Fristen auferlegt. Die saubere Regelung ist sowohl bei der Mehrheit wie bei der Minderheit vorhanden.

Unsere Fraktion wendet sich hingegen ganz klar gegen die Minderheitsanträge Fehr Hans und Steinemann. Zuerst zum Antrag der Minderheit Steinemann zu Artikel 22 Absatz 5: Die Praxis, die hier beantragt wird, ist anderswo niedergeschrieben; es braucht sie nicht in der ausdrücklichen Form. Sie hat aber vor allem auch Schwächen, indem gewisse Sachen gar nicht durchgesetzt werden können.

Was die Minderheit Fehr Hans bei Artikel 22 Absätze 1 und 3 beantragt – den Ersatz der Kann-Formulierung –, ist ein Handicap, ein Fesseln-Anlegen, das sich als Bumerang erweisen könnte. Es gibt immer wieder Grauzonen und Bereiche, wo das Obligatorium zu Unrecht gegenüber Menschen führt, die um Asyl nachsuchen. Deswegen ist unsere Fraktion der Meinung, dass hier die Kann-Vorschrift der richtige Weg ist.

**Gross Andreas (S, ZH):** Einerseits möchte ich mich in bezug auf die Abiehnung des Antrages der Minderheit Fehr Hans und des Antrages der Minderheit Steinemann im Namen der SP-Fraktion dem anschliessen, was Herr Zwygart gesagt hat. Andererseits möchte ich Ihnen beliebt machen, das Konzept gemäss Antrag der Minderheit de Dardel zu unterstützen.

Es handelt sich dabei nicht einfach um einige Minderheitsanträge, sondern es geht hier um eine Wahl zwischen zwei Konzepten, von denen das unsrige nicht nur schaut, dass die Minimalanforderungen der EMRK erfüllt werden. Vielmehr wird eine Lösung gewählt, die letztlich erstens freiheitsrechtlich völlig in Ordnung ist, zweitens finanziell sogar noch günstiger kommt und drittens den Betrieb auf dem Flughafen und die anderen Fluggäste weniger stört. Es ist also so, dass sowohl finanzpolitisch und freiheitsrechtlich als auch von der Praxis her die richtige Lösung diesmal ausnahmsweise vielleicht nicht diejenige der Mehrheit ist.

15 Tage Freiheitsentzug – das ist Freiheitsentzug, das haben kürzlich das Bundesgericht und vor einem Jahr auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg festgestellt – sind zuviel. Die minimalste juristische Rechtfertigung dieses Freiheitsentzugs reicht nicht aus, um freiwillig von uns aus politisch eine solche Lösung rechtfertigen zu können.

Vielleicht ist wiederum ein Vergleich mit anderen Ländern hilfreich. Ich möchte Ihnen in dieser Beziehung zwei Dinge nahelegen: Schweden ist von seiner wirtschaftlichen Statur her mit uns vergleichbar. Stockholm ist auch von der Anzahl der Menschen her, die um Asyl nachsuchen, vergleichbar mit Zürich oder Genf. Schweden lässt jeden herein, der sagt, dass er Asyl möchte, und beurteilt dann seine Berechtigung in einem eigenen Umfeld ausserhalb des Flughafens. Es wird prinzipiell jeder hereingelassen, der Asyl verlangt.

In Holland, wo am Flughafen in Amsterdam in einem Monat etwa so viele Menschen um Asyl nachsuchen wie in Zürich oder in Genf in einem ganzen Jahr, wird das ganze Verfahren, für das der Antrag der Minderheit de Dardel drei Tage vorsieht, in zwei Tagen abgewickelt, und zwar mit einem absolut korrekten Verfahren, allerdings mit einem grossen administrativen Aufwand und auch mit einer kostspieligen Einrichtung. Holland war bereit, viel Geld auszugeben, um hier nicht nur die Minimalanforderungen zu erfüllen, sondern darüber hinaus ein humanes, korrektes Verfahren zu finden.

Dazu möchte ich Sie auch auffordern – nicht zur holländischen Lösung, sondern bloss zu einem Schritt in diese Richtung, der aber auch den finanziellen Gegebenheiten vielleicht eher Rechnung trägt.

Auch wenn dieses Konzept vielleicht zu etwas höheren Kosten führt, dürfen Sie, Herr Bundesrat, dem Anliegen nicht auf die gleiche Weise begegnen, wie Sie es vorhin gegenüber dem Antrag von Felten in bezug auf die Übersetzerin getan haben. Einer korrekten Einhaltung der EMRK durch die Schweiz dürfen knappe Bundesfinanzen – knapp gemäss schweizerischen Verhältnissen – nicht im Wege stehen. Ich habe es im europäischen Vergleich für die Schweiz als unwürdig empfunden, wie Sie diesem Antrag von Felten begegnet sind, und würde es bedauern, wenn Sie gegenüber den nun vorliegenden Anträgen ähnlich argumentierten.

Das Konzept macht zwar gewisse Investitionen nötig, die im Vergleich zum Konzept der Mehrheit zu etwas höheren Kosten führen. Diese Investitionen aber ermöglichen einen würdevollen Umgang mit den Asylbewerbern an unseren beiden grossen Flughäfen, und das sollten wir uns etwas kosten lassen. Wenn wir glauben, die EMRK aus finanziellen Gründen nicht korrekt – nicht nur minimal, sondern richtig – erfüllen zu können, wie können wir dann von jenen rund 30 Mitgliedern des Europarates, die viel weniger Geld in den öffentlichen Kassen haben als wir, korrektes Vorgehen verlangen? Deshalb wäre es für den europäischen Standard – der Ihnen, wie Sie gestern auch wieder gesagt haben, am Herzen liegt – äusserst gefährlich, so zu argumentieren.

Ich möchte Sie bitten, in diesem Falle über ihren eigenen Schatten zu springen und dem anderen Konzept, dem korrekten Konzept der Minderheit de Dardel, zuzustimmen.

**David Eugen (C, SG):** Ich glaube, wir befinden uns hier bei dieser Flughafenfrage bei einem wichtigen Punkt des Gesetzes. Ich bin dem Bundesrat dankbar – das möchte ich hier betonen –, dass er seine Bereitschaft bekundet, auf die Lösung der Mehrheit einzuschwenken. Denn es ist klar: die Festhaltung auf dem Flughafen ist ein Freiheitsentzug. Ein solcher kann nach der Europäischen Menschenrechtskonvention nur vorgenommen werden, wenn erstens eine klare gesetzliche Grundlage dafür vorhanden ist und wenn zweitens eine gerichtliche Kontrolle dieses Freiheitsentzuges gewährleistet ist.

Wir müssen es mit den Menschenrechten in unserem Lande sehr genau nehmen; ich glaube, das sind wir uns schuldig. Wenn wir den Anspruch stellen wollen, wir seien ein Rechtsstaat und ein Staat, der insbesondere die humanitären Grundrechte beachte – dazu gehört auch das Recht, sich frei zu bewegen –, müssen wir uns hier genau an die Konventionsgrundlagen halten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat dies im Urteil Amuur vom 25. Juni 1996 klar festgehalten. Ich bin froh, dass er zu diesem Urteil gekommen ist, weil die Europäische Kommission für Menschenrechte als Vorinstanz noch die gegenteilige Meinung vertrat. Die Meinung war, die Festhaltung auf dem Flughafen sei kein Freiheitsentzug. Das Bundesgericht hat dies in einem Urteil vom 27. Mai 1997 – das liegt noch nicht lange zurück – bestätigt. Die CVP-Fraktion empfiehlt Ihnen bei Artikel 21a klar, der Mehrheit zu folgen. Diese Lösung ist angemessen; das möchte ich gegenüber dem Antrag der Minderheit de Dardel sagen. Es ist hier ein Weg zu beschreiten, der einerseits die Menschenrechte ganz klar beachtet und andererseits auch die Bedürfnisse nach Kontrolle der Einreise berücksichtigt. Die Lösung gemäss Antrag der Mehrheit beachtet die Menschenrechte; auf der anderen Seite gibt sie dem Staat aber auch die legitimen Kontrollbefugnisse über die Einreise von Ausländern. Ich bitte Sie, diesem Antrag zuzustimmen.

Was Artikel 22 angeht, bitte ich Sie, den Minderheitsantrag Fehr Hans abzuweisen. Ich glaube, am Beispiel von Artikel 22 kann man auch eine grundlegende Überlegung zum Asylrecht anstellen: Die Minderheit möchte, dass die Behörden überhaupt kein Ermessen mehr haben, hier über die vorsorgliche Wegweisung zu entscheiden.

Ich habe den Eindruck, dass wir uns im Asylrecht immer mehr in Richtung Bürokratisierung bewegen; alles wird bürokratisch abgewickelt. Wenn wir im Asylrecht – das eigentlich ein humanitäres Recht ist – irgendwo noch etwas Menschlichkeit sehen, dann sind es solche Bestimmungen, die ein behördliches Ermessen beinhalten, die letztlich einer Behörde erlauben, im Rahmen ihres Ermessensspielraumes zu entscheiden, ob jetzt wirklich eine vorsorgliche Wegweisung nötig ist. In dem Sinne appelliere ich an Sie, diese Möglichkeiten oder Lücken, die es in diesem Gesetz noch gibt – wo auch ein Beamter der Fremdenpolizei noch menschlich sein kann –, nicht einfach aus diesem Gesetz zu entfernen und nur noch Polizeirecht zu statuieren.

Ich bitte Sie daher, bei Artikel 22 der Mehrheit zu folgen. Was den Antrag der Minderheit Steinemann anbelangt, bitte ich Sie, ihn abzuweisen. Ich möchte Herrn Steinemann immerhin attestieren, dass seine Idee – dass jene Fluggesellschaften, welche Personen ohne Dokumente, ohne jede Kontrolle transportieren, auch an den Kosten beteiligt werden sollten – an sich einleuchtend ist; aber ich bin der Meinung, dass wir das auf diesem Weg wahrscheinlich nicht umsetzen können. Daher ersuche ich Sie im Namen der CVP-Fraktion, diesen Antrag zu Absatz 5 abzuweisen.

**Fankhauser Angeline (S, BL), Berichterstatterin:** Wir haben es mit zwei Konzepten zu tun: einem Konzept der Minderheit de Dardel und einem Konzept der Kommissionsmehrheit und der Verwaltung. Letzteres ist in Zusammenarbeit entstanden. Der Entscheid zu Artikel 21a wird auf andere Artikel Auswirkungen haben, die nicht extra diskutiert werden müssen. Das ist auf Ihrer Fahne und auch auf der Übersicht erwähnt, die Sie bekommen haben.

Die Mehrheit der Kommission hat im Grunde genommen Glück gehabt. Denn mitten in den Beratungen wurde be-

kennt, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschieden und klargestellt hat, dass wir unsere Gesetzesbestimmungen anders gestalten müssen, um EMRK-konform zu sein. Sonst wären wir vielleicht um ein Haar «neben den Schuhen» gestanden, um es ein wenig salopp zu sagen. Es wäre schlimmer gewesen, wenn wir etwas verabschiedet hätten, das nicht EMRK-konform gewesen wäre.

Die Diskussion wurde nicht nur darüber geführt, ob der erzwungene Aufenthalt im Flughafen Freiheitsentzug bedeutet – er bedeutet Freiheitsentzug –, sondern auch, wie lange und unter welchen Bedingungen dieser Freiheitsentzug zumutbar ist. Wir haben versucht, das Beste daraus zu machen. Wir hatten in der Kommission keine Gelegenheit, unsere Überlegungen mit dem neuen, von Herrn David bereits erwähnten, Bundesgerichtsentscheid zu vergleichen. Ich nehme an, dass die ständerätliche Kommission und der Ständerat dies nachfolgend tun werden. Ich kann nicht versichern, dass die Bestimmungen, wie wir sie jetzt gemäss Mehrheit aufgenommen haben, dem Entscheid des Bundesgerichtes entsprechen, weder in bezug auf die Regelung der gerichtlichen Überprüfung, die notwendig ist, wenn wir einen Freiheitsentzug beschliessen, noch in bezug auf die Dauer. Ich weiss nicht, ob sich das Bundesgericht über die Dauer ausgesprochen hat.

Zum Antrag der Minderheit Fehr Hans zu Artikel 22: Es wurde schon einiges betreffend den Ermessensspielraum der Behörde gesagt. Vor allem muss man auf jeden Fall verhindern, dass sich ein Pingpong-Effekt entwickelt. Wenn die Einreise einmal nicht bewilligt ist und der oder die Schutzsuchende oder Asylsuchende am Flughafen wartet, muss man noch abklären, ob die Rückkehr in einen Drittstaat oder in das Heimatland zumutbar ist. Vor allem ist es wichtig zu wissen, in welchen Drittstaat man eine Person überhaupt zurückschicken kann, bevor man sie wegschickt. Dauerte der Aufenthalt im anvisierten Drittland lange genug? Es wurde in der Kommission gesagt, es gehe ganz klar nicht nur um einige Stunden. Die Person muss den Flughafen des Drittstaates verlassen haben, die Person muss sich einige Zeit im Drittstaat aufgehalten haben. Es muss nachweisbar sein, dass sich diese Person dort aufgehalten hat. Es muss sichergestellt werden, dass dieser Drittstaat Mitglied und Unterzeichner der Flüchtlingskonvention ist und dass dieser Drittstaat das «Non-refoulement-Prinzip» anerkennt. Sonst halten wir uns nicht an die völkerrechtlichen Regelungen.

Deshalb bitte ich Sie im Namen der Mehrheit der Kommission, den Antrag der Minderheit Fehr Hans abzulehnen.

Zum Antrag der Minderheit Steinemann zu Absatz 5: Die Vertreter der Verwaltung, die in der Kommission anwesend waren, haben klargestellt, dass man diese Regelung so im Gesetz nicht brauche, denn das sei zum Teil bereits Praxis; diese Bestimmung sei ein Teil internationaler Abkommen (Chicago-Abkommen), und die gesetzliche Bestimmung habe eher deklamatorischen Charakter – die Umsetzung sei nicht tel quel zu vollziehen.

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

Der Herr Vizepräsident wird Ihnen sehr wahrscheinlich sagen, wie sich das Ganze beim Abstimmungsverfahren gestaltet, denn bei der Annahme des einen oder anderen Konzeptes entfallen weitere Abstimmungen zu verschiedenen Artikeln, die ich jetzt nicht aufzählen will. Sie haben selber bemerkt, dass diese Artikel Teil eines Ganzen sind und zusammengehören; sie können nicht getrennt diskutiert und verabschiedet werden.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Gemäss dem Entscheid Amuur des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, der nach der Publikation unserer Botschaft am 25. Juni 1996 ergangen ist, ist klar, dass es sich beim Festhalten einer Person am Flughafen um eine Freiheitsbeschränkung im Sinne der EMRK handelt, dass dafür eine gesetzliche Grundlage nötig ist und dass gestützt auf Artikel 5 EMRK raschestmöglich eine richterliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Festhaltung möglich sein muss.

Mit der vorgesehenen Anfechtbarkeit der Einreiseverweigerung und des gleichzeitigen Entscheides des Bundesamtes über die Zuweisung des Flughafens als Aufenthaltsort wird diesen Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention entsprochen, wie sie durch den Entscheid Amuur konkretisiert und wie sie jetzt übrigens auch in einem neuesten Entscheid des Bundesgerichtes vom 27. Mai 1997 bestätigt worden sind.

Da muss ich gegenüber Herrn Gross Andreas doch klar festhalten, dass diese Lösung, die in der Kommission zusammen mit der Verwaltung erarbeitet worden ist, auch nach den Aussagen des Experten, Professor Trechsel, ganz klar der EMRK entspricht. Es kann keine Rede davon sein, dass wir mit dieser Lösung, die Ihnen die Mehrheit der Kommission vorschlägt, die Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht erfüllen würden. Zugleich werden den asylsuchenden Personen im Rahmen des Flughafenverfahrens übrigens verschiedene zusätzliche rechtsstaatliche Garantien eingeräumt. So sind die Gewährung des rechtlichen Gehörs und die Möglichkeit der Verbeiständung ausdrücklich in der neuen Regelung enthalten.

Ein zweifellos wichtiger Punkt der Neufassung des Flughafenverfahrens besteht in der Beschränkung der Maximaldauer der Festhaltung am Flughafen. Neu ist eine Frist von 15 Kalendertagen vorgesehen; ich verweise auf Artikel 22 Absatz 4 (neu). Diese Dauer ist notwendig, um das Flughafenverfahren seriös durchführen zu können. Es muss nämlich bedacht werden, dass neben der Befragung durch die Flughafenpolizei jeweils auch noch Zeit für weitere Abklärungen und die Entscheidredaktion durch das Bundesamt nötig ist.

In Fällen, in denen zudem noch das UNHCR beigezogen werden muss, um Abklärungen betreffend die Rückführbarkeit in den Heimatstaat vorzunehmen, sind für diese Abklärungen in den Herkunftsstaaten wiederum zwei oder noch mehr Tage notwendig. Überdies sind auch organisatorische Hindernisse wie etwa die Erreichbarkeit von Dolmetschern usw. mit zuberücksichtigen.

Zudem ist natürlich auch zu beachten, dass es die entscheidenden Behörden oft auch mit Asylsuchenden zu tun haben, die Aussagen verweigern, zum Teil auch ihre Identität oder den Reiseweg verschleiern.

All dies verlangt nach der Möglichkeit, diese Personen für einige Zeit im Flughafen festzuhalten, wenn tatsächlich ein seriöses Flughafenverfahren durchgeführt werden soll. Ist einmal ein Entscheid getroffen und hat die asylsuchende Person den Flughafen Richtung Heimat-, Herkunfts- oder Drittstaat wieder zu verlassen, so hat dies unverzüglich und mit dem nächstmöglichen Flug zu geschehen. Der Wegweisungs-vollzug kann sich allerdings auch hier wiederum aus rein technischen Gründen verzögern, weil lange nicht jede Herkunftsdestination von Zürich oder Genf aus angefliegen wird. Das ist der Grund, weshalb den Behörden eine gesetzliche Frist von maximal sieben Tagen eingeräumt wird, innert welcher die Wegweisung vollzogen werden muss.

Die von der Minderheit de Dardel vorgeschlagene Regelung geht dagegen einen allzu einfachen Weg, wenn sie die Behörden verpflichten möchte, entweder innert 72 Stunden über einen oft komplexen Sachverhalt zu entscheiden oder sonst die Einreise zu gestatten. Eine solche Regelung hätte unseres Erachtens zur Folge, dass am Flughafen in den wenigsten Fällen ein Asyl- oder Wegweisungsentscheid getroffen werden könnte und daher den meisten Asylsuchenden die Einreise gestattet werden müsste.

Wenn hier Vergleiche mit Deutschland gemacht werden, wo eine ähnl. kurze Frist für die Asylbehörden gilt, zeigen gerade die dortigen Erfahrungen, dass man diesen Weg nicht gehen darf. Die Praxis in Deutschland zeigt, dass bei einer solchen Regelung über 80 Prozent all jener, die ihr Gesuch am Flughafen stellen, einreisen können. Mit einer Bestimmung gemäss Konzept der Minderheit de Dardel könnten die schweizerischen Behörden daher die Einreise über die Flughäfen kaum mehr wirkungsvoll kontrollieren. Hier ein Schlupfloch zu öffnen, kann nicht der Sinn dieser Asylgesetzrevision sein.

Aber auch die zwingende Beiordnung eines «angemessenen Beistandes» für Asylsuchende im erstinstanzlichen Verfahren – wie dies die Minderheit vorschlägt – ist im erstinstanzlichen Asylverfahren grundsätzlich nicht vorgesehen und daher auch für das Flughafenverfahren keine Notwendigkeit. Die Verfahrensvorschriften garantieren auch hier ein faires und rasches Prüfungsverfahren, weshalb eine zwingende Verbeiständung auf Kosten des Bundes nicht nötig ist.

Artikel 21a Absatz 3 sieht ausserdem vor, dass jede asylsuchende Person selbstverständlich die Möglichkeit hat, sich verbeiständen zu lassen. Aber wir wollen nicht eine Zwangsverbeiständung auf Bundeskosten in jedem Fall. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass im Falle einer bevorstehenden Wegweisung in den Heimatstaat das UNHCR beigezogen werden muss, um die Frage der Rückführbarkeit in den Heimatstaat abzuklären.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, der von der Mehrheit und dem Bundesrat vorgeschlagenen neuen Flughafenregelung, die den Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention vollauf genügt, zuzustimmen und die Minderheitsanträge de Dardel abzulehnen.

Erlauben Sie mir noch einige Worte zu den Minderheitsanträgen Fehr Hans und Steinemann zu Artikel 22. Herr Fehr stösst sich an der Kann-Formulierung. Diese ist schon im geltenden Recht vorgesehen, also im dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren. Das Bundesamt für Flüchtlinge verfügt zwar regelmässig die vorsorgliche Wegweisung respektive den sofortigen Vollzug der Wegweisung, aber es gibt Fälle, wo eine gewisse Flexibilität vorhanden sein muss und angemessen ist, beispielsweise bei den sogenannten «refugees in orbit», bei Asylsuchenden, die von keinem Staat eine Einreisebewilligung erhalten. Dort muss eine gewisse Flexibilität eingebaut sein, um den Behörden den nötigen Spielraum für eine humanitäre Lösung zu geben. Zudem gibt es durchaus Fälle, in denen der Asylsuchende bereit ist, in einen Drittstaat oder sogar in seinen eigenen Heimatstaat zurückzukehren, und auch dann ist nicht zwingend eine Wegweisungsverfügung nötig. Die Kann-Formulierung macht also durchaus Sinn, und wir haben keinesfalls vor, künftig von der bisherigen Praxis – dass wir regelmässig Wegweisungsverfügungen anordnen, ausser wenn solche besonderen Umstände bestehen – abzuweichen.

Ich möchte Sie daher bitten, den Antrag der Minderheit Fehr Hans abzulehnen.

Der Antrag der Minderheit Steinemann ist überflüssig, weil die Fluggesellschaften schon heute undokumentierte Passagiere unentgeltlich zurückfliegen lassen müssen. Das ergibt sich aus den Verträgen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO). Es hat sich herausgestellt, dass eine solche Zusammenarbeit mit den Fluggesellschaften eher zum Ziel führt als gesetzliche Sanktionen. Diesbezüglich ist in den letzten Jahren in der internationalen Staatenpraxis eine gewisse Änderung der Haltung festzustellen.

Ich bitte Sie, aufgrund dieser klaren Bereitschaft der Fluggesellschaften und der Verpflichtung in den Staatsverträgen, undokumentierte Passagiere zurückfliegen zu lassen, auch den Antrag der Minderheit Steinemann abzulehnen.

**Gross Andreas (S, ZH):** Ich bitte Sie, Herr Bundesrat, auch den Andersdenkenden nicht etwas zu unterstellen, was diese nicht gesagt haben. Es hat niemand gesagt, dass die Version der Mehrheit den Buchstaben der Menschenrechtserklärung verletze. Wir haben gesagt, dass die Menschenrechtserklärung nicht ein Optimalprogramm für die Erfüllung der Garantie der Menschenwürde sei, sondern ein Minimalanspruch, und dass das Konzept der Minderheit de Dardel diesem mehr gerecht werde.  
Ich bitte Sie, dies festzuhalten, denn das ist ein sehr grosser Unterschied!

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Ich möchte Ihnen, Herr Gross Andreas, doch zu bedenken geben: Wenn Sie sagen, was wir hier vorschlagen würden, sei eine minimalistische Lösung, dann nehmen Sie eine klar negative Wertung dieses

Verfahrens vor. Wir sind jedoch überzeugt, dass es sich um ein gutes Verfahren handelt, das in vollständiger Übereinstimmung mit den Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention steht.

**Art. 21 Abs. 1, 2, 4 – Art. 21 al. 1, 2, 4**  
*Angenommen – Adopté*

**Art. 21 Abs. 3 – Art. 21 al. 3**

**Präsident:** Die Minderheit de Dardel schlägt ein Konzept vor. Dazu gehören die Minderheitsanträge zu Artikel 21a, Artikel 22 Absatz 4, Artikel 100 Absatz 1, Artikel 103 Absatz 3, Artikel 103a, Artikel 105 Absatz 4. Die folgende Abstimmung gilt für das ganze Konzept.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit	96 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	58 Stimmen

**Art. 21a**

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 22 Abs. 1, 3 – Art. 22 al. 1, 3**

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit	106 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	45 Stimmen

**Art. 22 Abs. 2 – Art. 22 al. 2**

*Angenommen – Adopté*

**Art. 22 Abs. 4 – Art. 22 al. 4**

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 22 Abs. 5 – Art. 22 al. 5**

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit	85 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	67 Stimmen

**Art. 23, 24**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 25**

*Antrag der Kommission*

**Abs. 1, 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 3 (neu)**

*Mehrheit*

Das Departement erlässt für die Empfangsstellen eine Hausordnung, um ein rasches Verfahren und einen geordneten Betrieb sicherzustellen.

*Minderheit*

(de Dardel, Aguet, Bäuml, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, von Felten)

Asylsuchende können gezwungen werden, in der Empfangsstelle zu bleiben, wenn Formalitäten, die sie betreffen, vorgehen sind. Sie dürfen sich ausserhalb der Dienstzeiten sowie nach Ablauf der ersten 24 Stunden täglich einen halben Tag lang frei bewegen.

**Art. 25**

*Proposition de la commission*

**Al. 1, 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral



**Al. 3 (nouveau)****Majorité**

Le département fédéral édicte un règlement intérieur pour les centres d'enregistrement afin d'assurer une procédure rapide et un fonctionnement satisfaisant.

**Minorité**

(de Dardel, Aguet, Bäumlin, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, von Felten)

Le requérant peut être astreint à rester au centre d'enregistrement lorsque des formalités le concernant y sont prévues. Sa liberté de mouvement est garantie en dehors des heures de service, ainsi que pendant une demi-journée par jour, passées les premières 24 heures.

**Art. 26****Antrag der Kommission****Abs. 1, 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 3****Mehrheit**

.... und der Asylsuchenden Rechnung. Als schützenswerte Interessen der Asylsuchenden gelten insbesondere vorhandene familiäre und enge soziale Beziehungen sowie gegebenenfalls die von den Asylsuchenden gesprochene Amtssprache. Der Zuweisungsentscheid kann nur mit der Begründung ....

**Minderheit**

(Steinemann, Dettling, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Speck)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 26****Proposition de la commission****Al. 1, 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 3****Majorité**

.... du canton et du requérant. Sont des intérêts légitimes du requérant en particulier la présence de relations familiales et de relations sociales étroites ainsi que la langue officielle parlée par le requérant. Le requérant ne peut attaquer ....

**Minorité**

(Steinemann, Dettling, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Speck)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 27****Antrag der Kommission****Abs. 1, 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 3 (neu)****Mehrheit**

Ablehnung des Antrages der Minderheit

**Minderheit**

(von Felten, Bühlmann, de Dardel, Hubmann, Vollmer)

Sie berücksichtigen die spezifische Situation von Frauen, Folter- und Gewaltopfern sowie Minderjährigen.

**Art. 27****Proposition de la commission****Al. 1, 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 3 (nouveau)****Majorité**

Rejeter la proposition de la minorité

**Minorité**

(von Felten, Bühlmann, de Dardel, Hubmann, Vollmer)

Ils tiennent compte de la situation spécifique des femmes, des victimes de tortures et de violences ainsi que des mineurs.

**Art. 28****Antrag der Kommission****Abs. 1-3**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 4**

.... direkt anhören, wenn dies organisatorisch möglich ist ....

**Art. 28****Proposition de la commission****Al. 1-3**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 4**

.... directement le requérant, si l'organisation le permet et que la procédure s'en trouve considérablement accélérée. Les alinéas 1er à 3 s'appliquent par analogie.

de Dardel Jean-Nils (S, GE), porte-parole de la minorité: A l'article 25, nous abordons le problème des centres d'enregistrement. Ces centres sont réservés aux requérants qui entrent en Suisse sans se déclarer à la douane, ce qui irrite beaucoup de politiciens.

Ces centres d'enregistrement font régulièrement l'objet de critiques, voire de débuts de scandales, comme cela s'est passé notamment dans le canton de Genève. Encore tout récemment, on a commencé à construire un mur pour isoler une terrasse du centre d'enregistrement de Genève, où des enfants de requérants et leurs parents avaient l'habitude de vaquer à leurs occupations ou à leurs jeux. Sous prétexte que cela dérangeait des voisins, on a construit un mur appelé depuis quelques jours à Genève le «mur de la honte». Ce «mur de la honte», je l'espère va être démolit, car il y a eu beaucoup de protestations dans notre canton contre cette construction hautement symbolique, et malheureusement symbolique d'un refus et d'un rejet dont apparemment la population à Genève ne veut pas. Le Grand Conseil de notre canton, à l'unanimité, tous partis confondus, a demandé à la Confédération tout récemment de démolir ce mur.

Les centres d'enregistrement sont des lieux de semi-détention où l'on pratique la privation de liberté au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, et malgré cette privation de liberté, aucune base légale n'existe qui fonde dans une véritable loi la possibilité d'une privation de liberté. Cette constatation vaut à la fois pour la loi actuelle et pour la nouvelle loi qui nous est proposée.

Jusqu'à la première audition, les requérants qui entrent dans le centre d'enregistrement ne peuvent pas le quitter. Ensuite, toute demande de sortie du requérant ou de la requérante peut être refusée pendant la journée, en semaine, sous prétexte que le requérant doit rester pendant toute une journée, et ce, pour être auditionné par exemple pendant une heure ou deux seulement. Ensuite, dès 18 heures et pendant la nuit, le requérant doit absolument être confiné dans ce centre d'enregistrement pendant toute la durée de l'enregistrement. Autrement dit, il s'agit de ce que l'on appelle de la semi-liberté. Cela est un régime qui est appliqué à des personnes qui passent des périodes de détention en prison avec un régime atténué, que ce soit pour les arrêts ou peut-être, éventuellement même l'emprisonnement.

Ce régime de semi-liberté, de l'avis de la minorité, doit donc être tout simplement supprimé. L'avis de la minorité rejoint celui de M. le professeur Trechsel, notre représentant à la Commission européenne des droits de l'homme; sauf erreur, il est même devenu président de cette commission. M. Trechsel, qui était partisan des mesures de contrainte, a dit en substance: «Les mesures de contrainte, ça suffit! En plus, de la détention et de la privation de liberté au stade des centres d'enregistrement, cela ne doit pas exister!»

Je pense que M. Trechsel a raison sur cette question. Mais malheureusement, la majorité de la commission écoute M. Trechsel quand ça l'arrange – on l'a vu tout à l'heure en ce qui concerne la détention en aéroport –, et elle ne l'écoute plus quand ça ne l'arrange pas. Je pense que là, il y a une certaine incohérence à ne pas écouter M. Trechsel. Cette semi-détention qui n'a pas de base légale n'est pas conforme à la Convention européenne des droits de l'homme. Il faut

draît, si l'on maintient un système de semi-détention, prévoit un recours judiciaire, un de plus. Je pense qu'il faut absolument éviter cela.

La solution que propose la minorité est donc tout à fait raisonnable. C'est une solution qui supprime, en fait, la semi-détention qui n'est pas nécessaire, qui est fondée actuellement seulement sur un règlement. Il faut supprimer cette semi-détention et la remplacer par un système qui garantit la liberté de mouvement des gens qui sont accueillis dans ces centres d'enregistrement. Il est vrai que les personnes doivent être présentes au centre d'enregistrement lors des démarches administratives où leur présence est nécessaire, mais en dehors de ces heures de présence, il est absolument inutile d'obliger, notamment pendant la nuit, ces personnes d'être à tout prix présentes dans ces centres.

La minorité demande donc simplement une adaptation de la loi à une situation qui supprime la semi-détention, et qui permette à notre pays d'être conforme à la Convention européenne des droits de l'homme.

**Steinemann Walter (F, SG),** Sprecher der Minderheit: Artikel 26 gemäss Entwurf des Bundesrates entspricht dem heute geltenden Recht. Beim Antrag der Mehrheit ergäben sich Probleme, weil Leute aus gewissen Herkunftsländern einen anderen Familienbegriff haben als wir. Unbestritten ist, dass der Schutz von Artikel 8 EMRK die Familie im westeuropäischen Verständnis deckt. Die Annahme des Antrages der Mehrheit hätte zur Folge, dass der Verteilungsschlüssel, wie er im Gesetz und in der Verordnung verankert ist, unter Umständen nicht mehr eingehalten werden könnte. Zudem könnte praktisch jeder Zuweisungsentscheid angefochten werden, was wiederum zu langwierigen, administrativ sehr aufwendigen und damit äusserst komplizierten Verfahren führen müsste. Die Rügegründe könnten weit über den EMRK-Begriff ausgedehnt werden. Als Einrede gegen die Zuweisung könnte schon denkbar sein, wenn jemand behaupten würde, er habe einen Freund im Kanton Appenzell, zu dem er enge soziale Beziehungen habe, er wolle deshalb auch nach Appenzell. Das müsste die Zuteilungsprobleme und die Kosten doch arg strapazieren.

Dass die Zuteilung nach Sprachen erfolgt, ist an und für sich selbstverständlich. Es ist aber nicht einzusehen, dass man dies als beschwerdefähig anschaut. Es könnte so herauskommen, dass daraus alle Französischsprechenden einen Rechtsanspruch ableiten würden, in einem Westschweizer Kanton untergebracht zu werden. Es gibt sicher mehr französischsprechende Flüchtlinge als deutschsprechende. Es wäre demnach geradezu eine riskante Gesetzgebung, die einen Rechtsanspruch in dieser Form festsetzen würde. Die aufschiebende Wirkung wäre gegeben, und es würde sich die Frage stellen, wie lange solche Rekurse das Verfahren hinauszögern könnten.

Wir sollten in einem Verfahren, das überhaupt erst einen Aufenthalt regelt, nicht alles rekursfähig machen, was den Unwillen der Kantone und der Bevölkerung noch mehr weckt. Wir wissen auch, dass sich in verschiedenen Kantonen verständlicher Widerstand gegen die Zuteilung zu vieler Asylbewerber gleicher Abstammung bildet.

Wir beantragen Ihnen aus den erwähnten Gründen, unserem Minderheitsantrag zuzustimmen, der die offenere Fassung des Bundesrates beibehalten will.

**von Felten Margrith (S, BS),** Sprecherin der Minderheit: Artikel 27 regelt die «Zuweisung eines Aufenthaltsortes und Unterbringung». Der Bundesrat hat in seinem Entwurf das geltende Recht übernommen. Die bisherige Zuweisungspraxis hat sich aber als unbefriedigend erwiesen. Deshalb beantragen wir eine Präzisierung, eine notwendige Präzisierung, damit die Gruppe jener Flüchtlinge, die unseres besonderen Schutzes bedarf, nicht unter die Räder kommt.

Ich beantrage, dass bei der Zuweisung «die spezifische Situation von Frauen; Folter- und Gewaltopfern sowie Minderjährigen» berücksichtigt wird.

Die Zuweisung eines Aufenthaltsortes und die Unterbringung sind eine sehr komplexe Angelegenheit und gehen über

mehrere Stationen: 4 bis 10 Tage in der Empfangsstelle, 6 Monate in kantonalen Durchgangszentren, dann die Suche nach Zimmern oder Wohnungen für den weiteren Aufenthalt. Dieser ganze Prozess orientiert sich an der grössten Gruppe der Flüchtlinge, die in die Schweiz einreisen, namentlich an den 25- bis 40jährigen, alleinstehenden, erwerbsfähigen, gesunden Männern.

Ich möchte hier eine Korrektur anbringen. Zur Situation von Frauen ist z. B. festzuhalten, dass sie in Kollektivunterkünften oft leiden. Dies bestätigen Untersuchungen. Durch ihre soziale Stellung können sie sich an den sozialen Aktivitäten in den Unterkünften kaum beteiligen. Darüber hinaus muss beachtet werden, dass Frauen auch während der Flucht für die Kinderbetreuung, für die Sorge um die Grundbedürfnisse, für die gesundheitlichen Belange der ganzen Familie zuständig sind. Sie haben sich auch mit der Schulung ihrer Kinder zu befassen. Diesen Umständen muss Rechnung getragen werden.

Die zweite Gruppe, die ich nenne, sind die Folter- und Gewaltopfer. Diejenigen, die es bis hierher geschafft haben, haben neben den Belastungen der Flucht auch mit den unerträglichen Gewalterlebnissen, die sie überlebt haben, physisch und psychisch fertigzuwerden. Der Zustand dieser hochtraumatisierten Leute kann sich akut verschlimmern, wenn die entsprechende Sorgfalt bei der Unterbringung vernachlässigt wird.

Die dritte Gruppe, die ich hier nenne, verdient den besonderen Schutz des Gesetzes, es sind die Minderjährigen. Oft müssen sie in Kollektivunterkünften unter lauter Erwachsenen leben und haben keinen Kontakt zu Gleichaltrigen. Nur durch Privatinitiative konnten zum Beispiel einzelne Jugendliche, die unbegleitet hier eingereist sind, in Pflegefamilien untergebracht werden. Die Mehrheit der unbegleiteten Minderjährigen sind in der Pubertät. In diesem schwierigen Alter brauchen sie feste Bezugspersonen und spezielle Betreuung, es muss für Schulungsmöglichkeiten und sozialen Halt gesorgt werden.

Ich bitte Sie, diese Präzisierung bezüglich Zuweisung eines Aufenthaltsortes und Unterbringung zu unterstützen.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR),** rapporteur: Je traite tout d'abord de l'article 25 et de la proposition à l'alinéa 3.

Les conditions matérielles d'hébergement dans les centres d'enregistrement n'ont pas toujours été optimales, on vous l'a déjà dit. A un certain moment, c'était presque la catastrophe. En 1992, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou des traitements inhumains ou dégradants a même effectué une visite au centre de Genève. La Commission de gestion du Conseil national a elle-même procédé à sa propre inspection. Heureusement, les remarques faites ont permis des améliorations; il faut le reconnaître.

En ce qui concerne par exemple la liberté de mouvement des requérants, ces mêmes instances se sont déclarées presque satisfaites. Il faut quand même relever que le fait d'être à disposition des autorités, même si cela consiste en une limitation de la liberté de mouvement, peut être favorable au requérant qui a tout intérêt à participer à sa propre procédure. La majorité de la commission vous propose la solution suivante, qui ne va pas aussi loin que celle de M. de Dardel et qui nous paraît raisonnable. Elle propose que le département édicte un règlement intérieur qui soit applicable à tous les centres d'enregistrement et qui définisse, de façon tout à fait précise et unitaire, le mode de fonctionnement de ces centres d'enregistrement. Par 10 voix contre 9, une courte majorité de la commission a repoussé la proposition de la minorité qui visait à inscrire dans la loi des dispositions particulières.

Je passe maintenant à l'article 26 alinéa 3. Cet article traite de la répartition intercantonale des requérants, qui n'est pas remise en cause, soyez-en assurés, mais cette répartition doit tenir compte à la fois des intérêts des cantons et des personnes concernées. La pratique actuelle de l'office fédéral a tendance à privilégier les intérêts des cantons d'abord au détriment de ceux des requérants. La majorité de la commission regrette vraiment la formulation trop restrictive qui a été retenue par le Conseil fédéral à l'alinéa 3 et souhaite vraiment

une décision plus précise et plus détaillée des intérêts des personnes en quête d'asile. Il serait en tout cas juste de tenir compte, dans la prise de décision, des relations familiales étroites des requérants, mais aussi des affinités en ce qui concerne la langue utilisée. Ces éléments sont essentiels, je vous le rappelle, parce qu'ils facilitent l'adaptation à un nouveau milieu de vie et cela permet surtout, et c'est très important, d'éviter les troubles générés par un déracinement, et il y en a. Je vous recommande donc de vous rallier à la proposition de la majorité et de refuser par conséquent la proposition de minorité Steinemann.

J'en viens à l'article 27 alinéa 3 qui concerne la proposition de minorité von Felten. Mme von Felten voudrait que, dans l'assignation d'un logement, les cantons prennent en compte non seulement les situations particulières des mineurs qui ne sont pas accompagnés, mais aussi celles des femmes victimes de traumatismes graves et qui vivent douloureusement un hébergement dans un logement collectif. Certes, ce souci part d'un bon sentiment et on pourrait le partager. Cependant, la majorité de la commission dit qu'il est vraiment utopique d'imposer aux cantons une obligation de mettre à disposition des femmes et des enfants mineurs des logements communs qui leur seraient exclusivement destinés. D'autre part, il est bon de le rappeler, les sévices dont sont victimes les femmes ne sont souvent connus qu'en cours de procédure, alors même que le lieu du séjour, mais aussi le logement, sont déjà fixés. La majorité vous suggère donc de vous en tenir à la version du Conseil fédéral concernant l'article 27 alinéa 3, laquelle correspond au droit et à la pratique en vigueur.

Quant à l'article 28, la commission vous propose une autre formulation qui nous paraît plus adéquate. Le fond de l'article n'est pas modifié, seule la forme a été changée.

Nos propositions à l'article 29 alinéas 1er et 2 vont dépendre de notre décision concernant l'article 76. Il est question là de retarder notre vote.

**Präsident:** Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei Artikel 25 die Mehrheit, bei Artikel 26 Minderheit und Bundesrat und bei Artikel 27 wiederum die Mehrheit unterstützt.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Bei Artikel 25 möchte ich zunächst vor allem gegenüber dem Antrag der Minderheit de Dardel klar festhalten, dass der Aufenthalt in der Empfangsstelle kein Freiheitsentzug ist. Man kann auch nicht von einer «semi-détention» sprechen. Sonst wäre jeder, der sich an einer Schule einschreibt, ja auch in einer «semi-détention». Ich frage mich, ob wir uns nicht alle heute abend auch in einer «semi-détention» befinden würden, wenn wir bis zehn Uhr tagten!

In den Empfangsstellen ist aber das Gegenteil der Fall. Jedermann kann die Empfangsstelle verlassen, wenn seine Anwesenheit in verfahrensmässiger Hinsicht nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt nötig ist. Die jetzige Praxis ist denn auch recht liberal. Die Asylsuchenden haben heute schon die Möglichkeit, sich täglich mehr als einen halben Tag ausserhalb der Empfangsstelle aufzuhalten, dies sowohl morgens als auch nachmittags und, wie bereits angetönt, auch an den Wochenenden. Ausnahmen verlangt einzig die Verfügbarkeit für die Durchführung des Asylverfahrens.

Deshalb möchte ich Sie bitten, den Antrag der Minderheit de Dardel abzulehnen. Man meldet mir übrigens – Herr de Dardel –, dass die erwähnte «mur de la honte» nicht etwa vom Bundesamt für Flüchtlinge erstellt wurde, sondern durch den Eigentümer der entsprechenden Liegenschaft, und zwar nach Reklamationen aus der Nachbarschaft wegen Lärm- und Lichtimmissionen. Es war offenbar die einzige technisch realisierbare Möglichkeit, diese Immissionen abzuhalten. Das zu dieser «mur de la honte».

Nun zum Artikel 26: Die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone erfolgt nach geltendem Recht nach dem Verteilungsschlüssel von Artikel 9 der Asylverordnung 1. Dabei wird dem Grundsatz der Einheit der Familie gemäss Artikel 8 EMRK voll Rechnung getragen. Die Verletzung dieses Grundsatzes ist übrigens künftig ein Anfechtungsgrund. Bei der Einheit der Familie gemäss EMRK geht es aber nur um die Eltern und die

Kinder. Wenn wir hingegen bei der Zuteilung der Asylsuchenden auf die Kantone noch irgendwelche weitere verwandtschaftliche Beziehungen berücksichtigen müssten, würden Sie uns überfordern. Wir könnten dann auch die Interessen der Kantone nicht mehr angemessen berücksichtigen. Ich habe heute bereits einmal einen solchen Fall genannt: Es wäre beispielsweise nicht mehr möglich, französischsprachende Flüchtlinge aus Rwanda auch deutschsprachigen Kantonen zuzuordnen.

Ich möchte Sie daher bitten, bei diesem Artikel dem Bundesrat und der Minderheit Steinemann zuzustimmen.

Die Kommission hat offenbar auch etwas Angst vor dem eigenen Mut gehabt, denn es ist eine Lex imperfecta, die Sie hier aufstellen, da auch gemäss dem Mehrheitsbeschluss nur eine Nichtbeachtung des Grundsatzes der Einheit der Familie anfechtbar bleibt.

Schliesslich zu Artikel 27: Frau von Felten, ich bin mit Ihnen vollständig einig: Wir haben allen Grund, künftig auch von Bundes wegen Folteropfer besser zu unterstützen und Ihnen bessere Therapien anzubieten. Es gibt ein solches Pilotprojekt am Inselspital in Bern, und ich empfinde es tatsächlich als sehr, sehr unbefriedigend, dass ich heute nicht einmal die Möglichkeit habe, diesem Pilotprojekt für die Behandlung von Folteropfern die nötige Unterstützung durch einen jährlichen Beitrag des Bundes zu gewähren. Wir schlagen Ihnen deshalb im Asylgesetz einen entsprechenden Artikel vor.

Was Sie aber in Artikel 27 fordern, geht zu weit. Nachdem ja fast alle Flüchtlinge potentielle Opfer von Gewalt und Folter sind, können wir nicht unsere gesamten Unterkünfte darauf ausrichten. Der Antrag der Minderheit, die Sie vertreten, hätte jedoch entsprechende bauliche Anpassungen zur Folge, und das würde übers Ziel hinausgehen.

Ich bin Ihnen dankbar, wenn Sie dann später mithelfen, damit wir das Pilotprojekt, welches heute beim Inselspital in Bern durch das Schweizerische Rote Kreuz geführt wird, künftig durch einen jährlichen Beitrag unterstützen können, damit es tatsächlich weitergeführt werden kann.

Hier muss ich den Antrag der Minderheit von Felten aber ablehnen.

**de Dardel Jean-Nils (S, GE), porte-parole de la minorité:** En référence à ce «mur de la honte» qui a été construit à Genève, je m'excuse de vous dire que la version de la régie Moser qui s'occupe de l'immeuble est exactement l'inverse de ce que vous venez de dire. En effet, la régie dit qu'elle a agi sur la demande de l'administration fédérale. Cela est un élément; il faudrait peut-être quand même éclaircir cette contradiction.

Ensuite, tenez compte, Monsieur le Président de la Confédération, de l'avis du Grand Conseil de Genève, dans son unanimité, tous partis confondus, qui a demandé que ce mur soit détruit.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** In bezug auf diese «mur de la honte» steht offenbar Aussage gegen Aussage. Ich gehe dem gerne nach, um die Wahrheit zu finden. Das kann aber kein Grund sein, Ihren Minderheitsantrag anzunehmen.

*Art. 25 Abs. 1, 2 – Art. 25 al. 1, 2  
Angenommen – Adopté*

*Art. 25 Abs. 3 – Art. 25 al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	83 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	50 Stimmen

*Art. 26 Abs. 1, 2 – Art. 26 al. 1, 2  
Angenommen – Adopté*

*Art. 26 Abs. 3 – Art. 26 al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	71 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	59 Stimmen

Art. 27 Abs. 1, 2 – Art. 27 al. 1, 2  
Angenommen – Adopté

Art. 27 Abs. 3 – Art. 27 al. 3

Abstimmung – Vote  
Für den Antrag der Mehrheit 75 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 56 Stimmen

Art. 28  
Angenommen – Adopté

Art. 29  
Antrag der Kommission  
Abs. 1

Mehrheit  
Anerkannte Hilfswerke ....  
Minderheit  
(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingsen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2  
Mehrheit  
.... für die Anerkennung der Hilfswerke. Zuständig für die Anerkennung ist das Departement ....

Minderheit  
(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingsen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4  
.... Sie bestätigt unterschriftlich Ihre Mitwirkung ....

Art. 29  
Proposition de la commission

Al. 1  
Majorité  
Les oeuvres d'entraide reconnues envoient ....

Minorité  
(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingsen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2  
Majorité  
Le Conseil fédéral définit les conditions de reconnaissance des oeuvres d'entraide. La reconnaissance est délivrée ....

Minorité  
(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingsen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4  
.... de partie. En apposant sa signature, il confirme sa participation ....

Präsident: Im Einvernehmen mit den Kommissionssprecherinnen schlage ich Ihnen vor, Artikel 29 zusammen mit Artikel 76 zu behandeln. – Sie sind damit einverstanden.

Verschoben – Renvoyé

Art. 30  
Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 31  
Antrag der Kommission  
Abs. 1; 2 Bst. a, c, d  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2 Bst. b  
Mehrheit  
b. ihre Mitwirkungspflicht auf andere Weise schuldhaft grob verletzen;  
Minderheit  
(Zwygart, Aguet, Bühlmann, Chiffelle, de Dardel, Gross Andreas, Vollmer, von Felten, Zbinden)  
b. ihre Mitwirkungspflicht auf andere Weise vorsätzlich grob verletzen;

Abs. 2 Bst. e (neu)  
Mehrheit  
Ablehnung des Antrages der Minderheit  
Minderheit  
(Fehr Hans, Fischer-Hägglingsen, Steinemann, Speck)  
e. illegal in die Schweiz eingereist sind.

Art. 31  
Proposition de la commission  
Al. 1; 2 let. a, c, d  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2 let. b  
Majorité  
Adhérer au projet du Conseil fédéral  
(la modification ne concerne que le texte allemand)  
Minorité  
(Zwygart, Aguet, Bühlmann, Chiffelle, de Dardel, Gross Andreas, Vollmer, von Felten, Zbinden)  
b. s'est rendu coupable d'une autre violation grave et intentionnelle de son devoir de collaborer;

Al. 2 let. e (nouvelle)  
Majorité  
Rejeter la proposition de la minorité  
Minorité  
(Fehr Hans, Fischer-Hägglingsen, Steinemann, Speck)  
e. est entré illégalement en Suisse.

Art. 32  
Antrag der Kommission  
Abs. 1  
Mehrheit  
.... überprüft er periodisch und veröffentlicht Evaluationsberichte über die als verfolgungssicher bezeichneten Staaten.  
Minderheit  
(Fischer-Hägglingsen, Fehr Hans, Nebiker, Steinemann, Speck)  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 32  
Proposition de la commission  
Al. 1  
Majorité  
.... sur ce point en publiant les rapports d'évaluation des pays désignés comme exempts de persécution.  
Minorité  
(Fischer-Hägglingsen, Fehr Hans, Nebiker, Steinemann, Speck)  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

## Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

## Art. 33

Antrag der Kommission

Mehrheit

... so wird auf ein Asylgesuch nicht eingetreten, das nach Gewährung des vorübergehenden Schutzes gestellt worden ist.

## Minderheit I

(Steinemann, Dettling, Fehr Hans, Fischer-Hägglings, Fritsch, Heberlein)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

## Minderheit II

(Vollmer, Aguet, Bäuml, Bühlmann, Gross Andreas, de Darde, Hubmann, von Felten, Zbinden)

Streichen

## Art. 33

Proposition de la commission

Majorité

... sur sa demande d'asile, si celle-ci a été déposée après l'octroi de la protection provisoire.

## Minorité I

(Steinemann, Dettling, Fehr Hans, Fischer-Hägglings, Fritsch, Heberlein)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

## Minorité II

(Vollmer, Aguet, Bäuml, Bühlmann, Gross Andreas, de Darde, Hubmann, von Felten, Zbinden)

Biffer

**Zwygart Otto (U, BE), Sprecher der Minderheit:** Die Minderheit beantragt Ihnen in Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe b, die Formulierung aus dem bisherigen Asylgesetz zu übernehmen. Es ist kein entscheidend wichtiger Punkt; anstelle von «schuldhaft» den Begriff «vorsätzlich» einzusetzen, wäre eine weniger strenge Formulierung.

Im Grundsatz ist Nichteintreten an sich ein sehr wichtiger und entscheidender Eingriff. An die Sanktionierung von Verletzungen der Mitwirkungspflicht durch einen Nichteintretensentscheid sind sehr hohe Anforderungen zu stellen, da nur ein offenes und ernsthaftes Desinteresse am Verfahren es rechtfertigt, das Gesuch nicht zu behandeln.

Bei der Prüfung eines Asylgesuches stehen höchste Rechtsgüter auf dem Spiel. Dabei werden Personen für ein selbst nach schweizerischen Verhältnissen komplexes Verfahren in Anspruch genommen, denen unsere verwaltungsrechtlichen Verhältnisse völlig fremd sein können. Was in den Augen korrekter Beamtinnen und Beamter eine schuldhaftige Verletzung der Mitwirkungspflicht ist, kann aus der Sicht der betroffenen asylsuchenden Person auf einem entschuldigen Missverständnis beruhen. Zusätzliche Auseinandersetzungen um eine angeblich schuldhaft und grob verletzte Mitwirkungspflicht können zu einer beträchtlichen Zunahme der Verfahren im Asylwesen führen. Die Botschaft selber weist auf diese unproduktive Verfahrenskumulation hin, indem eine umfangreiche Rechtsprechung der Asylrekurskommission zu dieser Frage vorausgesagt wird.

Verletzungen der Mitwirkungspflicht können mit mildernden Massnahmen sanktioniert werden als mit einem Nichteintretensentscheid und den damit verbundenen einschneidenden Wirkungen wie der sofortigen Vollstreckbarkeit und dem Entzug der aufschiebenden Wirkung. Diesen besonderen Umständen im Asylverfahren wurde bislang mit dem restriktiven Wortlaut in Artikel 16 des geltenden Asylgesetzes angemessen Rechnung getragen, ohne dass es dabei in der Praxis zu wesentlichen Problemen gekommen wäre.

Deshalb bitte ich Sie, bei der bisherigen Formulierung zu bleiben und diesem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Fehr Hans (V, ZH), Sprecher der Minderheit:** Wenn Sie die Situation im Asylbereich unvoreingenommen anschauen, stellen Sie fest, dass wir einen krassen Vollzugsnotstand haben, d. h. ganz einfach, dass Sie die Leute, die rechtskräftig abgewiesen sind, nicht mehr hinausbringen. Wir verzeichneten – obwohl vom Bundesrat gesagt wird, man habe die Situation im Griff – in den letzten Jahren eine massive Zunahme von Leuten, die aufgrund des Asylrechtes in unserem Lande sind. 1989 waren es rund 80 000, 1997 sind es fast 133 000 Personen. Wir haben rund 26 000 rechtskräftig abgewiesene Gesuchsteller, vor allem aus der Bundesrepublik Jugoslawien, deren Ausreise aus verschiedenen Gründen blockiert ist und die im Lande bleiben. Wir hatten im Jahre 1996 ungefähr 10 000 rechtskräftige Wegweisungen. Von diesen 10 000 Leuten, die unser Land verlassen müssten, haben fast 70 Prozent das Land nicht verlassen. Zum Teil sind sie untergetaucht, teilweise ohne Angaben über ihren Aufenthaltsort. Wir hatten in den ersten Monaten des Jahres 1997 gegenüber der entsprechenden Vorjahresperiode mehr als 21 Prozent zusätzliche Asylgesuche, während sich im Ausland das Gegenteil abspielt: In Westeuropa sind die Gesuche seit 1993 wegen verschärfter Bestimmungen zum Teil drastisch, um 50 Prozent bis 60 Prozent, zurückgegangen.

Die Konsequenz aus dieser Situation ist eindeutig: Sie bringen die Leute, vor allem die rund 90 Prozent der illegalen Einwanderer, nicht mehr aus dem Land hinaus, wenn sie einmal hier sind. Das ist leider die Regel. Dabei handelt es sich nicht um bössartige Leute. Nichtsdestoweniger haben wir den Rechtszustand herzustellen und können dieser Situation nicht tatenlos zusehen. Es muss doch das Ziel einer rechtsstaatlichen, konsequenten und menschlichen Asylpolitik sein, dass jene, die an Leib und Leben bedroht sind, unseren Schutz erhalten, dass aber Leute, die unser Asylrecht missbrauchen, schlechtergestellt werden.

Wir müssen dafür sorgen, dass unser Land für illegale Einwanderer nicht attraktiv ist, denn das ist es heute in mehrfacher Beziehung. Es erwächst jemandem, der ohne ersichtlichen Grund illegal einwandert, überhaupt kein Nachteil im Verlauf der Behandlung seines Asylgesuches und seiner Asyleigenschaft. Darum meine ich, dass das ein zentraler Schritt ist für ein griffiges, aber auch menschliches Asylrecht, wenn man den Buchstaben e zusätzlich einführt: Es geht um die Bestimmung, dass auf Asylgesuche nicht eingetreten wird, wenn die Asylsuchenden illegal in die Schweiz eingereist sind. Es gibt keinen logischen, zwingenden, vernünftigen Grund, warum sich diese Leute, die in der Regel aus einem Drittland, aus einem Nachbarland der Schweiz, kommen, nicht ordnungsgemäss an einem Grenzposten melden sollen. Darum bitte ich Sie um Zustimmung zum Minderheitsantrag, in Erkenntnis der Tatsache, dass man den Vollzugsnotstand – bei allen Anstrengungen auch vom Bundesamt, die ich respektiere – nicht in den Griff bekommt, weil die griffigen Instrumente fehlen. Darum müssen wir bei der Einreise ansetzen und unser Land für illegale Einwanderer unattraktiv machen. Darum bitte ich Sie um Zustimmung zu diesem Buchstaben e. Es gibt dadurch keine Menschenrechtsverletzung, denn Leute, bei denen das Rückschiebeverbot spielt, haben nachher eine Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz.

Sie können mir erwidern, dass dieser Passus am 1. Dezember von Volk und Ständen abgelehnt wurde, wenn auch knapp. Aber ich garantiere Ihnen: Wenn das Volk über die wahren Zustände im Bild gewesen wäre, wenn die Presse und andere Institutionen nicht ein rosiges Bild gezeichnet hätten, wenn das Volk um die chaotischen Zustände im Asylbereich und im Bereich der illegalen Einwanderung – die allein den Bund ungefähr eine Milliarde Franken kostet! – gewusst hätte, dann wäre dieses Resultat am 1. Dezember 1996 anders ausgefallen!

Ich bitte Sie darum – das Volk schaut heute auf diesen Rat, und es will, dass griffige Massnahmen eingeführt werden –, dem Buchstaben e zuzustimmen, damit auf das Asylgesuch illegal Eingereister nicht eingetreten wird und sie weggewiesen werden.

**Fischer-Hägglings Theo (V, AG), Sprecher der Minderheit:** Damit ein Land als Safe country, also als verfolgungssicherer Staat, bezeichnet werden kann, muss der Bundesrat eine Reihe von Abklärungen machen, um ein objektives Bild über die Situation im entsprechenden Land gewinnen zu können. Er wird insbesondere Berichte einholen, zum Beispiel bei der schweizerischen Botschaft, bei internationalen Organisationen, wie zum Beispiel beim Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge, bei Menschenrechtskommissionen usw., aber auch bei Personen, die einen besonderen Einblick in die politische Lage des entsprechenden Landes haben.

Die Mehrheit der Kommission will nun die Evaluationsberichte, die Quellen über den Informanten enthalten, veröffentlichen. Das würde bedeuten, dass z. B. vertrauliche Berichte letztlich jedem zugänglich wären. Solche Berichte enthalten – wenn sie einen Wert haben sollen – vielfach sensible Hinweise, die den Widerwillen der Regierung des entsprechenden Landes hervorrufen können. Wenn der Informant weiss, dass sein Bericht nicht vertraulich ist, dann wird er es unterlassen, überhaupt einen Bericht zu schreiben oder heikle Aussagen zu machen. Besonders heikel wird dann vor allem die Lage für unsere Botschaften. Wenn die Fassung der Mehrheit durchgeht, dann verlieren solche Berichte auch ihren Wert. Der Bundesrat müsste dann mit sehr unvollständigen Berichten vorliebnehmen; das wäre auch nicht im Interesse der Asylsuchenden. Der Bundesrat könnte z. B. ein Land als Safe country erklären, weil ihm in solchen Berichten wichtige Tatsachen vorenthalten wurden, da der Informant mit Repressionen rechnen müsste. Es würden auch sehr wertvolle Quellen ohne Not freigegeben.

Da der Bundesrat auch die Meinung von Flüchtlingsorganisationen einholt, haben diese genügend Gelegenheit, ihre Einwände dagegen einzubringen, dass ein Staat als Safe country erklärt wird.

Ich bitte Sie deshalb, der Fassung des Bundesrates und damit der Minderheit zuzustimmen.

**Stelnemann Walter (F, SG), Sprecher der Minderheit:** In Artikel 33 möchte die Minderheit I den Text des Bundesrates beibehalten. Wir bitten Sie, diesen Antrag zu unterstützen.

Es ist unbestritten, dass das individuelle und das kollektive Verfahren Verknüpfungspunkte haben. Mit Artikel 33 will man erreichen, dass nach Abschluss eines kollektiven Verfahrens nicht ein individuelles beginnt. Es gibt eben zu viele Fälle, wo darum noch ein Gesuch gestellt wird, damit man nicht ausreisen muss. Bei der Gewährung des vorübergehenden Schutzes geht es um ein anderes Verfahren; es ist eben gerade nicht das Asylverfahren. Weil dem so ist, wurde die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen im entsprechenden Kapitel so ausgestaltet, dass sie demjenigen eines anerkannten Flüchtlings relativ nahekommt. Jede Korrektur am Entwurf des Bundesrates ist mit einem kostspieligen administrativen Mehraufwand verbunden. Zudem gibt es keinen echten Nutzen für Schutzbedürftige, weil sie nach dem Konzept bei Aufhebung des Schutzes geltend machen können, dass sie individuell gefährdet sind und deshalb nicht zurückkehren können. Wenn dies im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs bezweifelt wird, haben diese Leute erst noch die Möglichkeit einer Beschwerde an die Asylrekurskommission. Das sollte doch wohl genügen!

Der Antrag der Kommissionenmehrheit missversteht das bundesrätliche Konzept und ist erst noch unpräzise. Was heisst denn «nach Gewährung», wie es die Mehrheit will, konkret? Im Moment, wo Schutz gewährt wird, können die Leute gar kein Asylverfahren auslösen.

Noch ein Wort zum Verhältnis der Artikel 32 und 33: Der Bundesrat kann den vorübergehenden Schutz punktuell und differenziert aufheben. Trotzdem kann es vorkommen, dass ein Flüchtling aus einem als befriedet definierten Gebiet kommt. Wenn der Bundesrat die Schutzbedürftigkeit aufhebt, heisst das nicht zwingend, dass es sich um ein Safe country im eigentlichen Sinn handelt. Zu einem solchen Land könnte es werden, wenn die Verhältnisse bezüglich der Menschenrechte unzweifelhaft in Ordnung wären. In diesem Fall könnte man sagen, Artikel 32 und 33 seien analog.

Ich bitte Sie nochmals um Beibehaltung des bundesrätlichen Konzeptes und ersuche Sie, bei Artikel 33 der Minderheit I zuzustimmen.

**Vollmer Peter (S, BE), Sprecher der Minderheit:** Es geht hier um eine wichtige Sache. Ich bin unglücklich darüber, dass man diese Artikel zusammen behandelt: die Frage des Nichteintretens auf Asylgesuché, die Frage der Safe countries und die Frage, die wir mit unserem Minderheitsantrag zur Diskussion stellen. Was passiert mit Menschen, die ein Asylgesuch stellen wollen, nachdem sie bzw. ihre Gruppe, mit der sie sich in der Schweiz befinden, aus diesem vorübergehenden Schutz entlassen wurden?

Die Konstruktion, die uns der Bundesrat vorschlägt, bedeutet in der Praxis folgendes: Jemand kommt mit einer Bevölkerungsgruppe aus einem Land, von dem der Bundesrat findet, dass dort eine schwere allgemeine Gefährdung bestehe – so haben wir es definiert – und dass man deshalb dieser Personengruppe vorübergehenden Schutz gewähren müsse. Wenn wir später – wie bei Bosnien – feststellen, diese schwere allgemeine Gefährdung sei nicht mehr vorhanden, wird dieser vorübergehende Schutz für diese Personengruppe aufgehoben. Das würde bedeuten, dass diese Menschen dann gleich behandelt werden wie Menschen, die aus einem Safe country kommen.

Wenn den Menschen aus Bosnien diese vorübergehende Schutzgewährung entzogen wird, heisst das doch noch nicht, dass sie deshalb aus einem Safe country kommen; sondern darunter gibt es Menschen, die effektiv individuelle Verfolgungsgründe geltend machen. Die Regelung, dass auf ein Asylgesuch nicht eingetreten werde, sofern «keine Hinweise auf eine Verfolgung» bestünden, ist genau die gleiche Regelung wie bei Menschen, die aus einem Safe country kommen. Wir verstehen das nicht.

Es gibt keinen Grund, weshalb wir Asylbewerber schlechterstellen, nur weil sie vorher das Privileg – oder wie auch immer man dem sagen kann – gehabt haben, unter diese Gruppe zu fallen, die in unserem Land vorübergehend Schutz bekommen hat. Das verstehen wir nicht. Deshalb meinen wir, dass Artikel 33 gestrichen werden muss. Wenn wir diesen Artikel streichen, behandeln wir die Asylgesuche von Menschen, die aus diesen Ländern kommen, nachdem ihr vorübergehender Schutz aufgehoben ist, verfahrensmässig – und es geht hier nur um das Verfahren – in der gleichen Weise wie Asylbewerber aus irgendeinem anderen Land. Wir behandeln sie nicht schlechter.

Was hier die Mehrheit beantragt, ist eine schlechterbehandlung. Es kann doch nicht wahr sein, dass beispielsweise ein Flüchtling aus Bosnien verfahrensrechtlich mit einem Menschen aus einem Safe country gleichgestellt wird, der Flüchtlingsgründe geltend macht, also mit jemandem aus Deutschland, aus Frankreich oder aus Italien. Personen aus diesen Ländern müssen ganz besonders direkte Verfolgungsgründe geltend machen, aber sicher nicht jemand aus einem Land, von dem der Bundesrat noch Monate zuvor festgestellt hat, dass es eine schwere allgemeine – oder für bestimmte Menschen sogar eine individuelle – Gefährdung gibt!

Wir bitten Sie eindringlich, bei Artikel 33 dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen: Machen Sie damit die Spiesse wieder gleich lang, dann haben diese Menschen wieder die Möglichkeit, im ordentlichen Verfahren ein Asylgesuch einzureichen, und sie werden verfahrensmässig nicht schlechtergestellt! Denn das kann nicht die Meinung sein, und deshalb bitten wir Sie, Artikel 33 ersatzlos zu streichen und diese Menschen, die aus Ländern, wo zeitweise schwere allgemeine Gefährdung geherrscht hat, nicht schlechterzustellen, nur weil dann allgemein nicht mehr Krieg herrscht.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** In den Artikeln 31 bis 33 geht es darum, Sachverhalte zu umschreiben, die ein Nichteintreten auf Asylgesuche rechtfertigen. Für die Betroffenen geht es um etwas ganz Wesentliches, nämlich um Sein oder Nichtsein. Nichteintreten heisst für sie: Ausschluss aus dem Verfahren. Deshalb sind diese Bestimmungen eng zu fassen; sie müssen klar sein und dürfen nur Leute ausschliessen, die

nachweislich Missbrauch betreiben. Die sozialdemokratische Fraktion unterstützt deshalb bei Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe b den Minderheitsantrag Zwygart: Missbrauch kann nur betreiben, wer seine Pflichten kennt und diese bewusst und vorsätzlich verletzt.

Den Minderheitsantrag Fehr Hans lehnen wir ab. Er stammt aus der Mottenkiste der Asyl-Initiative, die letztes Jahr von Volk und Ständen abgelehnt wurde.

Über Artikel 32 fand in der Kommission eine lange Diskussion statt. Der heutige Zustand ist unbefriedigend. Wenn der Bundesrat den Eindruck hat, ein Land sei verfolgungssicher, heisst das noch nicht, dass dem so ist. Den Beweis dafür liefert die Tatsache, dass sich der Bundesrat bei der Beurteilung von Ländern wiederholt getäuscht hat, zum Beispiel im Fall von Algerien oder Angola. Es ist deshalb wichtig, dass die Öffentlichkeit erfährt, welche Staaten der Bundesrat als Safe countries bezeichnet und aus welchen Gründen, denn für Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus diesen Ländern können diese Entscheide schwerwiegende Konsequenzen haben. Wir haben deshalb in der Kommission dem Antrag Comby zugestimmt, der mehr Transparenz bei der Festlegung von Safe countries verlangt. Auf der Fahne ist das nun der Antrag der Kommissionsmehrheit, und ich bitte Sie, diesen zu unterstützen.

Bei Artikel 33 unterstützt die sozialdemokratische Fraktion den Antrag der Minderheit II. Die Gründe dafür hat Ihnen Herr Vollmer eben erläutert. Es geht nicht an, dass wir eine bestimmte Kategorie von Menschen schlechter behandeln als andere. Streichen wir diesen Artikel 33!

**Fritschi Oscar (R, ZH):** Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, beim Themenkomplex der Nichteintretensgründe die beiden Minderheitsanträge Zwygart und Fehr Hans zu Artikel 31 abzulehnen. Bei Artikel 32 bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen, bei Artikel 33 aber der Fassung des Bundesrates, also der Minderheit I (Steinemann) zu folgen.

Was den Minderheitsantrag Zwygart anbetrifft, halten wir dafür, die Behörden seien nicht damit zu belasten, dass sie die Vorsätzlichkeit bei Verletzungen der Mitwirkungspflicht nachweisen müssen. Wir sind uns aber im klaren, dass nicht bereits leichte Fahrlässigkeit durch Nichteintreten sanktioniert werden kann. Vielmehr muss eine schuldhaft grobe Verletzung der Mitwirkungspflicht jenseits dessen vorliegen, was angesichts der individuellen Lebensumstände, der Lebenserfahrung usw. vernünftigerweise an Kooperation vorausgesetzt werden darf.

Umgekehrt: Auch wer für ein straffes Verfahren im Asylbereich plädiert – und wir tun das –, wird den Minderheitsantrag Fehr Hans ablehnen müssen, der auf Gesuche illegal Eingereister grundsätzlich mit Nichteintreten reagieren will. Er bringt damit ein Kernstück der vom Volk abgelehnten SVP-Initiative wieder ins Spiel. Wir wiederholen deshalb, was wir Herrn Fehr schon bei der Behandlung der Initiative gesagt haben und worauf wir schon damals keine Antwort bekommen haben: Eine Gesetzesbestimmung sollte nicht auf eine aktuelle, bestimmte Situation zugeschnitten, sondern allgemeingültig sein. Wie wenig vor diesem Hintergrund der Vorschlag taugt, Gesuche illegal Eingereister gar nicht zu behandeln, zeigt die historische Erinnerung. Die klassischen Flüchtlinge, nämlich die jüdischen Flüchtlinge des Zweiten Weltkrieges, würden nach dem Minderheitsantrag Fehr Hans allesamt zurückgewiesen. Sie, die es am meisten verdient hätten, hätten kein Asyl bekommen. Denn es ist ja unbestritten, dass diese Flüchtlinge – zumindest in einer späteren Phase des Zweiten Weltkrieges – nicht legal über die Grenze hätten einreisen können, und zwar deshalb nicht, weil sie vom Zoll des Deutschen Reiches nicht durchgelassen, sondern sofort festgenommen worden wären. Sie wären also darauf angewiesen, illegal in unser Land hineinzukommen. Nun zur Safe-country-Regelung in Artikel 32: Wir können mit der Fassung der Mehrheit bei Absatz 1 leben, sofern klar bleibt, dass zwar Evaluationsberichte über die als verfolgungssicher bezeichneten Länder zu veröffentlichen sind, dass aber die Akten, auf denen diese Lagebeurteilungen basieren, vertraulich bleiben.

Dagegen bitten wir Sie, bei Artikel 33, bei der Nichteintretensregelung für vorübergehend Schutzbedürftige, der Minderheit I (Steinemann) und damit dem Bundesrat zu folgen. Die Lösung der Mehrheit und schon gar der Vorschlag der Minderheit II (Vollmer) würde die Idee, die dem Prozedere bei Gewaltflüchtlingen zugrunde liegt, als Ganzes in Frage stellen.

Denn es scheint sinnvoll, nicht in aller Regel ein doppeltes Verfahren – nämlich zusätzlich zur Aufnahme als Schutzbedürftige auch das individuelle Verfahren zur Aufnahme als Flüchtlinge – durchspielen zu müssen. Nur die Vermutung, dass ein dahinfallender Status als Schutzbedürftiger die Ausreise zur Folge hat, macht die Regelung für Gewaltflüchtlinge, die wohlverstanden eine Ausweitung des Asylrechtes – über das Gebot der Genfer Flüchtlingskonvention hinaus – darstellt, überhaupt praktikabel. Ausnahmen von der Regel werden im übrigen nach wie vor geprüft. Setzen wir der Ausweitung des Asylrechtes um die Regelung für Gewaltflüchtlinge keine Grenzen, würden wir Missbrauchsmöglichkeiten Tür und Tor öffnen und die von uns mitgetragene Erweiterung des Asylgesetzes generell in Frage stellen.

Ich darf repetieren: Die FDP-Fraktion empfiehlt Ablehnung beider Minderheitsanträge zu Artikel 31, Zustimmung zur Mehrheit bei Artikel 32 und Zustimmung zur Minderheit I (Steinemann) bei Artikel 33.

**Engler Rolf (C, AI):** Nachdem ich mich in weiten Bereichen meinem Vorredner anschliessen kann, möchte ich mich vor allem noch zu zwei Punkten ergänzend äussern, nämlich zum Antrag der Minderheit Fehr Hans bei Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe e und zur Minderheit II (Vollmer) bei Artikel 33. Ich muss Sie bitten, diese beiden Minderheitsanträge abzulehnen.

Der Antrag der Minderheit Fehr Hans nimmt die Asyl-Initiative, die von Volk und Ständen abgelehnt wurde, wieder auf. Dieses Vorgehen erachten wir erstens als wenig demokratisch, und zweitens halten wir fest, dass die Gründe, die damals ins Feld geführt wurden, nach wie vor ihre Gültigkeit haben.

Herr Fritschi hat darauf hingewiesen, dass gerade die jüdischen Flüchtlinge im Zweiten Weltkrieg unter diese Regel gefallen wären. Es kann aber auch nicht so sein, dass kleinere Formmängel dazu führen, dass man auf Gesuche an sich nicht eintritt. Das ist ein Vorgehen, das nicht verhältnismässig ist und das wir deshalb auch nicht unterstützen können. Wir müssen Sie deshalb bitten, diesen Minderheitsantrag abzulehnen. Es handelt sich um eine vor kurzem entschiedene Sache, die nicht noch einmal aufzugreifen ist und auch zu Ungerechtigkeiten und stossenden Ergebnissen führen würde. Es kommt hinzu, dass wir die Verfahren genau gleich durchziehen müssten und deshalb auch administrativ kein Vorteil daraus resultieren würde.

Anders sieht es beim Antrag der Minderheit II (Vollmer) zu Artikel 33 aus. Hier geht es doch darum, dass wir keine Verfahren kumulieren möchten. Wir möchten nicht faktisch drei Verfahren: einmal ein Gesuch um vorläufige Aufnahme, dann ein Asylgesuch und dann noch ein ganzes Vollzugs- oder Ausschaffungsverfahren. Das wären dann drei Verfahren hintereinander. Wir alle wissen, dass die Frage des Vollzuges von der Geschwindigkeit des Entscheides abhängt. Wenn die Entscheide nicht rasch fallen, kann auch nicht vollzogen werden.

Deshalb muss man hier sicherlich gegen die Minderheit II stimmen; sonst werden wir mit diesem neuen Institut der Schutzbedürftigen keinen Gewinn erzielen. Im Gegenteil: Wir werden dann statt eines neuen, griffigen Instrumentes noch mehr an Administration und noch weniger an Vollzug haben. Das kann aber nicht der Sinn dieses neuen Institutes des Schutzes der Gewaltflüchtlinge sein.

Noch ein letztes Wort zu den Ausführungen von Herrn Fischer-Häggingen zu Artikel 32. Die Mehrheit ist mit ihm der Auffassung, dass die Unterlagen, auf denen ein Bericht basiert, nicht öffentlich sein dürfen; nur der Bericht als solcher muss öffentlich sein. Auch hier braucht es einen bestimmten Quellenschutz.

So gesehen, sollte auch die SVP-Fraktion diesem Antrag der Mehrheit zustimmen können.

**Fehr Hans (V, ZH), Sprecher der Minderheit:** Bei allem Respekt, Herr Kollege Fritschi, muss ich mich doch gegen das verhalten, was Sie wegen der Juden gesagt haben, wegen dieser tragischen Situation im Zweiten Weltkrieg. Was hier gesagt wurde, ist schlicht gesagt absurd. Unsere Initiative bzw. dieser Antrag, auf die Gesuche von Illegalen nicht einzutreten, beinhaltet ja gerade für solche Fälle das Non-refoulement-Prinzip, d. h., auch illegal eingereiste Juden wären, weil man wusste, dass sie an Leib und Leben bedroht waren, nicht zurückgewiesen worden. Sie hätten zwar keinen Asylstatus, kein Asylverfahren, erhalten, aber sie hätten im Land bleiben können.

Das muss man klarstellen, und ich frage Sie, wenn Sie doch so unisono gegen diese Regelung sind: Wie lösen Sie denn das Kernproblem, dass wir es mit 90 Prozent illegalen Einwanderern zu tun haben? Nicht die 10 Prozent Flüchtlinge, Herr Fritschi, sind unser Problem, das ist unbestritten, die sollen unseren Schutz haben, aber die 90 Prozent illegaler Einwanderer, die sind das Problem! Das können Sie nur so lösen, sonst stehen Sie machtlos vor Ihrem Vollzugsnotstand, und ich frage noch einmal: Was machen Sie dann? Dann stehen Sie am Berg!

**Steinemann Walter (F, SG):** Die Fraktion der Freiheits-Partei begrüsst und unterstützt den Antrag der Minderheit Fehr Hans, bei Artikel 31 eine Litera e einzuführen, welche illegal Eingereiste von einem normalen Gesuch ausschliesst. Es ist nicht einzusehen, dass diejenigen, die illegal in unser Land gekommen sind, sich illegal hier aufhalten und dazu womöglich noch Verbrechen verüben, eine Berechtigung haben sollen, in diesem Land Asyl zu beantragen und noch bekommen zu können. Alle Asylbewerber haben sich an einem geöffneten Grenzübergang zu melden und ihr Gesuch zu stellen. Zudem enthält das Gesetz eine Bestimmung, die leider kaum beachtet wird, wonach die sofortige Wegweisung der illegal Eingereisten vorgenommen werden muss, sofern sie sich in grenznahen Gebieten aufhalten. Für sehr viele Bürger ist es unverständlich, dass meist aus wirtschaftlichen Gründen Asylsuchende einfach irgendwo über die grüne Grenze kommen – vielfach unter der Vernichtung ihrer Papiere –, irgendwann und irgendwo, wenn es ihnen passt, einen Asylantrag stellen können und dass dann die Behörden darauf eingehen müssen. Das ist doch klarer Missbrauch, Frau Hubmann! Hier müssten Sie uns eigentlich zustimmen. Mit der Fassung der Minderheit kann diesem eindeutigen Rechtsmissbrauch zugunsten echter Flüchtlinge entgegengetreten werden.

Herr Fritschi, der Vergleich mit dem Zweiten Weltkrieg, den Sie machen, stimmt natürlich so, wie er ausgeführt wurde, mehrheitlich ganz klar nicht. Ich will die Worte von Herrn Kollege Fehr nicht wiederholen, er hat es Ihnen bereits gesagt. Ich weise auch darauf hin, dass von den von Januar bis April 1997 eingereisten 6650 Personen 88 Prozent illegal in die Schweiz gelangten. Es ist doch ungeheuerlich und unverständlich, dass diese Leute dann, wenn es Ihnen passt, einfach irgendwo ein Asylgesuch einreichen können. Europa ist ein freier Kontinent. Es gibt somit nur wirtschaftliche Gründe, um ausgerechnet in die Schweiz zu fliehen. Dies bewirkt jedoch keinen Asylanspruch. Für die Fraktion der Freiheits-Partei ist dieser Zusatz von Litera e ein wichtiger Teil, um das Gesetz schlussendlich annehmen zu können.

Wir bitten Sie, der Minderheit Fehr zu folgen und diese Litera e einzufügen.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Le groupe libéral vous invite, aux articles 31, 32 et 33, à suivre les propositions de la majorité de la commission. Nous repoussons la proposition de la minorité Zwygart (art. 31 al. 2 let. b), parce qu'il ne faut pas demander maintenant aux autorités d'asile de faire de subtiles distinctions entre l'intention, le dol éventuel, la négligence consciente, et je ne sais pas quoi encore, des notions qui font le bonheur des juristes, mais qui n'ont rien à figurer ici. Nous

sommes tous d'accord, la minorité comme la majorité, qu'il faut une violation grave, et cela suffit.

Nous repoussons la proposition de la minorité Fehr Hans (art. 31 al. 2 let. e) parce qu'elle a un petit goût de votation populaire qui n'a pas réussi récemment. Nous sommes convaincus qu'on ne peut pas simplement refuser le statut de réfugié à quelqu'un parce qu'il est entré illégalement en Suisse. Nous repoussons également la proposition de la minorité Fischer-Häggingen (art. 32 al. 1er) parce que nous estimons que le Conseil fédéral doit avoir le courage de publier ses rapports d'appréciation sur les régions qui sont sûres.

Mais, évidemment, c'est à l'article 33 que se posent les questions importantes. Il y a deux manières de confondre le statut de réfugié et celui de la protection provisoire – c'est à l'article 66 alinéa 3 –, d'une part, en disant: «Eh bien, on continue les procédures, on ne suspend pas les procédures d'asile quand on a accordé la protection provisoire», c'est la proposition de la minorité Vollmer qu'on trouve à l'article 66 alinéa 3. D'autre part, on retrouve la minorité Vollmer à l'article 33 (minorité II). Elle voudrait que les procédures de protection provisoire soient automatiquement suivies d'une procédures d'asile, du moins chaque fois que le requérant le demande.

C'est méconnaître complètement cette nouvelle catégorie de réfugiés de la violence. En principe, les réfugiés de la violence ne remplissent pas les conditions des persécutions personnelles. Ils viennent d'un pays qu'ils ont simplement fui parce qu'il y avait la violence, parce qu'il y avait la guerre. Au moment où la situation s'est stabilisée, il n'y a pas de raison qu'on introduise une procédure d'asile. Nous compliquerons incroyablement, M. Engler l'a dit très justement, nous perdrons tout le bénéfice de cette nouvelle catégorie si, au moment où on lève la protection provisoire, on peut recommencer toute la procédure en déposant une demande d'asile.

Nous pensons en revanche qu'il faut aussi repousser la proposition de la minorité I (Steinemann), parce qu'il y a une contradiction fondamentale dans le projet du Conseil fédéral et dans cette proposition. Cette contradiction tient au fait que la demande d'asile a été déposée avant la protection provisoire. On est donc entré en matière sur la demande d'asile. Et tout d'un coup, à la fin de la protection provisoire, on dirait: «Ah non, on n'entre plus en matière sur votre demande d'asile.» La procédure serait simplement suspendue pour ceux qui avaient demandé personnellement l'asile avant la protection provisoire. On suspendrait la procédure pendant l'octroi de la protection provisoire, et si le requérant maintenait sa demande à la fin de la protection provisoire, il serait normal que l'on instruisse cette requête correctement. Les circonstances auront peut-être changé et peut-être qu'on pourra lui dire: «Maintenant, vous ne subissez plus de persécution», mais il est normal que l'on instruisse complètement cette requête après la levée de la protection provisoire.

C'est la solution médiane, c'est la solution raisonnable que vous propose la majorité de la commission. Je vous invite à la suivre.

**Fankhauser Angeline (S, BL), Berichterstatterin:** Ich danke für die Aufmerksamkeit zu später Zeit. Ich muss zuerst im Auftrag der Kommission zuhanden der Materialien zur Interpretation der Botschaft etwas sagen, Herr Bundespräsident: Es geht um das Verständnis des Begriffes «Täuschung». In der Botschaft heisst es auf Seite 57: «Es genügt die Tatsache der Feststellung einer Mehrfachidentität, um den Schluss auf die Täuschung zuzulassen.» Die Kommission war nach den Ausführungen des Vertreters des BFF klar der Meinung, dass es keine Täuschung wäre, wenn jemand sagen würde, dass er bereits einmal unter einer anderen Identität eingereist sei. Nachdem ich einige Jahre in der GPK gearbeitet habe und hie und da habe feststellen müssen, dass im nachhinein die Botschaft angewendet wird und nicht das, was wir hier beschliessen, ist es sehr wichtig, das hier zu deponieren. Nun zu den verschiedenen Artikeln: Die Kommission wollte das Tor für Nichtentretensentscheide bewusst nicht zu weit öffnen. Deshalb ist es wichtig, in Artikel 31 Absatz 2 Litera b den Begriff «schuldhaft» auf den Begriff «auf andere Weise» zu beziehen. Mit der Umkehrung der Begriffe, wie sie unsere



Juristen in der Kommission vorgenommen haben, wollte man festnageln, dass man nicht mit leichter Fahrlässigkeit ein Nichteintreten konstruieren könnte.

Zu Artikel 31 Absatz 2 Litera e, zum Antrag der Minderheit Fehr Hans: Man will die Diskussion der Volksinitiative nicht nochmals wiederholen. Man muss nach wie vor festhalten, dass sich unter den Illegalen immer wieder zahlreiche echte Flüchtlinge befinden. Die Diskussion kommt mir so vor, Herr Fehr, wie wenn Sie dann, wenn Sie zum Beispiel Gesundheitskosten sparen müssten, den Zugang zum Spital verhindern würden, in der Annahme, dass unter diesen Kranken vielleicht einige Leute sein könnten, die diese Spitalbehandlung nicht brauchen würden. Am Schluss hätten wir alle kranken Leute bei den Ärzten und eine Explosion der Kosten. Eine klare Mehrheit der Kommission war für die Ablehnung dieses Antrages.

Zu Artikel 32: Herr Fischer-Hägglings, Sie haben den Teufel an die Wand gemalt, und zwar brandschwarz. Ich habe die Protokolle noch einmal durchgelesen. Niemand hat je etwas von dem angeführt, was Sie jetzt vermutet oder unterstellt haben: dass man den Quellenschutz verletzen würde oder dass man die Autoren von Informationen nennen würde. Es wurde nur eine Evaluation verlangt, und wir wissen in diesem Rat, was das heisst: eine Überprüfung der Argumente, damit man auch in der Bevölkerung nachvollziehen kann, was der Bundesrat entschieden hat. Das ist nichts anderes als ein demokratischer Vorgang und eine Verankerung der Aussenpolitik im Inland. Von Quellenschutzverletzung und anderen Spionagestories keine Spur! Sie haben auch gehört, dass die Fraktionen die Mehrheit unterstützen.

Zum wichtigen Punkt dieses Paketes, zu Artikel 33: Ich gebe zu: Der Versuch, die Diskussionen zu strafen, die Abstimmungen ein wenig zusammenzulegen, war zum Teil eine Glücksache und nicht immer ganz sachlich begründet. Wir sehen jetzt auch, dass wir hier einen Artikel haben, der mit Bezug auf andere Artikel eine eminente Bedeutung bekommen hat.

Die Kommission hat mit ihrer Formulierung im Grunde genommen einen Kompromiss schliessen wollen – Herr Leuba hat das am besten dargestellt. Es ging darum, dass die Leute nicht zu kurz kommen. Jemand hat in der Kommission gesagt – und das war am Schluss die Meinung der Mehrheit –, man wolle mit dieser Schutzbedürftigkeitsregelung das Asylrecht nicht tel quel aufheben. Es ging darum, dass man das individuelle Recht auf Asyl, wenn möglich, doch noch erhält.

Persönlich muss ich sagen, dass das Problem nach der erfolgten Diskussion sicher noch nicht ganz gelöst ist. Wir werden bei Artikel 66 weiter über den individuellen Schutz innerhalb einer Gruppe diskutieren. Wenn also eine Gruppe Schutz bekommt, heisst das nicht, dass innerhalb dieser Gruppe nicht etliche Leute eigene, persönliche oder individuelle Asylrechte geltend machen könnten. Es ging darum, eine gute Lösung zu finden. Die Mehrheit hat versucht, auf diese Lösung hinzuwirken. Ich denke, dass die wichtigste Diskussion zu diesem Thema bei Artikel 66 stattfinden wird. Wir haben jetzt eine Art Vorentscheidung zu treffen. Es geht bei dieser Nichteintretensdiskussion auch nicht darum, irgendwie den Begriff der Safe countries zu erweitern. Das war auch ein Argument, das bei der Formulierung des Antrages der Mehrheit der Kommission berücksichtigt wurde. Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Es ist in der Tat so, dass wir jetzt verschiedene Artikel von ganz unterschiedlicher politischer Bedeutung und Qualität miteinander behandeln. Der politisch entscheidende Artikel ist Artikel 33, aber ich halte mich jetzt auch an die Reihenfolge.

Zunächst zu den Nichteintretensgründen nach Artikel 31: Hier ist es mir ein Anliegen, insbesondere zu Absatz 2 Buchstabe a folgendes festzuhalten: Gemäss Buchstabe a wird auf ein Asylgesuch nicht eingetreten, wenn die asylsuchende Person die Behörden über ihre Identität täuscht und diese mit Wissen und Willen erfolgte Täuschung aufgrund der Daktyloskopie oder anderer Beweismittel feststeht. Dabei kann eine Täuschung entweder aktiv oder passiv erfolgen,

nämlich entweder durch bewusste Falschangaben oder aber durch absichtliches Verschweigen von Tatsachen. Unter Täuschung der Identität versteht man folglich die Falschangabe oder das Verschweigen beispielsweise des richtigen Namens oder der wahren Staatsangehörigkeit. Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a findet nur dann Anwendung, wenn eine Person die Behörden mit Wissen und Willen im Asylverfahren über ihre Identität täuscht. Zum Asylverfahren im weiteren Sinne gehört übrigens auch der Versuch der illegalen Einreise, d. h. das Anhalten durch die Grenzbehörden, verbunden mit einer formlosen Wegweisung in einen Nachbarstaat.

Zu Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe b und damit zum Antrag der Minderheit Zwygart: Wie wir in der Botschaft ausgeführt haben, ist es für die Behörden ausserordentlich schwierig, bei Verletzung einer Mitwirkungspflicht den Vorsatz nachzuweisen. Dies setzt nämlich voraus, dass die Verletzung in Kenntnis aller Pflichten mit Wissen und Willen begangen wird. Gerade das zweite Element, nämlich der Nachweis des Willens, ist aber in den meisten Fällen in der Praxis nicht möglich.

Deshalb schlagen wir Ihnen vor, dass zwar die Mitwirkungsverletzung in der Form der leichten Fahrlässigkeit nicht zu einem Nichteintretensentscheid führen kann, wohl aber eine grobfahrlässige Verletzung der Mitwirkungspflicht.

Mit «schuldhaft» möchten wir – im Gegensatz zur strafrechtlichen Terminologie – ausdrücken, dass eine Person die Mitwirkung dann verletzt, wenn sie durch aktives Handeln dazu beiträgt oder wenn sie ein Tun, das ihr aufgrund ihres Alters, ihrer Ausbildung, ihrer beruflichen und sozialen Stellung vernünftigerweise zugemutet werden kann, unterlässt. Es sollen daher nur grobe Verletzungen von wesentlichen Mitwirkungspflichten, denen ein schuldhaftes Verhalten der betreffenden Person zugrunde liegt, zu einem Nichteintretensentscheid führen.

Deshalb beantrage ich Ihnen hier, der Mehrheit zuzustimmen und den Minderheitsantrag Zwygart abzulehnen.

Zum Antrag der Minderheit Fehr Hans: Es ist hier zu Recht gesagt worden, Herr Fehr nehme ein Anliegen auf, über welches das Schweizer Volk mit der Abstimmung zur SVP-Initiative im letzten Herbst entschieden habe. Als Demokraten sollten Sie sich auch an diesen Entscheid halten. Herr Fehr, wenn Sie übrigens sagen, wenn das Volk damals über die Zustände im Asylbereich Bescheid gewusst hätte, so hätte es anders entschieden, erscheint mir dies als eine gewagte Behauptung. Ich erinnere mich sehr wohl an diesen Abstimmungskampf. Ich kam mir damals vor wie der «Arme Mann aus dem Toggenburg», weil wir überhaupt keine Mittel hatten, währenddem die Anhänger der SVP-Initiative Mittel in sehr, sehr grossem Umfang hatten, um ihre Ansicht in den Medien auch tatsächlich bekanntzumachen. Da ist es schon etwas weit hergeholt, wenn Sie sagen, das Volk habe damals nichts gewusst.

Nein, das Volk wollte damals keine Abstriche an unserer humanitären Asylpolitik. Es ist nun einmal ein Faktum, dass gerade schwerstbedrohte Menschen allenfalls aus Angst illegal in unser Land kommen und sich nicht an einem Grenzposten melden. Aber diese Dinge müssen wir hier nicht mehr von vorn behandeln. Darüber haben wir im letzten Herbst ausführlich diskutiert.

Ich möchte Sie daher bitten, diesen Antrag abzulehnen.

Nun noch zum Mehrheitsantrag zu Artikel 32: Das ist an sich keine Schicksalsfrage. Ich glaube aber einfach, dass Evaluationsberichte, bei denen wir den Quellenschutz beachten müssen, und Evaluationsberichte, bei denen wir auch auf aussenpolitische Empfindlichkeiten Rücksicht zu nehmen haben, nur eine scheinbare Transparenz bringen. Deshalb ist der Bundesrat an sich nach wie vor der Meinung, dass man eher auf deren Veröffentlichung verzichten sollte. Aber das scheint mir keine Schicksalsfrage zu sein.

Eine ganz entscheidende Frage aber ist jene, über die Sie bei Artikel 33 zu beschliessen haben: Hier geht es nun tatsächlich um einen Angelpunkt dieser ganzen Vorlage. Wenn Sie hier der Minderheit II (Vollmer) zustimmten, würde das ganze neue Konzept des vorläufigen Schutzes untergehen und wir hätten keinerlei administrative Entlastung.

Ich habe Ihnen beim Eintreten gesagt, dass das heutige Recht ein Unsinn ist. Dass wir im Rahmen des Jugoslawienkonfliktes 34 000 Asylverfahren durchgeführt haben, obwohl wir wussten, dass wir diese Leute nicht zurückschicken können, macht doch keinen Sinn. So etwas können Sie dem Volk heute nicht mehr erklären. Deshalb sind wir der Meinung, dass wir im Bereich der vorläufigen Schutzgewährung vom Recht, von der Verrechtlichung, die wir im Asylrecht sehr weit – vielleicht zu weit – getrieben haben, wieder zu etwas mehr Asylpolitik zurückfinden müssen. Wenn Sie den Artikel 33 zusammen mit Artikel 72 – in dem die Aufhebung des vorübergehenden Schutzes geregelt ist – anschauen, sehen Sie, dass der Bundesrat künftig bei Aufhebung des vorübergehenden Schutzes alle Möglichkeiten hat, um tatsächlich differenzierte und sachadäquate Lösungen zu beschliessen und zu realisieren.

Ich glaube, im Falle Bosnien auch bewiesen zu haben, dass wir fähig sind, solche sachadäquate Rückführungskonzepte tatsächlich zu realisieren. Wir gehen ja im Rahmen dieser Rückführungen durchaus differenziert vor. So haben wir beispielsweise vorgesehen, dass Dienstverweigerer und Refraktäre jetzt noch nicht zurückgeführt werden. Wir haben zudem eine Liste von Härtefällen aufgestellt, für die die Ausreisefristen verlängert werden können. Ich nenne sie Ihnen stichwortartig: gemischtethnische Paare, Schwangere, Personen mit schwerer Krankheit, Alter über 65 Jahre, Personen mit laufender Ausbildung, bevorstehende Weiterwanderung in ein Drittland.

Alle diese Härtefälle nehmen wir bewusst von der Grundordnung der Rückführung nach Bosnien aus.

Aber, und da muss ich der Mehrheit der Kommission einen Vorwurf machen, auch ihre Lösung ist nicht sachgerecht: Herr Leuba, ich schätze Ihre Meinung sonst immer, aber der Umstand, ob jemand im Falle von Bosnien vor vier oder fünf Jahren ein Asylverfahren eingeleitet hat, kann doch nicht das richtige Kriterium für die Frage sein, wer wann nach Bosnien zurück muss! Oder glauben Sie wirklich – ich erinnere mich noch sehr gut daran, als im Jahre 1992 plötzlich die sogenannten Zugflüchtlinge in Buchs standen –, dass es Sinn macht, dass Leute, die einen Tag vor den Zugflüchtlingen gekommen sind und um ein Asylverfahren nachgesucht haben, jetzt, wenn es um die Rückführung geht, Anspruch auf ein Asylverfahren haben – ich betone: nur weil sie zufällig einen Tag früher ankamen, als wir diese Zugflüchtlinge kollektiv aufgenommen haben! –, während die Zugflüchtlinge keinen solchen Anspruch haben?

Wenn wir den vorübergehenden Schutz aufheben, dann müssen wir eine vorausschauende Beurteilung der Gefährdung vornehmen und dürfen nicht auf den Umstand abstellen, ob jemand vor vier Jahren ein Asylgesuch eingereicht hat. So müssen wir in bezug auf die Rückführung adäquate Kriterien finden, und der Bundesrat hat im Falle von Bosnien bereits bewiesen, dass er zusammen mit der Verwaltung in der Lage ist, sachadäquate Kriterien für die Staffelung der Rückkehr zu finden.

Hier handelt es sich somit um einen Angelpunkt des Gesetzes. Stimmten Sie hier der Minderheit II zu, dann entfielen die administrative Erleichterung weitestgehend, denn dann könnte jedermann auch noch die Durchführung eines Asylverfahrens verlangen, und das ist nicht der Sinn der neuen Konzeption.

Schenken Sie uns Vertrauen! Im Fall Bosnien haben wir bewiesen, dass wir fähig sind, differenzierte und angemessene Lösungen zu finden und zu realisieren. Für weitere aufwendige Verfahren nach Aufhebung des vorübergehenden Schutzes hat unser Volk keinerlei Verständnis, denn das führt zu unnötigen administrativen Verzögerungen. Wenn uns allerdings jemand, der nach Bosnien zurück muss, ausnahmsweise darlegen kann, dass er individuell immer noch bedroht ist, und wenn er eine entsprechende Vermutung begründen kann – das ist ihm zumutbar, wenn wir die vorläufige Aufnahme nach vier oder fünf Jahren aufheben –, dann hat er aufgrund des vom Bundesrat vorgeschlagenen Verfahrens die Garantie, dass er trotzdem in ein materielles Asylverfahren hineinkommt.

Hier treffen Sie einen Entscheid, der für das Schicksal der ganzen Vorlage von grösster Bedeutung ist. Ich bitte Sie daher dringend, den Antrag der Minderheit II bei Artikel 33 abzulehnen. Allerdings hat auch die Mehrheit hier keine sachadäquate Lösung gefunden. Ich möchte Sie daher bitten, dem Bundesrat und der Minderheit I zuzustimmen.

**Vollmer Peter (S, BE), Sprecher der Minderheit:** Herr Bundespräsident, mir hat es fast ein bisschen die Sprache verschlagen. Sie sprechen davon, dass man in der ganzen Frage der Rückführungen sachadäquate Entscheide fällen müsse. Ich meine, es gehe hier darum, dass wir menschenadäquate Entscheide zu fällen haben. Gerade daran leiden wir heute bei dieser Auseinandersetzung um die Rückführung von Menschen nach Bosnien: dass die Kriterien offenbar sachadäquat, aber eben nicht menschenadäquat sind. Ich möchte im Sinne einer persönlichen Erklärung doch noch festhalten, dass es gut gewesen wäre, Herr Bundespräsident, Sie wären in der Kommission gewesen und hätten dort mitdiskutiert und Ihre Argumente eingebracht. Leider waren Sie bei diesen Debatten nie dabei. Wir sehen, dass es schwierig ist, eine Lösung zu finden. In unserem Minderheitsantrag geht es überhaupt nicht darum, ein paralleles Verfahren zu führen. Es geht darum, dass Menschen, die unter Schutz gestellt waren, nachher nicht schlechtergestellt sind. Es geht nicht um die Parallelität des Verfahrens, sondern es geht darum, in welchem Status sie sind, wenn ihre Schutzbedürftigkeit aufgehoben wird.

Ich bitte Sie, Ihre Argumentation bei Artikel 66 vorzubringen, hier ist sie völlig fehl am Platz.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Zunächst zum Vorwurf, dass ich nicht in der Kommission gewesen sei: Ich kann Ihnen versichern, dass ich jeweils in einer anderen Kommission war, wenn ich nicht in Ihrer Kommission war. Leider habe ich – das ist tatsächlich ein Problem des Justizministers – ständig Terminkollisionen, weil ich derart viele Gesetze zu vertreten habe. Es ist einfach ein Faktum, dass die Beratungen in den ständerätlichen Kommissionen über das Scheidungsrecht, über das Waffenrecht und über die Fortpflanzungsmedizin schneller vorangegangen sind. Ich musste deshalb jeweils dort antreten, wo ich kurz darauf auch im Plenum erscheinen musste. Vorläufig habe ich aber die Gabe der «Blokation» noch nicht – gelegentlich müsste ich sogar die Gabe der «Trlokation» haben. Soviel zu diesem Vorwurf, Herr Vollmer.

In bezug auf Bosnien möchte ich noch folgendes festhalten, Herr Vollmer: Das Rückführungsprogramm nach Bosnien ist nicht nur sachadäquat, sondern auch menschenadäquat. Immerhin hat das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge in aller Öffentlichkeit und zuhänden anderer Staaten, die unser Modell als beispielhaft anerkennen, gesagt, sie sollen das Modell der Schweiz doch übernehmen. Einige Staaten folgen uns jetzt bereits nach. Da geht es nicht an, so zu tun, als ob wir nur auf Effizienz und überhaupt nicht auf Menschlichkeit schauen würden! Auch das wollte ich noch klargestellt haben. *(Beifall)*

*Art. 31 Abs. 1; 2 Bst. a, c, d*

*Art. 31 al. 1; 2 let. a, c, d*

*Angenommen – Adopté*

*Art. 31 Abs. 2 Bst. b – Art. 31 al. 2 let. b*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 82 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 52 Stimmen

*Art. 31 Abs. 2 Bst. e – Art. 31 al. 2 let. e*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 111 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 22 Stimmen

**Art. 32 Abs. 1 – Art. 32 al. 1****Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit 88 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 48 Stimmen

**Art. 32 Abs. 2 – Art. 32 al. 2**  
**Angenommen – Adopté****Art. 33****Abstimmung – Vote****Eventuell – A titre préliminaire**

Für den Antrag der Mehrheit 72 Stimmen  
Für den Antrag Minderheit I 64 Stimmen

**Definitiv – Définitivement**

Für den Antrag der Mehrheit 82 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit II 53 Stimmen

**Art. 34–39****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Angenommen – Adopté****Art. 40****Antrag der Kommission****Abs. 1****Mehrheit**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Minderheit**(Fischer-Hägglingen, Dettling, Fehr Hans, Fritschi, Steine-  
mann)

Während der ersten sechs Monate nach dem Einreichen ...

**Abs. 2**

.... erlischt nach Ablauf der mit dem rechtskräftigen negativen  
Ausgang des Asylverfahrens festgesetzten Ausreisefrist,  
ausser wenn diese Frist vom Bundesamt verlängert oder  
ausgesetzt wird.

**Abs. 3, 4**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 40****Proposition de la commission****Al. 1****Majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Minorité**(Fischer-Hägglingen, Dettling, Fehr Hans, Fritschi, Steine-  
mann)

Pendant les six premiers mois ...

**Al. 2**

.... la procédure d'asile, à moins que ce délai ne soit prolongé  
ou suspendu par l'office fédéral.

**Al. 3, 4**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Fischer-Hägglingen Theo (V, AG), Sprecher der Minderheit:**  
Die Minderheit, die ich vertrete, beantragt Ihnen, ein Arbeits-  
verbot von sechs Monaten anstelle von drei Monaten ins Ge-  
setz aufzunehmen. Die Minderheit hat diesen Antrag gestellt,  
weil in verschiedenen Vernehmlassungsantworten – auch  
von seiten von Kantonen – ein solches sechsmonatiges Ver-  
bot beantragt worden ist. Ich weiss, dass man gegen ein Ar-  
beitsverbot grundsätzliche Einwände haben kann, insbeson-  
dere den Einwand, dass es besser sei, wenn die Leute arbei-  
teten und verdienten, statt dass sie «herumhängen» würden.  
Es geht bei diesem Antrag aber darum, die Attraktivität unse-  
res Landes zu vermindern. Die kleine Anerkennungsquote

zeigt, dass nach wie vor sehr viele Asylgesuche aus wirt-  
schaftlichen Überlegungen gestellt werden. Wenn man in  
den Herkunftsländern weiss, dass man schon nach drei Mo-  
naten arbeiten und Geld verdienen kann, und wenn man in  
Rechnung stellt, welchen Wert der Schweizerfranken hat,  
den man seinen Angehörigen dann überweisen kann, begibt  
man sich schneller auf die Reise. Weil mit diesem Antrag die  
Attraktivität gesenkt wird, ist als Folge mit einer kleineren  
Zahl von Asylsuchenden zu rechnen. Damit können auch die  
Kosten gesenkt werden. Die seinerzeitige Einführung des Ar-  
beitsverbotes von drei Monaten hat bereits zu einer wesent-  
lichen Attraktivitätssenkung geführt und ist mitverantwortlich,  
dass seit jener Zeit die Zahl der Asylsuchenden zurückge-  
gangen ist.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit, die ich ver-  
trete, zuzustimmen.

**von Felten Margrith (S, BS):** «Arbeitsverbote sollen die At-  
traktivität der Schweiz als Flüchtlingsziel vermindern.» Das  
sagt nicht nur der Antragsteller, so steht es auch in der Bot-  
schaft. Diese Verknüpfung von Arbeitsverbot und Abschrek-  
kung ist für mich sachlich nicht nachvollziehbar. Wir befin-  
den uns hier ja im Bereich Asylverfahren. Es geht um ein  
Asylgesetz. Wenn Verfolgte Schutz suchen, dann werden  
Arbeitsverbote die Einreise nicht verhindern. Es ist Sache  
des Asylverfahrens zu klären, ob anerkannte Fluchtgründe  
vorliegen.

Die Vorstellung, Arbeitsverbote könnten die sogenannte At-  
traktivität der Schweiz mindern, entspricht vielmehr einem  
diskriminierenden Menschenbild, wonach Flüchtlinge, ob so-  
genannt echt oder nicht, in erster Linie in die Schweiz kom-  
men, um sich zu bereichern. Das ist eine völlige Umkehrung  
der Tatsachen! Ist es nicht vielmehr so, dass der Wirtschafts-  
standort Schweiz, insbesondere die jeweiligen Arbeitgeben-  
den, von jenen profitieren, die in ihrer schwierigen Situation  
bereit sind, für wenig Lohn schwere Arbeiten zu überneh-  
men? Soweit zum Grundsätzlichen.

Der Entwurf des Bundesrates sieht ein dreimonatiges Ar-  
beitsverbot vor. Die Mehrheit der Kommission hat eine sinn-  
volle Korrektur des bundesrätlichen Entwurfes vorgenom-  
men. Die starre Regel, wonach die Bewilligung zur Erwerbs-  
tätigkeit nach Ablauf einer erstmals angesetzten Ausreisefrist  
erlischt, selbst, wenn der Vollzug nicht möglich ist, macht we-  
nig Sinn. Dies bewirkt in erster Linie mehr Kosten, mehr So-  
zialhilfekosten. Dies an die Adresse jener, die hier ständig  
und immer über die Kosten reden, die wir für die Flüchtlinge  
in diesem Land aufbringen.

Eine Verlängerung des Arbeitsverbotes von drei auf sechs  
Monate bitte ich Sie abzulehnen. Der Antrag der Minderheit  
Fischer-Hägglingen ist abzulehnen. Dies beantrage ich im  
Namen der SP-Fraktion. Es geht dabei nicht um die Einspa-  
rung von Sozialhilfe, das muss ich ganz klar festhalten. Es  
geht hier um die Sicherstellung minimaler Grundrechte, um  
die Achtung und den Respekt vor der Persönlichkeit der  
Leute, die hier sind. Das Recht, einer Erwerbstätigkeit nach-  
zugehen, gehört bekanntlich zur Handels- und Gewerbefrei-  
heit, einem Freiheitsrecht, das sonst überall und um jeden  
Preis hochgehalten wird. Es gibt keinerlei öffentliches Inter-  
esse, jenen Flüchtlingen, die die Möglichkeit haben, einen  
Arbeitsvertrag einzugehen, diese Möglichkeit sechs Monate  
lang zu verbieten.

Die Verlängerung des Arbeitsverbotes auf sechs Monate  
würde nicht mehr Abschreckung bringen, wie das der Antrag-  
steller vorhin ausgeführt hat, denn die meisten Verfahren, so  
wurde uns in der Kommission versichert, sind nach drei Mo-  
naten abgeschlossen. Für jene, die länger hier bleiben müs-  
sen, bringt das Arbeitsverbot Diskriminierung und Stigmatisie-  
rung. Mit dem lang dauernden Arbeitsverbot wird vielmehr  
das Feindbild des faulen Eindringlings gefördert. Den Betrof-  
fenen wird signalisiert, sie seien unerwünscht, unnützlich und  
sollten schnellstens verschwinden – dies geschieht notabene  
auch gegenüber denjenigen, die unseres Schutzes bedürfen.  
Dies kann nicht der Sinn eines Asylgesetzes sein, das eigent-  
lich Ausdruck unserer vielbeschworenen humanitären Tradi-  
tion sein soll.

Ich wiederhole: Ich bitte Sie dringend, den Minderheitsantrag abzulehnen. Es gibt kein öffentliches Interesse, keine sachlichen Gründe, die ein sechsmonatiges Arbeitsverbot rechtfertigen würden. Es ist schon merkwürdig: Man kann doch nicht ein Arbeitsverbot fordern und gleichzeitig über die Aufenthaltskosten jammern. Dieser Widerspruch zeigt doch, dass es hier um reine Ideologie geht, um Abschreckungs-ideologie. Ich bitte Sie, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Je vous invite, au nom du groupe libéral, à repousser la proposition de minorité Fischer-Hägglingsen et à vous rallier à la proposition de la majorité de la commission.

L'interdiction de travailler pour les requérants d'asile est une notion à manier avec beaucoup de subtilité. C'est vrai que, dans les premières semaines, les trois premiers mois avon-nous dit, c'est une mesure qui est de nature à éviter que des gens contournent les dispositions restrictives sur l'admission des travailleurs étrangers par la loi sur l'asile. Mais il ne convient pas que cette situation se prolonge, d'une part, pour des raisons humanitaires, c'est-à-dire à l'égard des requérants d'asile qu'il ne faut pas maintenir dans l'oisiveté – ne dit-on pas que l'oisiveté est la mère de tous les vices! – et, d'autre part, parce qu'une mesure qui se prolonge est de nature à provoquer des réactions de la part de la population à l'égard des requérants d'asile, réactions qu'il convient à tout prix d'éviter.

C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission propose de limiter à trois mois l'interdiction de travailler. Il n'est d'ailleurs pas du tout sûr, dans la situation économique actuelle, qu'au bout de trois mois un requérant d'asile trouve tout naturellement du travail. En tout cas, imposer une interdiction de six mois nous paraît excessif.

Je vous invite donc à repousser la proposition de minorité Fischer-Hägglingsen.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** Le requérant d'asile n'a pas la possibilité d'exercer une activité lucrative pendant trois mois. Vous savez que cette mesure, qui a été introduite par l'arrêté fédéral du 22 juin 1990 sur la procédure d'asile, s'est avérée concluante.

A l'évidence, Monsieur Fischer-Hägglingsen, la Suisse a perdu de son attractivité, aussi pour des raisons économiques. La minorité de la commission voudrait justement étendre le délai pendant lequel le requérant n'a pas accès au marché du travail. On sait que des voix se sont déjà élevées pour tenter d'introduire une interdiction générale de travail, alors qu'en même temps d'autres réclamaient une intégration dans le processus économique dès les premiers jours. Deux opinions complètement opposées, et je crois que le Conseil fédéral a vraiment trouvé la solution de compromis qui convient. Au nom de la commission, je vous engage à y adhérer.

Je me permettrai de vous faire aussi un exposé sur la proposition de la majorité à l'article 40 alinéa 2. Vous savez que la majeure partie des demandes d'asile débouchent sur une décision de renvoi. Il y a, dans ce domaine, beaucoup de personnes qui se sentent appelées, mais peu sont élues. Pour des raisons de sécurité notamment, on sait que certaines personnes non agréées ne peuvent pas, dans l'immédiat, rentrer dans leur pays d'origine ou de provenance. Il y a une foule de cas où les requérants restent en Suisse, parce que la décision de renvoi n'est pas exécutable.

Le Conseil fédéral propose d'interdire toute activité lucrative dès qu'une décision négative entrée en force a été rendue à l'issue de la procédure d'asile. On l'a souvent répété: nombreux sont les requérants qui choisissent alors de rentrer dans la clandestinité. Ils alimentent ainsi le marché gris du travail, qui est mal rémunéré, mal protégé, nuisible à la société en général.

La majorité de la commission propose de donner à l'office fédéral la compétence de prolonger une autorisation de travailler jusqu'à ce que le renvoi définitif soit possible. La proposition de la majorité relève du bon sens, elle mérite d'être soutenue.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Ich kann mich relativ kurz fassen: Bei Artikel 40 Absatz 1 möchte ich Sie bitten, der Mehrheit und dem Bundesrat zuzustimmen. Diese Regelung haben wir mit dem dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren eingeführt. Der Beschluss hat sich bewährt, vor allem auch deshalb, weil wir dank der Beschleunigung des Verfahrens in den meisten Fällen tatsächlich innerhalb von drei Monaten entscheiden. Wenn innerhalb dieser drei Monate ein negativer Asylentscheid ergangen ist, kann das Arbeitsverbot noch einmal um drei Monate verlängert werden. Ich glaube, diese Regelung, die wir seit dem Jahre 1990 haben, hat sich bewährt, und wir sollten daher nicht ohne Not davon abweichen.

Stimmen Sie also der Mehrheit und dem Bundesrat zu, und lehnen Sie den Minderheitsantrag ab.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

77 Stimmen  
33 Stimmen

*Abs. 2–4 – Al. 2–4*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 41**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3*

Eine vorläufige Aufnahme kann ferner angeordnet werden, wenn:

a. vier Jahre seit Einreichen des Asylgesuches verstrichen sind;

b. noch kein rechtskräftiger Entscheid ergangen ist; und

c. ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt.

*Abs. 3bis (neu)*

Bei der Beurteilung des schwerwiegenden persönlichen Härtefalls sind insbesondere die Integration in der Schweiz, die familiären Verhältnisse und die schulische Situation der Kinder zu berücksichtigen.

*Abs. 3ter (neu)*

*Mehrheit*

Das Bundesamt oder die Rekurskommission gibt vor einer Ablehnung des Asylgesuchs dem Kanton Gelegenheit, innerhalb einer angemessenen Frist die vorläufige Aufnahme oder den Vollzug der Wegweisung zu beantragen.

*Minderheit*

(von Felten, Bühlmann, Hubmann)

Vor der Ablehnung des Asylgesuchs gewährt das Bundesamt oder die Rekurskommission den Gesuchstellenden rechtliches Gehör und gibt dem Kanton Gelegenheit, innerhalb einer angemessenen Frist die vorläufige Aufnahme oder den Vollzug der Wegweisung zu beantragen.

*Abs. 4 (neu)*

*Mehrheit*

Die Kantone richten Härtefallkommissionen ein, die die Fremdenpolizei beraten.

*Minderheit*

(Dettling, Ducrot, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingsen, Fritschi, Heberlein, Stamm Luzi, Steinemann)  
Ablehnung des Antrages der Mehrheit

**Art. 41**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3*

L'admission provisoire peut en outre être ordonnée lorsque:

a. quatre ans ont suivi le dépôt de la demande;

b. aucune décision exécutoire n'a été rendue; et

c. en présence d'un cas personnel d'extrême gravité.

**Al. 3bis (nouveau)**

Lors de l'examen du cas personnel d'extrême gravité, on tiendra notamment compte de l'intégration en Suisse, des conditions familiales et de la situation scolaire des enfants.

**Al. 3ter (nouveau)****Majorité**

Avant de rejeter une demande d'asile, l'office fédéral ou la commission de recours donne la possibilité au canton de demander, dans un délai raisonnable, l'admission provisoire ou l'exécution du renvoi.

**Minorité**

(von Felten, Bühlmann, Hubmann)

Avant de rejeter une demande d'asile, l'office fédéral ou la commission de recours accorde au requérant le droit d'être entendu et donne la possibilité au canton de demander, dans un délai raisonnable, l'admission provisoire ou l'exécution du renvoi.

**Al. 4 (nouveau)****Majorité**

Les cantons instituent des commissions pour les cas personnels d'extrême gravité, chargées de conseiller la police des étrangers.

**Minorité**

(Dettling, Ducrot, Engler, Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Fritschi, Heberlein, Stamm Luzi, Steinemann)

Rejeter la proposition de la majorité

**von Felten Margrith (S, BS), Sprecherin der Minderheit:** Mit meinem Minderheitsantrag soll den Betroffenen bei der Prüfung von Härtefallsituationen ein Anhörungsrecht eingeräumt werden. Wenn es um persönliche Notlagen geht, sollen die Betroffenen zu ihrer Situation direkt angehört werden; das scheint sachlich klar zu sein. Es handelt sich in diesem Teil des Verfahrens um Aktenentscheide. Woher, so frage ich mich, sollen die zuständigen Behörden die notwendige Information zur Beurteilung der persönlichen Notlage hernehmen, wenn nicht von den Betroffenen selbst? Es geht ja um die persönliche Situation nach Einreichung des Asylgesuchs vor mindestens vier Jahren. Die Befragungen im Asylverfahren und somit auch die Tatsachen, die in den Akten festgehalten werden, beziehen sich nicht auf die persönliche Notlage, die hier wesentlich bzw. relevant ist, sondern auf die Fluchtgründe in der Heimat. Zudem liegen diese Aussagen Jahre zurück.

Eine persönliche Anhörung zur Situation der langjährig Anwesenden durch die Behörde, die den Entscheid fällt, ist absolut notwendig. Nur so kann z. B. auch auf die geschlechtsspezifische Härtesituation eingegangen werden. Für Frauen, vor allem für alleinstehende Frauen, hat die Annahme des hiesigen Lebensstils andere Folgen als für Männer, denen im Herkunftsgebiet weniger starre Rollenerwartungen entgegengebracht werden. Männer haben es zudem in der Regel um ein Vielfaches leichter als Frauen, gerade bei prekären Wirtschaftsverhältnissen, in der Heimat eine Erwerbsarbeit und ein Einkommen zu finden.

Das Anhörungsrecht gehört zu den Mindeststandards eines rechtsstaatlichen Verfahrens. Wenn die persönliche Situation beurteilt werden muss, ist dieses Recht unabdingbar. Die Neukonzipierung der Härtefallregelung ist richtig; sie darf sich aber nicht auf eine organisationsrechtliche Klärung der Zuständigkeiten zwischen Kanton und Bund beschränken. Hier geht es explizit um die Klärung höchstpersönlicher Situationen. Ohne Anhörung der Betroffenen können wohl kaum sachgerechte Entscheide gefällt werden.

Ich bitte Sie, diesem Anhörungsrecht zuzustimmen.

**Dettling Toni (R, SZ), Sprecher der Minderheit:** Wie Sie auf der Fahne sehen, will die Kommissionsmehrheit neu und notabene entgegen den Vorstellungen des Bundesrates und der Mehrheit der Stände die Kantone verpflichten, sogenannte Härtefallkommissionen einzurichten, welche die jeweiligen Fremdenpolizeien zu beraten hätten. Anfänglich bestand sogar ein Antrag, welcher eine eidgenössische Härtefallkommission einführen wollte.

Zunächst bedeutet ein solcher Schritt nach Ansicht der Minderheit einen klaren und völlig unnötigen Eingriff in die Vollzugshoheit der Kantone. Zwar gibt es heute noch eine Anzahl von Kantonen, welche solche Härtefallkommissionen kennen, die ihre Aufgaben mehr oder weniger gut wahrnehmen. Allein es besteht überhaupt kein Handlungsbedarf, den Kantonen dieses doch eher problematische Instrument via Bundesgesetzgebung gleichsam aufzubrummen. Dies geht entschieden zu weit, zumal in einigen Kantonen, z. B. im Kanton Zürich, durch Parlamentsbeschlüsse die Einrichtung einer solchen Härtefallkommission ausdrücklich abgelehnt worden ist. Es soll also weiterhin den Kantonen überlassen bleiben, allenfalls Härtefallkommissionen einzurichten.

Nebst diesen föderalistischen Überlegungen, die ganz klar gegen den Antrag der Kommissionsmehrheit sprechen, ist noch ein anderer Aspekt zu beachten. Die Härtefallkommissionen werden nach dem neuen Konzept weiter an Bedeutung verlieren. Nach diesem neuen Konzept muss nämlich das zuständige Bundesamt von Amtes wegen nicht nur die Zulässigkeit, die Zumutbarkeit und die Möglichkeit der Wegweisung prüfen. Vielmehr muss auch das Vorliegen von Gründen, die zu einer persönlichen, schwerwiegenden Notlage des Wegzuweisenden führen können, von Amtes wegen geprüft werden. Damit wird die Einflussmöglichkeit der kantonalen Fremdenpolizei im Bereiche der Wegweisung nochmals wesentlich herabgemindert.

Ich fasse zusammen: Sowohl aus föderalistischen Gesichtspunkten als auch von der Bedeutung der Sache her bitte ich Sie, den zentralistischen Antrag der Kommissionsmehrheit klar abzulehnen und der Minderheit zuzustimmen. Sie überlassen es damit den Kantonen, dort, wo tatsächlich Handlungsbedarf besteht, Härtefallkommissionen einzusetzen, und schreiben diese nicht von Bundesrechts wegen verpflichtend vor.

Ich bitte um Zustimmung zur Kommissionsminderheit.

**Fankhauser Angeline (S, BL), Berichterstatterin:** In der Kommission sind meiner Meinung nach relativ viele Ratsmitglieder, die mit Härtefällen persönliche Erfahrungen hatten. Das wurde sehr deutlich in der Diskussion. Sie sehen, dass wir Artikel 41 neu gegliedert und ein wenig neu formuliert haben. Die Mehrheit der Kommission wollte die Anhörungsrechte, wie sie die Minderheit verlangt, nicht. Deshalb hat eine – wenn auch knappe – Mehrheit die kantonalen Kommissionen für Härtefälle eingeführt. Warum?

1. Ich glaube, Herr Dettling, dass es heute in der Schweiz kaum einen Kanton gibt, der nicht mit Härtefällen konfrontiert ist. Die Beratung nicht nur durch Leute, die in der Verwaltung tätig sind, ist sehr hilfreich und hilft, die individuellen, persönlichen Bedürfnisse zu plazieren, zu gewichten, die Härtefälle zu definieren und die nötige Unterstützung zu gewähren.

2. Es wurde heute mehrmals gesagt, dass es mit dem Vollzug Probleme gäbe. Genau die erwähnten Spezialisten in der Kommission haben erkannt, dass man mit Kommissionen für Härtefälle einiges verbessern und korrigieren kann. Deshalb ist der Antrag der Mehrheit durchaus vertretbar; er ist eine gute Sache. Die Kantone werden das einführen, weil es ihnen helfen wird. Im Gegensatz zum Antrag der Minderheit ist der Antrag der Mehrheit eine gute Kompromisslösung. Es ist eine gute Sache, wenn wir diese Bestimmung so genehmigen.

Zur Gliederung muss ich nichts weiteres ausführen, weil sie nicht bekämpft ist. Um die Zeit zu verkürzen, verweise ich auf den klaren Text, den wir geliefert haben. Den Rest der Erläuterungen wird sicher Herr Bundespräsident Koller noch geben. Wir haben uns heute Abend Mühe gegeben, nichts zu wiederholen; deshalb verzichte ich hier auf weitere Ausführungen.

**Präsidentin:** Ich möchte die Kommissionsberichterstatterinnen jetzt schon für die Methode loben, mit der sie dieses Geschäft behandeln, um Zeit zu gewinnen. Besten Dank!

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Im Grundsatz kann ich Ihnen empfehlen, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Wir haben zwar noch ein Problem hinsichtlich der verwendeten

Terminologie. Die Mehrheit der Kommission beantragt, von «schwerwiegenden persönlichen Härtefällen» zu sprechen. Wir meinen hingegen, «schwerwiegende persönliche Notlage» wäre besser; aber darauf können wir dann im Zweitrat noch einmal vertieft eingehen.

Damit komme ich zum Antrag der Minderheit von Felten zu Absatz 3ter: Mit dem Bundesbeschluss über das Asylverfahren hat man im Zusammenhang mit der Möglichkeit der Erteilung von Härtefallbewilligungen den Grundsatz eingeführt, dass die betroffene Person keinen Anspruch auf eine solche Bewilligung und – zumindest bis zum Zeitpunkt, in dem der Kanton beim Bund eine entsprechende Bewilligung beantragt hat – auch keine Parteistellung hat. Der Grund war offensichtlich: Man wollte die Verfahren nicht unnötig verlängern und vor allem das Asylverfahren und das fremdenpolizeiliche Verfahren sauber trennen.

Von dieser Maxime möchten wir nun mit dem neuen Konzept nicht abweichen, denn die Gewährung des rechtlichen Gehörs hätte zur Folge, dass die betroffene asylsuchende Person daraus einen individuellen Anspruch auf Gewährung der vorläufigen Aufnahme ableiten könnte. Es entspricht dem politischen Willen des Bundesrates und übrigens auch jenem des Parlamentes von 1990, dass es im Ermessen der Kantone liegt, einen entsprechenden Antrag zu stellen. Die betroffene Person soll sich erst ab dem Zeitpunkt, in dem der Wegweisungsvollzug angeordnet wird, im Rahmen des ordentlichen Beschwerdeweges zu dieser Frage äussern können und nicht vorher.

Ich empfehle Ihnen daher, den Antrag der Minderheit von Felten abzulehnen.

Schliesslich noch zu Absatz 4: Macht es wirklich Sinn, den Kantonen zwingend solche Härtefallkommissionen vorzuschreiben? Der Bundesrat möchte – Sie wissen das – aus föderalistischen Überlegungen nicht ohne Not in die Organisationsautonomie der Kantone eingreifen. Was vielleicht für grosse Kantone zweckmässig ist, ist es nicht unbedingt für kleine Kantone, wo die Behörden die Leute besser kennen als in grossen Kantonen. Deshalb sollten wir den Kantonen ihre Freiheit lassen. Es gibt heute schon Kantone, die solche Härtefallkommissionen eingeführt haben. Alle Kantone, die es wollen, können dies tun; aber man sollte es den Kantonen nicht von Bundesrechts wegen vorschreiben.

Deshalb möchte ich Sie bitten, bei Absatz 4 der Minderheit Dettling zuzustimmen.

*Abs. 1–3, 3bis – Al. 1–3, 3bis*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3ter – Al. 3ter*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	72 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	45 Stimmen

*Abs. 4 – Al. 4*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit	68 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	50 Stimmen

**Präsidentin:** Damit sind auch Artikel 14a Absätze 2 bis 6 und Artikel 14b Absätze 2bis bis 4 Anag entschieden.

**Art. 42**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

*Adhérer au projet du Conseil fédéral*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 43**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

Erweist sich der Vollzug als nicht durchführbar, so beantragt der Kanton ....

**Art. 43**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

*Adhérer au projet du Conseil fédéral*

*Al. 2*

S'il s'avère que le renvoi ne peut pas être exécuté, le canton ....

*Angenommen – Adopté*

**Art. 44–47**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

*Adhérer au projet du Conseil fédéral*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 48**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Ehegatten von Flüchtlingen und ihre minderjährigen Kinder werden als Flüchtlinge anerkannt und erhalten Asyl, sofern keine besonderen Umstände dagegen sprechen.

*Abs. 2*

Andere nahe Angehörige von in der Schweiz lebenden Flüchtlingen können in das Familienasyl eingeschlossen werden, wenn besondere Gründe für die Familienvereinigung sprechen.

*Abs. 3*

In der Schweiz geborene Kinder von Flüchtlingen werden auch als Flüchtlinge anerkannt.

*Abs. 4*

Würden die anspruchsberechtigten Personen nach den Absätzen 1 und 2 durch die Flucht getrennt und befinden sie sich im Ausland, so ist ihre Einreise auf Gesuch hin zu bewilligen.

*Abs. 5*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

(Bühlmann, Aguet, Bäumlín, Comby, de Dardel, Hubmann, Vollmer, von Felten)

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge haben einen Anspruch auf Vereinigung der Familie nach den gleichen Voraussetzungen wie Flüchtlinge, denen Asyl gewährt wurde. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

**Art. 48**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Le conjoint d'un réfugié et leurs enfants mineurs sont reconnus comme réfugiés et obtiennent l'asile, pour autant qu'aucune circonstance particulière ne s'y oppose.

*Al. 2*

D'autres parents proches d'un réfugié vivant en Suisse peuvent obtenir l'asile accordé à la famille, si des raisons particulières plaident en faveur du regroupement familial.

*Al. 3*

L'enfant né en Suisse de parents réfugiés obtient également le statut de réfugié.

*Al. 4*

Si les ayants droit, tels que définis aux alinéas 1er et 2, ont été séparés par la fuite et se trouvent à l'étranger, on autorisera, sur demande, leur entrée en Suisse.

*Al. 5*

*Majorité*

*Adhérer au projet du Conseil fédéral*

**Minorité**

(Bühlmann, Aguet, Bäumlín, Comby, de Dardel, Hubmann, Vollmer, von Felten)

Les réfugiés admis à titre provisoire ont droit au regroupement familial selon les mêmes conditions que les réfugiés qui ont obtenu l'asile. Le Conseil fédéral en règle les modalités.

**Bühlmann Cécile** (G, LU), Sprecherin der Minderheit: Beim Minderheitsantrag zu Artikel 48 Absatz 5 geht es um das Familienasyl für «vorläufig aufgenommene Flüchtlinge». Das ist nicht das gleiche wie «vorläufig Aufgenommene». Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sind Personen, die zwar Flüchtlinge gemäss Genfer Flüchtlingskonvention sind und ihre Asylgründe dementsprechend geltend machen konnten, denen aber – und das ist das Entscheidende – nur eine vorläufige Aufnahme zugestanden wurde, weil sie nicht asylwürdig sind, z. B. weil sie einer kriegserischen oder einer terroristischen Organisation angehören; in der Kommission wurden Beispiele wie Tamil Tigers und PKK genannt.

Der Bundesrat will nun die Voraussetzungen für eine Vereinigung der Familie solcher Flüchtlinge speziell regeln.

Ich hingegen schlage Ihnen vor, dass die Familienangehörigen solcher Personen die gleichen Ansprüche auf Familienvereinigung haben sollen wie anerkannte Flüchtlinge. Man kann ja nicht die Familienangehörigen in Sippenhaftung nehmen und dafür strafen, dass ein Familienmitglied ein nach unserem Rechtsverständnis nicht korrektes Verhalten an den Tag gelegt hat. Da es sich ohnehin nur um eine kleine Gruppe von Personen handelt, lohnt sich der Aufwand für eine spezielle Regelung ohnehin nicht.

Deshalb ist mein Vorschlag eindeutig eine Vereinfachung gegenüber dem Entwurf des Bundesrates, und ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**Ducrot Rose-Marie** (C, FR), rapporteur: Le contenu de l'article 48 proposé dans le projet de loi s'écarte de façon marquée du droit actuel. Une très large majorité de notre commission privilégie l'ancienne conception de la loi qui est beaucoup plus favorable à l'unité de la famille.

On le sait, un réfugié reconnu jouit d'un statut de séjour qui le met sur pied d'égalité avec un autre étranger au bénéfice d'un permis d'établissement. Ses enfants, son conjoint, doivent pouvoir profiter des mêmes droits. Nous avons, en Suisse, un droit autonome qui, par principe, accorde une grande valeur au maintien du noyau familial. La majorité de la commission, par 13 voix contre 5 – c'était donc clair –, vous propose une nouvelle mouture de l'article 48, respectueuse en tous points de la loi actuelle.

Quant à la proposition de la minorité, vous avez constaté qu'elle voudrait qu'on instaure le droit au regroupement familial, non seulement pour les réfugiés reconnus, mais également pour ceux qui sont frappés d'exclusion. Pour ces cas, qui paraît-il sont exceptionnels, la majorité de la commission estime qu'il faut s'en remettre au Conseil fédéral. A lui d'appliquer ses propres critères en toute autonomie. La proposition de la minorité a été rejetée par 12 voix contre 8.

**Koller Arnold**, Bundespräsident: Es geht hier tatsächlich nicht um eine grosse Gruppe von Personen, sondern um Personen, die zwar die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, die aber asylunwürdig sind, weil sie – etwa wegen verwerflichen Handlungen oder wegen Verletzung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz – bei uns kein Asyl erhalten haben. Wir sind der Meinung, dass die Bundesbehörden – soweit keine völkerrechtlichen Verpflichtungen in Frage stehen – selber entscheiden können sollen, ob in diesen Fällen eine Familienzusammenführung tatsächlich gerechtfertigt ist oder nicht.

Im übrigen bitte ich Sie, folgendes zu beachten: Wenn Sie sich für die Mehrheit und den Bundesrat entscheiden, dann heisst das, dass Familienmitglieder, die selber verfolgt sind, selbstverständlich Anspruch auf ein eigenes Asylverfahren haben und auch geschützt werden. Einem asylunwürdigen Asylgesuchsteller aber das Recht auf Familienzusammenführung zu gewähren geht unseres Erachtens zu weit und

käme einer ungerechtfertigten Privilegierung dieser Personenkategorie gegenüber vorläufig aufgenommenen Ausländern gleich.

Deshalb möchte ich Sie bitten, dem Bundesrat und der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

*Abs. 1–4 – Al. 1–4*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 5 – Al. 5*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit

69 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

42 Stimmen

**Art. 49–59**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 60**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

*Mehrheit*

Das Bundesamt kann das Asyl widerrufen, wenn Flüchtlinge die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz verletzt haben, gefährden oder besonders verwerfliche strafbare Handlungen begangen haben.

*Minderheit I*

(de Dardel, Aguet, Bäumlín, Bühlmann, Fankhauser, Gross, Andreas, Hubmann, Vollmer)

Das Bundesamt kann das Asyl widerrufen, wenn Flüchtlinge die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz verletzt haben. (Rest des Absatzes streichen)

*Minderheit II*

(Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Nebiker, Stamm Luzi, Steinemann)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 4*

.... und die Kinder.

(Rest des Absatzes streichen)

**Art. 60**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2*

*Majorité*

L'office fédéral peut révoquer l'asile si le réfugié a porté atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, s'il les compromet ou s'il a commis des actes délictueux particulièrement répréhensibles.

*Minorité I*

(de Dardel, Aguet, Bäumlín, Bühlmann, Fankhauser, Gross, Andreas, Hubmann, Vollmer)

L'office fédéral peut révoquer l'asile si le réfugié a porté atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. (Biffer le reste de l'alinéa)

*Minorité II*

(Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Nebiker, Stamm Luzi, Steinemann)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 4*

.... ni aux enfants du réfugié.

(Biffer le reste de l'alinéa)

**Art. 61***Antrag der Kommission**Abs. 1**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

(Steinemann)

....

a. .... während mehr als einem Jahr im Ausland ....

....

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 61***Proposition de la commission**Al. 1**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*

(Steinemann)

....

a. .... plus d'un an à l'étranger;

....

*Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

de Dardel Jean-Nils (S, GE), porte-parole de la minorité: Avec cet article 60, nous avons une bonne illustration des «Gummiparagraphen», des articles caoutchoucs, que l'on peut étendre au bon plaisir du prince, étant précisé que le prince ici se trouve être l'administration.

La formulation du Conseil fédéral et de la majorité de la commission est au surplus un peu malheureuse: elle parle de porter «atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure» et puis ajoute, comme une circonstance supplémentaire, que le requérant pourrait compromettre la sécurité intérieure ou extérieure. Je dois dire que je ne vois pas comment on peut compromettre la sécurité simultanément à des circonstances où l'on ne porterait pas atteinte à ladite sécurité. Donc, il y a là une formulation qui est manifestement extrêmement maladroite.

Ceci dit, la majorité de la commission a raison contre le Conseil fédéral et contre la minorité II (Fehr Hans) quand elle estime que «s'il a commis des actes répréhensibles» constitue une formulation beaucoup trop large qui autoriserait des décisions arbitraires de l'administration, en matière de révocation de l'asile.

En définitive et tout bien réfléchi, je pense que la proposition de la minorité I (de Dardel) ne s'éloigne pas suffisamment de la proposition de la majorité et qu'il ne vaut pas la peine de trancher entre les deux.

Pour cette raison, je retire la proposition de la minorité I en faveur de la proposition de la majorité de la commission.

Fehr Hans (V, ZH), Sprecher der Minderheit: Herr de Dardel hat mir mit dem Rückzug seines Minderheitsantrages ein bisschen das Wasser abgegraben, aber das ist weiter nicht tragisch.

Sie sehen, es geht um den Widerruf des Asyls, und das scheint mir eine wichtige Bestimmung zu sein. Die Formulierung des Bundesrates ist absolut klar. Er sagt: «.... wenn Flüchtlinge die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz verletzt haben, gefährden oder verwerfliche Handlungen begangen haben.» Ich meine, dass die Mehrheit – von der Minderheit I gar nicht zu sprechen! – mit der Kann-Formel, mit der Abschwächung, mit der Relativierung, wiederum eine Verwässerung des Asylrechtes betreibt; sie spricht von «besonders verwerflichen strafbaren Handlungen». Herr David, diese Formulierung stammt von Ihnen, wenn ich mich recht entsinne: Wenn es besonders verwerfliche Handlungen sind, dann ist es logisch, dass sie auch strafbar sind; für mich ist der Oberbegriff klar.

Zusammengefasst bitte ich Sie, die klare Fassung des Bundesrates gutzuheissen und den Antrag der Mehrheit – weil er unklar ist – abzulehnen.

Steinemann Walter (F, SG), Sprecher der Minderheit: Ich bitte Sie, meinen Minderheitsantrag zu unterstützen, mit dem die Dauer reduziert werden soll, während der eine Person, der in der Schweiz Asyl gewährt wurde, sich andauernd ausserhalb unseres Landes aufhalten kann. Es ist nicht einzusehen, warum sich jemand, der in der Schweiz Asyl beantragt und bekommen hat, jahrelang ausserhalb unseres Landes aufhalten können soll. Eine Frist von einem Jahr für den dauernden Aufenthalt ausserhalb unseres Landes heisst nämlich konkret «Wohnsitz in einem Drittstaat», das muss doch genügen, insbesondere dann, wenn gemäss Artikel 61 Absatz 2 noch die Möglichkeit besteht, dass der Bundesrat diese Frist verlängern kann, «wenn besondere Umstände vorliegen». Oft werden zwei Gründe für eine Möglichkeit eines langen Wohnsitzes im Ausland aufgeführt:

1. Es wird vorgebracht, diese Frist hänge mit einer europäischen Vereinbarung aus dem Jahre 1980 zusammen. Allerdings sieht jenes Übereinkommen vor, dass ein europäischer Vertragsstaat einen Flüchtling übernimmt, wenn dieser anerkannte Flüchtling während mindestens zwei Jahren in diesem Land lebt; dass er also dort Asyl erhält. Die Dreijahresfrist in Artikel 61 Absatz 1 richtet sich nach diesem Abkommen und gewährt noch zusätzlich eine Übergangsfrist.

2. Es wird behauptet, dass sich diese Bestimmung bewähre, weil beispielsweise ein Monteur, der zweieinhalb Jahre im Ausland gearbeitet habe, noch zurückkommen könne. Diese Begründung scheint mir doch sehr weit hergeholt. Da es sich bei der umstrittenen Frist um einen dauernden Aufenthalt mit Wohnsitz in einem Drittstaat handelt, können wir diese Frist ganz ruhig gemäss den vorher aufgeführten Gründen auf ein Jahr reduzieren.

Ich bitte Sie, meinen Minderheitsantrag zu unterstützen.

Fankhäuser Angeline (S, BL), Berichterstatterin: Ich kann mich kurz fassen: Die Kann-Bestimmung in Artikel 60 ist von der Mehrheit der Kommission in Analogie zum Ausländerrecht in das Gesetz aufgenommen worden. Man wollte nicht verschiedene Bestimmungen für die Leute schaffen, die von uns aufgefordert werden könnten, das Land zu verlassen, ob es sich nun um Ausländer oder um Flüchtlinge handelt.

Zu Herrn Steinemann muss ich sagen, dass der Aufenthalt des anerkannten Flüchtlings im Ausland sehr wohl mit den Arbeitsverhältnissen zu tun hat. Die Arbeitsverhältnisse der Leute, die bei uns ein Bleiberecht haben, begründen solche längeren Aufenthalte. Es gibt beispielsweise Ingenieure, hochqualifizierte Leute in der Chemiebranche in Basel, die für ihre Firma auch einmal einen Aufenthalt im Ausland absolvieren müssen, und es wäre für die Wirtschaft und für diese Leute ein Schaden, wenn man diesen Aufenthalt zeitlich begrenzen oder die Leute zwingen müsste, woanders das Asylgesuch einzureichen, nur weil wir diese kurze Frist haben. Es geht gar nicht um Leute, die nur vorübergehend hier sind, es geht tatsächlich um anerkannte Flüchtlinge. Dieses Argument sollte uns, glaube ich, überzeugen.

Ich bitte Sie, in beiden Fällen der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Koller Arnold, Bundespräsident: Artikel 50 regelt, dass Flüchtlingen kein Asyl gewährt wird, wenn sie verwerfliche Handlungen begangen oder wenn sie die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz verletzt haben oder gefährden. Wird eine ausländische Person jedoch als Sicherheitsrisiko im Sinne von Artikel 50 erkannt, nachdem ihr bereits Asyl gewährt wurde, so ist nach bisherigem Recht ein Widerruf nicht möglich. Das geltende Recht enthält daher eine Lücke, die hier geschlossen werden muss. Andererseits ergibt sich aus dem Zusammenhang von Artikel 50 und Artikel 60, dass sie inhaltlich übereinstimmen müssen. Deshalb möchte ich hier einfach zuhänden des Zweifrates angemeldet haben, dass ich zwar mit der Kann-Bestimmung durchaus leben könnte, dass zugleich aber die «besonders verwerfliche strafbare



Handlung» herausgestrichen und kongruent zu Artikel 50 formuliert werden müsste. Denn es muss generell von «verwerflichen Handlungen» die Rede sein. Aus diesem Grunde kann ich mit dem Antrag der Kommissionmehrheit leben, aber ich werde mich im Ständerat dafür einsetzen, dass die Terminologie mit Artikel 50 übereinstimmt: eine zwingende Bestimmung in Artikel 50 und eine blosser Kann-Formulierung in Artikel 60, das geht schlussendlich nicht auf.

Zu Artikel 61 und zum Antrag der Minderheit Steinemann: Hier geht es um das geltende Recht. Mit der Dreijahresfrist, die seit dem Inkrafttreten des Asylgesetzes im Jahre 1981 besteht, haben wir gute Erfahrungen gemacht. Es besteht zudem ein Zusammenhang mit dem Europäischen Übereinkommen über die Abschaffung des Visumszwangs für Flüchtlinge sowie mit der Europäischen Vereinbarung über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge. In der letztgenannten Vereinbarung wird nämlich in Artikel 2 festgehalten, dass bei Auslandsaufenthalt des Flüchtlings dieser Übergang erst dann erfolgt, sobald er sich mindestens während eines Zeitraums von zwei Jahren tatsächlich und ununterbrochen in einem Zweitstaat aufgehalten hat. Deshalb sehen wir keinen Grund, hier vom geltenden Recht abzuweichen. Kommt hinzu, dass diese Regelung bei qualifizierten Arbeitnehmern auch im Interesse der Arbeitgeber liegt, damit bei längeren Arbeitsaufenthalten im Ausland die Flüchtlings-eigenschaft nicht verlorengeht. Ich möchte Sie aus diesen Gründen bitten, der Mehrheit und dem Bundesrat zuzustimmen.

**Art. 60 Abs. 1, 3, 4 – Art. 60 al. 1, 3, 4**  
Angenommen – Adopté

**Art. 60 Abs. 2 – Art. 60 al. 2**

**Präsidentin:** Herr de Dardel hat den Antrag der Minderheit zurückgezogen.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit	78 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	42 Stimmen

**Art. 61 Abs. 1 – Art. 61 al. 1**

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit	88 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	28 Stimmen

**Art. 61 Abs. 2 – Art. 61 al. 2**  
Angenommen – Adopté

**Art. 62**

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

**Art. 63**

**Antrag der Kommission**

**Mehrheit**

**Abs. 1**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 2**

... der Kantone, der Hilfswerke und allenfalls weiterer nicht-staatlicher Organisationen sowie das Hochkommissariat ...

**Minderheit**

(Comby, Aguet, Bühlmann, David, de Dardel, Ducrot, Hubmann, von Felten, Zwygart)

**Abs. 1**

Der Bundesrat entscheidet auf Antrag einer Expertenkommission, ob und nach welchen Kriterien ...

**Abs. 2**

Der Bundesrat setzt dazu eine Expertenkommission ein, die aus Vertreterinnen und Vertretern der Bundesbehörden, der Kantone, des Hochkommissariates der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge und der nach Artikel 29 Absatz 2 zugelassenen Hilfswerke zusammengesetzt ist. Fachpersonen können beigezogen werden.

**Art. 63**

**Proposition de la commission**

**Majorité**

**Al. 1**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 2**

... des cantons, des oeuvres d'entraide et, le cas échéant, d'autres organisations non gouvernementales, ainsi que le Haut Commissariat ...

**Minorité**

(Comby, Aguet, Bühlmann, David, de Dardel, Ducrot, Hubmann, von Felten, Zwygart)

**Al. 1**

Le Conseil fédéral décide, sur proposition d'une commission d'experts, si et selon quels critères ...

**Al. 2**

Le Conseil fédéral institue à cet effet une commission d'experts composée de représentants des autorités fédérales, des cantons, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et des oeuvres d'entraide reconnues au sens de l'article 29 alinéa 2. La commission peut en outre comprendre d'autres spécialistes.

**Comby Bernard (R, VS), porte-parole de la minorité:** Certes, le concept de réfugiés de la violence constitue une innovation importante de cette nouvelle législation fédérale sur l'asile. Mais, dans la pratique, l'application de ce nouveau concept donne lieu parfois à des contestations de la part des différents milieux. Le cas du retour obligatoire des réfugiés de la violence provenant de la Bosnie-Herzégovine est révélateur des difficultés auxquelles peut être confronté notre pays lorsqu'il décide de renvoyer cette catégorie de personnes dans leur pays d'origine, une fois la guerre ou la violence terminée. La problématique du retour des Bosniaques dans leur pays a mis en évidence la nécessité impérieuse de mieux coordonner et de mieux planifier les interventions, ainsi que les aides et les programmes de reconstruction des différents pays européens. L'utilisation optimale des ressources qui sont limitées impose une telle coordination.

La Suisse aurait pu, à mon avis, prendre l'initiative, sous l'égide du HCR, de promouvoir une meilleure coordination en la matière. Il s'agit à l'évidence d'un problème très complexe qui comporte une dimension éminemment humaine et des incidences sur le plan économique, social, culturel et politique. Il faut donc en débattre avec sérénité et rationalité, sans céder au dogmatisme et aux analyses simplistes.

On connaît la maxime: «On ne fait pas de bonne politique avec de bons sentiments», mais on fait de la bonne politique avec de bonnes décisions. C'est la logique même de cette procédure d'admission provisoire que de prévoir le retour au moment où la situation a changé. Dans ces conditions, il me paraît indispensable de remplir deux conditions: 1. renforcer le mécanisme de consultation en associant les milieux intéressés à la décision, dans l'intérêt de la transparence; 2. fournir tous les éléments objectifs indispensables à l'analyse de la situation et donner ainsi la légitimité nécessaire aux décisions à prendre en la matière.

Dès lors, je vous invite à voter en faveur de la proposition de la minorité, souscrite par neuf membres de la commission. Elle est conforme à ce que souhaitait la Commission de gestion du Conseil national – et je vous prie de vous référer au rapport de cette commission, de 1994. Elle consiste en fait à créer une commission d'experts composée de représentants des autorités fédérales et cantonales, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et des oeuvres d'entraide. Elle ne remet nullement en cause, et j'insiste sur ce

point, la compétence du Conseil fédéral dans ce domaine, qui prend la décision définitive.

Dans cet esprit, je vous invite à suivre la proposition de la minorité de la commission.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** «Le Conseil fédéral décide si et selon quels critères la Suisse accorde la protection provisoire à des groupes de personnes à protéger ....» La majorité souhaite élargir ce cercle de consultations. Elle songe à y inclure à la fois les oeuvres d'entraide, des organisations non gouvernementales ainsi que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

La minorité Comby, à laquelle j'appartiens, soutient que ce cercle de consultés pourrait vraiment constituer une commission d'experts appelée à donner un préavis dans le domaine très délicat de l'octroi de la protection provisoire. La majorité, elle, ne voit pas vraiment quelle serait l'utilité, l'efficacité d'une telle commission. Elle a même de la peine à imaginer quels seraient les critères à appliquer pour la constituer. Je vous propose donc de suivre la proposition de la majorité de la commission, qui l'a emporté par 13 voix contre 9.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Ich bitte Sie dringend, der Mehrheit der Kommission und damit indirekt dem Bundesrat zuzustimmen.

Hier eine Expertenkommission vorzuschalten macht nach meiner Erfahrung – und ich habe immerhin einige Jahre Erfahrung – überhaupt keinen Sinn. Gerade wenn ich mich an den Jugoslawienkonflikt zurückerinnere: Wie ging es damals zu und her? Die Zugstflüchtlinge kamen im Sommer 1992, als ich im Appenzell in den Ferien war, und der Bundesrat musste innerhalb eines Tages entscheiden, ob wir die Zugstflüchtlinge tatsächlich aufnehmen wollten oder nicht. Bei der anderen grösseren Aktion, die ich noch in Erinnerung habe, hat uns die Uno-Hochkommissarin, Frau Ogata, angerufen und gesagt, mehrere hundert Personen aus serbischen Kriegsgefangenenlagern seien freigekommen. Sie möchte den Bundesrat doch bitten, eine gewisse Quote solcher ehemaliger Kriegsgefangener aus den Lagern vorübergehend aufzunehmen. Auch hier mussten wir unter Zeitdruck handeln und sofort entscheiden, ob wir diese Leute aufnehmen würden oder nicht. Bei solchen Entscheiden, die rechtzeitig getroffen werden müssen, um Not zu mildern und Not zu beseitigen, den Bundesrat nur auf Antrag einer Expertenkommission handeln zu lassen, geht an der Wirklichkeit vorbei. Ich bitte Sie, hier der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und den Antrag der Minderheit abzulehnen.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit	57 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	57 Stimmen

*Mit Stichentscheid der Präsidentin  
wird der Antrag der Mehrheit angenommen  
Avec la voix prépondérante de la présidente  
la proposition de la majorité est adoptée*

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

**Präsidentin:** Ich bedanke mich bei allen, die zu der speditiven Beratung beigetragen haben. Wenn wir im Rahmen unserer Planung bleiben wollen, müssen wir morgen Dienstag das Asylgesetz und das Anag zu Ende beraten; unter Umständen dauert die Sitzung bis nach 14 Uhr. Wenn ich jetzt den vernünftigen Entscheid getroffen habe, die Sitzung abubrechen, können Sie mir morgen auch helfen!

*Schluss der Sitzung um 21.50 Uhr  
La séance est levée à 21 h 50*

**Elfte Sitzung – Onzième séance**

Dienstag, 17. Juni 1997

Mardi 17 Juin 1997

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

Stamm Judith (C, LU)/Leuener Ernst (S, SO)

95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Änderung  
Loi sur l'asile et LSEE.  
Modification**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1211 hier vor – Voir page 1211 ci-devant

**Art. 64**

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... Schutz sowie Massnahmen und Hilfeleistungen im Heimat- oder Herkunftsstaat oder in der Herkunftsregion der Schutzbedürftigen sollen sich soweit möglich ergänzen.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 64**

Proposition de la commission

Al. 1

L'octroi de la protection provisoire ainsi que les mesures et l'assistance mises en oeuvre dans l'Etat d'origine ou dans l'Etat ou la région de provenance des personnes à protéger doivent se compléter autant que faire se peut.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

**Art. 65**

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

**Art. 66**

Antrag der Kommission

Abs. 1

Mehrheit

.... 18 und 19, 21–23 sowie 35 sinngemäss ....

Minderheit

(Heberlein, Bosshard, Comby, Dettling, Ducrot, Schmid Samuel, Speck, Stamm Luzi, Steinemann, Straumann)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Mehrheit

.... Flüchtling sistiert, wenn nicht offensichtlich im Sinne von Artikel 35 eine Verfolgung im Sinne von Artikel 3 vorliegt.

**Minderheit**

(Vollmer, Aguet, Bäumlín, Bühlmann, de Dardel, Hubmann, von Felten, Zbinden)

.... Schutz gewährt, so kann das Verfahren über ein allfälliges Gesuch um Anerkennung als Flüchtling im Einvernehmen mit dem Gesuchsteller sistiert werden.

**Antrag Dormann**

Abs. 3

.... so wird das Verfahren über ein allfälliges Gesuch um Anerkennung als Flüchtling längstens um fünf Jahre sistiert, wenn nicht offensichtlich im Sinne von Artikel 35 eine Verfolgung im Sinne von Artikel 3 vorliegt.

**Art. 66**

Proposition de la commission

Al. 1

Majorité

Les articles 18, 19 et 21 à 23, ainsi que 35, s'appliquent par analogie ....

Minorité

(Heberlein, Bosshard, Comby, Dettling, Ducrot, Schmid Samuel, Speck, Stamm Luzi, Steinemann, Straumann)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2, 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Majorité

.... réfugié est suspendue, à moins que la personne concernée soit manifestement exposée, d'après l'article 35, à une persécution au sens de l'article 3.

Minorité

(Vollmer, Aguet, Bäumlín, Bühlmann, de Dardel, Hubmann, von Felten, Zbinden)

Lorsque la protection provisoire a été accordée, la procédure d'examen d'une éventuelle demande en reconnaissance de la qualité de réfugié peut être suspendue, en accord avec le requérant.

**Proposition Dormann**

Al. 3

.... la procédure d'examen d'une éventuelle demande en reconnaissance de la qualité de réfugié est suspendue pendant cinq ans au plus, à moins que la personne concernée soit manifestement exposée, d'après l'article 35, à une persécution au sens de l'article 3.

**Art. 67–70**

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 71**

Antrag der Kommission

Abs. 1

Mehrheit

Während der ersten drei Monate .... ausüben. Danach bewilligen die kantonalen Behörden den Schutzbedürftigen eine unselbständige Erwerbstätigkeit.

(Rest des Absatzes streichen)

Minderheit

(Dettling, Bosshard, Heberlein, Schmid Samuel, Speck, Stamm Luzi, Steinemann)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Der Bundesrat kann günstigere Bedingungen für eine Erwerbstätigkeit erlassen.

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 4 (neu)**

Schutzbedürftige, die nach den fremdenpolizeilichen Bestimmungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sind oder an gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen teilnehmen, unterliegen dem Arbeitsverbot nicht.

**Art. 71***Proposition de la commission***Al. 1***Majorité*

Pendant les trois premiers mois .... une activité dépendante. (Biffer le reste de l'alinéa)

*Minorité*

(Dettling, Bosshard, Heberlein, Schmid Samuel, Speck, Stamm Luzi, Steinemann)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 2**

Le Conseil fédéral peut édicter des conditions moins sévères sur l'exercice d'une activité lucrative par les personnes à protéger.

**Al. 3**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 4 (nouveau)**

Les personnes à protéger autorisées à exercer une activité lucrative conformément aux dispositions de la police des étrangers ou qui participent à des programmes d'occupation d'utilité publique ne tombent pas sous le coup de l'interdiction de travail.

**Art. 72***Antrag der Kommission***Abs. 1**

.... der Kantone, der Hilfswerke und allenfalls weiterer nicht-staatlicher Organisationen, dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge ....

**Abs. 2-4**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 72***Proposition de la commission***Al. 1**

.... des cantons, des oeuvres d'entraide et, le cas échéant, d'autres organisations non gouvernementales, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ....

**Abs. 2-4**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 73***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Günter***Abs. 2 (neu)**

Er führt eine repräsentative Nachkontrolle über das Schicksal der Zurückgekehrten durch und veröffentlicht die Resultate dieser Untersuchungen.

**Art. 73***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Günter***Al. 2 (nouveau)**

Après que les personnes sont retournées dans leur pays, elle s'assure de leur sort au moyen d'enquêtes représentatives dont elle publie les résultats.

**Art. 74***Antrag der Kommission***Abs. 1**

....

c. sich die schutzbedürftige Person seit Gewährung des vorübergehenden Schutzes wiederholt ....

....

**Abs. 1bis (neu)**

Der vorübergehende Schutz wird nicht widerrufen, wenn sich die schutzbedürftige Person mit dem Einverständnis der zuständigen Behörden in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat begibt.

**Abs. 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 3**

Soll der vorübergehende Schutz widerrufen werden, so findet ....

**Art. 74***Proposition de la commission***Al. 1**

....

c. qui a, depuis l'octroi de la protection provisoire, séjourné longtemps ....

....

**Al. 1bis (nouveau)**

La protection provisoire n'est pas révoquée si la personne à protéger se rend dans son Etat d'origine ou de provenance avec l'accord des autorités compétentes.

**Al. 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 3**

Lorsqu'il est prévu de révoquer la protection provisoire, une audition ....

**Art. 75***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 103***Antrag der Kommission**Mehrheit***Abs. 1, 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 3 (neu)**

Selbständig anfechtbar sind zudem Verfügungen über die vorläufige Verweigerung der Einreise am Flughafen sowie über die Zuweisung des Flughafens als Aufenthaltsort (Art. 21a Abs. 1 und 2).

*Minderheit*

(de Dardel, Bäumlín, Grobet, Gross Andreas, Hollenstein, Hubmann, Volmer, von Felten)

**Abs. 1**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 2**

....

b. Verfügungen, mit denen das Verfahren sistiert wird.

**Abs. 3 (neu)**

Gegen Sistierungsverfügungen, die in Anwendung von Artikel 86 Absatz 3 ergehen, kann in jedem Fall Beschwerde eingelegt werden.

**Art. 103***Proposition de la commission**Majorité***Al. 1, 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 3 (nouveau)**

Peuvent également être contestées par la voie d'un recours distinct les décisions relatives au refus provisoire de l'entrée à l'aéroport et à l'assignation de l'aéroport comme lieu de séjour (art. 21a al. 1er et 2).

*Minorité*

(de Dardel, Bäumlín, Grobet, Gross Andreas, Hollenstein, Hubmann, Volmer, von Felten)

**Al. 1**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

## Al. 2

....

b. les décisions qui entraînent une suspension de la procédure.

## Al. 3 (nouveau)

Les décisions de suspension prises en application de l'article 66 alinéa 3 sont susceptibles de recours dans tous les cas.

**Heberlein Trix (R, ZH), Sprecherin der Minderheit:** Bei Artikel 66 Absatz 1 handelt es sich für die FDP um eine für die klare Trennung des Asylverfahrens vom Verfahren für die Schutzbedürftigen und vom Status der Schutzbedürftigen wesentliche Bestimmung. Wir haben gestern bei Artikel 33 einen Vorentscheid gefällt, und zwar nicht so, wie die Medien oder zumindest die Nachrichten heute verkündeten, dass man nach der gruppenweisen Aufnahme als Schutzbedürftiger kein Asylgesuch mehr stellen dürfe, sondern so, dass das Asylgesuch nicht während der Dauer des Aufenthaltes, aber nach Aufhebung des Aufenthaltsrechts noch gestellt werden darf und geprüft werden muss.

Gemäss Konzept des Bundesrates ist ein Asylverfahren während der Dauer des Status der Schutzbedürftigkeit sistiert und kann nicht weiterbehandelt werden. Eine Vermischung oder gar parallele Verfahren würden das Gegenteil von dem bewirken, was der Bundesrat bezweckt und was dem Sinn dieses Status entsprechen würde.

Die Mehrheit der Kommission möchte diese klare Trennung auflockern. Würde über Artikel 66 Absatz 1 im Sinne der Mehrheit entschieden, so müsste eine Anhörung in jedem Fall stattfinden. Der Einbezug des Artikels 35 garantiert nämlich eine Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft ohne weitere Abklärungen, wenn diese bei der Anhörung glaubhaft gemacht werden kann. Diese Regelung widerspricht dem Konzept der gruppenweisen Aufnahme von Schutzbedürftigen, der wir im Prinzip zustimmen. Die Verfahren dürfen – ich möchte das noch einmal betonen – nicht vermischt werden, weder bezüglich Aufenthaltsstatus noch bezüglich Ablauf.

Das Asylverfahren ist ein Individualverfahren. Dieses soll den Schutzbedürftigen weiterhin offenstehen, aber erst in dem Zeitpunkt, in welchem der spezielle Status durch den für diesen Entscheid zuständigen Bundesrat aufgehoben wird. Es kann Ausnahmefälle geben, in denen die Flüchtlingseigenschaft klar ist. Dies wird in der Botschaft auf Seite 81 auch festgehalten. Das entspricht auch dem Antrag der Mehrheit zu Artikel 66 Absatz 3, und hier kann der Flüchtlingsstatus erteilt werden.

In der Regel aber besteht während der Dauer des Aufenthaltes in der Schweiz unter dem Status der Schutzbedürftigkeit keine Gefährdung im Sinne von Artikel 3. Die Voraussetzungen für die Anerkennung des Flüchtlingsstatus sind also, solange das Aufenthaltsrecht gewährleistet ist, nicht gegeben. Wären sie gegeben, dann könnte man auf diese Regelung ja auch ganz verzichten.

Auch die Expertenkommission kam zum Schluss, dass sich die Frage, ob jemand Flüchtling ist, erst zu dem Zeitpunkt stellt, in dem in einem Krisengebiet wieder eine staatlich kontrollierte Situation hergestellt ist. Ich möchte an die Anhörung von Professor Kälin in der Kommission erinnern, der klar dargestellt hat, dass es keine individuelle Wahlfreiheit für die Art des gewünschten Schutzes geben dürfe. Nach Aussage von Professor Kälin ist es nach heutiger Praxis gemäss Flüchtlingskonvention anerkannt, jemanden vorübergehend vom Asylverfahren auszuschliessen. Auch das UNHCR hat den europäischen Staaten im Fall von Bosnien empfohlen, mit individuellen Verfahren abzuwarten, bis sich die Situation klärt. «Solange der Schutz gewährleistet ist, braucht es keine individuellen Verfahren», begründete Professor Kälin seine Aussage.

Demzufolge ist auch der Antrag der Minderheit Volmer zu Absatz 3 abzulehnen, wonach das Asylverfahren nur dann sistiert wird, wenn der Gesuchsteller damit einverstanden ist. Auch der Antrag Dormann zu Absatz 3 hätte zahlreiche unnötige Verfahren zur Folge, mit den entsprechenden Kosten. Zahlreiche Bosnier sind nämlich jetzt annähernd fünf Jahre

hier, und man müsste für sie alle, falls sie dies beantragten, ein individuelles Asylverfahren durchführen. Die Fünfjahresfrist ist eine willkürliche Grenze, die zur Sicherstellung ihrer Rechte nicht notwendig ist, denn diese sind gewährleistet. Ich ersuche Sie daher, den Minderheitsantrag zu Absatz 1 gutzuheissen, in Absatz 3 der Mehrheit zu folgen und den Antrag Dormann abzulehnen.

**Vollmer Peter (S, BE), Sprecher der Minderheit:** Es geht hier um eine ganz zentrale Weichenstellung in dieser Revision des Asylgesetzes. Sie haben es vorhin von Frau Heberlein gehört: Man will offensichtlich den Status der Schutzbedürftigen und die Frage der Asylgewährung für echte Flüchtlinge nicht miteinander mischen. Insofern hat Frau Heberlein die Problematik eigentlich völlig zutreffend eingeleitet.

Unser Minderheitsantrag möchte jetzt eigentlich nur gewährleisten, dass Personen, die durch einen politischen Entscheid des Bundesrates in einer Gruppe von Schutzbedürftigen aufgenommen werden, die aber an sich im Sinne der Definition Flüchtlinge wären, ihren Anspruch auf Flüchtlingsstatus geltend machen können. Frau Heberlein hat jetzt gesagt, dass spiele an sich ja keine Rolle, diese Menschen seien ja dann in der Schweiz; ob sie jetzt unter dem Status des Schutzbedürftigen lebten oder ob sie den Status eines anerkannten Flüchtlings hätten, spiele bezüglich ihrer Bedrohung im Heimatland keine Rolle.

Das ist richtig so, aber richtig ist eben auch, was Professor Kälin ausgeführt hat: Er hat in der Kommission unzweideutig, klar gesagt, der Status des anerkannten Flüchtlings sei natürlich ein anderer, der sich ganz deutlich vom Status des Schutzbedürftigen unterscheidet. Wenn es eben Menschen gibt, die aufgrund ihrer individuellen Verfolgung diesen Status ganz klar verdienen, dann sollen wir ihnen diesen Status auch geben.

Echte Flüchtlinge haben ganz andere Rechte, die mit ihrem Status verbunden sind. Deshalb ist es eigentlich nicht richtig, dass diese echten Flüchtlinge – die eigentlich diesen Status verdienen, wenn das Verfahren durchgespielt werden könnte – darauf keinen Anspruch haben sollen und weiterhin in diesem – am Status des Flüchtlings gemessenen – viel prekäreren, willkürlichen Status des Schutzbedürftigen leben müssen.

Der Bundespräsident hat es in seinem Eintretensvotum ja deutlich gesagt: Es geht offenbar darum, dass man genau mit diesem Artikel 66 die Asylstatistik schönen will, indem man Menschen hier aufnimmt, die dann aber nicht in der Asylstatistik erscheinen, die aber trotzdem – so quasi als Flüchtlinge – da sind, eben nur als Schutzbedürftige. Es geht nicht an, dass wir die klaren Rechte, die diese Flüchtlinge haben, damit aushebeln, damit aushöhlen.

Wir möchten deshalb, dass echte Flüchtlinge die Möglichkeit haben, auch ein entsprechendes Asylgesuch zu stellen. Auch wenn es dann hier vielleicht ein Verfahren gibt: Es gibt keine parallelen Verfahren, weil es im Status des Schutzbedürftigen gar kein individuelles Verfahren gibt! Diese Menschen werden kollektiv als Gruppe hier als Schutzbedürftige anerkannt, ihre individuelle Situation spielt da eigentlich gar keine entscheidende Rolle. Wir haben also keine parallelen Verfahren, sondern wir haben nur ein ganz ordentliches Verfahren, wie wir es auch bei jemandem haben, der aus einem anderen Land zu uns kommt.

Wir bitten Sie deshalb, dem Minderheitsantrag zuzustimmen, damit wir diese Menschen nicht schlechterstellen, d. h., um zu vermeiden, dass sie ihr Asylgesuch nicht stellen können, nur weil wir sie in einem politischen Entscheid als Schutzbedürftige aufnehmen.

Es kommt dazu, dass es natürlich für diese Menschen, die eigentlich den Status des echten Flüchtlings verdienen würden, sehr viel schwieriger sein kann – vielleicht nach vier, fünf, sechs Jahren, wenn dann der Status des Schutzbedürftigen abgelöst wird –, plötzlich doch noch ihre Flüchtlingsgründe geltend zu machen, entsprechende Dokumente beizubringen, entsprechende Verfahren zu durchlaufen und sich daran zu erinnern, was vor vier, fünf, sechs Jahren alles geschehen ist. Es ist doch wichtig, dass man zum Zeitpunkt, da

sie hier eintreffen, die Möglichkeit hat, dieses Verfahren durchzuspielen, die Gründe zu prüfen und entsprechend abzuklären, ob die Flüchtlingsseigenschaften effektiv erfüllt sind oder nicht.

Wir bitten Sie deshalb eindringlich, nicht einfach im Sinne einer administrativen Vereinfachung der Lösung des Bundesrates zuzustimmen und damit die Asylistatistik zu schönen und so zu tun, als seien unter diesen Schutzbedürftigen nicht auch echte Flüchtlinge. Das bringt keine Verdoppelung des Verfahrens, weil es im ersten Status überhaupt kein Verfahren gibt. Wir ermöglichen diesen eben möglicherweise echten Flüchtlingen, den üblichen Gepflogenheiten des Asylgesetzes entsprechend, ihr Gesuch zu stellen und so ihr Recht auch geltend zu machen.

In diesem Sinne bitten wir Sie, dem Antrag der Minderheit zu Artikel 66 Absatz 3 zuzustimmen.

**Dormann Rosmarie (C, LU):** Mein Antrag zu Artikel 66 Absatz 3 ist eine Alternative zum Entwurf des Bundesrates wie zum Antrag der Mehrheit. Was will er? Nichts Revolutionäres, nein, mein Antrag ist ein Kompromiss zwischen dem Entwurf des Bundesrates bzw. dem Antrag der Kommissionmehrheit und dem Antrag der Minderheit Vollmer zu Artikel 66 Absatz 3. Nach Meinung des Bundesrates wird ein Asylgesuchsverfahren sistiert, wenn den Betroffenen vorübergehender Schutz gewährt worden ist. Nach Meinung der Mehrheit wird in jenen Fällen ein Verfahren nicht sistiert, in denen der Asylgrund offensichtlich – ohne dass grosse Abklärungen nötig sind – gegeben ist.

Nun besteht die Gefahr, dass der neue Status – Schutzbedürftige oder Gewaltflüchtlinge – zum automatischen Abschluss aus dem Asylverfahren führt, da man aus verständlichen Gründen auf doppelspurige Verfahren verzichten will. Wird einem Flüchtling gemäss Artikel 36 vorübergehend Schutz gewährt, so fällt sein Anrecht auf ein Asylverfahren dahin, d. h., das Verfahren wird sistiert. Der Asylsuchende hat durch den neugeschaffenen Status der Schutzbedürftigen zwar raschen Schutz erhalten, gleichzeitig werden aber Flüchtlinge, die ein Recht auf Asyl haben, durch den neuen Status des Schutzbedürftigen schlechtergestellt. Das kann man als «Solidaritätsbeitrag» unter Schutzbedürftigen verantworten.

Dass sich unter Gruppen von Schutzbedürftigen – wie z. B. die Menschen aus Ex-Jugoslawien – auch Menschen befinden, die die Voraussetzung auf ein Asylrecht erfüllen, beweisen die rund 5000 Bosnier, die in der Schweiz Asyl gefunden haben. Damit sich ihr Gesuch nicht über jede Gebühr in die Länge zieht und sich damit ihre Integration nicht noch länger hinausschiebt, beantrage ich, die Sistierung der Behandlung des gestellten Asylgesuches auf längstens fünf Jahre zu beschränken. Mein Antrag deckt sich mit dem Entwurf der EU vom 5. März 1997, der ebenfalls vorsieht, bei der Schaffung eines Schutzbedürftigenstatus das hängige Asylverfahren während fünf Jahren zu sistieren.

Das hat zur Folge, dass sich bei der Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis an Schutzbedürftige, die fünf Jahre in der Schweiz sind, der einzelne entscheiden muss, ob er bis zum Wegfall seines vorübergehenden Schutzes die Aufenthaltserlaubnis will oder die Aufhebung der Sistierung eines Asylgesuches verlangt, falls er einen solchen Antrag gestellt hat.

Mein Antrag ist ein sinnvoller Kompromiss zwischen der Sistierung jeglicher Asylgesuche bei Anerkennung von Schutzbedürftigkeit einerseits und der Asylgewährung andererseits. Fünf Jahre sind für einen Menschen, der Asylgründe geltend machen kann, eine lange Zeit. Sie sind insofern zumutbar, als der Schutz vor Bedrohung und Verfolgung durch den Status in jedem Fall gewährleistet ist. Aber sie bedürfen einer zeitlichen Limitierung, damit nicht durch die Schaffung des neuen Status die sogenannten echten Flüchtlinge schlechtergestellt werden als heute.

Das hat auch die EU wahrgenommen; sie schlägt in ihrem Entwurf ebenfalls nicht die unbefristete, sondern die auf fünf Jahre befristete Sistierung vor. Ich bitte Sie, das gleiche zu tun.

**de Dardel Jean-Nils (S, GE),** porte-parole de la minorité: Il est plus simple que je m'exprime sur l'ensemble de la problématique, y compris sur la proposition de minorité à l'article 103 alinéa 2 lettre b et alinéa 3. Je m'exprime également sur l'ensemble du sujet au nom du groupe socialiste.

Nous nous trouvons ici au centre même de la révision qui nous est proposée par le Conseil fédéral. Ce problème de la suspension de la procédure d'asile pour les personnes qui sont incluses dans un groupe à protéger, un groupe de réfugiés de la violence, est pour nous le noeud central de notre opposition à cette réforme, en tout cas sur cette question essentielle.

1. Cette suspension constitue un très gros recul par rapport à la procédure actuelle que nous connaissons. En fait, le statut de réfugié de la violence existe déjà dans la pratique de l'administration et du Conseil fédéral. On l'a vu notamment dans le cas des Bosniaques. Par rapport justement au cas des Bosniaques, ce nouveau statut constitue un recul extrêmement important.

2. On peut sérieusement se demander si cette suspension est vraiment conforme à la convention de Genève. Il est vrai que la convention de Genève ne garantit pas un droit à l'asile. En revanche, elle garantit un droit à une procédure d'asile. Autrement dit, celui qui se prétend réfugié a droit à une procédure, à une procédure sérieuse, pas une procédure que l'on suspend, à peine commencée. Cet élément-là, manifestement, a été mal approfondi par la commission. L'avis du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a été publié tout récemment dans la «Neue Zürcher Zeitung». Des doutes existent bel et bien du côté du HCR quant à la compatibilité de cette suspension avec la Convention de Genève, et cela n'est pas du tout apparu de manière claire au niveau des travaux de la commission.

Sauf erreur de ma part, le représentant du HCR qui s'est exprimé parlait de suspendre au maximum pendant trois ans. Donc, on se rapproche un peu de la proposition Dormann, mais Mme Dormann va encore trop loin avec un délai de cinq ans.

Pour nous l'essentiel, à vrai dire, est une question tout simplement d'humanité. Ceux qui ont le plus souffert, ceux qui ont été torturés, les femmes qui ont été violées, les enfants qui ont vu leurs parents massacrés, ces personnes-là qui ont vécu le pire, qui sont pour le restant de leurs jours traumatisées, ont besoin d'une protection définitive. On ne peut pas leur dire: non, vous êtes accueillis provisoirement chez nous, vous restez dans un statut précaire, et à la première occasion, le Conseil fédéral fera comme il fait avec les Tamouls, les Bosniaques, avec les Kosovars: on va faire pression sur vous, on va vous envoyer une décision de renvoi; on ne l'exécutera pas tout de suite, mais on va vous mettre dans une situation psychologique extrêmement douloureuse pour qu'en définitive vous lâchiez prise et que, dans la dépression complète, vous finissiez par rejoindre la frontière et quitter notre pays.

Tout cela, on ne peut pas le faire avec ceux qui ont le plus souffert et qui, comme 5000 Bosniaques, il y a quelques années, ont obtenu l'asile. Nous voulons maintenir cette possibilité d'asile pour ceux qui sont le plus atteints par la souffrance.

Et puis il y a d'autres arguments. L'institution de l'admission provisoire est maintenue. Autrement dit, on va réussir, maintenant, à créer des situations tout à fait différentes selon le fait que le réfugié de la violence sera vraiment inclus dans un groupe de personnes à protéger, ou ne le sera pas. Par exemple, aujourd'hui, les Bosniaques, systématiquement, ont été inclus dans un groupe de manière collective. Ce n'est pas le cas des Afghans, mais un Afghan est exactement dans la même situation; il est aussi un réfugié de la violence. Simplement il ne sera pas, à l'avenir, reconnu comme tel, et alors lui pourra obtenir l'asile, le cas échéant. Lui ne se verra pas opposer la suspension de la procédure d'asile.

Donc, on crée arbitrairement, à partir de situations tout à fait équivalentes, des différences qui ne se justifient pas, pour de simples problèmes administratifs, ce qui est vraiment un comble s'agissant de la vie et de la souffrance la plus ex-

trême que peuvent subir les personnes. On nous dit qu'on va diminuer les procédures. Oui, il faut le reconnaître, administrativement on simplifie les choses. Mais est-ce qu'on va vraiment diminuer le nombre des procédures d'asile? Là, on peut en douter. En effet, lorsque le statut de réfugiés de la violence, le statut de groupe à protéger, sera révoqué par le Conseil fédéral, les personnes reprendront alors leur procédure d'asile. Les procédures d'asile continueront donc, à la seule différence que les personnes n'obtiendront plus l'asile. Cette procédure deviendra inefficace, elle sera réduite à zéro ou à presque rien.

Revenons-en maintenant aux diverses solutions proposées. Le projet du Conseil fédéral est manifestement le plus inacceptable de toutes, parce qu'il ne laisse pas ouverte la moindre porte à la possibilité, pour une personne incluse dans un groupe de réfugiés de la violence, d'obtenir l'asile en définitive. Tout est suspendu.

En ce qui concerne la proposition de la majorité de la commission, elle est un peu meilleure que le projet du Conseil fédéral puisqu'elle fait référence à l'article 35 de la loi et qu'elle permet, si les conditions de l'asile sont plus qu'évidentes, plus que manifestes, d'accorder immédiatement l'asile sans qu'il y ait suspension de la procédure d'examen. Mais malgré tout, cet article 35 est extrêmement limité. On connaît le cas historique de Soljenitsyne qui a obtenu l'asile, à peine avait-il posé les pieds en Suisse. Là, évidemment, tout le monde savait: les persécutions dont il était l'objet étaient plus que publiques et célèbres.

Mais à part ce genre de cas où la persécution est connue simplement par la publicité faite par les médias, l'application de l'article 35 est extrêmement restreinte. Cet article interdit que l'on fasse plus que d'entendre la personne qui demande l'asile: par exemple, toute démarche supplémentaire pour faire des vérifications auprès d'offices, pour obtenir des documents, par exemple, est exclue. Dans ce cas-là, l'asile n'est pas accordé.

Qu'en est-il enfin de la proposition Dormann? Cette proposition est encore un petit peu meilleure que celle de la majorité, mais elle est aussi insuffisante parce qu'un délai de suspension de cinq ans est extrêmement long, plus long que ce que le HCR lui-même préconise. La proposition Dormann va peut-être dans la direction d'un mauvais compromis, mais elle est encore insuffisante.

Quelques mots maintenant en ce qui concerne ma propre proposition de minorité. Elle consiste simplement à instituer un recours contre la décision de suspension si le texte de la majorité ou celui de Mme Dormann était accepté. Ça, c'est quand même la moindre des choses. En effet, la proposition de la majorité ou la proposition Dormann instituent le fait que certaines personnes auront droit à ce que leur procédure d'asile ne soit pas suspendue. Mais il faut que ces gens puissent faire valoir ce droit de manière juridique normale, par un recours. C'est la moindre des choses! Mais cela a été refusé par la majorité de la commission pour des raisons d'efficacité. Une fois de plus, on crée des droits, et ensuite on empêche toute voie de recours, de sorte qu'en définitive on retire d'une main ce que l'on vient de donner de l'autre.

**Dettling Toni (R, SZ), Sprecher der Minderheit:** Im Namen der Minderheit beantrage ich Ihnen, bei Artikel 71 Absatz 1 an der ursprünglichen Fassung des Bundesrates festzuhalten. Ich kann mich in der Begründung kurz halten, da es auch hier wie schon bei vielen anderen Bestimmungen dieses Asylgesetzes vorwiegend um ein Abwägen geht. Während der Bundesrat und die Minderheit für Schutzbedürftige ein generelles Arbeitsverbot von sechs Monaten nach der Einreise stipulieren wollen, will die Kommissionsmehrheit dieses generelle Arbeitsverbot auf drei Monate festsetzen. Mit anderen Worten: Es steht einmal mehr die Frage der Attraktivität des Asylrechtes jener des Entgegenkommens zugunsten der Betroffenen gegenüber. Allerdings ist dieser Konflikt in der Praxis keineswegs derart zugespitzt, weil ja der Bundesrat in Absatz 2 von Artikel 71 sowohl nach der Minderheits- als auch nach der Mehrheitsfassung ermächtigt wird, günstigere Bedingungen – sprich kürzere Arbeitsverbote – zu erlassen.

Im übrigen ist noch darauf hinzuweisen, dass gemäss Fassung der Minderheit die Schutzbedürftigen mit den Asylsuchenden punkto Dauer des Arbeitsverbotes gleichgestellt werden. Nachdem Sie nämlich gestern in Artikel 40 dem Konzept des Bundesrates zugestimmt haben, das in zwei Phasen eine ähnliche Regelung vorsieht, d. h. ein faktisches Arbeitsverbot von insgesamt sechs Monaten, ist die Minderheitsfassung insoweit für beide Kategorien konsistent, also sowohl für Asylsuchende als auch für Schutzbedürftige.

Die Fassung der Minderheit ist aber nebst dieser Konsistenz noch aus einem anderen Grund von Bedeutung und vorzuziehen: Absatz 1 der Fassung des Bundesrates, die von der Minderheit übernommen wird, sieht vor, dass die Arbeitsbewilligung nur dann erteilt wird, wenn die Arbeitsmarktlage und die Wirtschaftslage es erlauben. Die Kommissionsmehrheit lässt diese beiden Rahmenbedingungen kurzerhand weg, was faktisch bedeutet, dass der Schutzbedürftige in jedem Fall, also unbesehen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage, nach Ablauf von nur drei Monaten Anspruch auf eine Arbeitsbewilligung hat. Dies geht nach Ansicht der Minderheit und des Bundesrates viel zu weit und ist daher abzulehnen.

Ich ersuche Sie – sowohl aus Gründen einer angemessenen Dauer des generellen Arbeitsverbotes als auch aus dem nicht minder wichtigen Grund der Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Lage –, den Antrag der Minderheit klar zu unterstützen.

**Günter Paul (S, BE):** Die Diskussion hat erneut gezeigt: Das Asylgesetz ist die Grundlage von äusserst heiklen Entscheidungen, es sind im wahrsten Sinne manchmal Entscheide über Leben und Tod. Der Bund versucht, diese Entscheide möglichst seriös abzustützen. Länderdokumentationen, Berichte, Erfahrungen sollen laut eigenen Aussagen in die Entscheide einfließen.

Mir scheint es aber, dass heute im logischen Ablauf ein ganz wichtiges Element fehlt, nämlich die Nachkontrolle, ob die Entscheide auch richtig waren. Heute erfährt die Öffentlichkeit, erfahren die Behörden nur bruchstückhaft, was später mit den Zurückgeschobenen passiert ist. Hier und da sind es Privatpersonen, welche Kontakte aufrechterhalten und die Alarmglocke ziehen, wenn Unrecht geschieht; oder Hilfswerke berichten aufgrund ihnen zugekommener Meldungen über Missbräuche, Folterungen, Verhaftungen oder gar Morde.

Es fehlt aber die Systematik der Informationen in diesen Bereichen. Dabei, so scheint mir, wäre die Erfolgskontrolle der wohl wichtigste Teil der Kontrolle und der laufenden Verbesserung des Verfahrens. Wie wollen unsere Behörden bei aller Dokumentiertheit, bevor sie die Entscheide fällen, ihre Resultate verbessern, wenn nicht mit einiger Sicherheit bekannt ist, was nach dem Entscheid passiert, und diese Erkenntnisse nicht in neue Entscheide einfließen können?

Zur prospektiven Evaluation, die heute betrieben wird – man schätzt die Wahrscheinlichkeit eines bestimmten Verlaufes ab –, gehört doch, Herr Bundespräsident, zwingend die retrospektive Nachkontrolle! Anders gibt es keine Verbesserungen, keinen Lernprozess.

Ich beantrage Ihnen daher, dass der Bund eine Nachkontrolle über das Schicksal der Zurückgekehrten vornimmt – nicht überall, aber stichprobenweise –, und zwar so, dass eine Repräsentanz der Resultate erreicht wird. Ich beantrage Ihnen daher, dass der Bund eine repräsentative Nachkontrolle über das Schicksal der Zurückgekehrten durchführt und die Resultate dann auch veröffentlicht. Was ich Ihnen also beantrage, ist ein Forschungsprojekt. Es sind wissenschaftliche Kriterien und eine Publikation nötig. Die finanziellen Konsequenzen wären im Verhältnis zum zu erwartenden Nutzen klein. Ich denke mir, dass ein derartiges Vorgehen ungemein zur Versachlichung der Diskussion im Asylbereich beitragen könnte – auch das wäre dringend nötig!

Die Nachkontrolle wird aber zudem eine direkte Verbesserung der Entscheide bringen. Der Bund gibt im Asylwesen sehr viel Geld aus. Auch unter diesem Aspekt wäre eine Kontrolle der Resultate angezeigt. Kein Privatunternehmen würde über eine so lange Zeit so teure Aktionen ohne Erfolgs-

kontrolle laufen lassen – sei es nur schon aus geschäftlichen Gründen. Ein seriöses Management in irgendeinem Unternehmensbereich mit hohen Kosten verlangt zwingend ein Feedback und eine Kontrolle der erarbeiteten und erzielten Resultate. Natürlich verlangen auch ethische und moralische Gründe, dass wir uns über die Qualität der getroffenen Entscheide orientieren. Menschenwürde und Menschenrechte gebieten uns, die Zahl der Fehlentscheide möglichst gegen null tendieren zu lassen. Das ist aber nur möglich, wenn die Auswirkungen früherer Entscheide wissenschaftlich seriös evaluiert werden.

Ich ersuche Sie daher, der Einführung einer stichprobenweisen, wissenschaftlichen, korrekt durchgeführten Nachkontrolle in diesem Gesetz zuzustimmen. Ich kann Ihnen versichern, dass die finanziellen Auswirkungen sicher nicht so sein werden, dass der Bund im Endeffekt höhere Kosten hat, aber die Qualität seiner Entscheide würde zunehmen.

Ich möchte Sie bitten, dieser Untersuchung, die ich Ihnen hier neu beantrage, zuzustimmen.

**Präsident:** Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei Artikel 66 Absatz 1 den Antrag der Minderheit Heberlein unterstützt, bei den restlichen Bestimmungen die Anträge der Mehrheit.

**Fritschl Oscar (R, ZH):** Zentral ist im 4. Kapitel, das jetzt zur Debatte steht, Artikel 66. Die Autorin und der Autor der beiden Minderheitsanträge haben die konzeptionelle Idee der gesamten Vorlage bereits dargelegt. Sie geht dahin, den Status des anerkannten Flüchtlings möglichst säuberlich vom Status des Schutzbedürftigen zu trennen. Diese Trennung soll gewährleisten, dass die Erweiterung um die Kategorie der Schutzbedürftigen – also die vorgenommene Liberalisierung im Zuge dieser Totalrevision – nicht zu einer Verkomplizierung des Verfahrensablaufs führt, der sich in früheren Jahren bereits einmal als Engpass erwiesen hat.

Da geht es, Herr Vollmer, eben um mehr als nur um etwas Administration und um etwas Statistik. Das Verfahren war schon einmal das eigentliche Nadelöhr, welches das ganze Gesetz beinahe unpraktikabel machte. Insofern haben wir allen Anlass, diesem Punkt Beachtung zu schenken. Genau ein solcher Engpass könnte aber bei Zustimmung zur Mehrheit bei Artikel 66 Absatz 1 wieder drohen, weil dieser Mehrheitsantrag nämlich eine Vermischung bringt. Mit dem generellen Einbezug von Artikel 35 wird ein Switchen vom Status des Schutzbedürftigen zum Status des Flüchtlings möglich, und umgekehrt wird ein doppeltes Verfahren nötig.

Noch weiter geht der Minderheitsantrag Vollmer zu Absatz 3, der beide Verfahren nebeneinander laufen lassen möchte, es sei denn, ein Schutzbedürftiger sei mit der Sistierung seines Asylgesuches einverstanden. Diese Doppelspurigkeit wäre nicht nur aufwendig, sondern auch kontraproduktiv. Ich möchte Ihnen ein Beispiel geben, dass es dabei wirklich um Doppelspurigkeiten geht: Ein bei uns aufgenommener Schutzbedürftiger aus einem Bürgerkriegsland, in dem er als Aufständischer eine exponierte Rolle gespielt hat, so dass auch eine individuelle Gefährdung gegeben ist, bekäme den Status des Schutzbedürftigen und parallel dazu auch jenen des Flüchtlings. Wenn die Aufständischen dann aber den Bürgerkrieg gewinnen und wieder stabile Verhältnisse im Land einkehren würden, fielen im vorliegenden Beispiel nicht nur der Status des Schutzbedürftigen weg, sondern es müsste zusätzlich ein Verfahren zur Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft eingeleitet werden.

Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie deshalb, bei Artikel 66 Absatz 1 der Minderheit Heberlein zuzustimmen, bei Absatz 3 dagegen der Mehrheit.

Zu Artikel 71 Absatz 1, zur Bewilligung der Erwerbstätigkeit: Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen Zustimmung zur Minderheit Dettling. Die Frage, in welchem Zeitpunkt Schutzbedürftige – deren Ziel ja nicht die Assimilierung im Gastland, sondern die spätere Rückreise ins Heimatland ist – die Bewilligung erhalten, eine Arbeit aufzunehmen, könnte ein gehöriges Referendumspotential beinhalten. Eine Mehrheit der

Kantone hat sich in der Vernehmlassung in diesem Punkt jedenfalls für eine strengere Regelung bei den Schutzbedürftigen als bei den Flüchtlingen ausgesprochen.

Wir sind deshalb der Meinung, es wäre ein Akt der Klugheit und des guten Augensmasses, hier der Minderheit Dettling zuzustimmen, welche die Karenzfrist für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf sechs Monate festlegt.

**Bühmann Cécile (G, LU):** Ich spreche schwergewichtig zu Artikel 66, der die Aufhebung der Schutzbedürftigkeit und die Sistierung des Asylgesuches betrifft.

Wie schon im Eintreten begründet, macht die grüne Fraktion keine grundsätzliche Opposition gegen die neue Regelung des Status der Gewaltflüchtlinge. Das ist eine alte Forderung von uns, und sie liegt auch international im Trend: Die EU-Kommission schlägt eine ähnliche Lösung vor, wie wir sie heute beraten. Es ist aber ein Minimalpaket, das geschnürt wurde, und wir hätten gerne eine Regelung gehabt, die einen Status näher bei der Regelung für die Flüchtlinge als bei jener für die Asylsuchenden festlegt.

Zusammen mit der Schweizerischen Flüchtlingshilfe würdigen wir die Verbesserungen, z. B., dass beim Wegweisungsverfahren allen Betroffenen das rechtliche Gehör gewährt werden muss und dass die Entscheide bei der ARK angefochten werden können. Dabei können auch Vollzugshindernisse humanitärer Art, wie Krankheit, Jugend, Alter, Integration, geltend gemacht werden.

Auch der geregelte Verlauf vom Status des Schutzbedürftigen hin zur Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung ist gegenüber dem Status quo, bei dem dieser Verlauf der Willkür der Kantone überlassen ist, eine Verbesserung. Was der Asylbewegung und uns, der grünen Fraktion, aber grosse Mühe macht, sind die Sistierung eines allfälligen Asylgesuches bis zur Aufhebung des Status des Schutzbedürftigen und die Tatsache, dass dagegen keine Beschwerde eingereicht werden kann. Und dies um so mehr, als die Mehrheit dieses Rates gestern bei Artikel 33 beschlossen hat, dass auf Asylgesuche, die nach der Gewährung des vorübergehenden Schutzes gestellt worden sind, nicht mehr eingetreten werden darf. Das finden wir einen gravierenden Entscheid dieses Rates.

In der Regel werden ohnehin nur Personen, die Fluchtgründe nach der Genfer Flüchtlingskonvention haben, nicht mehr zurückkehren wollen und deshalb überhaupt ein Asylgesuch stellen. Die «normalen» Schutzbedürftigen wollen nichts anderes als nach Hause zurückkehren, wenn die Bedrohungslage vorbei ist und wieder einigermassen menschenwürdige Verhältnisse herrschen. Es ist nicht so, wie immer suggeriert wird, dass es das einzige erstrebenswerte Ziel aller Leute sei, einfach in der Schweiz bleiben zu wollen.

Den anderen Personen aber, die Asylgründe nach der Genfer Flüchtlingskonvention haben, wird es nach Jahren der Sistierung kaum mehr möglich sein, diese Asylgründe noch beweisen zu können. Deshalb sollen sie das jederzeit tun können. Das entspricht dem Antrag der Minderheit Vollmer zu Artikel 66 Absatz 3, den wir aus diesen Gründen unterstützen; wir bitten Sie, das auch zu tun.

Der Antrag Dormann bringt gegenüber dem Antrag der Mehrheit der Kommission eine kleine Verbesserung, weil eine Frist von fünf Jahren festgelegt wird. Wir erachten diese Frist aber selbstverständlich als zu lange. Wir werden jedoch dem Antrag Dormann zustimmen, wenn er dem Antrag der Mehrheit der Kommission gegenübergestellt wird.

Ich möchte noch eine generelle Bemerkung machen: Eine gute gesetzliche Grundlage ist nur die eine Seite der Medaille. Eine grosszügige Anwendung des Status des Gewaltflüchtlings gegenüber jenen, die bei uns Schutz suchen, hängt jedoch in einem entscheidenden Ausmass von der politischen Grosswetterlage ab. Das ist viel entscheidender als einzelne Artikel im Gesetz. Diese verschlechterte Grosswetterlage ist das, was der grünen Fraktion mehr Sorge bereitet als allenfalls einige gesetzliche Grundlagen, die wir hier schaffen und die nicht ganz zu unserer Zufriedenheit ausgestaltet werden.



**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** Je traiterai d'abord de l'article 66 alinéas 1er et 3. Le nouveau statut des personnes à protéger va dans le sens souhaité par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). La Suisse se donne enfin les moyens légaux d'accueillir les personnes qui sont jetées sur les routes de l'exil par la guerre et la guerre civile.

Et pourtant, ce concept global rencontre quelques problèmes d'application, on l'a vu. J'y vois deux points délicats:

1. Le choix du moment du retour du requérant dans son pays quand la situation s'est normalisée. Cette décision appartient au Conseil fédéral.

2. La suspension de la demande d'asile.

A l'article 33, nous avons accepté la disposition prévoyant la non-entrée en matière sur une demande d'asile après l'octroi de la protection provisoire.

L'article 66 traite du dépôt de la demande à la frontière ou à l'entrée en Suisse. La très large majorité de la commission, très soucieuse du respect des droits de l'homme, vous propose de retenir également les dispositions de l'article 35. Que nous dit cet article 35? C'est que tout requérant a droit à sa propre audition dès son entrée dans notre pays. S'il a été persécuté et qu'il rend vraisemblable sa qualité de réfugié au sens de la convention de Genève, l'asile lui est accordé sans autre mesure d'instruction. Cela clarifie les choses, notamment sur le plan juridique. Selon la majorité de la commission, il s'agit là d'une caution importante que le Parlement aurait tort de négliger: à l'article 66 alinéa 3, cette proposition a été appuyée par 17 voix contre 5, par la majorité de la commission. Il est vrai que l'article 68 inclut déjà cette exigence et que l'adjonction voulue par la majorité pourrait paraître superflue. M. le président de la Confédération nous en parlera peut-être tout à l'heure. Pourtant, une précaution supplémentaire relève de la simple vigilance. Elle s'impose d'autant plus que, lors de nos délibérations, le représentant de l'administration s'est montré très réticent à notre proposition.

A l'article 66 alinéa 3, la minorité suggère qu'on laisse aux requérants le droit d'accepter ou de refuser la suspension de sa propre procédure. L'adhésion à cette demande pourrait vraiment mettre en péril tout le concept mis en place pour les personnes à protéger. La majorité de la commission n'est pas entrée en matière sur une telle revendication.

Je prends maintenant la proposition Dormann à l'article 66 alinéa 3. Mme Dormann propose que, pour la catégorie des réfugiés de la violence, la suspension de la procédure d'asile soit limitée à cinq ans. La commission ne s'est pas penchée sur une telle proposition. Donc, je ne peux pas la défendre en son nom. Mais personnellement, permettez-moi de vous le dire, j'y suis favorable. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés s'est prononcé pour une attente de trois ans, qui préserve les droits de la personne à protéger. Je vous rappelle que ces personnes sont susceptibles d'être renvoyées, même si elles ont séjourné sur sol suisse plus de cinq ans.

Il est donc raisonnable de ne pas prolonger une attente qui, à mon avis, pourrait être insoutenable. La proposition Dormann est un bon compromis, j'y adhère, mais de façon personnelle.

Je prends maintenant l'article 103 alinéa 2 lettre b et alinéa 3. Il s'agit là de la proposition de la minorité de Dardel. La minorité veut élargir la possibilité de recours dans tous les cas pour garantir la sécurité juridique de la personne concernée. La majorité de la commission estime aussi, dans cet article-là, que ces dispositions pourraient vraiment mettre également en péril le statut de la personne à protéger, et elle vous propose de refuser la proposition de la minorité par 11 voix contre 9, à une très courte majorité.

J'en viens maintenant à l'article 71, et je vais vous parler de la proposition de la minorité Dettling à l'alinéa 1er. La majorité de la commission vous propose là de raccourcir le délai durant lequel une personne à protéger n'a pas le droit d'exercer une activité lucrative. Et surtout, la proposition de la majorité vous demande de ne pas subordonner ce droit à la conjoncture économique et à la situation du marché du travail. Le délai de trois mois que nous avons déjà défendu pour les ré-

fugiés est un compromis acceptable. Il respecte justement l'égalité de traitement entre les personnes à protéger, mais aussi les demandeurs d'asile. Ceux-ci, vous le savez, sont astreints à un délai d'attente de trois mois, avec une prolongation possible également de trois mois.

Dans une conjoncture difficile, dans un marché économique tendu, 80 pour cent des réfugiés sont au chômage. La plupart sont donc à la charge de la société. Dans les dépenses globales d'asile, les prestations d'assistance occupent la tranche la plus large. Cette constatation nous porte à la réflexion et nous incite surtout à donner la possibilité d'un travail rapide pour les personnes à protéger. Telle est la volonté de la majorité de la commission, qui l'a emporté par 12 voix contre 7.

Je prends maintenant la proposition Günter à l'article 73 alinéa 2. Monsieur Günter, la nécessité d'un rapport d'évaluation sur la situation des personnes qui ont réintégré leur pays de provenance n'a pas été discutée au sein de la commission. J'estime personnellement qu'un tel rapport pourrait apporter une réponse à nos interrogations quant au sort réservé aux personnes qui rentrent dans un pays qui a été ravagé par la guerre. A l'article 32, la majorité de la commission, qui demandait un rapport d'évaluation sur les pays sûrs, a été entendue par le Parlement. Je souhaite qu'il en soit de même à l'article 73.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Bei Artikel 66 des Entwurfes geht es noch einmal um die Konzeptfrage: Die Schutzbedürftigenregelung gemäss Entwurf des Bundesrates basiert auf der Erkenntnis, dass es heute grosse Gruppen von Menschen gibt, die in gefährlichen Situationen, vor allem in Bürgerkriegssituationen, leben und des Schutzes ausserhalb eines bestimmten Krisengebietes bedürfen, die aber die klassischen Kriterien für die Anerkennung als Flüchtlinge meist nicht erfüllen, weil sie nicht individuell und gezielt verfolgt werden. Wir benötigen also eine Regelung für Menschen, die mit grosser Wahrscheinlichkeit die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, denen wir aber aus humanitären Gründen in einem einfachen und raschen Verfahren vorübergehend Schutz bieten möchten.

Sie sollten diese Schutzbedürftigenregelung deshalb endlich auch als eine zusätzliche humanitäre Chance sehen! Das ist der Sinn der neuen Aufnahmekategorie, die wir schaffen. Wir können diese zusätzliche humanitäre Chance im Rahmen unserer Flüchtlingspolitik – die wir ohne jede völkerrechtliche Verpflichtung übernehmen – unserem Volk aber nur «verkaufen» – wenn ich diesen Ausdruck gebrauchen darf –, wenn wir zugleich sagen können, dass wir dafür den administrativen Leerlauf, wie wir ihn im Rahmen der Aufnahmeaktion für die Bosnier betrieben haben, abschaffen. Wir haben 34 000 individuelle Asylverfahren durchgeführt, obwohl wir wussten, dass die allerwenigsten Bosnierflüchtlinge tatsächlich Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention gewesen sind.

Nach dem Konzept des Bundesrates hängt das eine mit dem anderen zusammen. Der Bundesrat ist deshalb der festen Überzeugung, dass nicht der einzelne bei der Bestimmung der Verfahrensart eine Wahlmöglichkeit haben darf, sondern dass die Behörden die Art des gewährten Schutzes bestimmen können müssen. Ich erinnere Sie daran, dass dabei diese Behörden aufgrund eines vorangegangenen Aufnahmeentscheides des Bundesrates handeln und nicht etwa Personen willkürlich einer bestimmten Kategorie zuteilen können.

In Ausnahmefällen – das ergibt sich aufgrund von Artikel 66 Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 4 –, wo offensichtlich und nachgewiesenermassen eine Verfolgung im Sinne von Artikel 3 vorliegt und somit feststeht, dass es sich bei diesen Leuten um Flüchtlinge im Sinne der Konvention handelt, lässt aber auch die bundesrätliche Fassung durchaus die Möglichkeit offen, dass ein individuelles Asylverfahren durchgeführt und gestützt auf die Flüchtlingseigenschaft Asyl zuerkannt wird. Wir denken hier beispielsweise an Bosnier, die direkt aus serbischen Konzentrationslagern gekommen sind. Bei solchen Personen macht es natürlich auch künftig Sinn, ein

eigentliches Verfahren um Anerkennung als Flüchtling durchzuführen. Die Regelung von Artikel 66 erlaubt dies auch. Wir möchten aber nicht, dass die schutzsuchende Person selbst ein subjektives Recht darauf hat, neben dem vorläufigen Schutz einen Anspruch auf ein individuelles Asylverfahren durchsetzen zu können, zumal sie bereits Schutz gefunden hat.

Nun wurde die Frage gestellt, ob dieses Konzept des Bundesrates mit der Genfer Flüchtlingskonvention kompatibel sei. Die Flüchtlingskonvention verlangt nicht, dass die Gleichstellung von Flüchtlingen mit Inländern von allem Anfang ihres Aufenthaltes an in allen Bereichen gewährt sein muss. Das bundesrätliche Konzept sieht deshalb eine stufenweise Verbesserung der Rechtsstellung von Schutzbedürftigen vor, damit die von der Genfer Flüchtlingskonvention empfohlenen Standards etwa im Bereich des Zugangs zum Arbeitsmarkt und auch im Bereich der Fürsorge über eine gewisse Zeit hinweg erreicht werden.

Mit diesem Verfahren folgen wir übrigens auch den Empfehlungen, die das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge selber gerade im Falle der Schutzsuchenden aus Bosnien den europäischen Staaten abgegeben hat. Das Uno-Hochkommissariat hat damals selber gesagt, dass die Aufnahmestaaten zunächst keine individuellen Verfahren durchführen, sondern eine «temporary protection» gewähren sollten.

Aus diesen Gründen möchte ich Sie dringend bitten, bei Absatz 1 von Artikel 66 dem Antrag der Minderheit Heberlein zuzustimmen und bei Absatz 3 den Antrag der Minderheit Vollmer abzulehnen, denn die Minderheit Vollmer möchte – entgegen dem Konzept des Bundesrates – dem einzelnen, wie bereits gesagt, ein subjektives Recht auf die Durchführung eines individuellen Asylverfahrens gewähren. Ich glaube, Herr Vollmer, dass es doch etwas zu einfach ist, wenn Sie behaupten, dass wir damit die Asylstatistik «schönern» wollten. Wir führen in der Asylstatistik heute schon alle Personen mit verschiedenem Status getrennt auf: Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene Personen. Wir würden diese Schutzbedürftigen künftig eben als eigene Kategorie in der Asylstatistik aufführen. Das kann aber kein Gegenargument sein.

Zum Antrag Dormann: Frau Dormann möchte, dass spätestens fünf Jahre nach der Schutzgewährung zwingend das ordentliche Asylverfahren durchgeführt werden muss. Frau Dormann, hinter Ihrem Antrag steckt sicher eine gute Absicht. Wir müssen aber bedenken, dass auch Ihr Antrag bei einer sehr grossen Zahl von Personen zwingend zu einem individuellen Asylverfahren führen würde, und zwar bei all jenen, die nach fünf Jahren noch in unserem Land sind, und das kann eine grosse Zahl sein, wie der Fall Bosnien zeigt.

Der Antrag Dormann ist meines Erachtens zudem – das ist wohl zuwenig bedacht worden – kontraproduktiv. Erginge nämlich aufgrund des Verfahrens nach fünf Jahren ein negativer Asylentscheid, dann müssten die Leute weggewiesen werden. Wäre das jedoch aufgrund der dann herrschenden Lage nicht zumutbar und nicht möglich, dann bliebe nur noch die Möglichkeit einer individuellen vorläufigen Aufnahme. Der Rechtsstatus der individuellen vorläufigen Aufnahme ist – beispielsweise in bezug auf die Aufenthaltsbewilligung – jedoch eindeutig schlechter als der Rechtsstatus der vorübergehenden Schutzgewährung. Ein vorläufig Aufgenommener hat keinen Anspruch auf eine Anwesenheitsregelung. Demgegenüber haben Schutzbedürftige nach fünf Jahren einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung. Auch beim Familiennachzug wird der vorläufig Aufgenommene schlechter behandelt als der Schutzbedürftige. Aus diesem Grund kann ich Ihnen nicht empfehlen, dem Antrag Dormann zuzustimmen.

Zum Antrag der Minderheit de Dardel zu Artikel 103: Die Minderheit de Dardel möchte, dass die Sistierungsverfügungen im Rechtsmittelverfahren selbständig angefochten werden können. Damit erreichen Sie natürlich gerade wieder nicht diese administrative Erleichterung, die nach dem Konzept des Bundesrates die Voraussetzung für die zusätzliche humanitäre Leistung der Schutzgewährung ist.

Zu Artikel 71, zur Frage der Bewilligung der Erwerbstätigkeit: Herr Vizepräsident, ich will Ihnen das Amt mit Blick auf die kommenden Abstimmungen eigentlich nicht erschweren, aber nachdem ich die Anträge zu Artikel 71 gesichtet habe, wäre die vernünftigste Lösung in Absatz 1 eine Verbindung zwischen dem Antrag der Mehrheit der Kommission hinsichtlich des ersten Satzes und dem Antrag der Minderheit Dettling hinsichtlich des zweiten Satzes. Ich könnte dem Antrag der Mehrheit – der Gleichstellung mit den Asylgesuchstellern betreffend die Erteilung einer Arbeitsbewilligung nach drei Monaten – durchaus zustimmen, allerdings nur unter der Voraussetzung des Antrages der Minderheit Dettling, wonach am Zusatz «sofern es Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage erlauben» festgehalten wird. Das wäre wohl die vernünftigste Kombination bei Artikel 71 Absatz 1.

Zum Antrag Günter zu Artikel 73: Herr Günter möchte, dass eine repräsentative Nachkontrolle über das Schicksal der zurückgekehrten durchgeführt wird und deren Resultate veröffentlicht werden. Einleitend möchte ich festhalten, dass Rückführungen nur möglich sind, wenn sich die Lage im Heimat- oder Herkunftsstaat grundlegend geändert hat. Die Aufhebung des vorübergehenden Schutzes soll unter den Aufnahmestaaten und unter Beizug etwa des Uno-Hochkommissariates für Flüchtlinge zudem koordiniert werden. Zudem werden Rückführungen regelmässig mit flankierenden Massnahmen, mit individueller Rückkehrhilfe und Wiederaufbauprogrammen, verbunden sein. Um eine Nachkontrolle über das Schicksal von einzelnen Personen, die in ihren Heimatstaat zurückgekehrt sind, durchführen zu können, bedarf es aber einer ausdrücklichen Erlaubnis des Heimatstaates, denn wir würden damit hoheitliche Handlungen im Herkunftsstaat durchführen. Das kann man nach Völkerrecht aber bekanntlich nur tun, wenn eine entsprechende Einwilligung des betreffenden Staates vorliegt. Auch würde es wohl regelmässig die Einwilligung der Rückkehrer voraussetzen. Es macht keinen Sinn, den Staat Schweiz auf Gesetzesstufe zu etwas zu verpflichten, das er nur ausführen kann, wenn ein ausländischer Staat und die Betroffenen die Einwilligung dazu geben. Ganz abgesehen davon wäre der Antrag Günter auch mit grossen personellen und finanziellen Aufwendungen verbunden.

Ich bitte Sie daher, den Antrag Günter abzulehnen.

#### Art. 66 Abs. 1 – Art. 66 al. 1

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	99 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	72 Stimmen

#### Art. 66 Abs. 2, 4 – Art. 66 al. 2, 4

##### Angenommen – Adopté

#### Art. 66 Abs. 3 – Art. 66 al. 3

##### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	90 Stimmen
Für den Antrag Dormann	77 Stimmen

##### Definitive, namentliche Abstimmung

##### Vote définitif, nominatif

(Ref.: 0833)

##### Für den Antrag der Mehrheit stimmen:

##### Votant pour la proposition de la majorité:

Aregger, Bangert, Baumann Alexander, Baumberger, Bezola, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bossard, Brunner Toni, Bühler, Caccia, Columberg, Comby, Couchepin, David, Deiss, Dettling, Dormann, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Eberhard, Egerszegi, Egly, Ehler, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadient, Giezendanner, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gusset,

Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Keller, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Loretan Otto, Lötscher, Maître, Maurer, Moser, Mühlmann, Müller Erich, Nabholz, Nebiker, Oehrlí, Pelli, Philipona, Pini, Raggenbass, Randegger, Ratti, Ruckstuhl, Sandoz Marcel, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schläuer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Steffen, Steinegger, Steinemann, Straumann, Stucky, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vetterli, Vogel, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (112)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Diener, Fankhauser, Fasel, Fässler, Goll, Gonseth, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubacher, Hubmann, Jans, Jutzet, Ledergerber, Leemann, Maury Pasquier, Meier Hans, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer (59)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Schmid Odilo (1)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Blocher, Cavadini Adriano, Christen, Durrer, Föhn, Frey Walter, Grobet, Gysin Hans Rudolf, Jaquet, Jeanprêtre, Loeb, Marti Werner, Maspoli, Meier Samuel, Meyer Theo, Pidoux, Ruf, Rychen, Sandoz Suzette, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steiner, Suter, Vallender, Vermot, Zbinden, Ziegler (27)

*Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

*Art. 67–70*

*Angenommen – Adopté*

*Art. 71 Abs. 1 – Art. 71 al. 1*

**Präsident:** Herr Bundespräsident Koller hat einen Vermittlungsantrag gestellt, den wir zuhanden des Ständerates einmal entgegennehmen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 101 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 71 Stimmen

*Art. 71 Abs. 2–4; Art. 72; Art. 73 Abs. 1*

*Art. 71 al. 2–4; art. 72; art. 73 al. 1*

*Angenommen – Adopté*

*Art. 73 Abs. 2 – Art. 73 al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Günter 69 Stimmen  
Dagegen 100 Stimmen

*Art. 74, 75*

*Angenommen – Adopté*

*Art. 103*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 107 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 56 Stimmen

**1. Abschnitt Titel**

*Antrag der Kommission*

.... Fürsorgeleistungen und Kinderzulagen

**Section 1 titre**

*Proposition de la commission*

.... d'assistance et d'allocations pour enfants

*Angenommen – Adopté*

**Art. 76**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Abs. 1*

Die Kantone gewährleisten unter Vorbehalt von Absatz 2 die Fürsorge für Personen, die sich gestützt auf dieses Gesetz in der Schweiz aufhalten.

*Abs. 2*

Der Bund gewährleistet die Fürsorge für:

a. Flüchtlinge bis zum Tag, an welchem sie die Niederlassungsbewilligung erhalten oder ein Anspruch auf die Niederlassung nach Artikel 57 Absatz 2 entsteht;

b. Personen, die sich in einer Empfangsstelle oder in einem Erstintegrationszentrum für Flüchtlingsgruppen aufhalten.

*Abs. 3 (neu)*

Der Bund kann die Erfüllung der Aufgabe nach Absatz 2 ganz oder teilweise Dritten, namentlich den nach Artikel 29 Absatz 2 anerkannten Hilfswerken, oder wenn die Umstände es erfordern ganz oder teilweise den Kantonen übertragen.

*Minderheit*

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglíngen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

*Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3 (neu)*

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

**Art. 76**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Al. 1*

Les cantons, sous réserve de l'alinéa 2, fournissent l'assistance aux personnes qui séjournent en Suisse sur la base de la présente loi.

*Al. 2*

La Confédération fournit l'assistance:

a. aux réfugiés jusqu'au jour où ils reçoivent l'autorisation d'établissement ou jusqu'au jour où naít le droit d'établissement en vertu de l'article 57 alinéa 2;

b. aux personnes qui se trouvent dans un centre d'enregistrement ou dans un centre d'intégration pour groupes de réfugiés.

*Al. 3 (nouveau)*

La Confédération peut déléguer tout ou partie de la tâche définie à l'alinéa 2 à des tiers, notamment aux oeuvres d'entraide reconnues conformément à l'article 29 alinéa 2 ou, lorsque les circonstances l'exigent, aux cantons.

*Minorité*

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglíngen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

*Al. 1, 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3 (nouveau)*

Rejeter la proposition de la majorité

**Heberlein Trix (R, ZH), Sprecherin der Minderheit:** Über die Frage der Zuständigkeit bei der Betreuung von Flüchtlingen haben in der Kommission lange und kontroverse Diskussionen stattgefunden. Die heutige Regelung ist umstritten. Sie führt zu Schwierigkeiten beim Übergang der Zuständigkeiten. So war denn auch eine klare Mehrheit der Kantone für den Wechsel der Zuständigkeit, wie sie vom Bundesrat und der Kommissionsminderheit vorgeschlagen wird.

Die Fürsorge ist in der Schweiz gemäss Bundesverfassung Sache der Kantone. Wie auf anderen Gebieten auch, lösen

sie diese Aufgabe unterschiedlich. Sie delegieren sie zum Teil an die Gemeinden, sie nehmen sie selber wahr oder delegieren sie an die Hilfswerke. Rund 300 000 Personen – Schweizer und Ausländer unter jedem Rechtstitel, mit Ausnahme der anerkannten Flüchtlinge bis zur definitiven Regelung ihrer Aufenthaltsbewilligung, Asylsuchende und niedergelassene Ausländer – werden von Kantonen oder Gemeinden betreut; es besteht ein grosses Know-how. 1995 waren davon rund 76 000 Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene, von denen rund 75 Prozent nicht erwerbstätig waren. Dass Kantone und, je nach Delegation, die Gemeinden nicht mehr für die Betreuung der Asylbewerber zuständig sein sollen, wird von den Vertretern der Mehrheit nicht verlangt. Würde über das Asylgesuch definitiv entschieden und das Gesuch gutgeheissen, so wechselt die Zuständigkeit bisher obligatorisch zu den Hilfswerken, welche die Betreuung wahrnehmen. Sie betreuten 1995 rund 13 500 Flüchtlinge mit Bewilligung B bis zum Zeitpunkt, in dem sie die Bewilligung C erhalten, also rund fünf Jahre. Danach waren wiederum die Kantone für die Betreuung bei Fürsorgeabhängigkeit zuständig.

Weshalb dieser Zuständigkeitswechsel nach wie vor aufrechterhalten werden soll, ist nicht einsichtig. Weder den Kantonen noch den Gemeinden, denen die Kantone die Fürsorgeaufgabe delegiert haben, fehlt es am notwendigen Wissen und an der Erfahrung in der Betreuung. Sie sind vorher und nachher verantwortlich.

Für den Flüchtling hat der mehrmalige Zuständigkeitswechsel auch erhebliche Nachteile: Die durchgehende Betreuung durch dieselben Organe und dieselbe Stelle entspricht einer effizienten und klientenorientierten Verwaltung. Die Geschwister haben immer dieselben Ansprechpartner und dieselben Rahmenbedingungen. Dieser Zuständigkeitswechsel, wie er in der ersten Phase bereits 1987 erfolgte, als der Bund im Rahmen der Aufgabeneuverteilung die Betreuung der Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung den Kantonen übertrug, hat für Bund und Kantone keine finanziellen Vorteile. Der Bund wird statt die Hilfswerke die Kantone für ihre Tätigkeit entschädigen. Es können jedoch parallele Strukturen abgebaut werden, ebenso kann der Verwaltungsaufwand reduziert werden, wie dies bereits bei der Pauschalierung der Beiträge für die Asylbewerber an die Gemeinden und an die Kantone der Fall war.

Auch wird die prinzipielle Gleichstellung aller Fürsorgeempfänger sichergestellt. Dies ist heute nicht der Fall; ich kann dies aus der praktischen Erfahrung als zuständige Gemeindevorsteherin bestätigen: Wir hatten immer wieder Schwierigkeiten beim Zuständigkeitswechsel. Wenn die Gemeinde wieder zuständig wurde und wir dort andere Rahmenbedingungen entsprechend der SKOS-Richtlinie und unserer Praxis setzen mussten, wenn wir die Flüchtlinge bezüglich Wohnung und finanzieller Grundlagen mit den anderen fürsorgeabhängigen Personen gleichstellen mussten, ergaben sich immer wieder Probleme. Statt einen Konflikt zwischen Hilfswerken und Kantonen heraufzubeschwören, sollte die Zusammenarbeit, wie sie das Gesetz vorsieht, verstärkt werden. Weder Kantone noch Hilfswerke haben Kompetenz und Know-how gepachtet. Die Kantone können, wenn sie dies wünschen und wenn dies sinnvoll ist, ihre Aufgaben auch weiterhin an die Hilfswerke delegieren. Ich nehme an, dass all diejenigen Kantone, welche dies bereits zur Zufriedenheit der Behörden so gehandhabt haben, dies auch weiterhin machen werden.

Im Namen der FDP-Fraktion, aber auch im Namen der Kommissionsminderheit beantrage ich Ihnen, dem Bundesrat und der grossen Mehrheit der Kantone und Gemeinden, welche diesen Antrag unterstützt haben, zuzustimmen.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Im Namen der sozialdemokratischen Fraktion beantrage ich Ihnen, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu folgen. Gestern haben Sie, Herr Bundespräsident, hier in diesem Saal mit grosser Klarheit festgehalten, dass das, was sich bewährt habe, nicht ohne Not geändert werden sollte. Hier haben wir nun einen klassischen Anwendungsfall für dieses Prinzip.

Die Betreuung anerkannter Flüchtlinge durch die Hilfswerke hat sich bewährt. Die Hilfswerke haben grosse Erfahrung und spezifisches Fachwissen, was den Umgang mit Menschen verschiedenster Herkunft und Kulturen betrifft. Seit vielen Jahren haben sie den Auftrag, die anerkannten Flüchtlinge in den ersten fünf Jahren ihres Aufenthaltes in der Schweiz zu betreuen. In diesen für die Flüchtlinge entscheidenden Jahren werden sie durch die Hilfswerke umfassend betreut. Die Hilfswerke richten den Flüchtlingen Fürsorgeleistungen aus; gleichzeitig bieten sie ihnen aber auch Beratung und Integrationshilfen an. Aufgrund ihres Fachwissens und ihrer Erfahrung sind die Hilfswerke in der Lage, auch Flüchtlinge mit besonderen Problemen zu betreuen, z. B. Opfer von traumatischen Erlebnissen, von Krieg, von Gewalt und Folter. Die Hilfswerke verfügen über ein Netz von Fachleuten, welche bei psychischen, sprachlichen, kulturellen oder auch praktischen Problemen beigezogen werden können. Viele dieser Fachpersonen kommen aus den Herkunftsländern der Flüchtlinge oder haben sich längere Zeit dort aufgehalten. Sie sprechen ihre Sprache und kennen ihre Kultur. Dadurch fällt es ihnen leichter, das Vertrauen der Flüchtlinge zu gewinnen und ihnen echte Integrationshilfe anzubieten.

Eine Kantonalisierung der Flüchtlingsbetreuung, wie sie der Bundesrat vorschlägt, wäre ein enormer Verlust an Betreuungsqualität. Die Kantone werden die Fürsorgeaufgaben an die Gemeinden weitergeben. Diese werden den Flüchtlingen Fürsorgeleistungen ausrichten, aber sie werden in den wenigsten Fällen in der Lage sein, die notwendige Integrationshilfe anzubieten. Sie werden, im Gegenteil, von der Vielfalt von Problemen, die sich bei der Flüchtlingsbetreuung ergeben, völlig überfordert sein. Diese Überforderung aber wird sich direkt auf die Akzeptanz in diesen Gemeinden auswirken – wir haben in den letzten Jahren ja verschiedene Beispiele erlebt – und dürfte die Integration der Flüchtlinge erschweren, wenn nicht gar verunmöglichen.

Ein weiterer entscheidender Punkt ist folgender: Flüchtlinge, welche in ihren Herkunftsländern oft seit Jahren von Behörden verfolgt und drangsaliert wurden, können ihre traumatischen Erfahrungen nicht einfach auslöschen und sich vertrauensvoll an Schweizer Behörden wenden. Die Hilfswerke als nichtstaatliche Organisationen haben es leichter, den Zugang zu diesen Menschen zu finden.

Ein weiterer Vorteil der Hilfswerke ist ihre starke Verankerung in der Bevölkerung, in den Kirchen und Gewerkschaften. Denken wir nur an das Schweizerische Rote Kreuz, an Caritas, an das Heks, an den Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen, an das Schweizerische Arbeiterhilfswerk. Diese Verankerung fördert die Akzeptanz in der Bevölkerung gegenüber den Flüchtlingen. Viele Leute unterstützen die Hilfswerke ja auch direkt finanziell oder als freiwillige Helferinnen und Helfer. Alle diese Strukturen, diese Vernetzungen, könnten von den Kantonen nicht einfach übernommen werden und von den Gemeinden schon gar nicht. Die grossen Vorteile eines weit vernetzten Systems von Helferinnen und Helfern würden verlorengehen, ohne dass Vergleichbares diesen Verlust ersetzen könnte. Das aber bedeutet eine Verschleuderung von wertvollen und notwendigen Ressourcen, die wir uns schlicht nicht leisten können.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag der Kommissionsmehrheit zu unterstützen.

**Caccia Fulvio (C, TI):** Je représente ici la minorité des membres du groupe démocrate-chrétien. Je dois aussi vous dire que, depuis quelques semaines, je suis président de Caritas, mais également que, depuis six ans, je suis président de la Commission fédérale des étrangers qui s'occupe non pas des requérants d'asile et des réfugiés, mais du 1,3 million d'étrangers qui sont établis en Suisse. Vous savez qu'on est en train d'essayer de ranimer l'engagement en faveur de l'intégration des étrangers, comme le prévoit la modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, qui suivra celle qu'on est en train de discuter aujourd'hui. Je plaide ici en faveur d'une solution qui laisse des compétences aux œuvres d'entraide, qui ont démontré dans cette difficile procédure qui concerne les requérants d'asile une

compétence, un engagement et une humanité qui méritent absolument d'être soutenus et reconnus.

Comme ancien conseiller d'Etat, je conviens que les cantons ont un rôle à jouer, mais je pense qu'il ne faut pas gâcher le capital d'expériences qui a été accumulé par les oeuvres d'entraide elles-mêmes. Le souci d'efficacité de la part de la Confédération, comme de la part des cantons, mérite d'être pris en considération, dans le sens où il faut absolument des mandats de prestations clairs et un système de «Pauschalisation» des contributions financières. Je suis tout à fait d'avis qu'il faut aussi bien contrôler la façon dont les mandats de prestations sont remplis. Mais je pense qu'il vaut absolument la peine de réévaluer ce capital d'expériences des oeuvres d'entraide. Ces dernières vont entre autres aussi être engagées – si on peut finalement redémarrer – dans l'intégration des étrangers, selon la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, et non pas seulement des requérants d'asile et des réfugiés.

Je vous prie donc de soutenir la proposition de la majorité de la commission.

**Engler Rolf (C, AI):** Ich möchte Sie namens der Mehrheit der CVP-Fraktion bitten, der Minderheit zuzustimmen, und zwar aus folgenden Gründen:

Wir anerkennen die guten Dienste der Hilfswerke und möchten deren Erfahrungen grundsätzlich erhalten. Diese Erfahrungen gelten vor allem im Bereich der Befragungen. Nach Ansicht der Minderheit und des Bundesrates soll diese Kompetenz auch künftig bei den Hilfswerken bleiben; die bundesrechtliche Kompetenz bliebe. Dagegen soll bei der Fürsorge die Kompetenz vom Bund an die Kantone übergehen; dies deshalb, weil gemäss Artikel 48 der Bundesverfassung die Fürsorgekompetenz ohnehin bei den Kantonen ist und die Kantone diese Kompetenz auch ausdrücklich wieder wünschen. Wir haben in der Kommission verschiedene Fürsorgeleitenden befragt, und alle waren der Auffassung, man solle diese Kompetenz wieder an die Kantone delegieren. Die Kantone hätten ja immer noch die Möglichkeit – dies an die Adresse von Frau Hubmann –, diese Kompetenz wiederum auf die Hilfswerke zu übertragen, wie das der Bund heute tut. Heute führt die Regelung zu Doppelspurigkeiten, zu einem «Nacheinander», das nur Unruhe stiftet. Es ist nämlich so, dass ein Asylgesuchsteller zuerst in die Kompetenz des Kantons fällt, dann in die Kompetenz des Bundes und dann wieder in die Kompetenz des Kantons. Das macht wenig Sinn. Es ist auch so, dass der Bund eigentlich nur für die Fürsorgeleistungen an Flüchtlinge bis zur Niederlassungsbewilligung zuständig ist. Alle übrigen Personen im Asylbereich sind schon heute bei den Kantonen. Dies führt zu einer Doppelspurigkeit bei den Auszahlungen. Es braucht Sozialdienste beim Bund, und es braucht Sozialdienste bei den Kantonen. Das macht wenig Sinn.

Wir sind deshalb der Meinung: keine Doppelspurigkeiten, Kompetenz den Kantonen, wo sie gemäss Verfassung liegt, Kompetenz den Kantonen, weil sie dies ausdrücklich wünschen. Der Verlust von Know-how kann eingedämmt werden, weil verschiedene Kantone bereits erklärt haben, dass sie diese Aufgabe ohnehin weiterhin an die Hilfswerke delegieren.

Ich möchte Sie deshalb bitten, der Minderheit zuzustimmen.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Sie haben gesagt, wir machten diesen Kompetenzwechsel und die Kantone könnten die Aufgaben weiterhin an die Hilfswerke delegieren.

Finden Sie das nicht einen etwas grossen administrativen Aufwand, und wäre es nicht sinnvoller, die Kompetenz beim Bund zu belassen?

**Engler Rolf (C, AI):** Es wollen ja nicht alle Kantone diese Aufgaben an die Hilfswerke delegieren. Es kommt hinzu, dass heute schon die Kompetenz zu Beginn beim Kanton liegt. Auch später, bei der Niederlassungsbewilligung, kommt die Kompetenz an den Kanton zurück. Gerade deshalb macht es Sinn, dass eine einheitliche Kompetenz beim Kanton bleibt. Kleine Kantone wie beispielsweise mein Kanton, der Kanton

Appenzell Innerrhoden, werden diese Kompetenz bei sich behalten. Grössere Kantone, beispielsweise der Kanton Luzern, werden diese Kompetenz vielleicht in weiteren Fällen den Hilfswerken delegieren. Ich glaube, das macht Sinn; das führt nicht dazu, dass gewisse Kantone neben den Hilfswerken nochmals Sozialdienste brauchen. Ich glaube, damit können auch Mittel erspart werden.

**Comby Bernard (R, VS):** Deux remarques préliminaires.

1. Je tiens à rendre hommage aux oeuvres d'entraide pour l'excellent travail qu'elles accomplissent dans le domaine de l'asile.

2. Mon intervention s'appuie – je le dirai à mon ancien collègue Caccia – également sur une expérience de plusieurs années, comme conseiller d'Etat, passées à la tête d'un département des affaires sociales qui avait la responsabilité de l'hébergement dans le domaine de l'asile.

Je vous invite, au nom du groupe radical-démocratique unanime, à voter en faveur de la proposition de la minorité Heberlein, qui a été refusée de justesse au sein de la commission, grâce à la voix prépondérante de la présidente. La proposition de la minorité reprend totalement le projet du Conseil fédéral à cet article 76, pour les deux raisons suivantes.

1. Le nombre de dossiers confiés aux oeuvres d'entraide durant la période de 1990 à 1995 a été multiplié par trois. C'était environ 1400 dossiers en 1990 contre environ 4200 dossiers en 1995. Quant aux dépenses totales de l'Office fédéral des réfugiés à cet égard, elles ont été, durant la même période, multipliées par huit. Elles étaient d'environ 20 millions de francs en 1990 contre environ 160 millions de francs en 1995. Certes, l'admission des réfugiés bosniaques, en 1992–1994, a provoqué une forte augmentation des dépenses. Mais une telle explosion des coûts ne peut être tolérée sous l'angle financier de la Confédération.

2. Les cantons, en collaboration avec les communes, assurent, comme on l'a déjà dit, la prévoyance sociale au service de l'ensemble des personnes en difficulté dans notre pays. Il en est de même pour toutes les personnes qui relèvent du droit d'asile, à l'exception des réfugiés, jusqu'au moment où ils obtiennent le droit d'établissement. Donc, il y a une période qui peut être de cinq ans au maximum, mais parfois c'est une période de très courte durée, et là il y a un chevauchement de compétences qui n'est pas dans l'intérêt des personnes concernées ni dans celui de la politique d'hébergement dans ce secteur.

Le projet du Conseil fédéral de confier la compétence aux cantons, pour tous les cas, permettrait sans conteste d'éviter les doubles emplois, grâce à une meilleure coordination et à une utilisation optimale de toutes les ressources. Cependant, les cantons pourraient bien sûr recourir à la collaboration des oeuvres d'entraide en introduisant, par exemple, des montants forfaitaires pour leurs prestations. Je crois que c'est important de souligner cette possibilité. Donc, il ne s'agit pas de perdre le know how dont on a parlé, qui existe au sein des oeuvres d'entraide, il s'agit plutôt de rechercher une meilleure coordination en la matière. En l'occurrence, la compétence passerait de la Confédération aux cantons qui assument déjà une responsabilité très importante dans ce domaine. Mais le transfert de ces compétences de la Confédération aux cantons ne devrait en aucun cas se traduire par un transfert des charges sur le dos des cantons.

Dans cet esprit, par souci d'égalité de traitement et conformément à l'article 48 de la constitution, au nom du groupe radical-démocratique, je vous invite à suivre plutôt la proposition de la minorité de la commission à cet article 76 de la loi, en souscrivant entièrement à la version du Conseil fédéral.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** In Artikel 76 stellen wir ganz entscheidende Weichen in bezug auf die Frage, wie es mit der Betreuung weitergehen soll. Der Bundesrat schlägt vor – es ist Ihnen erklärt worden –, dass die Betreuung der anerkannten Flüchtlinge den Hilfswerken wegzunehmen und auf die Kantone zu übertragen sei. Die Kommissionsmehrheit hat dieses Ansinnen abgelehnt und möchte beim Status quo bleiben, weil sie der Auffassung ist, dass sich dieser bewährt hat.

Die Minderheit Heberlein will die Variante des Bundesrates übernehmen. Frau Heberlein hat eingangs ihres Votums von einem nicht gelösten Problem gesprochen, hat aber nachher wieder auf die Kantone verwiesen und gesagt, die Zusammenarbeit zwischen Hilfswerken und Behörden sei zur Zufriedenheit gelöst. Das finde ich einen Widerspruch in ihren Ausführungen.

Für die grüne Fraktion gibt es keine plausiblen Gründe, warum dieses bewährte System ohne Not umgekrempelt werden soll; angeblich soll dies aus rein ordnungspolitischen Gründen geschehen. Auch die Unterstützung der bundesrätlichen Lösung durch die Kantone, wie sie Herr Engler dargestellt hat, ist überhaupt nicht so einstimmig. Nur ein Drittel der Kantone hat sich ohne Vorbehalt für diese Regelung ausgesprochen. Viele Kantone – zum Beispiel grosse Kantone wie Genf und Zürich, also ein welscher und ein Deutschschweizer Kanton – haben sich gegen diese neue Regelung ausgesprochen. Auch kleine Kantone, wie der Kanton Zug, oder ein ländlicher Kanton wie Obwalden oder mein Kanton, der Kanton Luzern, haben sich gegen diese neue Regelung ausgesprochen. Es ist falsch, hier von einer einheitlichen Front der Kantone zu sprechen, die vorbehaltlos für diese neue Regelung sei.

Auch finanzielle Vorteile – das war ein weiteres Argument für diese neue Regelung in der Kommission – scheint die Kantonalisierung mindestens dem Bund nicht zu bringen, höchstens den Kantonen, und zwar dann, wenn sie den Betreuungsstandard tief halten und mit den Bundesbeiträgen eventuell noch ein Geschäft machen können. Aber es ist auf keinen Fall eine Lösung zugunsten der Betroffenen.

Die Erfahrung mit den Beiträgen des Bundes zeigt, dass langfristig die Kantone nie gewinnen, weil alle Sparübungen des Bundes immer zuungunsten der Kantone ausgefallen sind. Es würde sich hier allenfalls um einen ganz kurzfristigen Gewinn für die Kantone handeln. Das haben die Finanzdirektoren «gecheckt». Sie sind nämlich dieser neuen Regelung gegenüber sehr skeptisch, noch skeptischer als ein Teil der Fürsorgedirektoren.

Auch zweifeln wir ernsthaft an der betreuenden Kompetenz der einzelnen Gemeindebehörden, vor allem in den kleinen Gemeinden, die keine fachlich ausgebildeten Sozialdienste haben. Es braucht nämlich viel Geschick und Erfahrung für die Betreuung von Menschen mit anderen kulturellen Hintergründen und mit einer oft traumatischen Vergangenheit. Die Hilfswerke haben doch jetzt dieses Know-how erworben, und diese Ressource ohne Not aufzugeben ist unklug. Gerade die ersten Jahre sind entscheidend für den Prozess der Integration in die neue Gesellschaft. Da werden die entscheidenden Weichen für das Gelingen oder Scheitern dieses Integrationsprozesses gestellt.

Alle bisher genannten Gründe, warum man hier einen Systemwechsel vollziehen möchte, scheinen uns vorgeschoben zu sein. In Tat und Wahrheit will man damit, allen gegenwärtigen Beteuerungen zum Trotz, die Hilfswerke an die Kandare nehmen, denn diese sind Sand im Getriebe der immer restriktiver gewordenen Asylpolitik. Das passt nicht allen in den Kram, einem Teil unserer Kolleginnen und Kollegen nicht und offensichtlich auch dem Bundesrat nicht.

Ich finde es sehr schade, dass die CVP-Fraktion ihrem Kollegen Caccia dieses Eintrittsgeschenk als neuem Caritas-Präsidenten nicht mit auf den Weg gibt und ihn hier nicht voll und ganz unterstützt. Ich finde es sehr bedauerlich, dass die CVP-Fraktion hier wieder einmal mehrheitlich Ihrem Bundesrat folgt und nicht ihrem Kollegen Caccia, der dieses wichtige neue Amt vor einigen Wochen angetreten hat.

Die Hilfswerke haben – wie das ihrem Selbstverständnis entspricht – einen anwaltschaftlichen Zugang zur Asylpolitik. Ihre Aufgabe ist die Wahrung der Interessen der Schwächsten in unserer Gesellschaft, und dazu gehören Asylsuchende als Menschen, die auf der untersten Stufe der sozialen Hierarchie stehen. Seien wir doch froh, dass es diese Lobby für die Schwächsten gibt, die uns auch immer wieder an einen fairen und menschenrechtskonformen Umgang mit Minderheiten erinnert. Sie sind damit ein wichtiges ethisches Korrektiv für ein häufig allzu technokratisches und kurzsicht-

ges, innenpolitisch motiviertes Vorgehen der offiziellen Politik.

Eine Schwächung der Stellung der Hilfswerke, wie man das mit dem Minderheitsantrag Heberlein beabsichtigt, ist weder für das innenpolitische Klima noch für die Beteiligten von Vorteil; sie soll deswegen als Akt der Klugheit abgelehnt werden.

**Heberlein Trix (R, ZH):** Frau Bühlmann, man könnte Ihren Ausführungen entnehmen, dass alle Schweizerinnen und Schweizer, alle Ausländer mit Niederlassungsbewilligung und alle Asylbewerber, bevor sie als Flüchtlinge anerkannt sind, von Gemeinden und Kantonen schlecht oder ungenügend betreut würden, weil sie nicht von den Hilfswerken betreut werden. Ist das Ihre Meinung?

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Nein, das ist nicht meine Meinung; aber die Leute, die Asyl erhalten, sind Personen mit ganz spezifischen Biographien und einer traumatischen Vergangenheit. Das Ziel für diese anerkannten Flüchtlinge ist ein möglichst schneller Prozess der Integration in unsere Gesellschaft; dieser Integrationsprozess ist wesentlich intensiver als der Betreuungsstandard für die Asylsuchenden. Das ist auch richtig so, weil die Option für anerkannte Flüchtlinge ganz klar die ist, in der Schweiz zu bleiben und sich möglichst schnell in unsere Gesellschaft zu integrieren. Die Hilfswerke verfügen nun einfach – das können Sie jetzt wahrhaben wollen oder nicht – mehr über dieses spezifische Know-how und kennen die Schwierigkeiten dieser Menschen besser als z. B. eine Gemeinderätin, die in einer Gemeinde in dieses Amt gewählt worden ist, aber in bezug auf die Tätigkeit im Sozialarbeitsbereich keine Fachkompetenz mitbringt.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Ainsi qu'on vous l'a déjà dit, la question de la compétence pour l'assistance a été très vivement discutée en commission, puisque, finalement, la décision qui vous est présentée comme celle de la majorité a été prise uniquement grâce à la voix prépondérante de la présidence.

Je dirai à Mme Bühlmann que peu importe qu'une minorité de cantons ne soient pas d'accord avec le projet du Conseil fédéral. Il n'en reste pas moins que la majorité des chefs des départements de la prévoyance sociale ou de l'assistance, dans leur conférence, se sont exprimés en faveur du transfert de compétences aux cantons, proposé par le Conseil fédéral. Il est tout à fait singulier que, si Confédération et majorité des cantons se mettent d'accord, ce soit le Parlement qui vienne dire que cet accord n'est pas valable, il faut trancher la chose différemment.

En réalité, de quoi s'agit-il dans cette affaire d'assistance? Il s'agit d'éviter des ruptures d'assistance, à la fois sur le plan vertical et sur le plan horizontal. Sur le plan vertical, M. Comby l'a déjà expliqué, on a vraiment un parcours kafkaïen. Si l'on suit la proposition de la majorité, le requérant qui est dans un centre d'accueil bénéficie de l'assistance de la Confédération. Au moment où il est requérant d'asile reconnu, il passe sous la responsabilité des cantons. Puis, quand il obtient le statut de réfugié, il repasse sous la responsabilité de la Confédération, et quand il obtient, peut-être quelques mois plus tard, l'autorisation d'établissement, il repasse sous la responsabilité des cantons! Il n'y a pas besoin de chercher plus loin le motif du changement: cette situation n'est pas supportable.

Au surplus, il y a horizontalement une rupture de charges, horizontalement parce que les Suisses et les étrangers établis en Suisse sont sous la compétence des cantons en ce qui concerne l'assistance. C'est d'ailleurs la constitution qui le prévoit. Seuls, dans la proposition de la majorité, les gens qui sont dans un centre d'accueil, plus les réfugiés reconnus avant qu'ils n'obtiennent l'autorisation d'établissement, seraient sous la responsabilité de la Confédération. Il n'y a aucun sens logique à une solution de ce genre.

Il n'est pas question de mettre en doute les qualités des oeuvres d'entraide. C'est si vrai que, dans le projet du Conseil fédéral, repris par la proposition de la minorité, on dit notamment: «Ils – c'est-à-dire les cantons – peuvent déléguer

tout ou partie de cette tâche à des tiers, et notamment aux œuvres d'entraide autorisées conformément à l'article 29 alinéa 2.» Il ne s'agit donc pas du tout de dire tout d'un coup que les œuvres d'entraide ont failli dans leur travail. Les œuvres d'entraide ont fait un très bon travail; tout le monde l'a reconnu. Mais il s'agit simplement de la compétence de celui qui donne le mandat. Et cette compétence doit être uniforme, elle ne doit pas varier suivant le statut de la personne, que ce soit, encore une fois, sur le plan vertical ou sur le plan horizontal.

C'est la raison pour laquelle le groupe libéral vous recommande de voter la proposition de la minorité Heberlein et de se rallier ainsi au projet raisonnable, logique, du Conseil fédéral.

**Fehr Hans (V, ZH):** Ich kann im Grundsatz jedes Wort von Kollege Leuba unterstreichen und will darauf verzichten, die angeführten Gründe zu wiederholen. Sie haben im Verlauf dieser – zum Teil auch sehr emotional gefärbten – Debatte selbst gesehen, dass es hier eindeutig um ein Kernstück der ganzen Revision geht.

Ich habe bis jetzt weder von Frau Bühlmann noch von sonst jemandem einen wirklich überzeugenden Grund dafür gehört, warum die Fürsorgezuständigkeit nicht einheitlich den Kantonen übertragen werden soll, im Gegenteil. Es ist doch offensichtlich geworden, dass die heutige Lösung mit dem Wechsel Kanton-Bund-Kanton unsinnig, teuer und schlicht unlogisch ist. Sie ist ein administrativer Unsinn!

Ich sehe natürlich das Problem der Hilfswerke. An ihrer Stelle würde ich wahrscheinlich eine andere Haltung vertreten. Ich möchte aber klar sagen: Es gibt sehr viele Hilfswerke, die ausgezeichnete Arbeit leisten. Ich kann diesbezüglich die Aussage von Herrn Leuba bestätigen.

Aber gerade diese Hilfswerke, die effizient und gut arbeiten, haben doch nicht zu befürchten, dass man sie quasi vom Markt verdrängt. Die Kantone, die neu zuständig sein sollen, auch in der mittleren Phase, werden doch diese Hilfswerke, sofern sie eben gut arbeiten, weiterhin für die Fürsorge beziehen.

Sie sehen, dass die Fürsorge ein Markt ist, ein Markt, auf dem es sich zu behaupten gilt. Ich hoffe, dass die Hilfswerke nicht Angst haben, dass man ihnen quasi ihr Geld wegnehmen könnte. Ich erachte das als einen Unsinn.

Ich bitte Sie, die Zuständigkeit einheitlich auf die Kantone zu übertragen. Das ist nichts als logisch und vernünftig!

**Zwygart Otto (U, BE):** Die LdU/EVP-Fraktion wird für die Mehrheit stimmen. Herr Fehr hat gesagt, dass die Fürsorge ein Markt sei. Ja, und in einem Markt wird derjenige obsiegen, dem man die rechtliche Handhabe gibt. Das ist die öffentliche Hand, das sind die Kantone. Wenn wir jetzt hier die Hilfswerke an den Rand manövrieren, dann ist es eine Frage der Zeit, bis die Hilfswerke hier verschwinden, und das wäre sehr bedenklich. Ich begründe das in drei Punkten:

1. Die Sachkenntnis auf dem Gebiet der Betreuung von Asylanten ist für die Akzeptanz in der Bevölkerung ausserordentlich wichtig. Die Verankerung der Hilfswerke in der Bevölkerung, die von ihnen geleistete Freiwilligenarbeit kann immer wieder Entscheidendes bewirken, damit die Ambivalenz gegenüber den Fremden, insbesondere den Asylsuchenden, nicht zunimmt.

2. Für die Öffentlichkeit fallen die Kosten längerfristig günstiger aus. Vielleicht kann man im Moment scheinbare Einsparungen erreichen. Aber wer garantiert den Kantonen und letztlich den Gemeinden, dass der Bund bei der heutigen Finanzlage der Bundeskasse die Beiträge weiterhin überweisen wird? Die zusätzliche Belastung der Sozialdienste der öffentlichen Hand wird mit den Asylanten nicht vereinfacht. Wenn man hier Reserven aufgebaut hat, dann wird man das weiterführen. Bei den Hilfswerken ist es viel einfacher, das «zurückzuschrauben». Im übrigen ist es so, dass die Hilfswerke heute über Freiwillige, über Spenden 10 Prozent der Kosten selber tragen. Wenn das wegfällt, muss die Öffentlichkeit das berappen; darum sind hier längerfristig gesehen immer wieder Kosten zu sparen.

3. Eigentlich ist die Integration der anerkannten Flüchtlinge der Hauptpunkt. Diese bleiben ja im grossen und ganzen bei uns. Das besondere Wissen über Lebensweise, Kultur, soziale Verhältnisse, Religion liegt bei den Hilfswerken; es wäre schade, dieses Kapital zu verspielen. Die umfassende Betreuung aus einer Hand durch die Hilfswerke ist eine Grundlage, die allen hilft, besonders den betroffenen Asylanten bei uns. Die Integrationskompetenz der Hilfswerke ist notwendig, um die Verbindungen zu schaffen, die wir nötig haben. Hilfswerke haben Kenntnisse und Erfahrungen, die sie nutzen und sinnvoll einsetzen können. Darum dürfen diese nicht verlorengehen.

Die Integration von Flüchtlingen stellt spezielle Anforderungen in vielen Bereichen. Da braucht es nicht nur eine quantitative, sondern eben auch eine qualitative Betreuung. Die quantitative Betreuung kann die öffentliche Hand problemlos bieten; aber es geht eben auch um sinnvolle und fruchtbare Synergieeffekte, die es braucht und die sich aus dem Wissen und den Kenntnissen über die langjährigen Kontakte mit den verschiedensten Kulturen ergeben. Darum braucht es die interkulturelle Erfahrung der Hilfswerke auch weiterhin. Wir müssen uns durch die Zustimmung zur Mehrheit bei Artikel 76 auch dieses Kapital sichern.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** La courte majorité de la commission souhaite maintenir la réglementation actuelle des compétences, ceci pour les motifs suivants:

1. Les œuvres d'entraide exercent depuis de nombreuses années leur mandat de façon exemplaire. Bénéficiant dans ce domaine d'un savoir-faire qui est indiscutable, elles savent aborder, accompagner les personnes de pays, de cultures, de religions différents. Bien ancrées dans la population – et ça, c'est important –, elles sont capables, dans le domaine sensible de l'asile, de favoriser un dialogue entre les indigènes et les réfugiés. A ce titre-là, la Confédération se doit de leur manifester un minimum de reconnaissance en assurant une continuité de leurs attributions.

2. La cantonalisation de l'encadrement des réfugiés, pour la majorité, n'entraîne des économies pour la Confédération que si les charges sont réparties sur les cantons qui, à leur tour, les répercutent sur les communes. Le nombre de dossiers, on l'a dit, va en augmentant. Ça ne changera absolument rien s'il sont traités par les cantons ou par les œuvres d'entraide. Et si le système des forfaits est appliqué – parce qu'il sera appliqué dans ce domaine-là aussi –, il n'y aura aucune économie envisageable. Les communes – j'en sais quelque chose – assument des prestations d'assistance, elles courent sous les dossiers d'aide sociale. Elles n'ont pas les infrastructures adéquates pour maîtriser les situations d'asile très spécifiques et combien délicates. L'organisation fédéraliste de l'aide sociale en Suisse pourrait entraîner des différences considérables d'un canton à l'autre. Pour les réfugiés reconnus, il s'agit d'appliquer des normes nationales de droit international. Alors, on pourrait même assister dans certains cantons, même dans une même région, à des applications divergentes entraînant des inégalités de traitement entre indigènes et réfugiés, au détriment des Suisses notamment.

La majorité de la commission – courte, je vous le rappelle – se demande pourquoi changer un système qui fonctionne. En soumettant ces arguments à votre appréciation, elle espère vous convaincre de la nécessité de maintenir le droit et la pratique en vigueur en refusant la proposition de la minorité.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Weshalb schlägt Ihnen der Bundesrat vor – übrigens in Übereinstimmung mit der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren –, dass der Bund im Bereich der Fürsorge im Asylwesen nur noch einen Partner haben soll, nämlich die Kantone, und nicht zwei, nämlich die Kantone und die Hilfswerke, wie das nach dem geltenden Recht der Fall ist?

Der Bundesrat ist der Meinung, dass das Asyl- und Flüchtlingswesen ein Ausmass angenommen hat, das unbedingt auch sehr, sehr rationelle Verwaltungsstrukturen verlangt. Wenn sich die Kosten für das Asylwesen der Milliarden-

grenze nähern, dann können wir das gegenüber dem Volk nur vertreten, wenn wir ihm zeigen, dass wir auch im Asyl- und Flüchtlingswesen einen Beitrag zur Sanierung der Bundesfinanzen leisten.

Um zu solchen rationalen Verwaltungsstrukturen zu kommen, haben wir bekanntlich im Jahre 1990 den dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren erlassen. Wir haben alles unternommen, um die viel zu lange dauernden Asylverfahren zu beschleunigen. Wir hatten mit diesen neuen Verfahren Erfolg.

Wir haben Ihnen auch vorgeschlagen, dass es nicht zu einer Doppelgleisigkeit zwischen dem Verfahren betreffend die Gewährung vorübergehenden Schutzes und dem individuellen Asylverfahren kommen soll. In diesem Sinne haben Sie jetzt auch beschlossen.

Wir sind der Meinung, dass die heutigen Verwaltungsstrukturen im Bereich der Fürsorge auch nicht rationell sind. Es ist nicht rationell, wenn während der Phase des Asylverfahrens die Kantone für die Fürsorge zuständig sind, die Kompetenz in der Fürsorge dann aber zu den Hilfswerken hinüberwechselt, sobald ein Asylgesuchsteller als Flüchtling anerkannt wird, und dann wiederum an die Kantone zurückgeht, wenn spätestens nach fünf Jahren ordnungsmässigen Aufenthaltes die Niederlassungsbewilligung erteilt werden kann.

Bei der Vorbereitung dieses Gesetzes haben mir kantonale Fürsorgedirektoren geradezu groteske Beispiele des Kompetenzwechsels dargelegt. Vor allem in Fällen, wo das Asylverfahren relativ lange dauerte – was glücklicherweise heute nicht mehr so oft der Fall ist wie früher, auch wenn es gelegentlich noch vorkommt –, kam es vor, dass die Kompetenz für die Fürsorge während des Asylverfahrens drei, vier Jahre lang bei den Kantonen lag, dann für ein Jahr zu den Hilfswerken wechselte und nach einem Jahr wieder an die Kantone zurückging. Das sind einfach keine rationalen Verwaltungsstrukturen, und das können wir uns angesichts des Ausmasses der Aufwendungen für das Asylwesen nicht mehr leisten! Ich muss mich allerdings dagegen verwahren, dass unser Entwurf eine «Strafaktion» – wie Sie, Frau Bühlmann, es genannt haben – gegen die Hilfswerke sei. Davon kann keine Rede sein. Ich habe mich auf jeden Fall immer wieder für die Hilfswerke eingesetzt. Ich bin den Hilfswerken für die wertvolle Arbeit, die sie im Asylwesen leisten, auch dankbar. Es gab in diesem Rat bekanntlich auch schon Vorschläge, die Hilfswerksvertreter beispielsweise vom Asylverfahren auszuschliessen. Das wäre natürlich auch eine Sparmöglichkeit; aber es wäre ein falsches Sparen, weil die Hilfswerksvertreter als Betreuer und Garanten für ein korrektes Asylverfahren durchaus Sinn machen. Deshalb habe ich mich und hat sich der gesamte Bundesrat immer gegen entsprechende Kürzungsanträge gewehrt.

Viele Kantone haben uns gesagt – dies können wir unterstützen –, dass sie die Fürsorge künftig generell für alle, für die Asylgesuchsteller und die anerkannten Flüchtlinge, an Hilfswerke delegieren werden. Beispielsweise wird dies der Kanton Luzern so halten. Wir werden die Hilfswerke auch künftig für andere Aufgaben brauchen, so für Rückkehrhilfen, für Integrationsprojekte und für Wiederaufbauprojekte im Ausland, wie wir das jetzt glücklicherweise auch mit den Hilfswerken zusammen in Bosnien tun.

Aber wenn ich bedenke – wir haben das gestern im Bundesrat behandelt –, dass einer der grössten Zuwachsfaktoren im Budget des nächsten Jahres wiederum im Asylbereich zu finden sein wird, dann müssen wir jede Rationalisierungsmöglichkeit nutzen. Deshalb möchten wir Sie bitten, dem Bundesrat und der Minderheit zuzustimmen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit  
Für den Antrag der Mehrheit

99 Stimmen  
73 Stimmen

**Präsidentin:** Diese Abstimmung gilt auch für folgende Bestimmungen: Artikel 29 Absätze 1 und 2, Artikel 78 Absätze 1 und 1bis, Artikel 83 Absatz 3, Artikel 89 Absätze 1 und 2, Artikel 97 Absatz 2 Buchstabe b, Artikel 101 Absatz 2bis sowie Artikel 116 Absatz 5.

**Art. 29 Abs. 1, 2 – Art. 29 al. 1, 2**  
*Angenommen gemäss Antrag der Minderheit*  
*Adopté selon la proposition de la minorité*

**Art. 29 Abs. 3, 4 – Art. 29 al. 3, 4**  
*Angenommen – Adopté*

**Art. 77**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 78**  
*Antrag der Kommission*  
*Mehrheit*

**Abs. 1**  
Für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen nach Artikel 76 Absatz 1 gilt kantonales Recht, soweit der Bundesrat keine abweichenden Bestimmungen erlässt.

**Abs. 1bis (neu)**

Das Bundesamt erlässt Weisungen über Festsetzung, Ausrichtung und Abrechnung der Fürsorgeleistungen nach Artikel 76 Absatz 2. Es gelten die kantonalen Fürsorgeansätze am Wohnsitz des Flüchtlings.

**Abs. 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 3**

.... berufliche, soziale und kulturelle Integration erleichtert werden.

#### *Minderheit*

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

**Abs. 1**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 1bis (neu)**

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

**Abs. 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 3**

.... berufliche, soziale und kulturelle Integration erleichtert werden.

#### **Art. 78**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

**Al. 1**

L'octroi de prestations d'assistance selon l'article 76 alinéa 1er est régi par le droit cantonal, pour autant que le Conseil fédéral n'édicte aucune disposition dérogoatoire.

**Al. 1bis (nouveau)**

L'office fédéral édicte des directives sur la fixation, le versement et le décompte des prestations d'assistance conformément à l'article 76 alinéa 2. Sont applicables les barèmes cantonaux en matière d'assistance valables au domicile du réfugié.

**Al. 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 3**

.... on facilitera notamment leur intégration sociale, professionnelle et culturelle.

#### *Minorité*

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

**Al. 1**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 1bis (nouveau)**

Rejeter la proposition de la majorité



## A1. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

## A1. 3

.... on facilitera notamment leur intégration sociale, professionnelle et culturelle.

*Angenommen gemäss Antrag der Minderheit  
Adopté selon la proposition de la minorité***Art. 79***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 79a (neu)***Antrag der Kommission*

Mehrheit

Titel

Kinderzulagen

Wortlaut

Kinderzulagen für im Ausland lebende Kinder von Asylsuchenden werden während des Asylverfahrens zurückbehalten. Sie werden ausbezahlt, wenn die asylsuchende Person als Flüchtling anerkannt oder gemäss Artikel 14a Absätze 3, 4 oder 4bis des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vorläufig aufgenommen wird.

*Minderheit*

(Vollmer, Aguet, Alder, Bäumlín, Bühlmann, de Dardel, Fankhauser, Hubmann, Roth)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

**Art. 79a (nouveau)***Proposition de la commission*

Majorité

Titre

Allocations pour enfants

Texte

Dans le cas de requérants dont les enfants vivent à l'étranger, les allocations sont retenues pendant la durée de la procédure. Elles sont versées lorsque le requérant est reconnu comme réfugié ou admis provisoirement en vertu de l'article 14a alinéas 3, 4 ou 4bis de la loi du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers.

*Minorité*

(Vollmer, Aguet, Alder, Bäumlín, Bühlmann, de Dardel, Fankhauser, Hubmann, Roth)

Rejeter la proposition de la majorité

**Vollmer Peter (S, BE), Sprecher der Minderheit:** Es geht hier um den Anspruch auf bzw. um die Auszahlung von Kinderzulagen. Die Kommissionmehrheit hat einen Artikel ins Gesetz hineingeschmuggelt, der unseres Erachtens absolut unhaltbar ist. Was von der Mehrheit beantragt wird, würde folgendes bedeuten: Die Kinderzulagen von Menschen, die hier sind, die eine Arbeitsbewilligung haben, die arbeiten, die auch noch Kinder im Ausland haben, für welche die Kinderzulagenberechtigung an sich anerkannt und unbestritten ist und die von ihrem Arbeitgeber für diese Kinder auch Kinderzulagen beziehen, werden auf ein Konto gehen. Diese Kinderzulagen bleiben gesperrt und werden den Betroffenen nur ausbezahlt, wenn sie später als Flüchtling anerkannt sind oder als vorläufig Aufgenommener behandelt werden. Bei all jenen, bei denen dann beispielsweise aufgrund des Verfahrens das Ergebnis resultiert, dass sie nicht als Flüchtling anerkannt werden, wird der Betrag von diesem Konto quasi zurückgeschoben – ich weiss nicht wohin, vielleicht wieder an die Ausgleichskasse, wenn diese noch existiert –, und die Betroffenen erhalten keinen Rappen davon.

Das ist eine absolut unhaltbare Regelung! Weshalb soll jemand, der arbeitet und Anspruch auf Kinderzulagen hat, diese nicht erhalten, nur weil er später in einem Verfahren nicht als Flüchtling anerkannt wird? Das würde bedeuten, dass man den Betroffenen dann einfach keine Kinderzulagen auszahlen würde.

Ich muss Ihnen wirklich gestehen: In der Kommission hat man den Eindruck gehabt, wenn man eine solche Regelung ins Gesetz einbaute, würde man irgendwie die Attraktivität der Schweiz für Asylbewerber schmälern. Davon kann doch keine Rede sein! Es geht auch nicht darum, dass man vielleicht Probleme hat, festzustellen, wer Anspruch auf Kinderzulagen hat und wer nicht; ob es tatsächlich im Ausland lebende Kinder gibt; ob man das mit irgendwelchen Dokumenten belegen kann. Diese Anerkennung muss ja ohnehin erfolgen, damit diese Kinderzulagen überhaupt auf dieses Sperrkonto einbezahlt werden können; diese Leute müssen eine Arbeitsbewilligung haben.

Alle diese Voraussetzungen, die für einige in diesem Saal als Attraktivität gelten, stehen hier gar nicht zur Debatte. Es geht wirklich nur um den offensichtlichen Rechtsanspruch; jemand, der arbeitet, hat nach Recht und Gesetz an sich Kinderzulagen zugute. Diese Kinderzulagen sollen ihm nun aufgrund eines ganz anderen Verfahrensentscheides nicht ausbezahlt werden, nämlich aufgrund des Asylverfahrensentscheides, wo am Schluss dann resultiert, ob jemand in diese Kategorie gehört und als Flüchtling anerkannt bzw. vorläufig aufgenommen wird oder ob er nicht anerkannt wird und dann vielleicht wieder ausreisen muss. Das kann doch nicht mit der Frage vermischt werden, ob man diese Kinderzulagen beanspruchen kann!

Ich bitte Sie wirklich eindringlich, hier der Minderheit zuzustimmen; ich würde sonst diesen Rat nicht verstehen. Die Missachtung des Anspruchs auf Kinderzulagen und damit unserer sozialpolitischen Grundsätze im Vergleich zu den gesetzlichen Regelungen, die in allen anderen Ländern gelten, einmalig. Wir würden die Kinderzulagen, die an sich vom Arbeitgeber bzw. von der entsprechenden Ausgleichskasse bezahlt werden, nicht auch den Berechtigten weitergeben – nur weil im Asylverfahren ein anderer Entscheid gefällt worden ist.

Ich bitte Sie deshalb: Kommen Sie auf die Position zurück, die auch der Bundesrat eingenommen hat. Er hat nämlich eine solche – ich muss es sagen – absurde Bestimmung niemals vorgeschlagen.

Ich bitte Sie, zur Vernunft zurückzukehren, der Minderheit zuzustimmen und hier nicht ein sozialpolitisches Eigentor schiessen zu wollen, das wir gegenüber der Bevölkerung in keiner Weise vertreten könnten.

**von Felten Margrith (S, BS):** Namens der SP-Fraktion bitte ich Sie dringend, dem Minderheitsantrag Vollmer zuzustimmen. Die Minderheit ist mit dem Bundespräsidenten gleicher Meinung, und ich zähle, Herr Bundespräsident Koller, auf Ihre Unterstützung.

Der Bundesrat hat in seinem Entwurf eine der krassesten und offensichtlichsten Verfassungswidrigkeiten des geltenden Rechtes korrigiert. Ich persönlich hätte mir generell mehr rechtsstaatliche Verfahrensgarantien gewünscht. Aber wenigstens der geltende Artikel 21b musste verschwinden; ich bin diesbezüglich mit dem Bundesrat sehr einverstanden. Das Bundesgericht hat in seltener Deutlichkeit dargelegt, dass hier fundamentale Verfassungsprinzipien verletzt werden. Nun soll – für mich völlig unverständlich und nicht nachvollziehbar – nach Meinung der Mehrheit der Kommission dieser verfassungswidrige Artikel wider besseres Wissen wieder in das neue Recht eingefügt werden!

Diese Bestimmung, die hier neu dazukommt, verstösst gegen das Gleichbehandlungsgebot, gegen das Diskriminierungsverbot, gegen die Eigentumsgarantie. Kinderzulagen sind Bestandteil des Arbeitseinkommens und haben mit dem Aufenthaltsstatus oder mit der Staatszugehörigkeit nichts, aber auch gar nichts zu tun! Kinderzulagen werden nur an Erwerbstätige entrichtet. Wer in einem Arbeitsverhältnis steht, hat Anspruch auf diese Zulagen. Wenn ein erwerbstätiger

Flüchtling Kinderzulagen beansprucht, muss er oder sie beweisen, dass er oder sie Kinder hat. Diese Beweisfrage liegt aber auf einer ganz anderen Ebene.

Mit dem Antrag der Mehrheit der Kommission wird den Berechtigten schlicht der Anspruch auf Kinderzulagen für jene Kinder abgesprochen, die im Ausland leben. Der Anspruch wird selbst jenen abgesprochen, die einwandfrei beweisen können, dass sie Kinder haben, die nicht in der Schweiz leben. Diese diskriminierende Bestimmung soll nun wieder ins Gesetz eingefügt werden, in vollem Wissen um deren Verfassungswidrigkeit.

Die finanziellen Auswirkungen sind gering. Nur der kleinste Teil der hier erwerbstätigen Asylbewerberinnen und Asylbewerber macht Kinderzulagen geltend. Von diesen werden nur jene zu ihrem Recht kommen, die die notwendigen Beweise erbringen können. Selbst wenn der Beweis vorliegt, dauert der Aufenthalt für viele fast nie länger als sechs Monate. In diesem Zeitraum werden die meisten Verfahren abgeschlossen. Es gibt also überhaupt keinen Grund, diesen Artikel einzufügen, ausser wirre ideologische Gründe. Die finanzielle Bedeutung ist gering, um so grösser ist der ideelle Schaden. Als Gesetzgebende haben wir die Verfassung zu beachten. Das Parlament disqualifiziert sich selber, wenn es auf der Welle fremdenfeindlicher Stimmungsmache reitet und den Antrag der Kommissionsmehrheit in vollem Wissen um dessen Unrechtsgehalt unterstützt.

Ich bitte Sie, der Minderheit und dem Bundesrat zu folgen und diese Bestimmung zu streichen.

**Heberlein Trx (R, ZH):** Ich möchte Ihnen beantragen, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen. Die Regelung, wie sie von der Mehrheit beantragt wird, entspricht heute geltendem Recht. Herr Vollmer und Frau von Felten, die Regelung wurde nicht einfach wieder hineingeschmuggelt, sondern sie entspricht geltendem Recht, und Sie wollen sie wieder streichen. Der Bundesrat hat wahrscheinlich mehr seinem juristischen Gewissen folgend als der Empfindung der Mehrheit der Bevölkerung diese Regelung gestrichen.

Die Kinderzulagen werden weder vorenthalten, noch wird der Anspruch aufgehoben, sondern sie werden dann ausbezahlt, wenn die Flüchtlingseigenschaft anerkannt ist. Ich denke, dies ist der richtige Weg, den wir verantworten können – auch wenn diese Regelung nur für eine kleine Minderheit der Asylbewerber noch von Bedeutung ist. Mit der Verlängerungsmöglichkeit des Arbeitsverbotes und mit den fehlenden Möglichkeiten, überhaupt einen Arbeitsplatz zu finden, ist sie auch nicht mehr so relevant.

Ich möchte Sie bitten, der Mehrheit zuzustimmen; denn dieser Artikel würde gerade in einem allfälligen Referendums-kampf Anlass zu sehr vielen emotionalen Diskussionen geben.

**Fankhauser Angeline (S, BL),** Berichterstatterin: Ich bin als Kommissionspräsidentin in der merkwürdigen Lage, Ihnen eine Verfassungswidrigkeit schmackhaft machen zu müssen. Die Mehrheit der Kommission ist sich der juristischen Argumente gegen diese Regelung durchaus bewusst gewesen, hat aber ganz bewusst den politischen Argumenten den Vortritt gegeben. Sie glaubt auch, damit eine gewisse Beruhigung in der Bevölkerung bewirken zu können.

Sie wissen ja, dass die Regelung der Kinderzulagen eine kantonale Angelegenheit ist, ausser in der Landwirtschaft. Wir haben diese Bestimmung bei der letzten Revision eingefügt. Das Bundesgericht hat diese Regelung in einem kantonalen Fall für den Kanton ausser Kraft gesetzt. Ich nehme an, dass Herr Bundespräsident Koller das näher ausführen muss, damit wir es auch wissen. In einigen Kantonen wird die asylbezogene Regelung der Kinderzulagen gar nicht angewandt.

Trotzdem hat die Mehrheit der Kommission ganz klar und deutlich gesagt, dass sie diese Regelung behalten wolle. Frau Heberlein hat das soeben begründet, so dass ich Ihnen diese Kinderzulagenregelung im Namen der Mehrheit der Kommission so vorlegen muss.

Sie sehen auf der Fahne – das ist kein Geheimnis –, dass ich diese Regelung bei der damaligen Einführung persönlich bekämpft habe und zur Minderheit Vollmer gehöre.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Ich empfehle Ihnen, der Minderheit zuzustimmen und diesen neu eingefügten Artikel 79a zu streichen.

Es ist klar, dass dieser Artikel 79a verfassungswidrig ist. Das Bundesgericht hatte Gelegenheit, eine entsprechende kantonale Bestimmung unter dem Gesichtspunkt von Artikel 4 der Bundesverfassung zu überprüfen. Ich verweise auf den Bundesgerichtsentscheid 114 Ia 1. Der Leitsatz lautet dort: «Eine Bestimmung, die Asylbewerber als einzigen Arbeitnehmern den Anspruch auf Kinderzulagen für ihre im Ausland wohnenden Kinder versagt, verstösst gegen das Rechtsgleichheitsgebot.» Es ist in der Tat nicht einzusehen, warum Asylgesuchsteller, wie Saisoniers beispielsweise, nicht auch einen Anspruch auf Kinderzulagen haben sollten.

Ich bin mir natürlich bewusst, dass die Mehrheit der Kommission vor allem Angst vor Missbräuchen hat. Aber die Kantone können durchaus die nötigen Vorkehrungen zur Verhinderung von Missbräuchen treffen. Das Bundesgericht hat beispielsweise auch klar festgehalten, dass sich die Kinderzulagen für Kinder, die sich im Ausland aufhalten, nach der Kaufkraft im entsprechenden Land bemessen könnten. Das ist ohne weiteres zulässig und hat Bestand vor Artikel 4 der Bundesverfassung. Selbstverständlich muss einer, der einen entsprechenden Antrag stellt, auch nachweisen, dass er tatsächlich diese Kinder hat. Allein die Angst vor dem Missbrauch – nachdem die Kantone die Möglichkeit haben, Missbräuche zu bekämpfen – kann kein Grund sein, um diesen klar verfassungswidrigen Artikel hier aufzunehmen.

Ich bitte Sie daher, der Minderheit der Kommission zuzustimmen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	83 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	65 Stimmen

#### **Art. 79b (neu)**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Mehrheit*

Ablehnung des Antrages der Minderheit

##### *Minderheit*

(Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Steinemann)

##### *Titel*

Einkommensverwaltung

##### *Wortlaut*

Die Einkommen der Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung unterliegen der Verwaltung des Bundes. Sie gewährleistet die Sicherstellung der Rückerstattungspflicht und die Bildung weiterer Rückbehalte.

#### **Art. 79b (nouveau)**

##### *Proposition de la commission*

##### *Majorité*

Rejeter la proposition de la minorité

##### *Minorité*

(Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Steinemann)

##### *Titre*

Gestion des revenus

##### *Texte*

La gestion des revenus des requérants d'asile et des personnes à protéger non détentrices d'une autorisation de séjour relève de la Confédération. Celle-ci garantit que l'obligation de rembourser soit respectée et assure la constitution d'autres retenues.

#### **Art. 80**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Abs. 1*

##### *Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Minderheit I**

(Steinemann, Fehr Hans)

.... Fürsorge-, Verfahrens-, Ausreise-, Vollzugskosten und weitere der öffentlichen Hand verursachte Kosten zurückzuerstatten.

**Minderheit II**

(Bühlmann, Alder, Bäumlín, de Dardel, Roth)

.... Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten zurückzuerstatten.

**Abs. 2-4**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 80***Proposition de la commission***Al. 1****Majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Minorité I**

(Steinemann, Fehr Hans)

Dans la mesure où l'on peut l'exiger, les frais d'assistance, de procédure, de départ et d'exécution, ainsi que les autres frais encourus par les pouvoirs publics doivent être remboursés.

**Minorité II**

(Bühlmann, Alder, Bäumlín, de Dardel, Roth)

Dans la mesure où l'on peut l'exiger, les frais d'assistance, de départ et d'exécution doivent être remboursés.

**Al. 2-4**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 81***Antrag der Kommission***Abs. 1****Mehrheit**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Minderheit I**

(Steinemann, Fehr Hans)

.... Fürsorge-, Verfahrens-, Ausreise-, Vollzugskosten und weiteren der öffentlichen Hand verursachten Kosten ....

**Minderheit II**

(Bühlmann, Alder, Bäumlín, de Dardel, Roth)

Asylsuchende sind verpflichtet, für die Rückerstattung von Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten Sicherheit zu leisten.

**Abs. 2-5**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 81***Proposition de la commission***Al. 1****Majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Minorité I**

(Steinemann, Fehr Hans)

.... des frais d'assistance, de procédure, de départ et d'exécution, ainsi que des autres frais encourus par les pouvoirs publics.

**Minorité II**

(Bühlmann, Alder, Bäumlín, de Dardel, Roth)

Les requérants d'asile sont tenus de fournir des sûretés pour garantir le remboursement des frais d'assistance, de départ et d'exécution.

**Al. 2-5**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 81a (neu)***Antrag der Kommission***Mehrheit**

Ablehnung des Antrages der Minderheit

**Minderheit**

(Fehr Hans, Fischer-Hägglín, Steinemann)

**Titel**

Rückbehalt

**Wortlaut**

Der Bundesrat legt fest, welche weiteren Einkommensanteile von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung in günstigen finanziellen Verhältnissen einem die Sicherheitsleistungspflicht übersteigenden Rückbehalt unterliegen.

**Art. 81a (nouveau)***Proposition de la commission***Majorité**

Rejeter la proposition de la minorité

**Minorité**

(Fehr Hans, Fischer-Hägglín, Steinemann)

**Titre**

Retenue

**Texte**

Le Conseil fédéral détermine quelle part supplémentaire du revenu des requérants d'asile et des personnes à protéger non détentrices d'une autorisation de séjour et dont la situation financière est favorable sera soumise à une retenue supérieure aux sûretés qu'ils ont l'obligation de fournir.

**Art. 82***Antrag der Kommission***Mehrheit**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Minderheit**

(Fehr Hans, Fischer-Hägglín, Steinemann)

**Titel**

Auszahlung von Sicherheitsleistung und Rückbehalt

**Abs. 1**

Die Sicherheitsleistung und der Rückbehalt werden ....

**Abs. 2, 3**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Antrag Hubmann****Abs. 1**

.... wenn die sicherheitsleistungspflichtigen Personen:

- als Asylsuchende oder Flüchtlinge eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben;
- denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, eine Niederlassungsbewilligung erhalten haben oder sich seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz aufhalten;
- die Schweiz verlassen.

**Abs. 2, 3**

Streichen

**Art. 82***Proposition de la commission***Majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Minorité**

(Fehr Hans, Fischer-Hägglín, Steinemann)

**Titre**

Restitution des montants perçus au titre de sûretés et des autres retenues

**Al. 1**

Les sûretés et les autres retenues sont restituées ....

**Al. 2, 3**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Proposition Hubmann****Al. 1**

.... imputables et sur demande:

- si cette personne a, en tant que requérant ou réfugié, obtenu une autorisation de séjour;
- si cette personne a, en tant que bénéficiaire de la protection provisoire, obtenu une autorisation d'établissement ou séjourne en Suisse depuis au moins dix ans;

c. si cette personne a quitté la Suisse.

Al. 2, 3

Biffer

**Fehr Hans (V, ZH), Sprecher der Minderheit:** Die Aufnahme von Artikel 79b unter dem Titel «Einkommensverwaltung» wird von einer Minderheit beantragt.

Worum geht es? Es geht um den heutigen Zustand mit 10 Prozent Flüchtlingen, die anerkannt werden können, aber 90 Prozent illegalen Einwanderern, die primär aus wirtschaftlichen Gründen um Asyl nachsuchen. Hier geht es darum, mit brauchbaren Mitteln die Spreu vom Weizen zu trennen. Es hat in diesem Bereich bisher keine Lösung wirklich befriedigt. Alle sind sich aber einig, dass man den echten Flüchtlingen helfen und Schutz gewähren will, dass man aber das Problem mit Leuten, die unser Asylrecht missbrauchen, mit illegalen Einwanderern, die aus wirtschaftlichen Gründen kommen, nicht im Griff hat.

Es gibt unseres Erachtens nur eine einzige Möglichkeit, nämlich die Schweiz für illegale Einwanderer finanziell unattraktiv zu machen. Ich garantiere Ihnen: Jene gut 10 Prozent, die wirklich an Leib und Leben bedroht sind, werden in unserem Land trotzdem Asyl begehren, weil sie eben froh sind, wenn sie einen sicheren Ort und ein Dach über dem Kopf haben. Wir können mit dieser Bestimmung erreichen, dass Leute abgehalten werden, in die Schweiz zu kommen, illegal einzuwandern, Geld zu verdienen und das Geld nach Hause zu schicken. Dieser wirtschaftliche, sehr begriffliche Vorwand darf im Rahmen eines vertretbaren Asylrechtes nicht spielen. Das ist nicht statthaft; damit wird der Rechtsstaat unterlaufen.

Darum bitte ich Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen, wonach die Einkommen von Asylsuchenden, also jener gut 40 000; die arbeiten können und eine Aufenthaltsbewilligung haben, vom Staat verwaltet werden. Wenn hier «Verwaltung des Bundes» steht und auch Leute aus bürgerlichen Kreisen sagen, das blähe die Verwaltung auf, das brauche Hunderte von zusätzlichen Bundesbeamten, dann ist das schlicht und einfach Unsinn. Diese Verwaltung muss natürlich nicht auf Stufe Bund geschehen, sondern der Bund soll und kann wie in anderen Bereichen diese Pflicht delegieren. Er kann sie sinnvollerweise an die Kantone delegieren; man kann sie zum Teil sogar auf Stufe Gemeinde delegieren.

Ich kenne Gemeinden, die es z. B. so machen, dass sie kein Geld mehr ausbezahlen, sondern zu einem Gutscheinsystem übergegangen sind. Der Asylbewerber kann in bestimmten, klar bezeichneten Geschäften jene Dinge kaufen, die er zum Leben, zur Sicherung seiner Existenz, braucht.

Das ist, kurz gesagt, die Begründung, warum ich Sie bitte, dem Minderheitsantrag bezüglich Einkommensverwaltung zuzustimmen. Sie schaffen damit eine klare Bestimmung, welche die Spreu vom Weizen trennen wird.

**Steinemann Walter (F, SG), Sprecher der Minderheit:** Ich spreche zu den Artikeln 80 und 81. Es handelt sich um praktisch identische Texte.

Die Präzisierung der Rückerstattungspflicht und der Sicherheitsleistungspflicht ist der Minderheit I ein Anliegen – allerdings nicht im Sinne einer Aufzählung einzelner Positionen. Es heisst nämlich in Artikel 80 Absatz 1 des bundesrätlichen Entwurfes: «Soweit zumutbar, sind Fürsorge-, Verfahrens-, Ausreise- und Vollzugskosten zurückzuerstatten.» Das lässt alles weitere offen. Darum möchten wir den Zusatz, wie Sie es auf der Fahne sehen, «und weitere der öffentlichen Hand» – sprich: dem Steuerzahler – «verursachte Kosten», anfügen. Dann ist es klar. Rückerstattungspflicht und Sicherstellung sollen in allen Fällen gewährleistet sein. Diese Auffassung teilen übrigens auch verschiedene Vernehmlasser. Unter anderem haben die Rekurskommission und die kantonalen Finanzdirektoren, aber auch die FDP darauf verwiesen, dass es bei diesen Artikeln um die vollständige Deckung der Kosten gehe.

Ich bitte Sie, diese Klarstellung gutzuheissen und der Minderheit I zuzustimmen.

**Bühlmann Cécile (G, LU), Sprecherin der Minderheit:** Ich spreche zum Artikel 80, zur Rückerstattungspflicht, und anschliessend zum Artikel 81, zur Sicherheitsleistungspflicht. Eine Vorbemerkung: Bei der Spreu, die man vom Weizen trennen soll – dieses Bild wurde von Herrn Fehr zweimal gebraucht –, handelt es sich immerhin um Menschen.

Der Artikel 80 regelt die Rückerstattungspflicht von Asylsuchenden. Dabei werden im bundesrätlichen Entwurf die Kosten für Fürsorge-, Verfahrens-, Ausreise- und Vollzugskosten als rückerstattungspflichtig aufgeführt. Der Katalog der Pflichten wurde damit gegenüber dem geltenden Recht um Verfahrens- und Ausreisekosten erweitert. Denn bisher waren lediglich Fürsorge- und Vollzugskosten rückerstattungspflichtig.

Die Minderheit II beantragt Ihnen, dass es wie nach geltendem Recht so bleiben soll, dass die Verfahrenskosten nicht auch noch rückerstattungspflichtig werden. Denn auf das Verfahren haben Asylsuchende sowieso keinen Einfluss. Ob es schnell oder langsam geht, hängt viel mehr von der Mitwirkung des Herkunftsstaates als vom Willen des Asylsuchenden ab. Was die Rückerstattung von Verfahrenskosten im übrigen anbelangt, soll sie sich nach dem allgemeinen Verwaltungsrecht richten. Eine solche Bestimmung in diesem Gesetz braucht es also nicht dafür.

Mit der Sicherheitsleistungspflicht in Artikel 81 befasst sich der zweite Antrag der Minderheit II: Asylsuchende sind ja bekanntlich verpflichtet, Sicherheitsleistungen zu bezahlen, sobald sie erwerbstätig sind. Daraus sollen die von ihnen verursachten Kosten für Fürsorge, Verfahren, Ausreise und Vollzug bezahlt werden. Nun will der Bundesrat auch die Schutzbedürftigen diesem Regime unterstellen. Dagegen wehren wir uns mit unserem Minderheitsantrag. Ich finde es beschämend: Da holt die Schweiz Leute aus Gewaltverhältnissen unter ihren Schutz. Kaum verdienen sie ein paar Franken, sollen ihnen noch 10 Prozent zugunsten der Sicherheitsleistung für die von ihnen verursachten Kosten vom Lohn abgezogen werden. Bei den Asylbewerbern hat man ja bei der Einführung der Sicherheitsleistungspflicht auch damit argumentiert, man wolle die Schweiz als Asylland damit unattraktiver machen. Gegenüber Schutzbedürftigen ist dieses Argument noch zynischer, werden sie ja in der Regel aus Gewaltverhältnissen zum Zwecke des vorübergehenden Schutzes in die Schweiz geholt. Da ist es nicht einzusehen, weshalb sie mit einer solchen Massnahme noch geplagt werden sollen.

Ich bitte Sie, diesem Ansinnen des Bundesrates nicht zuzustimmen und die beiden Anträge der Minderheit II zu unterstützen.

**Fehr Hans (V, ZH), Sprecher der Minderheit:** Es tut mir leid, dass ich Ihre Aufmerksamkeit schon wieder beanspruchen muss. Aber mein Ziel – hoffentlich auch das Ihre – ist es, ein besseres Asylrecht zu schaffen, das den Flüchtling schützt und nicht den illegalen Einwanderer, nicht den Missbrauch.

Was will unsere Minderheit mit Artikel 81a? Frau Bühlmann, es ist in keiner Weise zynisch, wenn man, wie das heute geschieht, eine Sicherheitsleistung von 10 Prozent verlangt – dies für die Gründe, die in Artikel 81 Absatz 1 der bundesrätlichen Fassung aufgelistet sind: also Rückerstattung von Fürsorge-, Verfahrens-, Ausreise- und Vollzugskosten. Der Bundesrat hat diese Sicherheitsleistung ursprünglich auf 7 Prozent und heute auf 10 Prozent festgelegt.

Unsere Minderheit ist der Meinung, dass man von arbeitsberechtigten Asylsuchenden und Schutzbedürftigen, sofern sie in günstigen finanziellen Verhältnissen sind, zusätzlich weitere Einkommensanteile für diese Sicherheitsleistung zurückbehalten solle. Es gibt keinen sinnvollen Grund, warum das gerade 10 Prozent sein sollen. Wenn Sie diesen Anteil unter Rücksichtnahme auf den Einzelfall – wie das unser Minderheitsantrag verlangt – zum Beispiel auf 20 Prozent, in gewissen Fällen auch mehr, erhöhen, dann hat das selbstverständlich wiederum eine Attraktivitätshemmende Wirkung, d. h., dass man in der Schweiz nicht um Asyl nachsucht, wenn man kein echter Flüchtling ist. Echte Flüchtlinge

werden sich durch diese erhöhte Sicherheitsleistung nicht davon abhalten lassen, bei uns um Asyl nachzusuchen. In diesem Sinne bitte ich Sie, den Bundesrat zu ermächtigen, über diese 10 Prozent hinaus zusätzliche Einkommensanteile festzulegen und damit die Abhaltewirkung zu verstärken.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Ich beantrage Ihnen, Artikel 82 betreffend die Auszahlung der Sicherheitsleistung zu ändern, indem wir die Absätze 2 und 3 streichen und die Reihenfolge der Aufzählung umstellen.

Wenn ich Ihnen diesen Antrag heute stelle, so deshalb, weil wir anlässlich der Diskussion in der Kommission nicht realisierten, worum es hier geht. Die Vertreter der Verwaltung haben uns im Glauben gelassen, es handle sich hier um die blosser Überführung einer geltenden Bestimmung ins ordentliche Recht. Aufgrund der Diskussionen während der letzten Monate über die Holocaust-Gelder erscheint aber diese Bestimmung in einem völlig neuen Licht.

Worum geht es? Wie wir eben besprochen haben, sind Asylsuchende und Schutzbedürftige verpflichtet, für die Rückerstattung von Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten Sicherheit zu leisten. Ist das Verfahren abgeschlossen, werden die anfallenden Kosten berechnet, und ein allfälliger Überschuss wird den Berechtigten zurückerstattet. Bei Asylsuchenden, die eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben oder denen vorübergehender Schutz gewährt wird, ergeben sich hier wohl kaum Probleme.

Anders aber bei Asylsuchenden, deren Gesuch abgewiesen wurde. Gemäss Artikel 40 Absatz 2 der Asylverordnung 2 erhalten sie eine provisorische Schlussabrechnung. Um ihr Geld zu erhalten, müssen sie aber eine Zahlstelle und eine Korrespondenzadresse angeben, und zwar in einem Drittstaat, sobald sie dort eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, oder in ihrem Herkunftsland, wenn sie dorthin zurückgekehrt sind.

Was aber geschieht mit abgewiesenen Männern und Frauen, welche ihre Verfolgung nicht nachweisen konnten und es sich aus politischen Gründen nicht leisten können, ihren Aufenthaltsort bekanntzugeben? Sie können ihren Anspruch nicht geltend machen, auch nicht mittels einer bevollmächtigten Vertrauensperson. Nach fünf Jahren aber haben sie ihren Rechtsanspruch verwirkt, d. h., sie können ihr Geld nicht mehr zurückverlangen. Was geschieht mit dem Geld, das diese Leute als Asylbewerber für ihre Arbeit im Gastgewerbe oder auf einem Bauernhof verdient haben? Es fällt an den Bund!

Ich bin überzeugt, dass weder der Bundesrat noch Sie es verantworten können, von neuem Situationen zu schaffen, wo Inhaberinnen und Inhaber von Vermögen in der Schweiz nicht bekannt sind, deren Aufenthaltsort – wegen von uns geschaffenen gesetzlichen Bestimmungen – unbekannt bleibt und deren Vermögen nach fünf Jahren an die Bundeskasse fallen.

Mit einer solchen Gesetzesbestimmung würden wir die Problematik in bezug auf den sonst schon schwerverständlichen Umgang der Schweiz mit nachrichtlosen Vermögen weiter verschärfen.

Auch aus diesem Grunde bitte ich Sie, meinem Antrag zuzustimmen. Verhindern wir neue Schatten über der Schweiz!

**Roth Maria (S, GE):** En prenant connaissance des propositions de minorité Fehr Hans et des propositions de la minorité I (Steinemann) concernant l'obligation de rembourser les frais et de déposer des sûretés, je me suis dit que nous ne devons pas vivre dans le même pays et ne pas connaître les mêmes personnes.

En effet, j'ai des amis réfugiés qui ont fui leur pays, qui ont laissé leur terre et tout ce qui leur était cher, pour stopper les violences dont ils ont été victimes. Ce sont des gens comme vous et moi, qui ont appris un métier, qui ont une famille, et qui n'avaient pas d'autre solution que de partir de chez eux; des infirmières, des enseignants, des ingénieurs, des travailleurs et des travailleuses, parfois avec des formations supérieures. Aujourd'hui, ces personnes font le ménage chez de riches Suisses, parfois pour 10 francs l'heure.

Comment vivriez-vous les circonstances si vous deviez quitter votre maison et laisser derrière vous tout ce qui vous est cher pour aller dans un pays étranger, dans l'inconnu souvent hostile? Vous parlez souvent d'abus du droit d'asile: il y en a peut-être quelques-uns qui ne remplissent pas tous les critères définis par cette loi, mais ceux-là restent une minorité. Or, légiférer de manière stricte et sévère pour la seule raison qu'il y a quelques abus n'a pas de sens et pénalise la majorité des personnes qui se comportent correctement.

Si l'on veut être extrêmement rigoureux, Messieurs Fehr et Steinemann, autant l'être avec tout le monde, donc aussi, par exemple, avec les fraudeurs fiscaux, avec les blanchisseurs d'argent sale et autres filous en col blanc. Messieurs, je ne vous ai jamais entendus réclamer des lois sévères pour ces personnes-là. Vous avez deux poids, deux mesures. C'est vrai, les requérants et requérantes d'asile et les réfugiés n'ont pas de lobby puissant dans ce Parlement, et ce n'est pas avec eux qu'on peut gagner beaucoup d'argent.

Venons-en au détail. La minorité Fehr Hans demande que la gestion des revenus des requérants d'asile soit assurée par la Confédération, éventuellement par les cantons ou les communes. Cette demande n'est pas très originale. Elle se trouvait déjà dans l'initiative populaire de l'UDC contre l'immigration clandestine, initiative dont le peuple n'a pas voulu, en décembre dernier.

Il faut rejeter massivement une proposition qui nous rappelle les temps anciens de l'esclavage et du travail forcé. Elle exprime un mépris, indigne de la part de parlementaires, de la personnalité humaine. Aujourd'hui déjà, les requérants n'ont pas le droit de travailler pendant les trois premiers mois, 10 pour cent de leurs revenus sont retenus à titre de sûretés pour le remboursement de tous les frais qu'ils occasionnent. Très peu de requérants d'asile ont la possibilité de travailler, car 80 pour cent des demandes sont traitées dans les six premiers mois après leur arrivée.

Il ne faut pas se tromper d'ennemis: ce ne sont pas les étrangers ou les étrangères qui sont responsables du chômage en Suisse, mais bien plus certains employeurs sans scrupules qui ont perdu toute notion de responsabilité sociale et ne courent que derrière les gains rapides et les augmentations des cotes boursières.

Par ailleurs, la gestion des revenus par la Confédération, les cantons ou les communes signifierait augmentation de bureaucratie et de coûts administratifs pour les caisses fédérale, cantonales ou communales.

C'est un non-sens en période de crise budgétaire.

A l'article 80, la minorité I (Steinemann) propose que tous les frais encourus par les pouvoirs publics en faveur des requérants d'asile doivent être remboursés. Aujourd'hui déjà, les requérants remboursent les frais d'assistance, de départ et d'exécution de renvoi, et le Conseil fédéral propose même d'y ajouter les frais de procédure. En respectant vos exigences, cela signifierait que même les frais d'école des enfants réfugiés devraient être remboursés. Un tel article de mesquinerie n'a pas de place dans une loi d'un pays qui, par tradition, est une terre d'accueil. Aujourd'hui, la Suisse est accusée de ne s'intéresser qu'aux côtés matériels de sa politique de relations extérieures. Elle ne peut tout simplement pas se permettre d'ajouter à cette renommée un article de loi qui prête flanc à ces critiques.

En dernier lieu, je vous prie de bien vouloir accepter, à l'article 82, la proposition Hubmann qui veut éviter que nos enfants soient confrontés aux mêmes accusations que la Suisse d'aujourd'hui. Les fonds en déshérence devraient nous faire réfléchir. Demander aux personnes renvoyées chez elles ou se trouvant dans un pays tiers d'indiquer leur adresse pour pouvoir récupérer l'argent qu'elles ont déposé à titre de sûreté, qui dépasse le montant de leurs frais et que la Suisse leur doit, signifie pour beaucoup qu'elles doivent renoncer à cette demande. En effet, pour des personnes persécutées politiquement et dont la demande d'asile a été refusée, il n'est souvent pas possible d'indiquer leur lieu de séjour pour des raisons de sécurité personnelle. Comme ces personnes n'auront plus aucun moyen de faire valoir leurs droits, l'argent dû à ces personnes restera dans la caisse fédérale.

Nous ne pouvons nous permettre de créer de nouveaux fonds en déshérence, car nous n'aurons même plus l'excuse d'aujourd'hui, qui s'explique par ces mots: nous ne savons pas. Aujourd'hui, nous savons et nous devons tirer les leçons de l'histoire.

C'est la raison pour laquelle je vous prie d'accepter la proposition Hubmann, et ceci au nom du groupe socialiste.

**Engler Rolf (C, AI):** Namens der CVP-Fraktion schlage ich Ihnen vor, der Mehrheit der Kommission zu folgen.

Erlauben Sie mir, ergänzend einige Bemerkungen zum Minderheitsantrag Fehr Hans zu Artikel 79b zu machen: Dieser Antrag entstammt – wie bereits erwähnt – der Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung», die von Volk und Ständen abgelehnt wurde.

Die Regelung gemäss Minderheitsantrag widerspricht in verschiedenen Punkten den sonst hochgehaltenen Prinzipien der SVP; ich erlaube mir, darauf hinzuweisen:

Einmal ist die SVP sonst nicht für mehr Staat und für mehr Zwangsverwaltung von Einkommen und Vermögen, sondern doch für mehr Freiheit und für weniger Beamte. Im Minderheitsantrag Fehr Hans ist es gerade umgekehrt: Ich bedaure sehr, dass man mehr Stellen schaffen möchte. Herr Fehr hat dies zu mildern versucht, indem er gesagt hat, man könne die Lohnverwaltung dann künftig den Kantonen übertragen. Aber auch die Kantone hätten Beamte einzusetzen, die die Lohnverwaltung vornehmen und das Existenzminimum abschätzen müssten. Das führt zu mehr Beamten, zu mehr Staat, zu weniger Freiheit; das müssen wir doch sehen und entsprechend auch ablehnen.

Hinzu kommt, dass die heutige Regelung, 10 Prozent vom Lohn abzuziehen und zurückzubehalten, eigentlich sehr gut spielt und sehr gut klappt. Auch eine neue Regelung, die individueller und daher viel aufwendiger wäre, würde eigentlich nicht zu einem erheblich grösseren Abzug führen, weil doch viele dieser arbeitenden Personen nicht weit über dem Existenzminimum leben, so dass eigentlich kaum mehr als 10 Prozent abgezogen werden können.

Der Antrag verstösst auch noch gegen Artikel 4 des Verfassungsentwurfes 95, der eben verlangt, dass staatliches Handeln verhältnismässig sein muss. Die Ergiebigkeit ist nicht gegeben. Auch der Prozentsatz des Abzuges, der erhöht würde, steht also in keinem vernünftigen Verhältnis zum administrativen Aufwand, der verlangt wird.

Es kommt als letztes hinzu: dass sich auch die SVP-Fraktion heute dafür entschieden hat, dass die Fürsorge auf die Kantone übergehen soll. Hier wird aber im Minderheitsantrag erneut gefordert, der Vollzug solle eigentlich beim Bund bleiben, die Zwangsverwaltung solle durch den Bund vorgenommen werden. Das ist ein Widerspruch in sich, auch wenn man das jetzt mildert und sagt, man könne die Zwangsverwaltung dann wiederum auf die Kantone übertragen. Es macht auch vom System her keinen Sinn.

Ich möchte deshalb Herrn Fehr einladen, den demokratischen Willen des Volkes und die Prinzipien der eigenen Partei zu respektieren und den Minderheitsantrag zurückzuziehen.

**Präsidentin:** Die liberale Fraktion und die LdU/EVP-Fraktion teilen mit, dass sie für die Mehrheit stimmen werden.

**Fankhauser Angeline (S, BL), Berichterstatterin:** Vielleicht sollte man die Sitzungen zwischen 22 und 23 Uhr abends durchführen; Sie waren eindeutig präziser, und der Saal war voll. Ich bedaure, dass diese wichtige Diskussion in einem fast leeren Saal stattfindet; trotzdem möchte ich Sie bitten, der Mehrheit der Kommission zu folgen. Wir haben uns an die bisherige Praxis angelehnt. Es war nicht die Absicht, mit dieser Revision die bisherige Praxis in diesem Bereich noch einmal zu verschärfen.

Frau Hubmann hat es Ihnen dargestellt: Wir haben bei Artikel 82 die Überführung der Verordnungsbestimmungen ins Gesetz etwas verschlafen. Es war vielleicht auch ein Zeichen der Ermüdung, wie heute eventuell auch.

Herr Fehr hat bei dieser Revision zum letzten Mal die Gelegenheit wahrgenommen, die Anliegen der SVP-Initiative

noch einmal aufzunehmen. Er hat deutlich dargestellt, was er will, nämlich dass die Schutzsuchenden «unten durch» müssen. Er will ihnen das wegnehmen, was sie für geleistete Arbeit erhalten; er will den Lohn zwangsverwalten und will ihnen, falls sie etwas mehr haben als das blosse Existenzminimum, auch das noch wegnehmen. Dabei verkennt er zwei Tatsachen:

1. Die Asylsuchenden können bei uns nur in bestimmten Berufen arbeiten und sind in der Lohnskala zuunterst. Es sind nicht Leute, die viel verdienen. Diese Leute wollen und müssen irgendwann wieder heimgehen, und dafür müssen sie auch etwas vorbereiten können. Wenn Sie ihnen alles wegnehmen, haben diese Leute keinen Freiraum und keine Initiative mehr und verlieren die Selbständigkeit.

2. Ich befürchte, Herr Fehr, dass Sie etwas fördern, und zwar die soziale Apartheid und die Schaffung von neuen Slums in der Schweiz. Das sollte man auf jeden Fall bekämpfen. Sie haben auch von Herrn Engler gehört, dass Ihre Minderheit offensichtlich auch bei anderen Parteien gar keine Chancen hat.

Damit habe ich auch zur Minderheit Fehr Hans bei Artikel 81a gesprochen. Die Mehrheit wollte eben die bisherigen Praxis, die sich grosso modo eingespielt hat, nicht ändern und keine zusätzliche Verschärfungen einführen.

Ich hoffe, Herr Bundespräsident Koller, dass wir zum Antrag Hubmann noch etwas einbringen können. Ich persönlich bin nämlich der Meinung, dass wir anstatt dieser fünf Jahre tatsächlich etwas Neues implementieren könnten, damit wir später nicht wieder von herrenlosen Guthaben – das sind keine Vermögen – sprechen müssen. Das müssen wir auf jeden Fall vermeiden.

Ich bitte Sie also, mit Ausnahme von Artikel 82 Absatz 1 der Mehrheit zuzustimmen.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Zunächst zum Minderheitsantrag Fehr Hans zu Artikel 79b. Er nimmt hier ein Anliegen auf, das auch Bestandteil der Asyl-Initiative der SVP war und über das wir seinerzeit schon diskutiert haben. Wir stellten damals schon fest, dass eine totale Einkommensverwaltung kein rationelles Verfahren ist. Das würde ja nur eine entsprechende zusätzliche Behördenorganisation bedingen, die wieder im Einzelfall das bewilligen würde, was der einzelne Asylbewerber tatsächlich braucht. Das kann keine zweckmässige Lösung sein.

Zu Artikel 80, Rückerstattungspflicht: Die Minderheit I (Steinemann) möchte neben den Fürsorge-, Verfahrens-, Ausreise- und Vollzugskosten auch noch «weitere der öffentlichen Hand verursachte Kosten» in diese Rückerstattungspflicht aufnehmen. Dabei bleibt aber der Begriff sehr vage. Auf keinen Fall kann es ja darum gehen, auch Gemeinkosten zu verrechnen. Wegen dieser Vagheit möchte ich Sie bitten, auch diesen Antrag abzulehnen.

Zum Antrag der Minderheit II (Bühlmann): Seit der Verabschiedung des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Sanierungsmassnahmen 1993 müssen für die Beschwerdeverfahren Kostenvorschüsse geleistet werden. Wer nicht in der Lage ist, die Kostenvorschüsse zu leisten, kann bekanntlich um unentgeltliche Rechtspflege nachsuchen. Soweit aber ein solcher Kostenvorschuss zumutbar ist, sollten wir hier eigentlich keine Ausnahme machen, sondern Asylsuchende genau gleich behandeln wie andere Ausländer und wie Schweizer. Ich möchte Sie bitten, auch diesen Antrag abzulehnen.

Zu Artikel 81, Sicherheitsleistungspflicht: Auch hierzu gelten meine vorherigen Bemerkungen zu den Anträgen der Minderheiten I und II. Es besteht hier einzig noch das Problem der Schutzbedürftigen. Gemäss Antrag der Minderheit II zu Artikel 81 sollten die Schutzbedürftigen nicht der Sicherheitsleistungspflicht unterliegen. Wir sind der Meinung, dass auch hier eine Gleichstellung mit den Asylsuchenden gerechtfertigt ist. Die generelle Befreiung der Schutzbedürftigen von der Sicherheitsleistungspflicht würde eine Besserstellung gegenüber denjenigen Flüchtlingen bedeuten, welche in der Zeit, in der sie noch Asylsuchende waren, zur Sicherheitsleistung verpflichtet waren.

Deshalb empfehle ich Ihnen auch diesen Antrag der Minderheit II zur Ablehnung.

Zum Rückbehalt: Die Minderheit Fehr Hans möchte weitere Einkommensanteile in den Rückbehalt aufnehmen (Art. 81a). Ich weise Sie vor allem darauf hin, dass wir in Artikel 81 Absatz 4 gemäss bundesrätlichem Entwurf eine wichtige Ergänzung haben, wonach «Asylsuchende und Schutzbedürftige .... ihre Vermögenswerte, die nicht aus ihrem Erwerbseinkommen stammen, offenlegen» müssen. Damit haben wir diese Lücke, die wir vorher in unserem Recht hatten, geschlossen. Die Rückbehaltspflicht von 10 Prozent des AHV-pflichtigen Lohnes ist offensichtlich angemessen. Sie wissen: Früher waren es nur 7 Prozent. Im Rahmen der Sparmassnahmen haben wir das aufgrund sorgfältiger Analysen der Löhne dieser Asylbewerber auf 10 Prozent erhöht. Bei den tiefen Löhnen, die Asylbewerber normalerweise haben, bleibt ihnen, wenn man ihnen 10 Prozent abzieht, etwa noch das, was sie für den notwendigen Lebensunterhalt benötigen. Ich möchte Sie daher bitten, auch diesen Antrag abzulehnen.

Schliesslich noch zum Antrag Hubmann, zu Artikel 82: Es ist da zum Teil der Eindruck erweckt worden, als ob sich der Staat bereichern möchte; davon kann keine Rede sein. Jeder, der die Schweiz endgültig verlässt oder eine Aufenthaltsbewilligung erhält, kann die Auszahlung des Sicherheitskontos verlangen. Aber wir dürfen andererseits nicht eine Formulierung einführen, die vor Verlassen oder bei nur vorübergehendem Verlassen der Schweiz einen Anspruch entstehen lässt. Vor einer endgültigen Ausreise des Ausländers aus der Schweiz sind nämlich die gesamten Ausreise-, Fürsorge-, Verfahrens- und Vollzugskosten, die dem Bund entstanden sind, noch gar nicht umfassend bekannt. Deshalb möchten wir Ihnen empfehlen, an der bisherigen Praxis festzuhalten, die dem Bundesrat die Möglichkeit gibt, die Modalitäten der Anmeldung und der Auszahlung auf Verordnungsstufe zu regeln.

Ich bin durchaus bereit, die Frage der Frist, wie das Frau Fankhauser angeregt hat, zuhanden der Beratung im Ständerat noch einmal zu überprüfen. Wir haben ja auch im Rahmen der nachrichtenlosen Vermögen bei den Banken einen Auftrag, hier eine allgemeingültige Frist für Konten festzuschreiben, die, wenn sich ein Kontoinhaber über eine gewisse Anzahl Jahre nicht gemeldet hat, dann allenfalls auch an den Staat fallen würden. Das können wir in diesem Zusammenhang für die Beratung im Zweitrat ohne weiteres noch tun.

Vor allem aber weil nicht ganz klar festgehalten ist, zu welchem Zeitpunkt der Anspruch entstehen soll – nämlich wenn ein Ausländer die Schweiz endgültig verlassen hat –, muss ich Ihnen beantragen, den Antrag Hubmann abzulehnen.

**Fehr Hans (V, ZH), Sprecher der Minderheit:** Ich bin leider vorhin vergessen worden. Ich pflege sonst nicht nach dem Herrn Bundespräsidenten zu sprechen. Das hat aber den Vorteil, dass ich vor selten viel Leuten sprechen darf.

Frau Fankhauser muss ich noch in aller Klarheit erwidern, dass es mir nicht darum geht, das Existenzminimum von armen Leuten und Verfolgten zu kappen. Ich möchte aber folgendes festhalten:

1. Wenn man 10 Prozent Sicherheitsleistung auf ein Konto einzahlen kann, dann kann man auch 20 oder 30 Prozent einzahlen, ohne dass man einen einzigen zusätzlichen Beamten, auf welcher Stufe auch immer, braucht.

2. Wenn Sie die Einkommensverwaltung auf die Stufe Gemeinde delegieren, brauchen Sie keinen einzigen zusätzlichen Beamten.

3. Noch eine Korrektur zu einer Aussage von Frau Fankhauser: Den Leuten, deren Einkommen man zum Teil zurückbehält, stiehlt man kein Geld, sondern bei ihrer Ausreise oder ihrer Anerkennung als Flüchtling wird das Geld selbstverständlich ausbezahlt. Das ganze System bringt eine enorme Abhaltewirkung für illegale Einwanderer und schützt Flüchtlinge.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Herr Bundespräsident, ich bin sehr froh über Ihre Erklärung und ziehe meinen Antrag zurück, da-

mit der Ständerat die Möglichkeit hat, eine vermittelnde Lösung zu finden, indem er die Frist verlängert. Ich bitte Sie, Herr Bundespräsident, dafür zu sorgen, dass der Ständerat dabei grosszügig ist.

#### Art. 79b

**Abstimmung – Vote**  
Für den Antrag der Mehrheit 115 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 39 Stimmen

#### Art. 80 Abs. 1 – Art. 80 al. 1

#### Abstimmung – Vote

**Eventuell – A titre préliminaire**  
Für den Antrag der Mehrheit 109 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit I 47 Stimmen

**Definitiv – Définitivement**  
Für den Antrag der Mehrheit 102 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit II 53 Stimmen

#### Art. 80 Abs. 2–4 – Art. 80 al. 2–4 Angenommen – Adopté

#### Art. 81 Abs. 1 – Art. 81 al. 1

#### Abstimmung – Vote

**Eventuell – A titre préliminaire**  
Für den Antrag der Minderheit I 74 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit II 69 Stimmen

**Definitiv – Définitivement**  
Für den Antrag der Mehrheit 109 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit I 49 Stimmen

#### Art. 81 Abs. 2–5 – Art. 81 al. 2–5 Angenommen – Adopté

#### Art. 81a, 82

**Präsidentin:** Frau Hubmann hat ihren Antrag zurückgezogen.

**Abstimmung – Vote**  
Für den Antrag der Mehrheit 110 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 45 Stimmen

**Präsidentin:** Ich möchte an dieser Stelle zwei Mitgliedern unseres Rates zum Geburtstag gratulieren. Es sind Herr Ernst Mühleman und Herr Philippe Pidoux. *(Beifall)*

#### Art. 83

#### Antrag der Kommission

#### Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### Abs. 2

#### Mehrheit

Der Bund zahlt den Kantonen für Schutzbedürftige, die nach Artikel 70 Absatz 2 einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben, die gesamte Pauschale für die Fürsorge-, Betreuungs- und Verwaltungskosten bis zum Tag, an dem ....

#### Minderheit

(Fischer-Hägglingen, Dettling, Fehr Hans, Fritschi, Heberlein, Steinemann)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### Abs. 3

#### Mehrheit

Sofern der Bund die Gewährleistung der Fürsorge nach Artikel 76 Absatz 3 Dritten überträgt, vergütet er diesen die Fürsorge-, Betreuungs- und Verwaltungskosten pauschal.

**Minderheit**

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingsen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 4, 5**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 83****Proposition de la commission****Al. 1**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 2****Majorité**

Pour les personnes à protéger qui ont droit à une autorisation de séjour en vertu de l'article 70 alinéa 2, la Confédération verse aux cantons, la totalité du forfait pour les frais d'assistance, d'encadrement et d'administration, et ce, jusqu'au jour ...

**Minorité**

(Fischer-Hägglingsen, Dettling, Fehr Hans, Fritschi, Heberlein, Steinemann)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 3****Majorité**

Dans la mesure où la Confédération délègue à des tiers l'octroi des prestations d'assistance conformément à l'article 76 alinéa 3, elle leur verse un forfait pour les frais d'assistance, d'encadrement et d'administration.

**Minorité**

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingsen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 4, 5**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Fischer-Hägglingsen Theo (V, AG), Sprecher der Minderheit:** Hier geht es um die Frage, wer die Fürsorgeleistungen von Schutzbedürftigen übernehmen soll. Generell trägt gemäss Bundesverfassung der Wohnsitzkanton die Unterstützungskosten für Schweizer und Ausländer. Dieses Prinzip wird im Asylbereich durchbrochen, da der Bund für die Asylpolitik zuständig ist und letztlich auch bestimmt, wie viele Asylanten und Schutzbedürftige ein Kanton aufzunehmen hat. Der Bund erstattet die Fürsorgekosten zurück, und zwar seit einiger Zeit in Form einer Pauschale. Bei den anerkannten Flüchtlingen tragen die Kantone aufgrund der allgemeinen Fürsorgezuständigkeit die Kosten.

Es stellt sich nun die Frage, wie die Regelung für den neuen Status der Schutzbedürftigen lauten soll. Der Bundesrat schlägt eine Kompromissregelung vor, wonach der Bund in der Zeit, in der kein Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung besteht, die Kosten voll übernimmt. Ab diesem Zeitpunkt bis zum Zeitpunkt der Wegweisung bzw. bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung übernimmt der Bund die Hälfte der Kosten; die andere Hälfte übernehmen die Kantone. Das heisst also, dass der Bund die Kosten in den ersten fünf Jahren voll und in den nächsten fünf Jahren zur Hälfte trägt.

Dieser Kompromiss ist logisch, denn es muss angenommen werden, dass ein Teil der Schutzbedürftigen als Flüchtlinge anerkannt worden wäre, wenn sie als Asylsuchende in unser Land gekommen wären. Dadurch hätte der Kanton für die Fürsorgeleistungen voll aufkommen müssen. Eine teilweise Kostenübernahme ist darum angebracht, insbesondere wenn man bedenkt, dass die Kantone bei anderen Personen voll fürsorgeleistungspflichtig sind. Es ist auch nicht zu vergessen, dass die Schutzbedürftigen Steuern zahlen, wobei der Grossteil dieser Steuern an Kanton und Gemeinde geht. Eine Kostenteilung ist aber auch gerechtfertigt, wenn man an die Finanzen des Bundes denkt. Der Asylbereich kostet uns

bald eine Milliarde Franken. Darum ist auch hier eine Beteiligung der Kantone angebracht, wobei das an und für sich ein kleiner Posten ist.

Ich beantrage Ihnen deshalb einmal mehr, dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

**Grobet Christian (S, GE):** J'interviens ici pour défendre la proposition de la majorité de la commission.

J'aimerais tout d'abord rappeler que la loi que nous discutons est une loi fédérale qui règle des tâches qui sont de la compétence de la Confédération. Ces dernières années, le Conseil fédéral a passé son temps à se décharger sur les cantons d'un certain nombre de tâches de la Confédération, et les charges cantonales se sont considérablement accrues, en raison précisément de ce report de charges sur les cantons. Aujourd'hui, la plupart des cantons suisses éprouvent de grandes difficultés à équilibrer les charges avec leurs recettes fiscales. Et voilà que, dans un domaine typiquement de la Confédération, on voudrait que les cantons prennent à charge la moitié des frais d'assistance des requérants d'asile!

A vrai dire, le projet du Conseil fédéral – que la minorité Fischer-Hägglingsen souhaite reprendre –, vise à mettre à la charge des cantons la moitié du forfait de la Confédération. J'aimerais dire à ce sujet que le forfait de la Confédération ne couvre absolument pas, Monsieur le Président de la Confédération, les véritables charges qui sont assumées par les cantons pour les requérants d'asile. Ces charges sont beaucoup plus lourdes financièrement que les simples forfaits versés par la Confédération. Plusieurs cantons se sont plaints du fait que la Confédération ne veut pas assumer les tâches qui sont les siennes. La proposition de la majorité de la commission est non seulement logique, mais elle s'inscrit dans une volonté d'éviter que l'on reporte encore davantage de charges sur les cantons, et plus particulièrement dans un domaine où ils doivent déjà consacrer des efforts très importants.

C'est la raison pour laquelle je vous invite à voter la proposition de la majorité de la commission et à rejeter la proposition de la minorité Fischer-Hägglingsen.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** Les réfugiés reçoivent un permis d'établissement après cinq ans, les personnes à protéger après dix ans. Il s'agit donc de déterminer pour cette catégorie de requérants, mais aussi pour les autres requérants d'asile, à qui incombent les prestations d'assistance de la cinquième à la dixième année. Le Conseil fédéral a essayé de faire endosser la totalité de ces frais aux cantons, mais il s'est heurté à une très forte résistance, et il en vient maintenant à la solution de verser la moitié des forfaits prévus.

La majorité de la commission ne l'entend pas de cette oreille. Par ma voix, elle développe les arguments suivants.

La Confédération est l'autorité compétente qui détermine et applique les dispositions concernant les personnes à protéger et les requérants d'asile. Cette loi, sur laquelle nous avons travaillé pendant plus de 15 heures, en est l'exemple vivant. L'Etat fédéral tente donc un transfert de charges sur les cantons. A mon avis, mais aussi de l'avis de la commission, cette attitude est malsaine et surtout déraisonnable, alors que les cantons vivent douloureusement leurs propres problèmes financiers. La majorité de la commission soutient qu'il s'agit là vraiment d'une législation fédérale et que le principe selon lequel «qui commande paie» doit s'appliquer en priorité.

Dans un vote définitif, la majorité de la commission l'a emporté par 11 voix contre 8, et elle vous propose de rejeter la solution retenue par la minorité et le Conseil fédéral.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Wer soll und muss für die Schutzbedürftigen aufkommen? Die Mehrheit Ihrer Kommission hat festgelegt, dass der Bund bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung, also volle zehn Jahre, allein und ausschliesslich für die Schutzbedürftigen aufkommen soll. Demgegenüber schlagen Ihnen der Bundesrat und die Minderheit vor, dass wenigstens nach fünf Jahren die Kosten gleichmässig auf Bund und Kantone verteilt werden. Warum?



Wir sind der Meinung, dass auch hier eine gewisse Paralleli-  
tät zu den Flüchtlingen gerechtfertigt ist. Würde es sich näm-  
lich um Flüchtlinge handeln und nicht um Schutzbedürftige,  
dann ginge die Verpflichtung zur Kostentragung bereits nach  
fünf Jahren auf die Kantone über – und nicht nach zehn Jah-  
ren. Wir sind zudem der Meinung, dass es ein grösserer Imp-  
uls und Anstoss für die Kantone ist, sich um die berufliche  
Eingliederung der Schutzbedürftigen zu bemühen, wenn die  
Kantone nach fünf Jahren wenigstens die Hälfte der Kosten  
selber tragen müssen. Solange die Kantone wissen, dass  
alle Kosten für die Schutzbedürftigen zehn Jahre lang alleine  
vom Bund getragen werden, ist der Anstoss, sie in den Ar-  
beitsmarkt einzugliedern, natürlich gering.  
Deshalb möchte ich Sie dringend bitten, hier dem Bundesrat  
und der Minderheit Fischer-Hägglingen zuzustimmen.

*Abs. 1, 4, 5 – Al. 1, 4, 5*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Mehrheit 81 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 64 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*  
*Angenommen gemäss Antrag der Minderheit*  
*Adopté selon la proposition de la minorité*

**Art. 84, 85**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 86**  
*Antrag der Kommission*  
*Abs. 1*  
.... von gemeinnützigen Beschäftigungs- und Ausbildungs-  
programmen fördern.  
*Abs. 2, 3*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Abs. 4*  
.... für die soziale, berufliche und kulturelle Integration von  
Flüchtlingen ....  
*Abs. 5–7*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 86**  
*Proposition de la commission*  
*Al. 1*  
.... de programmes d'occupation et de formation d'utilité pu-  
blique.  
*Al. 2, 3*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral  
*Al. 4*  
.... pour favoriser l'intégration sociale, professionnelle et cul-  
turelle des réfugiés ....  
*Al. 5–7*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Ausgabenbremse – Frein aux dépenses*

*Abstimmung – Vote*  
Für Annahme der Ausgabe 120 Stimmen  
Dagegen 17 Stimmen

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht*  
*La majorité qualifiée est acquise*

*Abs. 4 – Al. 4*

*Ausgabenbremse – Frein aux dépenses*

*Abstimmung – Vote*  
Für Annahme der Ausgabe 117 Stimmen  
Dagegen 27 Stimmen

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht*  
*La majorité qualifiée est acquise*

**Art. 87**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1 – Al. 1*

*Ausgabenbremse – Frein aux dépenses*

*Abstimmung – Vote*  
Für Annahme der Ausgabe 117 Stimmen  
Dagegen 18 Stimmen

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht*  
*La majorité qualifiée est acquise*

**Art. 88**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 89**  
*Antrag der Kommission*  
*Mehrheit*  
*Abs. 1*  
.... einer Dachorganisation der anerkannten Hilfswerke ....  
*Abs. 2*  
Die anerkannten Hilfswerke werden ....  
*Abs. 3*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*  
(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fi-  
scher-Hägglingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm  
Luzi, Steinemann)  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 89**  
*Proposition de la commission*  
*Majorité*  
*Al. 1*  
.... à l'organisation faitière des oeuvres d'entraide reconnues  
pour ses frais administratifs.  
*Al. 2*  
Les oeuvres d'entraide reconnues reçoivent ....  
*Al. 3*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*  
(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fi-  
scher-Hägglingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm  
Luzi, Steinemann)  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen gemäss Antrag der Minderheit*  
*Adopté selon la proposition de la minorité*

**Art. 90, 91***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

**Art. 92***Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 1*

.... gefährdet werden könnten.

*Abs. 2, 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

(Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Steinemann)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 92***Proposition de la commission**Majorité**Al. 1*

.... protéger si cela est de nature à mettre en danger ....

*Al. 2, 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*

(Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Steinemann)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 93***Antrag der Kommission**Abs. 1*

.... für einen gleichwertigen Schutz der übermittelten Daten

## ....

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 93***Proposition de la commission**Al. 1*

.... une protection équivalente des données transmises.

*Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 94***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Das Bundesamt kann zur Umsetzung von internationalen Abkommen die erforderlichen Personendaten nach Artikel 93 Absatz 2 Buchstaben a–c auch an Staaten bekanntgeben, die über keinen der Schweiz gleichwertigen Datenschutz verfügen. Die Zweckbindung, allfällige Sicherheitsmassnahmen

....

*Minderheit*

(Bühlmann, Bäumlín, de Dardel, Hubmann, Jutzet, Roth)

Streichen

**Art. 94***Proposition de la commission**Majorité*

L'office fédéral peut, en vue de l'application d'accords internationaux, communiquer les données personnelles nécessaires, telles que définies à l'article 93 alinéa 2 lettres a à c, à des Etats qui ne disposent pas d'un système de protection des données équivalent au système suisse. Les accords en question mentionneront l'affectation, les mesures de sécurité à prendre le cas échéant ainsi que les autorités compétentes.

*Minorité*

(Bühlmann, Bäumlín, de Dardel, Hubmann, Jutzet, Roth)

Biffer

**Art. 95***Antrag der Kommission**Abs. 1**Mehrheit*

Von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen werden ein Fingerabdruckbogen und Fotografien erstellt ....

*Minderheit*

(Hubmann, Aepli, Bäumlín, Bühlmann, de Dardel, Jutzet, Roth)

Das Bundesamt kann von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen Fingerabdruckbogen und Fotografien erstellen lassen. Der Bundesrat regelt die näheren Voraussetzungen. Er berücksichtigt dabei die Anliegen einer umfassenden Migrationspolitik.

*Abs. 2*

Fingerabdrücke und Fotografien werden ohne ....

*Abs. 3–6*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 7**Mehrheit*

....

b. fünf Jahre, nachdem die betroffene Person ausgereist ist, spätestens jedoch zehn Jahre ....

c. bei Schutzbedürftigen fünf Jahre nach der Ausreise, spätestens jedoch zehn Jahre ....

*Minderheit*

(Cavadini Adriano, Comby, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Heberlein, Leuba, Schmid Samuel)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 95***Proposition de la commission**Al. 1**Majorité*

On prendra de chaque requérant d'asile ou personne à protéger les empreintes digitales et des photographies ....

*Minorité*

(Hubmann, Aepli, Bäumlín, Bühlmann, de Dardel, Jutzet, Roth)

L'office fédéral peut faire prendre les empreintes digitales et des photographies des requérants d'asile et des personnes à protéger. Le Conseil fédéral en définit les modalités, tout en tenant compte des exigences d'une politique des migrations globale.

*Al. 2*

Les empreintes digitales et les photographies sont enregistrées ....

*Al. 3–6*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 7**Majorité*

....

b. cinq ans après le départ de la personne concernée, mais dix ans au plus tard après ....

c. pour les personnes à protéger, cinq ans après leur départ, mais dix ans au plus tard après leur entrée en Suisse.

*Minorité*

(Cavadini Adriano, Comby, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Heberlein, Leuba, Schmid Samuel)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 96***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 97***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Soweit dies zur Aufgabenerfüllung unerlässlich ist, kann das

Bundesamt die von ihm oder in seinem Auftrag im automatisierten Registratursystem gespeicherten Daten folgenden Behörden durch ein Abrufverfahren zugänglich machen:

....

**Abs. 2**  
**Mehrheit**

....

b. .... der den anerkannten Hilfswerken ....

....

**Minderheit**  
(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 3, 4**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 97**

*Proposition de la commission*

**Al. 1**

Dans la mesure où l'accomplissement de leurs tâches l'exige, l'office fédéral peut permettre aux autorités ci-après d'accéder, par une procédure d'appel, aux données qu'il a saisies ou fait saisir dans le système d'enregistrement automatisé. Ces autorités sont:

....

**Al. 2**

**Majorité**

....

b. .... aux oeuvres d'entraide reconnues;

....

**Minorité**

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 3, 4**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Präsidentin:** Frau Thanei wird Ihre Anträge zum Anag ebenfalls hier begründen.

**Fehr Hans (V, ZH), Sprecher der Minderheit:** Das, was unsere Minderheit fordert, ist scheinbar ein marginaler Unterschied; aber er kann wesentlich werden. Sie sehen, dass bei Artikel 92, wo es um die Bekanntgabe von Personendaten an den Heimat- oder Herkunftsstaat geht, in Absatz 1 gemäss Entwurf des Bundesrates der Passus gilt, dass Personendaten von Asylsuchenden im Heimat- oder Herkunftsstaat nicht bekanntgegeben werden dürfen, «wenn dadurch die betroffene Person oder ihre Angehörigen gefährdet würden». «Gefährdet werden» ist der Passus des Bundesrates; der Tatbestand der Gefährdung muss also offensichtlich und erwiesen sein. Die Mehrheit will nun die Formulierung «gefährdet werden könnten» aufnehmen. Das heisst, wir haben hier wieder eine Relativierung, eine Aufweichung, eine nicht klare Definition. Darum bitte ich Sie, auch hier im Sinne des bundesrätlichen Entwurfes klare Verhältnisse zu schaffen und der Minderheit bzw. der Fassung Bundesrat zuzustimmen.

**Bühmann Cécile (G, LU), Sprecherin der Minderheit:** Die Minderheit beantragt Ihnen, den ganzen Artikel 94 zu streichen, denn er will quasi einen Zweiklassenstandard für den Datenschutz einführen.

Die Fassung des Bundesrates sagt nämlich, dass zur Umsetzung von internationalen Abkommen die folgenden Personendaten bekanntgegeben werden: Vorname, Name, Alias-Name, Deckname – wenn das als Schutz für Personen nötig ist –, Geburtsdatum, Geschlecht, Staatsangehörigkeit sowie Angaben über den Reisepass oder andere Identitätsausweise und weitere, zur Identifikation erforderliche Daten.

Das Heikle daran ist nun nicht nur die Weitergabe dieser Daten an und für sich, sondern dass dieser Artikel explizit vorsieht, diese Daten auch an Staaten weiterzugeben, die über keinen der Schweiz vergleichbaren Datenschutz verfügen. Bei diesen Staaten handelt es sich häufig um Herkunftsstaaten von Asylsuchenden wie z. B. Sri Lanka und Serbien, die die Menschenrechte nicht einhalten, sonst müssten ja die Menschen aus diesen Ländern nicht fliehen. Die Bekanntgabe dieser Daten muss unbedingt verhindert werden, um die betroffenen Menschen bei einer Rückschaffung vor Repressionen zu schützen.

Auch für Rücknahmeabkommen wie das Erstasylabkommen ist diese Bestimmung heikel, geht doch die Tendenz dahin, dass immer mehr Menschen aus den Kernländern Europas in Länder Osteuropas zurückgeschoben werden, die über keinen vergleichbaren Standard der Datenschutzgesetzgebung verfügen. Wir können doch nicht ein solches Zweiklassensystem einrichten: für uns einen qualifizierten Datenschutz mit hohem Persönlichkeitsschutz und für Asylsuchende einen minderwertigen Schutz! Das hat im Kern etwas Rassistisches, dem ich nicht zustimmen kann!

Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag zu unterstützen.

**Hubmann Vreni (S, ZH), Sprecherin der Minderheit:** Im Gegensatz zur Kommissionsmehrheit beantragen wir Ihnen, nicht generell Fingerabdrücke von Asylbewerbenden und Schutzbedürftigen erstellen zu lassen, sondern dem Bundesrat die Kompetenz zu geben, eine Erhebung von Fingerabdrücken dort vorzusehen, wo sie nötig ist – aber nur dort. Die Gründe für unseren Minderheitsantrag sind die folgenden:

1. Es macht wenig Sinn, auf der einen Seite das Verfahren zu vereinfachen, indem die Kategorie der Schutzbedürftigen geschaffen wird, und auf der anderen Seite den administrativen Aufwand wieder zu komplizieren, indem von allen Leuten Fingerabdrücke erhoben werden.

2. Als Begründung für die Notwendigkeit der Erhebung von solchen Fingerabdrücken wurde uns gesagt, damit sei es möglich, Leute zu identifizieren, die bereits einmal ein Asylgesuch gestellt hätten, vielleicht sogar unter einem anderen Namen und in einem anderen Land. Zu diesem Argument ist folgendes zu sagen: 1996 verglichen die zuständigen Behörden der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz 9000 Fingerabdruckbogen, um herauszufinden, wie viele solcher Mehrfachgesuche darunter seien. Das Ergebnis: Es waren genau 3,3 Prozent aller Personen, die in beiden Staaten ein Gesuch eingereicht hatten. Und nur ein Viertel dieser Personen hatte einen anderen Namen angegeben. Wir stellen fest: Die Missbrauchsquote ist verschwindend klein. Der Nutzen dieser Vergleichsmöglichkeit betrifft weniger als ein Prozent aller Betroffenen, von denen Fingerabdrücke abverlangt wurden. Das zeigt, dass der Vorschlag, von sämtlichen Asylbewerbenden und Schutzsuchenden Fingerabdrücke zu erheben, absolut unverhältnismässig ist.

3. Dieser Vergleich hat auch ergeben, dass Mehrfachgesuche von wenigen, gut identifizierbaren Gruppen gestellt wurden. Um diesen Missbrauch zu verhindern, ist es völlig unnötig, sämtliche Asylbewerberinnen und -bewerber und Schutzbedürftige dieser Prozedur zu unterziehen. Eine Kann-Vorschrift, die den Bundesrat ermächtigt, gezielt Bestimmungen zu erlassen, genügt vollkommen, besonders auch, weil die Erhebung von Fingerabdrücken bei allen Asylbewerbenden nicht einer allgemeinen Praxis in Europa entspricht. Das 1995 revidierte Ausländergesetz von Dänemark enthält eine ähnliche Kann-Vorschrift, wie wir sie hier beantragen. Dazu wird präzisiert, dass Fingerabdruckdaten nur erhoben werden dürfen, wenn sie für die Identifizierung nötig sind. Vorgescriben wird auch eine getrennte Aufbewahrung von asylrechtlich und strafrechtlich erhobenen Fingerabdruckdaten. Diese Vorschrift wird bei uns nicht eingehalten.

4. Bemerkenswert ist auch die Situation im benachbarten Frankreich. Es dürfte dem Bundesrat und der Verwaltung nicht entgangen sein, dass Ende April dieses Jahres der französische Conseil constitutionnel zwei Bestimmungen des vom Parlament verabschiedeten Einwanderungsgesetzes,

der umstrittenen «loi Debré», als verfassungswidrig und damit ungültig erklärt hat. Die eine dieser Bestimmungen betraf die Abnahme und die Aufbewahrung von Fingerabdrücken bei Asylbewerbenden. Der Verfassungsrat war der klaren Meinung, das in der französischen Verfassung von 1946 garantierte Asylrecht verlange die Vertraulichkeit ihrer persönlichen Daten. Wenn Fingerabdruckdaten erhoben werden (ebenfalls mit Kann-Vorschrift wie in Dänemark), sind sie in getrennten Datenbanken zu speichern. Die Daten der Asylbewerberinnen und -bewerber dürfen von der Polizei und von der Gendarmerie nicht eingesehen werden.

Obwohl in Frankreich für die Erhebung von Fingerabdruckdaten eine Kann-Vorschrift besteht und obwohl die Daten in zwei getrennten Sammlungen aufbewahrt werden, verstösst es nach Meinung des französischen Verfassungsrates gegen die Verfassung, wenn Polizei und Gendarmerie Zugriff auf diese Daten haben. Der Zweck der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung rechtfertigt es nicht, sämtliche Personendaten aller Asylbewerbenden der Polizei zugänglich zu machen; das sei eine Verletzung der persönlichen Freiheit all jener, die weder in eine Strafverfolgung verwickelt seien noch eine Ausschaffungsverfügung erhalten hätten.

Ich fasse zusammen: Die Erhebung von Fingerabdruckdaten kann in bestimmten Fällen sinnvoll sein. Eine generelle Erhebung aber von allen Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ist unverhältnismässig und bringt einen unnötigen administrativen Aufwand. Die Erhebung von Fingerabdruckdaten darf nur Ultima ratio sein und nicht die Regel. Für diese Fälle soll der Bundesrat die Kompetenz erhalten, solche anzuordnen.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit zu unterstützen.

**Cavadini Adriano (R, TI)**, porte-parole de la minorité: On se trouve ici à l'article 95 «Examen dactyloscopique». On a constaté, d'après les renseignements qui nous avaient été fournis, que les doubles demandes avaient baissé de 15 pour cent à moins de 1 pour cent, grâce à ce type d'examen. Pour continuer à avoir cet effet, il est aussi nécessaire de garder les données pendant au moins dix ans, mais en tout cas pas cinq ans comme le prévoit la majorité de la commission.

Pour quelles raisons est-il nécessaire de garder ces données pendant plus de cinq ans?

1. Nous pouvons avoir des cas de personnes qui ont déposé leurs demandes en Suisse et qui ont reçu une réponse négative, mais leur renvoi a nécessité un temps très long, plusieurs années. Donc, on ne parvient à les renvoyer qu'après quatre ou cinq ans peut-être. Ces personnes pourraient revenir encore une fois en Suisse et, si on n'a plus ces données, on se retrouve à nouveau au début d'une procédure complète qu'on aurait pu éviter.

2. Des personnes sont venues en Suisse une première fois et avaient déposé leurs demandes. Ces dernières ont été repoussées. Elles sont donc parties et ont déposé des demandes dans d'autres pays. Après avoir essayé dans d'autres pays, elles reviennent en Suisse – après cinq ou huit ans – et, là encore, si on n'a pas les données qui permettent de constater que ces personnes avaient déjà fait l'objet d'un examen de demande quelques années auparavant, on risque de recommencer une procédure complète pour des cas qui pourraient être résolus très rapidement.

Voilà donc la raison pour laquelle la minorité de la commission est d'avis qu'il faut suivre dans ce domaine le projet du Conseil fédéral, donc garder ces renseignements pendant dix ans pour éviter que les effets positifs qui se sont manifestés au cours de ces dernières années – surtout en ce qui concerne la réduction des doubles demandes – diminuent.

**Thanei Anita (S, ZH)**: In Artikel 22c des Anag geht es um die gleiche Frage wie in Artikel 93 des Asylgesetzes, d. h., die Ausgangslage ist grundsätzlich dieselbe. Wie wir den Jahresberichten des Datenschutzbeauftragten leider immer wieder entnehmen müssen, geht die Verwaltung mit Personendaten oft nicht sehr sorgfältig um. Das trifft insbesondere im Asyl- und Ausländerbereich zu. Hier können Personen zu-

dem nicht nur in ihrer Persönlichkeit verletzt werden, sondern ein unsorgfältiger Umgang mit schützenswerten Personendaten kann die Sicherheit der Betroffenen massiv gefährden und eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben beinhalten. Ein besonderes Augenmerk müssen wir deshalb auf die Übermittlung von Daten ins Ausland richten. Hier sind Vorsichtsmassnahmen am Platz.

Artikel 6 des Datenschutzgesetzes bestimmt deshalb: «Personendaten dürfen nicht ins Ausland bekanntgegeben werden, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Personen schwerwiegend gefährdet würde, namentlich weil ein Datenschutz fehlt, der dem schweizerischen gleichwertig ist.» Das schweizerische Datenschutzrecht statuiert somit für die Datenbekanntgabe ins Ausland eine absolute Schranke. Sie verlangt, dass ein gleichwertiger Datenschutz besteht.

Ich möchte Herrn Bundespräsident Koller anfragen: Was rechtfertigt es, in der Ausländergesetzgebung diese notwendige absolute Schranke zu lockern? Der Bundesrat schlägt vor, die Weitergabe von Daten bereits dann zuzulassen, wenn die ausländische Behörde für einen ausreichenden Datenschutz Gewähr bietet. Diese ungleiche Behandlung zwischen Ausländer- und Inländerdaten ist sachlich nicht gerechtfertigt, ist ein Zweiklassensystem, wie das Frau Bühlmann richtig gesagt hat, und ist meiner Ansicht nach auch verfassungswidrig.

Ich bitte Sie deshalb, auch diesem Abänderungsantrag im Anag zuzustimmen.

Ich begründe noch meinen Antrag zu Artikel 22e des Anag: Der in Artikel 22e vorgesehene Einsatz modernster Informations- und Kommunikationstechnologien birgt grosse Risiken von Persönlichkeitsverletzungen. Die Daten stehen einem sehr grossen Kreis von Benützern und Benützerinnen offen. Bei einem derartigen Zugriff auf persönliche Daten handelt es sich somit um einen schwerwiegenden Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen.

Dieser Eingriff soll gemäss meinem Antrag nur zulässig sein, wenn er für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben unerlässlich ist. Die Präzisierung muss im Gesetz aufgenommen werden, damit die vorgesehene Art von Datenübermittlung nicht zu einem Selbstbedienungsladen verkommt.

Ich erlaube mir, geschätzter Herr Bundespräsident, Ihre Einwände vorwegzunehmen und sie vorweg zu zitieren: Da das Handeln der Verwaltung insbesondere im Bereich der Eingriffsverwaltung immer verhältnismässig sein muss, erübrigt sich Ihrer Meinung nach dieser Zusatz. Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt jedoch nicht, dass jegliche Eingriffe geradezu unerlässlich sind. Somit erachte ich die klare Festsetzung im Gesetz als unerlässlich.

Zum zweiten Teil meines Antrages, zu Artikel 22e Absatz 1 Buchstabe h: Auch hier handelt es sich um eine Selbstverständlichkeit: Statistiken sind immer anonymisiert, doch die Behörden, welche diese Statistiken erstellen, verfügen über die vollen Daten. Es erscheint somit notwendig, im Gesetz festzuhalten, dass die mit Statistiken befassten Behörden die Daten nur in anonymisierter Form wieder verwenden dürfen. Stimmen Sie deshalb auch diesem Abänderungsantrag zu!

**Hubmann Vreni (S, ZH)**: Die sozialdemokratische Fraktion befürwortet eine klare Regelung des Datenschutzes. Die modernen Informations- und Kommunikationsmittel bergen neben vielen Vorteilen auch ernsthafte Gefahren in sich, insbesondere das Risiko von Persönlichkeitsverletzungen. Das trifft insbesondere im Asyl- und Ausländerbereich zu. Besondere Vorsicht ist bei der Übermittlung von Personendaten ins Ausland geboten. Diese dürfen nur dann übermittelt werden, wenn eindeutig feststeht, dass weder die Betroffenen noch ihre Angehörigen im Herkunftsland gefährdet werden können. Deshalb unterstützt die sozialdemokratische Fraktion den Antrag der Kommissionmehrheit bei Artikel 92, den Antrag der Kommission bei Artikel 93 sowie den Minderheitsantrag Bühlmann zu Artikel 94. Nur Länder, welche über einen gleichwertigen Datenschutz verfügen, sollen Personendaten erhalten. Was Artikel 95 Absatz 1 betrifft, wird die SP-Fraktion den Antrag der Minderheit unterstützen. Es ist unverhältnismässig, von allen Betroffenen Fingerabdrücke zu nehmen. Die Erhe-

bung von Fingerabdruckdaten hat etwas Kriminalisierendes, und dieses Mittel soll deshalb mit grösster Zurückhaltung eingesetzt werden. Die Kann-Formulierung im Minderheitsantrag gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, Fälle von Missbrauch zu erfassen, ohne einen unverhältnismässigen administrativen Aufwand zu betreiben. Die Daten sollen auch nicht jahrelang gespeichert, sondern fünf Jahre nach der Ausreise einer Person gelöscht werden, wie das die Kommissionenmehrheit in Absatz 7 beantragt.

Zu denken geben uns jedoch zwei Aspekte grundsätzlicher Natur. Der eine ist die Haltung des Bundesamtes für Flüchtlinge gegenüber den Asylbewerbern. In der Diskussion um die Erhebung von Fingerabdruckdaten wurde uns erklärt, es sei sinnvoll, die Fingerabdrücke von allen Leuten zu nehmen. Auf diese Weise könnten Doppelgesuche sofort erkannt werden. Zudem hätten Fingerabdrücke einen weiteren Vorteil, nämlich – ich bitte Sie, hier genau zuzuhören –, wie uns wörtlich gesagt wurde: «Wir können dann, wenn jemand von diesen Leuten hier straffällig wird, rasch feststellen, wer es ist.» Ein so grundsätzliches Misstrauen der verantwortlichen Behörden gegenüber den Asylbewerberinnen und -bewerbern erscheint uns eines Landes, das sich seiner humanitären Tradition so gerne rühmt, unwürdig.

Weiterhin ungelöst bleibt auch das Problem der Datenaufbewahrung. Trotz immer wieder geäussertem schwerer Bedenken des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten werden bei uns Asylbewerberdaten und Daten des Bundesamtes für Polizeiwesen weiterhin in der gleichen Datenbank gespeichert. Das gilt insbesondere auch für Fingerabdruckdaten, die asylrechtlich oder strafrechtlich erhoben wurden.

Wie der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte in seinem dritten Tätigkeitsbericht schildert, kommt es vor, dass ein Sachbearbeiter des Bundesamtes für Polizeiwesen Polizeidaten abfragt und dabei gleichzeitig, ohne es zu wollen, auch eine Anzahl von Asylidaten mitgeliefert bekommt. Zu Recht bezeichnet der Datenschutzbeauftragte diese Situation als unhaltbar.

Unser System, wie wir es in der Schweiz haben, hätte vor dem französischen Verfassungsrat keine Chance. Es müsste als verfassungswidrig und damit ungültig erklärt werden. Herr Bundespräsident, Ihre Meinung zu diesem Problem würde uns alle sehr interessieren.

**Fankhauser Angeline (S, BL), Berichterstatterin:** Wir bewegen uns in einem schwierigen Dreieck. Einerseits haben wir die modernsten technologischen Möglichkeiten des Datenaustausches. Sie ermöglichen es uns, grenzüberschreitend alle möglichen Angaben zu vergleichen und damit eine Art Netz um die Leute herum zu spinnen. Andererseits haben wir die Furcht vor möglichen Missbräuchen und wollen diese so schnell wie möglich erfassen. Schliesslich haben wir die Pflicht des Persönlichkeitsschutzes – ob er nun uns direkt oder die Schutzsuchenden betrifft.

In diesem Spannungsfeld haben wir die Ausführungen des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten sehr ernst genommen. Es geht vor allem darum, dem Datenmissbrauch nicht Tür und Tor zu öffnen. Es geht darum, die Standards der anderen Länder sehr sorgfältig anzuschauen. Wir wissen alle, wie schnell sich die Verhältnisse in anderen Ländern ändern und, aufgrund der dortigen Politik, Menschen zur Flucht getrieben werden können und wie mangelhaft sehr oft die parlamentarische, geschweige denn die staatliche Kontrolle über Datenetze organisiert ist. Das hat die Mehrheit der Kommission dazu bewogen, mindestens die Formulierung zu übernehmen, wie sie in der Vorlage auf der Fahne zu lesen ist. Zu Artikel 94 habe ich schon bei der Beratung bezüglich Verlängerung des Bundesbeschlusses über das Asylverfahren (96.099) erwähnt, dass die Verwaltung bei der allerletzten Sitzung, die wir zu diesem Thema hatten, darauf hingewiesen hat, dass offensichtlich die Formulierung der Mehrheit überprüft werden muss. Die Frage der internationalen Abkommen und der Standards, die hier eingehalten werden müssen, muss noch einmal angeschaut werden. Ich möchte das deponieren; Auch wenn wir jetzt der Mehrheit zustimmen würden, wäre die Diskussion noch nicht abgeschlossen.

In Artikel 95 sind wir von der Fassung des Bundesrates weggekommen, wo es hiess, von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen würden «in der Regel» die Fingerabdrücke abgenommen. Die Mehrheit vertrat die Position, die bisherige Regelung habe sich so bewährt, dass man sie tel quel übernehmen könne.

Zur Frage der Fristen: Herr Cavadini hat angeführt, man rischiere, dass die Leute wiederkämen und wir dann keine Daten mehr hätten. Hier hat der Datenschutzbeauftragte insistiert, es gebe keine staatliche Notwendigkeit, Daten länger als insgesamt zehn Jahre oder bis spätestens fünf Jahre nach der Ausreise zu behalten.

Wenn Sie überlegen, wie schnell sich die Verhältnisse in Fluchtländern ändern können, macht es keinen Sinn, Daten von einem Menschen zu behalten, der jetzt vielleicht keinen Grund hat, überhaupt zu flüchten, aber in zwei, drei Jahren sehr wohl neue Gründe haben könnte. Er müsste zuerst diese Hürde der Datensammlung überwinden; das macht wirklich keinen Sinn.

Zum Antrag Thanei kann ich im Moment nichts sagen. Ich glaube, wir haben es in der Kommission ein wenig verpasst, die Bestimmungen des Asylgesetzes auf das Anag zu übertragen. Ich habe in unseren Protokollen keine Ausführungen gefunden, wonach wir das bewusst nicht übernommen hätten. Ich nehme an, dass Bundespräsident Koller besser in der Lage ist, zu dieser für mich doch etwas komplizierten Materie Auskunft zu geben.

Ich bitte Sie, den Anträgen der Mehrheit der Kommission bzw. der Kommission zu folgen.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Zunächst zu Artikel 92 Absatz 1, wo es um die Frage geht, unter welcher Voraussetzung die Bekanntgabe von Daten verboten ist: Hier empfehle ich Ihnen, den Antrag der Minderheit der Kommission zu unterstützen und für die Formulierung des Bundesrates zu stimmen, denn die Formulierung der Kommissionenmehrheit besagt, die Bekanntgabe von Daten sei schon verboten, wenn die betroffenen Personen irgendwie gefährdet werden könnten. Das läuft auf eine rein abstrakte Gefährdung hinaus. Mit der von der Kommission beantragten Formulierung würde etwas festgelegt, was wir gar nicht erfüllen könnten. Wir können im konkreten Fall prüfen, ob eine Gefährdung vorliegt, aber eine generelle, abstrakte Gefährdung bei der Datenbekanntgabe könnten wir nicht feststellen. Die Bestimmung wäre insofern eine Leerformel. Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit und dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

Zum Minderheitsantrag Bühlmann zu Artikel 94: Ich möchte zunächst klarstellen, dass die vorliegende Bestimmung keine Kompetenznorm zum Abschluss von internationalen Verträgen ist. Es geht hier vielmehr darum zu bestimmen, dass das Bundesamt für Flüchtlinge bestimmte Personendaten ins Ausland bekanntgeben kann, wenn dies zur Umsetzung eines bestehenden internationalen Vertrages notwendig ist. Diese Bestimmung ist bekanntlich aufgrund des Datenschutzgesetzes notwendig, denn das Datenschutzgesetz schreibt hier eine formellgesetzliche Grundlage vor. Ein Beispiel sind die Rückübernahmeabkommen, deren Umsetzung immer mit einem Datenaustausch verbunden ist. Das Verbot eines derartigen Datenaustausches, das sich aus dem Wortlaut von Artikel 6 des Datenschutzgesetzes ergibt, wäre im Asyl- und Flüchtlingsbereich allzu einschränkend. Dadurch würden notwendige, sinnvolle und die betroffenen Personen nicht in schwerwiegender Weise gefährdende Bekanntgaben von Daten verhindert. Aus diesem Grunde muss ich Sie bitten, den Minderheitsantrag Bühlmann abzulehnen.

Zu Artikel 95, zur Frage der Abnahme und Auswertung von Fingerabdrücken: Die systematische Abnahme der Fingerabdrücke ist einer der Grundpfeiler unseres Asylsystems und eines der wirksamsten Instrumente gegen missbräuchliche Asylgesuche. Der Zweck liegt auf der Hand: es geht um die Verhinderung von Doppel- und Mehrfachgesuchen, und wir können mit Genugtuung festhalten, dass die Doppel- und Mehrfachgesuche im Inland dank des technischen Fortschrittes und dank einer umfassenden Daktyloskopierung tatsäch-

lich weitestgehend verschwunden sind. Diese Zahl hat sich von etwa 15 auf 0,9 Prozent verringert.

Ich muss allerdings zu Frau Hubmann sagen, dass dies im internationalen Bereich noch nicht der Fall ist. Wir haben mit Österreich eine anonymisierte Studie durchgeführt und festgestellt, dass nach wie vor rund 15 Prozent aller Asylgesuche Doppelgesuche waren, dass diese Gesuche sowohl in Österreich als auch in der Schweiz eingereicht worden sind. Da sehen Sie die Notwendigkeit des Anschlusses an das Dubliner Abkommen, durch das wir diese Mehrfachgesuche, die wir im Inland dank den Fingerabdrücken wirklich praktisch zum Verschwinden gebracht haben, im internationalen Bereich künftig verhindern können. Der Zweck der Fingerabdruckabnahme ist klar: die eindeutige Identifizierung der Asylsuchenden und damit die Verhinderung von Doppel- und Mehrfachgesuchen.

Es erstaunt mich, dass die Minderheit Hubmann den Bezug zur Migrationspolitik herstellen will. Mir ist der Zusammenhang wenig klar, und ich möchte Sie bitten, der Mehrheit zuzustimmen. Ich werde mich allerdings im Ständerat dafür einsetzen, dass die Formulierung «in der Regel», die die Mehrheit in ihrem Antrag gestrichen hat, wiederaufgenommen wird. Es gibt heute schon einige Ausnahmen; beispielsweise nehmen wir von Kontingentsflüchtlings, die wir aufnehmen, keine Fingerabdrücke, weil dort keinerlei Gefahr von Missbrauch besteht; ein anderes Beispiel sind Kinder unter 14 Jahren in Begleitung ihrer Eltern.

Nun zu Artikel 95 Absatz 7: Mit dem Antrag der Kommissionmehrheit würde die Frist für die Löschung der Daten auf fünf Jahre herabgesetzt. Wäre für die Schweiz bereits das Dubliner Erstasylabkommen anwendbar und hätten wir damit Anschluss zum Eurodac-System, zur Europäischen Datenbank über Fingerabdrücke, würde ich dagegen keine Opposition erheben. Aber wir sind leider noch nicht soweit, und deshalb bitte ich Sie, dass Sie hier der Minderheit und dem Bundesrat zustimmen. Heute wäre es tatsächlich möglich, dass Asylsuchende nach mehreren Jahren Aufenthalt in einem anderen Land in die Schweiz zurückkehren und dass wir dann nicht mehr überprüfen könnten, ob jemand bereits einmal ein Asylgesuch gestellt hat. Ich bitte Sie daher, bei Absatz 7 der Minderheit Cavadini Adriano und dem Bundesrat zuzustimmen.

Zu den Anträgen Thanei: Hier möchte ich Sie bitten zu unterscheiden. Dem Antrag zu Artikel 22c Anag kann der Bundesrat zustimmen, denn dort geht es nur um eine Angleichung der Terminologie an Artikel 93 Absatz 1 des Asylgesetzes.

Hingegen muss ich Sie bitten, den Antrag zu Artikel 22e Anag abzulehnen, und zwar aus folgenden Gründen:

Frau Thanei, im Rahmen der Volkszählungen werden personenbezogene Informationen des Zentralen Ausländerregisters (ZAR) herangezogen, um bei lückenhaft ausgefüllten Fragebögen fehlende Angaben zu ergänzen oder unplausible Angaben zu berichtigen und damit eine Qualitätssteigerung der Volkszählungsergebnisse zu erzielen. Ein Verbot des Zugriffs auf nichtanonymisierte Daten, beispielsweise aus dem ZAR, würde der vom Bundesrat in seiner kürzlich verabschiedeten Botschaft (Botschaft vom 21. Mai 1997) über die Volkszählung 2000 formulierten Zielsetzung zur registergestützten Volkszählung entgegenwirken, wonach in Zukunft Daten aus bestehenden Registern für statistische Zwecke verwendet werden sollen. Diese Zielsetzung des Bundesrates beruht übrigens auf einer vom Parlament überwiesenen Motion der GPK zur Weiterentwicklung und Vereinfachung der Erhebungsmethoden der Volkszählung.

Das ist der Grund, weshalb ich Sie bitten muss, den Antrag Thanei zu Artikel 22e Anag abzulehnen.

#### Art. 92

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit  
Für den Antrag der Mehrheit

76 Stimmen  
74 Stimmen

#### Art. 93

Angenommen – Adopté

#### Art. 94

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

97 Stimmen  
58 Stimmen

#### Art. 95 Abs. 1 – Art. 95 al. 1

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

96 Stimmen  
58 Stimmen

#### Art. 95 Abs. 2–6 – Art. 95 al. 2–6 Angenommen – Adopté

#### Art. 95 Abs. 7 – Art. 95 al. 7

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit  
Für den Antrag der Mehrheit

84 Stimmen  
71 Stimmen

#### Art. 96; 97 Abs. 1 – Art. 96; 97 al. 1 Angenommen – Adopté

#### Art. 97 Abs. 2 – Art. 97 al. 2

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit  
Adopté selon la proposition de la minorité

#### Art. 97 Abs. 3, 4 – Art. 97 al. 3, 4 Angenommen – Adopté

#### Art. 98, 99

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
Proposition de la commission  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

#### Art. 100

##### Antrag der Kommission

##### Abs. 1a (neu)

Die Rekurskommission gliedert sich in Kammern. Diese entscheiden in der Besetzung mit drei Richtern über Beschwerden und Gesuche, die nicht in die Zuständigkeit des Einzelrichters fallen.

##### Abs. 1

##### Mehrheit

... und regelt ihre Stellung. Er legt die Organisation fest und kann insbesondere die Einrichtung eines Pikettdienstes für dringliche Fälle vorsehen. Er kann im weiteren Verfahrensvorschriften erlassen ...

##### Minderheit

(de Dardel, Aguet, Bühlmann, Gross Andréas, Hubmann, Vollmer, von Felten, Zwygart)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Abs. 3

Die Präsidentenkonferenz bestimmt die für die Koordination der Rechtsprechung erforderlichen organisatorischen Massnahmen.

#### Art. 100

##### Proposition de la commission

##### Al. 1a (nouveau)

La commission de recours est composée de plusieurs chambres. Chacune d'entre elles, formée de trois juges, tranche les recours et les demandes qui ne relèvent pas de la compétence du juge unique.

**Al. 1****Majorité**

.... et fixe leur statut. Il arrête l'organisation de la commission de recours et peut notamment prévoir la mise en place d'un service de permanence pour les cas d'urgence. Il peut également édicter des prescriptions de procédure ....

**Minorité**

(de Dardel, Aguet, Bühmann, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, von Felten, Zwygart)  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 3**

La Conférence des présidents fixe les mesures organisationnelles permettant de coordonner la jurisprudence.

**Abs. 1a, 2, 3 – Al. 1a, 2, 3****Angenommen – Adopté****Abs. 1 – Al. 1**

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 101****Antrag der Kommission****Abs. 1, 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 2bis (neu)****Mehrheit**

Flüchtlinge können den Entscheid Dritter über Fürsorgeleistungen an das Bundesamt weiterziehen, sofern der Bund diesen die Gewährleistung der Fürsorge nach Artikel 76 Absatz 2 übertragen hat. Gegen die Verfügung des Bundesamtes steht den Flüchtlingen die Beschwerde an das Departement zu. Dieses entscheidet endgültig. Wurde die Gewährleistung der Fürsorge den Kantonen übertragen, so gilt kantonales Recht.

**Minderheit**

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

**Abs. 3, 4**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 101****Proposition de la commission****Al. 1, 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 2bis (nouveau)****Majorité**

Les réfugiés peuvent recourir contre la décision de tiers concernant des prestations d'assistance auprès de l'office fédéral, pour autant que la Confédération ait délégué à ces derniers l'octroi des prestations d'assistance conformément à l'article 76 alinéa 2. Les réfugiés peuvent se pourvoir contre la décision de l'office fédéral auprès du département, lequel tranche définitivement. Si l'octroi des prestations d'assistance a été délégué aux cantons, le droit cantonal s'applique.

**Minorité**

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

Rejeter la proposition de la majorité

**Al. 3, 4**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Abs. 1–4 – Al. 1–4****Angenommen – Adopté****Abs. 2bis – Al. 2bis**

*Angenommen gemäss Antrag der Minderheit*  
*Adopté selon la proposition de la minorité*

**Art. 102****Antrag der Kommission****Abs. 1****Mehrheit**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

**Minderheit**

(Fehr Hans, Leuba, Fischer-Häggingen, Nebiker, Speck, Steinemann)

....  
c. Streichen

**Abs. 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

**Art. 102****Proposition de la commission****Al. 1****Majorité**

....  
c. inopportunité.

**Minorité**

(Fehr Hans, Leuba, Fischer-Häggingen, Nebiker, Speck, Steinemann)

....  
c. Biffer

**Al. 2**

Pour juger de l'inopportunité, la commission ....

**Fehr Hans (V, ZH), Sprecher der Minderheit:** Artikel 102 bezieht sich auf die Beschwerdegründe. Es geht darum, dass unsere Minderheit in Absatz 1 den Buchstaben c ersatzlos streichen will. Es ist in Absatz 1 klar aufgeführt, dass mit der Beschwerde an die Rekurskommission die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden kann. Darin enthalten sind «Missbrauch und Überschreitung des Ermessens» der zuständigen Organe und Behörden. Dann kommt unter Buchstabe c die Bestimmung, dass ebenfalls «Unangemessenheit» gerügt werden kann.

Unsere Minderheit vertritt die Ansicht, dass «Unangemessenheit» und «Überschreitung des Ermessens» dasselbe ist. Wenn Sie das Ermessen überschreiten, dann haben Sie sich der Unangemessenheit schuldig gemacht. Darum ist Absatz 1 Buchstabe c überflüssig.

Ich bitte Sie darum, im Sinne einer Vereinfachung und Klärung der Sachverhalte für die Beschwerdegründe den Buchstaben c von Absatz 1 zu streichen, also der Minderheit zuzustimmen.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** La minorité Fehr Hans veut abrégier l'article 102 et supprimer la lettre c de l'alinéa 1er.

Vous avez entendu l'argumentation: la commission estime que si on supprime cette lettre c, on restreint énormément les possibilités de correction de la Commission de recours. La lettre c ne fait que reprendre le droit actuel et un recul sur le droit en vigueur n'est pas justifié.

Je vous demande de refuser la proposition de minorité.

**von Felten Margrith (S, BS):** Ich bitte Sie namens der SP-Fraktion dringend, den Minderheitsantrag Fehr Hans abzulehnen. Dieser bringt eine massive Verschlechterung der Rechtsstellung der Betroffenen. Frau Ducrot hat es gesagt. Der Antrag will die Überprüfungskompetenz der Rekurskommission empfindlich beschneiden.

Es ist ganz wichtig, dass das Ermessen geprüft werden muss. Solches Ermessen kommt beispielsweise zum Zug, wenn unbestimmte Rechtsbegriffe interpretiert werden müssen. Das Asylgesetz ist voller unbestimmter Rechtsbegriffe.

Es ist ganz zentral, dass eine Rechtsprechung zur Auslegung des Bundesgesetzes entwickelt werden muss. Damit werden Rechtssicherheit und einheitliche Anwendung des Asylrechts einigermassen gewährleistet.

In der ganzen Rechtsordnung gilt der Grundsatz, wonach das Handeln der Verwaltung im Konfliktfall durch eine verwaltungsexterne Instanz vollständig überprüft werden muss. Es besteht kein Grund, diesen Grundsatz nicht zu realisieren, im Gegenteil: Im Asylrecht stehen hochrangige Rechtsgüter auf dem Spiel. Die Möglichkeit, Fehler der Verwaltungsbehörden zu korrigieren, ist hier ganz zentral. Der Antrag der Minderheit Fehr Hans ist sehr gefährlich; wird dieser gutgeheissen, so wird das ganze System der Rechtskontrolle zur Farce, zur Alibiübung. Die rechtlich ohnehin schwache Stellung der Asylsuchenden würde mit einer solchen Aushöhlung der Überprüfungscompetenz weiter verschlechtert. Ich bitte Sie dringend, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Ich möchte Sie auch hier bitten, dem Antrag der Mehrheit und dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen und den Antrag der Minderheit Fehr Hans abzulehnen.

Zunächst ist richtigzustellen, dass Buchstabe c nicht etwa schon in Buchstabe a enthalten ist, denn Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung sind juristisch nur ganz qualifizierte Ermessensfehler.

Wir möchten hier aber, wie überall im Recht, eine allgemeine Überprüfung des Ermessens statuieren. In unserem ganzen Rechtssystem muss zumindest eine Instanz eine volle Ermessenskontrolle haben. Wenn man das nicht gewährleisten würde, wäre auch fraglich, ob nicht überhaupt ein Verstoß gegen die EMRK, die eine wirksame Beschwerde verlangt, vorliegen würde.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, den Minderheitsantrag abzulehnen und dem Antrag der Mehrheit und dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

#### **Abs. 1 – Al. 1**

##### **Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit	105 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	33 Stimmen

#### **Abs. 2 – Al. 2**

##### **Angenommen – Adopté**

#### **Art. 103a (neu)**

##### **Antrag der Kommission**

##### **Mehrheit**

##### **Titel**

Überprüfung der Einreiseverweigerung und der Aufenthaltswweisung am Flughafen

##### **Abs. 1**

Die Beschwerde gegen die vorläufige Verweigerung der Einreise am Flughafen sowie gegen die Zuweisung des Flughafens als Aufenthaltsort (Art. 21a Abs. 1 und 2) ist innert 48 Stunden seit Eröffnung der Verfügung einzureichen.

##### **Abs. 2**

Die Rekurskommission entscheidet über die Beschwerde innert 48 Stunden in der Regel aufgrund der Akten.

##### **Minderheit**

(de Dardel, Aguet, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, von Felten, Zwygart)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

#### **Art. 103a (nouveau)**

##### **Proposition de la commission**

##### **Majorité**

##### **Titre**

Examen de la décision relative au refus de l'entrée en Suisse et à l'assignation de l'aéroport comme lieu de séjour

##### **Al. 1**

Le recours contre la décision relative au refus provisoire de l'entrée en Suisse à l'aéroport et à l'assignation de l'aéroport

comme lieu de séjour (art. 21a al. 1er et 2) doit être interjeté dans les 48 heures suivant la notification de la décision.

##### **Al. 2**

La commission de recours se prononce sur le recours, généralement sur la base du dossier, dans les 48 heures.

##### **Minorité**

(de Dardel, Aguet, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, von Felten, Zwygart)

Rejeter la proposition de la majorité

##### **Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**

##### **Adopté selon la proposition de la majorité**

#### **Art. 104**

##### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### **Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### **Angenommen – Adopté**

#### **Art. 105**

##### **Antrag der Kommission**

##### **Mehrheit**

##### **Abs. 1–3**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### **Abs. 4 (neu)**

Bei Verfahren nach Artikel 103a verkürzen sich alle Verfahrensfristen auf 24 Stunden.

##### **Minderheit**

(de Dardel, Aguet, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, von Felten, Zwygart)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 105**

##### **Proposition de la commission**

##### **Majorité**

##### **Al. 1–3**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### **Al. 4 (nouveau)**

Pour les procédures conformément à l'article 103a, les délais sont réduits à 24 heures.

##### **Minorité**

(de Dardel, Aguet, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, von Felten, Zwygart)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### **Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**

##### **Adopté selon la proposition de la majorité**

#### **Art. 106**

##### **Antrag der Kommission**

##### **Abs. 1**

Bei offensichtlich unbegründeten Beschwerden und bei Beschwerden nach Artikel 103a kann auf den Schriftenwechsel verzichtet werden.

##### **Abs. 2 (neu)**

Die Richter entscheiden in folgenden Fällen als Einzelrichter:  
a. Abschreibung von Beschwerden infolge Gegenstandslosigkeit;  
b. Nichteintreten auf offensichtlich unzulässige Beschwerden.

##### **Abs. 3 (neu)**

Der Beschwerdeentscheid wird nur summarisch begründet.

#### **Art. 106**

##### **Proposition de la commission**

##### **Al. 1**

Lorsque des recours sont manifestement infondés ou qu'il s'agit de recours prévus à l'article 103a, on peut renoncer à l'échange d'écritures.



**Al. 2 (nouveau)**

Les juges statuent en qualité de juge unique en cas de:  
a. classement de recours devenus sans objet;  
b. non-entrée en matière sur des recours manifestement irrecevables.

**Al. 3 (nouveau)**

Le prononcé sur recours n'est motivé que sommairement.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 107–115**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 116**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1–4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 5*

*Mehrheit*

*Streichen*

*Minderheit*

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 116**

*Proposition de la commission*

*Al. 1–4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 5*

*Majorité*

*Biffer*

*Minorité*

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Abs. 1–4 – Al. 1–4*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 5 – Al. 5*

*Angenommen gemäss Antrag der Minderheit*

*Adopté selon la proposition de la minorité*

**Art. 117**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Änderung bisherigen Rechts**

*Antrag der Kommission*

*Ziff. 1 Art. 14a Abs. 2–4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Ziff. 1 Art. 14a Abs. 4bis*

.... zu einem schwerwiegenden persönlichen Härtefall, so kann ....

*Ziff. 1 Art. 14a Abs. 5, 6*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Ziff. 1 Art. 14b Abs. 2bis*

.... kein schwerwiegender persönlicher Härtefall nach Artikel

....

*Ziff. 1 Art. 14b Abs. 3, 4; Art. 14c; Art. 20 Abs. 1 Bst. b; Ziff. 2, 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Modification du droit en vigueur**

*Proposition de la commission*

*Ch. 1 art. 14a al. 2–4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Ch. 1 art. 14a al. 4bis*

.... d'asile dans un cas personnel d'extrême gravité. l'Office fédéral des réfugiés peut ....

*Ch. 1 art. 14a al. 5, 6*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Ch. 1 art. 14b al. 2bis*

.... ne se trouve plus dans un cas personnel d'extrême gravité telle qu'elle ....

*Ch. 1 art. 14b al. 3, 4; art. 14c; art. 20 al. 1 let. b; ch. 2, 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Bäumlin Ursula (S, BE):** Ich kann eine Aussage von Herrn Bundespräsident Koller von gestern nicht so stehenlassen. Er hat mit Nachdruck gesagt, es herrsche volle Übereinstimmung zwischen dem schweizerischen Konzept zur Rückkehr der Bosnier und dem UNHCR. Das stimmt so nicht. Ich habe ihm das Positionspapier des UNHCR vom 11. Juni 1997 gestem gegeben, er weiss, was darin steht. Ich möchte nur eine Passage zitieren: «Die zwangsweise Rückführung von Flüchtlingen in andere Gebiete als ihre Heimatregion würde unweigerlich die Zahl der Binnenvertriebenen in Bosnien-Herzegowina weiter ansteigen lassen. Für sie konnten derweil nur teilweise zufriedenstellende Lösungen gefunden werden. Auch erhöht ihre Präsenz generell das Risiko sozialer Spannungen. Seit letztem Mai sind Zweigstellen unseres Amtes in Bosnien-Herzegowina von Rückkehrern aus der Schweiz aufgesucht worden, die keinerlei Möglichkeit für eine Unterkunft in der Föderation haben. Diese Flüchtlinge haben die Schweiz aufgrund der von den kantonalen Behörden ausgegangenen Ausreiseaufforderungen verlassen, in der die Ausreisefrist auf den 30. April festgelegt wurde.» Das zeigt, dass die kantonalen Frepos die Position des UNHCR nicht richtig übermittelt erhalten haben, was fatal ist. Mit dieser Erklärung wollte ich erreichen, dass das aufhört.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Frau Bäumlin, Sie unterstellen mir eine Aussage, die ich nicht gemacht habe. Ich habe nicht gesagt, es bestehe volle Übereinstimmung, sondern ich habe gesagt, das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge habe an einer Konferenz das schweizerische Rückführungsmodell allgemein als beispielhaft und vorbildlich dargestellt. Daraufhin haben beispielsweise Deutschland, Schweden und auch die EU-Kommission dieses Modell der Rückführung zur Nachahmung empfohlen.

Hingegen bin ich mir voll bewusst, dass in einem Punkt keine volle Übereinstimmung mit dem Uno-Hochkommissariat besteht. Es geht um die Frage, ob wir auch Leute einer bestimmten ethnischen Zugehörigkeit in ein Gebiet zurückführen können, wo diese Bevölkerungsgruppe in der Mehrheit ist, obwohl die betreffenden Leute aus einem anderen Gebiet stammen, wo sie der Minderheit angehören. Bisher haben wir diesbezüglich noch nie eine Zwangsrückführung gemacht. Aber wir sind grundsätzlich der Meinung, dass die Rückkehr für Bosnier zumutbar ist, auch wenn sie jetzt nicht an ihren Herkunftsort zurückkehren können, weil sie damit in ein Gebiet zurückkehren würden, wo sie in der Minderheit wären. Sie würden an einen anderen Ort zurückkehren, wo wir aber zugleich mit einem Wiederaufbauprojekt dafür besorgt wären, dass die nötigen Wohnungen und die nötigen Einrichtungen vorhanden wären.

Damit verletzen wir nicht einmal das Dayton-Abkommen, sondern es geht einzig und allein um die Frage, ob jene Leute, die nicht in ein Gebiet zurückkehren können, wo sie ethnisch gesehen in der Minderheit sind, noch Jahre hier in der Schweiz bleiben sollen oder ob es für sie jetzt nicht zu-

mutbar ist, im Rahmen eines Aufbauprogramms in ein Mehrheitsgebiet zurückzukehren und dort zu warten, bis sie in ihre Herkunftsgebiete zurückkehren können.  
Das ist die einzige Differenz, die wir mit dem Uno-Hochkommissariat auf diesem Gebiet haben.

*Namentliche Gesamtabstimmung*  
*Vote sur l'ensemble, nominatif*  
(Ref.: 0857)

*Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:*  
Bangerter, Baumberger, Bezzola, Bircher, Blaser, Bosshard, Bühler, Caccia, Christen, Columberg, David, Deiss, Dettling, Dormann, Ducrot, Dünki, Eberhard, Egerszegi, Engelberger, Engler, Filliez, Fischer-Seengen, Frey Claude, Fritschi, Gadiant, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gysin Hans Rudolf, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Imhof, Kofmel, Kühne, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Lötscher, Maitre, Mühlemann, Nebiker, Oehrli, Pelli, Pidoux, Raggenbass, Randegger, Ratti, Ruckstuhl, Sandoz Marcel, Scheurer, Schmid Samuel, Simon, Stamm Luzi, Steinegger, Steiner, Stucky, Theiler, Tschopp, Vallender, Vogel, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (73)

*Dagegen stimmen – Rejetent le projet:*  
Aeppli, Aguet, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Berberat, Binder, Borel, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Fässler, Fehr Hans, Goll, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Günther, Gusset, Gysin Remo, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler Ernst, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller, Ledergerber, Leemann, Marti Werner, Maurer, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Roth, Ruffy, Scherrer Jürg, Schlüer, Semadeni, Steinemann, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Vetterli, Vollmer, von Felten, Widmer (60)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*  
Baumann Alexander, Béguelin, Bonny, Fankhauser, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Föhn, Freund, Kunz, Ostermann, Pini, Schenk, Seiler Hanspeter, Speck, Tschäppät, Tschuppert, Weber Agnes (17)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*  
Alder, Aregger, Banga, Blocher, Cavadini Adriano, Comby, Couchepin, Diener, Dreher, Dupraz, Durrer, Eggly, Ehrler, Epiney, Eymann, Fasel, Frey Walter, Friderici, Giezendanner, Gonseth, Haering Binder, Hochreutener, Hubacher, Jeanprêtre, Leuenberger, Loeb, Loretan Otto, Maspoli, Meier Samuel, Moser, Müller Erich, Nabholz, Phillipona, Rennwald, Ruf, Rychen, Sandoz Suzette, Schmid Odilo, Schmied Walter, Spielmann, Steffen, Strahm, Straumann, Suter, Vermot, von Allmen, Wiederkehr, Zbinden, Ziegler (49)

*Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:*  
Stamm Judith (1)

## **B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer**

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

#### *Detailberatung – Examen de détail*

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

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

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 14c** *Antrag der Kommission* *Abs. 1bis (neu)*

Das Bundesamt für Flüchtlinge verteilt vorläufig aufgenommene Ausländer gemäss dem in Artikel 26 Absatz 2 des Asylgesetzes vom .... festgelegten Verteilschlüssel auf die Kantone, sofern sich diese nicht auf einen anderen Verteilschlüssel einigen können. Es trägt dabei den schützenswerten Interessen der Kantone und der vorläufig aufgenommenen Ausländer Rechnung.

*Abs. 1ter (neu)*  
Das Gesuch um einen Kantonswechsel ist vom vorläufig aufgenommenen Ausländer beim Bundesamt für Flüchtlinge einzureichen. Dieses entscheidet unter Vorbehalt von Absatz 1quater nach Anhörung der betroffenen Kantone endgültig.

*Abs. 1quater (neu)*  
Der Zuweisungsentscheid oder der Entscheid über den Kantonswechsel kann nur mit der Begründung angefochten werden, er verletze den Grundsatz der Einheit der Familie.

*Abs. 2*  
Der vorläufig aufgenommene Ausländer kann seinen Aufenthaltsort im Gebiet des bisherigen oder des zugewiesenen Kantons frei wählen.

#### **Art. 14c** *Proposition de la commission* *Al. 1bis (nouveau)*

Si les cantons n'ont pu s'entendre sur un mode de répartition, l'Office fédéral des réfugiés leur attribue les étrangers admis à titre provisoire conformément à la clé de répartition prévue à l'article 26 alinéa 2 de la loi sur l'asile du .... Ce faisant, il tient compte des intérêts dignes de protection des cantons et des personnes concernées.

*Al. 1ter (nouveau)*  
L'étranger admis à titre provisoire soumet à l'Office fédéral des réfugiés la demande de changement de canton. Après avoir entendu les cantons concernés, l'office fédéral rend une décision définitive, sous réserve de l'alinéa 1quater.

*Al. 1quater (nouveau)*  
La décision d'attribution ou la décision relative au changement de canton ne peut être attaquée que pour le motif d'une violation du principe de l'unité de la famille.

*Al. 2*  
L'étranger admis à titre provisoire peut choisir librement son lieu de séjour sur le territoire du canton où il séjourne ou du canton attribué.

**Fankhauser Angeline (S, BL), Berichterstatterin:** Ich bin Ihnen zur Einführung dieser neuen Bestimmungen eine Erklärung schuldig.

Im Verlaufe der Beratungen hat das Bundesgericht in einem Einzelfall entschieden, dass es in der Kompetenz des Bundesamtes liege, vorläufig aufgenommene Ausländer einem Kanton zuzuweisen. Die Verteilung von vorläufig aufgenommenen Ausländern auf die Kantone ist im Anag bis jetzt nicht geregelt. Das heisst, bei abgewiesenen Asylsuchenden, für die der Vollzug der Wegweisung unzulässig, unzumutbar oder unmöglich ist, kann die Zuweisungskompetenz des Bundes daraus abgeleitet werden, dass das Bundesamt für Flüchtlinge für den Entscheid über die vorläufige Aufnahme zuständig ist und dass keine ausdrückliche Zuständigkeit der Kantone vorgesehen ist. Bei vorläufig aufzunehmenden Ausländern, die zum Beispiel aufgrund eines Rücknahmeabkommens in der Schweiz sind, fehlt eine gesetzliche Regelung gänzlich. Das Fehlen einer entsprechenden Kompetenz des Bundes wird sich zum Beispiel im Zusammenhang mit den neuen Rücknahmeabkommen mit Frankreich oder Deutschland bemerkbar machen, indem die Grenzkantone die Hauptlast aus dem Rückübernahmeabkommen tragen müssen, solange der Bund nicht generell die Möglichkeit hat, vorläufig aufgenommene Ausländer auf die Kantone zu verteilen.

Im Hinblick darauf, dass immer mehr Ausländer vorläufig aufgenommen werden, ist es geboten, die diesbezügliche Regelung im Anag zu ergänzen, und das hat die Kommission prak-

tisch einstimmig vorgenommen. Ich bitte Sie, ebenfalls so zu entscheiden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 21, 22a, 22b**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 22c**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Thanei*

*Abs. 1*

.... wenn sie für einen gleichwertigen Schutz der übermittelten Daten Gewähr bieten.

**Art. 22c**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Thanei*

*Al. 1*

.... à condition qu'elles garantissent une protection équivalente des données transmises.

*Abs. 1 – Al. 1*

**Präsidentin:** Frau Thanei hat ihre Anträge bereits im Zusammenhang mit Artikel 93 des Asylgesetzes begründet. Der Bundesrat stimmt dem Antrag Thanei zu. – Ein anderer Antrag ist nicht gestellt.

*Angenommen gemäss Antrag Thanei*  
*Adopté selon la proposition Thanei*

*Abs. 2, 3 – Al. 2, 3*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 22d**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 22e**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Thanei*

*Abs. 1*

.... folgenden Behörden durch ein Abrufverfahren direkt zugänglich machen, soweit dies für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben unerlässlich ist:

h. .... nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992. Die Daten dürfen jedoch nur in anonymisierter Form bekanntgegeben werden;

**Art. 22e**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Thanei*

*Al. 1*

.... central des étrangers, pour autant que cela soit indispensable à l'accomplissement de leurs tâches légales:

....  
h. .... loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale. Ces données ne doivent cependant être transmises que sous forme anonyme;

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission

78 Stimmen

Für den Antrag Thanei

49 Stimmen

*Abs. 2, 3 – Al. 2, 3*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 22f; 22g; Gliederungstitel vor Art. 23; Art. 24a; Gliederungstitel vor Art. 25**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 22f; 22g; titre précédant l'art. 23; art. 24a; titre précédant l'art. 25**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 25 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Ledergerber*

....  
k. (neu) falls die Arbeitslosigkeit in der Schweiz 3 Prozent übersteigt, dürfen keine neuen Saisonierkontingente erteilt werden.

**Art. 25 al. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Ledergerber*

....  
k. (nouvelle) si le taux de chômage en Suisse dépasse 3 pour cent, il ne peut être accordé de nouveaux contingents de saisonniers.

**Ledergerber Elmar (S, ZH):** Mein Antrag hat nichts mit der Revision des Asylgesetzes zu tun, aber er hat etwas mit dem Anag zu tun. Statt dass ich eine parlamentarische Initiative einreiche und den ganzen parlamentarischen Apparat in Bewegung setze, können wir das hier im gleichen Aufwasch erledigen.

Worum geht es? Das Saisonierstatut war eigentlich immer falsch. Es ist unsozial, es ist in vielen Punkten menschenunwürdig, es ist aber auch mit gewaltigen volkswirtschaftlichen Schäden in der Schweiz verbunden. Es hat den Strukturwandel über Jahrzehnte verhindert oder verlangsamt und gerade in jenen Branchen mit schlechter Wertschöpfung und schlechten Strukturen die Anpassung verhindert.

Nun haben sich aber in den letzten Jahren noch zusätzliche Probleme ergeben, die man eigentlich als skandalös bezeichnen muss. In den vergangenen Jahren kam es oft vor, dass Saisoniers – die, wenn sie nach vier Jahren die Bewilligung für den Jahresaufenthalt bekamen, von den Fesseln des Statuts befreit, mit den Löhnen natürlich nicht mehr ganz zufrieden waren – auf die Strasse gestellt wurden und dass die vorherigen Arbeitgeber in Bern wieder für neue Kontingente anstanden. Nicht selten sind jene, die die Niederlassung bekommen haben, vom Arbeitsmarkt nicht mehr aufgenommen worden und sind deshalb heute in der Schweiz arbeitslos.

Dieser Prozess hat eine verhängnisvolle menschliche und volkswirtschaftliche Dynamik.

Man kann allmählich auch feststellen, dass die Vorbehalte gegenüber dem Saisonierstatut nicht nur bei unserer Frak-

tion angesiedelt sind, sondern dass sich hier allmählich eine breite Zustimmung abzeichnet, dass man etwas ändern muss.

Wir sind aber zurzeit gebunden. Wir verhandeln mit der EU nach wie vor über den freien Personenverkehr. Das Saisonierstatut ist in diesem Zusammenhang eine Trumpfkarte in den Händen des Bundesrates. Wir können es also im Moment nicht aufheben.

Wir können aber, wie ich es beantrage, eine Bestimmung ins Anag einfügen, wonach zu Zeiten grösserer Arbeitslosigkeit – wenn die Arbeitslosigkeit über 3 Prozent liegt – keine neuen zusätzlichen Saisonierkontingente erteilt werden dürfen. Die Meinung ist dabei die, dass Personen – Männer und Frauen –, die bereits Saisonierbewilligungen haben, nach wie vor eine solche Bewilligung bekommen können, dass aber in dieser Zeit keine neuen Bewilligungen erteilt werden dürfen.

Wir erweisen damit verschiedenen Gruppierungen eher eine Wohltat. Wir geben zudem dem Bundesrat auch in dieser Frage eine zusätzliche Möglichkeit, in den Verhandlungen mit der EU etwas anzubieten. Es ist durchaus nicht so, wie ich im Vorfeld jetzt gehört habe, dass wir damit die Verhandlungen zum freien Personenverkehr torpedieren, denn wir haben hier noch keinen Vertrag. Wenn wir jetzt eine solche Regelung einführen würden, könnte sie in der Schweiz zu einer gewissen Entlastung führen.

Ich möchte Sie daran erinnern, dass heute rund 25 000 Arbeitslose allein aus dem Tourismus- und dem Gastgewerbe deklariert sind und dass wir in der Schweiz im Baugewerbe ungefähr gleich viele Arbeitslose haben. Allein aus diesen beiden Kategorien stammt rund ein Viertel sämtlicher Arbeitslosen in der Schweiz! Da ist es eine Frage der politischen, der sozialen und der volkswirtschaftlichen Vernunft, dass wir in diesen Branchen nicht zusätzliche neue Saisonierkontingente beschliessen, sondern zuerst jenen Leuten, die bei uns sind, eine Beschäftigung anbieten, soweit dies möglich ist.

Ich wiederhole noch einmal: Es ist mir klar, dass diese Regelung fallen wird, wenn mit Bezug auf den freien Personenverkehr ein bilaterales Abkommen mit der EU abgeschlossen wird. Bis es aber soweit ist, ist das ein klarer Hinweis, ist das eine Möglichkeit. Wir können sie regulieren, wir können diese Entscheidung so treffen. Sie ist eigentlich für alle Beteiligten nur von Vorteil.

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**Engler Rolf (C, AI):** Der Antrag Ledergerber entspricht zweifellos einem grundsätzlichen Wunsch fast sämtlicher Parteien. Die Frage ist für mich eine etwas andere. Als es um die Verlängerung der einzelnen Bewilligungen des Saisonierstatutes ging, hörten wir aus gewerkschaftlichen Kreisen und aus dem Bereich des Tourismus einen Aufschrei. Dieser Aufschrei kam deshalb, weil wir gerade aus den typischen Regionen, aus welchen Saisoniers kamen – Jugoslawien –, keine Saisoniers mehr zulassen wollten. Das war der Grund:

Heute hat das Saisonierstatut eine entscheidende Wirkung, nämlich gegenüber der EU. In diesem Punkt sind unsere bilateralen Verhandlungen sehr sensibel. Eine Beschränkung, wie sie Herr Ledergerber möchte, ist an sich so etwas wie ein Votum gegen die bilateralen Verhandlungen im Bereich der Personenfreizügigkeit. Ich bin deshalb der Meinung, wir sollten uns diese Frage doch etwas exakter überlegen, als jetzt mit einem «Kurzschuss» ein Problem zu lösen, das gar keines mehr ist, weil die entscheidenden Zahlen – die Saisoniers, die aus Jugoslawien stammten – nicht mehr vorhanden sind.

Die Zahl der Saisonierbewilligungen für Europäer ist sehr gering. Ich bin deshalb der Meinung, dass wir das Problem mit einer derartigen Regelung nicht lösen. Wir müssen uns überlegen, ob wir im Rahmen der Personenfreizügigkeit nicht ein Kurzaufenthalterstatut haben möchten, das dann auch taugt. Dass das Saisonierstatut nicht taugt, wissen wir, und dass es auch zu Zwängen führt, die nicht vernünftig sind, wissen wir ebenfalls. Es ist uns auch bekannt, dass die wirt-

schaftlichen Folgen, u. a. auch die Auswirkungen auf die Sozialversicherungen, sehr schlecht sind. Mir scheint es doch falsch, praktisch ohne Beratung in der Kommission einem Antrag zuzustimmen, der nicht bedacht wurde und letztlich im Zusammenhang mit den bilateralen Verhandlungen nur Unruhe stiftet.

Ich möchte Sie deshalb bitten, den Antrag Ledergerber abzulehnen.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Sur l'appréciation du statut de saisonnier, je pourrais assez facilement rejoindre M. Ledergerber. Ce statut a fait son temps, on doit aller vers son abrogation.

M. Ledergerber ne propose d'ailleurs pas son abrogation, il propose la limitation du nombre de saisonniers. Mais cette proposition se heurte à plusieurs difficultés.

1. Pour limiter de la manière dont le prévoit M. Ledergerber, le nombre de saisonniers, il faudrait se livrer à une étude pour savoir par quoi on remplace le statut de saisonnier. Il ne suffit pas de dire qu'il y a une masse de chômeurs en Suisse qui pourront prendre la place des saisonniers. C'est une vue de l'esprit que de croire une chose pareille, de croire que le marché du travail n'est qu'un simple réservoir, avec des vases communicants, et que s'il y a moins de travailleurs étrangers, il suffit de mettre des travailleurs suisses à leur place qui accompliront le même travail. Nous savons que ce n'est pas le cas. Il y a des secteurs où on manque de personnel et il y en a d'autres où il y a du chômage. Les individus ne sont pas absolument interchangeables dans le marché du travail.

2. Personnellement, je suis persuadé que le secteur du tourisme notamment, ainsi que d'autres secteurs pénibles où nous sommes heureux d'avoir des étrangers parce que les Suisses ne veulent plus occuper ces places, souffriraient considérablement si la proposition Ledergerber, qui n'a fait l'objet d'aucune étude, était acceptée.

3. Enfin et surtout, il faudrait réformer la loi sur l'assurance-chômage – et là M. Ledergerber sait parfaitement à quoi je fais allusion – si on voulait obtenir les résultats qu'il souhaite, c'est-à-dire le remplacement d'un certain nombre de travailleurs étrangers moins bien payés par un certain nombre de travailleurs suisses qui sont au chômage, et qui ont probablement davantage à toucher des indemnités de chômage plus élevées que ne le sont leurs salaires s'ils remplacent des travailleurs étrangers.

Je crois qu'il sera sans aucun doute possible au mois de septembre, en votant l'arrêté fédéral urgent sur l'assurance-chômage, de corriger et d'aller dans le sens souhaité par M. Ledergerber.

**Heberlein Trix (R, ZH):** Ich möchte Ihnen beantragen, den Antrag Ledergerber abzulehnen. Wir haben bereits im Rahmen eines Vorstosses von Frau Dormann Antworten zu diesem Problem erhalten. Wir haben, wie dies Herr Engler gesagt hat, in der jährlichen Diskussion um die Zulassung der neuen Saisonierkontingente darüber diskutiert. Wir dürfen auf diesem Weg keine Gesetzesbestimmung erlassen, die vielleicht Ihren momentanen Intentionen, Herr Ledergerber, entgegenkommt, die aber keineswegs dem entspricht, was auch Sie längerfristig mit Ihren parteipolitischen Zielen verfolgen, nämlich eine Integration und einen Abschluss der bilateralen Verhandlungen. Wenn wir jetzt in einem Gesetz ohne ordentliche Gesetzesberatung eine derart unflexible Lösung festschreiben, so müssen wir uns den Vorwurf gefallen lassen, punktuelle Gesetzgebung zu machen. Ich erachte dies als nicht sinnvoll und kontraproduktiv. Auch wenn in den letzten Jahren die Saisonierkontingente nicht mehr ausgenützt worden sind, braucht es in einzelnen Bereichen eben trotzdem Bewilligungen, und wir müssen uns diese Flexibilität bewahren.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Ich werde diesem Antrag nicht zustimmen, obwohl ich seit Jahren eine Verfechterin der Abschaffung des Saisonierstatutes bin. Aber so vorzugehen und die Abschaffung des Saisonierstatutes gegen die Arbeitslosigkeit auszuspielen, betrachte ich als falschen Weg.

Wir sollten das Ganze in aller Ruhe diskutieren. Im Moment ist eine Expertenkommission an der Arbeit, die ein neues Migrationskonzept kreiert. Zudem stecken wir mitten in bilateralen Verhandlungen mit der EU, wo die Frage der Personenfreizügigkeit geregelt werden muss. Da wird das Saisonierstatut ohnehin keine Zukunft haben. Der zur Diskussion stehende Antrag hat aber für mich den Ruch, dass Dinge gegeneinander ausgespielt werden sollen, die nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen.

Ich bitte Sie, dem Antrag Ledergerber nicht zuzustimmen. Es geht um eine relativ grundsätzliche Frage, die man uns nicht einfach so auf den Tisch legen kann. Es wäre verfehlt, in einem Schnellverfahren einen Entscheid zu fällen, den wir nachher bereuen könnten.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Der Antrag Ledergerber hat an sich sicher einen guten Kern. Das will ich ohne weiteres zugestehen. Der Bundesrat hat denn auch in den letzten Jahren die Saisonierkontingente ständig verringert. Im Jahre 1991 waren es noch über 160 000 Einheiten, jetzt sind es weniger als 100 000 Einheiten, die zudem nicht einmal voll genutzt werden.

Auf der anderen Seite aber kommt dieser Antrag europapolitisch im falschen Moment. Nachdem wir ja keine Personen aus Jugoslawien mehr rekrutieren – ich darf Sie immerhin daran erinnern, wieviel Hartnäckigkeit es für den Bundesrat gebraucht hat, keine Leute aus Jugoslawien mehr zu rekrutieren; wir wurden mit Begehren förmlich bombardiert, aber der Bundesrat hat sie alle abgelehnt –, würde sich diese Massnahme, wie richtig gesagt worden ist, jetzt nur noch auf die EU auswirken. Das wäre im Rahmen der bilateralen Verhandlungen zurzeit sicher das falsche Signal.

Im Übrigen darf ich Sie auch daran erinnern, dass ja der Vorrang der Inländer gegenüber allen Saisoniers gilt. Alle Arbeitgeber müssen zuerst Inländer anstellen, wenn Inländer vorhanden sind, bevor sie Saisoniers anstellen dürfen. Das ergibt sich aufgrund der Artikel 7 und 9 der sogenannten Begrenzungsverordnung.

Der entscheidende Grund ist aber schliesslich der, dass der Antrag Ledergerber zu rigide ist. Gewisse Branchen brauchen, wenn auch nur noch in ganz kleiner Zahl, die Möglichkeit der Neurekrutierung von gewissen Saisoniers. Insofern ist der gutgemeinte und an sich im Kern richtige Antrag insgesamt zu rigide.

Deshalb möchte ich Sie bitten, den Antrag Ledergerber abzulehnen.

#### Namentliche Abstimmung

*Vote nominatif*  
(Ref. 0858)

#### Für den Antrag der Kommission stimmen:

##### *Votant pour la proposition de la commission:*

Bangerter, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumberger, Béguelin, Bezzola, Binder, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühlmann, Bühler, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Christen, Columberg, Comby, de Dardel, Deiss, Dettling, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Fankhauser, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingsen, Fischer-Seengen, Frey Claude, Fritschi, Gadiant, Goll, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Grossenbacher, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Hämmerle, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Hollenstein, Hubacher, Jaquet, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Löttscher, Maitre, Maurer, Maury Pasquier, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Nebiker, Oehri, Pidoux, Pini, Ragenbass, Ratti, Rechsteiner Paul, Roth, Ruckstuhl, Ruffy, Sandoz Marcel, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Straumann, Stucky, Teuscher, Thanei, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Felten, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapfl (114)

#### Für den Antrag Ledergerber stimmen:

##### *Votant pour la proposition Ledergerber:*

Aguet, Baumann Stephanie, Berberat, Bircher, Chiffelle, Dormann, Egerszegi, Fässler, Gross Jost, Günter, Jans, Juzet, Ledergerber, Leemann, Leuenberger, Meier Hans, Ostermann, Pelli, Randegger, Rechsteiner Rudolf, Semadeni, Strahm, Thür, Weber Agnes, Zwygart (25)

#### Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Aeppli, Bäumlín, Burgener, Caccia, Grendelmeier, Haering Binder, Hafner Ursula, Herczog, Hubmann, Marti Werner, Stamm Luzi, Stump (12)

#### Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Alder, Aregger, Banga, Blaser, Blocher, Borel, Couchepin, David, Diener, Dreher, Dupraz, Eggly, Eymann, Fasel, Föhn, Freund, Frey Walter, Friderici, Giezendanner, Gonseth, Grobet, Guisan, Hochreutener, Imhof, Jeanprêtre, Keller, Loeb, Loretan Otto, Maspoli, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Philipona, Rennwald, Ruf, Rychen, Sandoz Suzette, Schmid Odilo, Spielmann, Suter, Tschäppät, Vallender, Vermot, von Allmen, Wiederkehr, Zbinden, Ziegler (48)

#### Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:

Stamm Judith (1)

#### Art. 25a

##### *Antrag der Kommission*

##### *Mehrheit*

##### *Abs. 1*

.... für die soziale Integration von Ausländern ....

##### *Abs. 2, 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Minderheit*

(Fischer-Hägglingsen, Fehr Hans, Fritschi, Leuba, Nebiker, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)  
Streichen

#### Art. 25a

##### *Proposition de la commission*

##### *Majorité*

##### *Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

(la modification ne concerne que le texte allemand)

##### *Al. 2, 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Minorité*

(Fischer-Hägglingsen, Fehr Hans, Fritschi, Leuba, Nebiker, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)  
Biffer

**Fischer-Hägglingsen Theo (V, AG), Sprecher der Minderheit:** Wir beantragen Ihnen, diesen Artikel zu streichen. Dabei geht es uns vor allem um finanzpolitische Überlegungen und um die Frage der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

Ich glaube: Es ist unbestritten, dass die Integrationsbestrebungen vor allem bezüglich der zweiten Generation der Ausländer in den Gemeinden und Kantonen zu fördern sind. Es stellt sich aber die Frage, wer solche Integrationsprojekte zu fördern, insbesondere aufzustellen und am Schluss auch zu bezahlen hat. Die Frage lautet also nicht: Integration, ja oder nein? Die Frage lautet: Zahlt es der Bund oder zahlen es die Kantone? Heute sind die Kantone zuständig. Mit der Verankerung dieses Artikels würden wir eine neue Bundesaufgabe schaffen.

Wir sind gegenwärtig daran, die Aufgaben von Bund und Kantonen zu entflechten. Es sind verschiedene Vorlagen in der Pipeline; die einen sind in der Vernehmlassung, die anderen bereits in der Ausarbeitung. Diese Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen ist eine sehr wichtige Aufgabe. Sie wird längerfristig auch finanzielle Auswir-

kungen sowohl auf den Haushalt des Bundes als auch auf den Haushalt der Kantone haben.

Jetzt sind wir daran, wieder eine neue Verflechtung zu schaffen. Bis jetzt waren die Kantone und die Gemeinden für die Integration der Ausländer zuständig. Nun stellt sich die Frage: Hat sich diese Aufgabenteilung bewährt oder nicht? Was passiert in Zukunft, wenn wir diese Kompetenz teilweise auf den Bund übertragen? Es werden neue Verflechtungen entstehen, es wird ein neuer Geldstrom zwischen Bund und Kantonen institutionalisiert werden.

Ich möchte Sie bitten, diese Verflechtung nicht vorzunehmen. Das bedeutet nämlich unter anderem – wenn wir diesen Artikel richtig lesen –, dass die Kantone Projekte erarbeiten und diese dann dem Bund unterbreiten. Dies muss ja so sein, denn die Bundesmittel fließen nur, wenn auch die Kantons- und Gemeindemittel fließen. Damit haben wir wieder die klassische Form der Geld-hin-und-her-Schieberei mit sehr viel administrativem Aufwand.

Ich möchte Sie daran erinnern, dass sich die Bundesfinanzen in einem sehr schlechten Zustand befinden, in einem bedeutend schlechteren als die Kantonsfinanzen. Wir haben gestern gehört, dass der Bundesrat immer noch an seinem Ziel festhält, bis zum Jahr 2001 die Finanzen ins Gleichgewicht zu bringen. Er hat ein Sparprogramm angekündigt. Zum gleichen Zeitpunkt, wo sich der Bund vornimmt zu sparen, wollen wir dem Bund mit diesem Gesetz eine neue Ausgabe überbinden. Es wird ein neuer Subventionsstrom vom Bund in die Kantone fließen. Darum möchte ich Sie bitten, hier dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Es geht uns also in erster Linie um finanzpolitische Überlegungen und um staatspolitische Überlegungen zur Entflechtung von Aufgaben. Beim Antrag der Minderheit geht es nicht darum, die Integration zu unterbinden, die vor allem für die zweite Generation der Ausländer notwendig ist. Aus diesen Überlegungen bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Herr Fischer, ich möchte Ihnen die Frage stellen, wie Sie sich die Integration der zweiten Generation von Ausländerinnen und Ausländern vorstellen. Nach meiner Erfahrung sind diese jungen Menschen oft besser integriert als wir Schweizerinnen und Schweizer. Der einzige Unterschied zwischen ihnen und uns ist, dass diese jungen Menschen keinen roten Pass haben.

**Fischer-Hägglings Theo (V, AG), Sprecher der Minderheit:** Es geht vor allem darum, dass die Ausländer in den Gemeinden und Kantonen in die Gemeinschaft aufgenommen werden, und das ist keine Aufgabe des Bundes. Ich habe mich seinerzeit für eine erleichterte Einbürgerung eingesetzt, aber das Volk hat anders entschieden. Hier kann man mir keinen Vorwurf machen.

**Caccia Fulvio (C, TI):** Je pense qu'il vaut tout à fait la peine de répéter encore une fois ici devant vous combien l'intégration des étrangers, il faut le souligner, a été mal comprise. Il ne s'agit pas avant tout d'une action humanitaire, il s'agit avant tout d'une action politique pour un meilleur fonctionnement de la société civile, ce que l'on appellerait en allemand une mesure de «Gesellschaftspolitik».

Il faut rappeler qu'il y a une trentaine d'années, l'immigration dominante en Suisse provenait d'Italie, et les problèmes qu'elle soulevait alors nous font sourire aujourd'hui; mais elle a tout de même été à l'origine des initiatives populaires sur lesquelles la Suisse a été appelée à voter plusieurs fois à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix. Cette immigration avait une chance unique, celle d'avoir des structures qui l'aidaient à s'insérer dans notre pays. Il y avait en plus derrière elles un Etat, l'Etat italien, qui soutenait abondamment les efforts de ces structures. Après l'immigration italienne est venu le tour de l'immigration espagnole, de la portugaise, de celle de l'ex-Yougoslavie, de celle de la Turquie, des immigrations qui n'ont pas joui des mêmes structures d'aide à l'intégration, ni du soutien de l'Etat d'origine pour ce travail d'intégration. La situation provoquée par ces immi-

grations est toujours plus difficile, parce qu'il est évident que sans ces structures concourant à l'insertion et sans l'aide de l'Etat d'origine, il est plus difficile de pratiquer un travail d'intégration.

Il faut rappeler en outre que la situation devient plus difficile aussi à cause de l'évolution intérieure. Les Suisses, ou plutôt les gens qui sont ici depuis très longtemps, même s'ils n'ont pas le passeport suisse, ces gens ressentent aujourd'hui les difficultés de la situation économique ainsi qu'une certaine peur d'un futur incertain. Ces peurs, ces difficultés ne sont pas des éléments qui aident à s'ouvrir aux autres.

Mais il faut dire aussi, à propos des étrangers, que les pays d'origine d'une partie de ces étrangers sont en train d'avoir une évolution qui ne facilite pas du tout l'intégration: dans certains pays, il y a une évolution des systèmes politiques vers des systèmes nationalistes, ce qui n'est pas nécessairement une bonne préparation pour s'ouvrir à l'intégration des ressortissants de ces pays; dans d'autres, il y a une évolution évidente vers un monolithisme d'ordre politico-religieux, ce qui n'est pas non plus une bonne condition pour s'intégrer dans notre pays.

Dans cette situation, les cantons et les communes ont la compétence, Monsieur Fischer-Hägglings. Mais à voir comment ils ont exercé cette compétence pendant ces 25 dernières années, on ne peut pas dire que chacun ait fait le travail qu'on attendait de lui. En tant que président de la Commission fédérale des étrangers – ce n'est pas un lobby –, je constate que, dans certains cantons, il y a des services des étrangers, il y a des communautés de travail pour les étrangers qui sont au bord de la faillite. Il n'y a plus que le volontariat qui fonctionne. Les moyens sont en train de disparaître. Les recommandations qui sont contenues dans le manuel «Les étrangers dans la commune», qui a été préparé par la commission dont je suis le président, bien avant que je n'en devienne président, ont été assez rarement appliquées.

Enfin, si on considère les réponses à la consultation menée par le Conseil fédéral sur la proposition de modification de loi que nous sommes en train de discuter, ainsi que les réponses à la consultation que ma commission a faites à propos du concept pour l'intégration des étrangers, il y a aussi des cantons qui n'ont guère l'intention de modifier leur attitude par rapport à cette tâche essentielle.

Or, le bon fonctionnement de la société civile est une préoccupation majeure qui doit dépasser les frontières communales et cantonales. Le temps est venu pour la Confédération de s'engager, bien sûr à titre subsidiaire, à côté des cantons et des communes, pour nous permettre d'aborder tous ensemble ces problèmes et ces actions. Il ne s'agit pas de beaucoup d'argent, il s'agit en fait de réunir les forces et les esprits pour oeuvrer dans la même direction, vers un travail d'intégration qui est essentiel, je le répète, pour le bon fonctionnement de la société civile, et qui, par conséquent, est en même temps bon aussi pour les Suisses et pour ceux qui sont ici depuis longtemps, comme pour ceux qui sont arrivés ces derniers temps.

Je vous invite à soutenir cette modeste modification de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, mais qui a une valeur symbolique essentielle dans le panorama suisse actuel.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Es ist wahrscheinlich symptomatisch, wie dieses Parlament jetzt genau mit dieser Frage umgeht. Sie ist um 13.10 Uhr traktandiert. Ich weiss: Sie und ich, alle, haben Hunger und wahrscheinlich bald wieder Fraktionssitzungen. Wir behandeln hier ein Thema, das in der Ausländerpolitik bisher eine absolut marginale Rolle gespielt hat und das eigentlich ein ganz zentrales Thema ist. Ich verzichte jetzt auf mein Votum, in dem ich darlegen wollte, was die Grünen unter Integration verstehen, aber ich möchte doch noch etwas zum Antrag der Minderheit Fischer-Hägglings sagen.

Es ist natürlich viel einfacher, in der Ausländerpolitik, im Asylgesetz verschärfende Bestimmungen einzuführen und gegen Missbrauch zu wettern, als über das zu sprechen, was eben viel unspektakulärer ist, nämlich das alltägliche Zusam-

menleben mit den Eingewanderten, von denen immerhin ein grosser Anteil, nämlich über 30 Prozent, schon über zehn Jahre in der Schweiz lebt, viele leben sogar zwanzig, dreissig und mehr Jahre hier. Das Zusammenleben mit diesen Menschen ist ein ganz zentrales Thema und gehört in den Aufgabenbereich des Bundes, und aus dieser Verantwortung kann sich der Bund nicht stehlen. Damit macht man aber natürlich keine Schlagzeilen.

Deshalb ist es auch kein Zufall, wer den Minderheitsantrag unterschrieben hat, wer genau diese Integrationsarbeit vom Bund her nicht leisten will.

Wir haben ein Anag aus den dreissiger Jahren, das mit sehr vielen Artikeln die Restriktionen regelt, was die ausländische Zuwanderung und die ausländische Bevölkerung anbelangt; doch im ganzen Anag findet sich bisher keine einzige Aussage über die Integration. Das ist auch eine der beiden Seiten der Medaille der Einwanderungspolitik. Man kann nicht nur über Zulassungsbeschränkungen sprechen; man muss auch darüber sprechen, wie es den Menschen, die zu uns kommen, nachher geht und wie sehr sich eine Gesellschaft dafür verantwortlich fühlt, was mit ihnen passiert. Max Frisch hat es schon gesagt: «Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kamen Menschen.» Deshalb kann sich der Bund hier nicht aus der Verantwortung stehlen. Es ist spät genug, es muss endlich ein Artikel in das Anag eingefügt werden, der sich mit der Integration beschäftigt, einem Stiefkind der ganzen Ausländerpolitik.

Ich möchte nun noch aus dem Bericht der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) «Umriss zu einem Integrationskonzept» einen Satz zitieren. Dieses Zitat entspricht in weiten Teilen den Vorstellungen von Integration von uns Grünen: «Die Teilnahme der ausländischen Bevölkerung am Gesellschaftsleben, Chancengleichheit und rechtliche Gleichstellung in allen Lebensbereichen sowie Mitverantwortung und Mitsprachemöglichkeiten ....»; das sind laut EKA zentrale integrationspolitische Zielvorgaben. Um diese zu erreichen, müssen wir unbedingt den Minderheitsantrag Fischer-Hägglings ablehnen. Es ist ein winziger Schritt in die richtige Richtung. Vergessen Sie nicht: Es ist ein kleiner Schritt. Wir tun damit noch viel zu wenig.

**Vollmer Peter (S, BE):** Herr Fischer, Ihre Partei hat schon mehrmals versucht, uns zu erklären, dass sie nicht fremdenfeindlich sei. Sie haben dann immer gesagt, Sie seien nur dagegen, dass neue Ausländer in unser Land kämen, aber selbstverständlich hätten Sie gar nichts gegen die Ausländer, die hier seien. Jetzt haben wir eine kleine Nagelprobe: Jetzt geht es nicht darum, wer hierher kommen kann und mit welchen Verfahren; es geht nicht um die Frage des Verfahrens der Flüchtlingsanerkennung, die wir vorhin diskutiert haben; es geht hier einzig und allein darum, was wir tun und wie wir uns zu jenen Menschen stellen, die bei uns leben.

Jetzt, wo es darum geht, kneifen Sie wieder. Ich glaube, Ihre Versuche, uns Ihre Politik in Sachen Fremdenfeindlichkeit zu erklären, sind mit diesem Antrag, den Sie uns hier unterbreiten, einmal mehr gescheitert.

Die SP-Fraktion steht voll und ganz hinter diesem Integrationsartikel. Wir haben vor einer Woche hier drin eine Debatte über die Berufsbildung geführt. Es wurde von Vertretern aller Lager festgestellt, wie wichtig es sei zu versuchen, junge Menschen und gerade auch die Ausländer der ersten und der zweiten Generation an unser Bildungssystem, an unser Berufsbildungssystem heranzuführen. Mit diesem Integrationsartikel wollen wir eine dieser Voraussetzungen zur besseren Integration dieser Menschen schaffen; wir wollen ihnen eine bessere Möglichkeit geben, auch in der Berufsbildung zu reüssieren. Dieser Artikel hätte schon vor Jahren in eine Gesetzgebung gehört. Endlich, müssen wir sagen, kommt dieser Artikel; endlich schaffen wir eine Rechtsgrundlage; endlich lösen wir das ein, was in verschiedenen Partei- und Wahlprogrammen immer steht: dass wir die Menschen, die seit Jahren und Jahrzehnten hier leben, auch so behandeln, wie wir sie eigentlich nach menschlichen Gesichtspunkten behandeln sollten, indem wir ihnen helfen, sich zu integrieren, indem wir die Voraussetzungen schaffen und die

Mittel bereitstellen. Hier haben wir die Gelegenheit zur Nagelprobe. Wir bitten Sie, den Antrag der Minderheit Fischer-Hägglings abzulehnen und diesem Integrationsartikel zuzustimmen.

**Präsidentin:** Die LdU/EVP-Fraktion teilt mit, dass sie der Mehrheit zustimmt.

**Fischer-Hägglings Theo (V, AG), Sprecher der Minderheit:** Vermutlich hat der Vorredner, Herr Vollmer, nicht zugehört, als ich den Minderheitsantrag begründet habe. Er unterstellt mir nun aufgrund dieses Antrages, ich sei fremdenfeindlich.

Es geht hier nicht um die Frage – das habe ich ausdrücklich betont –: Integrationsprojekte, ja oder nein? Es geht nur um die Frage, wer diese Projekte zu gestalten und zu bezahlen hat. Ich bin der Auffassung, das sei die ureigenste Aufgabe der Gemeinden und Kantone. Dementsprechend sind die Mittel für diese Integration durch die Gemeinden und Kantone aufzubringen. Es sind also unter dem Titel der Integration keine neuen Bundessubventionen an die Kantone und an die Gemeinden zu begründen. Nur das habe ich gesagt, und so habe ich es auch gemeint.

**Fankhauser Angeline (S, BL), Berichterstatterin:** Zuerst eine Bemerkung zur Neuformulierung gemäss Mehrheit der Kommission: Sie wurde nicht bestritten. Wir sprechen von «sozialer Integration» und nicht mehr von «Eingliederung». Das ist allgemein anerkannt.

Es geht nun ums Sparen. Der Bund hat aber die Pflicht, für die Kohäsion der Gesellschaft zu sorgen, für die Kohäsion des Landes. Damit diese Kohäsion erfolgreich ist, muss man in Menschlichkeit investieren. Wer in Integration investiert, spart, weil man schlussendlich bei der Repression sparen kann. Das wollte ich beifügen, weil ich glaube, dass die Meinungen gemacht sind und dass wir in Anbetracht der fortgeschrittenen Zeit abstimmen können.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Der Bundesrat hat in seinem Legislaturprogramm, von dem Sie zustimmend Kenntnis genommen haben, die Integration der Ausländer in der Schweiz – also der Ausländer, die hier ein Bleiberecht haben – zu einem der zentralen Ziele unserer Ausländerpolitik gemacht. Er tat dies wohl wissend, dass es, wenn wir das friedliche Zusammenleben zwischen den Schweizern und den etwa 1,3 Millionen Ausländern in diesem Lande sicherstellen wollen, unbedingt eine bessere Integration all jener Ausländerinnen und Ausländer braucht, die ein Bleiberecht in diesem Land haben.

Der Bundesrat ist daher der Meinung, dass sich der Bund nicht weiter von dieser Aufgabe dispensieren kann. Es geht nicht darum, dass wir uns vom Bund her an die Stelle der Kantone und Gemeinden oder auch der privaten Organisationen setzen. Wir sind uns voll bewusst, dass auch künftig die Gemeinden und Städte bei der Integrationsarbeit die Schlüsselrolle haben werden. Gemeinden und Städte sind besonders nah an den Bürgern und damit auch besonders nah an den Ausländerinnen und Ausländern. Aber auch angesichts der Vielzahl der ausländischen Nationen, aus welchen Menschen in unserem Land wohnen, kommen wir ohne eine Rahmenunterstützung durch den Bund und die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) nicht mehr aus.

Jenen, die vor finanziellen Belastungen Angst haben, sei gesagt: Sie werden alljährlich im Budget bestimmen, wieviel genau der Bund für diese unbestrittene Aufgabe ausgibt.

Ich bin überzeugt, dass es uns billiger kommt, wenn wir für die bessere Integration der Ausländerinnen und Ausländer etwas tun, als wenn wir die Sache treiben lassen. Ich erinnere mich noch sehr gut an die Jahre 1991/92, als wir auch in unserem Land zunehmend Gewalttätigkeiten unter den Ausländern hatten. Eine vernünftige Integrationspolitik kommt auch finanziell bedeutend billiger.

Deshalb möchte ich Sie bitten, diesem neuen Artikel zuzustimmen und den Minderheitsantrag Fischer-Hägglings abzulehnen.

**Namentliche Abstimmung**  
Vote nominatif  
(Ref.: 0859)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*  
*Votent pour la proposition de la majorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Bühlmann, Burgener, Caccia, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, Christen, Columberg, Comby, David, de Dardel, Deiss, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Engler, Epiney, Fankhauser, Fässler, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubacher, Hubmann, Jans, Jaquet, Jutzet, Kühne, Lachat, Langenberger, Ledergerber, Leemann, Leu, Leuenberger, Lötscher, Maître, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Ostermann, Pelli, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Roth, Ruffy, Sandoz Marcel, Semadeni, Simon, Strahm, Straumann, Stump, Teuscher, Thanei, Tschopp, Vogel, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Widrig, Zapfl, Zwygart (85)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:*  
*Votent pour la proposition de la minorité:*

Bangerter, Baumann Alexander, Bezzola, Binder, Bircher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Cavadini Adriano, Dettling, Dupraz, Egerszegi, Eggly, Ehrlé, Engelberger, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gros Jean-Michel, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, KöfmeI, Kunz, Leuba, Maurer, Moser, Mühlmann, Müller Erich, Nebiker, Oehrlí, Philipona, Pidoux, Raggi, Raggenbass, Randegger, Ruckstuhl, Schenk, Scheurer, Schläuer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Stelnemann, Steiner, Stucky, Theiler, Tschuppert, Vetterli, Waber, Weigelt, Weyeneth, Wittenwiler, Wyss (68)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*  
Gadient, Heberlein (2)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*  
Aregger, Banga, Blaser, Blocher, Borel, Couchepin, Diener, Dreher, Eymann, Fasel, Fehr Hans, Filliez, Frey Walter, Giezendanner, Grobet, Hochreutener, Imhof, Jeanprêtre, Keller, Lauper, Loeb, Loretan Otto, Maspoli, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Rennwald, Ruf, Rychen, Sandoz Suzette, Scherrer Jürg, Schmid Odilo, Seiler Hanspeter, Spielmann, Suter, Thür, Tschäppät, Vallender, Vermot, von Allmen, Wiederkehr, Zbinden, Ziegler (44)

*Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:*  
Stamm Judith (1)

**Abs. 1 – Al. 1**

**Ausgabenbremse – Frein aux dépenses**

**Abstimmung – Vote**  
Für Annahme der Ausgabe 87 Stimmen  
Dagegen 65 Stimmen

*Das qualifizierte Mehr ist nicht erreicht*  
*La majorité qualifiée n'est pas acquise*

**Präsidentin:** Damit wird dieser Artikel aus der Vorlage gestrichen.

**Art. 25b; Ziff. II, III**  
**Antrag der Kommission**  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 25b; ch. II, III**  
**Proposition de la commission**  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Angenommen – Adopté**

**Namentliche Gesamtabstimmung**  
**Vote sur l'ensemble, nominatif**  
(Ref.: 0861)

*Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:*  
Aeppli, Alder, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Binder, Bircher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühlmann, Bühler, Cavadini Adriano, Christen, Columberg, Comby, Deiss, Dettling, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrlé, Engelberger, Engler, Epiney, Fässler, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadient, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gysin Hans Rudolf, Hafner Ursula, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Hollenstein, Hubacher, Jutzet, KöfmeI, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Ledergerber, Leu, Leuba, Lötscher, Maître, Maurer, Meier Hans, Mühlmann, Müller Erich, Nebiker, Oehrlí, Ostermann, Pelli, Philipona, Pidoux, Raggenbass, Ratti, Rechsteiner Paul, Ruckstuhl, Sandoz Marcel, Schenk, Scheurer, Schläuer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Simon, Speck, Stamm Luzi, Steinegger, Steiner, Straumann, Stucky, Teuscher, Thanei, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vetterli, Vogel, Vollmer, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (110)

*Dagegen stimmen – Rejetten le projet:*  
Aguet, Chiffelle, David, Semadeni, Steffen (5)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*  
Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Burgener, Caccia, Carobbio, Cavalli, de Dardel, Dormann, Fankhauser, Goll, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gusset, Gysin Remo, Haering Binder, Hämmerle, Herczog, Hubmann, Jans, Jaquet, Leemann, Leuenberger, Marti Werner, Maury Pasquier, Moser, Pini, Rechsteiner Rudolf, Roth, Ruffy, Steinemann, Strahm, Stump, von Felten, Weber Agnes, Widmer (39)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*  
Aregger, Banga, Blaser, Blocher, Borel, Couchepin, Diener, Dreher, Eymann, Fasel, Filliez, Frey Walter, Giezendanner, Gonseth, Grobet, Hochreutener, Imhof, Jeanprêtre, Keller, Lauper, Loeb, Loretan Otto, Maspoli, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Randegger, Rennwald, Ruf, Rychen, Sandoz Suzette, Scherrer Jürg, Schmid Odilo, Seiler Hanspeter, Spielmann, Suter, Thür, Tschäppät, Vallender, Vermot, von Allmen, Wiederkehr, Zbinden, Ziegler (45)

*Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:*  
Stamm Judith (1)

**Abschreibung – Classement**

**Antrag des Bundesrates**  
Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse  
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte  
**Proposition du Conseil fédéral**  
Classer les interventions parlementaires  
selon lettre aux Chambres fédérales

**Angenommen – Adopté**

**An den Ständerat – Au Conseil des Etats**



95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Anderung  
Loi sur l'asile et LSEE.  
Modification**

Botschaft und Gesetzentwürfe vom 4. Dezember 1995  
(BBl 1996 II 1)  
Message et projets de loi du 4 décembre 1995  
(FF 1996 II 1)

Beschluss des Nationalrates vom 17. Juni 1997  
Décision du Conseil national du 17 juin 1997

---

*Antrag der Kommission*

Eintreten

*Proposition de la commission*

Entrer en matière

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Das totalrevidierte Asylgesetz hat den Nationalrat nach der Sommersession, nach eineinhalbjähriger Beratung, in einer sehr kontroversen Fassung verlassen.

Nach den Reaktionen zu schliessen – auf der einen Seite jene der Hilfswerke, vieler Organisationen und des linken Parteispektrums; auf der anderen Seite jene des rechten Parteispektrums – war die Akzeptanz klein. In wichtigen Punkten haben breite Kreise dem neuen Asylgesetz ihre Unterstützung verweigert und das Werk als Ganzes in Frage gestellt.

Die Kommission unseres Rates hat sich mit folgender Grundhaltung an die Arbeit gemacht:

**Erster Grundsatz:** die Wahrung des humanitären Asylrechts und des hohen Standards im Verfahren und in der Aufnahme für echte Flüchtlinge.

**Zweiter Grundsatz:** der Wille, griffige Massnahmen gegen den illegalen Aufenthalt in der Schweiz einzuführen, wo das zweckmässig und erfolgversprechend ist.

Das Asylgesetz ist in den letzten zwanzig Jahren zu etwas anderem geworden, als es gedacht war. Geschaffen wurde es als Schutz gegenüber staatlicher Verfolgung, als Schutz für Menschen, die ernsthafte Nachteile an Leib und Leben

durch ihren Heimatstaat befürchten müssen. Es ist in den letzten zwanzig Jahren immer mehr ein Mittel dafür geworden, Aufenthalt in der Schweiz zu erlangen. Via Asylgesetz soll eine Aufenthaltsberechtigung, wenn auch auf Zeit, erwirkt werden, um sich hier, in der Flucht vor den wirtschaftlichen und sozialen Nöten der Heimat, ein besseres Leben einrichten zu können. Menschen, die das Asylgesetz zu diesem Zweck beanspruchen, nennen wir Wirtschaftsflüchtlinge oder unechte Flüchtlinge. Daraus ist ein Wettlauf zwischen Wirtschaftsflüchtlingen und dem Staat geworden. Wirtschaftsflüchtlinge und Schlepper, ganze Organisationen, haben immer Lächer gefunden, sie ausgeweitet, damit via Asylgesetz mindestens vorläufig ein Aufenthalt in der Schweiz erwirkt wird, auf den sonst kein Anspruch bestünde.

Andererseits ist der Gesetzgeber immer wieder dazu gezwungen, Massnahmen zu ergreifen und Lächer zu stopfen, um den Sinn des humanitären Asylrechts der Schweiz zu bewahren, es aber für wirtschaftliche Einwanderer nicht attraktiv werden zu lassen. Das Asylgesetz soll also – diese Bestrebungen unterstützen wir vollauf – das humanitäre Asylrecht gewährleisten, aber für blosser Zuwanderer und Wirtschaftsflüchtlinge möglichst unattraktiv sein.

Die Schweiz befindet sich asylrechtlich wieder in einer schwierigen Phase. Nachdem 1992 über 40 000 Asylgesuche gestellt worden waren, verzeichneten wir in den Jahren bis 1996 einen kontinuierlichen Rückgang auf gut 15 000 bis 18 000 Gesuche pro Jahr. Dieses Jahr ist wieder eine massive Zunahme zu verzeichnen: Bis Ende 1997 werden etwa zwischen 23 000 und 25 000 Asylgesuche eingereicht sein. Die Gründe liegen vor allem in den politischen Verhältnissen in Albanien, aber zunehmend auch in der Situation in Ländern wie Pakistan, Bangladesch usw.

Probleme, die der Lösung harren, sind teilweise durch Änderungen des Gesetzes zu lösen; die Totalrevision des Asylgesetzes trägt dem Rechnung. In vielen Fällen jedoch liegen die Probleme weniger im Gesetz selber als vielmehr im Vollzug. Ich nenne vier Gründe für diesen mangelhaften Vollzug:

1. Viele Personen, die sich illegal oder als Asylbewerber in der Schweiz aufhalten, sind kriminell.

2. Ex-Jugoslawien nimmt seine Staatsbürger nicht zurück. Während Jahren war es nicht möglich, Personen aus Ex-Jugoslawien, die in der Schweiz Aufenthalt hatten, in ihren Heimatstaat zurückzuführen, weil sich Jugoslawien schlichtweg geweigert hat, die eigenen Staatsbürger zurückzunehmen. Das Bewusstsein, nicht ins Heimatland zurückkehren zu müssen, hat viele leichter zu kriminellen Taten verleitet.

3. Personen, die aus Italien in die Schweiz eingewandert sind, können wegen des Fehlens eines Abkommens nicht nach Italien zurückgeschoben werden. Italien hat zwar angeboten, Verhandlungen über ein solches Abkommen aufzunehmen, ein Abschluss ist aber noch nicht in Sicht.

4. Die Kantone ermangeln zum Teil der Kenntnisse der Möglichkeiten, die das Asylrecht und das Anag mit den Zwangsmassnahmen bieten. Insofern ist es nötig, dass der Bund, insbesondere das Bundesamt für Flüchtlinge, die Kantone vertiefter über die Massnahmen informiert und instruiert, die in den einzelnen Fällen möglich sind.

Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass viele Probleme im Vollzug und nicht im Gesetz selber liegen. Wenn wir auch heute eine Totalrevision des Gesetzes vornehmen, so dürfen wir uns nicht der Illusion hingeben, wir hätten die Vollzugsprobleme damit ebenfalls gelöst. Eine neue Gesetzesbestimmung verdeckt das Vollzugsproblem nie.

In ihrer Arbeit bemühte sich die Kommission sehr um eine gründliche, seriöse Auseinandersetzung. Wir haben das Gesetz an fünf Sitzungstagen zwischen dem Ende der Sommerferien und Anfang November beraten, grösstenteils im Beisein von Herrn Bundespräsident Koller und in Zusammenarbeit mit dem Vorsteher des Bundesamtes für Flüchtlinge, Herrn Hadorn, und seinen Mitarbeitern.

Die Kommission hat verschiedene Anhörungen durchgeführt; namentlich die von Herrn Loosli als Vertreter der Hilfswerke. Wir haben eine Delegation der kantonalen Fürsorgedirektoren angehört, Frau Landmann Mörikofer und Herrn Regierungsrat Ziegler. Wir haben uns mit dem Präsidenten der Eid-

genössischen Ausländerkommission, Herrn Nationalrat Caccia, zusammengesetzt. Wir haben aber auch den Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten eingeladen, Herrn Guntern, uns seine Position darzulegen; Datenschutz ist ein wichtiges Element in der Revision. Schliesslich und vor allem haben wir mit Herrn Professor Kälin engen Kontakt gepflegt. Er ist der eigentliche schweizerische Experte im Asylrecht. Vieles, was bei diesen Anhörungen an uns herangetragen wurde, ist auch ins Gesetz eingeflossen.

Die Kommissionsarbeit – ich lege Wert darauf, das festzuhalten – war von einem Klima der Offenheit und des gegenseitigen Zuhörens geprägt. Wir haben – das war die Stärke unserer Kommission – ohne jede ideologische Fixierung gearbeitet. Wir hatten die bereits genannten beiden Ziele im Auge:

1. Wir wollten das humanitäre Asylrecht und den Status der Schweiz als humanitäres Asylland garantieren.

2. Wir wollten die Schweiz und das Asylrecht für blosser Einwanderer möglichst unattraktiv machen, also für Einwanderer, die das Asylgesetz als Instrument für einen vorläufigen Aufenthalt in der Schweiz benutzen.

Ich glaube sagen zu dürfen, dass wir den Versuchen widerstanden haben, auf die eine oder andere Seite zu grobschlächtige und undifferenzierte Regeln aufzunehmen. Wir haben uns vor allem dagegen gewehrt – in einem politischen Klima, das in den letzten Monaten wieder aufgeheizt wurde – unsachgemässe Lösungen aufzunehmen und sachgerechte Asylbestimmungen auf dem Altar der vermeintlichen öffentlichen Wünsche zu opfern.

Das Grundkonzept, das uns der Bundesrat unterbreitet hat, tragen wir mit. Es beinhaltet ja eine gesamte Überarbeitung des geltenden Asylrechts und die Aufnahme des dringlichen Asylbeschlusses ins ordentliche Recht, daneben aber auch die grundsätzliche Neuregelung von drei Bereichen:

1. die vorläufige Aufnahme der sogenannten Schutzbedürftigen;

2. die Fürsorgeregelung;

3. die Datenschutzregelung.

Ich habe eingangs die politischen Differenzen erwähnt, die nach der Beratung im Nationalrat gross gewesen sind und das Gesetz gefährdet haben. Ich darf festhalten, dass wir in den politischen Kernpunkten in der Kommission einhellige Lösungen erzielt haben. Fünf politische Kernbereiche sind es, die wir in der vorliegenden Lösung einstimmig unterstützen. Ich nenne sie in der Reihenfolge, wie sie im Gesetz aufgeführt sind:

1. Die Kommission hat sich entschieden, frauenspezifische Fluchtgründe ins Gesetz aufzunehmen. Sie sollen nicht bloss auf Stufe Verordnung – gemäss Bundesrat – normiert sein, sondern an prominenter Stelle auf Stufe Gesetz.

2. Wir haben einen Nichteintretensgrund bei illegalem Aufenthalt in der Schweiz eingeführt. Wer illegal in die Schweiz eingereist ist und zugleich das Gesuch trotz Zumutbarkeit nicht rechtzeitig stellt, hat keinen Anspruch auf Asyl. Das Non-refoulement-Gebot bleibt gewahrt, und die Nachweispflicht des illegalen Aufenthaltes und der nicht rechtzeitigen Gesuchstellung liegen beim Bund. Anwendungsfälle sind jene Gesuche, wo das Asylgesuch erst nach polizeilichem Zugriff, bei einer Razzia oder einer Kontrolle, oder aufgrund anderer Behördenaktivitäten gestellt wird. Es betrifft also Personen, die nur darum ein Asylverfahren einleiten, um einen widerrechtlichen Aufenthalt zu verlängern.

3. Dieser Kernpunkt betrifft die vorläufig Aufgenommenen, die Schutzbedürftigen. Grundsätzlich haben wir das Konzept von Bundesrat und Nationalrat übernommen, es aber ergänzt in der Richtung, dass es möglich wird, nach vorläufiger Aufnahme ein Asylgesuch zu stellen. Das war nach der Vorlage des Bundesrates nicht möglich.

Wir haben uns für folgendes Konzept entschieden: Bei der Einreise findet eine individuelle Befragung statt, in welcher die Fluchtgründe darzulegen sind. Ergeben sich aufgrund dieser Befragung offensichtliche Asylgründe, wird das Asyl gewährt. Nach fünf Jahren aber besteht in jedem Fall ein Anspruch, ein Asylverfahren durchzuführen. Das ist neu. Das unterstützen auch Herr Bundespräsident Koller und das Bundesamt für Flüchtlinge.

4. Im vierten Kernbereich geht es um die Frage, wer für die Fürsorge der Flüchtlinge und Asylbewerber zuständig ist. Wir haben uns wie der Nationalrat dafür entschieden, die Fürsorge durchgehend bei den Kantonen anzusiedeln. Heute besteht eine Zickzack-Zuständigkeit: Von der Einreichung des Gesuches bis zum Asylentscheid ist der Kanton zuständig, ab gewährtem Asyl bis zur Niederlassung (fünf Jahre) ist ein Hilfswerk zuständig, nach erteilter Niederlassung, also nach fünf Jahren, ist wieder der Kanton zuständig. Wir haben uns für die durchgehende Zuständigkeit der Kantone entschieden. Ich werde das in der Detailberatung näher begründen.

5. Im letzten Kernpunkt geht es um den Integrationsartikel. Er ist im Nationalrat an der Ausgabenbremse gescheitert. Unsere Kommission befürwortet ihn einstimmig.

In allen wesentlichen Punkten haben wir Einstimmigkeit erzielt, die Fahne aber nennt eine Reihe von Minderheitsanträgen. Sie sind eher untergeordneter Natur, und ihrer wollen wir uns in der Detailberatung annehmen.

Gesamthaft sind wir der Überzeugung, dass wir mit der Vorlage, wie sie unsere Kommission verlassen hat und wie sie hoffentlich auch bei Ihnen Zustimmung findet, eine tragfähige Grundlage geschaffen haben, damit das Asylgesetz von allen wesentlichen politischen Kreisen in der Schweiz akzeptiert und mitgetragen werden kann. Das Gesetz verdient diese Unterstützung heute.

Ich möchte mit einem Dank an Herrn Bundespräsident Koller und an sein Departement schliessen. Sie haben unsere Anregungen und Ideen ernsthaft weiterverarbeitet; das Produkt ist auch ein Produkt der Mitarbeit der Verwaltung und von Ihnen, Herr Bundespräsident Koller. Dafür danke ich Ihnen.

Ich möchte aber auch der Staatspolitischen Kommission danken. Sie hat es sogar auf sich genommen, in der letzten Session an einem Donnerstag und Freitag zusätzlich in Bern zu bleiben, damit das Gesetz in der Winter-session in die Beratung kommen konnte und nicht weitere Verzögerungen erleidet, nachdem es im Nationalrat einhalb Jahre Beratungsdauer benötigte.

Im Namen der einstimmigen Kommission bitte ich Sie, auf das Gesetz einzutreten.

**Forster Erika (R, SG):** Der Entwurf zum neuen schweizerischen Asylgesetz ist in unserer Kommission noch einmal intensiv diskutiert worden, nachdem sich bereits der Nationalrat die Aufgabe nicht leichtgemacht hat. Das ist angesichts der Bedeutung des Themas auch angebracht.

Wie wir mit Flüchtlingen und Asylsuchenden umgehen, sagt sehr viel über uns und über unser Land aus. Diese Einsicht aus der Holocaust-Debatte dürfte sich in der Zwischenzeit durchgesetzt haben. Es darf nicht sein, dass einzelne herausragende Personen – wie etwa die Flüchtlingsmutter Gertrud Kurz oder Paul Grüninger aus St. Gallen – später gewissermassen zur Beweisleistung dafür herangezogen werden, dass wir unserer humanitären Tradition in allen Teilen nachgekommen sind. Flüchtlingspolitik wird hier und jetzt entschieden und umgesetzt. Wir brauchen deshalb ein Asylrecht, das der humanitären Tradition, auf die sich die Schweiz gerne beruft, wohl ansteht.

Gleichzeitig gehört die rasche, unbürokratische Hilfe für bedürftige Menschen zu unserer Asylpolitik und zur humanitären Tradition der Schweiz. Eine solche Politik – da gehe ich mit dem Bundesrat einig – lässt sich nur verfolgen, wenn Menschen wieder in ihre Heimat zurückkehren können, sobald die Voraussetzungen für die Schutzgewährung nicht mehr gegeben sind. Nur so sind wir in der Lage, bedrohten und verfolgten Menschen ebenfalls wirksam zu helfen.

Der uns unterbreitete Entwurf trägt diesem Aspekt Rechnung. Er bringt auch mit Blick auf unsere europäischen Nachbarn eine richtungsweisende Regelung und berücksichtigt gleichzeitig, dass viele dieser Menschen unsere Schweiz eines Tages wieder verlassen müssen. Die heikle Gratwanderung zwischen unserer humanitären Tradition und den berechtigten Anliegen vieler Bürgerinnen und Bürger, Missbräuchen einen Riegel vorzuschleiben, ist dem Bundesrat über weite Teile gut gelungen und verdient unsere volle Unterstützung.

Gestatten Sie mir einige eher kritische Bemerkungen, und zwar im Hinblick auf weibliche Flüchtlinge: Frauen sind bei Verfolgungen auch einem Ausmass an sexueller Gewalt ausgesetzt, wie es männliche Flüchtlinge nicht kennen. Sie kommen meist aus Ländern, in denen sie gesellschaftlich eine besonders rechtlose und klar zweitrangige Stellung einnehmen. Das Recht auf Bildung oder auf eigene Arbeit bleibt ihnen verwehrt. Wir müssen uns auch vor Augen führen, dass – im Gegensatz zur Schweiz – in vielen anderen Kulturen sexueller misshandelter Frauen keine Hilfe angeboten wird. Im Gegenteil: Sie werden sozial völlig ausgegrenzt.

Bedauerlicherweise sind Bundesrat und Kommission – gestützt auf die Interpretation des Flüchtlingsbegriffs der Uno-Konvention – diesen Überlegungen nicht gefolgt, wenigstens nicht in Artikel 3 Absatz 1. Wenn wir das menschenrechtliche Diskriminierungsverbot, wie es beispielsweise Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention verlangt, wirklich ernst nehmen, müssen wir frauenspezifische Fluchtgründe nicht nur implizit anerkennen, sondern auch explizit nennen – selbst dann, wenn wir Gefahr laufen, eine Pionierrolle wahrzunehmen. Dies wurde denn auch von vielen Frauenorganisationen mit Nachdruck gefordert.

Die Kommission des Ständerates ist diesem Anliegen nicht gefolgt, schlägt Ihnen aber zumindest vor, in Absatz 2 die frauenspezifischen Fluchtgründe aufzuführen. Dafür möchte ich der Kommission danken. Das Aufführen ist meines Erachtens unverzichtbar, und ich bitte Sie, dem Antrag unserer Kommission zu entsprechen. Wir setzen damit einen politischen Akzent in einem Bereich, wo neue, schlechte Erfahrungen zeigen, dass besondere Rücksichtnahme geboten ist. Wenn Frauen systematisch vergewaltigt, ausgebeutet und gequält werden, dann ist dies ein Fluchtgrund und soll als besonderer Nachteil Eingang in unser Gesetz finden.

Wenn den frauenspezifischen Fluchtgründen nur auf Verordnungsebene im Bereich des Verfahrens mit dem Hinweis in Artikel 17 Rechnung getragen wird, reicht dies meines Erachtens nicht. Kreisschreiben und Verordnungen sind weniger verbindlich als ein Gesetz und gegebenenfalls wieder änderbar. Der Bundesrat ist darauf zu beharren, dass die Verordnung den Frauenanliegen Rechnung trägt und vorschreibt, dass Frauen von Frauen befragt werden müssen und dass der besonderen Situation von verfolgten und missbrauchten Frauen Rechnung getragen wird.

Ein weiterer Aspekt liegt mir am Herzen: Es geht um die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen, die nach dem Willen des Bundesrates und des Nationalrates kantonalisiert werden sollen. Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsanträgen zu Artikel 76 zuzustimmen. Die Kantone sollen nicht nur die Fürsorge gewährleisten, sondern auch die Integrationshilfe für Personen, denen Asyl gewährt wird. Ferner soll der Bund seine Verantwortung wahrnehmen, damit Kantone und Gemeinden, die sich nun einer neuen und anspruchsvollen Aufgabe annehmen müssen, fachspezifische Aus- und Weiterbildung beanspruchen können.

Gestatten Sie mir noch eine letzte Bemerkung, nochmals zum Thema Flüchtlingsbegriff:

Es wurde vielfach nicht verstanden, dass im Nationalrat so lange darüber diskutiert wurde. Es wird vielerorts auch nicht verstanden, weshalb sich Frauenverbände aller Schattierungen so vehement dafür einsetzen, beim Flüchtlingsbegriff den Begriff ihres Geschlechtes zu verankern. Frauen, so die Argumentation des Bundesrates, seien bei der Definition des Flüchtlingsbegriffs mitgemeint.

Ein Blick in die Geschichte, auch in die Rechtsgeschichte, unseres Landes zeigt aber, dass dies nicht so klar und entschieden zutrifft, wie vielerorts angenommen wird. Von Emilie Kempin-Spyri, der ersten Schweizer Juristin, der das Bundesgericht 1888 beschied, ihre Interpretation von Artikel 4 der Bundesverfassung, «Alle Schweizer sind vor dem Gesetz gleich», sei ebenso neu wie kühn, über das Rechtsgutachten des Staatsrechtlers Professor Kägi bezüglich der Einführung des Frauenstimmrechts bis zum Gleichstellungsgesetz, das am 1. Juli 1997 in Kraft trat, wurde den Frauen immer klar gesagt, dass sie nicht mitgemeint seien. Deshalb verstehe ich auch die vielen Frauenorganisationen, denen es

ein wichtiges Anliegen ist, dass der Flüchtlingsbegriff ausdrücklich die Frauen erwähnt respektive die Fluchtgründe «Geschlecht» oder «sexuelle Diskriminierung» beinhaltet. Ich stelle hierzu keinen Antrag, bitte Sie aber, der Fassung von Artikel 3 Absatz 2 zuzustimmen, wie sie die Kommission beantragt.

In diesem Sinne bin ich für Eintreten.

**Aeby Pierre (S, FR):** Je partage en grande partie les observations qui ont été faites par les deux orateurs qui m'ont précédé. Mais, j'ai tout de même quelques nuances de taille en ce qui concerne l'optimisme et la satisfaction du président de notre commission, M. Frick.

S'il est vrai que nous avons, par exemple, introduit la notion de «motifs de fuite spécifiques aux femmes» (art. 3 al. 2), c'est par la toute petite porte, et, ce faisant, nous avons parallèlement, par rapport à la version du Conseil national, diminué la protection des mineurs au cours de la procédure d'asile.

L'autre élément – et le débat d'aujourd'hui sera important à ce propos –, c'est les conséquences que nous avons attribuées à l'entrée et au séjour illégaux en Suisse. Il est entendu qu'on ne peut pas demander à un requérant d'asile de se présenter à la frontière avec tous ses papiers et qu'il peut arriver que celui-ci ait à séjourner plusieurs jours illégalement dans notre pays. Nous avons largement discuté de cette problématique en commission. Il s'agira de bien clarifier les choses ici, lors du débat.

En ce qui concerne l'assistance et son corollaire, la politique d'intégration, nous ne pouvons pas dire que le projet est entièrement satisfaisant. Il y a une proposition de minorité à l'article 76 qui est faite à ce propos et nous aurons l'occasion de revenir sur le problème fondamental de l'intégration des réfugiés. En ce moment, nous ne faisons pas assez en Suisse pour que ceux-ci soient intégrés. Et l'intégration est, à n'en pas douter, un aspect extrêmement important, tant du point de vue de l'ordre public que du point de vue de la tolérance générale de la population. L'intégration, c'est le rôle social que doivent jouer les autorités: il faut éviter de créer des ghettos, des marginaux dans notre société; sur ce point, notre loi pourrait aller un peu plus loin.

Enfin, une remarque de fond. Il ne suffit pas d'introduire des dispositions de droit matériel dans un projet, encore faut-il s'assurer de la façon dont ce droit matériel est exécuté. Et là, à mon avis, nous avons, en tout cas par deux fois, écarté l'exigence d'une audition personnelle. Or, seule l'audition personnelle des requérants concernés peut garantir que nous appliquons effectivement les principes humanitaires tels que nous voudrions qu'ils soient appliqués dans notre pays.

Ma dernière remarque, et ici je serai peut-être un tout petit peu plus long, concerne le statut, nouveau pour notre législation, de protection provisoire. Je regrette que nous ayons cru utile de faire une oeuvre solitaire, alors que, par exemple, l'Union européenne se penche sur cette question depuis fort longtemps, que le Parlement européen – c'est vrai que c'était à la fin de nos travaux – vient de poser, de façon très précise, au mois d'octobre de cette année, le cadre de l'exercice de cette protection provisoire qui est tout de même une législation particulière par rapport au droit d'asile, par rapport aux principes de la convention de Genève – on voit clairement la volonté européenne de pratiquer ici une politique uniforme sur l'ensemble de son territoire. Malheureusement, la Suisse, au milieu, décide, elle, de pratiquer une autre politique. Cela va si loin qu'on ne consulte même pas nos partenaires européens, alors qu'il est dans la compétence du Conseil des ministres de décréter à partir de quel moment telle population ou telle partie d'un peuple a droit à la protection provisoire sur l'ensemble du territoire européen. Alors que nous prévoyons de consulter le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, les cantons, les ONG, nous écartons, en tout cas dans la loi, la consultation des instances européennes. Quelques principes à propos de ce régime de protection provisoire: celui-ci est destiné à lutter contre un afflux massif – il faut définir le terme de massif: ce n'est pas n'importe quand

que l'on décide que tels ressortissants de tels pays auront droit à la protection provisoire. Donc, il faut un afflux massif, et que cet afflux soit soudain. La protection provisoire est vraiment limitée à un cercle de personnes très bien déterminé, dans un pays ou dans une partie de pays. De plus, cette protection provisoire est une protection de nature internationale; c'est un complément à la convention de Genève, et c'est bien pour ça que la décision d'appliquer la protection provisoire est une décision, par essence, internationale. Et notre loi donne parfois l'impression que nous voulons remplacer le régime ordinaire de l'asile par un régime à la carte de protection provisoire – il s'agira naturellement de clarifier cette question dans les débats. Le but de la protection provisoire est d'obtenir des facilités administratives par rapport à la procédure d'asile ordinaire, parce que les pays d'accueil ne peuvent pas faire face à cet afflux qui est soudain et massif.

Ça n'est rien d'autre, ça n'est pas pour faciliter la tâche de l'administration en général: c'est bien pour des circonstances extraordinaires. Et le Parlement européen a dit clairement, en octobre dernier, que ce statut de protection provisoire doit être limité à trois ans au plus. Nous, nous le limitons à cinq ans, et même, il peut s'étendre jusqu'à dix ans.

Autre élément important: le Parlement européen reconnaît expressément, dans le texte qu'il a voté, que ce statut de protection provisoire n'empêche nullement tel ou tel bénéficiaire dudit statut d'introduire une demande d'asile, et reconnaît qu'il peut y avoir des motifs d'asile, même pour un bénéficiaire du statut de protection provisoire. Cela, notre loi ne le reconnaît pas du tout – nous aurons l'occasion d'en reparler lors de l'examen de détail.

On a invoqué déjà par deux fois, ou même plus, dans cette salle la tradition humanitaire de la Suisse. On doit constater, en lisant cette loi sur l'asile, que la Suisse se met, avec elle, un peu en marge de l'Europe et que nous allons pratiquer une politique d'asile plus restrictive que nos voisins européens, en tout cas dans les textes. D'accord, il faut faire une distinction entre l'application et les textes. Mais nous sommes plus restrictifs, et il est donc faux de parler de tradition humanitaire et d'évoquer cela à tout bout de champ dans ce débat, puisque nous nous apprêtons à être moins accueillants que la plupart de nos voisins européens – même si, entre les décisions du Parlement européen, je vous le concède, l'approbation par le Conseil des ministres et la concrétisation dans chacun des pays de l'Union européenne, il y a parfois un long chemin de la coupe aux lèvres! Tout de même, on aurait pu attendre de la Suisse, précisément en raison de sa tradition, qu'elle se montre un peu plus audacieuse. Je suis d'accord avec beaucoup d'entre vous dans cette salle pour dire que nous avons à tenir compte de sentiments parfois xénophobes et racistes assez vivaces actuellement dans notre pays. Mais nous n'en avons que plus de responsabilité, comme autorités et comme parlementaires, de descendre dans l'arène politique, de décrire simplement les faits et de dire ce qu'il en est à nos concitoyens, afin de leur éviter de tomber dans ces sentiments excessifs qui sont – et là alors, je partage parfaitement les avis qui ont été donnés – assez étrangers à la tradition humanitaire que nous voulons respecter, que nous voulons même développer à l'avenir chez nous, en Suisse.

**Rhinow René (R, BL):** Die Totalrevision des Asylgesetzes entspricht einem dringenden Bedürfnis; dies vor allem aus drei Gründen:

Einmal gelingt es auf diese Weise, die heute im Asylbereich existierende Rechtszersplitterung und Unübersichtlichkeit abzubauen und eine eigentliche Rechtsbereinigung im Sinne der Klärung und Transparenz des geltenden Rechts vorzunehmen.

Zweitens wird mit dem neuen Gesetz der neue Status der Schutzbedürftigen eingeführt, welcher eine unbefriedigende Notlösung auf der Basis der vorläufigen Aufnahme beseitigt. Drittens dient die Revision einer «Nachführung» des geltenden Rechts – Sie sehen, Herr Bundespräsident, dass dieser Begriff nun definitiv zum Inventar der Polit-Nomenklatur ge-

hört –, gepaart mit einzelnen wichtigen Neuerungen, wie etwa der Neuregelung der Fürsorgezuständigkeit, den klaren Rechtsgrundlagen für die Förderung der Integration von Ausländern und der Anpassung an das neue Datenschutzgesetz. Dass die Totalrevision des Asylgesetzes aber zum Anlass genommen wird, um über die eigentlichen beabsichtigten Neuerungen hinaus auch grundsätzliche Fragen des geltenden Asylrechts und dessen Umsetzung in der Praxis neu oder wieder aufzurollen, ist verständlich, ja mehr als verständlich, mehr als berechtigt.

Wir sind uns sicher darin einig, dass im Asylbereich gewaltige Probleme bestehen, und zwar in der Wahrnehmung vieler Menschen in diesem Land, sei es, dass sie aus humanitären Gründen eine zunehmende Verhärtung beklagen, sei es, dass sie gerade umgekehrt mit Verweis auf die zunehmenden Missbräuche oder auf die wachsenden Kosten eine Verschärfung von Gesetzgebung und Praxis fordern.

Es ist deshalb sehr zu begrüßen, dass sich die Räte über die Nachführung und die punktuellen Neuerungen hinaus intensiv mit dem Zustand des geltenden Rechts, mit seiner Bewährung und mit seinen Mängeln befasst und vereinzelte Korrekturen beschlossen haben. Das Asylwesen ist denn auch – wie wohl kein zweiter politischer Bereich in diesem Land – geprägt von Spannungen, Ambivalenzen und Gegensätzlichkeiten, bei denen jeder Versuch einer Lösung unausweichlich zu einer beschwerlichen, vorsichtigen und gefährlichen Gratwanderung führt. Frau Forster hat heute bereits zu Recht von der Gratwanderung gesprochen.

Wer auf einem Grat wandert, setzt alles daran, weder nach links noch nach rechts abzustürzen – Sie dürfen das durchaus auch politisch entgegennehmen. Er muss deshalb die Realitäten ebenso zur Kenntnis nehmen wie die erfolgten Ideen, die angestrebten Ziele und die Chancen ihrer Erfüllung. Wer auf einem Grat wandert, widersteht dem Versuch, vor wirklichen Vollzugsproblemen und Missbräuchen sowie vor dem heiklen, schwierigen Ringen nach Akzeptanz der Asylpolitik in der Bevölkerung die Augen zu verschliessen. Er hütet sich aber auch davor, aus angeblich populären oder finanziellen Gründen die humanitären Grundanliegen, das elementare Völkerrecht und die Menschenrechte zu übergehen oder hintanzustellen. Gestatten Sie, dass ich gerade am Jahrestag der Menschenrechte besonders darauf hinweise.

Gratwanderung verlangt Augenmass; Augenmass heisst hier vor allem auch, dass wir uns unserer beschränkten Handlungsfreiheit bewusst sind: wegen der grossen Tragweite der Praxis, einer Tatsache, deren wir uns als Gesetzgeber hier ganz besonders bewusst sein müssen – leider vergessen wir das zuweilen –, wegen der nur bedingt zu beeinflussenden Zahl der Asylbewerber und damit auch der anfallenden Kosten, wegen der wachsenden internationalen Isolierung unseres Landes und wegen der in einem Rechtsstaat immer und völlig zu Recht begrenzten Möglichkeiten, mit Polizei und repressiven Massnahmen «durchzugreifen».

Bei jedem Versuch einer Problemlösung kommen wir deshalb nicht darum herum, über die Grenzen unseres Landes hinauszublicken und auch über sie hinaus zu handeln. Die Stichworte sind klar, sie heissen «europäische Integration» und «Entwicklungszusammenarbeit». Ich betone dies vor allem zuhanden derjenigen Kreise, die entschlossenes Handeln im Asylbereich fordern, oft mit dem Vorwurf an die Behörden, sie würden dies nicht genügend tun, und dann – siehe da – eigenartigerweise in der Europa- und Entwicklungspolitik in einem völlig anderen Lager zu finden sind.

Augenmass verlangt insbesondere die Umschreibung und nähere Definition der Rechtsstellung der Schutzbedürftigen. Diese neue Kategorie von gruppenweise vorübergehend aufgenommenen sogenannten Gewaltflüchtlingen entspricht angesichts der grossen Zahl von Kriegen, Bürgerkriegen und bürgerkriegsähnlichen Zuständen einem wirklich dringlichen Bedürfnis. Es geht hier um ein neues Instrument der Asylpolitik bei gleichzeitiger Entlastung des Asylverfahrens. Doch darf dabei nicht übersehen werden, dass wirkliche Flüchtlinge nach wie vor Anspruch auf die Durchführung eines Asylverfahrens haben sollen, während dies bei den «nur» Schutzbedürftigen gerade nicht der Fall sein soll.

Es geht darum, sowohl denjenigen Bedrohten vorübergehenden kollektiven Schutz zu gewähren, welche keine Flüchtlinge im Sinne der Flüchtlingskonvention sind, als auch sicherzustellen, dass politische Flüchtlinge nicht von dem ihnen zustehenden Schutz ausgeschlossen werden.

In der Kommission ist im Anschluss an die bundesrätliche Lösung gerungen worden, sind Vorschläge geprüft worden, die den genannten Anforderungen möglichst gerecht werden sollen – und ich meine, wir hätten sie gefunden. Wichtig erscheinen mir folgende Punkte, und ich möchte sie herausstreichen:

1. Die sorgfältige Umschreibung der aufzunehmenden Gruppe von Schutzbedürftigen; ich komme bei Artikel 63 darauf zurück.

2. Die Prüfung einer allfälligen Verfolgung (im Sinne von Art. 3 des Gesetzes) anlässlich der Befragung in der Empfangsstelle, auch wenn das Gesetz nur von «Offensichtlichkeit» spricht. Hier muss Sorge dafür getragen werden, dass politisch Verfolgte eine faire Chance haben, darzulegen, dass eine Verfolgung im Sinne von Artikel 3 vorliegt und damit ein Asylverfahren durchzuführen ist.

3. Die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen in Bereichen wie Arbeit und Fürsorge wird schrittweise verbessert und schliesslich, bei längerem Aufenthalt, derjenigen der anerkannten Flüchtlinge gleichgestellt.

4. Es besteht die Möglichkeit, nach Aufhebung des vorübergehenden Schutzes ein vereinfachtes Asylverfahren durchzuführen.

5. Die Kommission hat – der Kommissionspräsident hat darauf hingewiesen – zu Recht die Möglichkeit eingeführt, dass nach fünf Jahren ein Gesuch um Fortsetzung des Asylverfahrens gestellt werden kann.

Mit diesen Kautelen, mit diesen Sicherungen, sollte es möglich sein, den Anforderungen der Flüchtlingskonvention gerecht zu werden.

Zum Schluss ein kurzes Wort zum Integrationsartikel: Es ist sehr wichtig, dass dieser Artikel 25a des revidierten Anag von uns gutgeheissen wird, wie es die Kommission einstimmig beantragt – auch unter den Bedingungen des wegen der Ausgabenbremse notwendigen absoluten Mehrs; dies – ich kann den Terminkalender von morgen zwar nicht abschätzen – auch dann, wenn der bei uns nicht ganz unbekannt «fortlaufende Erfolg» des späten Donnerstagsvormittags seinen problematischen Siegeszug antreten sollte!

**Reimann Maximilian (V, AG):** Die politische Brisanz dieses Sachgebietes veranlasst auch mich, beim Eintreten eine kurze Auslegeordnung aus Sicht meiner politischen Heimat vorzunehmen. Diese deckt sich nicht unbedingt mit derjenigen meines geschätzten Vorredners René Rhinow. Es läge mir fern, den Teufel an die Wand zu malen, doch klare Worte müssen auch in diesem Sachbereich gesprochen werden.

Das Asylwesen – oder genauer gesagt: der notorische Missbrauch unserer Flüchtlingsinstitutionen – gehört zu den grossen Problemen der Gegenwart der Schweiz. Weil wir diesem Missbrauch trotz mehreren Verschärfungen des Asylrechts nicht Herr zu werden vermögen, nimmt erstens leider die Staatsverdrossenheit in unserem Land ständig zu, und zweitens – noch schlimmer – verstärkt sich die Fremdenfeindlichkeit in unserem Land mit dem Effekt, dass selbst ausgewogene politische Vorlagen wie etwa die Lockerung der Lex Friedrich oder die erleichterte Einbürgerung von jungen Ausländern an der Urne sang- und klanglos abgelehnt wurden. Der aktuelle Trend ist alles andere als beruhigend; die Zahlen bezüglich neuer Asylbewerber steigen wieder an.

Die dem ehrbaren schweizerischen Steuerzahler aufgebürdeten finanziellen Lasten im Asylwesen haben die Milliarden-grenze längst überschritten, und die von Asylbewerbern und illegal sich in der Schweiz aufhaltenden Ausländern begangenen Delikte liegen jenseits des Masses des Erträglichen. Die Asyl-Initiative der SVP ist vor Jahresfrist vom Bundesrat als unnötig und überhöht taxiert worden. Im Gegensatz dazu haben unsere Nachbarländer die Zuwanderungs- und Asylgesetze deutlich verschärft – Herr Aeby, das sind die Fakten, schauen Sie in Österreich, in Frankreich oder in Italien nach! –, und bei

uns in der Schweiz liegen sich die Kantone und der Bund wegen vielfältigem Vollzugsnotstand in den Haaren.

Die jüngste Korrespondenz, beispielsweise zwischen dem Schweizerischen Städteverband und Ihnen, Herr Bundespräsident, über die unbefriedigenden Zustände bei der Identitätsabklärung, bei der Papierebeschaffung, bei der Ausschaffung von unechten Flüchtlingen usw., ist uns wohlbekannt. Ich könnte die Liste der Missstände beliebig verlängern. Das erspare ich mir und stelle statt dessen einfach fest: Wenn es uns jetzt nicht gelingt, mit dieser x-ten Revision von Asyl- und Ausländerrecht besagten Missständen und Missbräuchen Herr zu werden, hat das Parlament aus meiner Sicht versagt. Dann ist unser Rechtsstaat zu einem Papier-tiger geworden, und das müssen wir verhindern.

Deshalb appelliere ich an Sie: Helfen Sie mit, dem Asylgesetz jene Zähne zu geben, die es braucht, damit wir die unhaltbaren Zustände endlich in den Griff bekommen!

Auch ich glaube, dass uns das in der Kommission einigermaßen gelungen ist, trotz der beschwörenden Aussagen von Teilnehmern der Hearings, denen es mit den jetzigen Zuständen eigentlich recht wohl zu sein schien. Das Asylwesen hat sich nun einmal zu einem Business entwickelt, von dem nicht bloss düstere Schlepperorganisationen im Ausland profitieren.

Insbesondere ist es uns gelungen, in Artikel 31a mit einem neuen Grund für Nichteintreten der illegalen Einwanderung präventiv entgegenzuwirken. Unser Kommissionsprecher hat Ihnen die erläuternden Erklärungen dazu bereits gegeben. Jedenfalls soll es künftig illegalen Zuwanderern wesentlich schwerer gemacht werden, mit einem später eingereichten, unehrlichen Asylgesuch die ganze kostspielige Maschinerie eines Asylverfahrens in Gang zu setzen. Auch einige nachträglich eingereichte Einzelanträge liegen voll und ganz auf der Linie der Gesetzesrevision, indem sie zum Ziel haben, vor allem die Probleme beim Vollzug lösen zu helfen.

In diesem Sinne bitte ich Sie: Halten Sie an der Linie fest, die von der Kommission vorgezeichnet wurde; kommen Sie trotz vorweihnächtlicher Stimmung nicht in Versuchung, aus falsch verstandener Humanität von dieser Linie abzuweichen! Echte Flüchtlinge werden von der Revision nicht tangiert, für sie bleibt unser Land nach wie vor ein Ort sicherer Aufnahme.

**Büttiker Rolf (R, SO):** Als amtierender Gemeindepräsident, der sich da im Millizsystem tagtäglich mit Asylananten herum-schlagen muss, möchte ich aus dem Schorgraben der täglichen Asylpolitik zu dieser Gesetzesrevision auch ein paar grundsätzliche Gedanken äussern.

Seit Jahren gehört die Asylpolitik zu den heissen politischen Themen. Das kann angesichts der hohen Zahl von Personen, die sich um Asyl bemühen, aber auch angesichts der grossen finanziellen Belastung von nun rund einer Milliarde Franken pro Jahr kaum überraschen. Zudem ist dieses Thema keineswegs nur in der Schweiz, vielmehr auch in den meisten anderen westeuropäischen Ländern und ebenfalls in den USA hochaktuell.

Ich bin froh, dass wir nun hier und heute über die Totalrevision des Asylgesetzes sprechen können. Ich bin aber auch froh, dass sich der Bundesrat bereits zur generellen Frage der Migration äusserte und das Parlament 1998 zu dieser im Kern zentralen Frage Stellung nehmen kann. Jede Gesetzgebungsarbeit ist unter anderem auf ihre Wirkung auf aktuelle Probleme zu hinterfragen. Dies gilt speziell für die vorliegende Totalrevision.

Eines vorweg: Insgesamt ist es richtig, dass diese Revision an die Hand genommen wurde. Zum anderen wird die Revision viele der gestellten Probleme im Asylbereich nicht lösen. Ich denke hier speziell an die Rückführungspolitik für abgewiesene Asylbewerber, insbesondere aus den Ländern Sri Lanka, Ex-Jugoslawien und Bosnien. Ich denke aber auch an das fehlende Parallelabkommen zum Dubliner Abkommen mit der EU und mit der damit zusammenhängenden unerfreulichen, zusätzlichen Sogkraft der Schweiz für die Asylmigration oder unerfreuliche Fälle wie jenen des Algerier Zhaoui.

Der Einwanderungsdruck nimmt zu. Flucht, Asyl und Migration sind vielschichtige Themen, die in der Öffentlichkeit verständlicherweise häufig emotional diskutiert werden. Herr Reimann hat darauf hingewiesen. Es geht um Menschen, sowohl um einzelne wie um die Zukunft der Völkergemeinschaft. Extrem vertretene Positionen könnten auf die eingängigen Formeln vereinfacht werden: Das Boot ist voll! Ausländer raus! Die Schweiz den Schweizern! Oder umgekehrt: Offene und multikulturelle Schweiz!

Vereinfachende Parolen entsprechen weder den wohlverstandenen Eigeninteressen unserer Wirtschaft und Gesellschaft noch unserer humanitären Tradition. Trotzdem oder gerade deshalb muss die Frage «Wie offen, wie multikulturell darf, soll, kann eine Gesellschaft sein?» immer wieder gestellt werden.

1800 lag die Weltbevölkerung bei einer Milliarde Menschen. Die Weltbevölkerung hat sich seit 1950, das ist mein Jahrgang, mehr als verdoppelt. 1950 waren es 2,5 Milliarden Einwohner, 1995 waren es 6 Milliarden Einwohner. Der jährliche Bevölkerungszuwachs belief sich 1992 auf 93 Millionen Menschen, von denen mehr als 86 Millionen allein in den Entwicklungsländern zur Welt kamen; fast 80 Prozent der Weltbevölkerung leben dort. Dies verursacht einen Migrations- und Asylmigrationsdruck in Richtung reichere Länder.

Die Migration kann und darf aber nicht die Lösung sein. Diese Meinung vertrat auch der Bundesrat bereits 1991 in seinem Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik. Ich zitiere Herrn Bundespräsident Koller: «Eine weltweite Migration zwecks Erwerbstätigkeit kann weder für die sogenannten Entwicklungsländer noch für Europa und die Schweiz ein Ziel oder eine Lösung darstellen. Das Wanderungspotential übersteigt bei weitem die Möglichkeiten Europas und der Schweiz.»

Wir haben beim Vollzug der Ausweisung Probleme. Im Asylbereich trafen 1996 beim Bundesamt für Flüchtlinge 18 001 neue Gesuche ein, 1995 wurden 17 021 neue Asylgesuche eingereicht. Dieses Jahr werden es rund 30 Prozent mehr sein. Allerdings ist zu sehen, dass der Gesamtbestand der Personen im Asylbereich bis Ende 1996 bei 130 879 Personen lag. Er wird sich 1997 auf etwa 135 000 Menschen erhöhen. Neue Lösungsansätze für diese Problematik: In jüngster Zeit erscheinen in Wissenschaft und Politik auch die Begriffe «Bürgerkriegsflüchtlinge» und «Gewaltflüchtlinge». Diese Termini verweisen zum einen auf das Phänomen der zunehmenden kollektiven Fluchtmigration aus Kriegsgebieten und zum anderen auf das Faktum, dass das heutige schweizerische Asylgesetz nur die individuelle Verfolgung anerkennt und die Aufnahme bedrohter Gruppen ausklammert.

Die Diskussion über die Asylmigration hat den klassischen Überfremdungskurs weitgehend überdeckt. Die Auseinandersetzung wird gegenwärtig von der schweizerischen Asylpolitik dominiert, trotz des absolut höchsten Ausländeranteils an der Wohnbevölkerung in der Schweizer Geschichte. Unter dem Eindruck dieser Diskussion und aufgrund der Einsicht in das Faktum, dass sich der Immigrationsdruck als Folge der Reglementierung der klassischen Arbeitsmigration immer stärker auf die Asylpolitik auswirkt, durch die Erfahrung, dass ein Teil der Immigranten als Gewaltflüchtlinge bezeichnet werden muss, und schliesslich durch den Anpassungsdruck auf die schweizerische Ausländerpolitik im Zusammenhang mit der europäischen Integration verstärken sich in jüngster Zeit die Bestrebungen zu einer umfassenden Migrationspolitik. Mit Bezug auf einen Lösungsansatz ist man sich im grossen und ganzen einig, wenn auch die Konkretisierung noch fehlt. Der Ansatz liegt bei der Bekämpfung der Fluchtursachen und bei der Flüchtlingsausserpolitik.

Im Bericht über die Legislaturplanung 1991–1995 wird so etwas wie eine kohärente Flüchtlingsausserpolitik Nord-Süd postuliert. Gerade hier werden gemeinsame Ziele und Wege zwischen Ausserpolitik, Entwicklungszusammenarbeit und Flüchtlingspolitik manifest. Konkrete Umsetzungsansätze gibt es z. B. im Bereich Wiederaufbau und Rückführungspolitik in Bosnien. Gerade das Beispiel Ex-Jugoslawien hat gezeigt, wie notwendig die überdepartementale Zusammenarbeit ist. Diesem Grundsatz muss auch zunehmend nachgelebt werden.

Flüchtlingspolitik und Migrationsprävention müssen national und international verstärkt werden. Dabei ist unabdingbar, dass die Herkunftsstaaten ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung nachkommen, die eigenen Staatsbürgerinnen und -bürger jederzeit zurückzunehmen.

Gestatten Sie mir am Schluss noch, auf vier Punkte des Asylgesetzes hinzuweisen:

1. Stichwort: Rascheres Verfahren. Mit dem Asylgesetz soll ein gerechtes, aber auch rascheres Verfahren gewährleistet werden, wobei selbstverständlich die Einhaltung der Bestimmungen der Flüchtlingskonventionen, aber auch derjenigen der Europäischen Menschenrechtskonvention sichergestellt sein muss. Die Bezeichnung von verfolgungssicheren Staaten durch den Bundesrat ist sicher sinnvoll. Hingegen wirkt es verfahrenshemmend, Herr Bundespräsident, wenn alle unbegleiteten Minderjährigen erst dann zu ihren Asylgründen befragt werden dürfen, wenn ein Vormund oder ein Beistand bezeichnet worden ist. Wenn Sie die Praxis anschauen, wie das in den Gemeinden mit Milizbehörden abläuft, ist es unmöglich, hier so lange zu warten.

2. Man sollte bei den schutzbedürftigen Personen nicht zu grosszügig sein. Im Zusammenhang mit dem Krieg in Bosnien-Herzegowina hat sich gezeigt, dass es nicht sachgerecht ist, sämtliche Personen ein Asylverfahren durchlaufen zu lassen. Der Bundesrat hat deshalb in seinem Gesetzentwurf die Schaffung der Kategorie der sogenannten schutzbedürftigen Personen vorgeschlagen. Das ist zu unterstützen. Bei den Schutzbedürftigen erscheint jedoch die vorgeschlagene Familiennachzugsregelung als zu grosszügig; sie steht im Widerspruch zu den Familiennachzugsbestimmungen des Anag.

Die Regelung, Herr Bundespräsident, wonach Schutzbedürftige nach fünf Jahren eine Aufenthaltsbewilligung und nach zehn Jahren eine Niederlassungsbewilligung erhalten, wirkt eindeutig integrationsfördernd und widerspricht dem Prinzip der Rückkehrorientiertheit. Sie haben in der Botschaft geschrieben, dass es bei den Schutzbedürftigen in erster Linie und hauptsächlich darum gehe, diese Leute wieder zurückzuführen. Wenn Sie nach fünf Jahren eine Aufenthaltsbewilligung und nach zehn Jahren eine Niederlassungsbewilligung geben, ist das ein Widerspruch zu den Absichten, wie sie in der Botschaft in bezug auf die Schutzbedürftigen postuliert wurden.

3. Kosten für den Bund, nicht für die Kantone: Die Kantone dürfen wegen der Schutzbedürftigen nicht zusätzlich finanziell belastet werden. Der Bund hat für die Leute aufzukommen, selbst wenn sie im Besitze einer solchen Aufenthaltsbewilligung sind.

4. Der entscheidende Punkt: Wir müssen griffigere Instrumente für die Heimführung schaffen; dort liegt nämlich das ganze Malaise. In den letzten Jahren ist es den Behörden, dem Bundesamt für Flüchtlinge und der Asylrekurskommission, gelungen, die Verfahrensdauer kurz zu halten. Trotzdem halten sich immer mehr Personen hier auf, welche im Rahmen eines Asylverfahrens in die Schweiz eingereist sind, weil die Heimführung der abgewiesenen Asylbewerber mit zusehends mehr Problemen verbunden ist. Die Probleme beginnen für die Kantone, welche mit dem Vollzug der Wegweisung beauftragt sind, bereits mit der Feststellung der Identität. Seit das Bundesgericht in einem Entscheid vom Frühling 1995 festgehalten hat, dass sämtliche Personen zum Asylverfahren zugelassen werden müssen, auch wenn sie keinerlei Identitätspapiere vorweisen können, kann heute die Identität von zahlreichen Asylsuchenden nur mit grösstem Aufwand festgestellt werden. Das ist natürlich die Logik eines solchen Urteils.

Weitere Widerstände haben die Kantone bei der Papierbeschaffung zu überwinden. In diesem Zusammenhang sei auf die Bundesrepublik Jugoslawien verwiesen, welche sich mehr als zwei Jahre lang geweigert hat, Papiere für ihre eigenen Landsleute auszustellen. Sind einmal Papiere vorhanden, so versuchen immer mehr Personen, sich durch rentenloses Verhalten einer Ausschaffung zu entziehen. Um all diese Probleme in den Griff zu bekommen, ist es unerlässlich, dass im totalrevidierten Gesetz zwingend festgeschrieben wird,

Herr Bundespräsident, dass der Bund die Kantone beim Vollzug der Wegweisungen unterstützt oder dass mindestens in dieser Debatte eine Aussage des Bundespräsidenten zuhanden der Materialien gemacht wird. Die Kantone, vor allem die kleinen Kantone, sind auf die Unterstützung des Bundes bei den Wegweisungen angewiesen.

Nur am Rande sei erwähnt, dass auch der Bund ein Interesse daran hat, dass die abgewiesenen Asylsuchenden möglichst rasch in ihre Herkunftsstaaten zurückgeführt werden können, denn schliesslich trägt er die Fürsorgekosten für diese Personen.

**Stimmen Rosemarie (C, SO):** Das Büro unseres Rates hat tatsächlich – allerdings wahrscheinlich unbewusst – zwei weihnachtliche Geschäfte in die Wintersession aufgenommen. Die Weihnachtsgeschichte ist ja nichts anderes als die Geschichte einer Familie, die zuerst Schwierigkeiten mit der Volkszählung hatte und kurz darauf zur Flüchtlingsfamilie wurde.

Flüchtlinge und ihr Schicksal sind eine Erscheinung, die so alt ist wie die Menschheit selbst, doch in der Geschichte der Menschheit sind sicher noch nie so viele Menschen auf der Flucht gewesen wie heute. Es sind Millionen, ein Vielfaches der schweizerischen Bevölkerung! Sie fliehen vor Kriegen, vor Bürgerkriegen, vor Natur- und anderen Katastrophen. Die meisten von ihnen gelangen nicht weit, sondern verbleiben in ihren Nachbarländern. Für diese Länder, die ebenso arm sind wie die Ursprungsländer der Flüchtlinge, bedeuten Tausende von Neuankömmlingen eine enorme Belastung. Das führt zu Spannungen mit den bereits Ansässigen.

Nur ein kleiner Teil der Vertriebenen gelangt in die Industrieländer, z. B. auch zu uns in die Schweiz. Wir haben eine lange Tradition bei der Aufnahme von Verfolgten, und diese humanitäre Tradition ist eine jener Seiten unserer Geschichte, welche uns mehr Freude als Probleme bereitet.

Wir müssen allerdings der Ehrlichkeit halber zugeben, dass Flüchtlinge zu allen Zeiten nicht nur auf eitel Wohlwollen stiessen, sogar wenn es sich um Glaubensgenossen handelte, sei es, weil sie arm waren und unterstützt werden mussten, sei es, weil sie als tüchtige Leute eine Konkurrenz für die Einheimischen darstellten.

Verglichen mit der Bevölkerungszahl früherer Jahrhunderte und mit dem damals herrschenden Lebensniveau haben wir heute nicht mehr Flüchtlinge zu beherbergen, und wir wenden vor allem keinen grösseren Prozentsatz unseres Einkommens für sie auf. Unsere Vorfahren haben uns in dieser Beziehung ein Beispiel an Grosszügigkeit hinterlassen. Der Unterschied zu früher liegt vielmehr darin, dass diese Flüchtlinge aufgrund der allgemeinen weltweiten Mobilität aus sehr viel weiter entfernten Kulturkreisen zu uns kommen.

Es ist unbestritten, dass mehr Menschen in die Schweiz kommen wollen, als wir aufnehmen können. Deshalb kommen wir nicht umhin, Regeln aufzustellen, wer unter welchen Bedingungen in die Schweiz kommen und hier bleiben darf. Das vorliegende revidierte Gesetz ist ein Instrument, welches hilft, diese heiklen Fragen zu entscheiden. Es ist – ich möchte das vorweg sagen – über weite Strecken ein vertretbares Gesetz, welches in diesem Spannungsfeld zwischen den Anforderungen an die Menschlichkeit und der Verhinderung von Missbräuchen einen gangbaren Weg sucht, welches eine Gratwanderung vollzieht und welches gleichzeitig eine faire Chance hat, von der Bevölkerung akzeptiert zu werden.

Ich möchte kurz drei Punkte herausgreifen, die mir besonders wichtig erscheinen:

1. Das Gesetz schliesst eine Lücke, welche sich in den letzten Jahren sehr nachteilig ausgewirkt hat. Der Begriff des Flüchtlings, wie er bis heute verwendet worden ist, setzt eine individuelle Verfolgung voraus. Indem das Gesetz neu auch Gewaltflüchtlinge durch die in Artikel 4 bezeichnete Gewährung vorübergehenden Schutzes miteinbezieht, schliesst es diese Lücke. Wir schlieben damit die gesetzliche Grundlage für etwas nach, was wir bereits praktiziert haben, nämlich beispielsweise die Aufnahme einer beträchtlichen Zahl von bosnischen Staatsangehörigen.

Ich möchte hier Kollege Aeby, obwohl er im Moment nicht da ist, sagen: Ich bin sehr froh, dass wir diese Flüchtlinge rasch, unbürokratisch und in einer beträchtlichen Zahl haben aufnehmen können und dass wir im Vergleich zu unseren europäischen Nachbarn mehr getan haben. Ich bin froh, und es scheint mir so auch richtig zu sein.

Mit diesem vorübergehenden Schutz können Personen während besonders prekären Situationen in ihren Ländern – ich denke an Kriege oder an systematische Menschenrechtsverletzungen – nun so lange in der Schweiz Zuflucht finden, bis sich die Situation genügend normalisiert hat, dass an eine Rückkehr zu denken ist. Diese Normalität, das müssen wir klar sagen, ist nicht mit der schweizerischen Normalität zu vergleichen.

Ich habe diesen Sommer in Sarajewo und in der Umgebung Familien besucht, die aus der Schweiz – mit einer kleinen Starthilfe versehen – wieder in ihre Heimat zurückgekehrt sind. Sie wohnen in ihren früheren Wohnungen, oft in den grossen Wohnblocks der Vorstädte. Diese Mietshäuser sind erst sehr partiell instand gestellt. Noch völlig zerschossene Wohnungen bilden mit schon reparierten ein wildes Puzzle; die Treppenhäuser und Fassaden befinden sich noch in einem erbärmlichen Zustand. Das Terrain zwischen den Blocks ist zwar von Minen gesäubert, doch wenige Meter daneben besteht strengstes Zutrittsverbot. Arbeitsplätze gibt es kaum, und der Alltag ist ein Überlebenskampf, den zu bestehen wir alle wahrscheinlich grosse Mühe hätten.

Ich sage dies bewusst so ausführlich, weil sich in der Schweiz hartnäckig Gerüchte halten, wonach Rückkehrer aus der Schweiz vergoldet würden und mit den so erworbenen Schweizerfranken in Bosnien ein Herrenleben führten. Davon kann nun wirklich keine Rede sein!

2. Ich bin froh, dass der Integrationsartikel in der Kommission eine so gute Aufnahme gefunden hat. Die Integration ist für das reibungsarme Zusammenleben der verschiedenen Bewohner unseres Landes von entscheidender Bedeutung; dies nicht nur für das subjektive Wohlbefinden, sondern noch vielmehr für die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Kriminalität. Ausgaben für Sprach- und Weiterbildungskurse helfen mit, weitaus grössere Ausgaben für Arbeitslosengelder, Fürsorge und Strafverfolgung zu vermindern.

Zu dieser Integration gehört auch die erleichterte Einbürgerung der zweiten Generation, die nicht «sang- und klanglos» abgelehnt worden ist – Herr Reimann, hier lässt Sie Ihr Gedächtnis im Stich –, sondern die im Volk eine Mehrheit gefunden hat und lediglich am Ständemehr gescheitert ist.

3. Über den Transfer der Betreuung vom Bund und den Hilfswerken zu den Kantonen bin ich alles andere als glücklich. Seit dem Zweiten Weltkrieg sind die Hilfswerke die Spezialisten in der Betreuung von Flüchtlingen, die zunehmend auch aus weit entfernten Ländern kommen. In dieser Zeit haben sie sich einen enormen Schatz an Kenntnissen und Erfahrungen erworben, und es wäre unverzeihlich, wenn die Kantone davon nicht Gebrauch machen würden oder in der Betreuung einen minimalen Kurs steuern wollten.

In Anbetracht des Beschlusses des Nationalrates und der einstimmigen Kommission verzichte ich darauf, hier einen Antrag zu stellen. Ich hoffe jedoch, dass möglichst viele Kantone mit den Hilfswerken zusammenarbeiten oder ihnen die Betreuungsaufgaben übertragen, wie dies z. B. mein Kanton mit grossem Erfolg tut.

Das Gesetz ist, ich habe es zu Beginn gesagt, alles in allem ein gutes Gesetz. Es genügt jedoch nicht, denn es kann nur auf einen Teil der in die Schweiz einreisenden Personen Anwendung finden, eben auf jenen der Flüchtlinge und Verfolgten. Von den Millionen, die auf Wanderung sind, flieht jedoch nur ein Teil vor unmittelbarer Bedrohung an Leib und Leben. Ein anderer Teil von ihnen flüchtet vor Naturkatastrophen, vor Hunger und Elend oder einfach vor der Aussichtslosigkeit, ein menschenwürdiges Leben führen zu können.

Solche Menschen werden häufig als Wirtschaftsflüchtlinge bezeichnet, dies mit dem Unterton, sie würden ein Unrecht begehen, indem sie in die reichen Länder reisten. Das stimmt

so nicht. Sie tun nichts anderes, als dorthin zu reisen, wo sie aus den weltweit verbreiteten Fernsehprogrammen wissen, dass Milch und Honig fliesst. Es ist richtig, dass diese Migranten nicht als Flüchtlinge im engeren Sinn bezeichnet und aufgenommen werden können. Es gibt viele Menschen, die auf der Suche nach Arbeit sind, und auch für diese, die aus anderen Gründen als wegen direkter Verfolgung einreisen, müssen wir Instrumente schaffen, damit wir ihren Anliegen gerecht werden können. Diese verschiedenen Erlasse müssen untereinander kompatibel sein und eine kohärente Politik ermöglichen.

Der Bericht der Arbeitsgruppe Hug, der vor etwa drei Monaten erschienen ist, zeigt Wege dazu auf. Er schlägt kein eigentliches Migrationsgesetz vor, sondern eine Regelung der einzelnen Gebiete in den einschlägigen bestehenden Gesetzen. Das ist eine Möglichkeit, die wir ergreifen können. Wir haben einen vergleichbaren Weg in der Gentechnologie eingeschlagen, indem wir die Gentechnologie ebenfalls in den Gesetzen regeln, welche die Anwendungen betreffen.

Ich erwarte, dass das totalrevidierte Asylgesetz und das Anag ein erster Schritt zu einer umfassenden Regelung unserer Ausländerpolitik sind, welche zum ersten Mal der Tatsache Rechnung trägt, dass wir längst ein Einwanderungsland geworden sind. Diesem ersten Schritt müssen rasch weitere Schritte folgen. Mit einer solchen soliden Gesetzesgrundlage, welche den Interessen aller Beteiligten Rechnung trägt, können wir hoffen, auch in Zukunft unsere guten Traditionen mit dem Einverständnis einer grossen Mehrheit der Bevölkerung weiterführen zu können.

Ich bin für Eintreten auf die Vorlage.

**Rochat Eric (L, VD):** Les modifications qui nous sont proposées méritent notre soutien et j'appuierai les options présentées par la majorité de la commission.

Après les interventions que nous venons d'entendre, je peux me permettre d'être très bref à ce stade du débat, me contentant d'attirer votre attention sur une lacune que je vous proposerai demain de combler par l'adjonction d'un article 11a, conformément à la proposition que vous avez reçue.

En effet, le contexte médical joue un rôle important dans toute la procédure d'asile et il n'est pas abordé dans la loi, ou si peu. Le contexte médical joue un rôle important lorsqu'il s'agit d'évaluer, d'objectiver la réalité de séquelles physiques ou psychiques des sévices ou des tortures auxquels les requérants ont été soumis, selon leurs dires. Le contexte médical joue un rôle important lorsqu'il s'agit de vérifier les données médicales qui pourraient justifier, ou contre-indiquer, un retour dans le pays d'origine. Le contexte médical peut être important à tous les stades de la procédure et pour toutes les autorités prévues par la présente loi.

L'accès à des données médicales confidentielles n'est pourtant pas ouvert à chacun, et lorsque il l'est, le contenu médical des documents n'est pas nécessairement compris par ceux qui les consultent. Il est donc important que les autorités prévues puissent, le cas échéant, solliciter l'avis d'un médecin-conseil, comme cela se fait dans l'assurance-maladie, et pour les mêmes raisons.

J'aurai tout à l'heure l'occasion de reprendre en détail les dispositions de ma proposition. Je l'ai conçue comme un instrument d'appui optionnel, à disposition des autorités désignées par la loi, et non comme un alourdissement d'une procédure déjà complexe, instrument qui doit permettre de disposer, dans un domaine spécialisé, d'une opinion spécialisée, d'une opinion médicale de spécialiste.

Je terminerai en précisant que ma proposition ne doit entraîner ni création de postes de médecins fonctionnaires fédéraux, ni le recours systématique à l'intervention de médecins au cours des diverses procédures, ni de médecins spécialisés dans l'examen physique de requérants d'asile. Il s'agit, encore une fois, d'un instrument d'investigation qui me semble indispensable, ceci tant comme médecin traitant qui s'occupe de requérants d'asile, que comme médecin-conseil actuel d'une collective des requérants d'asile pour la Suisse romande.



Je vous recommande encore une fois d'entrer en matière sur ce projet de loi, de soutenir mon amendement lorsqu'il vous sera présenté, et de suivre les avis de la majorité de votre commission.

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

*Schluss der Sitzung um 12.25 Uhr*  
*La séance est levée à 12 h 25*

**Achte Sitzung – Huitième séance**

Donnerstag, 11. Dezember 1997

Jeudi 11 décembre 1997

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Änderung****Loi sur l'asile et LSEE.  
Modification**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1184 hiervor – Voir page 1184 ci-devant

Koller Arnold, Bundespräsident: Mit Botschaft vom 4. Dezember 1995 hat der Bundesrat dem Parlament den Entwurf für eine Totalrevision des Asylgesetzes sowie für eine Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) unterbreitet.

Die Vorlage hat inzwischen bereits ihre eigene Geschichte. Zwar lag es, wie gestern zu Recht gesagt worden ist, in der Natur der Sache, dass das totalrevidierte Asylgesetz in den Sog der bekannten Spannungen der schweizerischen Asylpolitik geriet. Dass das totalrevidierte Gesetz aber eine Zeitlang fast zu schlingern drohte, hat doch überrascht, wenn man bedenkt, dass es auf weite Strecken lediglich bewährtes bisheriges Dringlichkeitsrecht ins ordentliche Recht überführt.

Vor allem in der Kommission des Nationalrates war die Vorlage äusserst kontrovers. Man hatte gelegentlich den Eindruck, als ob das Asylrecht neu erfunden werden müsste. Das ist nun aber in keiner Weise der Fall, denn wir können heute sagen – in diesem Punkt sind sich übrigens alle Behörden und alle Organisationen einig –, dass sich das dringliche Asylrecht, welches wir im Jahre 1990 mit dem dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) eingeführt haben, sehr bewährt hat. Dank diesem dringlichen Asylrecht ist uns der Trendbruch Anfang der neunziger Jahre gelungen. Ich bin daher auch froh, dass jetzt Ihre vorbereitende Kommission dieses bewährte dringliche Asylrecht weitgehend in das neue, totalrevidierte Gesetz überführen will.

Heute, zwei Jahre später, hat sich die asylpolitische Situation – das müssen wir offen anerkennen – insoweit verändert und auch erschwert, als wir erstmals seit dem Jahre 1992 wieder eine bedeutende Zunahme der Asylgesuche von über 30 Prozent haben.

Auf der anderen Seite – das möchte ich auch einigen Votanten von gestern entgegenhalten – sollten wir nicht immer nur die Erschwerungen sehen, sondern wir müssen auch die Erfolge anerkennen, die wir im Bereich der Asylpolitik zu verzeichnen haben. Hier möchte ich zunächst, ähnlich wie das Frau Simmen gestern ausgeführt hat, an jene 2423 verfolgten Menschen erinnern, denen wir in diesem Jahre – ganz im Sinne unserer humanitären Politik – Schutz vor Verfolgung gewähren konnten. Davon redet man heute vielfach gar nicht mehr.

Wir haben aber auch weitere Erfolge zu verzeichnen: Beispielsweise konnte die Zahl der Rückführungen – sowohl der freiwilligen Ausreisen wie auch der zwangsweisen Rückführungen – ganz entscheidend erhöht werden. Wir hatten in

diesem Jahr über 60 Prozent mehr Zwangsrückschaffungen, als wir das früher hatten.

Zu den Erfolgen zähle ich auch die Rückführungsaktion bezüglich Bosnien. In diesem Jahr haben bis Ende November über 5200 Bosnier unser Land freiwillig verlassen und sind in ihr kriegsgeschädigtes Land heimgekehrt.

Zu den Erfolgen zähle ich auch das Rückführungsabkommen mit Jugoslawien. Das völkerrechtswidrige Verhalten von Jugoslawien hat uns ja seit dem September 1994 in eine äusserst schwierige Lage gebracht, weil Jugoslawien nicht mehr bereit war, die eigenen Staatsangehörigen zurückzunehmen. Dieses Rückführungsabkommen ist nun seit dem 1. September 1997 in Umsetzung begriffen, und die ersten grösseren Rückführungen sind gerade letzte Woche erfolgt.

Man muss, wenn man sich ein sachgerechtes asylpolitisches Bild machen will, immer beide Seiten sehen: sowohl die Erschwerungen als auch die Erfolge. Ich habe oft das Gefühl, dass gerade hier die ganze asylpolitische Diskussion in unserem Land leidet. Die einen sehen nur die Missstände, die Missbräuche, und die anderen betonen nur, dass wir uns noch grosszügiger, noch offener verhalten sollten.

Für den Bundesrat ist klar: Der Bundesrat will seine humanitäre Asylpolitik auch in Zukunft weiterführen. Wir haben das in den schwierigsten Jahren – in den Jahren 1989 bis 1991 – so gehalten und wollen das auch weiter so tun. Hier muss ich Herrn Aeby sagen: Wir pochen zu Recht darauf, dass wir diese humanitäre Asylpolitik weiterführen. Ich darf Sie in diesem Zusammenhang daran erinnern, dass wir während des Bürgerkrieges in Jugoslawien 48 000 Menschen in unserem Lande Schutz gewährt haben; da waren wir mit Österreich, Deutschland und Schweden an der Spitze aller schutzgewährenden Länder. Wenn wir die Zahl der Asylgesuche anschauen, dann können wir auch hier mit gutem Grund sagen: Der Bundesrat führt mit Ihnen zusammen die traditionelle humanitäre Asylpolitik auch in schwierigen Zeiten weiter.

Auf der anderen Seite ist sich der Bundesrat natürlich bewusst, dass wir diese humanitäre Asylpolitik nur fortführen können, wenn wir auch Missbräuche entschieden bekämpfen. Wir haben den Kantonen mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht die nötigen Instrumente zur Verfügung gestellt; sie müssen zum Teil in einigen Kantonen allerdings noch konsequenter angewendet werden. Aber, Herr Reimann, wenn Sie sagen, wir lägen mit den Kantonen im Krieg, dann stimmt das überhaupt nicht. Ich hatte vor einigen Wochen mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren eine Sitzung, wo auch im abschliessenden Communiqué ganz klar festgehalten ist: Die Probleme, die wir in der Asylpolitik haben, liegen nicht in der Gesetzgebung, sondern eindeutig im Vollzug. Und zur Vollzugsverbesserung haben wir jetzt eine paritätische Arbeitsgruppe eingesetzt, die uns bis Ende März 1998 Verbesserungsvorschläge unterbreiten muss, vor allem auf dem Gebiete der Papierbeschaffung und überhaupt auf dem Gebiete der Unterstützung der Kantone im Bereich des Wegweisungsvollzuges.

Aus der kurzen Analyse der asylpolitischen Situation in unserem Land möchte ich doch eine nützliche Anwendung für die Beratung dieses Gesetzes ziehen: Angesichts der Tatsache, dass wir uns in bezug auf die Zahl der Asylgesuche eher wieder an der Spitze der westeuropäischen Länder befinden, können wir es uns nicht leisten, in dieses neue, totalrevidierte Asylgesetz Bestimmungen aufzunehmen, welche unser Land im Verhältnis zu anderen Ländern noch attraktiver machen würden. Derartige Signale sind in der Asylpolitik natürlich fatal.

Vielleicht noch ein Wort zur internationalen Zusammenarbeit, Herr Aeby: Ich muss offen sagen, dass es schlecht um sie bestellt ist, und dies nicht nur, weil die Schweiz Nichtmitglied der Europäischen Union ist; sie ist auch unter den Mitgliedsländern der Europäischen Union selber schlecht. Es herrscht hier leider oft – ich sage es in aller Nüchternheit – ein eigentlicher Verdrängungswettbewerb: Statt dass man das Asylrecht harmonisiert, sich in bezug auf Aufnahmeaktionen koordiniert und ein «burden sharing» versucht, ist jedem sein eigenes Hemd am nächsten. Oft scheint sogar die Devise zu

gelten: «Sauve qui peut.» Im Fall Zaoui haben wir das jüngst selber in sehr unangenehmer Weise erlebt.

Aus all den genannten Gründen bin ich Ihrer vorberatenden Kommission dankbar, dass sie die Vorlage wieder näher an den ursprünglichen bundesrätlichen Entwurf herangebracht hat. In einigen delikaten Punkten, beispielsweise im Bereich des Verhältnisses zwischen Asylverfahren und vorläufiger Schutzgewährung, wurden sogar Kompromisse gefunden, hinter denen auch der Bundesrat stehen kann.

Gestatten Sie mir noch einen kurzen Überblick über die wichtigsten Neuerungen: Anlass für diese sechste Revision ist die verfassungsrechtliche Notwendigkeit, Dringlichkeitsrecht, eben den berühmten AVB, ins ordentliche Recht zu überführen. Die ersten Vorarbeiten haben indessen gezeigt, dass zwar diese Überführung ein Hauptelement der geplanten Revision sein muss, dass aber gleichzeitig auch verschiedene Neuerungen, Änderungen und Lückenfüllungen nötig sind. Vor allem hat sich im Rahmen der Vorbereitung gezeigt, dass unser Asylgesetz im Verlaufe der fünf Revisionen, die wir in kurzer Zeit – in nur etwa 15 Jahren – miteinander realisiert haben, inkohärent und unübersichtlich geworden ist. Daher drängt sich eine Totalrevision dieses Gesetzes auf.

Als eigentliches Kernstück der Vorlage kann die Regelung über die Gewährung vorübergehenden Schutzes an Schutzbedürftige und die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen bezeichnet werden. Damit wird übrigens auch ein Auftrag einer Motion Ihrer Staatspolitischen Kommission (92.3301) erfüllt, die eine gesetzliche Regelung für die sogenannten Gewaltflüchtlinge gefordert hatte.

Als Schutzbedürftige gelten Personen, welche nicht individuell und gezielt verfolgt werden und deshalb die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, die aber aufgrund von kriegerischen Ereignissen in ihrem Heimatstaat – Krieg im klassischen Sinn oder Bürgerkriege – ein Schutzbedürfnis aufweisen. Dieses Konzept des vorübergehenden Schutzes basiert im wesentlichen auf folgenden drei Elementen:

1. Der Bundesrat trifft den Entscheid, ob und wie vielen Personen vorübergehend Schutz gewährt wird. Es gibt also keinerlei Rechtsanspruch auf vorläufigen Schutz.

2. Das Verfahren wird, im Gegensatz zum geltenden Recht, für die gruppenweise vorläufige Aufnahme so gestaltet, dass die Behörden grundsätzlich keine Individualverfahren mehr durchführen müssen. Es war ja bisher ein kafkaesker administrativer Leerlauf, dass wir die Leute, die wir aus Jugoslawien aufgenommen haben, ins Asylverfahren drängen mussten, obwohl wir von vornherein wussten, dass wir sie, solange der Bürgerkrieg anhält, nicht zurückschicken können.

3. Schliesslich sollen die Betroffenen in ihre Heimatstaaten zurückkehren, sobald die Situation dies erlaubt. Ich verweise hier noch einmal auf die erfolgreiche Rückführungsaktion bezüglich Bosnien, die jetzt im Gange ist.

Ich bin überzeugt, dass mit diesem Konzept die unbefriedigende Situation des heutigen Rechts behoben werden kann. Die kollektive oder individuelle vorläufige Aufnahme, der diese Personen nach geltendem Recht meist unterstellt werden, ist nämlich an sich lediglich eine Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare Wegweisung. Bei Aufnahmeaktionen konnte dies zum grotesken Ergebnis führen, dass man Schutzbedürftige einreisen liess, für sie anschliessend eine Wegweisungsverfügung erliess, um ihnen schlussendlich zu sagen, dass sie trotzdem bleiben können.

Zudem wird mit dem neuen Konzept das aufwendige individuelle Asyl- und Wegweisungsverfahren künftig entfallen. In diesem Zusammenhang darf ich daran erinnern, dass z. B. in den Jahren 1986 bis 1994 zwei Drittel der Asylsuchenden aus Jugoslawien, der Türkei, Sri Lanka und dem Libanon stammten, also aus Gebieten, wo Krieg oder Bürgerkrieg herrschte; für diese Asylsuchenden war daher eine Rückführung nicht möglich. Gerade für solche Situationen eignet sich das neue Konzept der Schutzbedürftigen.

Die Ausgestaltung des Verfahrens der Schutzbedürftigenregelung war im Nationalrat besonders umstritten, und es sind diesbezüglich im Erstrat Bestimmungen beschlossen worden, welche den ganzen Vorteil dieses neuen Verfahrens

wieder in Frage gestellt hätten. Ich bin Ihrer Kommission daher, wie gesagt, dankbar, dass sie hier eine gute Kompromissformel gefunden hat, auf die wir sicher in der Detailberatung noch eingehen werden.

Ich möchte hier lediglich noch hervorheben, dass dem Bundesrat folgendes klar ist: Eine neue Schutzbedürftigenregelung wird in der Bevölkerung nur dann eine Chance haben, wenn damit glaubhaft eine Effizienzsteigerung der Verwaltung mit gleichzeitiger Kosteneinsparung verbunden werden kann. Ausserdem müssen wir der Bevölkerung, wie jetzt im Falle Bosnien, zeigen können, dass wir zunächst, z. B. in einem Bürgerkriegsfall, unbürokratisch und grosszügig Schutz und Aufnahme gewähren, dass aber die Leute auch wieder willens sind oder dazu angehalten werden, in ihr Heimatland zurückzukehren.

Neu geregelt wird sodann das sogenannte Härtefallverfahren. Es wird in Zukunft dem Bundesamt für Flüchtlinge obliegen, zu entscheiden, ob in Anbetracht einer schwerwiegenden persönlichen Notlage nach frühestens vier Jahren Anwesenheit in der Schweiz bei noch nicht abgeschlossenem Asylverfahren eine vorläufige Aufnahme angeordnet werden soll, wobei dem Kanton die Möglichkeit eingeräumt wird, eine solche zu beantragen. Damit wird das bisherige, komplizierte Verfahren aufgegeben und als erwünschter Nebeneffekt das heute letztinstanzlich zuständige Bundesgericht entlastet. Neu wird die Schweizerische Asylrekurskommission letztinstanzlich entscheiden.

Bedeutsam sind sodann die Änderungen im Fürsorgebereich:

Zum einen werden die Bestimmungen des dringlichen Bundesbeschlusses über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich, mit denen vor drei Jahren die weitgehend pauschale Abgeltung von Fürsorgeleistungen für Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene eingeführt wurde, ins ordentliche Recht überführt. Gleichzeitig wird mit der Totalrevision des Asylgesetzes diese Rechtsgrundlage noch einmal ausgedehnt, um künftig auch Fürsorgeleistungen für anerkannte Flüchtlinge – bisher galt das nur für Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene – pauschal abgelden zu können.

Zum anderen wird in organisatorischer Hinsicht vorgeschlagen, dass künftig im Bereich der Flüchtlingsfürsorge ausschliesslich die Kantone Partner des Bundes sein sollen. Die anerkannten Hilfswerke, die bisher in einer Zwischenphase diese Aufgabe übernommen haben – nämlich nach Anerkennung als Flüchtling bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung (nach fünf Jahren seit der Einreise) –, sollen jedoch auch künftig privilegierte Partner des Bundes bleiben. Ihre Rolle im Asylverfahren sowie bei projektbezogenen Aufgaben, bei Integrations- und Rückkehrhilfeprojekten, bleibt erhalten und soll noch intensiviert werden. Es ist den Kantonen im übrigen freigestellt – mehrere Kantone, d. h. mehrere Regierungen, haben mir ihre diesbezügliche Absicht bereits erklärt –, die Hilfswerke auch künftig mit der Flüchtlingsfürsorge zu betrauen.

Eine zentrale Vorgabe für die Ausarbeitung des Entwurfes war angesichts der prekären Finanzen im Bund auch die Suche nach kostengünstigen Lösungen. Wir glauben, dass wir diesem Auftrag mit der gesetzlichen Verankerung für eine weitestgehend pauschale Abgeltung der Fürsorgeleistungen nachkommen. Die Festlegung solcher kostensenkender Pauschalen kann sinnvollerweise allerdings nicht im Gesetz erfolgen, sondern muss in Verordnungen realisiert werden. Wir werden diese Pauschalen – je nach Kostenniveau der Kantone – aufgrund ausgewiesener Kosten mit den Kantonen aushandeln.

Kostensenkende Massnahmen wurden auf dem Dringlichkeitsweg bereits realisiert. So wurde im Rahmen des bereits erwähnten dringlichen Bundesbeschlusses aus dem Jahre 1994 die Pflicht zur Rückerstattung von Fürsorgeleistungen und zur Öffnung eines Sicherheitskontos von Asylsuchenden auf vorläufig Aufgenommene ausgedehnt und der Abzug vom jeweiligen Erwerbseinkommen bekanntlich von 7 auf 10 Prozent angehoben.

Eine umfangreiche Neuerung betrifft auch den Datenschutz. Das ist die Folge des am 1. Juli 1993 in Kraft getretenen Bun-

desgesetzes über den Datenschutz. Die Änderungen im Anag beschränken sich im wesentlichen auf die Übernahme der im Rahmen des AVB beschlossenen Bestimmungen und auf die Einfügung der nötigen Datenschutzbestimmungen. Allerdings – das möchte ich hier hervorheben – bringt die Vorlage hier erstmals eine wichtige Rechtsgrundlage, die es den Bundesbehörden künftig erlauben wird, Integrationsprojekte im allgemeinen Ausländerrecht zu fördern. Die bessere Eingliederung der ansässigen Ausländer – also jener Ausländer, die ein Bleiberecht haben – ist denn auch eines der Legislaturziele des Bundesrates, weil wir überzeugt sind, dass wir auf diesem schwierigen Gebiet der Ausländerpolitik nur weiterkommen, wenn es uns gelingt, die Ausländer, die in unserem Land ein Bleiberecht haben, hier auch besser zu integrieren.

Die ganze Vorlage bewegt sich im Rahmen der Legislaturziele, d. h. Fortführung unserer humanitären Asylpolitik, konsequente Bekämpfung von Missbräuchen und verbesserte Integration all jener Ausländer in unserem Land, die ein Bleiberecht haben.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, auf das totalrevidierte Asylgesetz einzutreten.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

## A. Asylgesetz A. Loi sur l'asile

### Detailberatung – Examen de détail

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Als generelle Vorbemerkung möchte ich sagen, dass ich mich im Namen der Kommission nur dort äussern werde, wo Minderheitsanträge vorliegen oder wo Einzelanträge gestellt worden sind. Sonst werde ich mich grundsätzlich nicht äussern, ausser bei einigen wichtigen Grundsatzfragen; dort werde ich mich aber speziell melden.

**Titel und Ingress, Art. 1, 2**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Titre et préambule, art. 1, 2**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 3**  
*Antrag der Kommission*  
*Abs. 1*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Abs. 2*

.... psychischen Druck bewirken. Den frauenspezifischen Fluchtgründen ist Rechnung zu tragen.

**Art. 3**  
*Proposition de la commission*  
*Al. 1*  
Adhérer à la décision du Conseil national  
*Al. 2*

.... psychique insupportable. Il y a lieu de tenir compte des motifs de fuite spécifiques aux femmes.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Artikel 3 regelt den Flüchtlingsbegriff. Der Begriff, wie er in Absatz 1 formuliert ist, ist unbestritten und entspricht auch dem internationalen Recht. Er ist wesentlich durch internationale Vereinbarungen normiert.

Absatz 2 umschreibt die ernsthaften Nachteile, und diese konkrete Umschreibung ist originär schweizerisches Recht. Die Staatspolitische Kommission schlägt Ihnen einstimmig

und ohne Enthaltung vor, Absatz 2 durch den Passus zu ergänzen: «Den frauenspezifischen Fluchtgründen ist Rechnung zu tragen.» Was bewirkt diese Ergänzung? Bereits heute ist es Praxis und allgemein unbestritten, dass sexuelle Übergriffe asylrechtlich von Bedeutung sind. Vergewaltigungen und andere massive sexuelle Übergriffe können, wenn sie von staatlichen Organen ausgehen, ein Asylgrund sein. Der Bundesrat will dies auf Stufe Verordnung und in Weisungen regeln. Wenn wir die frauenspezifischen Fluchtgründe auf Gesetzesstufe nennen, geben wir dem Flüchtlingsbegriff keinen neuen Gehalt, aber wir nennen das Anliegen, dem ohnehin Rechnung getragen wird, viel prominenter. Wir setzen einen Akzent in einem Bereich, wo neuere schreckliche Erfahrungen, vor allem aus Ex-Jugoslawien, zeigen, dass besondere Rücksicht und Sensibilität nötig ist.

Ich habe einige Male das Argument gehört, diese Bestimmung sei ein Kniefall vor dem Zeitgeist. Dazu ist folgendes zu sagen: Wir machen doch ein Asylgesetz für unsere Zeit, für unser politisches Verständnis, also müssen wir auch im Asylgesetz den aktuellen schlimmen Ereignissen Rechnung tragen. Eine Alternative, die auch die Kommission geprüft hat, wäre folgende: Wir nennen allgemein geschlechtsspezifische Nachteile als Fluchtgründe, weil auch Männer – und in Ex-Jugoslawien ist das vorgekommen – systematisch vergewaltigt werden. Früher, während des Zweiten Weltkrieges, geschah dies auch in Konzentrationslagern.

Aber die besondere Situation, die wir heute kennen, ist jene der Frauen, wo gezielt, systematisch vergewaltigt und auch geschwängert wird. Also sagen wir, was unsere heutigen Anliegen sind, nehmen sie ins Gesetz auf und setzen die Regelung an prominente Stelle, nämlich auf Stufe Gesetz, nicht bloss auf Stufe Verordnung oder Weisung.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** In der Sache sind wir uns vollständig einig. Dass frauenspezifischen Fluchtgründen im Asylverfahren Rechnung zu tragen ist, steht in unseren Weisungen und wird heute auch so praktiziert. Aus den Gründen, die ich genannt habe, wollten wir das aber nicht ins «Schau-fenster» des Gesetzes stellen, weil wir jede zusätzliche Attraktivität vermeiden wollten. Aber in der Sache besteht keine Differenz, vor allem aus den Gründen, die Ihr Kommissionspräsident ganz klar festgehalten hat. Ich möchte es zuhanden der Materialien nochmals betonen: Durch diese Ergänzung wird der Flüchtlingsbegriff in Absatz 1 in keiner Art und Weise abgeändert.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 4**  
*Antrag der Kommission*  
*Mehrheit*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Minderheit*  
(Aeby)  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 4**  
*Proposition de la commission*  
*Majorité*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral  
*Minorité*  
(Aeby)  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Artikel 4 regelt den Begriff der Gewaltflüchtlinge, welche im Gesetz als Schutzbedürftige bezeichnet werden, die vorübergehende Aufnahme erhalten. Voraussetzung ist nach der Vorlage des Bundesrates eine schwere allgemeine Gefährdung, die insbesondere während einem Krieg oder Bürgerkrieg entstanden ist. Entscheidend für die ganze Regelung der Frage der Gewaltflüchtlinge ist, dass völkerrechtlich keine Pflicht besteht. Es ist rein humanitäres Ermessen der Schweiz, das nun aber einigermassen in Harmonie mit dem europäischen Umfeld gesetzlich geregelt wurde, wie es unsere Kommission ja vor

fünf Jahren vorgeschlagen hatte. Die detaillierte Regelung folgt im 5. Kapitel.

Nun hat der Nationalrat bei der exemplarischen Aufzählung zusätzlich zu Krieg und Bürgerkrieg zwei Elemente hinzugefügt, nämlich die beiden Elemente «Situations allgemeiner Gewalt» und «systematische und schwere Verletzung der Menschenrechte». Die Kommissionsmehrheit lehnt die beiden Zusätze des Nationalrates ab, die Minderheit Aeby möchte sie beibehalten. Ich möchte darlegen, warum wir die beiden Ergänzungen ablehnen:

Zuerst zum Begriff der allgemeinen Gewalt: Der Begriff ist sehr vage. Grundsätzlich ist die allgemeine Gewalt auch in der Fassung «Krieg oder Bürgerkrieg» im Rahmen einer «schweren allgemeinen Gefährdung» enthalten. Er könnte aber viel weiter interpretiert werden, nämlich so weit, dass Personen nicht zurückgeschickt werden dürfen, wenn in ihrem Herkunftsland eine allgemeine Gewaltsituation herrscht. Heute tun wir das aber. Wir schicken sie in diese Länder zurück, allerdings differenziert. Kurden werden beispielsweise nicht in die südöstlichen Provinzen der Türkei zurückgeschickt, wo Guerillakämpfe stattfinden; dort ist Bürgerkrieg, sogar im Sinne des Gesetzes. Sie werden aber beispielsweise nach Istanbul oder Ankara zurückgeschickt. Ähnliches gilt für Sri Lanka.

Dort, wo sich eine Gewaltsituation zu einem Bürgerkrieg oder einem Krieg verdichtet, soll die Schweiz eine vorläufige Aufnahme gewähren können. Eine bloss allgemeine Gewaltsituation im Land genügt aber nicht. Sie muss sich konkret verdichtet haben. Wir möchten diese Begriffe vor allem deshalb nicht einführen, um Missverständnisse und eine Überinterpretation zu verhindern.

Weiter kann die Schweiz gemäss dem Nationalrat «in Situationen allgemeiner Gewalt oder systematischer und schwerer Verletzung der Menschenrechte» vorübergehenden Schutz gewähren. Grundsätzlich ist diese Situation mit unserer Definition von Artikel 4 abgedeckt. Die Fassung des Nationalrates kann aber zu Missverständnissen führen, die zu Lasten der Gewaltflüchtlinge gehen. Wenn nämlich gegen eine einzelne Person schwere Menschenrechtsverletzungen durch den Staat verübt werden, dann kann diese Person nicht nur als Gewaltflüchtling aufgenommen werden, sondern dann ist es ein eigentlicher Asylgrund. Wir würden also die beiden Gründe auf Gesetzesstufe vermischen, und das wäre nicht zweckmässig.

Wir bitten Sie deshalb, dem Entwurf des Bundesrates bzw. dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen, um auch im Interesse der Asylsuchenden Unklarheiten zu beseitigen.

**Aeby Pierre (S, FR), porte-parole de la minorité:** Ici, la question est extrêmement délicate. C'est vrai que les notions de guerre et de guerre civile sont relativement précises et sont définies dans le droit international, et ce qu'on entend exactement par «guerre» ou «guerre civile» est aujourd'hui bien circonscrit.

Mais ces deux définitions étaient valables lorsque par exemple la planète était dominée par deux blocs – les USA d'un côté et l'Union soviétique de l'autre –, lorsque les Etats, notamment les pays en voie de développement, étaient soutenus d'un côté par les USA, de l'autre par l'Union soviétique ou la Chine, bref lorsqu'on avait affaire à une forme traditionnelle de gouvernement et d'organisation étatique. Il n'y a qu'à plonger dans les rapports actuels de la Croix-Rouge pour voir qu'en matière de conflits internationaux, les définitions avec lesquelles nous avons vécu jusqu'à la chute du mur de Berlin ne signifient plus grand-chose. Lorsque le CICR, par exemple, est sur place, il négocie – et c'est ce qui fait toute la difficulté de son action actuellement – avec des autorités qu'il considère comme compétentes pour une certaine durée; on constate, quelque temps après, que ces autorités ont été remplacées par d'autres. Bref, la notion même de guerre, de guerre civile, de gouvernement ou d'Etat est quelque chose qui est devenu extrêmement flou.

Il suffit de songer à l'exemple de l'Algérie, qui a d'ailleurs été cité hier par M. Bütiker. Il souhaitait, si je l'ai bien compris,

que l'on trouve une solution à la question de l'Algérie. Il suffit de songer à ce problème très précis pour constater que c'est un pays qui n'est pas en guerre ni en guerre civile aux termes du droit international, et qui pourtant justifierait actuellement la protection provisoire pour un cercle bien déterminé de personnes.

Donc, à mon sens – et c'est pourquoi je soutiens la décision du Conseil national –, nous devons, dans cette loi, tenir compte de l'évolution de la situation, de l'évolution des mœurs en matière de droit international depuis que nous n'avons plus deux blocs qui assument en quelque sorte l'ordre dans le monde, avec les inconvénients évidents, mais aussi avec les avantages que j'ai énumérés tout à l'heure. Aujourd'hui, il y a des situations où on ne peut plus se fier à personne et ce ne sont pas des guerres ni des guerres civiles au sens du droit international, c'est une évolution. La décision du Conseil national est peut-être un tout petit peu en avance par rapport à ce que nous connaissons aujourd'hui, mais, à mon avis, nous pouvons, avec une certaine générosité, l'accepter.

C'est pourquoi, à cet article 4, je vous recommande de suivre la décision du Conseil national, et non pas le projet du Conseil fédéral.

**Delalay Edouard (C, VS):** La modification de la loi sur l'asile introduit le système de la protection provisoire. Lors des discussions en commission, nous avons considéré que c'était une très bonne chose que d'introduire cette formule de la protection provisoire, un progrès important qu'il s'agit de saluer et de soutenir. Cette protection provisoire permet de recevoir, dans notre pays, des groupes de personnes et de les garder chez nous tant que des conditions difficiles existent dans leurs pays d'origine, sans avoir à examiner individuellement chaque cas.

J'estime que c'est un des points centraux de la révision de la loi, un point positif. Ce qui nous divise, à l'article 4, c'est le fait de savoir dans quelles circonstances la protection provisoire peut être accordée. C'est là que le Conseil fédéral, avec la majorité de la commission, pense qu'il faut limiter cette protection provisoire aux cas où il y a dans le pays d'origine des dangers de guerre ou de guerre civile. Comme l'a dit M. Aeby, le concept de guerre ou de guerre civile est plus facile à analyser, la situation est relativement plus facile à reconnaître, alors que le Conseil national et la minorité voudraient ajouter à cette raison de guerre ou de guerre civile celle de «violence généralisée» et, surtout, de «violations graves et systématiques des droits de l'homme».

Je crois que c'est aller très loin que de vouloir étendre les motifs de la protection provisoire à la violation des droits de l'homme. On sait que, dans de nombreux pays, les droits de l'homme sont plus ou moins mal appliqués et mal respectés, et que c'est ouvrir la discussion à toute une série d'appréciations. C'est surtout ouvrir l'accueil en Suisse d'une façon beaucoup plus généreuse que ce n'est le cas aujourd'hui.

Or, le but de la révision de notre loi sur l'asile, c'est d'éviter les abus et d'améliorer les conditions de retour, on l'a dit dans le débat d'entrée en matière. Alors, cette ouverture supplémentaire pour les cas de violation des droits de l'homme me paraît exagérée par rapport à la situation actuelle.

D'autre part, l'examen de ces cas est difficile, et comme la solution proposée par M. Aeby ouvrirait beaucoup plus largement notre pays à des groupes qui pourraient se prévaloir de la protection provisoire, je pense qu'elle mettrait même en danger les nouveautés qui sont intéressantes dans cette loi. En effet, surgiraient sans doute des tentatives et des volontés de référendum si cette conception de la protection provisoire était étendue d'une manière beaucoup plus importante que celle proposée par le Conseil fédéral et par la majorité de la commission.

C'est la raison pour laquelle je vous prie de soutenir la proposition de la majorité de la commission.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Ich bin der Mehrheit Ihrer Kommission dankbar, dass sie die Formulierung des Bundesrates aufnehmen will, und zwar genau aus den Gründen,

die sowohl der Kommissionspräsident wie jetzt auch Herr Delalay näher ausgeführt haben. Wir müssen uns einfach darüber klar sein: Selbst wenn wir jetzt diese Rückführungsaktion bezüglich Bosnien erfolgreich durchführen können – die Aufnahmekapazität unseres kleinen Landes wird immer beschränkt sein. Wir sollten daher in einem Gesetz auch keine Illusionen wecken. Wie Herr Delalay zu Recht gesagt hat: Leider gibt es heute zum Teil schwere Menschenrechtsverletzungen in einer Unzahl von Ländern. Wenn wir diese hier als Tatbestand aufnahmen, würden wir meines Erachtens Illusionen wecken und unsere eigenen Möglichkeiten auf diesem Gebiet überschätzen.

Auf der anderen Seite würde sich eben auch ein Abgrenzungsproblem gegenüber Artikel 3 stellen. Das möchte ich auch gegenüber Herrn Aeby ganz klar festgehalten haben: Wer gezielten, schweren Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt ist, erfüllt die Kriterien des Flüchtlingsbegriffs; das ist selbstverständlich. Wenn wir für die Schutzgewährung die allgemeine schwere Menschenrechtsverletzung in einem Lande im Gesetz erwähnten, würden wir Illusionen wecken. Deshalb bin ich dankbar, wenn Sie zur Formulierung des Bundesrates zurückkehren.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 32 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 3 Stimmen

#### Art. 5–11

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 11a (neu)

##### Antrag Rochat

##### Titel

##### Vertrauensärzte

##### Abs. 1

Das Departement ernennt Vertrauensärzte. Diese geben ihr Gutachten über medizinische Fragen den nach diesem Gesetz zuständigen Behörden. Sie beurteilen die Fälle in völliger Unabhängigkeit und haben Zugang zu allen Unterlagen der betroffenen Personen. Wenn sie es für notwendig erachten, können sie selber die Personen untersuchen.

##### Abs. 2

Die behandelnden Ärzte können vertrauliche medizinische Informationen den Vertrauensärzten mitteilen. Die Vertrauensärzte überlassen den nach diesem Gesetz zuständigen Behörden nur die Angaben, die diese für ihre Entscheidungen benötigen.

##### Abs. 3

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

#### Art. 11a (nouveau)

##### Proposition Rochat

##### Titre

##### Médecins-conseils

##### Al. 1

Le département désigne des médecins-conseils. Ceux-ci donnent leur avis sur des questions médicales, aux autorités prévues dans la présente loi. Ils évaluent les cas en toute indépendance et ont accès à l'entier du dossier des personnes concernées. Ils peuvent examiner eux-mêmes les personnes, s'ils le jugent nécessaire.

##### Al. 2

Les médecins traitants peuvent communiquer des informations médicales confidentielles aux médecins-conseils. Les médecins-conseils ne transmettent aux autorités de la présente loi que les indications dont celles-ci ont besoin pour rendre leurs décisions.

##### Al. 3

Le Conseil fédéral règle les détails.

Rochat Eric (L, VD): Je reprendrai les quelques éléments que j'ai mentionnés hier dans l'entrée en matière.

D'une part, l'importance des facteurs médicaux dans la procédure de demande d'asile et, d'autre part, leur importance dans toutes les procédures se rapportant à l'asile – et ceci, je le dis, tant comme médecin traitant responsable d'un certain nombre de requérants, que comme médecin-conseil d'une collective qui s'occupe des requérants d'asile pour la Suisse romande.

La disposition que je vous propose, on aurait pu la mettre à différents endroits, après l'article 17 par exemple, sous «Dispositions de procédure particulières». Je ne voulais pas lui donner cette importance-là. On aurait pu la mettre à l'article 28 sous «Audition sur les motifs de la demande d'asile»; ou à l'article 30 «Préparation des décisions par les cantons». Si je la propose à l'article 11a, juste après la procédure d'administration des preuves, c'est parce que je la considère comme un instrument à disposition de l'Office fédéral des réfugiés, comme un instrument pour les offices cantonaux de police, pour les services intercantonaux et pour les autorités de recours. Tel est le but fondamental de cette disposition. Quel rôle pouvons-nous donner à des médecins-conseils dans la procédure d'asile? Je tiens à préciser tout d'abord qu'il ne s'agit pas de créer une nouvelle couche de fonctionnaires fédéraux, ni de créer l'obligation d'un examen médical pour les requérants d'asile ou une nouvelle catégorie de preuves dans l'octroi ou le refus de l'asile. Il s'agit d'avoir la possibilité de faire une évaluation professionnelle, médicale, si nécessaire, de faire un examen physique professionnel à la demande et, bien entendu, avec l'accord de la personne; il s'agit aussi d'offrir une possibilité de respect de la confidentialité de données intimes.

Donnons quelques exemples. A l'entrée, des cicatrices, des séquelles sont annoncées. Si, dans certaines circonstances, on peut douter de leur réalité, on ne peut en aucune façon à l'heure actuelle vérifier ce doute. Et on court le risque tant d'octroyer un asile qui ne serait peut-être pas mérité, que de refuser un asile qui le serait. Un examen médical simple, et non une expertise lourde et très coûteuse, pourrait le permettre.

A la sortie, nous sommes très souvent sollicités, nous médecins, pour certifier de l'existence d'une maladie qui pourrait contre-indiquer le retour, ou en tout cas le retarder. Il est important à ce moment-là que l'appréciation du médecin traitant puisse être soumise non directement au juge, mais à un médecin-conseil qui pourra juger de l'importance de la maladie. Je voudrais citer deux exemples plus concrets:

1. Le cas d'une fillette gravement atteinte dans sa santé qui nécessite une greffe de foie. Le débat se pose de la façon suivante: faut-il faire ici une greffe de foie si l'asile n'est pas accordé à sa famille et à elle-même? Cela a-t-il un sens, lorsque l'on sait que son retour dans son pays, par manque de médicaments, la condamnerait irrémédiablement à mort, que la greffe ait été faite ou non?

2. Il existe, je l'ai sous-entendu hier, des filières sanitaires. Je ne dis pas que la Suisse ne doit pas accueillir des patients étrangers pour les soigner, mais nous avons des preuves certaines que certains gouvernements nous adressent, sous couvert de réfugiés, des gens pour des traitements qu'ils ne peuvent assumer eux-mêmes. De telles situations doivent pour le moins être éclaircies, non au détriment des patients, mais pour la clarté de notre situation internationale.

La notion de médecin-conseil existe bien entendu dans la loi sur l'assurance-maladie, où il occupe la place de relais entre les différents acteurs, entre l'assurance, les assurés et les médecins. Ici, le médecin-conseil serait réellement un conseil auquel pourraient recourir les autorités, mais aussi les médecins traitants des requérants d'asile.

Le médecin-conseil donne un avis, il donne un préavis, mais il ne décide pas: c'est un concept qui est important, qui est fondamental dans cette fonction. Le médecin-conseil est au courant de la loi sur l'asile par son expérience, il peut recevoir des formations complémentaires. Il doit pouvoir recevoir et interpréter les documents confidentiels, qu'ils viennent de l'autorité elle-même, du requérant ou des médecins qui s'en

occupent. Il ne doit pas voir tous les cas – j'insiste là-dessus, je n'aimerais pas qu'on fasse de ma proposition une médicalisation de la demande d'asile –, il ne doit pas les voir: on peut lui soumettre des dossiers et, dans les cas qu'il juge nécessaires, il peut examiner physiquement les patients.

En conclusion, je vous propose un instrument souple, facultatif, non fonctionnarisé, un instrument dont les coûts seraient modérés à minimes – et je me réfère, encore une fois, aux coûts des expertises actuelles, qui, eux, se montent souvent à plusieurs milliers de francs –, un système d'accès facile et direct par toutes les autorités prévues, un système d'accès facile et direct pour tous les médecins qui sont souvent largement impliqués dans la prise en charge sociosanitaire des requérants.

Si vous me donnez encore quelques minutes, j'aimerais juste reprendre le texte phrase après phrase, puisque je vous fais ici, au fond, une proposition d'article complet, avec trois alinéas.

A l'alinéa 1er première phrase: «Le département désigne des médecins-conseils.» Il les désigne, il ne les nomme pas; il les désigne comme l'assurance-maladie désigne son médecin-conseil pour y recourir lorsqu'elle en a besoin. A la deuxième phrase, le médecin-conseil donne son avis; il le fait sur «des» questions médicales, et non pas sur «les» questions médicales, ce qui aurait pu impliquer que toutes les questions médicales doivent obligatoirement lui être soumises. Ce n'est pas le cas; c'est à la demande des autorités qu'il pourra le faire. Troisième phrase: «Ils évaluent les cas en toute indépendance et ont accès à l'entier du dossier des personnes concernées.» Cette indépendance, cette confidentialité sont inhérentes à la profession médicale et au fait que le médecin ne donne qu'un avis et ne prend pas une décision. Quant à la quatrième phrase – la possibilité d'examiner physiquement les personnes concernées –, elle demeure ouverte. Elle permettra au médecin d'objectiver des éléments qui peuvent sembler curieux ou aberrants; elle permettra de les confirmer, elle permettra de les réfuter aussi.

Alinéa 2, première phrase: les médecins traitants sont fortement sollicités, tant par les requérants que par les organismes d'entraide. Le médecin traitant a, en général, une assez mauvaise connaissance de la loi sur l'asile, mais il possède des données confidentielles et ne sait souvent pas à qui les transmettre pour qu'elles demeurent confidentielles. Beaucoup de données médicales ne peuvent pas être transmises directement aux autorités, et il est important que le médecin-conseil puisse ne transmettre à l'autorité que les éléments nécessaires pour sa décision – et je reprends là, dans ma proposition, exactement la substance des dispositions qui figurent dans la loi sur l'assurance-maladie (art. 57 al. 7).

En conclusion, je vous propose un alinéa 3. Nous n'avons pas voulu entrer dans le détail de la rémunération, de la désignation par le détail, des délais de réponse, et jugeons que cela est de la responsabilité entière du Conseil fédéral.

En conclusion, je vous prie de bien vouloir accepter l'adjonction de cet article 11a. Il s'agit de régler cet aspect médical important. Il s'agit de créer une interface qui manque à l'heure actuelle. Le médecin-conseil est un instrument souple, adaptable, économique et compétent, à disposition des autorités. Il est garant de la protection des données, d'une limitation des abus, et il permet surtout d'éviter de douloureuses erreurs.

**Frick Bruno (C, SZ), Rapporteur:** Wie ich Herrn Rochat verstanden habe, will er die Vertrauensärzte als «Relais», als Schaltstelle bzw. Vertrauensstelle zwischen Personen, die Asyl oder vorläufige Aufnahme erhalten, und Behörden einrichten. Er hat dabei zwei Ziele. Er will das Verfahren schützen – insbesondere will er die Gefahr von ärztlichen Gefälligkeitszeugnissen eliminieren –, und er will die direkt betroffenen Personen schützen, indem sie in jedem Fall Zugang zu einem fachlich ausgewiesenen Vertrauensarzt haben.

Die Kommission hat sich mit dieser Problematik nicht explizit befasst. Es lag uns kein gleicher oder ähnlich lautender Antrag vor. Bekannt ist aber, dass heute eine Vereinbarung zwischen der FMH, der Standesorganisation der Schweizer

Ärzte, und dem Bundesamt für Flüchtlinge besteht. Nach dieser Vereinbarung werden bereits Vertrauensärzte bezeichnet. Die Frage ist, ob es dafür eine Regelung auf Gesetzesstufe braucht oder ob es im Rahmen der normalen Vollzugskompetenzen gemäss Artikel 17 vom Bundesrat geregelt werden soll. Ich bitte Herrn Bundespräsident Koller, sich dazu zu äussern. Persönlich habe ich für das Anliegen ein gewisses, ja sogar grosses Verständnis. Aber ich möchte zur Frage, wo das geregelt werden soll, noch Herrn Bundespräsident Koller hören.

Vorbehalte habe ich aber bei der deutschen Übersetzung. Sie trägt offenbar, vor allem im ersten Satz, den Anliegen von Herrn Rochat nicht vollauf Rechnung. Herr Rochat sagt nur, die Ärzte seien «zu bezeichnen» («désigner»), offenbar in Zusammenarbeit mit der FMH, während die deutsche Übersetzung viel strikter ist; «ernennt» entspricht nämlich dem französischen «nommer», was Herr Rochat ja nicht will. Aber das sind Details, die der Zweitrat noch regeln kann, wenn Sie dem Antrag Rochat zustimmen.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Herr Rochat beantragt eine neue Bestimmung; wonach mein Departement Vertrauensärzte bezeichnen soll, die ihre Gutachten zu medizinischen Fragen zuhanden der Asylbehörden abgeben.

Es ist richtig, dass sich im Asyl- und insbesondere im Wegweisungsverfahren tatsächlich oft medizinische Fragen stellen, die den Beizug von ärztlichen Gutachten erfordern. Das Bundesamt für Flüchtlinge arbeitet deshalb seit drei Jahren eng mit der FMH zusammen, um insbesondere die Abläufe in diesen manchmal schwierigen Fällen zu klären. So ist die Meldung von medizinischen Problemen standardisiert worden. Die Ärzte werden angehalten, die auftretenden medizinischen Probleme dem Bundesamt mittels Formular zu melden. Gleichzeitig entbindet der Gesuchsteller den Arzt vom Arztgeheimnis, und parallel dazu hat das Bundesamt in Zusammenarbeit mit der FMH einen Gutachterpool von etwa 20 Ärzten aufgebaut. Aus diesem Pool werden Ärzte für unabhängige Gutachten beigezogen. Schliesslich finden regelmässige Treffen zwischen Vertretern des Bundesamtes und der Ärztereinigung statt. Anlässlich dieser Treffen stellen die FMH-Vertreter ihre Beratungsdienste in Einzelfällen zur Verfügung.

Die Frage, die sich daher stellt und über die Sie zu entscheiden haben, ist schlussendlich die: Wollen Sie eher eine privatwirtschaftliche, eine privatrechtliche Lösung, wie wir sie heute praktizieren, oder wollen Sie eine gesetzliche Lösung? Mir scheint – aber ich habe das Problem auch nicht nach allen Seiten analysiert – die privatrechtliche Lösung, wie wir sie im Bundesamt praktizieren, flexibel zu sein. Demgegenüber fürchte ich etwas, dass eine gesetzliche Lösung doch zu einer Deklaration dieser Vertrauensärzte als Bundesärzte führen würde; somit wäre ihre Unabhängigkeit in Frage gestellt. Deshalb würde ich persönlich die bisherige privatrechtliche Lösung mit dem Gutachterpool vorziehen. Letztlich ist die Frage aber die, ob Sie eine gesetzliche, eine öffentlich-rechtliche Lösung wollen oder ob Sie finden, dass diese privatwirtschaftliche, privatrechtliche Lösung genügt.

**Rochat Eric (L, VD):** Après des années pendant lesquelles le médecin-conseil n'était pas obligatoire, nous avons introduit sa notion dans la loi sur l'assurance-maladie, parce que nous nous rendions compte d'un certain nombre de dérapages et du fait que cela permettait à certaines instances d'échapper au contrôle, puisque ce n'était pas obligatoire. Nous devons prévoir ces médecins-conseils dans la loi et les désigner clairement.

Je pense tout particulièrement aux médecins traitants. Je m'exprime ici en leur nom. Lorsque nous soignons des requérants d'asile – il faut reconnaître que ces soins sont fréquents, importants, parce que les maladies ne sont pas toujours habituelles et que l'angoisse s'ajoute à la maladie –, nous ne savons pas à qui nous adresser. Je pense que si cette notion était un peu plus clairement mise en évidence, on faciliterait les relations nécessaires qui existent entre ce

secteur médical et le secteur responsable de la gestion des requêtes d'asile.

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag Rochat

26 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

#### Art. 12

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 13

*Antrag der Kommission*  
*Abs. 1, 2, 4*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Abs. 3*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### Art. 13

*Proposition de la commission*  
*Al. 1, 2, 4*  
Adhérer à la décision du Conseil national  
*Al. 3*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Bei Artikel 13 Absatz 3 beantragen wir Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates. Es geht nur um eine sehr untergeordnete Verfahrensfrage, nämlich um die Frage, wie Verfügungen und Entscheide über die Einreise im Flughafenverfahren nach den Artikeln 21 bis 22 zuzustellen seien. Der Nationalrat hat in Absatz 3 die beiden letzten Sätze gestrichen. Nach allgemeiner Regelung – dies ist in Artikel 11 Absatz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes geregelt – müssen Entscheide dem Rechtsvertreter, in der Regel dem Anwalt, eröffnet werden, um wirksam zu sein. Im Flughafenverfahren aber möchte der Bundesrat – er hat uns davon in der Diskussion überzeugt – die Entscheide möglichst rasch eröffnen. Sie werden dem Gesuchsteller direkt ausgehändigt und gleichzeitig dem Anwalt zugestellt. Es geht hier nur um Einreisebewilligungen, die schnell behandelt werden sollen. Insbesondere in Fällen, wo mehrere Feiertage aufeinander folgen, soll der Rückflug trotzdem rasch organisiert werden können. Der Rechtsschutz der Asylbewerber wird dadurch nicht tangiert. Davon sind wir überzeugt, und wir bitten Sie einstimmig, dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 14–16

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 17

*Antrag der Kommission*  
*Abs. 1, 2*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Abs. 3*

Wird einem Kanton eine unbegleitete minderjährige asylsuchende Person zugewiesen, so ernennt er für die Dauer des Verfahrens unverzüglich eine Vertrauensperson, welche die Interessen des Kindes wahrnimmt. Der Bundesrat regelt die Ausnahmen.

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

Vorbehältlich Artikel 28 Absatz 2 dürfen nur Frauen an der Anhörung von Asylbewerberinnen teilnehmen.

#### Art. 17

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*

Si un requérant mineur non accompagné est attribué à un canton, celui-ci nomme immédiatement une personne de confiance qui sera chargée de représenter les intérêts de l'enfant pendant la durée de la procédure. Le Conseil fédéral règle les exceptions.

*Proposition Aebly*

*Al. 4 (nouveau)*

Sous réserve de l'article 28 alinéa 2, seules des femmes peuvent participer à l'audition de requérantes.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Ich möchte zuerst Absatz 3 begründen. Artikel 17 regelt die allgemeine Kompetenz des Bundesrates, ergänzende Bestimmungen über das Verfahren zu erlassen. Eigentlich könnte man sagen: Da sind auch die Minderjährigen, da sind auch die Frauenanliegen beim Bundesrat gut aufgehoben.

Der Nationalrat hat in Absatz 3 geregelt, dass unbegleitete minderjährige Asylsuchende zwingend einen Vormund oder Beistand erhalten müssen. In der Regel betrifft das Jugendliche unter 18 Jahren, die nicht in Begleitung von Eltern oder Verwandten um Asyl nachsuchen. Diese brauchen unbestrittenemassen einen besonderen Schutz; sie dürfen nicht wie Erwachsene behandelt werden. Das Bundesamt hat besondere Verfahrensregeln erlassen; sie sind in einer Weisung des Bundesamtes enthalten. Der Nationalrat will nun in jedem Fall einen Vormund oder einen Beistand – nach dem Vormundschaftsrecht des Zivilgesetzbuches – begeben. Das Ernennungsverfahren dauert oft viele Wochen, in manchen Kantonen – so haben wir uns leider sagen lassen müssen – oft viele Monate.

Auch die SPK will diesen Jugendlichen einen besonderen Schutz geben und möchte das prominent auf Stufe Gesetz regeln. Aber wir sind der Überzeugung, dass ein Verfahrensbeistand, eine Vertrauensperson, genügt. In der Regel wird das ein Anwalt oder ein Vertreter eines Hilfswerkes sein, der das Verfahren der Jugendlichen begleitet, ihre Interessen besonders wahrnimmt und dazu auch besonders befähigt ist. Dieser Beistand – ein Verfahrensbeistand als Vertrauensperson – genügt im Verfahren; es muss aber nicht ein formeller Beistand im Sinne des Gesetzes oder ein Vormund sein. Eine Regelung, wie sie der Nationalrat getroffen hat, würde über das Ziel hinausschiessen. Wenn dann der oder die Jugendliche Asyl erhalten hat, wird ohnehin ein Vormund ernannt. Aber für das Verfahren genügt eine ausgewiesene Vertrauensperson, sei es eine Anwältin, ein Anwalt oder sei es eine Vertreterin oder ein Vertreter des Hilfswerkes.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Der Bundesrat ist eigentlich immer noch der Meinung, wir kämen mit dem ZGB aus, weil das ZGB ja vorsieht, dass jede unmündige Person, die sich nicht unter elterlicher Gewalt befindet, unter Vormundschaft oder Beistandschaft gehört. Wenn Sie an diesem zusätzlichen Absatz 3 festhalten, möchte ich hier einfach sichergestellt haben, dass dadurch keine Verzögerung des Asylverfahrens entsteht. Denn nicht der möglichst lange Aufenthalt in der Schweiz, sondern die schnellstmögliche Familienzusammenführung entspricht dem wohlverstandenen Kindesinteresse. Insbesondere muss eine Anhörung, die dem Urteilsvermögen des Minderjährigen angepasst ist, rechtsgültig sein, auch wenn der Vertreter nicht anwesend war. Dies rechtfertigt sich deshalb, weil nur die asylsuchende Person selber über das Erlebte authentisch berichten kann. Ausserdem findet die Anhörung auch bei Minderjährigen in Anwe-



senheit eines Hilfswerksvertreters statt. Ich möchte das einfach zuhänden der Materialien festgehalten haben, denn die Kommission sieht ja ausdrücklich auch Ausnahmemöglichkeiten vor.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Ich präzisiere, dass es uns vor allem um einen zügigen Ablauf des Verfahrens geht. Genau darum soll ein Beistand für das Verfahren emannt werden und nicht ein formeller Beistand oder ein Vormund nach Zivilrecht. Die Intention ist genau die gleiche, nur regeln wir es prominent auf Stufe Gesetz.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

**Brunner Christiane (S, GE):** Nous venons de préciser la procédure à l'alinéa 3 en ce qui concerne les enfants. Je souhaiterais préciser la procédure à l'alinéa 4 en ce qui concerne les femmes.

La loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions permet à chaque personne victime d'une infraction d'être entendue par une personne du même sexe. Cette loi fédérale impose au surplus que la composition des tribunaux de jugement comporte au moins une personne du même sexe que la victime. Je cite cette loi fédérale pour vous rendre attentifs au fait que cette proposition ne constitue pas une révolution, mais qu'elle s'inscrit au contraire dans le prolongement des décisions prises au sein de ce Parlement, s'agissant du respect du droit d'être entendu par une personne du même sexe. Personne ne me contredira lorsque j'affirme qu'une femme qui a subi des violences physiques ou psychiques préfère pouvoir se confier à une autre femme, qu'elle est plus à l'aise en face d'une autre femme pour décrire les faits, pour exprimer ses sentiments et ses douleurs.

Le droit d'être entendu par une personne du même sexe se pose avec plus d'acuité encore dans le domaine du droit de l'asile, et il doit donc être garanti. En effet, par essence, la législation sur l'asile est applicable à des personnes qui sont ressortissantes de pays étrangers, qui sont souvent issues d'un milieu socioculturel différent du nôtre, et dont les croyances, le mode de vie, leur sont propres. Il nous appartient de comprendre ces différences et de les respecter. Dans certains pays, même proches de la Suisse, les relations hommes/femmes ne sont pas régies par les mêmes schémas que ceux qui prévalent en Suisse. Les tabous qui régissent les rapports entre les hommes et les femmes, dans de nombreuses cultures, rendent pratiquement impossible pour une femme de se confier à un homme, quelles que soient la position et la personnalité de l'homme en question, lorsque cette femme a subi des atteintes sexuelles.

Les femmes victimes de la guerre en ex-Yougoslavie ont tu, même après leur arrivée en Suisse, les violents, les humiliations et les sévices infligés par des hommes. La plupart d'entre elles n'ont été en mesure de s'exprimer sur les atrocités qu'elles avaient vécues qu'après avoir eu l'occasion de se confier à d'autres femmes.

Lorsqu'une femme doit fuir son pays, elle emporte avec elle tout ce qui fait sa personnalité, son passé et, par là même, les règles de vie qu'on lui a inculquées. Et elle emporte souvent la honte qu'elle éprouve à avoir été souillée. Seule une audition avec une femme lui permet d'écarter cette honte et, dès lors, de s'exprimer.

En refusant aux femmes réfugiées le droit d'être entendues par une personne du même sexe, pratiquement nous leur refusons, en réalité, le droit d'être simplement entendues. Et que le Conseil fédéral ne me réponde pas que l'on n'a pas assez de femmes, parce que si l'on veut chercher des femmes, on les trouve, et si on sait que la cause est bonne, on en trouve assez.

C'est dans ce sens-là que je vous prie d'accepter la proposition Aeby.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Wir haben dieses Anliegen in der Kommission sehr gründlich und eingehend be-

sprochen. Frau Brunner möchte auf Stufe Gesetz regeln, dass Frauen nur von Frauen befragt werden, dass nur Frauen anwesend sein dürfen, es sei denn, die Frau bezeichne selber einen männlichen Anwalt als ihren Begleiter. Also: Grundsätzlich nur Frauen bei Frauen.

Frau Brunner hat die Beispiele von traumatisierten Frauen nach Vergewaltigungen und ähnlichen schlimmen Ereignissen angeführt. Da stimmt ihr die Kommission hundertprozentig zu: In solchen Fällen sollen nur Frauen Frauen befragen und anwesend sein. Denn Frauen können sich auch oft wegen ihrer Herkunft nicht vor Männern äussern, haben aufgrund ihrer Herkunft gar nie die Möglichkeit gehabt, sich vor Männern frei zu äussern. Da wäre es völlig falsch, wenn in solchen Fällen die Befragung einfach von Männern durchgeführt würde. Insofern treffen sich Frau Brunner und die Kommission zu hundert Prozent.

Nun aber haben wir uns sehr gründlich informieren lassen, wie die Praxis des Bundesamtes ist. Es geht darum, zu unterscheiden zwischen den Fällen, in denen frauenspezifische Fluchtgründe, vor allem sexuelle Übergriffe, geltend gemacht werden, und den Fällen, in denen allgemeine Fluchtgründe genannt werden, die nichts mit sexuellen, auch nicht mit geschlechtsspezifischen Ereignissen zu tun haben. Wenn die Flucht nichts mit frauenspezifischen Gründen zu tun hat, soll auch ein Mann die Befragung durchführen können; da wollen wir die Einschränkung nicht machen. Wo aber frauenspezifische Fluchtgründe genannt werden, müssen Frauen Frauen befragen. Das ist bereits heute die strikte Praxis.

Das Kreisschreiben des Bundesamtes vom 10. Februar 1997 an die Kantone enthält zwei wesentliche Regelungen:

1. Das Asylgesuch der Frau darf nicht in das Asylgesuch des Mannes eingeschlossen werden. Sie hat Anspruch auf ein eigenes spezielles Verfahren.

2. Die Befragung durch Personen des gleichen Geschlechtes ist wie folgt geregelt: «Wurden in der Empfangsstelle geschlechtsspezifische Vorbringen explizit geltend gemacht oder bestehen aufgrund des Empfangsstellenprotokolls Indizien für eine entsprechende Verfolgung, ist die Befragung der asylsuchenden Person grundsätzlich immer durch Personen des gleichen Geschlechtes inklusive Übersetzungsperson und Hilfswerksvertretung durchzuführen.» Also die strikte Regelung: Nur Frauen dürfen anwesend sein. «Bestehen insbesondere in den kleinen Kantonen in Einzelfällen keine Ressourcen für eine entsprechende Befragung, kann das betroffene Dossier dem Bundesamt zur Durchführung der direkten Bundesanhörung weitergeleitet werden.» Also: Wenn die Kantone die Ressourcen nicht haben, können sie sogar das Bundesamt beziehen.

Der Bundesrat hat uns versichert, dass er diese Regelung nun auf Stufe Verordnung heben möchte. Wir betrachten das als sachgemäss. Wo frauenspezifische Fluchtgründe vorliegen, dürfen nur Frauen befragen. Aber in den anderen Fällen kann es durchaus angezeigt sein, dass männliche Übersetzer usw. anwesend sind. Dann ist diese Einschränkung nicht nötig.

Aus diesen Gründen möchten wir den Bundesrat bitten, die Frage auf Stufe Verordnung zu regeln, aber nicht als generelle Norm auf Stufe Gesetz.

**Brunner Christiane (S, GE):** Je vous prie de m'excuser de reprendre directement la parole, mais n'ayant pas été en commission, j'aimerais reprendre ou comprendre un argument du président de la commission. Il dit que, dans les cas particuliers où des causes spécifiques aux femmes sont invoquées, il n'y a pas de problème, la commission partage mon avis que seules des femmes peuvent alors participer à l'audition. Mais, d'un autre côté, comment voulez-vous arriver au stade où les femmes requérantes disent quelle est la cause qu'elles invoquent, puisque c'est justement ce qu'elles n'arrivent pas à faire en présence d'hommes? Une femme violente dans son pays, si ça lui pose culturellement un problème énorme, ne va pas venir et expliquer quelle est la cause spécifique aux femmes qui correspondrait à la disposition prévue par la commission, parce qu'en présence d'hommes, elle ne pourra pas même donner cette information.

C'est la raison pour laquelle je souhaite que ce soient des femmes qui assistent à la première audition, pour qu'ensuite on puisse faire les distinctions nécessaires, et que la femme puisse au moins, pour la première fois, exprimer le viol ou les violences qu'elle a subis dans son pays. Elle le fera si c'est une femme qui le demande, elle ne le fera pas si des hommes sont présents lors de l'audition.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Ich möchte kurz antworten, ohne eine Kommissionssitzung durchzuführen!

Die Sicherung ist eine zweifache: Erstens werden bei der ersten Befragung an der Empfangsstelle Frauen immer von Frauen befragt. Wenn ein Anhaltspunkt besteht – wenn die Frau sagt, sie sei vergewaltigt worden, sie habe Übergriffe erlebt –, dann ist der Fall bereits klar. Dann hat sie Anspruch darauf, nur von Frauen befragt zu werden. Sie hat also zuerst einmal in der Empfangsstelle Kontakt zu einer Frau, wo sie das sagen kann.

Zweitens ist im Asylverfahren selber bei der persönlichen Befragung immer ein Hilfswerksvertreter dabei. Dort kann sich die Frau auch vor dem Hilfswerksvertreter äussern. Wenn dann auch nur Anhaltspunkte vorhanden sind, dass es geschlechtsspezifische Gründe gibt, dann wird auch der Hilfswerksvertreter das sagen, wenn es die Frau nicht selber sagt, und dann hat man ebenfalls das richtige Geleise.

Wir möchten mit unserer Regelung einfach nicht überschliessen. Wir möchten insbesondere nicht, dass kleinere Kantone einen unnötigen zusätzlichen Aufwand betreiben müssen, wenn keine frauenspezifischen Gründe genannt sind. Es geht um eine Verfahrenseffizienz, die aber in keiner Weise zu Lasten der Frauen gehen soll und auch nicht gehen wird. Davon sind wir überzeugt.

**Simmen Rosemarie (C, SO):** Ich möchte der Kommission durchaus zubilligen, dass sie sich sehr intensiv mit dieser Frage beschäftigt hat. Ich komme nun aber zum Schluss, dass ich den Antrag Aeby unterstützen möchte, einfach deshalb, weil mir hier eine grösstmögliche Sicherheit und eine grösstmögliche Wahrung des Freiraumes für die Frau absolut zentral scheinen. Wenn sie nicht so befragt werden kann, dass sie sich auch äussert, hat das Ganze keinen Sinn. Ich möchte diese zusätzliche Sicherung, diese Möglichkeit, eingebaut haben.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Aeby zu unterstützen.

**Koller Arnold,** Bundespräsident: Ich glaube, in der Sache sind wir uns ja einig. Alle Anhörungen zu frauenspezifischen Fluchtgründen erfolgen ausschliesslich durch Frauen. Das gilt bereits gemäss heute gültigem Kreisschreiben, und ich verpflichte mich, dass wir das auch künftig in die Verordnung so aufnehmen werden. Wenn Sie nun über das hinausgehen und generell alle Anhörungen von Frauen nur durch Frauen vorschreiben – also auch wenn der Fluchtgrund Religion, Rasse oder politische Anschauung ist –, wird das einfach mit einem entsprechenden zusätzlichen administrativen Aufwand verbunden sein. Das hat natürlich seinen Preis, und deshalb bin ich der Meinung, Sie sollten es bei dieser Garantie belassen, dass wir in der Verordnung – wie heute im Kreisschreiben – vorsehen: Sobald eine Frau irgendwie frauenspezifische Fluchtgründe geltend macht, ist es zwingend, dass sie nachher durch eine Frau angehört wird. Alles andere, darüber hinausgehende hat natürlich seinen Preis.

**Abstimmung – Vote**  
Für den Antrag Aeby  
Dagegen

7 Stimmen  
24 Stimmen

#### Art. 18–21

**Antrag der Kommission**  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté**

#### Art. 21a

**Antrag der Kommission**

**Abs. 1**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 2**

.... Verfahrens, längstens aber für 15 Tage, einen Aufenthaltsort am Flughafen zu und sorgt für angemessene Unterkunft.

**Abs. 3**

Die Verfügung über die vorläufige Verweigerung der Einreise und die Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen ist der asylsuchenden Person ....

#### Art. 21a

**Proposition de la commission**

**Al. 1**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 2**

.... assigne aux requérants d'asile un lieu de séjour à l'aéroport pour la durée probable de la procédure ....

**Al. 3**

La décision relative au refus provisoire de l'entrée et à l'assignation d'un lieu de séjour à l'aéroport doit être ....

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Artikel 21a regelt das Verfahren am Flughafen, die Einreise am Flughafen. Der Nationalrat hat es eingeführt und hat unserer Meinung nach eine sehr kluge, ausgewogene Regelung gefunden. Was wir ändern, ist nur eine sprachliche Verbesserung. Der Nationalrat spricht vom Flughafen als Aufenthaltsort an sich. Das ist einerseits zu eng, andererseits aber zu weit gefasst. Zu weit gefasst ist es, weil nicht jeder Ort am Flughafen Aufenthaltsort ist, und zu eng ist es, weil teilweise Gebäude ausserhalb des eigentlichen Flughafens als Aufenthaltsort zugewiesen werden. Es ist ein Raum, der in Verbindung mit dem Flughafen steht. Darum haben wir diesen Ausdruck durch den Terminus «einen Aufenthaltsort am Flughafen» ersetzt. Materieell aber ist keine Änderung zu verzeichnen.

**Angenommen – Adopté**

#### Art. 22

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté**

#### Art. 23

**Antrag der Kommission**

**Titel**

Anhaltung im grenznahen Raum bei der illegalen Einreise

**Abs. 1, 2**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 23

**Proposition de la commission**

**Titre**

Interception lors de l'entrée illégale à un endroit proche de la frontière

**Al. 1, 2**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Inhaltlich regelt Artikel 23 die Anhaltung bei der illegalen Einreise nur im grenznahen Raum. Wir haben nun Text und Titel kongruent gemacht.

**Angenommen – Adopté**

#### Art. 24

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 25**  
*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*  
Die Empfangsstelle erhebt die Personalien und erstellt in der Regel Fingerabdruckbogen und Fotografien der Asylsuchenden. Sie kann ....

*Abs. 3*  
Das Bundesamt erlässt Bestimmungen, um ein rasches Verfahren und einen geordneten Betrieb sicherzustellen.

**Art. 25**  
*Proposition de la commission*

*Al. 1*  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2*  
Le centre d'enregistrement recueille les données personnelles et établit en règle générale des feuilles de dactyloscopie et des photographies du requérant. Il peut interroger ....

*Al. 3*  
L'office fédéral édicte des dispositions afin d'assurer une procédure rapide et un fonctionnement satisfaisant.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Artikel 25 bezeichnet die Empfangsstellen und regelt in Absatz 2 ihre Aufgaben, nämlich die Feststellung der Personalien und die erste Befragung. Hinten dann, in Artikel 95, im 7. Kapitel, wo es um die Bearbeitung von Personendaten geht, wird zusätzlich geregelt, dass von Asylsuchenden Fotos und Fingerabdruckbogen erstellt werden. Diese werden aber in den Empfangsstellen gemacht. Zur Klarstellung beantragen wir, dass wir diese Aufgaben auch bereits in Artikel 25 bezeichnen; das Fehlen hat nämlich bereits zu Missverständnissen und Kontroversen geführt. Wir stellen damit nur klar, was ohnehin gelten soll. In Absatz 3 haben wir das Wort «Hausordnung» allgemein durch «Bestimmungen» ersetzt. Es geht ja nicht bloss um eine Hausordnung im eigentlichen Sinne, wie man sich verhalten soll, sondern diese Bestimmungen beinhalten weitergehende Verhaltensregeln. Insofern ist es bloss eine sprachliche Verbesserung des Textes.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 26**  
*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 2*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*  
*Mehrheit*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*  
(Aeby)  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 26**  
*Proposition de la commission*

*Al. 1, 2*  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*  
*Majorité*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*  
(Aeby)  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Ich möchte die Diskussion – sofern es nicht vom Rat anders gewünscht wird – auf den Absatz 3 beschränken. Er regelt die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone. Konkret regelt er die Frage, nach welchen Kriterien die Asylsuchenden den einzelnen Kantonen zugewiesen werden. Es liegen zwei Anträge vor: Jener der Mehrheit und jener der Minderheit Aeby. Bei beiden ist das schützenswerte Interesse des Asylsuchenden massgebend. Unterschiedliche Auffassungen bestehen nur darüber, wie weit das schützenswerte Interesse geht. Nach Bundesrat und Kommissionmehrheit muss die Einheit der Familie gewahrt bleiben. Darauf besteht ein Rechtsanspruch. Ein weiterer Anspruch besteht nicht.

Herr Aeby möchte zwei weitere Kriterien – gemäss Nationalrat – einführen, nämlich erstens die sozialen Beziehungen und zweitens die gesprochene Amtssprache. Die Mehrheit lehnt das ab mit der Begründung, dass bei den sozialen Beziehungen bloss Freundschaften, Bekanntschaften, Herkunft aus der gleichen Gegend keine Zuweisung an einen bestimmten Kanton begründen. Ebenso begründet es keinen Anspruch auf Zuweisung an einen Westschweizer Kanton, wenn die Muttersprache Französisch ist. Es sollen also nicht alle Afrikaner französischer Muttersprache bloss auf die welschen Kantone verteilt werden.

Es ist auch zu erwähnen, dass der Zuweisungsentscheid auch in der Fassung des Nationalrates nur angefochten werden könnte, wenn das Gebot der Familieneinheit verletzt wäre. Insofern ist die Fassung des Nationalrates gar nicht konsequent, weil sie nämlich quasi einen Anspruch oder eine Erwartung begründet, die dann später gar nicht durchgesetzt werden kann. Wir hätten also ein hinkendes oder unvollkommenes Gesetz, und das ist ja auch keine gute Lösung.

**Aeby Pierre (S, FR),** porte-parole de la minorité: Contrairement à ce qu'a dit M. Frick, rapporteur de notre commission, il s'agit ici de préciser et d'illustrer en particulier quels peuvent être les intérêts légitimes du requérant ou du réfugié.

A mon sens, il est extrêmement important, dans l'optique de l'intégration, de montrer quels sont les intérêts légitimes de ces personnes, car on a beau jeu de déplorer après coup qu'un réfugié ne s'assimile pas dans notre pays, qu'il ait des difficultés sociales, qu'il se marginalise, qu'il tombe peut-être dans la délinquance ou la criminalité. Si, au départ, on a tenu compte de façon extrêmement artificielle d'une répartition mathématique uniquement dans l'ensemble des cantons, on se coupe alors d'une partie des possibilités de favoriser l'intégration.

A mon sens, si des parties de sa famille sont déjà en Suisse – et c'est beaucoup plus fréquent qu'on ne le croit à un, deux ou trois ans d'intervalle –, si la langue parlée dans le canton est proche ou plus proche de la langue de la personne qu'on doit répartir, il paraît évident qu'on en tienne compte. Dans le fond, je sais qu'on en tient compte aujourd'hui déjà; ça fait partie d'une politique d'intégration et d'assimilation intelligente.

En ce sens, je considère que la version du Conseil national est supérieure à celle du Conseil fédéral et je vous invite à la soutenir.

**Koller Arnold,** Bundespräsident: Die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone erfolgt nach geltendem Recht nach dem Verteilungsschlüssel gemäss Artikel 9 der Asylverordnung 1. Dabei wird dem Grundsatz der Einheit der Familie – und zwar der Kleinfamilie, das ist auch ein Gebot, das sich aus Artikel 8 der EMRK ergibt – Rechnung getragen. Weitergehende Verwandtschaftsbeziehungen können nur bei besonderen Abhängigkeitsverhältnissen berücksichtigt werden.

Auf Wunsch der Kantone achtet das Bundesamt für Flüchtlinge darauf, die Nationalitäten gleichmässig auf alle Kantone zu verteilen, damit nicht einzelne Kantone stärker als andere von Vollzugsproblemen, vorläufigen Aufnahmen usw. betroffen sind. Wir hatten jüngst ein Problem mit Jugoslawen im Kanton Thurgau.

Der Verteilschlüssel und das Gleichbehandlungsprinzip bezüglich Nationalitäten könnten nicht eingehalten werden, wenn auf alle vorhandenen familiären oder sozialen Beziehungen sowie auf die von den Asylsuchenden gesprochene Amtssprache Rücksicht genommen werden müsste. Wenn Sie dem Antrag der Minderheit Aeby zustimmen würden, dann könnten wir beispielsweise die Staatsangehörigen von Rwanda nur den französischsprachigen Kantonen zuteilen. Das würde zu einer grosser Ungleichbehandlung führen. Eine Zuteilung an die Kantone aufgrund weiter gehender familiärer oder sozialer Beziehungen wäre zudem mit unverhältnismässig umfassenden Abklärungen verbunden. So müsste das Bundesamt bei jeder asylsuchenden Person eruiieren, ob sich in irgendeinem Kanton der Schweiz ein entfernter Verwandter aufhalten würde. Der Nachweis der tatsächlichen Verwandtschaft ist zudem schwer zu erbringen. Die notwendigen umfassenden Abklärungen würden ausserdem einer speditiven Weiterleitung des Asylsuchenden von den Empfangsstellen zu den Kantonen entgegenstehen. Aus all diesen Gründen bin ich Ihnen dankbar, wenn Sie den Antrag der Minderheit Aeby und damit den Beschluss des Nationalrates ablehnen und dem Entwurf des Bundesrates zustimmen.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit	29 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	4 Stimmen

**Art. 27****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté****Art. 28****Antrag der Kommission**

*Abs. 1–3*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Abs. 4*

Das Bundesamt kann Asylsuchende direkt anhören, wenn dies zu einer erheblichen Beschleunigung des Verfahrens führt. Die Anhörung ....

**Art. 28****Proposition de la commission**

*Al. 1–3*  
Adhérer à la décision du Conseil national  
*Al. 4*

L'office fédéral peut entendre directement le requérant, s'il en résulte une accélération sensible de la procédure. Les alié-nés 1er et 3 ....

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: In Absatz 4 haben wir nur eine marginale Korrektur angebracht, nämlich folgende: Die Fassung des Nationalrates besagt, dass die erste Anhörung dann direkt durch das Bundesamt durchzuführen sei, wenn dies organisatorisch möglich sei und eine erhebliche Verfahrensbeschleunigung darstelle. Wir haben sprachlich gestrafft und reden entsprechend dem Ziel nur noch von einer «erheblichen Beschleunigung des Verfahrens»; denn wenn das Ganze organisatorisch nicht möglich ist, bringt es auch keine Beschleunigung.

**Angenommen – Adopté****Art. 29****Antrag der Kommission**

*Abs. 1–3*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Abs. 4*

.... Sie bestätigt unterschriftlich ihre Mitwirkung und untersteht ....

**Art. 29****Proposition de la commission**

*Al. 1–3*  
Adhérer à la décision du Conseil national  
*Al. 4*  
Adhérer à la décision du Conseil national  
(la modification ne concerne que le texte allemand)

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Artikel 29 Absatz 4 enthält keine Änderung, sondern nur eine korrektere Darstellung der Fahne. Er entspricht der Fassung des Nationalrates; dieser hatte beschlossen, dass die Mitwirkung unterschriftlich zu bestätigen sei, dass diese Bestätigung aber nicht im Protokoll direkt enthalten sein müsse. Die Fahne des Nationalrates liess aber Raum für Missverständnisse offen, die wir nun beseitigt haben.

**Angenommen – Adopté****Art. 30****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté****Art. 31****Antrag der Kommission**

*Abs. 1, 2 Bst. a, c, d*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Abs. 2 Bst. b*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Antrag Brändli*****Abs. 2 Bst. a1 (neu)***

a1. ihre Identität nicht glaubhaft nachweisen oder stichhaltige Gründe vorzubringen vermögen, weshalb ihnen der Nachweis nicht möglich ist;

**Art. 31****Proposition de la commission**

*Al. 1, 2 let. a, c, d*  
Adhérer à la décision du Conseil national  
*Al. 2 let. b*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Proposition Brändli*****Al. 2 let. a1 (nouvelle)***

a1. ne peut apporter la preuve de son identité ou donner des raisons plausibles de son incapacité à justifier son identité;

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: In Artikel 31 geht es um die allgemeinen Nichteintretensgründe. Die Kommission stimmt ihnen – gleich wie der Nationalrat – zu. Zu Diskussion Anlass gegeben hat nur Absatz 2 Litera b. Nach unserer Auffassung sind für Nichteintreten folgende drei Bedingungen vorausgesetzt:

1. Der Asylbewerber hat die Mitwirkungspflicht verletzt.
2. Es muss objektiv eine grobe Verletzung sein.
3. Der Asylbewerber muss schuldhaft gehandelt haben.

Wenn diese drei Gründe vorliegen, kann nicht eingetreten werden. Mit der Formulierung des Bundesrates wird klargestellt, dass es sich um eine grobe, d. h. eine schwere Verletzung der Mitwirkungsregeln handeln muss. «Grob» bezieht sich auf die Verletzung der Mitwirkungsregeln. Nach der Fassung des Nationalrates ist es missverständlich: Dort könnte sich «grob» auch auf die Art des Verschuldens – ein grobes Verschulden – beziehen. Das wollen wir nicht. Wir haben daher Litera b in der Fassung des Bundesrates verabschiedet, und zwar mit den nötigen Klarstellungen und Erläuterungen, die ich Ihnen jetzt vorgetragen habe.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Seit die Weisung des Bundesamtes für Flüchtlinge, wonach Asylbewerber ihre Identitäts-

ausweise abgeben müssen, durch den Bundesgerichtsentscheid vom 3. Mai 1995 aufgehoben worden ist, entledigen sich Asylbewerber immer wieder ihrer Ausweise und stellen unter Angabe einer falschen Identität ein Asylgesuch. Dadurch versuchen auch Bürger von Safe countries, durch Verheimlichung ihrer wahren Staatsbürgerschaft in den Genuss des Asylrechtes zu kommen. Der genaue Identitätsnachweis durch unsere Behörden ist mit vernünftigen Aufwand kaum noch zu bewerkstelligen. Dazu kommen grösste Probleme im Vollzug von Wegweisungen, da das Heimatland erst ausfindig gemacht werden muss und die nötigen Papiere zur Wegweisung unter schwierigen Umständen beschafft werden müssen. Es stellt sich hier die Frage, ob nun mit diesen Nichteintretensgründen in Artikel 31 ein genügendes Instrumentarium bereitgestellt wird, um die Probleme im Zusammenhang mit dem Vollzug zu lösen.

Persönlich bin ich der Meinung, dass hier die Regelung in Buchstabe a, d. h., wenn Behörden über die Identität der Asylbewerber getäuscht werden, und in Buchstabe b, d. h., wenn die Mitwirkungspflicht schuldhaft auf andere Weise grob verletzt wird, zuwenig streng ist. Ich meine, dass der Asylbewerber aktiv zur Identitätsfeststellung beitragen muss. Ich stelle Ihnen den Antrag, Absatz 2 mit Buchstabe a 1 zu ergänzen: «a1. Ihre Identität nicht glaubhaft nachweisen oder stichhaltige Gründe vorzubringen vermögen, weshalb ihnen der Nachweis nicht möglich ist.» Der Asylbewerber muss also mehr zur Identitätsfeststellung beitragen.

Wir haben eine dramatische Zunahme der Zahl der Asylbewerber. Die Aufnahme ist auch in diesem Fall völlig unbestritten, und ebenso unbestritten ist auch, dass man jene schützt, die Schutz verdienen. Man muss aber sehen, dass bei all diesen Erfolgsmeldungen, die heute morgen hier erwähnt wurden, die Rückführung und auch die Missbrauchsbekämpfung ungenügend sind, und vor allem bringt auch die ganze Problematik des Identitätsnachweises heute an der Front enorme Schwierigkeiten mit sich.

Ich bitte Sie, dieser strengeren Fassung, die ich Ihnen beantrage, zuzustimmen.

**Rhinow René (R, BL):** Ich möchte Herrn Brändli fragen, ob er bewusst nach dem «oder» kein «nicht» gesetzt hat. Ich nehme an, das Nichteintreten solle gelten, wenn die Identität nicht glaubhaft nachgewiesen ist und wenn keine stichhaltigen Gründe vorgebracht werden können, warum dies nicht möglich war.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Entweder müssen Asylsuchende diese Identität aktiv nachweisen, oder, wenn sie das nicht tun, dann kann die Bewilligung nicht erteilt werden. Wenn sie stichhaltige Gründe vorbringen, weshalb ihnen dieser Nachweis nicht möglich ist, wenn sie ihre Ausweise nicht zur Verfügung haben usw., dann ist es selbstverständlich so, dass man die Bewilligung nicht verweigern kann. Das müsste man redaktionell so bereinigen, wenn das nicht verständlich ist.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Was das rein Sprachliche betrifft, möchte ich darauf hinweisen, dass offensichtlich das «nicht» fehlt. Es müsste stehen, weil sich das erste nicht nur auf das Nicht-glaubhaft-Machen der Identität bezieht. Es gibt noch einen anderen sprachlichen Mangel: «Glaubhaft nachweisen» gibt es nicht – entweder wird etwas glaubhaft gemacht, oder es wird nachgewiesen. Aber das sind sprachliche Nuancen, die dann allenfalls zu diskutieren wären.

Ich möchte materiell Stellung nehmen: Es ist tatsächlich ein Ärgernis – diese Meinung teilt auch die Kommission –, wenn Personen, die um Asyl nachsuchen, vorher ihre Papiere vernichten, ihre Identität verschweigen, überhaupt vieles unterlassen, um die eigene Identität nachzuweisen oder sie glaubhaft zu machen. Nun hat das Bundesamt vor einigen Jahren die Praxis eingeführt, die Betroffenen viel härter anzufassen – mit dem positiven Effekt, dass plötzlich viel mehr Asylbewerber Papiere bei sich auffinden als früher. Das Bundesgericht hat auf einen Beschwerdefall hin entschieden, dass auch auf Asylgesuche eingetreten werden muss und dass diese ordentlich abgewickelt werden müssen, wenn Pa-

piere nicht vorhanden sind oder die Identität zu Beginn nicht klar ist. Das Bundesgericht hat dies unseres Wissens aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) abgeleitet. Nun verlangt Herr Brändli, dass man die Identität glaubhaft machen oder Gründe vorlegen müsse, warum der Nachweis der eigenen Identität nicht möglich sei. Das ist an sich erstrebenswert, aber widerspricht in dieser Form den Entscheiden des Bundesgerichtes, die sich auf die EMRK abstützen. Dieses Vorgehen würde die Entscheide zumindest ritzen; der Antrag bringt uns also in Konflikt mit der EMRK. Aus diesen Gründen kann man diesen Antrag, so glaube ich, nicht gutheissen; ich möchte Herrn Bundespräsident Koller trotzdem noch dazu hören.

Etwas anderes ist es, wenn eine Person hartnäckig und während längerer Dauer ihre Mitwirkung im Verfahren verweigert, dann ist das ein Nichteintretensgrund nach Absatz 2 Litera b; sie hat ihre Mitwirkungspflicht grob verletzt, wenn sie längere Zeit nicht mitmacht. Die blosse Tatsache, dass man am Anfang keine Ausweispapiere hat, genügt nicht für ein Nichteintreten, und darum möchte ich Herrn Brändli sagen: Wir teilen seinen Ärger über diese Verhältnisse, aber so, wie es jetzt geregelt ist, ist die EMRK ausgereizt. Wenn es ihm möglich ist, den Antrag nach diesen Erläuterungen – und vielleicht nach den Erläuterungen von Herrn Bundespräsident Koller – zurückzuziehen, dann hätten wir eine sachgerechte Lösung im Gesetz und würden es nicht unnötig beladen.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Wir konnten in der Kommission über diesen Antrag nicht näher diskutieren, weil er uns nicht vorlag. Die Ausführungen von Herrn Brändli und die Antwort unseres Kommissionspräsidenten haben uns aber doch gezeigt, dass das Anliegen Brändli gerechtfertigt ist. Wir haben gesehen, dass offenbar ein Widerspruch zur EMRK besteht.

Deshalb die Frage an Sie, Herr Bundespräsident: Besteht keine Möglichkeit, allenfalls nachträglich noch einen Vorbehalt zur EMRK anzubringen, oder sehen Sie sonst einen dritten Weg, damit wir das Anliegen Brändli erfüllen können? Es ist wirklich stossend und wird auch von breiten Kreisen in der Bevölkerung als stossend empfunden, wenn Asylbewerber ihre Papiere, die sie ja haben, einfach verstecken oder gar vernichten können, um dann das Asylverfahren ohne Papiere in Gang zu setzen. Dieses Verfahren kann sich dann eben wegen Fehlens der Papiere um Wochen, ja um Monate verzögern; dies mit der Konsequenz, dass in dieser Zeit Fürsorgekosten anfallen, die sonst vielleicht nicht anfallen würden!

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Es liegt hier tatsächlich ein Problem vor, das uns – auch meine Experten – sehr intensiv beschäftigt hat. Das Bundesamt hat seinerzeit die sogenannte «Papierweisung» erlassen. Sie bestand darin, dass jemand, der in eine Empfangsstelle kam, um Asyl nachsuchte und keine Papiere hatte, zurückgewiesen wurde. Es sind dann einige am anderen Tag oder zwei Tage später mit Papieren gekommen. Diese «Papierweisung» hatte den eminenten Vorteil, dass die Zahl der Asylgesuchsteller, die mit Papieren in das Verfahren hineinkamen, grösser wurde. Dann hat leider das Bundesgericht diese «Papierweisung» des Bundesamtes als Verletzung der Flüchtlingskonvention erkannt, und deshalb mussten wir sie zurücknehmen.

Ich habe dann die Experten beauftragt, Möglichkeiten zu suchen, wie man auf anderem, rechtmässigem Wege zum gleichen Ziele kommen könnte. Es hat sich leider keine – wenigstens keine leichte – Möglichkeit gezeigt. Wir müssten sonst nämlich im Asylverfahren ein sogenanntes Zulassungsverfahren einführen. Alle Experten sind zum Schluss gekommen, dass es uns im Effekt überhaupt keine Vorteile brächte, wenn wir dem eigentlichen Asylverfahren ein Zulassungsverfahren voranstellen würden. Das ist die auch für mich nicht ganz befriedigende Ausgangslage.

Ich möchte aber immerhin zwei Dinge festhalten. Auch der Antrag Brändli führt hier aus zwei Gründen nicht weiter:

1. Wenn die Leute ohne Papiere kommen und Sie vielleicht aufgrund dieses Antrages sogar noch etwas rascher oder vermehrt zu einem Nichteintretensentscheid kämen – ich

komme auf diese Frage noch zurück –, dann nützt Ihnen das überhaupt nichts, wenn Sie keine Papiere für den Mann oder die Frau haben. Sie müssten dann, obwohl Sie einen raschen Nichteintretensentscheid fällen würden, trotzdem die Papiere für den Vollzug der Wegweisung beschaffen. Es wäre aber schwierig, diese Papiere zu beschaffen, wenn wir Probleme bei der Identitätsfeststellung hätten.

2. Ich empfehle Ihnen die Ablehnung des sicher gutgemeinten Antrages Brändli auch aus dem folgenden Grund: Wenn wir nachweisen können, dass jemand seine Papiere vernichtet, versteckt oder weggeworfen hat, dann ist das schon heute ganz klar eine grobe Verletzung der Mitwirkungspflicht nach Artikel 8, und eine grobe Verletzung der Mitwirkungspflicht nach Artikel 8 ist ein Grund für einen Nichteintretensentscheid. Diese Möglichkeit haben wir heute schon. Ohne diesen Nachweis kommt auch Herr Brändli in seinem Antrag nicht aus.

Deshalb bin ich der Meinung, dass uns der Antrag Brändli nicht weiterführt. Wir müssen leider mit diesem Bundesgerichtsentscheid in unserem Staat mit Gewaltenteilung leben.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Ich bin von den Antworten nicht befriedigt.

1. Man kann natürlich jetzt schon mit der EMRK argumentieren. Ich gehe davon aus, dass ein Asylbewerber, der um Asyl nachsucht und den man fragt, woher er komme und wie er heisse, dies auch offen bekennt. Man sollte hier nicht noch erwähen, dass man erst dann etwas unternehmen könne, wenn er diese «Identitätsöffnung» über längere Zeit auf grobe Art verletze, weil dies sonst mit der EMRK nicht vereinbar sei. Diesen Grundsatz darf oder muss man doch im Gesetz festlegen.

2. Ich beantrage eine Ausnahmebestimmung: Wenn der entsprechende Gesuchsteller in positiver Art sagt, dass er seine Identität aus diesen oder jenen stichhaltigen Gründen nicht preisgeben könne, dann ist ja dieser Fall auch abgedeckt. Ich wehre mich dagegen, dass man bei Leuten, die etwas vortäuschen, die sich – wie gesagt worden ist – über längere Zeit in grober Art und Weise weigern, mitzuwirken, zuwartet und dies akzeptiert. Ich meine, dass wir hier eine strengere Regelung treffen müssen. Ich bin nicht der Meinung, dass meine Formulierung die bestmögliche ist, aber wenn Sie meinem Antrag zustimmen, dann besteht sicher die Möglichkeit, diese Problematik im Rahmen der Differenzvereinbarung noch einmal zu diskutieren und zu einer Formulierung zu kommen, die diesen Grundsatz auch verankert. Das, was hier in Artikel 31 steht, ist für den Vollzug, aber auch von der Sache her ungenügend.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Offengeblieben ist die Frage nach der Zulässigkeit eines nachträglichen Vorbehaltes gegenüber einer internationalen Konvention. Wenn wir wirklich Grund für einen nachträglichen Vorbehalt haben, dann sollte das doch möglich sein. Deshalb schliesse ich mich dem Antragsteller, Herrn Brändli, an. Wenn wir seinem Antrag zustimmten, würden wir eine Differenz zum Nationalrat schaffen und hätten die Möglichkeit, dieses Anliegen, das auch Sie, Herr Bundespräsident, als wunden Punkt bezeichnet haben, seriös und grundsätzlich nochmals zu prüfen.

**Aeby Pierre (S, FR):** Excusez-moi, mais comme la discussion a redémarré après l'intervention de M. le président de la Confédération, permettez-moi de faire quelques remarques. Je trouve qu'on exagère ici lorsqu'on laisse croire que la grande majorité des requérants d'asile qui se présentent en Suisse sont dépourvus de papiers, ou trichent et ont détruit leurs papiers: il y a une grande part de sans-papiers à la frontière qui n'ont pas de papiers parce qu'ils ont quitté leur pays dans des conditions absolument catastrophiques. Ils n'ont pas de papiers, mais ils n'ont rien d'autre non plus. Et ça me paraît tout à fait formaliste en l'espèce, et propre alors à aboutir à d'immenses injustices.

Je crois que ça été dit, l'article 31 alinéa 2 lettres a et b, et ensuite l'article 31a, dont nous allons discuter tout de suite après, couvrent parfaitement l'état de fait qui nous permet de

ne pas entrer en matière et d'expulser les tricheurs. En revanche, la proposition Brändli, c'est la porte ouverte à l'arbitraire, et je vous encourage vraiment à ne pas la voter. A mon avis, cela ne nous rapportera rien de créer cette divergence supplémentaire avec le Conseil national. Non seulement on a dit que cette proposition souffrait de faiblesse rédactionnelle – et ce n'est pas le cas uniquement dans la langue allemande, mais c'est le cas en français aussi. Mais en plus, elle est tout à fait contraire à des principes fondamentaux des droits de l'homme.

En ce sens, je vous invite à suivre la proposition de la commission qui, elle, dans cet article 31, s'est ralliée au projet du Conseil fédéral.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Ich hoffe, das Missverständnis mit zwei kurzen Sätzen klären und einigen Ratskollegen und -kolleginnen aus dem Dilemma helfen zu können. Herr Brändli verlangt, dass jeder Asylbewerber bei Eintritt grundsätzlich seine Identität glaubhaft nachweisen oder stichhaltig belegen muss, weshalb er das nicht kann. Für den Fall, dass das nicht möglich ist, möchte Herr Brändli, dass auf das Asylgesuch nicht eingetreten wird. Diesbezüglich hat das Bundesgericht klar gesagt, das gehe zu weit, das sei gegen die EMRK. Nicht Jedermann kann bereits in der ersten Befragung belegen, warum er die Papiere nicht hat, und in diesem Fall kann er den Nachweis nicht unbedingt führen. Das ist aber nur die erste Phase. Wenn das Asylverfahren beginnt – und im Asylverfahren Zweifel bestehen, ob er seine Identität offenlegt und ob er alles tut, um seine Identität möglichst rasch aufzuklären –, dann hat er im Sinne von Absatz 2 Litera b seine Mitwirkung grob und schuldhaft verletzt. Dann wird nicht eingetreten.

Es geht eigentlich nur um die Frage, ob sofort auf ein Nichteintreten ausgewichen werden soll. Das ist sehr hart, und das schliesst der Antrag Brändli über das Ziel hinaus. Wenn der Asylsuchende im Verfahren, wenn es einmal begonnen hat, nicht klar mitwirkt, dann kann nicht eingetreten werden. Der Antrag Brändli ist nur eine Nuancierung des Antrages der Kommission; diese Nuancierung geht aber zu weit.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Es lohnt sich schon, dass wir uns mit dieser Frage etwas intensiver befassen, denn aufgrund des erwähnten Bundesgerichtsentscheides habe ich auch eine unbefriedigende Situation feststellen müssen. Zunächst muss ich Herrn Brändli doch in einem Punkt korrigieren: Sie haben vorhin gesagt, dass wir jetzt nur bei einer Täuschung, vor allem auch aufgrund gefälschter Dokumente, Nichteintretensentscheide fällen könnten. Das stimmt nicht. Das ist nur gemäss Artikel 31 Absatz 2 Litera a der Fall.

In Litera b steht, dass auch Nichteintretensentscheide ergehen können, wenn Asylsuchende «ihre Mitwirkungspflicht schuldhaft auf andere Weise grob verletzen». In Artikel 8 ist genau festgehalten, was zur Mitwirkungspflicht gehört: nämlich dass man in der Empfangsstelle Reisepapiere und Identitätsausweise abgeben muss. Wenn jemand die Identitätsausweise und die Reisepapiere versteckt oder vernichtet, dann kann ein Nichteintretensentscheid ergehen.

Das Problem, das Sie aufwerfen, ist vor allem das, dass Sie mit Ihrem Antrag eine Umkehr der Beweislast herbeiführen möchten; das ist eigentlich bei Ihrem Antrag des Pudels Kern. Da muss ich Ihnen ehrlich sagen: Das Bundesgericht sagt in seinem Entscheid über die «Papierweisung» ganz klar: «Jeder Asylsuchende hat Anspruch auf Durchführung eines Asylverfahrens, auch wenn er ohne Papiere in ein Land kommt.» Ich befürchte daher sehr, dass dieser Artikel dann, wenn Sie gemäss dem Antrag Brändli diese Umkehr der Beweislast vornehmen würden, auch wieder nicht mit der Flüchtlingskonvention und mit der EMRK übereinstimmen würde.

Hinzu kommt, dass uns der Antrag im Endeffekt auch nicht viel bringt. Wenn die Leute keine Papiere haben, dann nützt auch der Nichteintretensentscheid im Moment praktisch nichts. Sie müssen die Papiere doch beschaffen, und das ist bei jemandem, der die Identität verheimlicht, ein sehr mühsames Verfahren.

Schliesslich noch die Antwort auf die Frage wegen des Vorbehaltes: Herr Reimann, es ist ganz klar, dass man nachträglich keine Vorbehalte mehr anbringen kann, sonst hätte man das wahrscheinlich schon einige Male getan; das gehört zur sorgfältigen Analyse von Staatsverträgen, bevor man sie ratifiziert. Wenn sie einmal abgeschlossen sind, ist es nicht möglich, neue Vorbehalte einzubringen.

**Brändli Christoffel (V, GR):** In meinem Antrag steht diese Zweiteilung nicht, die der Präsident beschrieben hat. Ich habe auch auf Artikel 31 Litera b betreffend die grobe Verletzung der Mitwirkungspflicht hingewiesen. Ich habe nicht nur von der Täuschung gesprochen. Es geht auch nicht um die Papiere. Es geht schlichtweg um die Frage, ob von einem Asylbewerber, der hier ankommt, verlangt werden kann, dass er sagt, wie er heisst, woher er kommt, damit man das Verfahren fortsetzen kann und in dieser Frage nicht wochen- oder monatelang mit der entsprechenden Person streiten muss.

**Wickl Franz (C, LU):** Wir sehen, dass die Situation für verschiedene nicht klar ist. Es ist ein sehr wesentliches Moment in der ganzen Vorlage, und es ist ein Problem, das die Bevölkerung bedrückt. Der Bundesrat weist auf einen Bundesgerichtsentscheid hin, der besagt, dass wir hier die Europäische Menschenrechtskonvention ritzen. Ich stelle daher den Ordnungsantrag, dass wir die Behandlung dieses Artikels aussetzen und ihn bei der Behandlung nächste Woche noch einmal diskutieren und darüber abstimmen. So können wir uns von der Verwaltung entsprechend dokumentieren lassen.

**Präsident:** Herr Wickl beantragt, hier die Beratungen abzubrechen. Ich muss die Sitzung wegen der Feierlichkeiten zu Ehren des neugewählten Bundespräsidenten, Herrn Cotti, ohnehin abbrechen. Wir setzen die Behandlung am Donnerstag nachmittag nächster Woche fort, und ich werde vor den Abstimmungen noch einmal das Wort freigeben. – Sie sind mit diesem Vorgehen einverstanden.

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

*Schluss der Sitzung um 10.10 Uhr  
La séance est levée à 10 h 10*

95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Änderung**  
**Loi sur l'asile et LSEE.  
Modification**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 1193 hiervor – Voir page 1193 ci-devant

*A. Asylgesetz (Fortsetzung)*  
*A. Loi sur l'asile (suite)*

*Art. 31 (Fortsetzung)*  
*Neuer Antrag der Kommission*  
*Abs. 2 Bst. a1 (neu)*

a1. den Behörden keine Reisepapiere oder Identitätsausweise abgeben; in diesem Fall ist dennoch einzutreten, wenn Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen;

a. ....

*Art. 31 (suite)*  
*Nouvelle proposition de la commission*  
*Al. 2 let. a1 (nouvelle)*

a1. ne remet pas aux autorités ses documents de voyage ou ses pièces d'identité; il y a lieu néanmoins d'entrer en matière dans un tel cas en présence d'indices de persécution manifestement sans fondement;

a. ....

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** In bezug auf Artikel 31 war nur noch der Antrag Brändli umstritten, nicht aber der Antrag der Kommission. Herr Brändli hat ein Ärgernis zum Anlass seines Antrages genommen, nämlich dass sich sehr viele Asylbewerber ohne Papiere zum Asylverfahren melden. Dieser Ärger besteht zum Teil mit Grund; die Statistik weist nämlich aus, dass 1992 nur 21 Prozent der Asylbewerber ein Dokument – einen Reisepass oder ein anderes Papier, das die Identität belegen kann –, vorlegen konnten oder tatsächlich vorlegten.

1993 hat das Bundesamt für Flüchtlinge die sogenannte «Papierweisung» erlassen, wonach grundsätzlich nicht auf das Asylgesuch eingetreten wird, wenn kein Papier vorgelegt wird. Das hat dazu geführt, dass in kürzester Zeit die Papierquote auf 72 Prozent emporgeschneit ist. 1995 hat das Bundesgericht diese Weisung aufgehoben, und seither ist ein kontinuierlicher Rückgang der Asylbewerber mit Papieren zu verzeichnen. Der Anteil liegt für das Jahr 1997, bis heute gemessen, noch bei rund 49 Prozent. Es ist aber nicht zu übersehen, dass unter den papierlosen auch sehr viele Asylbewerber sind, die als echte Flüchtlinge naturgemäss keine Papiere vorweisen können. Aber ein sehr grosser, ja der überwiegende Teil verheimlicht die Papiere.

Es geht daher darum, eine Lösung zu suchen, die es erstens für unechte Flüchtlinge unattraktiv macht, die Papiere zu verheimlichen, und zweitens ein Verfahren zu finden, das verhindert, dass ein echter Flüchtling zu Unrecht abgewiesen oder nicht in das Asylverfahren aufgenommen wird.



Die Schranken, die wir Ihnen das letzte Mal zitiert haben, bestehen aufgrund der EMRK und der Flüchtlingskonvention. Sie bestehen aber nur in einem kleinen Mass, insofern als aufgrund der EMRK keine Beugehaft angeordnet werden darf und – hinsichtlich der Flüchtlingskonvention – aufgrund fehlender Papiere allein das Nichteintreten nicht verfügt werden darf, weil sonst die ganze Flüchtlingskonvention in der Schweiz ausgehöhlt würde.

Die Kommission hat nach dem letzten Donnerstag an zwei Sitzungen kurz getagt. Sie liess sich von der Verwaltung gründlich dokumentieren und hatte das Ziel, zur Behebung der Missstände eine politisch tragfähige Lösung vorlegen zu können. Das Produkt sind zwei Anträge; sie liegen Ihnen vor. Die Kommission hat Ihnen mit Ausnahme von Herrn Aeby zugestimmt. Er wird Ihnen nachher wahrscheinlich die Ablehnung beantragen.

Der erste Antrag betrifft Artikel 8. Diesbezüglich beantrage ich Rückkommen. In Artikel 8 wird die Mitwirkung zur Wiederbeschaffung von gültigen Reisepapieren als eine der wesentlichen Verfahrenspflichten bezeichnet. Wer dieser Pflicht nicht nachkommt, muss mit Nachteilen im Asylverfahren, allenfalls sogar mit Zwangsmassnahmen rechnen.

Der zweite Antrag betrifft Artikel 31 Absatz 2 Litera a1: Hier wird das Vorgehen geregelt, wenn ein Asylbewerber keine Papiere vorlegen kann. Was passiert dann? Ein Asylbewerber, der keine Papiere hat, wird eingehend formell angehört, d. h., die Befragung findet im Beisein von Übersetzer, Hilfswerkvertreter und auf Wunsch auch mit Anwalt statt. Wenn sich in dieser Befragung Hinweise auf Fluchtgründe ergeben, wird das ordentliche Asylverfahren durchgeführt. Wenn keine Hinweise auf Fluchtgründe vorhanden sind, wird auf Nichteintreten entschieden.

Nun ist die Frage: Welches sind Hinweise auf Fluchtgründe? Hier ist die Hürde – entsprechend der Praxis der ARK – zugunsten der Asylbewerber sehr tief angesetzt. Jeder Hinweis, der «sich nicht als offensichtlich haltlos» erweist, soll ein Asylverfahren bewirken; zugunsten des Asylbewerbers wurde die Hürde also tief angesetzt; wir haben bewusst das «offensichtlich haltlos» ins Gesetz aufgenommen, um diesbezüglich Klarheit zu schaffen.

Das bewirkt folgendes: Wer ein echter Flüchtling ist, wird seine Fluchtgründe in der eingehenden Befragung darlegen können; dann erhält er das ordentliche Asylverfahren. Damit stellen wir sicher, dass kein echter Flüchtling durch diese Masche fallen kann. Unechte Flüchtlinge aber erhalten einen Nichteintretensentscheid, wenn sie solche Fluchtgründe nicht vorbringen können.

Im internationalen Vergleich ist diese Regelung grosszügig. Andere Länder haben generelles Nichteintreten festgelegt. Spanien beispielsweise streicht jede Fürsorge, wenn Papiere fehlen. Wir wollen diese Restriktionen nicht, und zwar wegen der echten Flüchtlinge, die eben vielfach keine Papiere haben.

Was bewirken wir nun konkret im Verfahren mit dieser Bestimmung? Papierlose unechte Flüchtlinge erhalten Entschleunigung. Nach zwanzig Tagen muss der Nichteintretensentscheid vorliegen, während das ordentliche Verfahren viel länger geht. Die Rechtsmittelfristen sind verkürzt, und die aufschlebende Wirkung muss ausdrücklich gewährt werden. Wir beschleunigen also das Verfahren wesentlich. Es darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Beschaffung der Papiere vielfach längere Zeit braucht als das Verfahren. Wir gewinnen also trotzdem etwas Verfahrenszeit.

Eine zweite Wirkung ist die präventive, indem anzunehmen ist, dass genau wie nach 1992, nach Erlass der «Papierweisung», diese gesetzliche Regelung zu einer Erhöhung der Papierquote führen wird.

Wir haben also im Rahmen des gesetzlich und staatsvertraglich Zulässigen eine Lösung gefunden, die einiges bringen kann; aber sie wird auch keine Allerweltslösung sein, die uns alle Probleme wegschafft – vor allem weil ja für den Rückschub doch immer Papiere beschafft werden müssen.

In diesem Sinne beantragen wir Ihnen Zustimmung zu Artikel 8, mit Rückkommen, und neu zu Artikel 31. Herr Brändli hat das Ganze in Bewegung gebracht. Wir glauben,

dass die Lösung tauglich ist. Er hat der Kommission bereits mitgeteilt, dass er aufgrund dieser Lösung seinen Antrag zurückziehe und sich der Kommission anschliesse.

**Präsident:** Ich schlage vor, zunächst Artikel 31 zu bereinigen, weil er jetzt zur Diskussion steht, und dann auf Artikel 8 zurückzukommen.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Wie der Präsident erklärt hat, bin ich mit dieser Lösung einverstanden; das gilt ebenfalls für Artikel 8, im Rahmen dieses Gesamtpakets und als Gegenvorschlag zu meinem Antrag.

**Aeby Pierre (S, FR):** J'ai participé à ces deux séances de commission très rapides, où nous étions relativement peu nombreux d'ailleurs, et qui ont eu lieu cette semaine. Cela nous vaut aujourd'hui les nouvelles propositions aux articles 31 et 8. A ce dernier article, il s'agit d'une proposition la commission, mais je ne la soutiens pas.

J'aimerais revenir sur les statistiques qui nous ont été fournies à ce moment-là par l'administration concernant le nombre de réfugiés qui se présentent à la frontière sans papiers. C'est une statistique extrêmement partielle, qui prend en compte des périodes de deux, trois ou quatre mois. Quand on fait le total, on constate des lacunes. Il n'y a aucune statistique pour la fin 1997. Il manque toute la statistique 1996, année pour laquelle on ne nous donne que les chiffres pour trois mois: janvier, février et mars. Cette statistique n'est de loin pas complète.

Ce qu'on constate dans cette statistique, c'est qu'en 1992, quatre requérants d'asile sur cinq qui se présentaient à la frontière n'avaient pas de papiers. C'est énorme, c'est 80 pour cent. Aujourd'hui, en 1997, un sur deux peut présenter des papiers. Nous sommes donc dans une phase de très grands progrès quant à la possibilité de montrer des papiers lorsqu'on se présente à la frontière suisse comme requérant d'asile. A mon sens, il n'y a pas de quoi peindre le diable sur la muraille. C'est une situation normale qu'un réfugié sur deux n'ait pas de papiers compte tenu des circonstances dans lesquelles il a peut-être fui son pays et qu'il a connues pour voyager souvent de façon clandestine. Nous ne pouvons pas le pénaliser parce qu'il n'a pas de papiers.

L'article 31 tel qu'il a été voulu par le Conseil fédéral et accepté par la commission met toutes les cauteles pour que nous puissions obliger le requérant d'asile à collaborer de façon très sérieuse avec les autorités suisses pour établir son identité. Que fait la commission avec l'article 31?

J'émetts quelques doutes sur la traduction française par rapport au texte allemand. Parlons du texte allemand: on introduit une différence de traitement inadmissible entre le requérant d'asile qui a subi des persécutions qui est sans papiers et le requérant d'asile qui a subi des persécutions et qui a des papiers. En fait, c'est pile ou face. Si vous êtes persécuté dans votre pays et que vous arrivez à fuir avec votre passeport, vous êtes mieux traité, en arrivant en Suisse, que si vous fuyez votre pays dans les mêmes conditions, mais que, par hasard, votre passeport a brûlé ou vous a été confisqué par l'autorité. Là, le chemin est beaucoup plus difficile jusqu'à ce qu'on vous octroie l'asile.

On me dira que là n'est pas l'important, que l'important c'est de renvoyer les faux réfugiés. Bien sûr, je suis d'accord que les faux réfugiés, ceux qui veulent profiter d'un système n'ont rien à faire en Suisse. Il est important que nous luttons contre les faux réfugiés, ne serait-ce que pour maintenir une certaine acceptation de la part de la population de notre politique d'asile.

Mais, à tout prendre, entre les deux risques, nous devons accepter de temps en temps qu'un pseudo-réfugié passe entre les mailles du filet, plutôt que de renvoyer à ses persécutions un vrai requérant d'asile. L'article 31, tel que concocté en vitesse cette semaine par l'administration et adopté par la commission, dit, en d'autres termes: «Tant pis, si vous êtes un vrai réfugié sans passeport, c'est vrai que le risque existe chez nous en Suisse qu'on vous renvoie chez vous, mais tant pis, ce risque nous l'assumons.» Or, moi, je dis que ce risque

nous n'avons pas le droit de l'assumer si nous voulons avoir une politique d'asile digne de ce nom.

J'espère que vous pourrez me suivre et rejeter la nouvelle proposition d'article 31 tel que formulé maintenant par la commission suite à ses travaux extrêmement rapides de cette semaine et accepter en revanche l'article 31 tel qu'il figure dans le dépliant dans la version du Conseil fédéral.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Zwei Sätze zum Votum von Herrn Aeby: Die entscheidende Frage ist: Wird auf das Gesuch eines echten Flüchtlings aufgrund dieser Bestimmung nicht eingetreten? Die Antwort lautet: Nein. Er wird formell befragt, mit Hilfswerkvertretern, allenfalls mit Anwalt, Übersetzer. Und wenn er nur etwas sagt, das nicht offensichtlich «jenseits von Gut und Böse» ist, dann erhält er das Asylverfahren. Wir nehmen sogar in Kauf, dass gut trainierte unechte Asylanten, die gut reden, gut darlegen können, auch ein ordentliches Verfahren erhalten.

Wir nehmen aber nicht in Kauf, dass Leute zurückgeschickt werden, die echte Asylbewerber sind. Wenn auf das Gesuch nicht eingetreten wird, haben sie zudem einen ausgebauten Rechtsschutz. Es wird nicht einfach der Befragte entscheiden, sondern alle Rechtsmittelinstanzen, die vorgesehen sind, werden über diesen Nichteintretensentscheid entscheiden können. Allerdings sind die Beschwerdefristen dann kurz. Das nehmen wir aber in Kauf; das scheint mir auch richtig.

**Koller Arnold,** Bundespräsident: Ich möchte doch noch einmal auf den Sachverhalt zurückkommen, der Anlass zu dieser Ergänzung des Asylgesetzes gibt: Wie wir schon letzte Woche festgestellt haben, kann man das Ärgernis, dass im Jahre 1992 nur ein Fünftel aller Asylgesuchsteller mit Papieren gekommen sind, nicht wegdiskutieren. Wir haben deshalb grosse Probleme bei den Rückführungen gehabt. Nach Einführung der Papierweisung ist der Prozentsatz auf 57,6 Prozent gestiegen. Nachdem das Bundesgericht diese Papierweisung als mit der Flüchtlingskonvention nicht vereinbar erklärt hatte, ist der Anteil in diesem Jahr wieder auf rund 30 Prozent gesunken. Das ist natürlich ärgerlich. Deshalb müssen wir uns tatsächlich bemühen, hier Vorkehren zu treffen. In diesem Sinne kann ich mich mit diesen Ergänzungen grundsätzlich einverstanden erklären.

Ich sage bewusst «Ergänzungen», denn es sind nicht mehr als Ergänzungen. Es ist schon heute ganz klar festgehalten, dass wir bei dem, der die Mitwirkungspflicht nicht erfüllt, weil er seine Papiere vernichtet hat, Nichteintretensentscheide fällen können. Wir haben mit diesen Formulierungen hier jetzt eine gewisse Umkehrung der Beweislast.

Materiell entscheidend ist natürlich auch, dass wir hier eigentlich eine ähnliche Lösung haben, wie wir sie in bezug auf die «safe countries» haben: Wenn ein wirklich Verfolgter bei der Befragung in der Empfangsstelle darlegen oder glaubhaft machen kann, dass er tatsächlich verfolgt ist und aus irgendeinem Grunde keine Papiere hat, dann wird er ins ordentliche Asylverfahren verwiesen.

Auf der anderen Seite bin ich Ihrem Kommissionspräsidenten dankbar, dass er offengelegt hat, dass das auch kein Wundermittel ist. Es erfolgt zwar eine gewisse Beschleunigung des Asylverfahrens, indem wir rascher als bisher einen Wegweisungsentscheid treffen können, aber Sie wissen auch, dass der Vollzug des Wegweisungsentscheides erst möglich ist, wenn wir Papiere beschafft haben. Dort liegt eigentlich nach wie vor das Hauptproblem. Weil aber solche Signale gerade in dieser negativen, unerfreulichen internationalen Konkurrenz, in der sich die einzelnen Zielländer befinden, wichtig sind, bin ich der Meinung, dass auch der Bundesrat dieser neuen Formulierung, dieser Ergänzung, zustimmen kann.

Ich möchte die Frage, ob wir im Zweitrat eine etwas andere Formulierung finden werden, hier noch offenlassen, nachdem wir doch unter einem gewissen Zeitdruck gehandelt haben.

**Schmid Carlo (C, AI):** Ich möchte nur eine Frage an Herrn Bundespräsident Koller stellen.

Er hat uns dargetan, wie die Zahl der Asylbewerber mit Papieren nach dem Erlass der sogenannten Papierverordnung gestiegen und jetzt aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wieder gesunken ist.

Ich gehe einmal davon aus, dass das Bundesgericht unter Umständen auch diese Gesetzesrevision torpedieren wird, indem es dieser Bestimmung die Anwendbarkeit mit der Begründung versagen wird, auch sie widerspreche der Flüchtlingskonvention.

Ich bin der Auffassung, das dürfen wir dem Bundesgericht ohne weiteres zutrauen, denn es hat in der Anwendung von Bundesgesetzen, die seiner Ansicht nach internationalen Verträgen widersprechen, eine durchaus interessant wechselnde Praxis.

Was gedenkt der Bundesrat zu tun, um das Bundesgericht in solchen Fragen in die Schranken zu weisen? (*Heiterkeit*)

**Rhinow René (R, BL):** Ich möchte meinen Kollegen, den Ersten Stimmzähler, in vorweihnächtlicher Stimmung beruhigen und zur Ehrenrettung des Bundesgerichtes sagen, dass es in diesem mehrfach zitierten Urteil gar nicht um einen Verstoß gegen die Flüchtlingskonvention ging – ich muss auch sagen: entgegen gewissen Auskünften, die uns gegeben worden sind.

Das Bundesgericht hat sich ausschliesslich auf die Gesetzgebung gestützt und gesagt, diese Papierweisung sei nicht mit dem geltenden Gesetz vereinbar. Wenn wir jetzt daran gehen, dieses Gesetz zu ändern, dann ist das Bundesgericht selbstverständlich an die neuen Bestimmungen gebunden. Sie haben sich vergeblich aufgeregt, Herr Schmid.

**Schmid Carlo (C, AI):** Ich bin froh!

**Koller Arnold,** Bundespräsident: Offenbar bestehen da einige Unsicherheiten, was alles in diesem Bundesgerichtsentscheid steht. Meine Spezialisten bestätigen mir, dass es sich um ein Problem der Vereinbarkeit, nicht mit der EMRK, aber mit der Flüchtlingskonvention handelt. Ich bin davon überzeugt, dass ein klarer legislatorischer Wille unsererseits auch vom Bundesgericht beachtet würde.

Wir haben zudem über das Wochenende auch mit Herrn Professor Kälin, dem bekanntesten Asylrechtsexperten in unserem Land, Kontakt aufgenommen. Er ist der Meinung, dass diese Formulierung auch vor der Flüchtlingskonvention standhalten würde.

**Aeby Pierre (S, FR):** J'ai une simple question à poser à M. le président de la Confédération, par rapport à ce que nous a dit le président de la commission, M. Frick.

Il semblerait que, dans le système de l'article 31, là où le requérant d'asile est reçu pour la première fois, il puisse être accompagné d'un avocat, d'une femme si c'est une femme, des organisations internationales s'il y a lieu. Donc, cette première réception en Suisse est entourée de la même façon, est conduite avec la même conscience que lorsqu'on commence véritablement la procédure. Cela a été dit, si j'ai bien compris, par le président de la commission.

J'aimerais que vous confirmiez que, lors de ce premier entretien, on a les mêmes garanties que lorsque commence la procédure.

**Koller Arnold,** Bundespräsident: Diese Befragung wird wie bei jedem anderen Fall in der Empfangsstelle durchgeführt. Für mich ist aber neu – wir wollen das für den Zweitrat noch prüfen –, dass ein Rechtsanwalt dabei sein müsste. Auf jeden Fall wird der Hilfswerkvertreter dabei sein.

*Abs. 1, 2 Bst. a-d – Al. 1, 2 let. a-d  
Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 Bst. a1 – Al. 2 let. a1*

*Abstimmung – Vote*

Für den neuen Antrag der Kommission  
Für den Antrag Brändli

31 Stimmen  
4 Stimmen

**Art. 8 Abs. 1 Bst. e (neu)****Neuer Antrag der Kommission**

e. im Falle des Nichtbesitzes gültiger Reisepapiere an deren Beschaffung mitwirken.

**Art. 8 al. 1 let. e (nouvelle)****Nouvelle proposition de la commission**

e. aider les autorités à lui procurer des documents de voyage valables, s'il n'en possède pas déjà.

**Präsident:** Wir kommen auf Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe e zurück; die Begründung des neuen Antrages der Kommission wurde schon vorgetragen.

**Aeby Pierre (S, FR):** Avant de voter sur l'article 8, j'aimerais que nous prenions la peine de revenir dans le dépliant sur les quatre premières lettres de l'alinéa 1er. Nous nous situons ici dans le chapitre 2 «Requérants», la section 1 «Généralités», à l'article 7, nous traitons de la preuve de la qualité de réfugié et à l'article 8 nous traitons de la collaboration du requérant d'asile et de l'esprit de collaboration active dont il doit faire preuve. Cet esprit de collaboration est précisé dans les lettres a-d.

Avec la lettre e proposée par la commission, nous introduisons un élément non pas de collaboration pour faire établir le statut de réfugié ou de requérant, mais de collaboration pour être réexpédié à l'étranger. J'en veux pour preuve que nous parlons ici de documents de voyage «gültiger Reisepapiere», mais que nous ne parlons plus de pièce d'identité comme dans l'article 31. Pourquoi? Parce que par cette lettre e, on veut que celui qui arrive en Suisse collabore de façon active pour qu'on puisse vite le réexpédier: c'est complètement contraire au système! En tout cas, ce n'est pas ici la place de cette lettre e.

Il y a quelque chose que je ne comprends pas dans cette démarche et dans cette volonté de la commission d'ajouter maintenant cette lettre e qui n'a rien à faire à cet article 8 et qui est totalement inutile, surtout après que nous ayons voté l'article 31 comme nous venons de le faire.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Ich kann kurz die Beratungen der gestrigen Kommissionssitzung wiederholen und hier nochmals bestätigen, was gesagt wurde:

Bei Artikel 8 geht es nur um die Beschaffung der Reisepapiere, also der Reisepässe oder gleichwertiger Papiere.

Warum spricht man nicht von Identitätsausweisen wie in Artikel 31 des Gesetzes? In Artikel 31 geht es darum, die Identität festzustellen. Die kann man anhand eines Reisepasses oder auch aufgrund anderer Dokumente feststellen, beispielsweise aufgrund von Geburtsurkunden, Führerausweisen usw. Artikel 8 regelt, welche Papiere für die Rückkehr zu beschaffen sind. Da genügt ein Führerausweis nicht, sondern es müssen die eigentlichen Reisepapiere, ein Reisepass oder ein gleichwertiger Ersatz, sein.

Darum ist das System richtig, wie bereits gestern in der Kommissionssitzung festgehalten wurde.

**Abstimmung – Vote**

Für den neuen Antrag der Kommission

28 Stimmen

Für den Antrag Aeby

4 Stimmen

**Art. 31a (neu)****Antrag der Kommission****Titel**

Nichteintreten bei illegalem Aufenthalt

**Wortlaut**

Auf ein Gesuch wird in der Regel nicht eingetreten, wenn sich die asylsuchende Person illegal in der Schweiz aufhält und ihr die Einreichung des Gesuches früher zumutbar gewesen wäre.

**Antrag Aeby****Titel**

Nichteintreten bei illegalem Aufenthalt

**Wortlaut**

Auf ein Gesuch, das nach einer Verhaftung erfolgte, wird nicht eingetreten, wenn ....

**Art. 31a (nouveau)****Proposition de la commission****Titre**

Non-entrée en matière en cas de séjour illégal

**Texte**

En règle générale, on n'entrera pas en matière sur une demande d'asile si le requérant séjourne illégalement en Suisse et qu'il aurait pu, de manière raisonnablement exigible, déposer sa demande plus tôt.

**Proposition Aeby****Titre**

Non-entrée en matière en cas de séjour illégal

**Texte**

.... sur une demande d'asile déposée après une arrestation si le ....

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Es geht hier um den neuen Nichteintretensgrund des illegalen Aufenthalts. Der Text liegt vor Ihnen. Er braucht aber Erläuterungen. Zwei Voraussetzungen müssen erfüllt sein:

1. Der Aufenthalt in der Schweiz ist illegal.

2. Das Stellen eines Asylgesuches wäre früher zumutbar gewesen.

Die illegale Einreise allein ist also ganz klar kein Nichteintretensgrund. Das ist ein entscheidender Unterschied zur SVP-Initiative des letzten Jahres. Wer illegal einreist, verletzt wohl eine Regel, aber das wird nicht mit dem Verlust des Rechts auf ein Asylverfahren geahndet. Es braucht eine zweite Voraussetzung, nämlich dass es dem Asylbewerber zumutbar war, das Gesuch in der Schweiz früher zu stellen.

Das Ziel ist klar: Wir wollen verhindern, dass jemand das Asylgesuch nur stellt, um einen widerrechtlichen Aufenthalt in der Schweiz zu verlängern. Es gibt eben eine grosse Zahl von ärgerlichen Fällen: Fälle, in denen das Gesuch erst nach einem polizeilichen Zugriff gestellt wird, beispielsweise bei einer Drogenrazzia, beim Anhalten durch Behörden oder – im Extremfall – bei einer Verhaftung. Wer das Asylgesuch erst stellt, wenn er in eine Kontrolle kommt, um seinen illegalen Aufenthalt zu verlängern – Sie wissen, es genügt ja, das Wort «Asyl» zu sagen –, soll nicht profitieren.

Eine wichtige Frage ist: Wann ist es zumutbar, das Gesuch nach einer illegalen Einreise zu stellen? Wo liegt praktisch die Grenze, bei ungefähr wie vielen Tagen? Die Antwort der SPK ist: Wer sich einige Tage in der Schweiz aufhält – in der Regel dürften etwa fünf Tage genügen –, hatte ausreichend Zeit, sich zu orientieren, Kenntnis zu erhalten, wohin man sich wenden muss, wo und wie man ein Asylgesuch stellen kann. Fünf Tage dürften in der Regel genügen. Nun kann es aber – vor allem bei echten Flüchtlingen – durchaus länger dauern, bis sie sich richtig orientiert haben. Wer traumatisiert ist, wer gefoltert worden ist, oder Frauen nach Vergewaltigungen haben viel mehr Hemmungen, sich bei einer Behörde zu melden, und sie brauchen ganz sicher vielfach mehr Zeit.

Also haben wir auch den Passus «in der Regel» eingefügt. Wir wollen damit Härtefälle auffangen. Die konkrete Anwendung soll dann den Behörden, der Rechtspraxis bis und mit Bundesgericht, anheimgestellt sein.

Klar ist noch darauf hinzuweisen, dass zwei Nachweise den Behörden obliegen: erstens, dass eine illegale Einreise stattgefunden hat, und zweitens, dass ein früheres Gesuch zumutbar war. Im weiteren ist das Non-refoulement-Prinzip als absolutes Gebot zu beachten. Es darf also auch in diesen Fällen niemand zurückgeschoben werden, der Verfolgung zu gewärtigen hat.

Was bewirkt diese neue Nichteintretensregel im Verfahren? Es wird sofort ein Nichteintretensentscheid gefällt, d. h. innerhalb von 20 Tagen. Der Entscheid kann sofort vollzogen werden, wenn er nicht angefochten und ihm im Beschwerdeverfahren keine aufschlebende Wirkung erteilt wird.

Welche Bedeutung hat diese Regelung in der Praxis? Zweifelloso fällt eine erhebliche Anzahl der Fälle unter diesen Artikel; hier ist ein rascher Entscheid möglich. Vor allem jene Fälle, in denen Leute bei Drogenrazzien oder bei Kontrollen aufgegriffen werden und sich einfach mit dem Wort «Asylgesuch» einen längeren Aufenthalt in der Schweiz erwirken wollen. Vor allem aber hat diese Bestimmung eine präventive Wirkung. Sie ist ebenfalls sehr wichtig; ihr Wert darf nicht gering veranschlagt werden.

Herr Aeby hat heute einen Antrag gestellt, den Artikel restriktiver zu fassen. Ich werde mich kurz dazu äussern, nachdem er ihn begründet hat.

**Aeby Pierre (S, FR):** Dans ma proposition concernant l'article 31a, il s'agit simplement d'être plus précis et de dire exactement ce qu'on veut. Vous constaterez d'abord que la formule «en règle générale», qui figure dans le projet de la commission, disparaît. En ce sens, ma proposition peut être qualifiée de plus restrictive puisqu'on n'a plus le choix: si les conditions, qu'on va voir tout de suite, sont réalisées, on n'entre pas en matière.

Alors quelles sont les conditions? C'est pour ça que j'ai ajouté un élément de phrase qui me paraît extrêmement important, à savoir: «... sur une demande d'asile déposée après une arrestation ...» Et ce sont exactement les exemples cités par le président de la commission: une razzia en matière de drogue, un contrôle de police dans des quartiers louches, etc. Si, à ce moment-là, la personne séjourne illégalement en Suisse et qu'on constate qu'elle aurait pu, suivant ce qu'on peut raisonnablement exiger d'elle, déposer sa demande d'asile plus tôt, elle est expulsée. Et ça me paraît donner l'avantage d'éliminer ce flou d'interprétation – pendant combien de temps peut-on séjourner en Suisse sans faire une demande officielle d'asile, si on est entré en Suisse de façon illégale? Est-ce que c'est un jour, quelques heures, une semaine, etc.? On n'a plus ce problème. Je pense que ma proposition reflète très exactement ce que la commission voulait, mais le dit de façon extrêmement précise: c'est ça qu'on veut et rien d'autre.

Je vous invite dès lors à soutenir cette proposition.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Ich möchte mich zunächst an Kollege Aeby wenden und ihm sagen, dass mich sein Vorgehen einigermassen erstaunt. Ich sage das bei aller Kollegialität. Sie waren doch in der Kommission dabei, Herr Aeby, es war in Schwyz, als wir lange um diesen neuen Antrag gerungen haben – nicht wegen des Inhalts; dieser war in der Kommission von Anfang an unbestritten. Er war höchstens seitens der Verwaltung ein bisschen umstritten. Uneinig waren wir uns in der Kommission zunächst über die Formulierung. Mein ursprünglicher Antrag war zu sehr von konkreten Anwendungsbeispielen geprägt und deshalb etwas schwerfällig. Wir haben ihn in jener denkwürdigen Mittagspause generell-abstrakt bereinigt, und wir haben auch in der Gesetzssystematik hier mit Artikel 31a den richtigen Ort gefunden.

Sie, Herr Kollege Aeby, waren bei der ganzen Übung dabei, von A bis Z, oder hätten es mindestens sein können. Nun kommen Sie heute als seinerzeitiges Kommissionsmitglied mit einem Einzelantrag. Sie zwingen uns de facto, noch einmal Kommissionsarbeit zu leisten. Ich glaube, damit strapazieren Sie uns schon ein wenig hier im Plenum.

Zum materiellen Gehalt Ihres Antrages: Dieser ist in malore minus in unserem neuen Artikel 31a enthalten, aber die Kommission will weiter gehen als Sie. Nicht nur wer ein Delikt begangen hat und deshalb verhaftet wird, soll bei illegalem Aufenthalt kein Asylgesuch mehr einreichen können, sondern es sollen auch jene Fälle von unserem neuen Nichteintretensgrund erfasst werden, wo es noch nicht zu einem Delikt gekommen ist, wenn es den betreffenden Personen aber schon früher ohne weiteres zumutbar gewesen wäre, ein Asylgesuch einzureichen.

Deshalb bitte ich Sie: Stimmen Sie der in unserer Kommission unbestritten gebliebenen Lösung zu.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Ich möchte nur zwei Bemerkungen machen:

Zur Ehrenrettung von Herrn Aeby: Er war in der Sitzung in Schwyz dabei, musste sie aber vor der Bereinigung des Artikels verlassen. Er war bei der formellen Abstimmung über den Artikel nach dessen Bereinigung nicht dabei. Insofern handelt er korrekt, wenn auch einzuräumen ist, dass der Antrag erst auf die heutige, verschobene Beratung hin eingereicht wurde.

Zum Inhalt: Herr Aeby, die Kommission will nicht dasselbe wie Sie. Sie wollen eine formelle Verhaftung als Voraussetzung. Wir wollen eine Anhaltung durch die Behörden. Das kann in einer Polizeirazzia sein – ein Angriff ohne formelle Inhaftnahme –, das kann bei einer allgemeinen Verkehrskontrolle geschehen, oder es kann auch bei einem anderen Behördenkontakt erfolgen.

Allerdings ist immer nachzuweisen, dass der Aufenthalt in der Schweiz illegal ist und die Einreichung des Gesuches früher zumutbar war. Aber es bedarf keiner formellen Inhaftnahme, die ja durch einen Untersuchungsrichter erfolgen müsste. Wir möchten flexibler und offener sein.

**Aeby Pierre (S, FR):** Je remercie M. Frick, président de la commission, des précisions qu'il a apportées.

Mais si je voulais être méchant, Monsieur Reimann, je dirais: ça ne m'étonne pas que cet article 31a ait été concocté pendant la pause de midi en mangeant et en buvant un verre de vin, même s'il a été voté après la pause de midi, si je vous ai bien compris.

Je maintiens que ma proposition est beaucoup plus précise et que c'est exactement ce que la commission veut. La proposition de la commission est beaucoup trop vague et nous fait courir certains risques d'arbitraire du côté des forces de police.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Das Grundanliegen dieses Artikels 31a ist gerechtfertigt. Es geht tatsächlich um einen ärgerlichen Sachverhalt, der immer wieder passiert und uns auch von den zuständigen kantonalen Behörden gemeldet wird. Wenn Leute, die schon längere Zeit in der Schweiz sind, polizeilich angehalten werden und erst bei dieser Gelegenheit ein Asylgesuch stellen, versprechen sie sich dadurch die Chance, noch drei oder sechs Monate in unserem Lande bleiben zu können. Das sind natürlich klare Missbräuche. Der Bundesrat hat immer gesagt, die Schweiz könne ihre humanitäre Asylpolitik nur weiterführen, wenn sie auch konsequent Missbräuche bekämpfe.

Weil das Grundanliegen aber legitim ist, möchte ich Sie bitten, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen. Es liegt dann eine Differenz vor, und wir können den Tatbestand in bezug auf die Formulierung noch einmal überprüfen. Dieser sehr offene Rechtsbegriff, «wenn die Einreichung des Gesuches früher zumutbar gewesen wäre», ist nämlich nicht befriedigend. Jedenfalls lohnt es sich, im Differenzbereinigungsverfahren noch einmal darüber nachzudenken, ob der Gesetzgeber hier nicht eine etwas klarere Leitplanke vorgeben könnte.

Demgegenüber möchte ich Herrn Aeby doch bitten zu bedenken, dass sein Antrag vielleicht auch zu kurz greift. Es kann durchaus sein, dass jemand schon ein oder zwei Tage nach dem Grenzübertritt verhaftet wird. Deswegen wäre er aber nicht asylunwürdig, denn er hat ja kein schweres Verbrechen begangen. Diese Rechtsfolge des Nichteintretensentscheides wäre dann eigentlich verfrüht. Das zeigt einfach, dass wir die genaue Formulierung im Differenzbereinigungsverfahren noch einmal mit aller Sorgfalt prüfen müssen. Aber das Grundanliegen ist legitim.

Deshalb bitte ich Sie, bewusst eine Differenz zu schaffen, damit wir in bezug auf die Formulierung noch einmal über die Bücher gehen können.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

Für den Antrag Aeby

24 Stimmen

3 Stimmen

**Art. 32***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 32***Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Wir bitten Sie, sich dem Bundesrat anzuschliessen. Die Kommission hat einstimmig entschieden.

*Angenommen – Adopté***Art. 33***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit**(Aeby)**Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2 (neu)*

Das rechtliche Gehör wird in Form einer persönlichen Anhörung gewährleistet.

**Art. 33***Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité**(Aeby)**Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2 (nouveau)*

Le droit d'être entendu est garanti sous la forme d'une audition personnelle.

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Herr Präsident, ich bitte Sie, diesen Artikel im Anschluss an Artikel 72 zu behandeln. Der Artikel regelt nämlich das Nichteintreten auf Gesuche nach Aufhebung des vorübergehenden Schutzes. Zweckmässigerweise behandeln wir es, nachdem wir den vorübergehenden Schutz behandelt haben.

*Verschoben – Renvoyé***Art. 34–39***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 40***Antrag der Kommission**Abs. 1**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit**(Büttiker, Frick, Delalay, Reimann, Seiler Bernhard)*

Während der ersten sechs Monate nach dem Einreichen ....

*Abs. 2*

Die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit erlischt nach Ablauf der mit dem rechtskräftigen negativen Ausgang des Asylverfahrens

festgesetzten Ausreisefrist, selbst wenn ein ausserordentliches Rechtsmittel oder ein Rechtsbehelf ergriffen und der Vollzug der Wegweisung ausgesetzt wurde. Verlängert das Bundesamt die Ausreisefrist im Rahmen des ordentlichen Verfahrens, so kann weiterhin eine Erwerbstätigkeit bewilligt werden.

*Abs. 3, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 40***Proposition de la commission**Al. 1**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité**(Büttiker, Frick, Delalay, Reimann, Seiler Bernhard)*

Pendant les six premiers mois ....

*Al. 2*

L'autorisation d'exercer une activité lucrative s'éteint à l'expiration du délai de départ fixé lorsqu'une décision négative entrée en force a été rendue à l'issue de la procédure d'asile, et ce, même si le requérant a fait usage d'une voie de droit extraordinaire ou d'un moyen de recours et que l'exécution du renvoi a été suspendue. Si l'office fédéral proroge le délai de départ dans le cadre de la procédure ordinaire, l'octroi d'une autorisation d'exercer une activité lucrative demeure possible.

*Al. 3, 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Artikel 40 bitte ich absatzweise zu behandeln. Ich spreche zuerst zu Absatz 1. Da stehen sich zwei Konzepte gegenüber, nämlich jenes des Bundesrates und des Nationalrates auf der einen und jenes der Minderheit Büttiker auf der anderen Seite.

Der Bundesrat möchte in Absatz 1 drei Monate Arbeitsverbot, das verlängert werden kann, wenn in dieser Frist erstinstanzlich ein negativer Entscheid vorliegt.

Die Kommissionsminderheit möchte dieses Arbeitsverbot auf sechs Monate ausdehnen. Persönlich gehöre ich zur Minderheit. Ich möchte aber loyal die Hauptgründe der Mehrheit darlegen.

1. Die Kommissionsmehrheit sagt, dass es für den Menschen besser ist, wenn er nach drei Monaten in der Regel arbeiten kann. Arbeit ist besser als Nichtstun, und Müsiggang wäre aller Laster Anfang.

2. Der Bundesrat hat betont, dass 80 Prozent der Entscheide innerhalb von drei Monaten erstinstanzlich bereits erledigt sind, so dass also in vier Fünfteln der Fälle nach drei Monaten die Arbeitsbewilligung gegeben werden könne.

Herr Büttiker wird die Position der Minderheit begründen.

**Büttiker Rolf (R, SO)**, Sprecher der Minderheit: Gestatten Sie mir eine Vorbemerkung: Es ist zuzugeben, dass ein Arbeitsverbot wohl für alle, für die Verfügenden und für die Betroffenen, höchst problematisch wäre. Für einen liberal denkenden Menschen ist ein Arbeitsverbot ein bisschen ein Greuel und in einer freien Gesellschaft politisch fast ein bisschen pervers. Trotzdem beantrage ich Ihnen – angesichts der Situation, in welcher wir in der Asyldebatte stecken –, das Arbeitsverbot auf sechs Monate auszudehnen.

Ich habe mich einmal umgeschaut, wie es mit der bisherigen Regelung in den einzelnen Kantonen steht, und man muss sagen, dass die meisten Kantone in den letzten Jahren von dieser gesetzlichen Möglichkeit, ein sechsmonatiges Arbeitsverbot auszusprechen, Gebrauch gemacht haben. Im Sinne der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit ist diese Regelung, welche ein Element der Attraktivitätsminderung des Asylandes Schweiz darstellt, nun definitiv im Gesetz festzuschreiben.

Damit komme ich bereits zu meinem Hauptargument: Herr Frick hat ausgeführt, dass vier Fünftel betroffen sind und ein Fünftel nicht, aber mir geht es nicht nur um die Zahlen, sondern eben auch um die angesprochene Attraktivitätsminde-

rung, die wir anstreben müssen. Es geht darum, dass wir für diejenigen Leute, die nur wegen des Arbeitsplatzes, also aus kommerziellen und materiellen Gründen, zu uns kommen und nicht aus echten Asylgründen, die Hürden ein bisschen höher setzen. Genau gegen diesen Zulaufrend der Wirtschaftsflüchtlinge, der sich wieder verstärkt hat, müssen wir etwas tun; die Arbeitsplatzquellen für Wirtschaftsflüchtlinge müssen fast gänzlich zum Versiegen gebracht werden. Gegen die magnetischen Anziehungskräfte für Wirtschaftsflüchtlinge, die nur aus materiellen und kommerziellen Gründen auf unseren Arbeitsmarkt drängen und dafür weite Reisen auf sich nehmen – gewissen Leuten geht es ja darum, bei uns das schnelle Geld zu machen –, müssen nun Gegenkräfte mobilisiert werden; dies nicht zuletzt im Interesse der echten Asylanten.

Damit komme ich zum Arbeitsmarkt: Wir haben eine angespannte Lage, und trotz den Konjunkturprognosen wird sich die Lage nicht entspannen. Wir haben 200 000 Arbeitslose; die Arbeitslosenquote bei Ausländern ohne Berufsbildung ist, wie wir wissen, jetzt schon enorm hoch.

Ich habe einmal meinen Heimatkanton Solothurn etwas genauer betrachtet: Ende Oktober 1997 betrug die Arbeitslosenquote bei den Ausländerinnen und Ausländern im Kanton Solothurn 15,4 Prozent, wobei die armen und ungelerten Personen am stärksten betroffen waren; genau diesen Menschen erwächst nun noch durch die Asylsuchenden bei der Arbeitsplatzsuche Konkurrenz. Der grössere Teil der Asylsuchenden – das ist auch eine Tatsache – verfügt über keine Berufsbildung.

Ich komme zum nächsten Grund: Arbeitsverbot und Gesuchsabwicklung. Wenn wir bereits nach drei Monaten die Möglichkeit schaffen, Arbeit und einen Lohn zu haben, schaffen wir ein gewisses Anreizsystem, diese drei Monate irgendwie zu überstehen, um dann auf den Arbeitsmarkt zu gelangen, Arbeit zu suchen und Lohn zu bekommen. Damit haben Wirtschaftsflüchtlinge und unechte Asylanten automatisch ein Interesse daran, das Verfahren zu verzögern. Wir haben vorhin über diese Papierbeschaffung diskutiert, über Identitätsausweise, über Verzögerungen, Rekurse, Obstruktionen usw. Wir belohnen also jene Leute noch, welchen es gelingt, diese drei Monate zu überstehen, indem sie ihre Identität verschweigen, die Papiere nicht vorlegen usw. Sie lassen wir nach drei Monaten auf dem Arbeitsmarkt zum Zuge kommen. Noch ein Wort zu den Kosten: In der Kommission wurde mir als Hauptargument entgegengehalten, dass ein längeres Arbeitsverbot automatisch höhere Fürsorgekosten bedeute, weil die Menschen keinen Verdienst hätten und damit die Fürsorgedienste der Gemeinden und Kantone belasten würden.

Diese Argumentation ist natürlich nicht stichhaltig, wenn es um die Attraktivität des Asyllandes Schweiz geht. Sie ist im Zusammenhang, den wir hier diskutieren, etwas zynisch, indem man sagt, wenn es uns gelinge, hier korrekt gegen die Wirtschaftsflüchtlinge vorzugehen, nur auf die Fürsorgekosten von Kantonen und Gemeinden zu verweisen. Ich muss Sie an eine gewisse dynamische Betrachtungsweise erinnern: Es geht darum, die Zahl der Asylgesuche konsequent nach unten zu drücken, und das gelingt uns nur, wenn wir die Attraktivität des Asyllandes Schweiz vermindern und reduzieren.

Wir müssen etwas machen. Wenn wir nichts tun, könnte in nächster Zeit einmal der Deckel hochgehen. Wir müssen die Attraktivität des Asyllandes Schweiz für Wirtschaftsflüchtlinge deutlich reduzieren. Wir haben im Asylbereich 130 000 bis 135 000 Personen in unserem Land. Wir haben 25 000 Gesuche, bei steigender Tendenz – plus 30 Prozent –, und es ist höchste Zeit, dass wir hier eine Gegenstrategie entwickeln.

Sie haben mich sicher richtig verstanden: Keiner dieser Punkte – vor allem nicht dieser Antrag – richtet sich gegen die echten Asylanten, gegen die Leute, die wirklich Asyl in unserem Land zugute haben. Es geht mir nur darum, die Attraktivität des Asyllandes Schweiz zu reduzieren und zu vermindern. Das gelingt uns nur, wenn wir hier konsequent das Arbeitsverbot auf sechs Monate ausdehnen.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Sie kennen diesen Interessengegensatz seit der Behandlung des dringlichen Asylverfahrensbeschlusses sehr gut. Wir haben diese Ordnung eingeführt, die sich übrigens auch nach Meinung der Kantone bewährt hat, und damals sehr ausführlich über die Frage diskutiert, wie lange das Arbeitsverbot gelten solle.

Es ist klar: Je länger das Arbeitsverbot, um so grösser die Attraktivitätsminderung, aber um so grösser auch das öffentliche Ärgernis – Entschuldigung, wenn ich diesen Ausdruck brauche – der «herumlungernden» Asylbewerber. Wenn Sie das Arbeitsverbot auf sechs Monate erhöhen, dann werden die Fürsorgeausgaben dadurch steigen.

Im übrigen, Herr Büttiker, scheint mir Ihre Befürchtung, dass eine Konkurrenzierung schweizerischer Arbeitnehmer eintreten könnte, wirklich nicht zutreffend. Sie wissen: In der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer ist der Inländervorrang ganz klar festgehalten. Es darf keine Arbeitsmarktbehörde in der Schweiz Ausländern Arbeitsplätze verschaffen, wenn dafür ein geeigneter Inländer zur Verfügung steht; das gilt selbstverständlich auch für die Asylgesuchsteller. Hier besteht also keinerlei Konkurrenzierung.

Im Gegenteil: Ich mache mir heute Sorgen darüber, wie gross die Arbeitslosigkeit sogar bei den anerkannten Flüchtlingen ist. Die anerkannten Flüchtlinge sollten wir künftig im Sinne einer ganzheitlichen Arbeitsmarktpolitik viel rascher und besser in den Arbeitsmarkt integrieren. Bei den anerkannten Flüchtlingen macht heute die Arbeitslosenquote nach wie vor sogar über 50 Prozent aus; das ist ein bedenklicher Zustand. Im übrigen kann ich Ihnen auch versichern, dass hier kein Missbrauch droht, weil die Arbeitsmarktbehörden ja kantonale Behörden sind. Und Sie wissen: Für fürsorgeabhängige Asylbewerber sorgt der Bund. Also haben diese auch gar kein Interesse, Asylbewerber gegenüber anderen Ausländern irgendwie zu bevorzugen.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie dringend bitten, beim bisherigen System zu bleiben. Das absolute Arbeitsverbot von drei Monaten mit einer Verlängerungsmöglichkeit auf sechs Monate, wenn ein erster negativer Entscheid innerhalb der ersten drei Monate ergangen ist, hat sich zweifellos sehr bewährt; es bedeutet keinerlei Konkurrenzierung irgendeines schweizerischen Arbeitnehmers.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	15 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	11 Stimmen

*Abs. 2–4 – Al. 2–4*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 41**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*

Eine vorläufige Aufnahme kann ferner in Fällen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage angeordnet werden, wenn vier Jahre nach Einreichen des Asylgesuchs noch kein rechtskräftiger Entscheid ergangen ist.

*Abs. 3bis*

Bei der Beurteilung der schwerwiegenden persönlichen Notlage sind insbesondere ....

*Abs. 3ter*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 41**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*

L'admission provisoire peut en outre être ordonné dans des cas graves de détresse personnelle lorsque aucune décision exécutoire n'a été rendue dans les quatre ans qui ont suivi le dépôt de la demande d'asile.

**Al. 3bis**

Lors de l'examen du cas grave de détresse personnelle, on tiendra notamment ....

**Al. 3ter**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Wir haben in Absatz 3 zwei Änderungen vorgenommen: Zum ersten haben wir gegenüber dem Beschluss des Nationalrates das Wort «Härtefall» durch das Wort «Notlage» ersetzt. Dieses ist für diesen Bereich das sachgerechte und übliche. Zum zweiten haben wir den Absatz sprachlich vereinfacht, ohne aber eine inhaltliche Änderung vorgenommen zu haben.

In Absatz 3bis ist ebenfalls das Wort «Härtefall» durch das Wort «Notlage» ersetzt worden. Ich möchte zudem zu diesem Absatz eine Klarstellung vor allem zuhanden der Hilfswerke machen: Ich möchte klarstellen, dass es unsere Meinung ist und auch der Auskunft des Bundesrates entspricht, dass die aufgeführten Gründe einzeln erfüllt genügen; sie müssen nicht kumulativ erfüllt sein.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 42****Antrag der Kommission****Abs. 1**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 2**

Bei Entscheiden nach den Artikeln 31, 31a und 32 kann ....

**Art. 42****Proposition de la commission****Al. 1**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 2**

.... des articles 31, 31a et 32 ....

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Da im Gesetz nun ein Artikel 31a figuriert, den wir vorhin beschlossen haben, ist er auch hier einzusetzen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 43****Antrag der Kommission****Abs. 1**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Antrag Seller Bernhard****Abs. 1**

Im Rahmen des Vollzuges einer Wegweisung ist das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zuständig für:

- die Feststellung der Identität des betroffenen Ausländers;
- die Beschaffung von Reisepapieren;
- die Unterstützung der Kantone in der Organisation von Reismöglichkeiten;
- die Koordination der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, zwischen den Kantonen und den beteiligten Bundesstellen sowie dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten.

**Abs. 2**

Im übrigen obliegt der Vollzug der Wegweisung den Kantonen.

**Art. 43****Proposition de la commission****Al. 1**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Proposition Seller Bernhard****Al. 1**

Dans le cadre d'une exécution d'un renvoi le Département de justice et police est compétent pour:

- la constatation de l'identité de l'étranger concerné;
- l'acquisition des papiers de voyage;
- le soutien aux cantons pour l'organisation des possibilités de voyage;
- la coordination de la collaboration entre les cantons, entre les cantons et les services fédéraux intéressés, entre les services fédéraux ainsi que avec le Département des affaires étrangères.

**Al. 2**

Du reste l'exécution du renvoi est l'affaire des cantons.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Ich möchte mich zuerst zum Antrag der Kommission äussern; Herr Seiler beantragt dann einen Zusatz.

Bei Artikel 43 haben wir folgende Änderungen vorgenommen: Wir haben das Wort «durchführbar» entsprechend der Fassung des Bundesrates durch das Wort «möglich» ersetzt, denn «durchführbar» ist ein rechtlicher Begriff und ist der Oberbegriff für «möglich» und «rechtlich zulässig», währenddem «möglich» bloss die technische Möglichkeit beinhaltet. Diese technische Möglichkeit ist hier gemeint, nicht die rechtliche. Daher müssen wir zur Fassung des Bundesrates zurückkehren.

Zum Antrag Seller Bernhard äussere ich mich nach seiner Begründung.

**Seller Bernhard (V, SH):** In der Eintretensdebatte und heute wieder hat Herr Bundespräsident Koller u. a. gesagt, dass die Beschaffung der Papiere im Zusammenhang mit dem Asylwesen etwas vom Schwierigsten sei. Er hat auch darauf hingewiesen, dass damit riesige Probleme verbunden seien. Über diese Schwierigkeiten haben auch die kantonalen Polizeidirektoren mit dem Bundespräsidenten gesprochen; sie haben wahrscheinlich darum gebeten, dass der Bund dabei mehr Hilfe anbieten sollte.

Mit meiner neuen Formulierung von Artikel 43 beantrage ich das, was von den Kantonen grundsätzlich verlangt wird: Bei zwei Gruppen von Ausländern – einerseits bei der Gruppe von Asylsuchenden, deren Wegweisung vollzogen werden muss, und andererseits bei der Gruppe der illegal anwesenden Ausländer, die ebenfalls ausgewiesen werden sollen – wünschen die Kantone, dass die sehr schwierige und aufwendige Arbeit der Identitätsfeststellung und der Beschaffung der Papiere zukünftig durch Bundes- und nicht mehr durch Kantonsbehörden vollzogen wird.

Die Kantone, das wissen wir alle, stossen heute beim Vollzug im Asylwesen mit ihren finanziellen und personellen Ressourcen ganz klar an ihre Grenzen. Das gilt nicht nur für kleine Kantone wie z. B. Schaffhausen; auch sein grosser Nachbar, der Kanton Zürich, hat die gleichen Probleme. Bekanntlich haben die Kantone, das wissen Sie, dieses Jahr sogar 30 Prozent mehr Asylgesuche zu bewältigen als noch im Vorjahr. Grösste Schwierigkeiten ergeben sich insbesondere bei der Klärung der Identität von Asylsuchenden und bei der Beschaffung der für die Aus- und Rückschaffung erforderlichen Papiere. Für die Kantone ist es sehr schwierig, Kontakte mit den Herkunftsländern bzw. den Vertretungen ausländischer Staaten in der Schweiz herzustellen. Dem Bund, er ist schliesslich Partner dieser Länder, fällt das leichter. Auch ist ja gemäss unserer Bundesverfassung der Bund für die Aussenbeziehungen zuständig und nicht die Kantone. Hinzu kommt, dass es dem Bund bzw. einem eidgenössischen Departement eher möglich ist, bei Fragen und Problemen aus dem Bereich des Ausländerrechts und der Ausländerpolitik das für die Aussenpolitik zuständige Departement mit einzubeziehen, als einer kantonalen Behörde. Ein verstärkter Einbezug des EDA bei der Durchsetzung der Ausländerpolitik bzw. des Ausländerrechts ist dringlich und geboten, weil aufgrund der bisherigen Erfahrung bei den Kantonen der Eindruck besteht, dass sich dieses bei seinen ausserpolitischen Aktivitäten kaum um die beim Vollzug des Ausländer-

rechts mit anderen Staaten bestehenden Probleme kümmert. Die Mittel der Kantone zur Beschaffung von Reisepapieren bei den ausländischen Vertretungen sind sehr beschränkt. Insbesondere liegt es ausserhalb der kantonalen Möglichkeiten, gewisse Staaten durch die Anwendung aussenpolitischen Drucks zu einer besseren Kooperation zu bringen. Die in der Revision des Anag vorgesehene Regelung, wonach der Bund Einzelfälle selber behandelt – das finden Sie in Artikel 22a –, wird kaum etwas daran ändern, dass die 26 Kantone im Vollzug meist als Einzelkämpfer in Beziehung mit dem Ausland und den internationalen Organisationen treten müssen.

Gleiche Probleme wie die Kantone haben auch die Städte, z. B. wenn Asylsuchende in der Drogenszene aufgegriffen werden, der Polizei bei der Inhaftnahme aber vielfach ihre Reisepapiere vorenthalten und sich nicht wahrheitsgetreu zu ihrer Person bzw. Staatsangehörigkeit äussern. Mit diesem Verhalten verunmöglichen sie den Behörden, die Wegweisung zu vollziehen.

Gemäss den Angaben des Schweizerischen Städteverbandes an den Bundesrat fallen dabei vor allem Personen aus arabischen und afrikanischen Ländern ins Gewicht. Neuerdings gäben sich vermehrt auch albanische Staatsangehörige, die im Drogenhandel tätig sind, als Bürger der Bundesrepublik Jugoslawien aus. Könnte dann endlich die Ausschaffungshaft angeordnet werden, müsste aufgrund sehr aufwendiger und nicht immer erfolgreicher Abklärungen noch die Herkunft dieser Ausländer festgestellt werden.

Die Städte empfinden es als Widerspruch zu den üblichen staatspolitischen Gepflogenheiten, wenn einzelne Kantone mit Staaten verhandeln müssen. Dieser falsch verstandene Föderalismus werde denn auch von einzelnen Staaten bewusst ausgenützt. Deshalb verlangt auch der Schweizerische Städteverband vom Bundesrat dringend die erforderlichen Massnahmen, d. h., dass das Gesetz so angepasst wird, dass die Abklärung der Identität und die Beschaffung der Papiere in die Zuständigkeit des Bundes übergehen, und zwar im Sinne einer Zentralstelle. Das heisst, die Verpflichtung des Bundes muss klarer und umfassender geregelt werden, als das in der Vorlage vorgesehen ist.

Ich beantrage Ihnen deshalb, Artikel 43 neu zu fassen, um damit diese schwierige, aufwendige und – ich würde sagen – oft frustrierende Arbeit der Kantone bei der Abklärung der Identität von Ausländern primär dem Bund zu übertragen und die Kantone zu entlasten. Ich bin überzeugt, dass bei diesem Systemwechsel von den Kantonen zum Bund die Sache schneller und speditiver abläuft und auch Kosten eingespart werden können.

Ich bitte Sie daher: Stimmen Sie meinem Antrag zu Artikel 43 zu, und nehmen Sie damit diesen Wechsel vom Kanton zum Bund vor!

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Wir haben in der Kommission ziemlich eingehend über die Kantons- und Bundeskompetenzen beim Vollzug der Wegweisung diskutiert. Heute ist ja die Regelung im Anag und im Asylgesetz so, dass grundsätzlich die Kantone zuständig sind; Herr Seiler hat ja den gleichen Antrag nochmals fürs Anag gestellt; man könnte sich deshalb fragen, ob der Vollzug an beiden Orten geregelt werden muss. Aber dazu wird sich dann Herr Bundespräsident Koller äussern.

In der Kommission waren wir der Ansicht, dass die Kompetenz nicht verschoben werden soll, und zwar aus folgender Überlegung: Es bestehen zurzeit in der Tat zweierlei Koordinationsprobleme, und zwar einerseits zwischen dem Bund und einzelnen Kantonen, andererseits aber auch zwischen den einzelnen Kantonen.

Wir haben uns darüber informieren lassen, dass Herr Bundespräsident Koller diese Probleme gründlich angeht; er hat dafür eigens eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Aus diesen Gründen möchten wir nicht auf Vorrat die Kompetenz zum Bund verschieben. Ich möchte Herrn Bundespräsident Koller bitten, dass er seinerseits seine Gründe und seine allfällige Unterstützung oder Ablehnung des Antrages genau begründet.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Herr Seiler hat in seinem Votum drei Problemkreise aufgeworfen:

Der erste Problemkreis ist allgemeiner Natur: das Postulat, dass wir in der Asylpolitik und vor allem in der Rückführungs politik von seiten des Bundesrates generell eine einheitliche Gesamtpolitik betreiben sollen. Dieses Postulat, Herr Seiler, kann ich voll unterschreiben. Ich kann Ihnen auch sagen, dass wir auf diesem Gebiet in der letzten Zeit beträchtliche Fortschritte gemacht haben.

Das Rückführungsabkommen mit Jugoslawien ist z. B. ab 1. September 1997 in Kraft und hilft jetzt hoffentlich, diesen schwierigsten Problemkreis zu lösen, den wir im ganzen Asyl- und Rückführungsbereich hatten. Wir konnten seit zwei Jahren keine Rückführungen nach der heutigen Bundesrepublik Jugoslawien mehr realisieren. Dieses Rückführungsabkommen, das uns als zweitem europäischen Land nach – ich hätte fast gesagt: nach der Grossmacht – Deutschland gelang, war nur möglich, weil wirklich alle Departemente am gleichen Strick gezogen haben, also sowohl das EVED wie das EDA und mein Departement.

Jugoslawien hat verstanden, dass dieses Rückführungsabkommen wirklich die Vorbedingung dafür war, dass überhaupt wieder ein normaler Wirtschaftsverkehr und -austausch mit uns möglich wurde. Das müssen wir vor allem bei Ländern, die sich völkerrechtswidrig verhalten und ihre Leute nicht zurücknehmen, zweifellos ganz generell durchziehen. Künftig habe ich aber dafür die nötige Unterstützung auch im Bundesrat.

Der zweite Problemkreis betrifft eine verstärkte Unterstützung des EDA und vor allem natürlich der Botschaften bei Rückschaffungen. Auch hier sind wir auf dem guten Weg. Das EDA hat Herrn Botschafter Ziswiler bestellt. Er befasst sich mit dieser Aufgabe. Er zitiert auch immer wieder Botschafter, wenn es bei der Papierbeschaffung oder bei Rückschaffungen, wie nach Gambia, zu Unfällen kommt. Also auch hier sind wir auf dem richtigen Weg.

Der dritte Problemkreis, den Sie ansprechen, betrifft die Kompetenzverteilung Bund/Kantone bei den Rückschaffungen. Da ist es ganz klar so, dass für die Wegweisungen und für die Rückschaffungen die Kantone zuständig sind. Ich glaube, das muss auch so bleiben, weil diese Leute ja den Kantonen zugeteilt sind. Die Kantone haben auch die nötigen Polizeikräfte. An den nicht freiwilligen Rückführungen, die unbedingt nötig sind, die wir beim Bund gar nicht hätten, muss auch festgehalten werden. Dagegen gebe ich zu, dass die Frage der Kooperation in jenen Bereichen, die Sie jetzt hier nennen, also vor allem bei der Papierbeschaffung, tatsächlich überprüft werden muss.

An der letzten Sitzung der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vor einigen Wochen in Zug war dieses Problem das Haupttraktandum. Wir sind damals übereingekommen, sofort eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die uns bis Ende März Verbesserungsvorschläge unterbreiten muss.

Der Bund – wir haben das eingesehen – muss sich in diesem Bereich noch mehr engagieren. Wir haben zwar eine eigene Sektion «Vollzugsunterstützung» geschaffen; wir schlagen Ihnen im Rahmen dieser Gesetzesrevision auch vor, dass diese Vollzugsunterstützung künftig nicht nur im Asylbereich gelten soll, sondern generell im Ausländerbereich. Damit wollen wir diese Vollzugsunterstützung also auch bei Gastarbeitern oder illegal eingereisten Ausländern, die nicht Asylgesuchsteller sind, gewähren. Deshalb die entsprechende Neuerung bei Artikel 22a Anag. Wenn Sie dem zustimmen würden, wäre es systematisch ohnehin nötig, den Artikel ins Anag hinüberzunehmen.

Herr Seiler, ich möchte Sie bitten, den Antrag angesichts dieser Arbeitsgruppe – ich bin wirklich überzeugt, dass wir mit den Kantonen gute Lösungen finden werden – zurückzuziehen, denn so, wie er jetzt lautet, schliesst er über das Ziel hinaus. Beispielsweise ist die Beschaffung von Reisepapieren sehr oft unproblematisch, und es ist nicht einzusehen, warum das über den Bund laufen soll, wenn der Vollzug der Wegweisung sowieso durch die Kantone erfolgt.

Bei heiklen Fällen muss der Bund immer mehr Unterstützung leisten. Beim Rückübernahmeabkommen mit der Bundesre-



publik Jugoslawien beispielsweise läuft in diesem Bereich jetzt schon alles über uns; auch bei Sri Lanka läuft das über uns. In heiklen Situationen haben wir das bereits übernommen. Es würde zu weit führen, wenn das in allen unproblematischen Fällen – wenn z. B. der Kanton Zürich beim Konsulat in Zürich die Papiere ohne jegliche Probleme bekäme – jedesmal über Bern gehen müsste.

Aus diesen Gründen wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie diesen Antrag angesichts dieser Vorkehrungen, die wir eingeleitet haben, zurückziehen könnten. Sonst müsste ich ihn bekämpfen, weil er teilweise eben über das Ziel hinausschiesst.

**Uhlmann Hans (V, TG):** Wir haben von Herrn Bundespräsident Koller bereits gehört, dass das Rückübernahmeabkommen mit Jugoslawien positiv ist – ich habe das dankend zur Kenntnis genommen –, und auch, dass der Bund, das EDA mit seinen Botschaftern, die Papierbeschaffung immer mehr unterstützt. Aber gerade diese beiden Tatbestände sprechen doch dafür, dass hier der Bund aktiver sein muss. Wenn auch der Antrag Seiler Bernhard vielleicht nicht in allen Punkten ausgereift ist, möchte ich doch, dass man mit der Zustimmung zu demselben eine Differenz zum Nationalrat schafft. Wir haben dann genügend Zeit und vielleicht auch bereits die Unterlagen der Arbeitsgruppe, die Sie in Aussicht gestellt haben.

Wenn wir jetzt aber einfach dem Antrag der Kommission zustimmen, stehen genau diese Punkte nicht mehr zur Diskussion; darum bitte ich Sie, dem Antrag Seiler Bernhard zuzustimmen. Meinem Kollegen Seiler möchte ich daher empfehlen, seinen Antrag nicht zurückzuziehen.

**Seiler Bernhard (V, SH):** Ich habe meinen Beschluss schon vorher gefasst: Ich ziehe meinen Antrag nicht zurück.

Ich danke Ihnen, Herr Bundespräsident, dass Sie einmal mehr erläutert haben, dass Verbesserungen gemacht worden sind, auch zwischen Departementen. Man wusste, dass dort nicht immer alles bestens funktionierte. Aber ich weiss aus Gesprächen mit Kantonsvertretern, wie schwer es die Kantone haben. Ich habe Zürich erwähnt. In Zürich sind Konsulate relativ nahe. Da ist Schaffhausen schon viel weiter weg. Es wird, als kleiner Kanton, von ausländischen Konsulaten oder Ländervertretungen nicht ernst genommen. Für Zürich und Bern ist das anders.

Ich habe Ihre Erläuterungen dazu gehört, was allenfalls noch gemacht wird, z. B. Gespräche mit den Kantonen. Trotzdem kann ich mir sehr gut vorstellen, dass die Kantone finden, die Abklärungen der Identität und die Beschaffung der Papiere sollten Sache einer Zentralstelle beim Bund sein.

In meinem Antrag steht auch klar, wie im bundesrätlichen Antrag: «Im übrigen obliegt der Vollzug der Wegweisung den Kantonen.» Daran ändert nichts. Es geht nur um die Beschaffung der Papiere und um die Abklärung der Identität, wobei kleinere Kantone eben mehr Schwierigkeiten haben als grössere. Ich glaube, man spart etwas ein, wenn das künftig Sache einer zentralen Stelle und nicht mehr der Kantone ist.

Ich halte meinen Antrag aufrecht, auch wenn er allenfalls unterliegen sollte.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Nun muss ich halt auch etwas kategorischer werden!

Die Litera b schießt eindeutig übers Ziel hinaus und ist kontraproduktiv. Wenn wir künftig für alle Asylbewerber, die ausgeschrieben werden, Papiere beschaffen müssen, auch in unproblematischen Fällen, geht das länger als heute, und das wollen wir doch nicht. Wenn Kantone wie Basel-Stadt, Zürich und andere, die in vielen Fällen die Papiere ohne Probleme vom Konsulat erhalten, ihre Gesuche zunächst nach Bern schicken, dann in Bern versprechen müssen und das nachher wieder an die Kantone zurückgeht, dann schießt dieser Antrag eindeutig übers Ziel hinaus.

Deshalb möchte ich Sie bitten, diesen Antrag abzulehnen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission  
Für den Antrag Seiler Bernhard

19 Stimmen  
7 Stimmen

#### Art. 44–49

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

#### Art. 50

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

##### Antrag Schiesser

##### Abs. 2 (neu)

Als verwerfliche Handlungen gelten insbesondere:

- Straftaten, die eine Verurteilung zu einer Gefängnisstrafe von mindestens einem Jahr zur Folge haben;
- Straftaten, die zu einer wiederholten Verurteilung wegen Begehung eines Vergehens oder Verbrechens führen.

#### Art. 50

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

##### Proposition-Schiesser

##### Al. 2 (nouveau)

Des actes répréhensibles sont notamment:

- des actes délictueux qui ont pour conséquence une peine de prison d'au moins une année;
- des actes délictueux qui ont mené à une condamnation pour récidive à cause d'un délit ou un crime.

**Schiesser Fritz (R, GL):** Ich habe Ihnen hier einen Antrag mit einem neuen Absatz 2 vorgelegt. In diesem neuen Absatz 2 soll insbesondere beispielhaft dargelegt werden, was man unter einer «verwerflichen Handlung» im Sinne von Artikel 50 versteht, einer verwerflichen Handlung also, die zu Asylunwürdigkeit führt.

Die Bestimmung, so wie sie vom Bundesrat und unverändert von der Kommission übernommen wird, ist – jedenfalls für Aussenstehende – nicht ohne weiteres verständlich. Es ist insbesondere für denjenigen, der mit der Materie nicht vertraut ist, nicht ohne weiteres ersichtlich, was unter einer verwerflichen Handlung, die zu einer Asylunwürdigkeit führt, zu verstehen ist.

Ich bin deshalb der Auffassung, dass in einem Absatz 2 gewisse Konkretisierungen vorgenommen werden sollten, wobei ich durchaus zugestehen mag, dass die hier gesetzten Massstäbe eventuell zu hoch oder zu tief angesetzt sind. Aber es wäre, falls dem so ist, wichtig, dass hier eine Differenz geschaffen würde, damit sich der Nationalrat im Differenzbereinungsverfahren noch einmal mit dieser Frage auseinandersetzen könnte. Wenn keine Differenz geschaffen würde, wäre diese Frage vom Tisch.

Meines Erachtens besteht in breiten Kreisen der Bevölkerung ein Bedürfnis zu wissen, was eine verwerfliche Handlung ist, wie dieser Begriff in der Praxis gehandhabt wird, welches die Massstäbe sind, die hier gelten müssen.

Ich möchte nur noch eine Bemerkung anbringen: Meines Erachtens ist es ausserordentlich wichtig, dass wir jenen Bereich des Asyls, für den wir alle einstehen, dadurch schützen, dass wir Missbräuchen im Asylwesen klare Grenzen setzen und diese klaren Grenzen auch gegenüber der Bevölkerung kommunizieren; denn nur dann werden wir auf die Dauer in breiten Kreisen der Bevölkerung das notwendige Verständnis für das Asylwesen erhalten.

Das ist der tiefere Hintergrund dieses Antrages und auch des Antrages zu Artikel 60; insofern laufen diese beiden Anträge parallel.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Herr Schiesser möchte im Gesetz eine beispielhafte Umschreibung des Begriffes «verwerfliche Handlungen». Die Absicht ist lauter, das Be-

gehen ist legitim, aber ich meine, eine solche Legaldefinition sei – ich hoffe, das mit meinen Erläuterungen erklären zu können – nicht nötig.

Artikel 50 ist heute geltendes Recht. Er regelt, wann und unter welchen Voraussetzungen eine asylsuchende Person kein Asyl bekommt.

Ich weise auch auf Artikel 60 betreffend den Widerruf des Asyls hin. Die Asylunwürdigkeit – keine Gewährung des Asyls – knüpft an verwerfliche Handlungen an, während der Widerruf an besonders verwerfliche Handlungen anknüpft. Der Widerruf des Asyls soll schwerer sein als die Nichtgewährung.

Nun gibt es zu Artikel 50, der bereits heute geltendes Recht beinhaltet, eine gefestigte und klare Praxis, zumindest der Asylrekurskommission. Diese besagt – ungefähr folgendermassen zusammengefasst –, dass eine Handlung dann verwerflich ist, wenn sie eine Straftat betrifft, die mit mindestens einem Jahr Gefängnis bedroht ist. Wenn eine solche Tat verübt wird und es sich nicht um einen Bagatelldelikt handelt, wird die Handlung als verwerflich bezeichnet. Im Falle des Diebstahls also, der mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren bedroht ist, wird z. B. ein Ladendiebstahl nicht zu den verwerflichen Handlungen gezählt, wenn er einmalig und klein ist; ein grosser Diebstahl aber gilt als verwerflich. Die Praxis ist relativ klar. Auch eine Reihe wiederholter kleinerer strafbarer Handlungen kann den Tatbestand der Verwerflichkeit erfüllen. Weiter können nach heutiger Praxis auch Straftaten, die im Ausland verübt werden, mitberücksichtigt werden.

Insofern gibt der Antrag Schiesser wohl einige Beispiele, aber er nennt andere Beispiele wieder nicht und schliesst sie eher aus. Es scheint, er engt sogar die heutige Praxis etwas ein.

Ich glaube, es ist richtiger, wenn wir nun nach Kenntnisnahme der Praxis, welche konstant ist und von mir umrissen wurde, auf die nähere Umschreibung im Gesetz verzichten. Andererseits sollten wir aber die Meinung der Kommission klar bekanntgeben. Sie geht dahin, dass an der heutigen gefestigten Praxis nicht gerüttelt werden soll. Die Hürden sind also relativ tief. Bagatelldelikte aber und blosser Übertretungen sind in der Regel ausgeschlossen.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** In Ergänzung zu dem, was Ihr Kommissionspräsident zutreffend ausgeführt hat, muss ich ehrlich sagen, Herr Schiesser: Mich stört vor allem, dass Sie in Absatz 2 Litera a auf eine Verurteilung abstellen würden. Wir müssen nicht in allen Fällen eine Verurteilung abwarten.

Das wäre natürlich eine Einschränkung unserer Handlungsfreiheit. Wenn jemand asylunwürdig ist, kann es durchaus sein, dass wir ihn wegweisen können, bevor ein Strafverfahren durchgeführt ist. Nach Ihrer Formulierung wäre aber die Voraussetzung eine strafrechtliche Verurteilung. Das würde unsere Handlungsfreiheit einschränken. Deswegen hätte ich grösste Bedenken. Im übrigen verweise ich auf die Praxis, wie sie von Ihrem Kommissionspräsidenten dargestellt worden ist.

**Schiesser Fritz (R, GL):** Die Ausführungen des Kommissionspräsidenten sind für mich von besonderer Bedeutung, und zwar deshalb, weil damit die heutige Praxis in den Materialien festgehalten wird.

Auch wenn ich mit dem Kommissionspräsidenten nicht einig gehe, dass diese beispielhafte Aufzählung, wie ich sie vorgeschlagen habe, andere Tatbestände ausschliessen würde, gehe ich davon aus, dass die Praxis so weitergeführt wird und dass ich demzufolge meinen Antrag zurückziehen kann.

Ich möchte nicht, dass dieser Antrag – wie das von Herrn Bundespräsident Koller dargelegt worden ist – gegenüber der heutigen Praxis sogar noch einschränkend wirkt. Aber es scheint mir wichtig zu sein, dass nach aussen kommuniziert wird, dass eine relativ restriktive Praxis geübt und diese nicht gelockert wird.

Ich ziehe den Antrag zurück, und damit wird auch mein Antrag bei Artikel 60 hinfällig.

**Präsident:** Herr Schiesser hat seinen Antrag zurückgezogen.

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

#### Art. 51–59

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 60

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*

Das Bundesamt widerruft das Asyl, wenn Flüchtlinge die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz verletzt haben, gefährden oder besonders verwerfliche Handlungen begangen haben.

*Abs. 3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Schiesser*

*Abs. 2bis (neu)*

Als besonders verwerfliche Handlung gilt insbesondere die Erfüllung eines Straftatbestandes, der eine Verurteilung zu einer mindestens einjährigen, unbedingten Gefängnisstrafe zur Folge hat.

#### Art. 60

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2*

L'office fédéral révoque l'asile si le réfugié a porté atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, s'il les compromet ou s'il a commis des actes particulièrement répréhensibles.

*Al. 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Schiesser*

*Al. 2bis (nouveau)*

Est considéré comme acte particulièrement répréhensible un acte délictueux qui entraîne une condamnation à une peine minimale d'une année de prison ferme.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Ich kann nahtlos an die Beratung zu Artikel 50 anknüpfen. Ein Widerruf des Asyls soll stattfinden, wenn eine besonders verwerfliche Handlung begangen wurde.

Nun haben wir die Formulierung gemäss Beschluss des Nationalrates geändert, und zwar in zweierlei Hinsicht. Der Bundesrat hat eine Vorschrift zwingender Art, der Nationalrat eine Kann-Vorschrift gewählt. Wir haben uns für die zwingende Vorschrift «Das Bundesamt widerruft das Asyl» entschieden.

Was wir aber vom Nationalrat übernommen und gegenüber dem Entwurf des Bundesrates geändert haben, ist der Begriff der «besonders verwerflichen Handlungen». Wir wollen damit sagen, dass neben der Verletzung der inneren und äusseren Sicherheit nur eine Intensität von verwerflichen Handlungen zum Asylwideruf führen kann. Was sind «besonders verwerfliche Handlungen»? Der Begriff ist neu. Er ist bisher im Gesetz nicht definiert und durch keine Praxis abgestützt: Er steht qualitativ eine Stufe über den einfachen verwerflichen Handlungen.

Was kann das sein? Einmal eine Straftat, die mit erheblicher Strafandrohung bedroht ist; das sind Verbrechen und Vergehen, die mit einer Strafandrohung von weit über einem Jahr bedroht sind. Das ist eine erste Voraussetzung. Zum zweiten muss die Straftat eine gewisse Intensität haben. Einzelne Bagatelldelikte genügen nie. Gleichzeitig ist klar anzuführen, dass nach Auffassung der Kommission – ich hoffe, dass werde auch Ihre Überzeugung – eine Reihe kleinerer Straftaten in der Gesamtheit, kumulativ, ebenfalls eine besonders verwerfliche Handlung darstellen können.

Ich bitte Sie, unserer Fassung zuzustimmen.

In Absatz 4 wiederum haben wir uns auf den Entwurf des Bundesrates zurückbesonnen.

*Abs. 1–4 – Al. 1–4*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2bis – Al. 2bis*

**Präsident:** Der Antrag Schiesser zu Absatz 2bis ist zurückgezogen worden.

**Art. 61, 62**

*Antrag der Kommission*

*Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

*Proposition de la commission*

*Adhérer à la décision du Conseil national*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 63**

*Antrag der Kommission*

*Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

*Proposition de la commission*

*Adhérer à la décision du Conseil national*

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Ich möchte zu Beginn des 4. Kapitels betreffend die «Gewährung vorübergehenden Schutzes und Rechtsstellung der Schutzbedürftigen» einige einleitende Erläuterungen machen.

Die ganze rechtliche Regelung der Schutzbedürftigen ist neu. Sie geht zurück auf die Motion unserer Staatspolitischen Kommission, die beide Räte in den Jahren 1992 und 1993 gutgeheissen haben.

Im Rahmen des Asylrechts ist die Schweiz in internationale Verpflichtungen, namentlich die Flüchtlingskonvention, eingebunden. Für Gewaltflüchtlinge, sogenannte Schutzbedürftige, besteht keine rechtliche Verpflichtung. Es ist originäres und autonomes Recht der Schweiz.

Die Flüchtlingskonvention schafft nur zwei Grenzen: Sie setzt erstens das Rückschubverbot, und sie verlangt zweitens die Gewährung von minimalem rechtllichem Schutz für Personen, die unter diesen Status fallen können. Im übrigen ist die Schweiz frei, ob sie überhaupt und wie sie die Frage der Schutzbedürftigen regeln will.

Die Gestaltung, wie sie die Schweiz hier neu vornimmt, entspricht einem Standard, der ungefähr im oberen Rahmen jener europäischen Staaten liegt, welche die Frage der Schutzbedürftigen bereits geregelt haben; aber erst einige wenige Staaten haben dies getan.

Nun haben wir gegenüber dem Konzept des Bundesrates und des Nationalrates eine Änderung vorgenommen, die in den Artikeln 66 und 66a zu beraten ist. Bisher war vorgesehen, dass die Gewaltflüchtlinge erst am Ende ihres Status ein Asylgesuch stellen können. Wir wollen, dass dieses Gesuch bereits nach fünf Jahren gestellt werden kann. Wir stützen uns auf die Empfehlung und die Ausführungen von Herrn Professor Kälin zum einen und beachten zum anderen auch, dass die EU für ihre Mitgliedstaaten eine Empfehlung erlassen hat, die ebenfalls von der Grössenordnung von fünf Jahren spricht. Im übrigen stimmen wir in allen wesentlichen Punkten dem Konzept des Bundesrates zu.

**Rhinow René (R, BL):** Gestatten Sie mir eine kurze Bemerkung zu Artikel 63 Absatz 1, vor allem auch zuhanden der

Materialien und der künftigen Praxis des Bundesrates. In diesem Artikel wird dem Bundesrat eine grosse Ermessensfreiheit eingeräumt: Er bestimmt abschliessend die Kriterien, nach welchen gewissen Gruppen von Schutzbedürftigen vorübergehend Schutz gewährt wird. Diese grosse Gestaltungsfreiheit ist unter dem Aspekt des Legalitätsprinzips nicht unbedenklich, rechtfertigt sich aber im Ergebnis angesichts der breiten Varietät der oft fehlenden Voraussehbarkeit möglicher Anwendungsfälle sowie der zielgerichteten Umschreibung der wirklich Schutzbedürftigen.

Der Bundesrat stellt in der Botschaft eine Reihe von möglichen Kategorien auf, die für ihn begleitend sein werden, doch fehlt ein zentraler Gesichtspunkt, nämlich die Rücksichtnahme auf die mutmassliche Flüchtlingseigenschaft der betreffenden Personen.

Das Gesetz beruht auf dem an sich überzeugenden Konzept, dass einerseits die Stellung der Schutzbedürftigen in Bereichen wie Arbeit und Fürsorge schrittweise verbessert, derjenigen der anerkannten Flüchtlinge angenähert und schliesslich gleichgestellt wird und dass andererseits am Ende des Aufenthaltes ein vereinfachtes Asylverfahren durchgeführt werden kann.

Doch dieses Konzept ist mit der Flüchtlingskonvention jedenfalls nur dann vereinbar, wenn gewährleistet werden kann, dass die Zahl der Flüchtlinge im Sinne der Konvention unter den aufgenommenen Schutzsuchenden relativ gering ist. Deshalb hat der Bundesrat vor seinem Entscheid nach Artikel 62 Absatz 1 sehr sorgfältig zu prüfen, ob und wie Flüchtlinge nach Artikel 3 dieses Gesetzes von der Gruppe der Schutzbedürftigen auszunehmen sind. Dies gilt ganz besonders auch deshalb, weil bei der konkreten Zuweisung zur Gruppe Schutzbedürftiger in der Empfangsstelle das Asylverfahren nur in Fällen einer offensichtlichen Verfolgung vorbehalten wird.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Es ist tatsächlich so, dass Sie mit diesem besonderen Verfahren für Schutzbedürftige eine weitgehende Delegation an den Bundesrat vornehmen. Auf der anderen Seite haben wir gerade in den letzten Jahren einige Erfahrungen mit diesem Institut gemacht, wenn es auch noch nicht das gleiche Institut war. Aber mit Gruppenaufnahmen, vor allem während dem jugoslawischen Bürgerkrieg, haben wir ja ein ähnliches Instrument – allerdings rechtlich nicht gleich ausgestaltet – schon angewendet.

In diesem Zusammenhang darf ich mir vielleicht noch eine Bemerkung zuhanden der Materialien erlauben: In Artikel 63 haben wir auch – als Korrektiv gegenüber dieser sehr weitgehenden Delegation – eine umfassende Konsultationspflicht vorgesehen. Wir gedenken diese selbstverständlich auch einzuhalten. Aber ich erinnere mich natürlich sehr gut: Im Rahmen des Bürgerkrieges in Jugoslawien – ich glaube im Juli, ich war in der ersten Woche in den Ferien in Appenzell – musste der Bundesrat innerhalb eines Wochenendes, eigentlich an einem Tag, entscheiden, dass wir einen Teil dieser «Zugsflüchtlinge» – die damals ja bereits in einem Zug Richtung Westen waren, und niemand wusste, wer sie aufnehmen würde – in der Schweiz aufnehmen. Das möchte ich hier einfach angemerkt haben. Wenn wir dagegen genügend Zeit haben, um Grundsatzentscheide zu fällen, werden wir diese Konsultationsvorschriften, die sich in Artikel 63 finden, selbstverständlich vollständig einhalten.

Im übrigen kann ich Herrn Rhinow auch dahingehend beruhigen – ich weiss nicht, ob «beruhigen» das richtige Wort ist, aber ich brauche es –, dass wir natürlich bei der Umschreibung möglichst darauf schauen werden, dass sich unter dieser Gruppe von Schutzbedürftigen, die wir aufnehmen, möglichst wenige Flüchtlinge im Rechtssinne finden. Denn für eigentliche Flüchtlinge im Rechtssinne soll nach wie vor das normale Asylverfahren offenbleiben.

Im übrigen möchte ich doch festhalten, dass es Ihrer Kommission, zusammen mit Experten und mit der Verwaltung, jetzt meines Erachtens wirklich gelungen ist, hier einen konstruktiven Kompromiss zu finden. Denn im Nationalrat war das ja eine sehr, sehr strittige Frage. Die einen wollten die Asylverfahren überhaupt nicht sistieren. Wenn man das nicht

tut, hat das ganze Schutzbedürftigen-Verfahren keinen Sinn. Denn dann würde nach wie vor das zwingend sein, was ich als kafkaesken administrativen Leerlauf bezeichnet habe: dass wir nämlich bei Leuten, von denen wir von vornherein wissen – wie von den Bosniern während des Bürgerkrieges –, dass wir sie nicht zurückführen können, trotzdem in allen Fällen ein individuelles Asylverfahren durchführen müssten. Das kann keinen Sinn machen; das könnten wir dem Volk auch nicht erklären.

Auf der anderen Seite ist es auch klar, dass nach einer gewissen Zeit die individuelle Möglichkeit, ein Asylverfahren zu verlangen, gegeben sein muss. Mit dieser Vorschrift, dass das nach einem zeitlichen Abstand von fünf Jahren der Fall sein muss – das fällt übrigens richtigerweise mit dem Zeitpunkt zusammen, wo diese Leute die Aufenthaltsbewilligung erhalten würden –, hat einer wirklich die freie Wahl: Soll er, wenn wir ihn nicht zurückführen können, sich an die Aufenthaltsbewilligung halten, oder soll er, weil er überzeugt ist, dass er ein Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist, ein individuelles Asylverfahren verlangen, mit der Aussicht, dass er als anerkannter Flüchtling sogar die Niederlassung in unserem Land erhält?

Dieser Kompromiss ist gelungen und ist offensichtlich nach dem Urteil von Experten auch mit der Flüchtlingskonvention vereinbar.

Ich möchte Sie daher bitten, diesem Kompromiss zuzustimmen. Diese Lösung ist eindeutig viel besser als jene, die der Nationalrat getroffen hat.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 64, 65

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 66

##### *Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*

Liegt nicht offensichtlich eine Verfolgung im Sinne von Artikel 3 vor, so bestimmt das Bundesamt im Anschluss .... gewährt wird. Die Gewährung vorübergehenden Schutzes ist nicht anfechtbar.

*Abs. 3*

##### *Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Minderheit*

*(Aeby)*

.... siziert, es sei denn, die betreffende Person verzichtet auf den vorübergehenden Schutz.

##### *Antrag Brunner Christiane*

*Abs. 2*

Liegt nicht offensichtlich eine Verfolgung im Sinne von Artikel 3 vor, so bestimmt das Bundesamt im Anschluss an die Befragung nach Artikel 28, wer einer ....

#### Art. 66

##### *Proposition de la commission*

*Al. 1, 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2*

En l'absence manifeste d'une persécution au sens de l'article 3, l'office fédéral détermine, une fois que .... qui appartient à un groupe de personnes à protéger et qui peut bénéficier de la protection provisoire en Suisse. L'octroi de la protection provisoire ne peut pas être attaqué.

*Al. 3*

##### *Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Minorité*

*(Aeby)*

.... réfugié est suspendue, à moins que l'intéressé ne renonce à la protection provisoire.

##### *Proposition Brunner Christiane*

*Al. 2*

En l'absence manifeste d'une persécution au sens de l'article 3, l'office fédéral détermine, une fois que les personnes ont été interrogées conformément à l'article 28, qui appartient ....

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Gestatten Sie, dass ich die Artikel 66 und 66a zusammen erläutere und dass wir nachher absatzweise über die vorliegenden zusätzlichen Einzelanträge entscheiden. Ich habe erwähnt, dass wir im Verfahrenskonzept grundsätzlich – mit der genannten Ergänzung – dem Bundesrat und dem Nationalrat zustimmen. Es geht in der Zielrichtung um eine Mischung zwischen Verfahrensökonomie und Schutz der Schutzbedürftigen, die gleichzeitig auch Flüchtlinge sind. Aus diesen Gründen soll nicht für jeden Schutzbedürftigen Anrecht auf ein formelles Asylverfahren bestehen, sondern erst nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz. Dann aber besteht gesetzlich Anrecht darauf. Nun, wie ist das Verfahren zu Beginn? In der Annahmestelle wird der Asylbewerber befragt. Das ist nicht die formelle Anhörung mit Hilfswerken, Anwalt usw., sondern eine summarische Befragung. Wenn sich in dieser summarischen Befragung ergibt, dass die Asylgründe offensichtlich erfüllt sind, erhält der Schutzbedürftige direkt Asyl. In allen anderen Fällen, wo nicht offensichtlich Asylgründe vorliegen, wird der vorläufige Schutz gewährt, und dieser Entscheid ist nicht anfechtbar. Nach fünf Jahren aber, sofern die vorläufige Aufnahme so lange gedauert hat, besteht ein Anspruch auf das Asylverfahren. Wenn der Schutzbedürftige dann das Asylverfahren wählt, verliert er den Status des Schutzbedürftigen. Das ist eine eigenständige schweizerische Lösung. Andere Staaten haben unterschiedliche Regelungen, aber die unsere entspricht in etwa der Zielrichtung, wie sie wahrscheinlich auch die EU-Staaten in den nächsten Jahren umsetzen wollen.

Es liegen verschiedene Einzelanträge vor. Ich möchte absatzweise begründen, warum die Kommission diesen nicht zustimmen kann oder die anderen Lösungen gewählt hat, denn sinngemäss haben wir diese Anträge in der Kommission bereits beraten.

*Abs. 1, 4 – Al. 1, 4*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

Brunner Christiane (S, GE): La législation actuelle autorise encore la personne qui bénéficie de l'admission provisoire individuelle ou de groupe à voir l'instruction de son éventuelle requête d'asile se poursuivre jusqu'à la notification d'une décision qui lui accorde ou qui lui refuse la qualité de réfugié. La législation actuelle permet également de déposer une requête d'asile, non seulement antérieurement à l'octroi de l'admission provisoire, mais également postérieurement.

Notre commission a amélioré la disposition de l'article 66 alinéa 2 par rapport au projet du Conseil fédéral, en introduisant notamment la notion d'«absence manifeste d'une persécution au sens de l'article 3». Cela conduit en quelque sorte, si je comprends bien, à renverser le fardeau de la preuve, mais ce n'est pas une garantie contre l'arbitraire.

Ma proposition tend donc à éviter des conséquences liées éventuellement à des conclusions arbitraires de l'Office fédéral des réfugiés, et à garantir des principes juridiques qui doivent prévaloir dans un Etat de droit. Elle vise essentiellement à diminuer les effets négatifs de la suspension de la procédure. En effet, si la procédure d'asile est suspendue, mais

qu'elle l'est sur la base d'une audition sommaire et non pas sur la base d'une audition complète sur les motifs, les indices, les preuves matérielles d'une persécution étatique ou d'une exposition à de sérieux préjudices, seraient sauvegardés si on accepte ma proposition. Il est en effet difficile, après une suspension de la procédure pendant cinq ans, d'amener la preuve, ou de la rendre vraisemblable – par exemple que l'on a été victime de tortures ou de viol – puisque le droit, cinq ans auparavant, de se voir examiner par un médecin, le droit de produire un certificat médical attestant de ses souffrances physiques ou psychiques, n'a pas été octroyé.

L'article 72 alinéa 3 accorde le droit d'être entendu après la levée de l'admission provisoire. Dans les cas de suspension de la procédure, une décision de non-entrée en matière ne peut pas être rendue avant d'avoir entendu le requérant. S'il s'avère que des indices de persécution apparaissent, le requérant a le droit d'être entendu sur les motifs de sa demande d'asile au sens des articles 28 et 29. Et si on ne suit pas ma proposition, concrètement, cela entraînerait la situation suivante: dès la levée de l'admission provisoire pour un groupe de réfugiés par le Conseil fédéral, ou de l'échéance du délai de suspension de la procédure d'asile, l'Office fédéral des réfugiés devrait examiner simultanément des centaines ou des milliers de dossiers pour pouvoir déterminer si oui ou non on se trouve en présence d'indices de persécution.

Avec ma proposition, si on introduit une audition sur les motifs de la requête d'asile dès l'arrivée en Suisse, les éléments permettant aux autorités de statuer en toute connaissance de cause sont déjà contenus dans le dossier. Dès lors, les décisions de non-entrée en matière sur une telle demande ou, au contraire, de continuer la procédure seraient beaucoup plus faciles, elles entraîneraient moins de travail administratif et seraient, par conséquent, aussi mieux motivées.

C'est en ce sens-là que je vous propose d'introduire l'audition au sens de l'article 28 à l'article 66 alinéa 2.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Frau Brunner, ich muss Ihren Antrag im Namen der Kommission vehement bekämpfen. Ich begründe Ihnen das gerne. Für Schutzbedürftige ist folgendes Verfahren vorgesehen: Bei der Einreise wird nach summarischer Befragung eine Triage gemacht. Wer offensichtlich Asylgründe erfüllt, erhält Asyl. Die übrigen erhalten vorläufige Aufnahme als Schutzbedürftige. Die Angehörigen dieser zweiten Gruppe können nach fünf Jahren ein Asylgesuch stellen, wenn sie dies wollen.

Nun wollen Sie mit Ihrem Antrag, dass für diese grosse Zahl von überwiegend als Gruppe Eingereisten je ein individuelles Asylverfahren durchgeführt wird. Die formelle Anhörung nach Artikel 28 ist eben der Kern, praktisch das ganze Asylverfahren. Damit heben Sie das ganze Konzept aus den Angeln. Heute ist es so, dass eben jeder Schutzbedürftige gleichzeitig Anspruch auf ein individuelles Asylverfahren hat. Das heisst, dass für jeden der 13 000 Bosnier, die in einer Gruppe aufgenommen wurden – oder eine gleiche Zahl aus einem anderen Land –, zu Beginn ein individuelles Asylverfahren stattfinden müsste. Damit wird die Kapazität in Frage gestellt, wird das ganze System aus den Angeln gehoben.

Wir haben die Wahl zwischen dem heutigen System, das sich nicht bewährt hat, weil es unzweckmässig ist – das möchte eigentlich Frau Brunner im Kern beibehalten –, oder dem neuen Konzept, wie es im übrigen – so darf ich sagen – auch von Professor Kälin praktisch vorbehaltlos akzeptiert und unterstützt wird.

**Brunner Christiane (S, GE):** J'aimerais juste dire au président de la commission que je ne souhaite pas réintroduire par là toute la procédure, mais seulement permettre une audition qui soit véritablement une audition, notamment pour pouvoir préserver des indices matériels tels qu'un certificat médical. Et il est vrai que quelqu'un qui veut prouver, par un certificat médical, les persécutions qu'il a subies, s'il ne peut pas faire ce certificat à ce moment-là, il ne pourra plus jamais le faire – vous êtes bien d'accord avec moi – cinq ans après! On ne va pas pouvoir, cinq ans après, établir par cer-

tificat médical que cette personne a effectivement subi des persécutions ou des violences, dans le cas des femmes des violences d'ordre sexuel. Ça doit se faire à ce moment-là.

Je suis d'accord avec le concept tel qu'il est proposé par la commission, et je ne souhaite pas réintroduire toute cette procédure-là, mais seulement garantir la possibilité d'établir ces indices matériels au moment où ils existent, et non pas cinq ans après, où évidemment ils n'existent plus.

C'est en ce sens-là que je fais cette proposition à l'article 66 alinéa 2, et non pas, comme vous l'avez compris, pour réintroduire tout l'ancien mécanisme.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Das ganze Anhörungsverfahren, Frau Brunner, ist eben der aufwendigste und umfassendste Teil des Asylverfahrens. Es ist schon nicht ein ganzes Asylverfahren, aber jener Teil, der den Behörden am meisten Aufwand verursacht.

**Plattner Gian-Reto (S, BS):** Wie kann jemand nach dem Modell der Kommission nach fünf Jahren noch beweisen, dass er damals Gründe für ein Asylgesuch gehabt hätte, wie z. B. medizinische Zeugnisse oder ähnliches?

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Der Asylbewerber muss Gründe haben, Herr Plattner, im Moment, wo er Asyl beantragt. Wenn der Asylgrund nach fünf Jahren noch besteht, besteht auch die Möglichkeit, dass er Asyl erhält. Aber wenn der Asylgrund hinfällig ist, braucht er das Asyl nicht mehr; dann war auch die eingehende formelle Anhörung unnötig.

Es kann aber sogar der gegenteilige Fall eintreten, dass nämlich der Asylgrund erst während des Aufenthaltes in der Schweiz entstanden ist, aufgrund einer veränderten Situation im fremden Land. Dann müssten wir wieder ein zweites formelles Verfahren durchführen, was nach unserer Auffassung doch nicht zweckmässig wäre. Wenn der Asylgrund nach fünf Jahren noch besteht, erhält die Person Asyl.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Ich möchte Sie einfach bitten, Artikel 25 und Artikel 28 zu konsultieren.

Wenn Frau Brunner in ihrem Antrag auf Artikel 28 verweist, dann verweist sie wirklich auf die kantonale Anhörung zu den Asylgründen. Die kantonale Behörde hört die Asylsuchenden innerhalb von zwanzig Arbeitstagen nach dem Zuweisungsentscheid zu den Asylgründen an, sie zieht nötigenfalls eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher bei; das sind ganz intensive Anhörungen, die mehrere Stunden dauern oder sich sogar über mehrere Tage erstrecken können. Wenn wir das bei den Schutzbedürftigen vorschreiben würden, könnten wir die erwünschten administrativen Erleichterungen überhaupt nicht realisieren.

Aber ich verweise Sie auch auf Artikel 25. In Artikel 25 ist in bezug auf das Verfahren in der Empfangsstelle, das ja auch für die Schutzbedürftigen gilt, festgehalten: «Die Empfangsstelle erhebt die Personalien der Asylsuchenden. Sie kann die Asylsuchenden summarisch zum Reiseweg und zu den Gründen befragen, warum sie ihr Land verlassen haben.» Bei der Befragung in der Empfangsstelle kann jemand bereits zu Protokoll geben, dass er oder sie das Land aus den und den Asylgründen verlassen habe.

Wenn nach fünf Jahren ein normales Asylverfahren verlangt wird, kann man dieses Protokoll wieder beziehen. Damit ist dem nötigen Rechtsschutz wirklich Genüge getan.

**Brunner Christiane (S, GE):** Si je suis le raisonnement du Conseil fédéral, cela signifie que, dans ce cas, en application de l'article 25, une personne qui a subi des persécutions impliquant des violences physiques et qui invoque ce motif-là peut aussi demander à se faire examiner par un médecin et que cela figurera dans son dossier tel qu'il a été établi selon ledit article.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Aufgrund dieser Triage kommt es dann zu zwei Fallgruppen. Wenn die Befragung in der Empfangsstelle ergibt, dass offensichtlich eine Verfol-

gung im Sinne von Artikel 3 vorliegt, so wird die Person, wie dies Artikel 66 vorsieht, als Flüchtling anerkannt; das wird wahrscheinlich eher bei einer kleineren Anzahl der Fall sein. Bei der grossen Gruppe der Schutzbedürftigen wird aber trotzdem diese Befragung in der Empfangsstelle durchgeführt. Die Befragung wird zu Protokoll genommen, und dieses kann dann beim Verfahren nach Artikel 28, das nach fünf Jahren durchgeführt werden kann, berücksichtigt werden.

**Brunner Christiane (S, GE):** Mit einer ärztlichen Untersuchung, wenn man sie braucht?

**Koller Arnold, Bundespräsident:** In der Empfangsstelle wird natürlich normalerweise noch keine Ärztin beigezogen. Aber z. B. frauenrelevante Fluchtgründe können schon in der Empfangsstelle geltend gemacht werden, und darauf kann nach fünf Jahren wieder Bezug genommen werden.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 25 Stimmen  
Für den Antrag Brunner Christiane 5 Stimmen

#### Abs. 3 – Al. 3

**Aeby Pierre (S, FR), porte-parole de la minorité:** Je peux ici être extrêmement bref. A ce stade de la discussion, tout le monde a compris le mécanisme de la protection provisoire. Il suffit, au moment où le Conseil fédéral a décrété qu'il y a protection provisoire pour les Bosniaques, par exemple, de prouver à la frontière que l'on fait partie de ce groupe. A partir de là, on bénéficie de la protection provisoire. Pendant ce temps, une procédure d'asile éventuellement introduite auparavant est suspendue, et il n'est plus possible d'en introduire une nouvelle avant cinq ans, avec tout de même les défauts qu'on connaît.

La solution que je propose est extrêmement dure, et je doute qu'il y ait des milliers de personnes pour y recourir, mais je considère que l'on n'a pas le droit de priver une personne qui bénéficie de la protection provisoire de la possibilité de dire: «La protection provisoire, je n'en veux pas, j'assume tous les risques. Traitez-moi comme un requérant normal et introduisez une procédure normale d'asile, et ceci dès maintenant, sans attendre les cinq ans. Et je renonce à la protection provisoire.»

A mon avis, ça ne peut concerner qu'un petit nombre de personnes, mais pour ces personnes, les sévices et les persécutions qu'elles ont subis rendent un retour dans leur pays impossible à tout jamais. On doit admettre qu'il y a des atteintes physiques et psychologiques telles que, même si la menace n'existe plus, on n'a humainement ni l'envie ni la force de retourner dans le pays où on a subi ces choses.

Je vous invite donc – et ce d'autant plus que vous avez rejeté maintenant la proposition Brunner Christiane – à soutenir ma proposition de minorité, qui n'est pas du tout la voie de la facilité, mais qui permettra à certaines personnes, à des vrais réfugiés, de faire reconnaître leur statut tout de suite, sans attendre l'expiration des cinq ans.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Herr Aeby möchte nichts anderes, als dass der vorläufig Aufgenommene wählen kann: Will er schon zu Beginn das Asylverfahren, oder will er den Status des Schutzbedürftigen beibehalten? Wenn er das Asylverfahren wählt, dann verliert er automatisch den Status des Schutzbedürftigen. Das ist das System, das die USA und Australien kennen. Aber diese Regelung gehört ins Spielbankengesetz, nicht ins Asylgesetz. Sie ist natürlich eine sehr grosse Gefahr für den Asylsuchenden: Wenn er hofft, er erfülle Asylgründe, und sie verneint werden, muss er die Schweiz verlassen.

Es scheint mir zum Schutze dieser vorläufig Aufgenommenen nicht billig zu sein, dieses «Asylroulette» einzuführen.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Herr Aeby, ihr Minderheitsantrag ist gut gemeint, aber er würde die Schutzbedürftigen vor eine unmögliche Wahl stellen. Stellen Sie sich das einmal

am Beispiel des Bürgerkrieges in Jugoslawien konkret vor: Als jene «Zugsflüchtlinge», die ich erwähnt habe, in Buchs ankamen – ich war dort, als sie ankamen –, hatten sie doch nichts anderes im Sinn, als nie mehr in ihr Heimatland zurückzukehren. Dann wäre die Versuchung doch gross, ihnen zu sagen, wenn sie dieses Ziel erreichen wollten, müssten sie ein Asylverfahren verlangen, damit sie als Flüchtlinge anerkannt würden.

Wir würden diese Leute in dieser Situation, in der sie als Schutzbedürftige ankommen, vor eine unmenschliche Wahl stellen. Sie würden wahrscheinlich in grosser Zahl das Opfer des eigenen Rechtsirrtums, weil sie ein Asylverfahren verlangen würden und keine Chance hätten, tatsächlich als Flüchtlinge im Sinne der Konvention anerkannt zu werden. Darum möchte ich Sie bitten, diesen Antrag abzulehnen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 23 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 3 Stimmen

#### Art. 66a (neu)

##### Antrag der Kommission

##### Titel

Wiederaufnahme des Verfahrens um Anerkennung als Flüchtling

##### Wortlaut

Schutzbedürftige, die ein Gesuch um Anerkennung als Flüchtling gestellt haben, können frühestens fünf Jahre nach dem Sistierungsentscheid nach Artikel 66 Absatz 3 die Wiederaufnahme des Verfahrens um Anerkennung als Flüchtling verlangen. Bei der Wiederaufnahme dieses Verfahrens wird der vorübergehende Schutz aufgehoben.

##### Antrag Brunner Christiane

##### Titel

Wiederaufnahme des Verfahrens um Anerkennung als Flüchtling

##### Wortlaut

.... frühestens drei Jahre nach dem Sistierungsentscheid ....

#### Art. 66a (neu)

##### Proposition de la commission

##### Titre

Réouverture de la procédure en reconnaissance de la qualité de réfugié

##### Texte

Les personnes à protéger qui ont déposé une demande en reconnaissance de la qualité de réfugié ne peuvent demander qu'au bout de cinq ans, au plus tôt, après la décision de suspension selon l'article 66 alinéa 3, la réouverture de leur procédure en reconnaissance de la qualité de réfugié. La reprise de cette procédure entraîne la levée de la protection provisoire.

##### Proposition Brunner Christiane

##### Titre

Réouverture de la procédure en reconnaissance de la qualité de réfugié

##### Texte

.... peuvent demander, dans les trois ans au plus tôt après la décision de suspension ....

**Brunner Christiane (S, GE):** Ma proposition consiste à réduire de cinq ans à trois ans le délai de suspension de la procédure dont nous parlons. Ma proposition ne résulte pas d'une analyse subjective ou unilatérale de ma part, elle reprend la proposition formulée par la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 25 septembre 1997. La commission susmentionnée est d'avis que la protection temporaire vise à définir uniquement des droits minimaux et qu'il convient donc, pour que les requérants puissent faire valoir l'intégralité de leurs droits, de limiter la suspension des procédures d'asile à trois ans au maximum.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Das Konzept der Kommissionsmehrheit besagt, dass man dann, wenn nach fünf Jahren der vorläufige Schutz noch besteht, Anspruch auf ein Asylverfahren hat. Wenn der vorläufige Schutz vorher aufgehoben worden ist, hat man natürlich keinen Anspruch mehr.

Frau Brunner möchte die Frist von fünf auf drei Jahre herabsetzen. Diese Frist ist tatsächlich ein Ermessensentscheid. Ich will nicht verhehlen, dass Professor Kälin uns gegenüber eine Frist genannt hat, die eher in der Höhe derjenigen von Frau Brunner liegt. Unsere Kommission hat sich aber von der Überlegung leiten lassen, dass eine vorläufige Aufnahme in vielen Fällen etwa zwei bis vier Jahre dauern kann und daher die Verfahrensökonomie darunter leiden würde. Zudem ist diese Fünfjahresgrenze eine, die sich auch in Europa langsam durchsetzen wird. Aus diesen Gründen haben wir den fünf Jahren den Vorzug vor einer kürzeren Frist gegeben. Aber es ist ein Ermessensentscheid. Das ist durchaus einzuräumen.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Wir haben die Frist von fünf Jahren auch deshalb gewählt, weil dies auch mit Artikel 70 harmonisiert. Nach Artikel 70 erhalten Schutzbedürftige, die schon fünf Jahre hier sind und deren Schutzbedürftigkeit nicht aufgehoben ist, eine ausländerrechtliche Aufenthaltsbewilligung; ich glaube, das macht durchaus Sinn. Es kann jemand nach fünf Jahren wählen, ob er jetzt diese Aufenthaltsbewilligung will oder das Asylverfahren, das zur Niederlassung führt.

Das sind die Gründe, weshalb ich Ihnen auch empfehlen möchte, bei den fünf Jahren zu bleiben.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	26 Stimmen
Für den Antrag Brunner Christiane	1 Stimme

#### Art. 67–69

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 70

##### Antrag der Kommission

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

Hat der Bundesrat den vorübergehenden Schutz nach fünf Jahren ausnahmsweise noch nicht aufgehoben, erhalten Schutzbedürftige von diesem Kanton eine Aufenthaltsbewilligung, die bis zur Aufhebung ....

#### Art. 70

##### Proposition de la commission

Al. 1, 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

Si, exceptionnellement, après cinq ans, le Conseil fédéral n'a toujours pas levé la protection provisoire, elle obtient de ce canton une autorisation de séjour limitée, valable jusqu'à la levée de la protection provisoire.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Artikel 70 bringt in unserer Fassung lediglich eine sprachliche Klärung in Verbindung mit Artikel 72. In der Regel wird ja der Bundesrat vor Ablauf von fünf Jahren den vorläufigen Schutz aufheben können. Wo das ausnahmsweise nicht der Fall ist, wird eine Aufenthaltsbewilligung zwingend erteilt – nach meinem Verständnis ist es eine Aufenthaltsbewilligung B –, aber es gibt keinen Anspruch auf einen weiteren Aufenthalt. Wenn nach sechs oder sieben Jahren der vorläufige Schutz aufgehoben wird, muss die Ausreise erfolgen, selbst wer die Jahresaufenthaltsbewilligung hat.

**Büttiker Rolf (R, SO):** Für mich ist dieser Artikel 70 ein Schwachpunkt dieser Gesetzesrevision. Er ist vor allem im Bereich der Schutzbedürftigen für mich ein Schwachpunkt, weil er eben mit der Grundstrategie des Bundesrates nicht übereinstimmt, auch gemäss Botschaft. Es ist auch vom Kommissionsreferenten jetzt wieder gesagt worden: Es geht bei den Schutzbedürftigen darum, dass sie nach einer gewissen, begrenzten Zeit, in der sie bei uns weilen, nachher zurückgehen müssen. Es geht um das Wort «vorübergehend». Und wenn sie natürlich bereits nach fünf Jahren eine Aufenthaltsbewilligung erhalten und nach zehn Jahren – dort ist zwar eine Kann-Formulierung drin – eine Niederlassungsbewilligung, stimmt das natürlich mit der Grundstrategie des Bundesrates nicht mehr überein. Das muss man einfach zugestehen. Das ist für mich ein Schwachpunkt; es hat mit dem vorübergehenden Charakter der Schutzgewährung endgültig nichts mehr zu tun, denn wir haben eben einen Anspruch auf Niederlassung und Aufenthalt.

Ich habe keinen Antrag gestellt. Die Kommission hat wenigstens ein bisschen verbessert, wobei das mehr oder weniger Kosmetik ist und über den wahren Sachverhalt hinwegtäuscht. Ich stelle keinen Antrag, aber Artikel 70 ist für mich ein Schwachpunkt.

Es gibt noch einen zweiten Grund: Ich behaupte – dabei bin ich nicht alleine –, dass dieser Artikel 70 auch in bezug auf die Kantonskompetenzen Schwierigkeiten bringt, weil es ja so ist, dass über Niederlassung und Aufenthalt eigentlich die Kantone entscheiden. Mit der Statuierung eines Rechtsanspruches auf eine Aufenthaltsbewilligung wird die dem Kanton eingeräumte Entscheidungsfreiheit substantiell genommen oder mindestens ausgehöhlt.

Ich möchte Herrn Bundespräsident Koller gerne wissen, wie es jetzt im Zusammenhang mit dem Konflikt in Bosnien gewesen wäre. Hier wären jetzt diese fünf Jahre gerade abgelaufen; das wäre also ein Fall, wo das «ausnahmsweise» gar nicht zum Zuge gekommen wäre. Und diese Leute hätten jetzt gemäss Absatz 2 einen Anspruch – und nicht mit einer Kann-Formulierung – auf eine Aufenthaltsbewilligung. Das stimmt natürlich nicht mit der Strategie überein, die jetzt im Zusammenhang mit den Schutzbedürftigen immer erwähnt wurde – das steht auch in der Botschaft –: dass es hier um Rückkehr, um Nachhausekommen gehe und nicht um Integration bei uns.

Ich möchte Ihnen drei Fragen stellen:

1. Wie sehen Sie das bei Artikel 70 in bezug auf die Rückkehr, auf den vorübergehenden Aufenthalt?
2. Wie sehen Sie das bezüglich der Kantonskompetenzen?
3. Wie hätte sich das jetzt auf die Praxis im Fall des Konfliktes in Bosnien ausgewirkt?

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Das Konzept ist klar: Schutzbedürftige erhalten Schutz, solange sie tatsächlich in ihrem Heimatland gefährdet sind; nachher müssen sie zurückkehren. Das machen wir übrigens jetzt mit den Bosniern erfolgreich. Dieses Jahr sind 5200 Bosnier – die Kategorie der Alleinstehenden und Eheleute ohne Kinder – tatsächlich zurückgekehrt. Davon hängt es auch ab, ob dieser Status vom Volk akzeptiert wird. Ich bin deshalb auch froh, dass wir gerade jetzt, im Zeitpunkt dieser Gesetzesberatung, anhand von Bosnien zeigen können, dass wir dieses Konzept durchziehen, natürlich auch gegen zum Teil beträchtlichen öffentlichen Widerstand.

Aber es gibt halt auch die anderen Fälle. Nehmen Sie Sri Lanka: Nachdem dort der Bürgerkrieg ständig anhält, ist es, glaube ich, ein Gebot der Menschlichkeit, dass man den Leuten, wenn man sie nach fünf Jahren nicht zurückführen kann, einen Rechtstitel gibt, hier eine Aufenthaltsbewilligung. Der Gesetzestext hält dabei ja klar fest: Sie erhalten eine Aufenthaltsbewilligung, die bis zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes befristet ist. Wenn sich die Lage in Sri Lanka also ändert und wir nach diesem neuen Gesetz eine Aufenthaltsbewilligung erteilt haben, können wir diese jederzeit durch Verfügung des Bundesrates wieder aufheben. Dann müssen eben auch die Tamilen nach Sri Lanka zurück. Es schränkt uns in unserer Handlungsfreiheit nicht ein. Aber

auf der anderen Seite ist es, glaube ich, ein Gebot der Menschlichkeit, dass die Leute, wenn sie länger als fünf Jahre hier sind, doch einen Rechtstitel für ihren Aufenthalt hier in unserem Lande haben.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 71**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Abs. 1*

... den Schutzbedürftigen eine Erwerbstätigkeit, sofern es Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage erlauben.

*Abs. 2*

*Streichen*

*Abs. 3, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit*

(Reimann, Bütiker, Frick, Sella Bernhard)

*Abs. 1*

Während der ersten sechs Monate .... den Schutzbedürftigen .... (Rest gemäss Mehrheit)

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 71**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Al. 1*

Pendant les trois premiers mois qui suivent son entrée en Suisse, la personne à protéger n'a pas le droit d'exercer d'activité lucrative. Ce délai passé, les autorités cantonales l'autorisent à exercer une activité, pour autant que la conjoncture économique et la situation du marché du travail le permettent.

*Al. 2*

*Biffer*

*Al. 3, 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité*

(Reimann, Bütiker, Frick, Sella Bernhard)

*Al. 1*

Pendant les six premiers mois .... (reste selon la majorité)

*Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3, 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Präsident:** Ist dieser Artikel mindestens teilweise präjudiziert durch unseren Entscheid bei Artikel 40?

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Ich meine nein, und zwar aus folgendem Grund: Der Bundesrat hat hier ebenfalls sechs Monate Arbeitsverbot normiert. Er geht von der Idee aus, dass die Schutzbedürftigen am Anfang weniger gut gestellt sein sollen als anerkannte Flüchtlinge. Der Bundesrat hatte ursprünglich ein generelles Arbeitsverbot während sechs Monaten beantragt, der Nationalrat hat es auf drei Monate verkürzt. Unsere Kommissionsmehrheit sagt: Drei Monate sind in Ordnung, aber mit zwei Änderungen:

1. Es gibt nur eine Arbeitserlaubnis, wenn die Arbeitsmarkt- und die Wirtschaftslage es erlauben.

2. Es soll nicht nur eine unselbständige Erwerbstätigkeit erlaubt sein, sondern auch eine selbständige. Wenn also ein Schutzbedürftiger ein Restaurant eröffnet, soll er das auch als Selbständigerwerbender tun können und nicht nur als Gerant.

Die Kommissionsminderheit will, wie ursprünglich der Bundesrat, sechs Monate, jedoch die gleichen Kautelen wie die Mehrheit. Die Differenz dreht sich also nur darum, ob im Grundsatz die Arbeitssperre für Gewaltflüchtlinge drei Mo-

nate oder sechs Monate betragen soll. Die Mehrheit sagt, drei Monate genügen grundsätzlich; sie nimmt damit in Kauf, dass plötzlich sogar zehntausend Schutzbedürftige bereits nach drei Monaten auf den Arbeitsmarkt drängen können, während die Minderheit diese Frist – wie es der Bundesrat ja selber wollte – auf sechs Monate normieren möchte.

**Reimann Maximilian (V, AG),** Sprecher der Minderheit: Das meiste hat mir der Berichterstatter vorweggenommen. Deshalb kann ich es recht kurz machen.

Ich bestätige, dass dieser Artikel nicht unbedingt deckungsgleich ist mit Artikel 40, für den eine von Kollege Bütiker angeführte Minderheit ebenfalls ein Arbeitsverbot während der ersten sechs Monate vorgeschlagen hat. Jenen Antrag haben Sie aber mit 15 zu 11 Stimmen knapp abgelehnt.

Während es dort um ordentliche Asylbewerber ging, haben wir es hier mit Schutzbedürftigen zu tun. Und ich glaube, hier ist eine Verlängerung der Frist bis zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erst recht angezeigt, und zwar deshalb, weil zwischen Asylbewerbern und Schutzbedürftigen ein wesentlicher Unterschied besteht. Asylbewerber kommen meist einzeln oder höchstens in kleinen Gruppen, beispielsweise im Familienverbund. Es mag noch verständlich sein, dass man Einzelpersonen zwecks besserer Integration bereits nach drei Monaten die Aufnahme einer Arbeit erlaubt.

Anders ist das bei den Schutzbedürftigen. Die kommen normalerweise in grösseren Gruppen, bleiben meist in diesem Verbund und haben in der Regel gar nicht die Absicht, auf lange Zeit in unserem Land zu verbleiben. Sie wollen ja bloss so lange bei uns sein, bis die schwere Gefährdung zu Hause, der Krieg oder der Bürgerkrieg, vorüber ist. Um so eher wäre es also angebracht, diesem Personenkreis den Zugang zur Erwerbstätigkeit im Sinne unseres Minderheitsantrages etwas zu erschweren.

Gerade hier treffen die schon zuvor von Kollege Bütiker vorgebrachten Argumente in besonderer Weise zu. Ich möchte sie nicht wiederholen, sondern lediglich daran erinnern, dass die Konkurrenz auf dem ohnehin stark belasteten Arbeitsmarkt zwischen bereits registrierten ausländischen Arbeitslosen und Schutzbedürftigen besonders gross ist. Wenn deshalb eine Verlängerung der Wartezeit Sinn macht, dann ganz besonders hier.

Das war auch die Meinung des Bundesrates. Ich hoffe, Herr Bundespräsident, sie sei es auch heute noch. Deshalb schliesst sich die Minderheit in Absatz 2 dem Bundesrat an. Danach kann also der Bundesrat, je nach Vorliegen von entsprechenden Gründen, unter diese Frist von sechs Monaten gehen.

**Koller Arnold,** Bundespräsident: Ich bin nicht mehr ganz frei, weil der Nationalrat meines Erachtens einen klaren Fehlscheid getroffen hat: Er ist auf drei Monate heruntergegangen und hat zugleich – und das ist für mich entscheidend – den folgenden Nachsatz gestrichen: «... sofern es Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage erlauben.» Ich habe im Nationalrat ganz klar gesagt, dass ich einen solchen Antrag nie akzeptieren könne, dass ich aber einer Gleichbehandlung mit Asylbewerbern im Sinne eines Kompromisses zustimmen könnte, wenn man diesen wichtigen Nachsatz wieder aufnehmen würde.

Sie wissen, dass sich Arbeits- und Wirtschaftslage verändern können. Es gab auch schon Zeiten, wo wir um ausländische Arbeitskräfte froh waren. Es macht natürlich keinen Sinn – Sie können das dem Volk auch nicht erklären –, dass man, wenn man in der Schweiz Schutzbedürftige hat, immer noch Saisoniers hereinholt. Dann ist es natürlich viel gescheiter, wenn man diese im Land aufgenommenen Schutzbedürftigen zum Arbeitsmarkt zulässt, wenn erstens die Bedingung des Inländervorranges, die immer – und zwar aufgrund der BVO – gilt, erfüllt ist und wenn zweitens die Wirtschafts- und Arbeitsmarktfrage so ist, dass man diese Leute tatsächlich braucht.

Deshalb empfehle ich Ihnen, der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen.



**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit 19 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 7 Stimmen

**Art. 72****Antrag der Kommission****Mehrheit****Abs. 1–3**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 4**

Geben die betroffenen Personen auf das gewährte rechtliche Gehör keine Stellungnahme ab, so verfügt das ....

**Minderheit****(Aeby)****Abs. 1**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 2**

.... das rechtliche Gehör in Form einer persönlichen Anhörung.

**Abs. 3**

Ergeben sich bei der Anhörung Hinweise auf eine Verfolgung, entscheidet das Bundesamt nach den Artikeln 35 bis 38.

**Abs. 4**

Ergeben sich keine Hinweise auf eine Verfolgung, entscheidet das Bundesamt nach Artikel 33.

**Art. 72****Proposition de la commission****Majorité****Al. 1–3**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 4**

Si, le droit d'être entendu ayant été accordé, les personnes concernées ne prennent pas position, l'office fédéral décide alors le renvoi ....

**Minorité****(Aeby)****Al. 1**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 2**

.... le droit d'être entendu sous la forme d'une audition personnelle aux personnes concernées ....

**Al. 3**

Si l'audition fait apparaître des indices de persécution, l'office fédéral tranche conformément aux articles 35 à 38.

**Al. 4**

Si aucun indice de persécution n'apparaît, l'office fédéral tranche conformément à l'article 33.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Bei Artikel 72 haben wir gleichzeitig noch über Artikel 33 zu entscheiden, den wir zurückgestellt haben. Es geht um die Beendigung des vorübergehenden Schutzes.

Nach dem Konzept der Mehrheit und des Bundesrates geht die Sache wie folgt vor sich: Nach Aufhebung des vorläufigen Schutzes wird das rechtliche Gehör gewährt. Es soll in der Regel schriftlich ausgeübt werden. Wenn sich aufgrund der Stellungnahme des Schutzbedürftigen Hinweise ergeben, muss eine formelle Anhörung nach dem Asylverfahren stattfinden; dann können auch nachgeschobene Fluchtgründe geltend gemacht werden, die erst nachträglich während des Aufenthaltes in der Schweiz entstanden sind. Danach wird entschieden, ob Asyl gewährt oder die Rückkehr angeordnet wird. So entschieden wird auch, wenn auf eine Stellungnahme verzichtet wird.

Der Antrag Aeby möchte, dass das rechtliche Gehör in Form einer formellen Anhörung nach dem Asylgesetz stattfindet. Er möchte also, dass das Verfahren in praktisch jedem Fall durchgeführt wird. Diesbezüglich spielen auch ökonomische Gründe hinein. Wenn beispielsweise der Asylgrund in Bosnien offensichtlich dahingefallen ist, ist es nach Auffassung

der Kommissionsmehrheit nicht nötig, mit jeder Person das formelle Anhörungsverfahren durchzuführen. Dort aber, wo die Person solche Gründe geltend macht und sie nicht offensichtlich haltlos sind, soll die formelle Anhörung erfolgen. Echte Flüchtlinge fallen nicht durch die Maschen.

Aufgrund der Verfahrensökonomie sollten Sie der Mehrheit zustimmen.

**Plattner Gian-Reto (S, BS), Sprecher der Minderheit:** Ich glaube, Herr Präsident, ich antworte im Sinne von Herrn Aeby: Sie haben bei Artikel 33 dieselbe Frage eigentlich schon sehr deutlich beantwortet.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Es ist so, wie Herr Frick es dargelegt hat. Wenn Sie dem Minderheitsantrag Aeby folgten, würde das jetzt, wenn wir diese Bestimmung rechtsstaatlich schon eingeführt hätten, bedeuten, dass wir nächstes Jahr – dann wollen und sollen wir 10 000 Leute nach Bosnien zurückführen – alle 10 000 Personen mündlich anhören müssten, obwohl von vornherein feststeht, dass nur eine ganz kleine Anzahl überhaupt als Flüchtlinge anerkannt würden.

Deshalb möchten wir Sie wirklich bitten, dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Das rechtliche Gehör wird gewährt, und es besteht für diese 10 000 Personen die Gelegenheit, dass sie – wenn sie davon überzeugt sind, Flüchtlinge im Sinne des Gesetzes zu sein – das geltend machen können.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit 25 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 3 Stimmen

**Art. 33**

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 73–75****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté****Art. 76****Antrag der Kommission****Abs. 1****Mehrheit**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Minderheit****(Aeby, Forster)**

Die Kantone gewährleisten die Integrationshilfe und die Fürsorge für ....

**Abs. 2****Mehrheit**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Minderheit****(Aeby, Forster)**

.... aufhalten, gewährleistet der Bund die Integrationshilfe und die Fürsorge.

**Abs. 3 (neu)****Mehrheit**

Ablehnung des Antrages der Minderheit

**Minderheit****(Rhinow, Aeby, Forster)**

Der Bund stellt sicher, dass die mit der Fürsorge gemäss Absätzen 1 und 2 beauftragten Stellen fachspezifische Beratung sowie Aus- und Weiterbildung beanspruchen können. Er kann diese Aufgaben ganz oder teilweise Dritten übertra-

gen, namentlich den nach Artikel 29 Absatz 2 zugelassenen Hilfswerken.

**Art. 76***Proposition de la commission***Al. 1****Majorité**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Minorité**

(Aeby, Forster)

Les cantons fournissent l'aide à l'intégration et l'assistance aux personnes ....

**Al. 2****Majorité**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Minorité**

(Aeby, Forster)

.... de réfugiés, l'aide à l'intégration et l'assistance sont fournies par la Confédération.

**Al. 3 (nouveau)****Majorité**

Rejeter la proposition de la minorité

**Minorité**

(Rhinow, Aeby, Forster)

La Confédération assure que les organes chargés de l'assistance selon les alinéas 1er et 2 puissent, sur leur demande, bénéficier de conseils spécifiques, ainsi que d'une formation ou d'un perfectionnement. Elle peut déléguer tout ou partie de ces tâches à des tiers, et notamment aux oeuvres d'entraide autorisées conformément à l'article 29 alinéa 2.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Artikel 76 ist ein Kernstück dieser Totalrevision. Bisher war die Fürsorge für Asylbewerber dreistufig geregelt. Ich bitte Sie, das klar zur Kenntnis zu nehmen.

Von der Gesuchstellung bis zur Gutheissung des Asylgesuchs ist der Kanton zuständig. Von der Gutheissung des Asylgesuchs bis fünf Jahre nach der Einreise ist das Hilfswerk zuständig. Nach diesen fünf Jahren ist wieder der Kanton zuständig. Man kann das – so tun es die Kantone – als Zickzack-Zuständigkeit bezeichnen.

Die Kommissionsmehrheit möchte – zusammen mit dem Bundesrat – diese Fürsorge ganz den Kantonen überlassen. Auch die Minderheit Aeby möchte die Fürsorge ganz den Kantonen überlassen und sie in der zweiten Phase nicht mehr den Hilfswerken übertragen.

Die Begründung ist, dass in der schwierigen Zeit – zu Beginn – auch die Kantone zuständig sind, dass für die Betroffenen in einer zweiten Phase die Ansprechperson wechselt und dass dann in der dritten Phase wieder die ursprüngliche Ansprechperson des Kantons zum Zug kommt. Es gibt keinen zwingenden Grund für diesen Wechsel; es sind rein historisch gewachsene Verhältnisse.

Wir sind überzeugt, dass wir mit der einheitlichen Zuständigkeit auf die Dauer eine zweckmässige Lösung treffen. Die Hilfswerke, die bisher zweifellos gute Arbeit geleistet haben, bleiben in das Verfahren involviert, weil sie bei den Anhörungen immer dabei sind, weil sie für die Rückschaffung vom Bundesamt beigezogen werden und weil die Kantone auch nach der neuen Regelung entscheiden können, ob sie den Hilfswerken – dann allerdings für die ganze Dauer – die Fürsorge übertragen wollen; mindestens vier Kantone – darunter auch meiner – wollen das weiterhin zusammen mit den Hilfswerken lösen.

Ich bitte darum, dass wir absatzweise vorgehen und zuerst über den Antrag der Minderheit Aeby zu den Absätzen 1 und 2 beraten und entscheiden. Ich möchte dann nach der Begründung des Antrages der Minderheit Aeby noch einmal kurz Stellung nehmen. Zum Antrag der Minderheit Rhinow zu Absatz 3 werde ich nach der Begründung durch Herrn Rhinow Stellung nehmen.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*

**Forster Erika (R, SG),** Sprecherin der Minderheit: Nachdem sich Herr Aeby wortlos verzogen hat und ich keine Ahnung habe, ziehe ich den Antrag zurück. (*Heiterkeit*)

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

*Abs. 3 – Al. 3*

**Rhinow René (R, BL),** Sprecher der Minderheit: Wir haben bei Absatz 1 beschlossen, dass die Zuständigkeit für die Betreuung der anerkannten Flüchtlinge geändert und den Kantonen übertragen wird. Dabei können die Kantone Dritte mit der Betreuungsaufgabe beauftragen. Für diese Regelung können vertretbare Gründe ins Feld geführt werden. Unser Kommissionssprecher hat das vorhin getan.

Trotzdem war diese Änderung im Nationalrat stark umstritten. Sie wurde nur mit 99 gegen 73 Stimmen gutgeheissen. Auch unser Bundespräsident hat in der Kommission gesagt, diese Änderung habe ihm bei der Vorbereitung des Geschäftes grosse Mühe bereitet. In der Tat wirft sie auch Fragen und Probleme auf, namentlich was die Integration und Fürsorge in denjenigen Kantonen und vor allem in denjenigen Gemeinden angeht, die nicht über eine entsprechende Erfahrung und Infrastruktur verfügen. Zwar können diese – wie erwähnt – weiterhin Dritte, d. h. vor allem anerkannte Hilfswerke, mit dieser Aufgabe betreiben.

In der Tat sind die Hilfswerke in ihrer langjährigen, qualifizierten Arbeit zu eigentlichen Kompetenzzentren für Integration und Betreuung geworden. Sie verfügen über grosse Erfahrung, haben bedarfsgerechte Angebote entwickelt, die laufend neuen Herausforderungen angepasst wurden und angepasst werden. Sie sind international aktiv, insbesondere auch im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, und kennen oft die Verhältnisse in den Herkunftsländern der Flüchtlinge. Sie besitzen sowohl eine interkulturelle Erfahrung als auch einen beachtlichen Rückhalt in der Bevölkerung – beides Faktoren, die für die Integrationsarbeit und deren Akzeptanz in der Bevölkerung von ausschlaggebender Bedeutung sind.

Mein Minderheitsantrag zielt nun darauf ab, die Vorteile der einheitlichen Fürsorgeverantwortung der Kantone mit den Vorteilen der bisherigen Lösung zu verbinden. Im Neudeutschen würde man heute von einer «Win-Win-Situation» sprechen.

Die Kantone entscheiden nach diesem neuen Konzept frei, ob sie die Hilfswerke weiterhin oder neu beiziehen wollen. Während einige Kantone die Hilfe zweifellos nicht beanspruchen müssen, sind umgekehrt andere darauf angewiesen. Es besteht deshalb ein öffentliches Interesse daran, dass Kompetenz und Erfahrung der Hilfswerke in diesem Bereich erhalten bleiben.

Mein Antrag soll den Bund verpflichten, dafür zu sorgen, dass die Kantone und natürlich auch die Bundesstellen nach Absatz 2 weiterhin und in Zukunft wirkliche, à jour geführte Kompetenzzentren in Anspruch nehmen können und dass das bisher aufgebaute Know-how nicht verlorengeht. Es handelt sich um eine subsidiäre Verpflichtung, die sich für diejenigen Kantone positiv auswirkt, die die Betreuungsarbeit ganz oder teilweise delegieren wollen und die andernfalls sonst nicht damit rechnen können, dass dieses Know-how auf Dauer erhalten bleibt.

Gestatten Sie mir einen letzten Hinweis: In der Kommission wurde geltend gemacht, die herkömmlichen Fürsorgestrukturen in den Kantonen und Gemeinden seien bestens dafür gewappnet, auch diese Aufgabe zu übernehmen. Das ist nun aber nur bedingt richtig.

Die Integration von anerkannten Flüchtlingen in den ersten fünf Jahren stellt oft besondere Anforderungen, die nicht einfach mit der herkömmlichen Fürsorge verglichen werden können. Es handelt sich vielfach um Menschen mit massiven Verständigungsschwierigkeiten, mit kultureller Desorientierung und zunehmend auch mit einem Foltertrauma. Hier

braucht es eine professionelle und spezifisch geschulte Betreuung, die – ich möchte das gerne wiederholen – in einigen Kantonen und grösseren Städten vorhanden ist, aber längst nicht in der ganzen Schweiz.

Ich bitte Sie deshalb, im Sinne der Erfüllung der Ziele, die wir mit diesem Gesetz verfolgen – namentlich des Integrationsziels –, diesem Antrag zuzustimmen.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Herr Rhinow hat die Situation mit «win-win» umschrieben. Ich möchte sie mit «zwing-win» umschreiben.

Der Unterschied zwischen den Anträgen von Mehrheit und Minderheit ist folgender: Nach Auffassung der Mehrheit sollen die Kantone selber entscheiden, ob sie ein Hilfswerk für die Ausbildung beiziehen wollen. Der Bund soll nicht gezwungen sein, eine Ausbildungsinfrastruktur bereitzustellen. Die Minderheit Rhinow möchte aber, dass der Bund sicherstellt, dass eine solche Ausbildungsinfrastruktur vorhanden ist; diese soll namentlich von den Hilfswerken bereitgestellt werden. Die Mehrheit glaubt, dass die Delegation der Fürsorge an die Kantone eine vollständige ist und der Bund nicht mehr Ausbildungsinfrastrukturen bereitstellen soll. Das ist ein Ermessensentscheid. Die Mehrheit ist weiter der Ansicht, dass die Kantone dort Rückgriff auf die Hilfswerke nehmen sollen, wo sie Bedarf haben und es wünschen, ohne den Bund dazu zu verpflichten, diese Infrastruktur bereitzustellen.

**Rhinow René (R, BL),** Sprecher der Minderheit: Eine Äusserung unseren geschätzten Herrn Kommissionssprechers war nicht ganz präzise. Der Unterschied zwischen der Mehrheit und der Minderheit besteht nicht darin, dass nach der Mehrheit die Kantone frei entscheiden können und nach der Minderheit nicht. Auch nach meinem Antrag sollen die Kantone frei-entscheiden können; daran ändert sich nichts.

Ich möchte nur, dass sie auch Hilfswerke antreffen, die ihrer Aufgabe gewachsen sind, wenn die Kantone sie mit der Aufgabe betreiben wollen. Hier liegt der Unterschied, bei der Bundesverantwortung. Sie wollen sie streichen; ich möchte sie subsidiär belassen.

**Schmid Carlo (C, AI):** Ich habe, wenn ich das lese, schon meine Zweifel, ob Herr Rhinow mit seiner Interpretation beim Bund dann auch durchkommt oder ob es nicht so ist, dass der Bund das per saldo den Kantonen, die nach seiner Auffassung nicht hinreichende Strukturen zur Verfügung stellen, dann doch aufzwingen kann. Das ist die Angst, die ich beim Antrag der Minderheit zu Absatz 3 habe: «Der Bund stellt sicher, dass ....»

Ich meine, da müssen wir schon sagen, wie Herr Frick es getan hat: Den Kantonen ist es weiterhin gestattet und nicht verboten, wenn sie es selbst wollen, diese Strukturen beizuziehen. Vernünftigerweise ist es dort, wo es ihnen an Know-how fehlt, auch sicher naheliegend, dass sie es tun.

Ein anderer Punkt, Herr Rhinow: Es gibt in der Schweiz – auch ohne die Bereiche der Fürsorge heranzuziehen – Bereiche, bei denen die Kantone selbst ganz unterschiedliche Standards haben und auch haben dürfen. Wenn ich z. B. Ihren Kanton mit meinem vergleiche, dann haben die Gymnasiasten in Ihrem Kanton eine unendliche Palette von Wahlfächern, Möglichkeiten von Freifächern, die wir in unserem kleinen Kanton unseren Schülern schlicht nicht anbieten können. Wenn ich Ihren Kanton betrachte, so haben Sie DMS, BMS, welche wir nur mit teurem Geld einkaufen können – DMS überhaupt nicht. Wir haben ganze Angebotspaletten mit verschiedenen Standards und Normen, welche in Appenzell Innerrhoden erstens viel kleiner sind und zweitens im Standard vermutlich auch tiefer als in den reichen, grossen Kantonen Basel-Stadt oder Baselland.

Also: Was uns intern recht ist, soll im Prinzip in allen Bereichen recht sein, es sei denn, es greife an die Menschenrechte. Ich meine nicht, dass wir den Kantonen unterstellen sollten, dass sie Ausländer schlechterstellen, nur weil sie Ausländer sind, dass sie ihnen nicht jene Pflege, jene Betreuung und jene Fürsorge zukommen lassen, die auch ausländerspezifisch richtig sind, nur weil es eben Ausländer sind.

Auf alle Fälle meine ich, dass sich der Bund in Zukunft je länger, je mehr einem Grundsatz verschreiben muss: Wenn er Standards vorschreiben will, dann soll er gefälligst die Arbeit selbst machen, und wenn er eine Aufgabe im Sinne des Voilzugs den Kantonen überträgt, dann soll er auch keine Standards vorschreiben. Wenn er aber keine Standards vorschreibt, ist es Sache der Kantone, selbst zu entscheiden, ob sie bestimmte Strukturen, wie Hilfswerke, heranziehen wollen oder nicht. Dann aber, Herr Rhinow, ist der Einleitungssatz des Antrages der Minderheit, «Der Bund stellt sicher, dass ....», mindestens verhänglich.

Ich habe etwas Mühe mit dem Antrag der Minderheit Rhinow und kann ihn leider nicht unterstützen.

**Maissen Theo (C, GR):** Wir haben bei diesem Artikel mit etwas zu tun, was vielleicht auch in diesem Rat nicht ganz so sang- und klanglos über die Bühne gehen sollte. Wir verlassen hier eine Tradition, die zur Schweiz gehört, nämlich die Tradition der freiwilligen Hilfe zugunsten Benachteiligter, die von diesen Flüchtlingshilfswerken während Jahrzehnten geleistet wurde.

Im Vorfeld dieser Debatte im Parlament ist man von den Flüchtlingshilfswerken verschiedentlich angegangen worden, mit dem Ziel, diese Arbeit weiterhin erfüllen zu können; sie haben sich auch im Nationalrat sehr stark vertreten lassen, sind dann aber mit ihrem Anliegen nicht durchgedrungen. Ich habe nach der nationalrätlichen Debatte nicht mehr viel davon gehört. Mich würde interessieren, ob die Flüchtlingshilfswerke nun damit einverstanden sind oder ob sie sich einfach in ihr Schicksal fügen.

Ich selber bin nicht ganz überzeugt, ob das der richtige Weg ist, weil ich meine – man sieht das auch in anderen Bereichen, z. B. im Spitexbereich –, dass dort, wo alles staatlich organisiert wird, sehr viel Freiwilligenarbeit verlorengeht – Arbeit, die unentgeltlich oder bescheiden bezahlt geleistet wird – und damit vielleicht auch der Geist und die Haltung, sich für den benachteiligten Nächsten einzusetzen. Eine solche Professionalisierung über die Kantone könnte dies zur Folge haben.

Ich bin erfreut darüber, dass die Kantone weiterhin die Möglichkeit haben, diese Hilfswerke zu beanspruchen, nur bin ich nicht ganz sicher, ob sich das auf die Dauer bewährt, denn wenn das nur wenige Kantone machen, dann werden die Strukturen dieser Hilfswerke derart geschwächt, dass sie dann nicht mehr funktionieren. Ich möchte wissen – das ist meine Frage –, wie die Situation nun ist, seit diese Debatte im Nationalrat stattgefunden hat.

Zum Antrag der Minderheit Rhinow: Wenn wir die Möglichkeit aufgeben, dass die Hilfswerke direkt aktiv sind, sollten wir dem Minderheitsantrag zustimmen, damit über diesen Artikel wenigstens das Wissen und die Kenntnisse erhalten werden, um so mehr, als in verschiedenen Kantonen dieses Wissen und diese Erfahrung nicht existieren. Mindestens das sollte man von dieser Tradition, von diesen Kenntnissen hinüberretten.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag der Minderheit Rhinow zu unterstützen.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Wenn ich in der Kommission gesagt habe, ich hätte mit diesem Reformvorschlag Mühe gehabt, so einfach deswegen, weil die Hilfswerke diesen Rationalisierungsvorschlag und diese Vereinfachung der Dienstwege am Anfang als Undank des Bundes ihnen gegenüber empfunden haben. Das war es nicht, und das soll es auch nicht sein.

Dass der Bund im Bereich der Asylbewerberfürsorge künftig nur noch einen Partner hat, ist eine reine Rationalisierungsmassnahme, weil die wechselnde Zuständigkeit zum Teil zu seltsamen Blüten geführt hat. Es gab Fälle – wie uns vor allem die entsprechenden Fürsorgedirektoren, auch Herr Belser aus dem Kanton Basel-Landschaft, dargelegt haben –, in denen für ein halbes Jahr, wenn die Verfahren lange dauerten, die Kompetenz wechselte: zwischen dem Kanton und den Hilfswerken und wieder zurück zum Kanton. Das sind, in einer Zeit, in der wir alle Rationalisierungsmöglichkeiten im

Flüchtlingswesen nutzen müssen, wirklich unbefriedigende Zustände.

Aber der Bund hatte nie die Absicht, die Hilfswerke aus dem Flüchtlingsbereich zu entlassen. Im Gegenteil – und das wissen die Hilfswerke –: Ich habe die Hilfswerke in bezug auf die Verfahrensanhörung immer verteidigt. Es gab Mitglieder der Finanzkommissionen der Räte, die meinten, wir könnten sparen, indem wir bei den Anhörungen zu den Fluchtgründen auf die Vertreter der Hilfswerke verzichten. Dagegen hat sich der Bundesrat immer konsequent gewehrt. Darauf will er nicht verzichten.

Wir haben auf der Stufe Bund im Sinn, die Hilfswerke vermehrt bei den Rückführungen einzuschalten. Hier können wir selbstverständlich vom Fachwissen der Hilfswerke profitieren, die oft international tätig sind. Im übrigen ist es wie gesagt so, dass mir mehrere kantonale Regierungsräte bereits erklärt haben, sie würden auf jeden Fall die Hilfswerke weiterhin einsetzen. Ich weiss das beispielsweise vom Kanton Luzern. Er gedenkt, auch künftig die ganze Flüchtlingsfürsorge den Hilfswerken zu übertragen. Deshalb glaube ich auch nicht, dass wir Gefahr laufen, dass Know-how verlorengeht.

Das stört uns schon etwas an Antrag der Minderheit Rhinow: Für den Bund ist die Sicherstellungspflicht, die er gemäss dem Antrag der Minderheit Rhinow übernehmen müsste, etwas heikel. Wir können die künftige Entwicklung nicht mit Sicherheit feststellen. Zudem könnte mit diesem Minderheitsantrag – wie das Votum von Herrn Schmid gezeigt hat – auch ein gewisses Monitoring gegenüber den Kantonen verbunden sein. Das schätzen die Kantone im allgemeinen aber nicht.

Wir können wirklich darauf vertrauen: Wir werden die Hilfswerke bei den Anhörungen weiter benötigen, und wir werden sie bei den Rückführungen beiziehen. Ich bin überzeugt, dass es auch genügend Kantone geben wird, welche die ganze Aufgabe im Fürsorgebereich an sie delegieren werden, wie das heute schon der Fall ist. Deshalb würde ich Ihnen empfehlen, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen. Noch die Antwort an Herrn Maissen: Natürlich hätten die Hilfswerke immer noch lieber das geltende Recht. Inwieweit sie bereits Massnahmen ergriffen haben, angesichts dessen, dass jetzt schon der Nationalrat und auch Ihre Kommission dem Entwurf des Bundesrates gefolgt sind, ist noch offen. Die Hilfswerke müssen aber auch die zusätzlichen Aufgaben sehen, für die wir sie einsetzen wollen. Dann, hoffe ich, ist es auch für sie akzeptierbar.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

20 Stimmen  
6 Stimmen

#### Art. 77–79, 79a

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 80

##### Antrag der Kommission

##### Abs. 1

Soweit zumutbar, sind Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten sowie die Kosten des Rechtsmittelverfahrens zurückzuerstatten.

##### Abs. 2–4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 80

##### Proposition de la commission

##### Al. 1

Dans la mesure où l'on peut l'exiger, les frais d'assistance, de départ et d'exécution, ainsi que les frais occasionnés par la procédure de recours, doivent être remboursés.

##### Al. 2–4

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Artikel 80 und 81 kann ich gemeinsam begründen – mindestens was die Fassung der Kommission betrifft –, und ich werde anschliessend meinen Einzelantrag begründen.

In Artikel 80 Absatz 1 machen wir eine Klarstellung: Es sind nicht die Verfahrenskosten allgemein, sondern nur die Rechtsmittelkosten zurückzuerstatten. Das ist auch die Auffassung des Bundesrates. Der Text schiesst aber übers Ziel hinaus, weil er von allen Verfahrenskosten spricht. Er wird also seinem Inhalt angepasst.

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 81

##### Antrag der Kommission

##### Abs. 1

.... für die Rückerstattung von Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten sowie die Kosten des Rechtsmittelverfahrens Sicherheit zu leisten.

##### Abs. 2, 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### Abs. 4

.... voraussichtlicher Betrag der Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten sowie die Kosten des Rechtsmittelverfahrens zuhanden des Sicherheitskontos ....

##### Abs. 5

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### Antrag Frick

##### Abs. 2

Der Bund richtet ausschliesslich zu diesem Zweck Sicherheitskonti ein. Die Kosten für die Führung ....

##### Abs. 4bis (neu)

Der Bund kann die im Zusammenhang mit dem Vollzug der Sicherheitsleistungspflicht anfallenden Aufgaben Dritten übertragen.

#### Art. 81

##### Proposition de la commission

##### Al. 1

.... des frais d'assistance, de départ et d'exécution, ainsi que les frais occasionnés par la procédure de recours.

##### Al. 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil national

##### Al. 4

.... des frais d'assistance, de départ et d'exécution, ainsi que des frais occasionnés par la procédure de recours, et en déduire ....

##### Al. 5

Adhérer à la décision du Conseil national

##### Proposition Frick

##### Al. 2

La Confédération ouvre des comptes sûretés exclusivement à cette fin. Les frais de gestion ...

##### Al. 4bis (nouveau)

La Confédération peut confier à des tiers les tâches en rapport avec l'exécution de l'obligation de fournir des sûretés.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Zu Artikel 81 Absatz 2 habe ich in Übereinstimmung mit der Kommission einen Antrag eingereicht, den ich begründen möchte. Der Sachverhalt ist folgender: Heute haben Asylbewerber Sicherheitskonti einzurichten, auf die ein Teil ihres Lohnes einbezahlt wird und womit die Rückkehr, die Verfahrenskosten usw. gedeckt werden sollen. Heute bestehen rund 48 000 Konti mit insgesamt rund 217 Millionen Franken.

Die Finanzdelegation hat im Rahmen ihrer Arbeiten festgestellt, dass die Verwaltung dieser Konti und der entsprechende Vollzug dem Bundesamt Schwierigkeiten bereiten. Die Situation ist so, dass sie dringend gründlich angegangen und verbessert werden muss. Darüber sind sich alle Beteiligten, auch der Bundesrat und das Bundesamt, einig. Nun ist die Frage, wie saniert werden soll.

Im Rahmen der Kommissionsberatung haben wir die damals vorläufige Antwort erhalten, dass eine Auslagerung der Kontoführung und ein Vollzug durch Dritte in Prüfung seien, dass diesbezüglich aber keine Gesetzesänderung nötig werde.

Die Verwaltung hat das anschliessend nochmals überprüft und in ihrer weiteren Vorbereitung im Hinblick auf die Problembewältigung festgestellt, dass es zweckmässig sei, das Gesetz trotzdem zu ändern. Sie hat mir das mitgeteilt, die Kommission hat von mir die Unterlagen erhalten, und die ganze Kommission hat dem Antrag – mit Ausnahme von Herrn Aeby, der aber nicht hier ist – zugestimmt.

Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem Antrag Aeby und meinem Antrag, mit dem alle übrigen Kommissionsmitglieder übereinstimmen? Wir möchten in den Artikeln 81 und 82 die Vollzugskompetenz so fassen, so dass sie der Bund generell an Dritte übertragen kann. Herr Aeby möchte diese Kompetenz einschränken, so dass sie nur an die kantonalen Ausgleichskassen übertragen werden kann. Das ist für die Kontoführung eine der Möglichkeiten, die geprüft wird, aber andere Vollzugsaufgaben können durchaus auch an andere Stellen ausgelagert werden, allenfalls auch die Kontoführung.

Ich möchte Sie bitten, die offenere Fassung zu wählen, die alle Lösungsmöglichkeiten offenlässt. Es soll nicht passieren, dass schon bald wieder eine Gesetzesänderung nötig wird, weil die Vollzugslösung, die dann als die beste erkannt wird, vom Gesetz noch nicht abgedeckt wäre.

**Plattner Gian-Reto (S, BS):** Sozusagen als letzter Mohikaner ziehe ich den Antrag Aeby zu Artikel 82 Absatz 2bis zurück.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Ich stimme dem Antrag Frick zu.

*Abs. 1, 3–5 – Al. 1, 3–5*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2, 4bis – Al. 2, 4bis*  
*Angenommen gemäss Antrag Frick*  
*Adopté selon la proposition Frick*

#### **Art. 82**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*

.... innerhalb von zehn Jahren nach ....

*Antrag Frick*

*Abs. 2bis (neu)*

Der Bund kann die im Zusammenhang mit der Auflösung der Sicherheitskonti anfallenden Vollzugsaufgaben Dritten übertragen.

*Antrag Aeby*

*Abs. 2bis (neu)*

Der Bund kann die im Zusammenhang mit der Auflösung der Sicherheitskonti anfallenden Vollzugsaufgaben den kantonalen Ausgleichskassen übertragen.

#### **Art. 82**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2*

.... dix ans après ....

*Proposition Frick*

*Al. 2bis (nouveau)*

La Confédération peut confier à des tiers les tâches d'exécution en rapport avec la fermeture des comptes sûretés.

*Proposition Aeby*

*Al. 2bis (nouveau)*

La Confédération peut confier à des caisses cantonales de compensation les tâches d'exécution en rapport avec la fermeture des comptes sûretés.

*Abs. 1, 3 – Al. 1, 3*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Zu Absatz 2 habe ich noch eine Begründung nachzuliefern. Wir unterscheiden uns hier vom Bundesrat und vom Nationalrat. Die Frage ist folgende: Was passiert, wenn das Sicherheitskonto bei der Ausreise nicht aufgelöst wird, d. h., wenn der Asylbewerber das Geld von seinem Konto nicht zurückverlangt? Das ist ein Sonderfall «nachrichtenlosen Vermögens».

Der Bundesrat sieht vor, dass der Betrag schon nach fünf Jahren dem Bund verfällt. Die Kommission möchte die Verjährungsfrist auf zehn Jahre ausdehnen. Sie entspricht der normalen Verjährungsfrist im schweizerischen Recht. Wir möchten sie auch hier einführen. Der Bund verliert nichts, aber der Kontoigentümer verliert seinen Betrag weniger rasch.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2bis – Al. 2bis*

*Angenommen gemäss Antrag Frick*

*Adopté selon la proposition Frick*

#### **Art. 83**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates (die Änderung betrifft nur den französischen Text)

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3–5*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 83**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

....

b. une subvention forfaitaire pour les frais ....

*Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3–5*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Ich möchte nur auf Artikel 83 Absatz 2 hinweisen, wo wir uns dem Entwurf des Bundesrates angeschlossen haben. Der Bundesrat hat für die Kosten, die für die Schutzbedürftigen anfallen, das folgende Konzept gefunden: Die ersten fünf Jahre gehen zu Lasten des Bundes, die nächsten fünf Jahre – vom sechsten bis zum zehnten Jahr – zu je 50 Prozent zu Lasten von Bund und Kantonen, und die Jahre vom zehnten Jahr an voll zu Lasten der Kantone. Der Nationalrat wollte, dass die zehn ersten Jahre voll zu Lasten des Bundes gehen.

Die Kommission folgt aus folgenden Gründen dem Entwurf des Bundesrates: Es ist davon auszugehen, dass Schutzbedürftige auch arbeiten. Das Steueraufkommen fällt zum grössten Teil an die Kantone. Darum sollen die Kantone bereits nach dem fünften Jahr die Hälfte der Kosten und ab dem zehnten Jahren die vollen Kosten übernehmen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 84, 85***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 86***Antrag der Kommission*

Abs. 1–7

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 4bis (neu)

Er kann den Kantonen einen Beitrag an die Krankenkassenprämien ausrichten.

**Art. 86***Proposition de la commission*

Al. 1–7

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 4bis (nouveau)

Elle peut verser aux cantons une subvention destinée aux primes de caisse-maladie.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Zu Absatz 4bis: Bund und Kantone haben vereinbart, dass der Bund einen Beitrag an die Krankenkassenprämien zahlt. Das ist die heutige Regelung, aber ihr fehlt im Moment noch die gesetzliche Grundlage, weil Krankenkassenbeiträge keine Fürsorgeleistungen sind. Wir schaffen mit diesem Absatz 4bis die nötige gesetzliche Grundlage für die bereits geltende und vereinbarte Praxis zwischen Bund und Kantonen.

In den übrigen Bestimmungen folgen wir dem Nationalrat.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Die Abstimmung über die Ausgabenbremse bei den Artikeln 86 und 87 sowie die GesamtAbstimmung werden morgen früh vor den Schlussabstimmungen durchgeführt.

**Art. 87–93***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 94***Antrag der Kommission*

Streichen

*Proposition de la commission*

Bliffer

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Aufgrund einer Vorsprache des eidgenössischen Datenschutzbeauftragten, Herrn Guntern, hat die Verwaltung Artikel 94 nochmals überprüft. In Übereinstimmung mit der Verwaltung und dem Datenschutzbeauftragten schlagen wir Ihnen vor, diesen Artikel neu als Artikel 25c ins Anag aufzunehmen. Er sieht eine umfassende Staatsvertragskompetenz vor, nicht bloss für abgewiesene Flüchtlinge. Daher gehört er besser ins Anag als ins Asylgesetz.

*Angenommen – Adopté***Art. 95***Antrag der Kommission*

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2–7

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 95***Proposition de la commission*

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2–7

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Bei Artikel 95 Absatz 1 bitten wir Sie, dem Bundesrat zu folgen und den Passus «in der Regel» wieder aufzunehmen. Es gibt in der Tat Personen, von denen keine Fingerabdrücke und keine Fotografien erstellt werden; namentlich sind das Personen unter 14 Jahren und andere Sonderfälle. Das Gesetz soll mit der Praxis übereinstimmen.

*Angenommen – Adopté***Art. 96***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 97***Antrag der Kommission*

Abs. 1

Das Bundesamt kann die von ihm oder in seinem Auftrag im automatisierten Registratursystem gespeicherten Daten folgenden Behörden durch ein Abrufverfahren zugänglich machen, soweit dies für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben unerlässlich ist:

....

Abs. 2–4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 97***Proposition de la commission*

Al. 1

L'office fédéral peut permettre aux autorités ci-après d'accéder, par une procédure d'appel, aux données qu'il a saisies ou fait saisir dans le système d'enregistrement automatisé, pour autant que cela soit indispensable à l'accomplissement de leurs tâches légales:

....

Al. 2–4

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Artikel 97 Absatz 1 bringt in Absprache mit dem Datenschutzbeauftragten und dem Bundesrat eine Verdeutlichung: Es sollen nur Daten abgerufen werden können, soweit dies für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages unerlässlich ist. Es ist dies eine Erweiterung des Datenschutzes zugunsten der Asylbewerber. Der Bundesrat stimmt zu.

Es ist zu bedenken, dass sehr viele Behörden Zugang zu diesen Daten haben, zum Teil online. Daher sollen nur die notwendigen Daten abgerufen werden können.

*Angenommen – Adopté***Art. 98, 99***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 100***Antrag der Kommission*

Abs. 1a

Streichen

**Abs. 1, 2**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 1bis (neu)**

Die Rekurskommission entscheidet in der Besetzung mit drei Richtern über Beschwerden, Revisionen und Gesuche nach Artikel 24 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, die nicht in die Zuständigkeit des Einzelrichters nach Artikel 106 Absatz 2 fallen.

**Abs. 3**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 100**

*Proposition de la commission*

**Al. 1a**

Biffer

**Al. 1, 2**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 1bis (nouveau)**

La commission de recours tranche, en un collège composé de trois juges, les recours, révisions et demandes selon l'article 24 de la loi sur la procédure administrative qui ne relèvent pas de la compétence du juge unique aux termes de l'article 106 alinéa 2.

**Al. 3**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Artikel 100 regelt die Asylrekurskommission. Der Nationalrat hat in Absatz 1a vorgeesehen, dass das Gesetz die Aufgliederung in Kammern und deren Besetzung vorschreibt.

Die Kommission unseres Rates schlägt einstimmig ein anderes Vorgehen vor: Wir wollen nicht die Organisation mit Kammern vorschreiben, sondern lediglich die Vorschrift erlassen, welche Entscheide in Dreierbesetzung und welche Entscheide durch einen Einzelrichter zu treffen sind. Damit regeln wir in Übereinstimmung mit der Expertenkommission nur die funktionale Zuständigkeit des Einzel- und des Dreiergremiums. Im übrigen aber wollen wir die Organisationsfreiheit beim Bundesrat belassen.

Dementsprechend haben wir Absatz 1a gestrichen und Absatz 1bis normiert. Absatz 2 bleibt in der Fassung des Bundesrates, ebenso Absatz 3.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Doch noch eine kurze Begründung: Das geht auf einen Antrag der GPK des Nationalrates zurück. Die GPK des Nationalrates hat festgestellt, dass in diesem Bereich, wo es doch um ganz entscheidende Rechtsgüter geht, nämlich um die Frage, ob jemand Asyl erhält oder nicht, etwa 90 Prozent aller Entscheide durch den Einzelrichter gefällt worden sind. Das hat die GPK des Nationalrates aufgrund eines Gutachtens von Professor Kälin als eine nicht adäquate Lösung kritisiert. Deshalb sind wir damit einverstanden. Wir schätzen es aber im übrigen, dass Sie im Unterschied zum Nationalrat die Organisationsfreiheit beim Bundesrat belassen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 101, 102**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 103**

*Antrag der Kommission*

**Abs. 1, 2**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 3**

.... Verfügungen über die vorläufige Verweigerung der Einreise sowie über die Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen (Art. 21a Abs. 1 und 2).

**Art. 103**

*Proposition de la commission*

**Al. 1, 2**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 3**

.... de l'entrée et à l'assignation d'un lieu de séjour à l'aéroport (art. 21a al. 1er et 2).

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Artikel 103 bringt die begriffliche Übereinstimmung mit Artikel 21a Absätze 1 und 2 der Flughafenregelung, aber keine materielle Änderung.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 103a**

*Antrag der Kommission*

**Abs. 1**

Die asylsuchende Person kann die Beschwerde gegen die vorläufige Verweigerung der Einreise sowie gegen die Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen (Art. 21a Abs. 1 und 2) bis zum Zeitpunkt der Eröffnung der Verfügung über die Wegweisung nach Artikel 22 Absätze 1 und 3 einreichen.

**Abs. 2**

.... die Beschwerde innerhalb von zwei Arbeitstagen in der Regel ....

**Art. 103a**

*Proposition de la commission*

**Al. 1**

Le requérant d'asile peut interjeter le recours contre la décision relative au refus provisoire de l'entrée à l'aéroport et à l'assignation d'un lieu de séjour à l'aéroport (art. 21a al. 1er et 2) jusqu'au moment de la notification du renvoi conformément à l'article 22 alinéas 1er et 3.

**Al. 2**

La commission de recours se prononce sur le recours dans un délai de deux jours ouvrables, généralement sur la base du dossier.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Artikel 103a umfasst zwei Absätze. Es geht um die Beschwerde gegen den Wegweisungsentscheid.

Diese Beschwerde soll gemäss Absatz 1 bis zum definitiven Entscheid über die Wegweisung möglich sein; nicht bloss 48 Stunden. Es besteht keine Notwendigkeit, die Frist auf diese 48 Stunden zu reduzieren.

In Absatz 2 haben wir die Frist von 48 Stunden durch zwei Arbeitstage ersetzt und wollen damit zum Ausdruck bringen, dass die Fristen an Feiertagen und Sonntagen ruhen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 104**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 105**

*Antrag der Kommission*

**Abs. 1–3**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 4**

.... Artikel 103a betragen die Verfahrensfristen 24 Stunden.

**Art. 105**

*Proposition de la commission*

**Al. 1–3**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 4**

Pour les procédures selon l'article 103a, les délais sont de 24 heures.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Bei Artikel 105 haben wir lediglich eine sprachliche Klärung vorgenommen – ohne inhaltliche Änderung.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 106**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*

....

c. (neu) Entscheid über die vorläufige Verweigerung der Einreise am Flughafen und Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen.

**Art. 106**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2*

....

c. (nouvelle) décision relative au refus provisoire de l'entrée et à l'assignation d'un lieu de séjour à l'aéroport.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Artikel 106 Absatz 2 regelt die Fälle, in denen der Einzelrichter entscheidet. Sinngemäss nach unserem Konzept betreffend die Flughafenregelung gehört dieser Entscheid hierher. Er ist vom Nationalrat nicht so getroffen worden; wir haben ihn eingefügt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 107–117**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Änderung bisherigen Rechts  
Modification du droit en vigueur**

**Ziff. 1 Einleitung**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 1 introduction**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 1 Art. 14a Abs. 2–6**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 2–6*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 4bis*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Ch. 1 art. 14a al. 2–6**

*Proposition de la commission*

*Al. 2–6*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 4bis*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Ziff. 1 Art. 14b Abs. 2bis, 3, 4**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 2bis*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 1 art. 14b al. 2bis, 3, 4**

*Proposition de la commission*

*Al. 2bis*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3, 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Ziff. 1 Art. 14c; Art. 20 Abs. 1 Bst. b; Ziff. 2, 3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 1 art. 14c; art. 20 al. 1 let. b; ch. 2, 3**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Ich habe nur anzufügen, dass wir bei Artikel 14a Absatz 4bis und Artikel 14b entsprechend unserer gesetzlichen Regelung das Wort «Härtefall» durch das Wort «Notlage» ersetzen. Die Terminologie passt sich also dem Asylgesetz an.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Die GesamtAbstimmung über den Entwurf A wird morgen unmittelbar nach den Abstimmungen über die Ausgabenbremse durchgeführt.

**B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer**

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

*Detailberatung – Examen de détail*

**Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Titre et préambule, ch. I introduction**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 13a**

*Antrag Schmid Carlo*

....

c. trotz Einreisesperre das Gebiet der Schweiz betritt und nicht sofort weggewiesen werden kann;

*Antrag Brändli*

....

f. (neu) gemäss den konkreten Anzeichen in erster Linie zwecks Begehung von Verbrechen oder Vergehen in die Schweiz eingereist ist und deshalb strafrechtlich verfolgt wird;

g. (neu) gemäss den konkreten Anzeichen in erster Linie zwecks Ausübung einer illegalen Erwerbstätigkeit eingereist ist und deshalb strafrechtlich verurteilt wurde, sofern es sich hierbei nicht lediglich um einen besonders leichten Fall handelt.

**Art. 13a**

*Proposition Schmid Carlo*

....

c. entre sur le territoire suisse malgré une interdiction d'entrée et ne peut être renvoyée immédiatement;

*Proposition Brändli*

....

f. (nouvelle) d'après des critères concrets, est entrée en Suisse uniquement dans l'intention de commettre un crime ou un délit et fait, pour ce motif, l'objet d'une poursuite pénale;



g. (nouvelle) d'après des critères concrets, est entrée en Suisse uniquement dans l'intention d'exercer une activité professionnelle illégale et, pour ce motif, fait l'objet d'une poursuite pénale ou a été condamnée dans la mesure où il ne s'agit pas uniquement d'un cas sans gravité.

*Art. 13a Bst. c – Art. 13a let. c*

**Schmid Carlo (C, AI):** Ich darf meinen Antrag kurz begründen: Der jetzige Artikel 13a Litera c lautet: «Um die Durchführung eines Wegweisungsverfahrens sicherzustellen, kann die zuständige kantonale Behörde einen Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt, während der Vorbereitung des Entscheides über seine Aufenthaltsberechtigung für höchstens drei Monate in Haft nehmen, wenn er ... c. eine Einreisesperre missachtet hat und nicht sofort weggewiesen werden kann ...»

Ich beantrage Ihnen, diese Litera c dahingehend zu ändern, dass es nicht mehr um eine Missachtung der Einreisesperre geht, sondern einfach um eine Übertretung derselben. Das ist der Fall, wenn einer trotz Einreisesperre das Gebiet der Schweiz betritt und nicht sofort weggewiesen werden kann. Warum?

Der Fall Zaoui gab mir Anlass, diesen Antrag zu stellen. Da kommt ein ausgewiesener Sympathisant von Terroristen Ende Oktober oder Anfang November aus Belgien in die Schweiz und bringt es fertig, sich während einigen Wochen in diesen Zirkeln zu bewegen. Er geht nach Lausanne, nimmt an Treffen dieser Kreise teil. Mit anderen Worten: Er organisiert in der Schweiz terroristische Aktivitäten – oder er könnte sie organisieren –, die dann wieder in Algerien ihre Auswirkungen haben.

Ich halte das für eine absolut unmögliche Situation! Jetzt sagen Sie mir vermutlich, er habe die Einreisesperre missachtet. Denn es bestand eine Einreisesperre. Da müssen Sie wissen: Man muss diesen Leuten beweisen können, dass sie die Einreisesperre wissentlich und willentlich missachtet haben. Missachten setzt voraus, dass man um die Einreisesperre wusste und sie trotzdem nicht einhielt. Das ist eine Beweisfrage. Das ist störend.

Mit der von mir vorgeschlagenen Formulierung genügt die Übertretung der Einreisesperre, um jemanden entsprechend in Haft zu nehmen, unabhängig davon, ob er davon wusste oder nicht. Das würde gerade noch fehlen, wenn einem solchen Zustand, wie er jetzt im Wallis geherrscht hat, zugehaut werden müsste!

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Der Antrag hat der Kommission nicht vorgelegen, weil Herr Zaoui erst später eingereist ist. Ich möchte aber an dieser Stelle sagen, dass das ganze Verfahren um Herrn Zaoui gezeigt hat, dass in den Kantonen ein Informations- und Ausbildungsbedarf besteht. Ich habe mit Bedauern festgestellt, dass die Walliser Behörden relativ lange gebraucht haben, bis sie zum Mittel der Eingrenzung gegriffen haben und Herr Zaoui örtlich auf Saint-Gingolph fixiert wurde.

Im übrigen habe ich betreffend die materielle Regelung sehr viel Verständnis für das Anliegen von Herrn Schmid und möchte dem Antrag zustimmen, wenn Herr Bundespräsident Koller keine staatstragenden Gründe dagegen anführen kann.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Es ist tatsächlich so, dass uns der Fall Zaoui vor sehr grosse Probleme gestellt hat. So meinen wir, dass offenbar die Kantone die Möglichkeiten, die das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht tatsächlich bietet, noch nicht voll nutzen oder noch nicht voll kennen.

Aber das Problem ist mit einer Eingrenzung eben nicht ohne weiteres gelöst. Was wir in solchen Fällen ja unbedingt verhindern müssen, ist, dass Anhänger ausländischer Terrororganisationen in der Schweiz ein Führungszentrum aufbauen können, um von der Schweiz aus Aktionen in ihren Heimatländern durchzuführen.

Wir haben tatsächlich festgestellt, dass auch im Zusammenhang mit Herrn Zaoui mehrere Anhänger der FIS in die Schweiz kommen wollten, um sich hier offenbar zu treffen und zu organisieren. Wir wissen jetzt auch: Wenn die Leute einmal im Lande sind, ist es ungeheuer schwierig, sie wieder wegzubringen.

In all den Ländern, mit denen wir keine Rückführungsabkommen haben – und weil wir auch nicht in die Dubliner Konvention eingegliedert sind –, herrscht heute offenbar die Einstellung vor: Wir sind froh, dass er weg ist; die Schweiz soll jetzt selber dazu schauen, wie sie ihn wieder fortbekommt. Wir wissen, dass Herr Zaoui aus Belgien zugereist ist, aber wir haben mit diesem Land kein Rückführungsabkommen. Daher hoffe ich zwar immer noch, dass Belgien sozusagen aus comitas gentium – aus Anstand im Verkehr zwischen Völkern – diesen Herrn Zaoui noch zurücknimmt; aber eine Garantie haben wir nicht.

Gleichzeitig hatten wir fast etwas Glück, weil zwei andere Angehörige der FIS, gegen die wir Einreisesperren verfügt hatten, auf dem normalen Weg einreisten und wegen der Einreisesperre zurückgewiesen werden konnten. Aber natürlich weiss man jetzt, wie man trotz einer Einreisesperre in die Schweiz kommen kann – ohne dass wir solche Leute sofort wieder wegbringen. Deshalb bin ich sehr dafür, dass Sie dem Antrag Schmid Carlo zustimmen. Denn es ist nicht immer möglich, diesen Leuten die Einreisesperre vorher zu notifizieren, und wenn wir das nicht tun können und die Leute eben über die grüne Grenze – nicht an den Grenzübergängen – einreisen, haben wir nach dem geltenden Recht keine Handlungsmöglichkeit.

Ich möchte Sie daher bitten, diesem Antrag zuzustimmen.

*Angenommen gemäss Antrag Schmid Carlo  
Adopté selon la proposition Schmid Carlo*

*Art. 13a Bst. f, g – Art. 13a let. f, g*

**Brändli Christoffel (V, GR):** Meine Anträge beziehen sich auf den gleichen Artikel wie der Antrag Schmid Carlo. Es geht um die Haftgründe im Wegweisungsverfahren. Ich beantrage Ihnen, eine Litera f und eine Litera g einzufügen.

Der Gesetzgeber hat sich bei den Zwangsmassnahmen in erster Linie an der Kategorie derjenigen Ausländer orientiert, die vorgängig zumindest über ein provisorisches Anwesenheitsrecht in der Schweiz verfügt haben. Dies hat zur Folge, dass sich die Zwangsmassnahmen – insbesondere die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft – als unzureichend erweisen gegenüber der praktisch bedeutsamen Gruppe derjenigen Ausländer, die beabsichtigen, hier Straftaten zu verüben – sogenannte «Kriminaltouristen» –, oder die beabsichtigen, illegal einer Beschäftigung nachzugehen, und ohne jede Aussicht auf Erlangung einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung sind. Das möchte ich mit dieser Litera f abdecken.

Es gibt noch einen zweiten Grund: Es ist so, dass die fremdenpolizeiliche Haftanordnung zwecks Sicherstellung der Durchführung eines Wegweisungsverfahrens oder des Vollzugs nach geltendem Recht nur in beschränktem Mass möglich ist. Lediglich ernsthafte Bedrohungen oder erhebliche Gefährdungen an Leib und Leben sowie Untertauchungsgefahr sind ein Haftgrund. Der Nachweis der Untertauchungsgefahr gestaltet sich dabei aber sehr schwierig. Deshalb soll das Gesetz dahingehend geändert werden, dass strafbares Verhalten im weiteren Masse für sich allein als Haftgrund herangezogen werden kann und die betreffenden Personen keine Gelegenheit zur vorgegebenen freiwilligen Ausreise mehr erhalten.

Das sind zwei Tatbestände, die im Vollzug immer wieder Probleme mit sich bringen. Ich bin der festen Überzeugung, dass es richtig ist, diese beiden Gründe hier aufzuführen. Das ist für den Vollzug sehr wichtig. Ich kann mir vorstellen, dass dann im Zweitrat allenfalls im redaktionellen Bereich noch Korrekturen anzubringen sind, aber ich möchte, dass Sie den Grundsatz genehmigen.

Ich danke Ihnen, wenn Sie das tun.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Wir haben diesen Antrag in der Kommissionsberatung nicht geprüft. Er birgt aber Sprengstoff betreffend Kollision mit der EMRK in sich. Ich bitte Herrn Bundespräsident Koller, dazu Stellung zu nehmen.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Ich möchte Sie bitten, die Anträge Brändli abzulehnen. Sie sind in der Formulierung viel zu offen. Wie wollen wir den Leuten nachweisen, dass sie in erster Linie zwecks Begehung von Verbrechen oder Vergehen in die Schweiz eingereist sind oder dass konkrete Anzeichen vorliegen, dass sie in erster Linie zwecks Ausübung einer illegalen Erwerbstätigkeit eingereist und deshalb strafrechtlich verurteilt worden sind?

Ich habe es Ihnen vorhin bei der Behandlung des Antrages Schmid Carlo dargelegt: Wenn wir wissen, dass ein Ausländer ein Risiko für die innere Sicherheit ist, dann belegen wir ihn von Anfang an – das macht die Bundesanwaltschaft regelmässig – mit einer Einreisesperre. Wenn er diese Einreisesperre nicht einhält, können wir ihn aufgrund der soeben angenommenen Bestimmung in Vorbereitungshaft nehmen. Hier lassen die Formulierungen gemäss Antrag Brändli allzuviel offen.

Dazu kommt, dass Artikel 13a Buchstabe e des geltenden Rechts klar festhält, dass wir jemanden, der Personen ernsthaft bedroht oder an Leib und Leben erheblich gefährdet und deshalb strafrechtlich verfolgt wird oder verurteilt worden ist, auch in Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft nehmen können. Es scheint uns aber mit unseren rechtsstaatlichen Prinzipien nicht vereinbar, im Hinblick auf die blosser Vermutung, dass solche Absichten der Hauptzweck seiner Einreise gewesen seien, jemanden in Haft zu nehmen. Wenn er eine Straftat begeht, dann kommt er in diesem Rechtsstaat tatsächlich in ein Strafverfahren. Aber: Aufgrund «konkreter Anzeichen» und «in erster Linie» genügt nicht – das sind Beweise, die praktisch nicht zu führen wären und die unseres Erachtens auch regelmässig zu Rekursen an die Asylrekurskommission oder ans Bundesgericht führen würden. Deshalb möchte ich Sie bitten, diese Anträge abzulehnen.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Herr Bundespräsident, Sie haben sich jetzt vor allem zu Litera f geäussert. Das ist eine schwierige Angelegenheit. Ich glaube, dass dieses ganze Problem der sogenannten Kriminaltouristen ein Problem ist, das die Leute an der Front haben. Es gibt offensichtliche Fälle, wo nichts gemacht werden kann. Diese Kriminaltouristen tauchen unter, und das führt dann auch zu den Problemen.

Ich möchte aber zu Litera g noch etwas anführen: Sie haben einen Verurteilten, der ausgewiesen wird. Er verlässt das Gefängnis und macht glaubhaft, dass er in vierzehn Tagen zurückfliegen werde. Er erhält dann den Ausweis, taucht unter, und dann sind die Vollzugsbehörden mit diesem Problem konfrontiert. Das ist doch der Tatbestand von Litera g!

Ich habe diese Anträge hier – ich muss Ihnen das auch sagen – nicht von irgendwelchen Grupplierungen, sondern von Leuten, die an der Front tätig sind und die mit diesen Problemen tagtäglich konfrontiert werden.

Ich möchte Ihnen wegen dieser Informationen und gestützt auf diesen konkreten Fall, den ich jetzt erwähnt habe, doch beliebt machen, diesen Anträgen zuzustimmen, damit man diese Sachverhalte im Zweifelsfall noch einmal eingehend prüfen kann.

Der Hinweis auf Litera e von Artikel 13a ist nicht ausreichend. Dort haben wir nur den Fall, dass man jemanden, der Personen ernsthaft bedroht oder an Leib und Leben erheblich gefährdet und deshalb strafrechtlich verurteilt worden ist, in Haft nehmen kann. Das ist jedoch selbstverständlich.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Ich bleibe dabei, wegen der Beweislage: Wenn jemand wegen eines wirklich ernsthaften Vergehens verurteilt worden ist, dann kann im Strafteil der Landesverweis verfügt werden. Hier geht es Ihnen offenbar in erster Linie um präventive Massnahmen, bevor das Strafverfahren durchgeführt worden ist. Dort reicht es rechtsstaatlich nicht aus.

Ich glaube, es wäre auch nicht nachzuweisen, dass jemand in erster Linie zwecks Ausübung einer illegalen Erwerbstätigkeit eingereist ist. Dieser Beweis ist praktisch nicht zu führen. Deshalb möchte ich Sie bitten, den Antrag abzulehnen.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Ich möchte darum bitten, über Litera f und g separat abzustimmen.

Es heisst in meinem Antrag zu Buchstabe g: «.... zwecks Ausübung einer illegalen Erwerbstätigkeit eingereist ist und deshalb strafrechtlich verurteilt wurde ....» Das ist doch vom Richter nachgewiesen worden.

*Art. 13a Bst. f – Art. 13a let. f*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Brändli  
Dagegen

4 Stimmen  
18 Stimmen

*Art. 13a Bst. g – Art. 13a let. g*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Brändli  
Dagegen

11 Stimmen  
9 Stimmen

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Ich möchte die Debatte nicht belasten; aber wir haben wahrscheinlich nicht alle in letzter Klarheit über diese Anträge abgestimmt. Ich möchte bitten, zurückzukommen und nochmals abzustimmen. Wie ich festgestellt habe, herrschten hier Missverständnisse.

**Präsident:** Wird dem Antrag auf Rückkommen opponiert? – Das ist nicht der Fall.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Buchstabe g ist auch überflüssig. Wenn jemand illegal zwecks Aufnahme einer Erwerbstätigkeit hierhergekommen und strafrechtlich verurteilt worden ist, dann hat er gar keinen Aufenthaltstitel, und wir können ihn sofort ausschaffen. Ich sehe darum die Notwendigkeit dieser Litera nicht ein.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Ich möchte die Diskussion über diesen Artikel nochmals eröffnen; so einfach ist die Angelegenheit nicht.

Wenn jemand verurteilt wurde und hier allenfalls auch eine Strafe absitzen musste, dann schaffen Sie ihn ja nicht am anderen Tag aus, sondern in den nächsten Tagen und Wochen; in dieser Zwischenzeit taucht er eben unter, das ist doch das Problem. Wenn Sie einen solchen Fall haben, dann brauchen Sie diese Haftmöglichkeit, damit Sie die betreffende Person ausschaffen können. Das ist der Tatbestand, der offenbar an der Front Probleme mit sich bringt und der wiederholt vorkommt.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** In diesem Fall, Herr Brändli, greift Litera c. Man kann jemanden in Haft nehmen, wenn konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass er sich der Ausschaffung entziehen will. Wenn er schon illegal hierherkam, um illegal eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, besteht auch die Gefahr, dass er untertaucht. Dann können wir ihn gemäss Litera c in Ausschaffungshaft nehmen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Brändli  
Dagegen

9 Stimmen  
14 Stimmen

**Art. 13b**

*Antrag Brändli*

b. .... nach Artikel 13a Buchstaben b, c oder e, f und g vorliegen;

**Art. 13b**

*Proposition Brändli*

b. .... motifs aux termes de l'article 13a lettres b, c ou e, f et g;

**Präsident:** Nach der Ablehnung beider Anträge Brändli zu Artikel 13a entfällt die Änderung von Artikel 13b.

**Art. 14c Abs. 1bis, 1ter, 1quater, 2; Art. 21**  
Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 14c al. 1bis, 1ter, 1quater, 2; art. 21**  
Proposition de la commission  
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

**Art. 22a**  
Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Seiler Bernhard

**Abs. 1**  
Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ist betreffend illegal anwesende Ausländer, insbesondere im Rahmen des Vollzuges einer Weg- oder Ausweisung, zuständig für:

- a. die Feststellung der Identität des betroffenen Ausländers;
- b. die Beschaffung von Reisepapieren;
- c. die Unterstützung der Kantone in der Organisation von Reismöglichkeiten;
- d. die Koordination der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, zwischen den Kantonen und den beteiligten Bundesstellen, zwischen den beteiligten Bundesstellen sowie dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten.

**Abs. 2 (neu)**  
Im übrigen obliegt der Vollzug der Weg- und Ausweisungen den Kantonen.

**Art. 22a**  
Proposition de la commission  
Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Seiler Bernhard

**Al. 1**  
Le Département fédéral de justice et police est, dans le cadre d'une expulsion ou d'un renvoi d'étrangers entrés illégalement, compétent pour:

- a. la constatation de l'identité de l'étranger concerné;
- b. l'acquisition des papiers de voyage;
- c. le soutien aux cantons pour l'organisation des possibilités de voyage;
- d. la coordination de la collaboration entre les cantons, entre les cantons et les services fédéraux intéressés, entre les services fédéraux ainsi qu'avec le Département des affaires étrangères.

**Al. 2 (nouveau)**  
Pour le reste, l'exécution du renvoi et des expulsions est l'affaire des cantons.

Seller Bernhard (V, SH): Nachdem Sie den gleichlautenden Antrag im Asylgesetz abgelehnt haben und nachdem der Herr Bundespräsident erklärt hat, dass eine Arbeitsgruppe dieses Problem bearbeite, ziehe ich meinen Antrag zurück.

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

**Art. 22b, 22c**  
Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
Proposition de la commission  
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

**Art. 22d**  
Antrag der Kommission  
Abs. 1, 2  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 3 (neu)**  
Im weiteren dient das Zentrale Ausländerregister der automatisierten Ausstellung und Kontrolle von Visa (Sichtvermerken). Zu diesem Zweck wird eine spezielle Sammlung von Visadaten geführt. Dabei werden auch besonders schützenswerte Daten namentlich über Wegweisungen, Einreisesperren und Ausweisungen bearbeitet.

**Art. 22d**  
Proposition de la commission  
Al. 1, 2  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 3 (nouveau)**  
De plus, le Registre central des étrangers sert à l'élaboration et au contrôle automatisé des visas. Un fichier spécifique de données visa est géré dans ce but. Des données sensibles, notamment relatives au renvoi, à l'interdiction d'entrée et à l'expulsion sont traitées.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 22d Absatz 3 ist eine Ergänzung auf Anregung des Datenschutzbeauftragten. Herr Guntern hat das Asylgesetz wachsam begleitet. Bereits heute sollen Visadaten gesammelt werden. Dafür aber fehlt die gesetzliche Grundlage. Wir schaffen sie mit dem neuen Absatz 3.

Angenommen – Adopté

**Art. 22e**  
Antrag der Kommission  
Abs. 1

.... folgenden Behörden durch ein Abrufverfahren direkt zugänglich machen, soweit dies für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben unerlässlich ist:

....  
h. Streichen

....  
**Abs. 2, 3**  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 22e**  
Proposition de la commission  
Al. 1

.... aux autorités ci-après un accès direct par procédure d'appel aux données personnelles du Registre central des étrangers, pour autant que celui-là soit indispensable à l'accomplissement de leurs tâches légales:

....  
h. Biffer

....  
**Al. 2, 3**  
Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: In der Einleitung zu Artikel 22e Absatz 1 findet sich eine Ergänzung, wie wir sie analog im Asylgesetz, in Artikel 97, vorgenommen haben, nämlich eine Beschränkung auf die Notwendigkeit der Aufgabenerfüllung. Es handelt sich wiederum um Datenbanken, bei welchen man mit der Eingabe eines Namens sehr viele Treffer, d. h. viele Angaben über die Person, erhalten kann. Es soll nur jene Stelle die Angaben abrufen können, welche sie sachlich auch braucht. Litera h ist überflüssig. Auch das Bundesamt für Statistik braucht diesen Zugriff nicht mehr. In Übereinstimmung mit dem Bundesrat und der Verwaltung wollen wir Litera h streichen.

Angenommen – Adopté

**Art. 22f, 22g, 24a, 25 Abs. 1 Bst. I**  
Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 22f, 22g, 24a, 25 al. 1 let. I**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 25a**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Zum Wortlaut habe ich keine Bemerkungen, aber generell: Der Integrationsartikel ist ein Kernstück der Asylgesetzrevision. Wir gehen von der Überlegung aus, dass es besser ist, materielle Aufwendungen und Begleitungen für die Integration der Ausländer vorzusehen, die ja für eine lange Dauer in die Schweiz gekommen sind, als erst nachher, bei Versagen, die Schäden zu eliminieren.

Die Kommission stimmt einstimmig dem Wortlaut gemäss Beschluss des Nationalrates zu. Der Nationalrat hat materiell ebenfalls zugestimmt, aber der Artikel ist an der Abstimmung über die Ausgabenbremse – die wir klugerweise auf morgen verschieben – gescheitert.

**Koller Arnold,** Bundespräsident: Es ist tatsächlich so, dass Artikel 25a Anag im Rahmen der Ausländerpolitik des Bundesrates ein ganz zentraler Artikel ist. Die bessere Integration der Ausländer, die ein Bleiberecht in unserem Land haben, ist eines der vier Ziele unserer Ausländerpolitik für diese Legislatur.

Wenn Sie die Formulierung anschauen, sehen Sie auch, dass keine Gefahr besteht, dass diese Integrationsaufgabe unter Entlastung privater Organisationen sowie unter Entlastung von Kantonen und Gemeinden jetzt vom Bund übernommen wird. Vielmehr ist diese Integrationsaufgabe des Bundes bewusst eine subsidiäre, die zu den Aufgaben der anderen Organisationen hinzukommt. Vor allem aber für die Tätigkeit der Eidgenössischen Ausländerkommission und die Herausgabe von Handbüchern – beispielsweise für die bessere Integration von Ausländern, die aus ganz fremden Kulturen stammen – brauchen wir hier unbedingt eine gesetzliche Grundlage. Im übrigen ist es an Ihnen, die Beträge, die dafür nötig sind, jährlich im Rahmen der Budgetdebatten zu beschliessen.

Es wäre sehr bedauerlich, wenn dieser Artikel 25a an der Ausgabenbremse scheitern würde.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Die Abstimmung über die Ausgabenbremse erfolgt morgen.

**Art. 25b**  
*Antrag der Kommission*  
Abs. 1

.... mit unbefugtem Aufenthalt in der Schweiz, über die Niederlassung sowie Abkommen über die berufliche ....

Abs. 2  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3  
Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement kann ....

**Art. 25b**  
*Proposition de la commission*  
Al. 1  
.... en Suisse, sur l'établissement, ainsi que des accords ....  
Al. 2  
Adhérer à la décision du Conseil national  
Al. 3  
Le Département fédéral de justice et police peut ....

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Artikel 25b Absatz 1 bringt nur eine sprachliche Korrektur. Der Bundesrat

schliesst Vereinbarungen «über die Niederlassung», nicht Vereinbarungen über Niederlassungsverträge, ab. In Absatz 3 wurde die neue Organisation bereits berücksichtigt; weil ja die zuständige Stelle neu im EJPD untergebracht ist, haben wir auch das Anag entsprechend angepasst.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 25c (neu)**  
*Antrag der Kommission*  
Die zuständigen Behörden können zur Umsetzung der in Artikel 25b erwähnten Abkommen die erforderlichen Personendaten nach Artikel 22c Absatz 2 sowie Angaben über ein gestelltes Asylgesuch (Ort und Datum der Einreichung, Stand des Verfahrens, summarische Angaben über den Inhalt eines getroffenen Entscheides) auch an Staaten bekanntgeben, die über keinen der Schweiz gleichwertigen Datenschutz verfügen, sofern dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Personen nicht schwerwiegend gefährdet wird. Art und Umfang der bekanntzugebenden Personendaten, die Zweckbindung, allfällige Sicherheitsmassnahmen sowie die zuständigen Behörden sind im entsprechenden Abkommen festzulegen.

**Art. 25c (nouveau)**  
*Antrag der Kommission*  
Les autorités compétentes peuvent, en vue de l'application des accords mentionnés à l'article 25b, communiquer les données personnelles nécessaires selon l'article 22c alinéa 2, ainsi que les données relatives à une demande d'asile (lieu et date du dépôt, état de la procédure, données sommaires relatives à la teneur de la décision prise) à des Etats qui ne disposent pas d'un système de protection des données équivalent au système suisse, à condition qu'il n'en résulte pas un risque grave d'atteinte à la personnalité des intéressés. Les accords en question mentionneront les données pouvant être communiquées, leur adéquation au but recherché, le cas échéant les mesures de sécurité à prendre, ainsi que les autorités compétentes.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Artikel 25c ist der Transfer aus dem Anag, den wir bereits beschlossen haben. Der Artikel bezweckt vor allem, eine Grundlage für das künftige Dubliner Abkommen zu schaffen. Wir hoffen, diesem Abkommen beitreten zu können.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. II, III**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. II, III**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Auch die Gesamtabstimmung über den Entwurf B erfolgt morgen.

*Abschreibung – Classement*

*Antrag des Bundesrates*  
Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse gemäss Brief an die eidgenössischen Räte  
*Proposition du Conseil fédéral*  
Classer les interventions parlementaires selon lettre aux Chambres fédérales

*Angenommen – Adopté*

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

**Präsident:** Ich möchte nicht, dass der Rat erschöpft ist, bevor es die Traktandenliste ist. Ich schlage Ihnen deshalb vor, hier die Sitzung abubrechen. Die für heute noch traktandierten Vorstösse werden im Einvernehmen mit den betroffenen Ratsmitgliedern in der Frühjahrssession 1998 behandelt.

*Schluss der Sitzung um 20.00 Uhr  
La séance est levée à 20 h 00*

Art. 86 Abs. 4bis – Art. 86 al. 4bis

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Ausgabe

45 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht  
La majorité qualifiée est acquise

Art. 87 Abs. 1 – Art. 87 al. 1

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Ausgabe

45 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht  
La majorité qualifiée est acquise

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

38 Stimmen

Dagegen

1 Stimme

B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Fortsetzung)

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

Art. 25a Abs. 1 – Art. 25a al. 1

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Ausgabe

45 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht  
La majorité qualifiée est acquise

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

42 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Änderung**

**Loi sur l'asile et LSEE.  
Modification**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1337 hiervor – Voir page 1337 ci-devant

An den Nationalrat – Au Conseil national

A. Asylgesetz (Fortsetzung)

A. Loi sur l'asile (suite)

Art. 86 Abs. 2 – Art. 86 al. 2

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Ausgabe

45 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht  
La majorité qualifiée est acquise

Art. 86 Abs. 4 – Art. 86 al. 4

Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Ausgabe

44 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht  
La majorité qualifiée est acquise

95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Änderung  
Loi sur l'asile et LSEE.  
Modification**

*Differenzen – Divergences*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 1245 – Voir année 1997, page 1245

Beschluss des Ständerates vom 19. Dezember 1997

Décision du Conseil des Etats du 19 décembre 1997

**A. Asylgesetz  
A. Loi sur l'asile**

**Art. 3 Abs. 2***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Steffen)

Festhalten

**Art. 3 al. 2***Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité*

(Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Steffen)

Maintenir

Fehr Hans (V, ZH): In Artikel 3 geht es bekanntlich um den Flüchtlingsbegriff, so, wie er international und völkerrechtlich verankert ist. An diesem Flüchtlingsbegriff dürfen wir nicht rütteln.

Der Ständerat und die Mehrheit unserer Kommission wollen nun frauenspezifische Fluchtgründe berücksichtigen. Die Minderheit bittet Sie, davon Abstand zu nehmen, und zwar aus folgenden Gründen:

Herr Bundesrat Koller hat seinerzeit in der Kommission wie ein Löwe gekämpft und gesagt, wir dürften diese frauenspezifischen Fluchtgründe nicht einbeziehen und keine Ausweitung vornehmen, das habe sonst unabsehbare Folgen. Man hat damals gesagt, die geschlechtsspezifischen Gründe der Verfolgung seien durch den integralen Flüchtlingsbegriff vollumfänglich abgedeckt. Auch das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge, so hat Herr Bundesrat Koller damals argumentiert, sei dieser Auffassung.

Nun kehrt man die Argumentation um 180 Grad und sagt, man könne diese frauenspezifischen Fluchtgründe problemlos separat erwähnen, denn sie seien ohnehin im gesamten Flüchtlingsbegriff integriert. Da muss ich die Frage stellen: Wenn das so ist, warum muss man dann die frauen- oder geschlechtsspezifischen Fluchtgründe noch explizit erwähnen? Das ist ein Widerspruch.

Ich garantiere Ihnen: Wenn Sie frauenspezifische Fluchtgründe explizit im Gesetz verankern, führt das sofort zu Neu-

interpretationen, und Sie müssen zusätzliche Fluchtgründe anerkennen. Sie schaffen eine neue Rechtsgrundlage. Beispielsweise schaffen Sie grundsätzlich einen Rechtsanspruch – mindestens theoretisch – für Millionen von Frauen aus dem afrikanisch-arabischen Raum, die die drohende Beschneidung oder die Polygamie als Fluchtgrund anschauen. Sie öffnen Tor und Tür für eine Ausweitung des Flüchtlingsbegriffes. Ich meine, das sei grundsätzlich und namentlich in einer Zeit, in der wir ohnehin eine massive Zunahme der Gesuche verzeichnen, nicht zu verantworten. Darum beantragt Ihnen die Minderheit, beim International Klipp und klar anerkannten Flüchtlingsbegriff zu bleiben und diese Spezifizierung nicht vorzunehmen.

**Präsidentin:** Die Fraktion der Freiheits-Partei lässt ausrichten, dass sie den Minderheitsantrag Fehr Hans unterstützt.

**Thanei Anita (S, ZH):** Artikel 3 Absatz 1 des Asylgesetzes enthält, wie Herr Fehr das richtig gesagt hat, die Definition des Flüchtlingsbegriffes, und zwar in Übereinstimmung mit dem völkerrechtlichen Begriff. In Absatz 2 werden die ernsthaften Nachteile exemplarisch aufgezählt. Leider hat es der Nationalrat bei der Erstberatung abgelehnt, das Geschlecht als Kriterium für den Flüchtlingsbegriff in Absatz 1 aufzunehmen. Er hat es leider auch abgelehnt, frauenspezifische Fluchtgründe in Absatz 2 explizit zu erwähnen. Es gaben einmal mehr unverständliche Ängste vor einer Flüchtlingswelle sowie untoleranterer, frauenverachtender Zynismus den Ausschlag zu diesem ablehnenden Entscheid. Niemand von Ihnen, auch Herr Fehr wohl nicht, erwartet nämlich eine «Flutwelle» von religiösen oder rassistisch Verfolgten, nur weil wir die Begriffe «Rasse» und «Religion» in Artikel 3 Absatz 1 im Gesetz aufgeführt haben.

Widersprüchlich war die ursprüngliche Haltung des Bundesrates in der Botschaft, wonach nämlich frauenspezifische Fluchtgründe mit dem von ihm vorgeschlagenen Text selbstverständlich mitgemeint seien – Frauen sind gemäss Bundesrat immer mitgemeint –; eine explizite Erwähnung sei somit nach Bundesrat nicht notwendig und zudem könne diese eine Sogwirkung entfalten. Herr Fehr, ich bitte Sie, einmal den Gesetzestext zu lesen. Es ist nämlich nicht so, dass jede diskriminierte Frau automatisch Asyl erhält. Die weiteren Voraussetzungen, nämlich die der ernsthaften Nachteile, müssen auch erfüllt sein.

Etwas mehr Stil hat der Ständerat bewiesen. Er hat einstimmig den Zusatz «Den frauenspezifischen Fluchtgründen ist Rechnung zu tragen» ins Gesetz aufgenommen. Eine Mehrheit der SPK des Nationalrates fordert nun, dass wir dem Ständerat zustimmen.

Worum geht es eigentlich? Frauen sind bei Verfolgungen zusätzlich sexueller Gewalt, Ausbeutung und Unterdrückung ausgeliefert. Oft werden sie auch wegen Übertretungen von diskriminierenden Sittenkodizes verfolgt. Sexuell ausgebeutete Frauen erhalten zudem in gewissen Staaten keine Hilfe. Im Gegenteil, sie werden zumeist noch sozial und gesellschaftlich ausgegrenzt, d. h., sie sind somit nicht nur psychisch, sondern auch physisch ernsthaft gefährdet. Besonders aktuell wird das Anliegen, frauenspezifische Fluchtgründe ins Gesetz aufzunehmen, nach den jüngsten grauenhaften Erfahrungen in Ex-Jugoslawien. Wenn Frauen systematisch vergewaltigt, ausgebeutet und gequält werden, ist das ein Fluchtgrund, der ins Gesetz gehört und nicht bloss in eine Verordnung. Sonst gibt es nämlich für die Behörden keine verbindliche Anweisung, Frauenfluchtgründe überhaupt zu prüfen.

Zu Recht wurde diese Forderung von Frauenorganisationen und der Frauenkonferenz in Peking wiederholt gestellt.

Eine letzte Bemerkung: Falls wirklich eine «Flutwelle» von Flüchtlingsfrauen in die Schweiz käme, möchte ich in diesem Saal doch einmal die Frage stellen: Wer möchte diesen bedrängten Frauen die Türe nicht öffnen? Ich danke Ihnen, wenn Sie der Mehrheit zustimmen.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Ich bitte Sie eindringlich, bei Artikel 3 Absatz 2 der Mehrheit der Kommission und dem

Ständerat zu folgen. Sie setzen damit ein Zeichen, indem Sie anerkennen, dass Frauen tatsächlich spezifische Formen von Verfolgung erleben, weil sie eben Frauen sind. Der Ständerat hat dieser Formulierung zugestimmt, obwohl Bundesrat Koller, genauso wie damals in der ersten Lesung im Nationalrat, davon abgeraten hat. Er hat auch gleich präventiv hinzugefügt, dass damit der Flüchtlingsbegriff in Absatz 1 in keiner Art und Weise abgeändert werde. Er hat damit das Signal ausgesendet: Ihr verfolgten Frauen dieser Erde, glaubt ja nicht, dass sich durch Einfügen dieses Passus für euch etwas ändern werde! Das ist doppelt zu kritisieren. Wir haben uns, unterstützt von sämtlichen relevanten Frauenorganisationen der Schweiz, dafür eingesetzt, dass beim Flüchtlingsbegriff in Artikel 3 Absatz 1 die Kategorie «Geschlecht» als Motiv für Verfolgung eingefügt wird. Bundesrat Koller hat sich massiv dagegen gewehrt, gleichzeitig aber betont, dass die Kategorie «Geschlecht» eben durchaus mitgemeint sei, dass man sie gar nicht explizit erwähnen müsse. Jetzt frage ich Sie: Wie ist Ihre Aussage im Ständerat, dass sich nichts ändere, gemeint? Wird nun der Verfolgung aufgrund des Geschlechtes faktisch Rechnung getragen oder nicht? Das möchte ich auch zuhänden der Materialien ganz genau wissen!

Wenn ich Sie trotz der bundesrätlichen Strategie des prophylaktischen Herabminderns der Bedeutung dieses kleinen Zusatzes in Artikel 3 Absatz 2 bitte, dem Zusatz der frauenspezifischen Fluchtgründe zuzustimmen, dann nicht etwa, weil ich mir einen Paradigmenwechsel hin zu einem frauenfreundlichen Asylgesetz erhoffe. Ich tue das vielmehr deshalb, weil damit der kleinste aller möglichen Hinweise in dieses Gesetz hineinkommt, dass es tatsächlich einen Unterschied – der folgenschwer sein kann – macht, ob eine Frau oder ein Mann ein Asylgesuch stellt. Damit werden die, die dieses Gesetz anwenden, mindestens auf diesen Umstand aufmerksam gemacht, auch wenn dann im weiteren alle wichtigen technischen Details des Verfahrens – Anhörung durch Personen des gleichen Geschlechtes, Beizug von weiblichen Dolmetschern, eigenständiges Verfahren für alle erwachsenen Personen usw. – laut Artikel 17 erst noch in einer Verordnung geregelt werden.

Herr Bundesrat, ich bedaure sehr, dass Sie sich bei den frauenspezifischen Forderungen bis am Schluss, bis in die Kommission, quergestellt und Ihre ursprüngliche Version mit Zähnen und Klauen verteidigt haben. Man kann sagen, das sei konsequent, aber die gleiche Konsequenz haben Sie gegenüber den SVP-Forderungen im Bereich der Nichteintretensgründe bei Artikel 31 fehlen lassen. Da haben Sie schliesslich den fatalen Ergänzungen, auf die wir noch zu sprechen kommen, zugestimmt. Ich ziehe daraus den Schluss, dass Sie die SVP ernster nehmen als die Frauen!

**Leu Josef (C, LU):** Wenn die CVP-Fraktion das Anliegen, frauenspezifische Fluchtgründe auf Gesetzesstufe zu nennen, mitträgt, heisst das für uns ein Zweifaches:

1. Wir setzen einen Akzent in einem Bereich, in dem neuere, schreckliche Erfahrungen zeigen, dass besondere Rücksicht und Sensibilität nötig sind.

2. Wir wollen dem Flüchtlingsbegriff keinen neuen Gehalt geben, aber das Anliegen mehr ins Bewusstsein bringen. Ich bitte Sie daher mit der CVP-Fraktion, bei Artikel 3 Absatz 2 der Mehrheit zu folgen.

Noch eine Bemerkung an Frau Bühlmann: Ihre an Herrn Bundesrat Koller gerichteten Äusserungen finde ich völlig deplaziert, wenn man seine Bestrebungen in diesem Bereich kennt, Fluchtgründe ganz speziell auf bedrängte Frauen anzuwenden. Ihre Äusserungen sind aus meiner Sicht zynisch und dienen der sachlichen Auseinandersetzung nicht.

**Präsidentin:** Die FDP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie der Mehrheit zustimmt.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Le groupe libéral soutiendra la proposition de la majorité de la commission. Ce n'est pas que notre groupe ne soit pas absolument convaincu que, dans la définition de l'article 3, les moyens de pression sur les fem-



mes sont déjà compris – c'est-à-dire la mise en danger de la vie, de l'intégrité corporelle ou de la liberté et les mesures qui entraînent une pression psychique insupportable –, mais parce qu'il estime que, puisqu'il semble que c'est très important psychologiquement, idéologiquement d'ajouter encore les motifs de fuite spécifiques aux femmes. Dans ces circonstances, il ne vaut pas la peine d'engager une guerre de tranchées sur cet objet et nous pouvons adopter la proposition de la majorité.

**Fehr Hans (V, ZH):** Ich möchte nur noch kurz in bezug auf die Voten von Frau Bühlmann bzw. Frau Thanel zwei Dinge betonen:

1. Wenn Sie Artikel 3 Absatz 2 lesen, der viel zuwenig gewichtet wird, so besagt er ganz klar: «Als ernsthafte Nachteile gelten namentlich die Gefährdung des Leibes, des Lebens oder der Freiheit sowie Massnahmen ....» Da ist doch alles drin, was – im Sinne einer Erklärung des Flüchtlingsbegriffes – relevant ist.

2. Wenn Sie darauf beharren, frauenspezifische Fluchtgründe explizit zu erwähnen – ich habe Sie vor den möglichen Folgen gewarnt –, dann wird das die Schweiz weltweit als einziges Land auf Gesetzesstufe tun, und das – das garantiere ich Ihnen – wird Folgen haben.

**Fankhauser Angeline (S, BL),** Berichterstatterin: Zuerst muss ich zuhänden von Herrn Fehr etwas klären: Wenn wir ein Asylgesetz verabschieden, dann regeln wir in diesem Gesetz den Schutz der Asylsuchenden und nicht die Abwehr der Schutzsuchenden. Abgewehrt werden die Leute, die keinen Schutz brauchen, über das Verfahren.

Zu Artikel 3 Absatz 2: Die Kommission hat mit 16 zu 4 Stimmen beschlossen, sich dem Ständerat anzuschliessen. In Absatz 2 wird anhand von Beispielen dargelegt, was unter «ernsthaften Nachteilen» zu verstehen ist. Die Erwähnung der frauenspezifischen Fluchtgründe geht nicht über das hinaus, was international als Fluchtgründe gilt, aber die schrecklichen Erfahrungen der letzten Zeit zeigen, dass wir den frauenspezifischen Fluchtgründen eine ganz besondere Beachtung schenken müssen.

Die vom Ständerat beschlossene Formulierung ändert nichts Grundsätzliches am Flüchtlingsbegriff, setzt aber den nötigen Akzent zugunsten der Frauen und soll die Anwendung des Gesetzes in diesem Sinne beeinflussen. Das ist der Grund, warum Ihnen – ich wiederhole es – die grosse Mehrheit der Kommission empfiehlt, den Beschluss des Ständerates zu übernehmen.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR),** rapporteur: La majorité de la commission est d'avis que toutes les violations graves portant atteinte à l'intégrité corporelle constituent un motif d'asile. Elle accepte donc que les violences sexuelles soient également perçues comme de sérieux préjudices. La majorité de la commission, qui a été désavouée lors de la première délibération, se réjouit maintenant de la décision du Conseil des Etats.

**M. Koller,** conseiller fédéral, a expliqué très clairement que dans l'actuelle pratique les motifs de fuite spécifiques aux femmes sont déjà pris en compte. Donc, à mon avis, cette adjonction porte peu à conséquence. Je ne vois pas pourquoi elle est combattue avec véhémence. Il ne s'agit pas d'une extension du domaine de l'asile comme l'a affirmé M. Fehr Hans tout à l'heure.

La commission, par 16 voix contre 4, vous propose d'adhérer à la décision du Conseil des Etats.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Herr Fehr hat mich gefragt, wieso ich bereit sei, bei den ernsthaften Nachteilen als ein weiteres Beispiel auch die frauenspezifischen Fluchtgründe aufzunehmen.

1. Herr Fehr, ich darf Sie daran erinnern, dass wir uns im Differenzbereinigungsverfahren befinden. Die Verabschiedung dieses Asylgesetzes ist überfällig. Die Botschaft stammt vom Dezember 1995, und wir brauchen in der Praxis dieses neue Asylgesetz möglichst bald.

2. Es ändert sich inhaltlich nichts. Ich habe immer gesagt, dass die frauenspezifischen Fluchtgründe in unseren Weisungen bereits als Beispiele für ernsthafte Nachteile aufgeführt sind. Mit dem Beschluss des Ständerates ändern wir am Flüchtlingsbegriff überhaupt nichts, sondern der innerstaatliche Flüchtlingsbegriff bleibt in vollständiger Übereinstimmung mit dem Flüchtlingsbegriff der Flüchtlingskonvention. Aber im Differenzbereinigungsverfahren müssen wir endlich zur Verabschiedung dieses Gesetzes kommen.

Frau Bühlmann, Sie täuschen sich ganz massgeblich: Die neuen Tatbestände, die wir aufgenommen haben, spiegeln Einsichten aufgrund neuer Erfahrungen, neuer Erfahrungen beispielsweise im Fall Zaoui, aber auch neuer Erfahrungen wegen des Wegfalls der sogenannten Papierweisung. Wegen dieses Bundesgerichtsurteils ist die Zahl der Asylbewerber, die mit Papieren in unsere Empfangsstellen kommen, wiederum um etwa 30 Prozent gesunken. Diesen Umstand, der uns die Rückführungen so sehr erschwert, müssen wir im Rahmen dieses Gesetzes berücksichtigen.

Im übrigen, Frau Bühlmann, finde ich es etwas billig, wenn man dem Appenzeller, der ich bin, jetzt ein frauenfeindliches Image andichten will. Ich darf Sie in aller Bescheidenheit daran erinnern, dass ich massgeblich zum Gesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann beigetragen habe. (Beifall)

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

98 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

35 Stimmen

#### Art. 4

##### Antrag der Kommission

##### Mehrheit

##### Festhalten

##### Minderheit I

(Leuba, Cavadini Adriano, Comby, Dettling, Fehr Hans, Fischer-Hägglings, Heberlein, Steffen)

.... Gewalt, vorübergehenden Schutz gewähren.

##### Minderheit II

(Dettling, Fehr Hans, Fischer-Hägglings, Fritschi, Steffen)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 4

##### Proposition de la commission

##### Majorité

##### Maintenir

##### Minorité I

(Leuba, Cavadini Adriano, Comby, Dettling, Fehr Hans, Fischer-Hägglings, Heberlein, Steffen)

.... de violence généralisée.

##### Minorité II

(Dettling, Fehr Hans, Fischer-Hägglings, Fritschi, Steffen)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Leuba Jean-François (L, VD):** Peut-être faut-il rapidement préciser la situation.

Nous avons d'abord une solution Conseil fédéral/Conseil des Etats/minorité II de la commission, qui veut «accorder la protection provisoire à des personnes à protéger, aussi longtemps qu'elles sont exposées à un danger général grave, notamment pendant une guerre ou une guerre civile». «Guerre ou guerre civile», c'est le critère pour le Conseil fédéral, le Conseil des Etats et la minorité II.

Ensuite, la majorité de la commission, elle, veut s'en tenir à notre précédente décision, c'est-à-dire qu'elle ajoute à «guerre ou guerre civile»: «ainsi que lors d'une situation de violence généralisée ou de violations graves et systématiques des droits de l'homme».

Enfin, la minorité I, que je représente ici, veut reprendre de notre précédente version les termes «lors d'une situation de violence généralisée», et laisser tomber les termes «ou de violations graves et systématiques des droits de l'homme». Pourquoi? Parce qu'il nous paraît que la version du Conseil fédéral et du Conseil des Etats est trop étroite en ce sens que limiter l'octroi de la protection provisoire dans les cas de

guerre ou de guerre civile n'est pas satisfaisant. Je prends l'exemple de l'Algérie qui me paraît assez clair à cet égard. Le Gouvernement algérien affirme haut et fort qu'il n'y a pas de guerre civile en Algérie. Il y a simplement des actes de violence commis par des terroristes. Or, nous savons bien que ces actes commis par des terroristes relèvent d'une violence aveugle et mettent en danger n'importe qui dans le pays, en tout cas dans les zones troublées. Par conséquent, c'est précisément cette nouvelle catégorie de personnes qu'il faut protéger ici, et la définition du Conseil fédéral, du Conseil des Etats et de la minorité II est trop étroite et ne recouvre pas cette catégorie de personnes.

Au surplus, on peut dire encore que cela pourrait nous mettre dans une situation difficile sur le plan international, car si nous disons aujourd'hui que nous acceptons de protéger des Algériens, sur la base de l'article 4, selon le projet du Conseil fédéral, le Gouvernement algérien dira: «Mais de quoi vous mêlez-vous? Il n'y a pas de guerre civile chez nous, et vous prétendez le contraire puisque vous accordez la protection!» Il faut donc introduire la notion de «violence généralisée».

En revanche, à la réflexion, nous estimons que l'autre extension «violations graves et systématiques des droits de l'homme» est excessive. Je prends alors un autre pays où les violations graves et systématiques des droits de l'homme sont indiscutables, la Chine. Est-ce que ça veut dire que tous les Chinois qui le souhaitent peuvent venir chez nous comme personnes qui doivent être protégées? Je pense que c'est manifestement excessif, car, en principe, quand bien même la Chine ne respecte pas les droits de l'homme, si on n'est pas poursuivi personnellement en Chine, on y vit probablement très correctement et on n'a pas besoin de fuir le pays. Par conséquent, ou bien on est persécuté personnellement, et dans ce cas-là on tombe naturellement sous la définition de l'article 3 et on est un vrai réfugié au sens de cet article 3, ou bien on n'est pas persécuté personnellement et on peut rester, même dans un pays qui ne respecte pas les droits de l'homme de manière générale, si on n'est pas victime de persécutions, on n'a donc pas besoin de demander la protection provisoire.

La proposition de la minorité I est donc une proposition de compromis qui jette un pont entre la décision du Conseil des Etats et notre première décision. Elle est raisonnable, elle est fondée sur des arguments juridiques, sur l'argument fondamental que, dans toute cette loi sur l'asile, on veut distinguer clairement la vraie procédure d'asile, les vrais réfugiés qui sont persécutés pour des raisons personnelles, et les personnes à protéger qui ne sont pas persécutées pour des raisons personnelles, sinon ce serait des réfugiés, mais qui doivent être protégées parce qu'elles sont dans une région où règnent la guerre civile, la violence généralisée. Par conséquent, il faut les protéger pour ce motif.

Cette distinction est un fil conducteur de la loi; chaque fois qu'on essaie de confondre les deux catégories, on compromet la réforme que nous voulons introduire, et on compromet surtout cette catégorie nouvelle des personnes à protéger, à laquelle nous sommes très favorables, et qu'il ne faut pas confondre avec les réfugiés, lesquels sont persécutés personnellement «en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques» (art. 3).

La minorité I, en adoptant cette distinction, en admettant la «violence généralisée», mais en rejetant les termes de «violations graves et systématiques des droits de l'homme», pense maintenir cette distinction, renvoyant à l'article 3 ce qui a trait à la violation des droits de l'homme et au vrai statut de réfugié.

**Dettling Toni (R, SZ):** Wie Herr Leuba bereits ausgeführt hat, steht bei dieser Bestimmung nicht die Definition des Begriffes «Schutzbedürftige» zur Diskussion. Es geht hier nicht um den Flüchtlingsbegriff, der mit klaren rechtlichen Ansprüchen verbunden ist und der daher ein streng juristischer Begriff ist. Wir sprechen hier vielmehr von den Schutzbedürftigen, denen für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung in ihrem Heimat- oder Herkunftsland, namentlich während ei-

nes Kriegen oder Bürgerkrieges, in der Schweiz vorübergehend Schutz gewährt werden kann. Zentral ist also die schwere allgemeine Gefährdung in ihrem Heimat- oder Herkunftsland. Es steht hier somit ein von humanitären Überlegungen geleiteter Ermessensentscheid an, den der Bundesrat in Abwägung aller Umstände und Interessen von Fall zu Fall zu treffen hat. Zu Recht hat der Bundesrat daher davon Abstand genommen, einen Begriff für die Gewaltflüchtlinge einzuführen. Er will und soll vielmehr von Fall zu Fall entscheiden und dabei die besondere Gefährdung der Schutzbedürftigen im Auge behalten.

Wenn dem so ist – was wir durchaus für richtig und überzeugend halten –, dann soll nicht über eine erweiterte Umschreibung des Gefährdungstatbestandes bzw. durch eine exemplarische Aufzählung gleichsam eine Legaldefinition der Schutzbedürftigen eingeführt werden. Insbesondere halten wir die Aufnahme von Formulierungen wie «allgemeine Gewalt» oder «systematische und schwere Verletzung der Menschenrechte» für problematisch. Zum einen sind diese zweifellos im Begriff der «schweren allgemeinen Gefährdung» enthalten, zum anderen wecken sie Illusionen, die unsere nun einmal sehr beschränkten Möglichkeiten auf diesem Gebiet leicht übersteigen könnten.

Im Namen der überwiegenden Mehrheit der FDP-Fraktion bitte ich Sie, den Antrag der Kommissionsminderheit II zu unterstützen und dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen bzw. beim Entwurf des Bundesrates zu bleiben. Der Ständerat hat übrigens nach einem eindringlichen Appell von Herrn Bundesrat Koller den nationalrätlichen Beschluss mit 32 zu 3 Stimmen abgelehnt.

Eventualiter bitten wir Sie, dem Antrag der Minderheit I, der wesentlich weniger weit geht als der nationalrätliche Beschluss, zuzustimmen.

**Fehr Hans (V, ZH):** Ich freue mich darüber, dass ich einmal die Meinung des Bundesrates vertreten darf. Ich unterstütze die Ausführungen von Herrn Dettling voll und ganz und bitte Sie im Namen der SVP-Fraktion, die Minderheit II, also Bundesrat und Ständerat, zu unterstützen.

Wenn Sie bei den Schutzbedürftigen das Gefährdungspotential à la Bundesrat, nämlich «für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges», auf den Tatbestand der systematischen Verletzung der Menschenrechte – à la Kommissionsmehrheit – ausweiten, dann müssen Sie ehrlicherweise anerkennen, dass in Teilen des afrikanischen Raumes, in vielen arabischen Staaten bis hinein in den Fernen Osten, nach China, aber auch in Staaten Südamerikas Fluchtgründe bzw. Gründe für die Aufnahme von Schutzbedürftigen bestehen, da dort Menschenrechte zum Teil systematisch verletzt werden.

Wir müssen deshalb klar der Minderheit II, also Bundesrat und Ständerat, zustimmen.

**Bäumlin Ursula (S, BE):** Bei Artikel 4 ist – zwar innerhalb des Asylgesetzes, aber damit gleichzeitig weit darüber hinaus – die schweizerische Menschenrechtspolitik auf dem Prüfstand. Wir haben in der Kommission durchdiskutiert, welches Gewicht, welchen Einfluss auf die entsprechende Schutzgewährung Menschenrechtsverletzungen bei der Aufnahme von Asylsuchenden und Gewaltflüchtlingen haben sollen. Also: Schutzgewährung über Asyl oder vorläufige Schutzaufnahme.

Die SP-Fraktion hat sich auch dagegen ausgesprochen, dass vorübergehende Schutzgewährung mit Asylgründen vermischt wird. Der Anspruch auf vorübergehenden Schutz ist nicht dasselbe wie das individuelle Gesuch auf Asyl, welches letztere ein durchgestaltetes Verfahren auslöst. Wenn der Bundesrat vorübergehenden Schutz gewährt, ist er in der Bewertung der Gründe eigentlich völlig frei.

Die SP-Fraktion wehrt sich aber dagegen, dass Bundesrat, Ständerat und Minderheit II die Umschreibung der Situation in Ländern, aus welchen die Schweiz Schutzsuchende aufnehmen sollte, wieder einschränken wollen – reduzieren um die Tatsache einer allgemein herrschenden Gewalt, welche

ganze Bevölkerungen terrorisiert, wie etwa in Algerien oder in Kosovo, reduzieren zudem um die meist viel weniger sichtbaren, aber für die Betroffenen noch viel katastrophaleren systematischen Verletzungen der Menschenrechte. Klassisches aktuelles Beispiel ist wiederum – nicht irgendwo in China, Herr Fehr – Kosovo. Wir wissen, dass dort die Geheimpolizei des serbischen Innenministeriums seit Jahren willkürlich zu «Informationsgesprächen» Aufgebotene systematisch foltert.

Auch wenn wir das nun in Artikel 4 des revidierten Asylgesetzes gemäss erstem Beschluss des Nationalrates und jetzigem Mehrheitsantrag hineinschreiben, ist damit noch kein Automatismus der Schutzgewährung festgeschrieben. Aber wenn wir beides – Gewaltsituation und systematische, schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen oder auch nur die letzteren – wieder herausstreichen, machen wir uns als Land mindestens aussenpolitisch international unglaubwürdig.

Was ist die schweizerische Menschenrechtspolitik noch wert, wie sie im Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren deklariert wurde und wie sie in vielen politischen Bereichen angepackt und schrittweise umgesetzt wurde, wenn ausgerechnet im hochsensiblen Bereich der Schutzsuche verzweifelter Menschen die Menschenrechte nicht einmal mehr genannt werden sollen, wenn also die Menschenrechte nicht einmal mehr als Kriterium zur Lagebeurteilung gemäss Artikel 4 des Asylgesetzes beigezogen werden sollen?

Die SP-Fraktion bittet Sie deswegen nachdrücklich, bei Artikel 4 der Mehrheit zuzustimmen.

**Zwygart Otto (U, BE):** Die LdU/EVP-Fraktion wird der Mehrheit zustimmen und lehnt vor allem den Antrag der Minderheit II (Dettling) ab. Der Nationalrat hat in erster Lesung eine Ergänzung vorgenommen, und das Element «Situationen allgemeiner Gewalt oder systematischer und schwerer Verletzung der Menschenrechte» eingefügt. Der Schutzstatus wird damit in Fluchtsituationen anwendbar, und zwar, wenn es nötig ist, mit einem möglichst breiten Instrumentarium. Es braucht dann jeweils noch einen Bundesbeschluss für die Anwendung. Deswegen ist es wichtig, dass wir die Grundlagen schaffen; bei der Ausgestaltung in den einzelnen Bereichen besteht immer noch eine gewisse Freiheit. Wenn wir zu offen sind, dann erreichen wir genau das Gegenteil von dem, was wir wollen: Wir sind dann plötzlich nicht in der Lage, von unserer Seite her, gerade auch von seiten des Parlamentes, zu beurteilen, was der Bundesrat letztlich zu entscheiden hat oder hätte; und wir versuchen dann «hineinzuregulieren».

Mit diesen Bestimmungen verbauen wir uns auch etwas, aber das ist gewollt. Unter diesen Voraussetzungen befürworten wir die erweiterte Definition der Schutzbedürftigkeit. Wie die Situation in vielen Herkunftsländern zeigt, entfallen Gewaltflüchtlinge nicht nur Krieg und Bürgerkrieg, sondern eben auch Situationen allgemeiner Gewalt oder schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen. Diese Hauptursachen sollen in der Legaldefinition selbst zum Ausdruck kommen, und die Mehrheit will das.

Wenn wir andere Staaten auffordern, sogar unter Druck setzen, die Menschenrechte einzuhalten, dann steht es uns gut an, bei den Schutzbedürftigen wenigstens die Menschenrechte zu nennen.

**David Eugen (C, SG):** Es ist ganz klar, dass Artikel 4 dem Bundesrat ein sehr grosses Ermessen einräumt, und das ist auch richtig so. Der Bundesrat soll letztlich bestimmen können, wann ein Fall vorliegt, in dem Schutzbedürftige in unserem Lande Schutz finden sollen. Diese Entscheidungsmacht wollen wir – und das ist richtig so – dem Bundesrat nicht wegnehmen. Aber wir müssen auf der anderen Seite im Gesetz jene Kriterien aufführen, die der Bundesrat unseres Erachtens anwenden soll. Jetzt stehen im Gesetz unter den Beispielen nur der Krieg und der Bürgerkrieg.

Sie wissen alle, dass das heute nicht die klassischen Situationen sind, in denen eine solche Schutzbedürftigenregelung überhaupt zum Zuge kommen könnte. Sowohl die Kriege wie

die Bürgerkriege sind heute zu Ausnahmefällen geworden. Was wir vorfinden, sind andere Gewaltsituationen in unserem Umfeld; denken Sie an Ex-Jugoslawien, denken Sie insbesondere auch an den Fall Algerien. Den Fall Algerien könnten Sie unter der Formulierung, wie sie uns in Artikel 4 vorgelegt wird, nicht unterbringen; an diesen Fall ist nicht gedacht worden. Das heisst nicht – das möchte ich ganz klar betonen –, dass der Bundesrat in diesem Fall einen positiven Entscheid fällen müsste. Aber er muss daran denken können; er muss den Fall prüfen und muss dann einen Entscheid fällen. Daher gehören die Elemente, die der Nationalrat eingefügt hat, ohne Zweifel in diesen Text hinein, weil heute daran zu denken ist. Das sind zwei Elemente: Situationen allgemeiner Gewalt oder systematische und schwere Verletzung der Menschenrechte.

Herr Leuba hat sich im Namen der Minderheit I vor allem gegen die zweite Position gewehrt. Ich glaube, die erste, die allgemeine Gewalt, ist in diesem Räte sicher mehrheitsfähig. Ich bitte Sie aber, auch der zweiten Position, nämlich derjenigen der gravierenden und systematischen Verletzung der Menschenrechte, zuzustimmen. Die Menschenrechte sind heute international das anerkannte materielle Kriterium für Schutzbedarf, d. h., die Menschenrechte bringen international zum Ausdruck – und sind von der Uno und der Europäischen Kommission für Menschenrechte auch als Deklaration dafür bekannt –, was eine Gewaltsituation sein kann. Es ist damit eine schwere Verletzung, eine systematische Verletzung gemeint; es sind insbesondere Eingriffe in die persönliche Integrität von Personen gemeint – eben das, was wir jetzt beispielsweise in Algerien erleben. Eine solche Situation muss im Gesetz als mögliches Beispiel genannt werden.

Ich habe Mühe, wenn wir als Land, das in der Aussenpolitik die Menschenrechtspolitik auf seine Fahne geschrieben hat, nicht in der Lage sind, in einem ganz wichtigen Bereich, wo es um Menschenrechte geht, das auch zu sagen und die Menschenrechte als materielles Kriterium für unseren Entscheid zu erwähnen. Ich denke also, dass es hier sicher um eine Deklaration geht; es geht nicht um eine Einengung des bundesrätlichen Spielraumes. Das möchte ich ganz klar sagen.

Herr Dettling hat gesagt, dieses Kriterium sei ohnehin in der Formulierung «schwere allgemeine Gefährdung» mit enthalten, wir müssten es gar nicht mehr nennen. Manchmal ist es aber wichtig, dass man auch sagt, deklariert, klarstellt: Das ist mitgemeint.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Ich begründe, warum Sie am Beschluss des Nationalrates festhalten sollen, wie das auch die Kommissionsmehrheit tut. Die Schutzgewährung soll für vorläufig Aufgenommene laut unserem ersten Beschluss und jetzigem Antrag der Mehrheit der Kommission, wie das Herr David sehr eindringlich ausgeführt hat, aufgrund schwerer und systematischer Verletzung der Menschenrechte möglich sein, weil das eben aktuellen Konfliktformen entspricht.

Ich weiss, warum der Bundesrat diesen Zusatz nicht will. Es geht auch um den ganz aktuellen Konflikt in Kosovo. In Kosovo sind in den letzten Jahren schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen passiert. Wenn wir dieses Kriterium ins Gesetz schreiben würden, müssten Leute aus Kosovo Aufnahme finden. Aber sie werden seit dem letzten Herbst, seit die Schweiz mit Milosevic dieses unsägliche Rückschaffungsabkommen unterzeichnet hat, ihrem Unterdrücker geradezu frei Haus zurückschickt.

Wer glaubte, dass die neue Eskalation der Gewalt, die wir seit zwei Wochen erleben, die Schweiz dazu bewegen würde, die Strategie zu ändern oder die Leute zumindest nicht zurückzuschicken, wenn sie sie schon nicht aufnahmeh, sah sich getäuscht.

Ich habe in der Fragestunde vom Montag von Bundesrat Koller die Auskunft erhalten, dass die Situation in Kosovo noch nicht bürgerkriegsähnlich und folglich ein Rückschaffungsstopp nicht angebracht sei. Herr Bundesrat, errie ganz konkrete Frage. Sie haben auf meine Frage am Montag argumentiert, dass das UNHCR gesagt habe, ein Rückschaf-

fungsstopp sei noch nicht angebracht. Eine Stunde später hat das gleiche UNHCR einen Rückschaffungsstopp gefordert. Ich möchte Sie fragen, wie Sie sich jetzt dazu stellen. Wie sehr also die Einschätzung der Lage in einem Krisenherd Interpretationssache ist und wie sehr ein solcher Entscheid des Bundesrates auch von innenpolitischen Situationen abhängt, zeigt gerade das Beispiel von Kosovo. Weil die Kriminalität eines Teils der Kosovo-Albaner zum Politikum in der Deutschschweiz geworden ist, haben jetzt alle darunter zu leiden – dramatische Situation zu Hause hin oder her! Sie haben alle praktisch keine Chance, in den Status der Schutzbedürftigkeit zu gelangen. Daran wird sich ebenfalls durch die Einführung des neuen Schutzbedürftigenstatus im Asylgesetz nichts ändern, weil es auch in Zukunft Sache des Bundesrates sein wird, diesbezüglich nach eigenem Ermessen zu entscheiden.

Jetzt könnte man ja folgern, dass es eh nicht darauf ankomme, ob die Menschenrechtsverletzungen in Artikel 4 erwähnt seien oder nicht, weil der Bundesrat so oder so einen grossen Interpretationsspielraum habe. Aber immerhin würde damit der Wille der Mehrheit der Gesetzgeber und Gesetzgeberinnen zum Ausdruck gebracht. Das müsste dann für den Bundesrat auch Verpflichtung sein, in Zukunft danach zu handeln.

Wenn Sie das wollen, müssen Sie der Kommissionsmehrheit, mindestens aber dem Antrag der Minderheit (Leuba), der die Situationen allgemeiner Gewalt, nicht aber die Menschenrechtsverletzungen erwähnt, zustimmen.

Gerade der Umgang mit der Frage in bezug auf Algerien und die Provinz Kosovo lässt Zweifel aufkommen, ob, wie und wo der neue Schutzbedürftigenstatus einmal zur Anwendung gelangen wird – oder ob er halt nicht doch nur als kostengünstigere und unverbindlichere Variante des Flüchtlingsstatus gedacht ist. Das wird sich am Umgang mit diesen Fragen erweisen.

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

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



**Achte Sitzung – Huitième séance****Mittwoch, 11. März 1998****Mercredi 11 mars 1998**

11.00 h

Vorsitz – Présidence: Heberlein Trix (R, ZH)

95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Änderung****Loi sur l'asile et LSEE.  
Modification**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 508 hiervoor – Voir page 508 ci-devant

A. Asylgesetz (Fortsetzung)

A. Loi sur l'asile (suite)

Art. 4 (Fortsetzung) – Art. 4 (suite)

Fankhauser Angeline (S, BL), Berichterstatterin: Gemäss Artikel 4 – dort sind wir gestern nach der Begründung der Minderheitsanträge steckengeblieben – kann der Bundesrat vorübergehend Schutz gewähren, muss aber nicht. Die Mehrheit ist der Meinung, dass die Schutzbedürftigkeit der Menschen nicht auf Kriegs- und Bürgerkriegssituationen reduziert werden darf. Sie will, wie Sie es gestern schon gehört haben, am früheren Beschluss des Nationalrates festhalten. Man will dem Bundesrat genügend Spielraum geben, um Menschen in Krisensituationen vorübergehenden Schutz zu gewähren. Es ist unter anderem zu berücksichtigen, dass die Beurteilung, ob ein Krieg oder ein Bürgerkrieg stattfindet – das hat auch Herr Loeb sehr deutlich dargestellt –, nicht immer so einfach ist, wie die Formulierung des Bundesrates es glauben lässt. So oder so braucht es einen Entscheid des Bundesrates, um den vorübergehenden Schutz zu erteilen. Mit der Umschreibung der Gründe wird kein Rechtsanspruch gewährt, und die Mehrheit versteht ihre Formulierung in Artikel 4 nicht als Ausweitung, sondern als präzisere Umschreibung. Sie bittet Sie, wie bereits gesagt – und ich hoffe, dass auch jene Leute das hören, die nicht hier sind, aber noch kommen werden, um zu stimmen –, festzuhalten und der Mehrheit zu folgen.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: Nous abordons là le statut des réfugiés de la violence. C'est une des spécificités de cette loi, et dans le débat d'entrée en matière, nous avons quand même reconnu que cette réglementation allait permettre en tout cas d'accélérer les procédures, mais aussi nous donner l'occasion d'accueillir et de vraiment suivre, d'une façon plus généreuse, les victimes de la guerre et de la guerre civile.

De l'avis de la majorité de la commission, la Suisse doit également protéger les personnes victimes de «violence généralisée ou de violations graves et systématiques des droits de l'homme». La majorité est d'avis que la formulation trop restrictive adoptée par le Conseil des Etats ne tient absolument pas compte de la situation actuelle: la fin d'une guerre civile n'est pas synonyme de paix, et les violations systématiques des droits de l'homme ne cessent pas par enchantement à la fin d'un conflit. En tout cas, ce sont les conclusions de la majorité de la commission. La situation dans laquelle la Suisse

est engagée, notamment face à l'Algérie, n'est pas étrangère à notre position. En effet, l'Algérie n'est ni en guerre ni en guerre civile; mais, on doit le reconnaître aussi, elle subit les horreurs de la violence, de cette violence généralisée. Nous devrions pouvoir offrir une protection provisoire à ces victimes de sévices graves: on a dit – je crois que c'est M. David qui l'a dit hier – que la Suisse doit être en première ligne pour la défense des droits de l'homme.

Pour ces raisons, nous vous demandons de rejeter à l'article 4 la proposition de la minorité II (Dettling).

La minorité I (Leuba) fait, elle, une proposition qui représente la voie médiane. Elle n'est pas inintéressante. Je dois vous dire que cette proposition a été acceptée en commission dans un premier vote contre la proposition Dettling, mais elle a été rejetée dans un deuxième vote, par 11 voix contre 9.

Je vous invite à voter la proposition de majorité. Si vous montrez quelques velléités d'en décider autrement, je vous le recommande à titre personnel, votez au moins la proposition de minorité I qui fait un demi-pas dans la bonne direction.

Koiler Arnold, Bundesrat: Bei Artikel 4 führen wir den neuen Status des vorübergehenden Schutzes ein oder, wie man oft auch sagt, den Status der sogenannten Gewaltflüchtlinge. Die Gewährung vorübergehenden Schutzes soll gemäss unserem Konzept stets ein von humanitären Überlegungen geleiteter Ermessensentscheid des Bundesrates sein. Daher haben wir bei der Formulierung der Gesetzesbestimmung darauf geachtet, dass die Schutzgewährung möglichst frei und unabhängig von vorformulierten Definitionen erfolgen kann. Diesem Konzept folgend, haben wir in der bundesrätlichen Formulierung, welcher der Ständerat gefolgt ist, einen allgemeinen, offenen Grundtatbestand umschrieben, nämlich den der «schweren allgemeinen Gefährdung». Im Sinne einer nicht abschliessenden Aufzählung werden danach zwei konkrete Beispiele einer solchen Gefährdungssituation erwähnt, nämlich Krieg und Bürgerkrieg. Damit werden die beiden Hauptanwendungsfälle für die Annahme einer «schweren allgemeinen Gefährdung» ausdrücklich genannt. Mit dieser Formulierung sind aber andere Fälle, beispielsweise auch eine systematische und schwere Menschenrechtsverletzung, nicht etwa ausgeschlossen. Dass Bundesrat und Ständerat die Erwähnung der systematischen und schweren Verletzung der Menschenrechte hier nicht formulieren, hat allein damit zu tun, dass wir der Meinung sind, dass das nur zu Anwendungsproblemen führen würde.

Wenn wer Opfer gezielter, schwerer Menschenrechtsverletzungen ist, erfüllt in aller Regel den Flüchtlingsbegriff, hat also Anspruch auf den Status des anerkannten Flüchtlings. Das zeigt übrigens auch die Statistik über den Jugoslawienkonflikt, vor allem über die Situation in Kosovo. Weil wir ja während drei Jahren keine Leute haben zurückführen können, haben wir neben den vorläufigen Aufnahmen über 1000 Angehörige der Bundesrepublik Jugoslawien, vor allem Leute aus Kosovo, als Flüchtlinge tatsächlich anerkannt.

Es ist vor allem dieser systematische Grund – das Problem der Abgrenzung, wer den Flüchtlingsstatus und wer vorübergehenden Schutz erhält –, der den Bundesrat dazu bewegt, Ihnen vorzuschlagen, der Formulierung von Ständerat und Bundesrat zuzustimmen, allenfalls auch dem Antrag der Minderheit Leuba.

**Abstimmung – Vote****Eventuell – A titre préliminaire**

Für den Antrag der Minderheit I

72 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II

53 Stimmen

**Definitive, namentliche Abstimmung****Vote définitif, nominatif**

(Ref.: 1760)

**Für den Antrag der Minderheit I stimmen:****Voteur pour la proposition de la minorité I:**

Bangerter, Binder, Blocher, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bühner, Cavadin, Adriano, Columberg, Deiss, Dettling, Dreher,

Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Eymann, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Walter, Fritschi, Gadient, Gros Jean-Michel, Gusset, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Imhof, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Leu, Leuba, Löttscher, Maurer, Mühlmann, Pelli, Pini, Raggenbass, Randegger, Ruckstuhl, Rychen, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Stelner, Stucky, Theiler, Vetterli, Waber, Weyeneth, Wittenwiler, Wyss (63)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Aeppli, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Berberat, Bircher, Borel, Bühmann, Caccia, Carobbio, David, de Dardel, Ducrot, Dünki, Fankhauser, Fässler, Goll, Gonseth, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossbacher, Günther, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Leemann, Loeb, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Stamm Judith, Strahm, Stump, Teuschler, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Zbinden, Zwygart (61)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aguet, Alder, Aregger, Baumann Alexander, Baumberger, Béguellin, Bezzola, Blaser, Bonny, Borer, Bosshard, Burgenner, Cavalli, Chiffelle, Christen, Comby, Couchepin, Diener, Dormann, Dupraz, Durrer, Eberhard, Ehrler, Epiney, Fasel, Filliez, Frey Claude, Friderici, Giezendanner, Grendelmeier, Guisan, Helm, Hochreutener, Jans, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Ledergerber, Leuenberger, Loretan Otto, Maître, Marti Werner, Maspoll, Meyer Theo, Moser, Müller Erich, Nebiker, Oehri, Philippona, Pidoux, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Ruf, Sandoz Marcel, Schmid Odilo, Simon, Spielmann, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Suter, Thanel, Thür, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vogel, von Allmen, Weigelt, Widrig, Zapfl, Ziegler (75)

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

**Art. 8 Abs. 1 Bst. e, 4**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1 Bst. e*

Streichen

*Abs. 4*

Nach Vorliegen eines vollziehbaren Wegweisungsentschiedes sind Asylsuchende verpflichtet, bei der Beschaffung gültiger Reisepapiere mitzuwirken.

**Art. 8 al. 1 let. e, 4**

*Proposition de la commission*

*Al. 1 let. e*

Biffer

*Al. 4*

Les requérants d'asile qui font l'objet d'une décision de renvoi exécutable sont tenus de participer à l'obtention de documents de voyage valables.

**Fankhauser Angeline (S, BL),** Berichterstatterin: Ich möchte zuhause der späteren Diskussion im Ständerat noch präzisieren, warum wir eine neue Bestimmung eingeführt haben. Bei der Beratung von Artikel 8 im Ständerat hatte Bundesrat Koller gesagt, das letzte Wort in dieser Sache sei noch nicht gesprochen, es brauche noch einige Überlegungen. Es geht darum zu sagen, ab wann ein Asylbewerber verpflichtet werden kann, bei der Beschaffung gültiger Reisepapiere mitzuwirken; das ist erst nach einer vollziehbaren Wegweisungsentscheidung der Fall. Das ist notwendig so, weil man ihn vorher nicht verpflichten kann, mit seinem Fluchtländ zusammenzuarbeiten.

Ich denke, dass keine weiteren Anträge vorliegen und wir diese Formulierung so verabschieden können. Es bestand in der Kommission ein Konsens.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 11a**

*Antrag der Kommission*

Streichen

*Proposition de la commission*

Biffer

*Angenommen – Adopté*

**Art. 13 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(David, Alder, Bäumlín, Bühmann, de Dardel, Fankhauser, Gross Andreas, Hubmann, Thanel)

Festhalten

**Art. 13 al. 3**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité*

(David, Alder, Bäumlín, Bühmann, de Dardel, Fankhauser, Gross Andreas, Hubmann, Thanel)

Maintenir

**David Eugen (C, SG):** Bei Artikel 13 geht es um die Frage, wie das Vertretungsrecht im Asylrecht geregelt werden soll. Es gilt eine allgemeine Regel im Strafprozess, im Zivilprozess, im Verwaltungsprozess und im Verwaltungsverfahren, wonach Verfügungen und Entscheide einem Vertreter dann zu eröffnen sind, wenn der Betroffene einen Vertreter bezeichnet hat. Das ist eine sehr wichtige allgemeine, rechtsstaatlich begründete Regel. Sie dient insbesondere dazu, das rechtliche Gehör sicherzustellen. Diese Regel, dass die Verfügung oder das Urteil eines Gerichtes dem Anwalt zugestellt wird, wenn ein Anwalt bezeichnet worden ist, ist in der schweizerischen Rechtsordnung unbestritten, und zwar in allen Feldern.

Nun soll dieses Prinzip im Asylverfahren aufgegeben werden. Es soll also das Urteil oder der Entscheid oder die Verfügung nicht dem Anwalt, sondern dem Betroffenen direkt zugestellt werden. Der Betroffene soll dann selber den Anwalt informieren, dass er eine Verfügung erhalten hat. Ich halte das nicht für richtig. Es gibt keinen Grund, dieses bewährte rechtsstaatliche Prinzip im Asylrecht aufzugeben.

Es gibt eine zweite Überlegung dazu: Die Zustellung an den Vertreter – ich habe das bereits ausgeführt – beinhaltet die Gewährung des rechtlichen Gehörs.

Wir wissen, dass das rechtliche Gehör durch die EMRK sichergestellt ist. Laut EMRK muss ein von einem Entscheid Betroffener Gelegenheit dazu haben, diesen mit seinem Anwalt besprechen zu können. Das ist in allen Verfahren so, insbesondere auch in Strafverfahren oder eben im Asylrecht, wo es um Haftfälle geht. Nun will man dieses Prinzip aufgeben. Wenn wir das aufgeben, verletzt das in der Konsequenz die EMRK.

Der dritte Punkt: Es kommt letztlich auf die konkreten Fälle an. Der Gedanke, der hinter dieser Regelung des Asylgesetzes steht, ist der, dass man in den Flughafenfällen sofort handeln will. Man will also handeln, bevor der Betroffene mit einem Vertreter Kontakt aufnehmen kann. Ganz praktisch wird in einem Flughafenfall jemandem, der am Samstagabend ankommt, die Verfügung unmittelbar übergeben. Die Verfügung wird ausserdem dem Anwalt zugestellt, welcher sie natürlich erst am Montag morgen erhält. Dies bedeutet, dass der Betroffene am Samstag oder am Sonntag ausgeschafft wird, ohne dass er Gelegenheit dazu hat, die Situation mit seinem Vertreter zu besprechen.

Ich denke, es ist nicht richtig, dass wir diese Änderung eines allgemeinen Rechtsstaatsprinzips im Asylrecht vornehmen. Es ist auch nicht notwendig. Es kann so organisiert werden, dass auch auf den Flughäfen Anwälte vorhanden sind, die sofort und rechtzeitig tätig werden können. Es ist nicht notwendig, dass wir dieses Prinzip im Asylrecht durchbrechen. Ich bitte Sie daher, der Minderheit zuzustimmen. Die Mehrheit ist nur mit Stichentscheid des Präsidenten zustande gekommen. Es ist also eine beträchtliche Minderheit, die an diesem allgemeinen Rechtsgrundsatz – auch im Asylverfahren – festhalten möchte.

**Präsidentin:** Die FDP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie der Mehrheit zustimmt.

**de Dardel Jean-Nils (S, GE):** Il ne s'agit là pas du tout d'un point mineur de cette loi. Il s'agit au contraire d'un point très important parce que le projet de loi, avec la très faible majorité de la commission, souhaite en réalité écarter de la procédure d'aéroport les mandataires ou les avocats qui seraient désignés par les requérants.

Comme l'a expliqué M. David, il s'agit là d'une méthode extrêmement dure, tout à fait contraire aux principes les plus élémentaires de l'égalité devant la loi, tels que ces principes sont décrits et définis par le Tribunal fédéral. Le droit d'avoir un avocat ou le droit d'avoir un représentant, un mandataire, est consacré par la jurisprudence du Tribunal fédéral, c'est-à-dire qu'en définitive, c'est un droit absolument constitutionnel dans n'importe quelle procédure, qu'il s'agisse d'une procédure civile, pénale ou administrative. Même dans les cas les plus insignifiants de procédure, il est possible d'avoir un avocat ou un mandataire et de se faire assister quand on est un administré.

Ce droit-là, par la version de la majorité très faible de la commission, est complètement contourné. Comme il a déjà été expliqué, il est tout à fait possible de renvoyer une personne qui se présente à l'aéroport de cette manière, sans qu'elle puisse consulter son propre avocat, ce qui est une chose tout à fait inadmissible. On sait que les délais de recours sont extrêmement brefs puisque le délai pour récupérer l'effet suspensif est de 24 heures seulement. Dans ces conditions, il suffira à l'administration de notifier la décision de renvoi un vendredi soir; le lundi matin, quand le mandataire recevra la décision, la personne aura déjà été expulsée, et tout sera déjà dit.

Nous nous opposons donc à un véritable piège qui est tendu par la majorité de la commission, une sorte de guet-apens, et nous vous prions de vous en tenir à la proposition de la minorité.

**Präsidentin:** Die LdU/EVP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie der Mehrheit zustimmt.

**Leu Josef (C, LU):** Ich bitte Sie im Namen der CVP-Fraktion, bei Artikel 13 mit der Mehrheit der Kommission zu stimmen. Zur Begründung: Die per Telefax übermittelten Verfügungen sind vor allem im Zusammenhang mit der neuen Regelung über das Flughafenverfahren zu sehen. Es geht um eine rasche Zustellung und Eröffnung der Verfügung. Daher sollen die Eröffnungsmodalitäten gemäss dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren keine Anwendung finden. Diese Regelung, wonach die Bundesbehörden dem Adressaten direkt und nicht via Anwalt eröffnen können – so beim Flughafenverfahren –, ist mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar. Diese Vereinbarkeit lässt sich unter drei Aspekten überprüfen, nämlich erstens nach dem Recht auf Freiheit und Sicherheit, zweitens nach dem Anspruch auf ein faires Verfahren und drittens nach dem Recht auf eine wirksame Beschwerde.

Ich bitte Sie also, mit der Mehrheit der Kommission dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen und den Antrag der Minderheit David abzulehnen.

**Fankhauser Angeline (S, BL), Berichterstatterin:** Sie haben es gehört, die Kommissionsmehrheit ist eine sehr knappe. Sie ist mit Stichentscheid des Präsidenten zustande gekommen.

Diese Bestimmung steht im Zusammenhang mit dem Verfahren am Flughafen. Bundesrat, Ständerat und Mehrheit wollen, dass die Entscheide, die dem Asylsuchenden persönlich oder per Telefax eröffnet werden, als rechtsgenügend eröffnet gelten. Artikel 11 Absatz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes sagt, dass eine Eröffnung nicht gültig ist, wenn sie nicht an einen bevollmächtigten Anwalt erfolgt ist. Die Mehrheit der Kommission will für das Flughafenverfahren kurze Fristen. Damit die kurzen Fristen, die im Flughafenverfahren eingehalten werden sollen, berücksichtigt werden können, will die Mehrheit, dass Artikel 11 Absatz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes nicht Anwendung findet.

Persönlich bezweifle ich, dass die Menschenrechte eingehalten werden, wie Herr Leu das dargestellt hat. Das ist auch der Grund, weshalb ich mich bei der Abstimmung der Minderheit anschliessen werde.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** Le Conseil fédéral et le Conseil des Etats estiment que même si les délais sont courts, une décision qui est remise personnellement ou par fax au destinataire est suffisante du point de vue du droit.

L'article 13 alinéa 3 qui devrait être appliqué dans cette loi dit en substance que, pour qu'une notification soit valable, elle doit être remise à un avocat mandataire. Ce qui est proposé par la minorité, c'est de biffer cette référence. Cette disposition rendrait la procédure à l'aéroport beaucoup plus compliquée.

La majorité a été convaincue par l'administration qui a assuré à nos membres que les garanties du droit étaient réservées. C'est une majorité étroite – 11 voix contre 10 – qui vous demande de suivre la décision du Conseil des Etats, c'est-à-dire la proposition de la majorité de la commission.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Dieser Artikel wird besonders bedeutsam im Rahmen des sogenannten Flughafenverfahrens. Ihre Kommission hat dieses Flughafenverfahren aufgrund eines Entscheides des Europäischen Gerichtshofes zu Recht im Gesetz klar und rechtsstaatlich einwandfrei geregelt, indem folgendes festgehalten wird: Der Flughafen kann als vorläufiger Aufenthaltsort für höchstens 15 Tage zugewiesen werden. Im bisherigen Recht ist eine derartige Frist nicht vorgesehen. Selbstverständlich gilt auch im Flughafenverfahren ein rechtsstaatliches Verfahren mit Verfügung und Rechtsmittelbelehrung und mit der Möglichkeit, den Entscheid mit Beschwerde anzufechten. Allerdings muss dieses Verfahren – wenn es den Zweck erreichen soll, dass die Flughäfen nicht zu Einfallstoren für die illegale Migration werden – eben rasch durchgeführt werden. All das ist garantiert.

Wir haben eine einzige Ausnahme gemacht: Weil im Verwaltungsverfahrensgesetz normalerweise die Zustellung der Verfügung an den Rechtsvertreter vorgesehen ist, verträgt sich das mit diesem schnellen Verfahren am Flughafen nicht, sondern es könnte wegen Unzustellbarkeit zu unerwünschten Verzögerungen kommen. Es kann aber nicht die Rede davon sein, Herr de Dardel, dass im Flughafenverfahren die Bestellung eines Rechtsanwaltes ausgeschlossen ist; er ist zugelassen wie sonst auch, nur ist die Zustellung des Entscheides anders geregelt als in anderen Rechtsverfahren. Weil das Problem der Vereinbarkeit mit der Europäischen Menschenrechtskonvention auch in der Kommission aufgeworfen worden ist, haben wir eine Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz verlangt, welches klar zum Schluss kommt, dass dieser Artikel die EMRK nicht verletzt. Ich ersuche Sie daher, dem Ständerat zuzustimmen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	68 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	56 Stimmen

#### Art. 17 Abs. 3

##### Antrag der Kommission

Der Kanton ernennt für unbegleitete minderjährige Asylsuchende, welche sich in der Schweiz aufhalten, unverzüglich eine Vertrauensperson, welche deren Interessen im Asylver-

fahren wahrnimmt, bis ein Vormund oder Beistand ernannt wurde.

**Art. 17 al. 3**

*Proposition de la commission*

Le canton désigne immédiatement, pour les requérants mineurs non accompagnés qui séjournent en Suisse, une personne de confiance chargée de représenter leurs intérêts durant la procédure d'asile jusqu'à la nomination d'un tuteur ou d'un curateur.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 21a Abs. 2, 3; 23 Titel**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 21a al. 2, 3; 23 titre**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 25 Abs. 2, 3**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 3*

Das Departement erlässt Bestimmungen ....

**Art. 25 al. 2, 3**

*Proposition de la commission*

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 3*

Le département fédéral édicte des dispositions ....

*Angenommen – Adopté*

**Art. 26 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Festhalten*

*Minderheit*

(Fehr Hans, Cavadini Adriano, Dettling, Fischer-Häggingen, Fritschi, Nebiker, Steffen, Weyeneth)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 26 al. 3**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Maintienir*

*Minorité*

(Fehr Hans, Cavadini Adriano, Dettling, Fischer-Häggingen, Fritschi, Nebiker, Steffen, Weyeneth)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Fehr Hans (V, ZH):** Artikel 26 befasst sich mit der Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone. Bei Absatz 3 ist unbestritten, dass das Bundesamt für Flüchtlinge die Asylsuchenden nach dem bekannten Schlüssel – der Kanton Zürich erhält beispielsweise zwischen 17 und 18 Prozent der Asylbewerber – auf die Kantone verteilt.

Es geht jetzt aber um die Kriterien für diese Zuteilung. Ich bitte Sie, der Formulierung von Bundesrat und Ständerat und nicht derjenigen der Mehrheit der Kommission zuzustimmen. Warum? Bei der Fassung des Bundesrates und des Ständerates wird die Einheit der Familie gewahrt. Das ist vernünftig und absolut in Ordnung. Was die Kommission nun noch aufnimmt, ist meines Erachtens falsch. Erstens will man – über die Familie hinaus – zusätzlich auf enge soziale Beziehungen Rücksicht nehmen. Zweitens will man beispielsweise noch auf die Amtssprache Rücksicht nehmen. Wenn wir ein solches Asylgesetz machen, es ausweiten und Kriterien aufnehmen, die uns zusätzliche bürokratische Hürden, zusätzli-

che Kosten, zusätzlichen Aufwand verursachen, dann ist das nicht zu rechtfertigen.

Dann haben wir ein Zuteilungsmodell mit x Auflagen, das nicht verantwortbar ist, ein Luxusmodell, das völlig an der Sache vorbeigeht. Wir haben schon genug Auflagen im Asylbereich, wir haben zum Teil chaotische Zustände. Wir sollten uns bei dieser Zuteilung auf die Kantone nicht noch eine weitere Bürde aufladen.

Darum bitte ich Sie mit guten Gründen, bei der klaren, eindeutigen und auch vernünftigen Version des Bundesrates und des Ständerates zu bleiben und dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**de Dardel Jean-Nils (S, GE):** La majorité, que le groupe socialiste soutient, veut introduire dans cette disposition les critères des relations familiales et sociales ainsi que le critère de la langue. Vous me permettez de m'exprimer surtout sur le problème du critère de la langue pour l'attribution des requérants aux cantons.

Le problème soulevé par M. Fehr Hans ne se poserait même pas s'il existait actuellement des réfugiés germanophones. Vous savez que cela n'existe pas dans l'actualité de la politique mondiale, et il y a des moments où je me demande sérieusement si cette absence de réfugiés germanophones n'est pas pour quelque chose dans les campagnes souvent déflorantes que l'on peut lire dans la presse suisse alémanique à l'encontre des réfugiés – cette presse qui ne parle plus de «Flüchtlinge» mais uniquement d'«Asylanten», la dénomination la plus méprisante.

A mon avis, en tenant compte de la langue parlée par le requérant, on va dans la bonne direction en ce sens que c'est une véritable lutte contre la xénophobie. Je comprends que ce combat-là ne soit pas celui de M. Fehr, mais je m'étonne que ce ne soit pas celui du Conseil fédéral et de M. Koller.

En ce qui concerne le prétendu surcroît de charges administratives et de bureaucratie invoqué par M. Fehr, la vérité est que la solution de la majorité va exactement en sens inverse. Plus particulièrement, si on tient compte de la langue parlée par le requérant pour son attribution à un canton, on simplifie énormément la procédure. Il n'y a plus besoin notamment d'interprète; et la présence systématique d'un interprète dans la procédure augmente considérablement la longueur, la durée et les coûts de cette procédure.

La solution proposée par la majorité de la commission, c'est donc moins de frais, plus de rapidité, plus de clarté, et une certaine loyauté à l'égard des requérants. Dans la pratique aujourd'hui, l'administration tient déjà compte de la langue parlée par le requérant pour l'attribution aux cantons. Nous demandons simplement que cette pratique soit maintenant inscrite formellement dans la loi. Cela ne veut pas du tout dire que, par exemple, tous les Somallens, qui souvent parlent l'italien, seront attribués au canton du Tessin, ou que tous les Camerounais seront systématiquement attribués à un canton romand, puisqu'il y a d'autres critères que l'on peut prendre dans la loi. La proposition de la majorité est rédigée de manière suffisamment souple pour qu'en définitive, on puisse tenir compte d'un certain équilibre des cantons en ce qui concerne l'attribution des réfugiés.

Je vous invite à soutenir à l'article 26 alinéa 3 la proposition de la majorité.

**Fritschi Oscar (R, ZH):** Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen, auch wenn ich die Begründung zu dieser Zustimmung etwas von jener differenziere, die der Sprecher der Minderheit gegeben hat. Mit der Gutheissung des Minderheitsantrages schliessen Sie sich im Zuge der Eliminierung der Differenzen der Fassung des Ständerates an, welche dieser mit 29 zu 4 Stimmen sehr deutlich beschlossen hat, und Sie stimmen damit auch dem Entwurf des Bundesrates zu.

Die Formulierung der Mehrheit läuft wohl auf eine etwas überbestimmte Definition hinaus, die Erwartungen weckt, welche nicht voll erfüllt werden können. Der Grundsatz der Einheit der Familie, über dessen Erwähnung man sich einig ist, ist auch mit der Zustimmung zur Fassung Ständerat und



Bundesrat gewährleistet, weil dieser Grundsatz sich aus Artikel 8 der EMRK ableitet. Insofern ist also die explizite Erwähnung der Einheit der Familie, wie dies in der Fassung der Mehrheit der Fall ist, nicht nötig.

Dagegen können sich Schwierigkeiten ergeben, wenn die Zuweisung nach sprachlichen Kriterien erfolgen muss. Denn die Kantone verlangen eine Verteilung der Asylbewerber proportional zu ihren Nationalitäten. Insbesondere weiss man, dass sich eine Reihe von Kantonen dagegen wehrt, überproportional viele Bewerber aus bestimmten Staaten übernehmen zu müssen. Es wird nicht möglich sein, gegen den Widerstand der Kantone alle französischsprachigen Asylsuchenden algerischer Nationalität in der Romandie und alle italienischsprachigen Kosovo-Albaner im Tessin unterzubringen. Also sollte das Gesetz auch nicht diesen Eindruck erwecken.

Wir bitten Sie, bei Artikel 26 dem Antrag der Minderheit Fehr Hans zuzustimmen.

**Leu Josef (C, LU):** Um es kurz zu machen: Ich bitte Sie im Namen der CVP-Fraktion, dem Antrag der Minderheit Fehr Hans zuzustimmen und Ständerat und Bundesrat zu folgen. Ich schliesse mich in meinen Begründungen weitgehend den Überlegungen meines Vorredners, Herrn Fritschi, an. Ich möchte, nachdem hier ein Anliegen – nämlich der Grundsatz der Familieneinheit – besonders angeführt wird, doch noch etwas präzisieren: Es ist so, dass hier allenfalls Erwartungshaltungen geweckt werden könnten; Herr Fritschi hat das ausgeführt. Bei Entscheiden, die den eigenen Vorstellungen dann nicht entsprechen, besteht grundsätzlich kein Beschwerderecht, mit einer Ausnahme, wenn nämlich der Grundsatz der Familieneinheit verletzt werden sollte. Dann haben, das wurde vorhin auch aufgrund von Artikel 8 der EMRK erklärt, die Asylsuchenden die Möglichkeit, Beschwerde einzureichen und ihrem Recht Nachachtung zu verschaffen.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit Fehr Hans zuzustimmen.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Contrairement à M. de Dardel, je ne prêterai pas des intentions xénophobes à M. Fehr. Je dirai que la proposition de majorité est une solution de bon sens. C'est pour cette raison que vous devez l'adopter.

Je remarque d'ailleurs que cet article a moins d'importance qu'il n'y paraît parce que majorité et minorité admettent toutes deux que les relations familiales sont un motif d'attribution d'un requérant d'asile à un canton. La majorité veut étendre un tout petit peu cette notion en introduisant les termes «relations sociales étroites». On peut penser à des fiancés qui ne seront pas reconnus comme des parents, à un ami et une amie, comme l'on dit aujourd'hui, qui ne sont pas mariés, mais qu'on ne va pas séparer. Des cas de ce genre peuvent se présenter.

On peut penser aussi, c'est le point sur lequel M. de Dardel a insisté, au problème de la langue. Il est clair que si l'on veut lutter contre la xénophobie, il faut plutôt mettre les gens qui parlent le français en Suisse romande. Ceux qui ne parlent pas le français, c'est égal où on les met. Il faut de préférence mettre les requérants qui parlent une de nos langues nationales dans la région de Suisse où on la parle. A tous les points de vues, intégration, relations sociales, c'est beaucoup plus facile et plus intelligent, me semble-t-il. M. de Dardel dit très justement qu'il s'agit d'ancrer ce principe dans la loi. Nous sommes d'ailleurs si peu éloignés de la minorité que nous approuvons la dernière phrase du projet du Conseil fédéral: «Le requérant ne peut attaquer la décision d'attribution que pour violation du principe de l'unité de la famille.» Cette phrase reste dans le texte de la proposition de la majorité. Par conséquent, c'est une directive que l'on donne à l'administration et elle est tout à fait acceptable. Elle tombe sous le sens.

J'ajouterais que de toute manière la formulation est souple. Les craintes exprimées par MM. Fritschi ou Leu ne sont pas justifiées puisqu'on dit: «Ce faisant, il prend en considération ....» Ce n'est même pas une obligation. Il est clair que,

si tout d'un coup nous avions une surabondance de réfugiés francophones qui surchargeraient les cantons romands, on pourrait bien entendu faire une exception au principe de la langue. La majorité ne le conteste pas.

Par conséquent, je vous prie de voter pour le bon sens et pour la solution la plus simple, c'est-à-dire pour la proposition de la majorité.

**Bühmann Cécile (G, LU):** Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen, denn hier geht es um die Verteilung von Asylsuchenden auf Kantone aufgrund sozialer und familiärer Bindungen. Es ist unbegreiflich, dass der Ständerat und der Bundesrat das nicht wollen. Etwas weniger wundert es mich bei Herrn Fehr. Bei ihm läuft das ja unter dem Motto, dass die Attraktivität der Schweiz möglichst zu vermindern sei.

Die Berücksichtigung der familiären und sozialen Bindungen ist nicht nur für die psychische Gesundheit der Asylsuchenden wichtig, sondern ist auch eine absolut präventive Massnahme gegen Entwurzelung und die damit verbundene Gefährdung, in die Kriminalität abzugleiten. Familienangehörige zusammen unterzubringen ist wohl eine der günstigsten und effektivsten Massnahmen zur Verbesserung ihrer Situation; uns kostet sie nichts, und den Asylsuchenden bringt sie viel. Wer sich dieser Lösung entgegenstellt, nimmt in Kauf, dass es den Leuten dadurch psychisch schlechtergeht und sie dadurch vielfältig gefährdet sind.

All jene, die sich über die Zunahme der Kriminalität ernsthafte Sorgen machen, müssen unbedingt der Lösung der Mehrheit zustimmen.

**Fankhauser Angelina (S, BL),** Berichterstatterin: Die Mehrheit der Kommission hat dieser Bestimmung aus der Überzeugung heraus zugestimmt, dass die Berücksichtigung von vorhandenen familiären oder engeren sozialen Beziehungen eine auch nur vorübergehende Integration erleichtern würde. Somit kann auch der Kriminalität vorgebeugt werden.

Es wurden in der Kommission einige Beispiele erwähnt, welche zeigten, dass es sich lohnt, die jetzige Kantonzuteilung weniger stur anzuwenden. Familiäre und andere soziale Beziehungen können manchem zuerst hilflosen Menschen den nötigen Halt geben, und das ist kostengünstige Prävention. So kann man Geld sparen.

Und übrigens: Die Berücksichtigung der Sprache kann auch einiges vereinfachen. Ich will nicht wiederholen, was Herr Leuba sehr deutlich dargestellt hat.

Ich bitte Sie also, an unserem Beschluss festzuhalten und der Mehrheit zu folgen; der Entscheid fiel mit 12 zu 10 Stimmen.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR),** rapporteur: La commission s'entient à la première version qu'elle avait présentée au plénum, et c'est par 12 voix contre 10 qu'elle maintient ce choix.

Il est important, et je vous assure que nul ne l'a contredit, que, lors de la répartition des réfugiés sur l'ensemble de la Suisse, on tienne compte de l'intérêt du canton d'abord et qu'on respecte des quotas. Tout le monde est d'accord avec ce principe. Ce sont les intérêts du canton qui prévalent. Mais il me semble que le Conseil fédéral parle aussi des intérêts des requérants. La commission en donne d'ailleurs une définition, à savoir: les attaches familiales, sociales, la langue parlée, et tout un environnement. Je pense que c'est là l'identité de la personne qu'on respecte.

Certaines personnes qui ont pratiqué l'hébergement nous ont dit que les problèmes se multiplient quand un requérant est isolé. En favorisant les rapprochements sociaux, je vous assure qu'on diminue les risques d'exclusion, de marginalisation, et même de délinquance. Cela peut aussi faciliter le travail des assistants sociaux et de l'administration – Je suis bien placée pour le savoir –, et je crois que ce n'est pas beaucoup vous demander que d'accepter cette définition. Vous avez, dans le projet du Conseil fédéral et dans la proposition de la majorité, exactement la même chose, une caution importante: le requérant d'asile ne peut pas faire recours sauf si le principe de l'unité de la famille est violé.

Il y a à mon avis peu de risques à prendre, et je vous invite à adopter la proposition de la majorité de la commission.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Was den Verteilungsschlüssel für die Asylsuchenden und die vorläufig Aufgenommenen auf die Kantone anbelangt, ist unbestritten, dass der Grundsatz der Einheit der Familie gilt. Das ergibt sich schon aus Artikel 8 der EMRK und betrifft gemäss Rechtsprechung die Eltern und die Kinder. Dieses Zutellprinzip ist auch rechtlich abgesichert: Asylsuchende, die in Verletzung dieses Prinzips der Einheit der Familie auf die Kantone verteilt werden, können die Zuteilung mit einem Rekurs auch tatsächlich anfechten. Ihre Kommissionsmehrheit möchte nun aber noch weitere Kriterien aufnehmen; allerdings als *Lex imperfecta*, weil sie offenbar auch eingesehen hat, dass das schwer durchsetzbar wäre. Wir möchten Sie bitten, davon abzusehen, vor allem auch aufgrund der klaren Wünsche der Kantone. Die Kantone – das wissen wir aus der Praxis – wünschen, dass die Nationalitäten gleichmässig auf alle Kantone verteilt werden, damit nicht einzelne Kantone stärker von Vollzugsproblemen betroffen sind als andere. Dieses Gleichbehandlungsprinzip wäre, wenn man beispielsweise massgeblich auf die Sprache abstellen müsste, nicht mehr erfüllt. Die Abklärung sozialer Beziehungen wäre sodann zweifellos auch mit einem administrativen Aufwand verbunden. Auch das ist für den Bundesrat ein Grund dafür, Ihnen die Ablehnung dieses Antrages zu beantragen. Selbstverständlich wird das Bundesamt für Flüchtlinge auch künftig mit «bon sens», also gesundem Menschenverstand, handeln. Wenn wir aber derartige Direktiven geben, die sich im Einzelfall aufgrund der klaren Wünsche der Kantone zur Gleichbehandlung nicht durchsetzen lassen, wecken wir damit nur Erwartungen, die wir nicht erfüllen können. Ich bitte Sie daher, dem Ständerat und dem Bundesrat zuzustimmen.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit	78 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	54 Stimmen

**Art. 28 Abs. 4; 29 Abs. 4****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 28 al. 4; 29 al. 4****Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Angenommen – Adopté****Art. 31 Abs. 1 bis, 2 Bst. a 1, b****Antrag der Kommission****Abs. 1 bis****Mehrheit**

Auf ein Asylgesuch wird in der Regel nicht eingetreten, wenn sich die asylsuchende Person illegal seit mindestens 10 Tagen in der Schweiz aufhält und ihr die Einreichung des Gesuches früher zumutbar gewesen wäre, ausser es gebe Hinweise auf eine Verfolgung.

**Minderheit**

(Bühlmann, Aguet, Bäumlín, de Dardel, Fankhauser, Günter, Hubmann, Vollmer)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

**Abs. 2 Bst. a 1****Mehrheit**

a1. den Behörden Ihre Reisepapiere oder Identitätsausweise nicht abgeben, ausser es gebe Hinweise auf eine Verfolgung;

**Minderheit I**

(Vollmer, Aguet, Bäumlín, Bühlmann, David, de Dardel, Ducrot, Fankhauser, Günter, Hubmann, Zwycgart)

**Strelchen****Minderheit II**

(Eventualantrag zur Minderheit I)

(David, Aguet, Bäumlín, Bühlmann, de Dardel, Ducrot, Fankhauser, Günter, Hubmann, Zwycgart)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Abs. 2 Bst. b**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 31 al. 1 bis, 2 let. a 1, b****Proposition de la commission****Al. 1 bis****Majorité**

En règle générale, on n'entrera pas en matière sur une demande d'asile, si le requérant séjourne illégalement en Suisse depuis 10 jours au moins et qu'il aurait pu, de manière raisonnablement exigible, déposer sa demande plus tôt, à moins qu'on ne soit en présence d'indices de persécution.

**Minorité**

(Bühlmann, Aguet, Bäumlín, de Dardel, Fankhauser, Günter, Hubmann, Vollmer)

Rejeter la proposition de la majorité

**Al. 2 let. a 1****Majorité**

a1. ne remet pas aux autorités ses documents de voyage ou ses pièces d'identité, à moins qu'on ne soit en présence d'indices de persécution;

**Minorité I**

(Vollmer, Aguet, Bäumlín, Bühlmann, David, de Dardel, Ducrot, Fankhauser, Günter, Hubmann, Zwycgart)

**Biffer****Minorité II**

(proposition subsidiaire à la minorité I)

(David, Aguet, Bäumlín, Bühlmann, de Dardel, Ducrot, Fankhauser, Günter, Hubmann, Zwycgart)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Al. 2 let. b**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Jetzt kommen wir zum Sündenfall des Ständerates, zum eigentlichen Sündenfall der Lesung im zweiten Rat. Es ist der ganze neue Artikel 31 in der Version des Ständerates. Damit hat der Ständerat nämlich die entscheidenden Elemente der abgelehnten SVP-Initiative «gegen die illegale Einwanderung» ins Gesetz eingebaut. Da hat der Ständerat seine Aufgabe als juristisches Gewissen meiner Meinung nach nicht erfüllt und die Aufgabe, die Volksrechte zu wahren, auch nicht. Leider hat sich eine Mehrheit unserer Kommission angesichts der real existierenden Schwierigkeiten zu diesem Entscheid des Ständerates verführen lassen, in der trügerischen Hoffnung, die Schwierigkeiten mit den illegal anwesenden Personen im Asylbereich damit beheben zu können. Illegal anwesend sind alle Personen, die ihr Asylgesuch nach einer illegalen Einreise stellen, und das betrifft die weit überwiegende Mehrheit der Asylsuchenden wie auch der anerkannten Flüchtlinge. Darauf haben wir ja im Abstimmungskampf gegen die SVP-Initiative immer und immer wieder hingewiesen, und das haben die Stimmberechtigten ganz offensichtlich verstanden. Die Initiative ist nicht zuletzt deswegen abgelehnt worden. Das durch das Hintertürchen der Asylgesetzrevision wieder einzuschmuggeln, finden wir schlechten politischen Stil. Im übrigen erweist sich diese Lösung auch als praxisfremd. Sie führt zu Zusatzverfahren über den kaum nachweisbaren Einreisezeitpunkt oder über die Frage, wann – entgegen der Regel – auf ein Gesuch einzutreten sei. Die Mehrheit will auf Gesuche nur noch eintreten, wenn Reisepapiere oder Identitätsausweise abgegeben werden. Das ist für die meisten Asylsuchenden fatal. Denn nach gängiger Praxis gilt es eher als negativ, Identitätsausweise zu haben, denn dann wird dem Asylsuchenden unterstellt, da könne etwas kaum stimmen, wenn er Papiere vom Verfolgerstaat besitze. Diese Zusätze sind eine Konzession an die SVP. Wir sehen nicht ein, warum wir diese in ein Gesetz aufnehmen sollen. Abgesehen von der mangelnden Praktikabilität ist es auch noch Augenschmerzhaft und wird – wenn es dann einmal doch nicht einlösbar sein sollte, was wir voraussehen – nur noch jene Leute verärgern, denen man heute damit eine Lösung des Problems verspricht. Wir finden es politisch nicht akzeptabel,

dass auf diese Weise Elemente einer abgelehnten Volksinitiative ins Gesetz kommen. Mit diesen Zusätzen wird das Gesetz zu einem eigentlichen Nichteintretensgesetz, weil faktisch auf 90 Prozent der Gesuche nicht mehr eingetreten werden könnte. Darum geht es hier, um nicht mehr und nicht weniger. Ich frage Sie, ob Sie das wirklich wollen.

**Vollmer Peter (S, BE):** Ich möchte Ihnen mit der Minderheit beantragen, die Ergänzung bezüglich der Reisepapiere – der Ständerat hat sie in Artikel 31 Absatz 2 Litera a1 eingeführt – wie auch die Abschwächung, die die Mehrheit der Kommission beantragt, zu streichen. Die Kommissionsmehrheit hat offenbar gespürt, dass die Formulierung des Ständerates nicht über alle Zweifel erhaben ist, und hat eine andere, ein bisschen weichere Formulierung in den Text eingebracht. Aus folgenden Überlegungen möchte ich Sie ganz klar bitten, diese Gründe, auf ein Asylgesuch nicht einzutreten – wenn keine Reisepapiere vorgelegt werden –, nicht ins Gesetz aufzunehmen:

Wenn Sie das genau betrachten, ist es etwas Ungeheuerliches: Hier wird ein Nichteintretensgrund geschaffen, einfach weil jemand offenbar keine Reisepapiere abgeben kann. In sehr vielen Fällen besitzen Asylbewerber keine Reisepapiere, oder sie mussten diese während der Flucht vernichten. Das sind keine unehrenhaften Gründe. Denn es ist eine fatale Logik, die hier durch den Ständerat ins Gesetz gebracht worden ist. Man geht davon aus, dass ein Asylsuchender – jemand, der in seinem Heimatstaat verfolgt wird, der um sein Leben bangen muss – in seinem Heimatstaat zu den Behörden geht und sagt: Entschuldigung, ich möchte flüchten; könnten Sie mir einen Reisepass ausstellen, damit ich ordentlich ausreisen und in meinem Zielland einreisen und ein Asylgesuch stellen kann? Jemand, der gültige Reisepapiere hat und damit auch aus seinem Heimatstaat ausreisen konnte, wird nämlich im Verfahren – das haben sehr viele konkrete Verfahren gezeigt – unter Umständen benachteiligt, denn man sagt dann: Sie sind eigentlich gar nicht verfolgt; Sie hatten ja Papiere Ihres Heimatstaates, Sie konnten damit ausreisen. Seine Fluchtgründe werden damit kritischer betrachtet.

Es wäre fatal, wenn wir diese Kondition einbauen würden. Sie ist auch nicht notwendig. Lesen Sie bitte Artikel 8 dieses Gesetzesentwurfes. Dort stellen Sie fest, dass die Asylbewerber im Verfahren eine sogenannte Mitwirkungspflicht haben. Das heisst, sie müssen ihre Identität offenlegen, sie müssen allfällig vorhandene Reisepapiere abgeben, das ist richtig und korrekt, damit das Verfahren ordentlich durchgeführt werden kann.

Wenn jemand unsere Behörden täuschen möchte und vorhandene Dokumente nicht abgibt, muss das in diesem Verfahren berücksichtigt werden, dann erfüllt er seine Mitwirkungspflicht nicht. Dafür haben wir mit Artikel 8 genügend gesetzliche Handhaben.

Aber in Artikel 31 konstruieren wir daraus einen Grund, auf ein Asylgesuch nicht einzutreten. Dass nicht einmal darauf eingetreten wird, wenn er die Papiere nicht abgibt oder nicht vorweisen kann, ist eine Steigerung und Erschwerung. Ob er sie nämlich hat oder nicht, ist eine andere Frage. Es ist quasi eine Umkehrung der Beweispflicht, dass man davon ausgeht, er hätte Papiere, und wenn er sie nicht gibt, läuft er Gefahr, nach diesen Bestimmungen der Nichteintretensgründe behandelt zu werden.

Ich glaube, es kann wirklich nicht sein – hier geht es tatsächlich um das, was Frau Bühlmann bereits gesagt hat –, dass wir den Volkswillen nicht respektieren und ganz zentrale Elemente der vom Volk deutlich abgelehnten SVP-Initiative jetzt quasi wieder ins Gesetz einbauen. Respektieren wir den Volkswillen, und führen wir hier nicht neue Nichteintretensgründe ein! Die Behörden haben mit der Mitwirkungspflicht genügend Handhabe, auch dann jemanden im Verfahren entsprechend zu qualifizieren und einen entsprechenden Asylentscheid zu fällen, wenn festgestellt wird, dass er diese Mitwirkungspflicht nicht erfüllt. Aber dies darf weiss Gott nicht bereits ein Grund für Nichteintreten auf das Asylgesuch sein. Wir dürfen nicht mit solchen formalen Dingen – dem Vorhan-

densein von Reisepapieren – diese Gründe derart konstruieren und damit echten Asylbewerbern, echten Flüchtlingen, die tatsächlich nicht über diese Papiere verfügen, eine mindere Chance geben, überhaupt ein ordentliches Verfahren durchspielen zu können.

Ich bitte Sie deshalb, diese Ergänzungen der Nichteintretensgründe abzulehnen. Der Bundesrat selber hatte sie ja in seinem Entwurf auch nicht drin, weil er auch zur Auffassung gekommen ist, dass er genügend Handhabe habe, allenfalls über den Mitwirkungsartikel entsprechende Sanktionen zu ergreifen. Wir brauchen hier keine zusätzliche Erschwerung.

**David Eugen (C, SG):** Bei Artikel 31 Absatz 2 geht es darum, wann die Behörde auf ein Gesuch überhaupt nicht eintritt. Dabei müssen wir darauf achten, dass es nicht dazu kommt, dass echte Flüchtlinge aus formalen Erwägungen abgewiesen werden. Das ist das Entscheidende. Das muss unter allen Umständen vermieden werden.

Gemäss Antrag der Mehrheit zu Absatz 2 Buchstabe a1 ist diese Gefahr eindeutig vorhanden. Ich selbst – Antrag der Minderheit II – bevorzuge die Streichung dieses Buchstabens a1, weil das Anliegen, das mit Buchstabe a1 verfolgt werden soll, bereits in Buchstabe b enthalten ist. Verletzt nämlich ein Asylsuchender seine Mitwirkungspflichten grob, kann das zur Folge haben, dass auf sein Gesuch nicht eingetreten wird. Das kann auch geschehen – wie Sie bei den Mitwirkungspflichten nachlesen können –, wenn ein Asylsuchender Identitätsausweise und, sofern vorhanden, Reisepapiere nicht offenlegt. Der Tatbestand, der in Buchstabe a1 erwähnt ist, ist also bereits in Buchstabe b erfasst.

Der Unterschied liegt darin, dass man gemäss Buchstabe a1 der Mehrheit letztlich auch Leute abweisen kann, ohne zu prüfen, ob sie ihre Pflichten verletzt haben. Die subjektive Seite ihres Verhaltens wird überhaupt nicht mehr berücksichtigt. Man sagt einfach, es sei kein Identitätsausweis da, und weist die Frau oder den Mann zurück. Damit bewegen wir uns in einem Feld, wo echte Flüchtlinge zurückgewiesen werden: Es ist ganz klar, dass gerade unter den echten Flüchtlingen einige sind, die über keine Identitätsausweise verfügen. Das wissen wir aus der Praxis.

Ich schlage Ihnen vor: Halten Sie zumindest an der Fassung des Ständerates fest. Denn der Ständerat hat den wichtigen Zusatz in seinem Beschluss: «... in diesem Fall ist dennoch einzutreten, wenn Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich hatlos erweisen.» Das heisst, der Nichteintretensentscheid kann nicht einfach formal abgewickelt werden, ohne die Hinweise auf Verfolgung effektiv klar zu prüfen. Der Ständerat macht einen Schritt in Richtung Formalisierung. Aber immerhin – und darum unterstütze ich ihn eventualiter – geht er nicht so weit wie die Mehrheit.

Der Antrag der Mehrheit führt im Endeffekt dazu, dass auf echte Flüchtlingsgesuche in der Schweiz nicht mehr eingetreten wird. Davon bitte ich Sie abzusehen. Damit würden wir die Flüchtlingskonvention verletzen und auch die grundlegenden humanitären Prinzipien, die wir hier immer wieder hochhalten.

Ich bitte Sie also, im Hauptantrag der Minderheit I (Vollmer) zu folgen. Wenn Sie das nicht tun können, bleiben Sie bitte zumindest bei der Fassung des Ständerates.

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

*Schluss der Sitzung um 12.10 Uhr  
La séance est levée à 12 h 10*

**Neunte Sitzung – Neuvième séance**

Mittwoch, 11. März 1998

Mercredi 11 mars 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Heberlein Trix (R, ZH)

95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Änderung****Loi sur l'asile et LSEE.  
Modification**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 514 hiervoor – Voir page 514 ci-devant

**A. Asylgesetz (Fortsetzung)****A. Loi sur l'asile (suite)**

Art. 31 Abs. 1bis, 2 Bst. a1, b (Fortsetzung)

Art. 31 al. 1bis, 2 let. a1, b (suite)

de Dardel Jean-Nils (S, GE): Avec ces dispositions de l'article 31, nous parvenons à des éléments qui sont parmi les plus critiques et les plus critiqués de ce projet de loi. Aux plans juridique et politique, ces dispositions, et surtout l'alinéa 1bis qui reprend l'article 31a introduit par le Conseil des Etats, reviennent à intégrer dans la loi la principale revendication de l'initiative populaire de l'UDC «contre l'immigration clandestine» ou contre la prétendue immigration clandestine. Elles reprennent le principe selon lequel on n'entre pas en matière sur les demandes d'asile de ceux qui ne se sont pas annoncés à la frontière. La seule différence, c'est que la loi donnerait dix jours à celui qui entre en Suisse pour s'annoncer et pour déposer sa demande d'asile. D'un certain point de vue, les dispositions votées par le Conseil des Etats vont même plus loin que l'initiative de l'UDC puisque cette initiative n'abordait pas la question des personnes qui ne présentent pas de papiers d'identité, et que cette question est maintenant mise en exergue pour justifier également une non-entrée en matière de principe.

La question est d'abord pratique: on va compliquer les procédures parce que rien ne sera plus difficile que de prouver la date d'une entrée, clandestine par définition, et donc indéterminable. Du côté des réfugiés, on va encourager le mensonge. On va donc encourager les plus malins et les plus habiles, et sanctionner les plus honnêtes qui, naïvement, déclareront leur date d'entrée en Suisse sans penser à mal.

Le problème évidemment le plus crucial est de nature politique puisqu'il équivaut à intégrer maintenant dans la loi des dispositions légales qui ont été refusées par le peuple en votation populaire. A l'époque, le Gouvernement et le Parlement avaient combattu cette initiative et son orientation pour la raison qu'elle était considérée comme xénophobe. Ils ont gagné et il est pour le moins inquiétant, aujourd'hui, que certains se prêtent à une alliance avec ceux qu'ils ont combattus, il y a à peine une année, avec d'excellents arguments.

Je me rappelle très bien, Monsieur le Conseiller fédéral, que lors d'un débat, vous avez dit, à un moment donné, de manière très claire: «Mais, après tout, ces personnes qui ne s'annoncent pas à la frontière, ces personnes qui n'ont pas ou qui ne présentent pas de papiers, elles ne commettent pas un crime! Tout au plus s'agit-il d'une infraction administra-

tive.» Alors, pour une simple infraction administrative, maintenant, on accepte le principe de la non-entrée en matière, c'est-à-dire que c'est un virage à 180 degrés par rapport à ce que l'autorité du pays a dit il y a à peine un an.

Sur cette question, je crois qu'il faut insister sur le fait, Monsieur le Conseiller fédéral, qu'à l'extérieur du Parlement en tout cas, les chrétiens s'inquiètent. Nous avons tous reçu une lettre du 27 février dernier de la Fédération des églises protestantes de Suisse et de la Conférence des évêques suisses qui se disent inquiètes de voir les plus hautes autorités du pays rejoindre maintenant la défense du contenu d'une initiative qui a été combattue énergiquement il y a un an.

En ce qui concerne le groupe socialiste, sur cette question en tout cas, nous sommes d'accord avec la position des Eglises protestante et catholique, et nous vous demandons de voter les propositions de minorité.

Hasler Ernst (V, AG): Herr Vollmer und Frau Bühlmann haben sich vehement gegen diese Neuerungen in Artikel 31 gewehrt. Ich frage diese beiden Kollegen: Wie ernst nehmen Sie die Verunsicherung in der Bevölkerung, die Ohnmacht der Behörden in Ihren Gemeinden? Ich kann Ihnen Schreiben von Gemeindebehörden zeigen. Im weiteren, Herr de Dardel, kenne ich den Text unserer Initiative, die im Dezember 1996 zur Abstimmung kam. Jener Text befindet sich nicht in Übereinstimmung mit dieser vorliegenden Änderung. In jener Zeit kannten wir die Problematik der «Papierlosen» noch nicht, weil der Bundesgerichtsentscheid, wonach auch die «Papierlosen» zum Asylverfahren zugelassen werden müssen, ja erst im Mai 1995 gefällt wurde. Die Unterschriften-sammlung für die Initiative war viel früher; wir kannten das Problem damals noch gar nicht. Also kann Ihre Aussage nicht stimmen.

In diesem Sinn bitte ich Sie, in diesem Differenzbereinigungsverfahren dem Ständerat zu folgen. Der Ständerat hat diese Problematik erkannt und gesagt, es müsse etwas passieren. Diese Hürde ist wichtig, um die Attraktivität unseres Landes etwas zu mindern. Dabei – wie es ja in beiden Punkten steht – muss die Genfer Konvention beachtet werden.

Ich könnte Ihnen jetzt die neuen Untersuchung aus Deutschland, Frankreich, Italien und Holland zeigen. Alle diese Staaten haben in den letzten Jahren ihre Gesetzgebung geändert und handhaben sie restriktiver. Sie unterstehen der gleichen Konvention wie die Schweiz. Es ist sehr interessant zu beobachten, wie sich diese restriktiveren Gesetzgebungen ausgewirkt haben. Sie müssen einmal sehen, wie stark die Zahlen – vor allem auch im letzten Jahr – zurückgegangen sind. Auch von daher besteht in unserem Land Handlungsbedarf. Wenn wir nichts tun, wird der Druck – den Gesetzesverschärfungen der anderen Ländern entsprechend – grösser. Wenn Sie sich die neuen Zahlen von Januar und Februar 1998 ansehen, so können Sie doch nicht sagen, es bestehe kein Handlungsbedarf. Natürlich gebe ich zu: In einem Differenzbereinigungsverfahren sind wir jetzt spät dran. Es braucht dringend Massnahmen, um dieses Problems Herr zu werden. Die neuen Vorschläge gehen in diesem Sinn in die richtige Richtung.

Die SVP-Fraktion ist also der Meinung, Artikel 31 Absatz 1bis sei klarer als Artikel 31a gemäss der Fassung des Ständerates. Deshalb werden wir bei Absatz 1bis der Mehrheit der Kommission zustimmen. Nach unserer Meinung lohnt sich der Versuch, auch wenn es gerade im illegalen Bereich schwierig sein wird, diesen Aufenthalt von zehn Tagen nachzuweisen.

Zur Offenlegung der Identität: Den Antrag der Kommissionmehrheit bei Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1 wird die SVP-Fraktion ebenfalls unterstützen. Diese Lösung ist wirksamer als jene des Ständerates gemäss Antrag der Minderheit II (David), wobei ich bei dieser Lösung auch keinen Grund für die Schwarzmalerei von Herrn David sehe. In der ersten Lesung habe ich im Namen der SVP-Fraktion einen ähnlichen Antrag gestellt; gemäss der damaligen Einordnung ging es um Artikel 18. Dieser wurde abgelehnt. In der Zwischenzeit haben wir aber eine andere Situation in unserem Land. Deshalb hoffen wir, dass eine Mehrheit diesem Anliegen stattge-

ben wird. Seit die Weisung des Bundesamtes für Flüchtlinge, wonach Asylbewerber ihre Identitätsausweise abgeben müssen, durch den Bundesgerichtsentscheid vom 3. Mai 1995 aufgehoben worden ist, entledigen sich immer mehr Asylbewerber ihrer Ausweise. Es wurde hier gesagt: Rund 90 Prozent sind heute ohne Ausweis hier und stellen unter Angabe einer falschen Identität ein Asylgesuch.

Herr Vollmer, das ist ja interessant! Vor diesem Bundesgerichtsentscheid im Mai 1995 waren es nur ein kleiner Prozentsatz der Asylbewerber, die ohne Papiere hierher kamen. Unter diesen hatte es sicher Leute, die keine Ausweise beschaffen konnten, da bin ich mit Ihnen einverstanden. Aber es kann doch kein Zufall sein, dass heute 90 Prozent ohne Papiere hier sind. Zudem versuchen immer öfter auch Bürger aus Safe countries, durch Verheimlichung ihrer wahren Staatsbürgerschaft in den Genuss von Asyl zu kommen. Der genaue Identitätsnachweis durch unsere Behörden ist mit vernünftigem Aufwand kaum mehr zu bewerkstelligen. Dazu kommen grösste Probleme beim Vollzug von Wegweisungen, da das Heimatland erst ausfindig gemacht werden muss und die nötigen Papiere zur Wegweisung unter schwierigen Umständen beschafft werden müssen. An die Mitwirkungspflicht der Asylsuchenden sind deshalb ganz konkrete Anforderungen zu stellen, deren Nichterfüllung eine Folge haben muss. Darum ist diese Hürde in Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1 zu begrüssen.

In diesem Zusammenhang und weil wir bei Artikel 43 keine Differenz haben, möchte ich Herrn Bundesrat Koller darauf aufmerksam machen, dass die Kantone und die Gemeinden beim Vollzug dringend um Hilfe bitten. Sie sind mit ihren finanziellen und personellen Ressourcen an eine Grenze gestossen. Grösste Probleme stellen sich insbesondere bei der Klärung der Identität und bei der Beschaffung der Papiere für die Aus- und Rückschaffung. Kontakte mit dem Ausland und den Vertretungen ausländischer Staaten in der Schweiz sind nach der geltenden Verfassungsordnung primär klar Aufgabe des für die Aussenbeziehungen der Schweiz zuständigen Bundes. Hinzu kommt, dass es für den Bund bzw. das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) eher als für eine kantonale Behörde möglich ist, das für die Aussenpolitik zuständige Departement eines Drittlandes bei Fragen und Problemen im Bereich des Ausländerrechtes und der Ausländerpolitik mit einzubeziehen.

Ein stärkerer Einbezug des EDA bei der Durchsetzung der Ausländerpolitik bzw. des Ausländerrechtes ist dringlich und geboten, weil aufgrund der bisherigen Erfahrungen der Eindruck entsteht, dass sich dieses bei seinen ausserpolitischen Aktivitäten kaum um die beim Vollzug des Ausländerrechtes mit anderen Staaten bestehenden Probleme kümmert. Die Mittel der Kantone zur Beschaffung von Reisepapieren bei ausländischen Vertretungen sind sehr beschränkt. Insbesondere liegt es ausserhalb der kantonalen Möglichkeiten, gewisse Staaten durch die Anwendung ausserpolitischen Drucks zu einer besseren Kooperation zu bringen.

Die in der Revision des Anag vorgesehene Regelung, wonach der Bund gemäss Artikel 22a Einzelfälle selber behandelt, wird kaum etwas daran ändern, dass die 26 Kantone im Vollzug meist als Einzelkämpfer in Beziehung mit dem Ausland und den internationalen Organisationen treten müssen. Diese Verpflichtung des Bundes muss deshalb klarer und umfassender gehandhabt werden. Wir sind Ihnen, Herr Bundesrat, dankbar, wenn Sie sich dafür einsetzen.

Zusammenfassend bitte ich Sie, sowohl Artikel 31 Absatz 1bis als auch Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1 im Sinne der Mehrheit zuzustimmen.

**Fritschl Oscar (R, ZH):** Der Ständerat will mit den eingefügten Bestimmungen Artikel 31a und Artikel 31 Absatz 2 Litera a1 Missbräuche verhindern, welche geeignet sind, die Asylpolitik als Ganzes in Misskredit zu bringen. Mit den von der nationalrätlichen Kommission erarbeiteten Fassungen sind für diese Absicht nun unseres Erachtens auch juristisch unanfechtbare Formulierungen gefunden worden. Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen deshalb, beide Male der Kommissionmehrheit zuzustimmen.

Ich möchte mich im folgenden auf eine einzige Fragestellung beschränken, nämlich auf den Vorwurf, der heute vormittag, vor allem von Frau Bühmann, erhoben worden ist, es wären hier vom Ständerat Teile der abgelehnten SVP-Asyl-Initiative hinterher ins Gesetz eingebaut worden. Das stimmt nicht, wie ich im folgenden belegen möchte:

Die Initiativen der SVP-Initiative und seinerzeit eine entsprechende Minderheit bei der Totalrevision des Asylgesetzes wollten – um zuerst auf Artikel 31 Absatz 1bis zu sprechen zu kommen – ein generelles Nichteintreten bei illegalem Grenzübertritt. Gegen einen solchen Vorschlag habe ich mich an diesem Platz mit dem Hinweis gewehrt, dass etwa den Juden im Zweiten Weltkrieg ein legaler Grenzübertritt gar nicht möglich war, da sie von der Grenzkontrolle des Deutschen Reiches zurückgewiesen worden wären. Gerade sie hätten aber idealtypisch Anspruch auf die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus gehabt, nicht nur auf die Tolerierung als Folge des Non-refoulement-Prinzipes, wenn man die heutige Gesetzesrevision auf die Zeit des Zweiten Weltkrieges zurückprojizieren will.

Dagegen – und darum geht es jetzt – ist es sehr wohl zumutbar, dass ein Asylgesuch unmittelbar nach Einreise in die Schweiz gestellt wird, und die Frist von 10 Tagen, welche eingefügt worden ist, ist zweifellos nicht zu kleinlich. Andernfalls protegiere ich Leute, die an einem illegalen Aufenthalt in unserem Land interessiert sind, sich während dieser Zeit in aller Regel auch illegalem Tun hingeben und beim Erwischtwerden durch eine Polizeikontrolle dann die Möglichkeit nutzen, sich durch das Stellen eines Asylgesuches vor der Abschiebung zu schützen. Oder wir erleichtern Ausländern, welche nach Ablauf ihrer Aufenthaltsbewilligung untertauchen und sich erst dann auf die Möglichkeit des Asylgesuches besinnen, das weitere Verbleiben in der Schweiz.

Desgleichen geht es in Artikel 31 Absatz 2 Litera a1 darum, einem Missbrauch zu begegnen, und zwar einem besonders häufigen, denn das Verschwindenlassen von Reisepapieren bietet die einfachste und beste Gewähr, eine Rückführung längere Zeit hinauszögern zu können. Die hierfür vorgelegte Bestimmung geht aber ebenfalls nicht so weit, wie die seinerzeitige SVP-Initiative, die allein schon die versuchte Einreise ohne Papiere mit dem Ausschluss vom Asylverfahren sanktionieren wollte.

Nach der nun vorliegenden Bestimmung werden die Leute in jedem Fall, und zwar in Gegenwart von Vertretern der Hilfswerke angehört. Wenn Hinweise auf eine Verfolgung vorgebracht werden können, bleibt die Durchführung des Asylverfahrens gewährleistet. Dagegen wird dem Missbrauch der Riegel insofern vorgeschoben, als die Behörden unseres Landes, vor allem auch die Kantone, nicht schwierigste sprach- und länderkundliche Evaluationsprozesse durchführen müssen, um bei einem Asylbewerber überhaupt die richtige Staatsangehörigkeit feststellen zu können.

Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie deshalb, bei Artikel 31 alle Minderheitsanträge abzulehnen und damit der Mehrheit, dem Bundesrat, der sich angeschlossen hat, und sinngemäss dem Ständerat zu folgen, also die Differenzen wirklich zu bereinigen.

**Zwygart Otto (U, BE):** In Artikel 31 Absatz 2 Litera a1 wird die LdU/EVP-Fraktion die Minderheit I (Vollmer), allenfalls die Minderheit II (David) unterstützen.

Wir sind der Meinung, echt Verfolgte haben in vielen Fällen keine Reisepapiere. Dementsprechend soll auch die Gesetzgebung sein. Artikel 8 gibt uns genügend Handhabe, dem Missbrauch und der heutigen Unsicherheit zu begegnen, die nach dem erwähnten Bundesgerichtsurteil entstanden ist. Gemäss der Kommissionmehrheit wird auf ein Asylgesuch nur dann eingetreten, wenn Reisepapiere oder Identitätsausweise abgegeben werden. Gesetzliche Nichteintretenstatbestände erscheinen allenfalls dann legitim, wenn aufgrund eines Verhaltens darauf geschlossen werden muss, dass am Asylverfahren kein echtes Interesse besteht. Dieser Schluss darf jedoch gerade bei fehlenden Papieren nicht gezogen werden. Im Gegenteil: Nach ständiger Praxis präjudiziert der Besitz von Reise- und Identitätsausweisen ein Asylgesuch

negativ, da verfolgte Personen gemäss Standarderwägungen vom Verfolgerstaat keine Papiere erhalten. Im übrigen ist die Bestimmung untauglich, das willentliche Unterschlagen von Papieren zu sanktionieren, da Nichteintretenstatbestände lediglich den Abschluss des Verfahrens und nicht dessen Einleitung regeln. Ein allfälliges Zulassungsverfahren wurde aber von beiden Räten, vom Bundesrat und von unabhängigen Experten aus guten Gründen wiederholt abgelehnt. Es wurde schon erwähnt, dass der Schweizerische Evangelische Kirchenbund und die Schweizer Bischofskonferenz an uns geschrieben haben. Ich glaube, dass diese Hintergrundinformation, die wir auch hier erhalten, ihre Bedeutung hat. Ich zitiere aus diesem Schreiben an uns: Die Bestimmungen in Artikel 31 «sind geeignet, Verfolgten den Zugang zum Asylverfahren – und damit zu einem adäquaten Schutz – zu verwehren. Die vorgeschlagenen Neuerungen dürften zudem eine Zunahme von Rekursverfahren über Eintretensvoraussetzungen bewirken, und damit den Pendenzenberg beim Bundesamt für Flüchtlinge und der Asylrekurskommission vergrössern. Die vom Ständerat vorgeschlagenen Bestimmungen widersprechen daher dem Gebot eines fairen und raschen Asylverfahrens.» Im übrigen wird unsere Fraktion in Artikel 31 Absatz 1 bis der Mehrheit zustimmen.

**Dreher Michael (F, ZH):** Zunächst möchte ich einmal festhalten: Wir reden hier nicht über die Volksinitiative der SVP «gegen die illegale Einwanderung», sondern wir reden über eine Gesetzesrevision. Es ist völlig müssig, immer diese Initiative zu zitieren, die vom Volk knapp, mit 54 zu 46 Prozent, verworfen wurde, und vorab deswegen, weil die FDP in einem Anfall von politischem Futterneid die Neinparole herausgegeben hatte; sonst wäre sie schlank durchgegangen. Das einmal zu Beginn.

Wir sind bei Artikel 31 Absatz 1 bis und bei Absatz 2 Litera a 1 für die Mehrheit. Es ist doch eine hinreichend gesicherte Tatsache, dass die Papiere von Asylanten, die an unserem Topf schmarotzen wollen, systematisch «verlorengehen». Das kann Ihnen jeder Beamte der Fremdenpolizei und jeder, der auf Behördenseite dabei ist, bestätigen! Hören wir doch endlich einmal auf, ein Flüchtlingsbild aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges zu zelebrieren! Das trifft schlicht und einfach nicht zu. Es ist nicht der Jude, der mit seinen letzten Habseeligkeiten durch den kalten Rhein schwimmt und dann von den hartherzigen Schweizern zurückgewiesen wird, sondern es sind Leute, die ausnahmslos aus Staaten, wo sie nicht verfolgt werden, über die grüne Grenze kommen. Wer in Italien, in Frankreich, in Deutschland, in Österreich ist und über die grüne Grenze kommt, der kann nicht verfolgt sein! Also geht es einzig und allein darum, dem Schweizer Steuerzahler auf der Tasche zu liegen. Wir wenden inzwischen etwa 1080 Millionen Franken für diesen Asylmissbrauch auf, wo eine degenerierte Klasse politische nicht mehr die Kraft hat, nein zu sagen, nicht mehr die Kraft hat, sich durchzusetzen. Da liegt doch des Pudels Kern!

Als man das Genfer Flüchtlingsabkommen von 1948 beraten hatte, musste man im interkontinentalen Flug von Europa nach den USA zweimal umsteigen, in Shannon und in Gander, und kein Mensch konnte sich damals vorstellen, dass man aus fernsten Ländern mit einem Jumbojet in die Schweiz kommen kann, den Finger aufhebt und mit dem bisschen Englisch, das die Kolonialmacht hinterlassen hat, sagt: «I refugee am.» Das sind doch die Fakten! Man hört endlich mit diesem Gesalbader und mit dieser Humanitätsduselei auf, es gehe hier um politische Verfolgte! Es sind Leute, die uns auf der Nase herumtanzen, es sind Leute, die unsere Beamten belügen und betrügen, bis man es ihnen nachweisen kann. Das sind die Fakten. Sie können mir hundertmal mit diesem Gedusel kommen, das macht nicht den geringsten Eindruck.

Ich sage Ihnen eines: Auf der Betroffenenliste der Schweiz nimmt das Asyl als Problem wieder zu, und das ist gut so, die Leute werden sensibilisiert. Jetzt geht ja bekanntlich das Geld aus, und in der Regel wird dann ein grösserer Teil der Bevölkerung wieder vernünftig.

Wir haben die höchste Pro-Kopf-Quote an Einwanderern aus Sri Lanka oder aus Ex-Jugoslawien und auch aus Afrika, soweit die Kolonialmächte nicht betroffen sind. Wir haben auch 1995 mehr Einwanderer aus Sri Lanka gehabt als die Ex-Kolonialmacht England, das muss doch zu denken geben! Herr Bundesrat Koller: 1995 sind aus dem Land Sri Lanka, immer unter dem Titel Asyl, nach Italien 4, nach Spanien 8, nach Österreich 19, nach Finnland 17, nach Schweden 57, nach Norwegen 90 und nach Belgien 0 Personen eingewandert, in die Schweiz dagegen 1024. Man muss von geradezu tolpatschiger Naivität sein, um zu sagen, das sei ein Zufall und die armen Verfolgten würden halt zu uns kommen, weil wir eine besonders grosse humanitäre Tradition hätten. Ich glaube, wir haben eher besonders grosszügige Aufenthaltsbedingungen. Diese Frage wurde mir noch nie beantwortet. Ich habe sie Herrn Villiger gestellt, und er hat mir dann gesagt, Sie würden mir eine Auskunft geben. Ich warte aber bis heute darauf!

Das ganze Asylschmarotzertum wird wahrscheinlich wieder ein gutes Thema werden, und mit uns können diejenigen Kreise rechnen, die das nicht länger hinnehmen wollen. Dieser Kreis ist wieder am Wachsen, das sollten Sie sich merken! Schütteln Sie nur Ihr vorzeitig ergrautes Haupt, Frau Vermot, Sie werden noch auf die Welt kommen, das sage ich Ihnen! Und wenn Sie mir schon den Vogel zeigen, muss ich ihn Ihnen ja auch zeigen.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Vous me permettez de revenir à un peu plus de calme dans cette affaire, mais de signaler pourtant que, selon le proverbe, «qui veut noyer son chien l'accuse de la rage».

On vous a répété à cette tribune que les dispositions de l'article 31 reprennent les dispositions de l'initiative populaire de l'UDC «contre l'immigration clandestine». On vous raconte des histoires! L'initiative de l'UDC prévoyait que pour toute immigration qui n'était pas régulière, pour tout demandeur d'asile qui n'entrait pas régulièrement en Suisse, on n'entrait pas en matière sur sa demande d'asile. Ce n'est pas du tout ce que prévoyait ces dispositions, c'est quelque chose de tout à fait différent. Je suis désolé de constater qu'à cet égard, MM. Vollmer et David vous racontent des choses qui sont tout simplement fausses.

De quoi s'agit-il ici? Je commencerais par la deuxième disposition, celle de l'article 31 alinéa 2 lettre a 1. Je poserais ici une question à M. le chef du département: lorsque l'on dit «ne remet pas aux autorités ses documents de voyage ou ses pièces d'identité, à moins qu'on ne soit en présence d'indices de persécution», il est pour moi absolument clair que ce n'est pas, comme M. Vollmer le raconte, que les gens qui veulent fuir leur pays doivent d'abord aller demander des papiers d'identité. C'est simplement qu'on veut lutter ici contre un abus, celui qui consiste à cacher ou à faire disparaître ses pièces d'identité. Cela signifie qu'on ne peut pas, naturellement, demander au requérant d'asile qui n'a pas de pièces d'identité qu'il en présente; simplement, s'il en a, et si on peut apporter la preuve qu'il les cache ou qu'il les fait disparaître, il court alors le risque qu'on n'entre pas en matière sur sa demande. C'est un abus évident qui est alors commis, et c'est cet abus qui doit être combattu. Mais en tout cas, et j'aimerais avoir la confirmation de M. Koller, conseiller fédéral, cette disposition ne s'appliquera naturellement pas à celui qui arrive sans papiers d'identité parce qu'il n'a pas pu s'en procurer.

J'en viens surtout à la disposition de l'article 31 alinéa 1 bis. Les petits Suisses n'aiment pas qu'on les prenne pour des idiots: il y a trop de cas où des étrangers séjournent chez nous, travaillent au noir ou bien font du commerce de drogue, ou se livrent à n'importe quelle activité – y compris peut-être le blanchiment d'argent sale. Au moment où on découvre qu'ils sont en situation irrégulière, ils demandent l'asile de manière à pouvoir prolonger leur séjour dans notre pays pendant la procédure. C'est exactement ce cas qui est visé à l'article 31 alinéa 1 bis. On ne veut pas, une fois qu'un étranger est ici chez nous et qu'il a séjourné de manière irrégulière, qu'il puisse arbitrairement prolonger son séjour en

Suisse simplement en demandant l'asile. Comme vous le savez, le fait de demander l'asile, c'est la règle, entraîne normalement l'ouverture de la procédure d'asile. Or, on veut lui refuser l'ouverture de cette procédure.

En commission, j'ai apporté un amendement à la décision du Conseil des Etats. La majorité de la commission a bien voulu le suivre en introduisant ce délai de dix jours. Pourquoi? On ne peut pas dire à quelqu'un qui vient de franchir la frontière: «Vous ne vous êtes pas encore annoncé, par conséquent vous n'avez pas droit à la procédure d'asile!» Ce délai de dix jours est suffisant pour qu'un étranger qui vient chez nous pour demander l'asile puisse s'adresser à la police des étrangers, à un centre d'accueil, de manière à être enregistré et dès lors à permettre l'ouverture de la procédure d'asile.

Je crois que la proposition d'introduire ce délai de dix jours, qui n'était pas prévu dans la version du Conseil des Etats, permet d'éviter des abus de l'autre côté, c'est-à-dire que l'on arrête des gens tout près de la frontière et qu'on leur dise: «Ah, vous n'avez pas encore demandé l'asile!» Ça, ça aurait été l'initiative de l'UDC. Précisément, l'introduction de ce délai de dix jours évite que l'on tombe dans le piège de l'initiative de l'UDC.

Enfin, on a bien sûr invoqué la lettre de la Fédération des églises protestantes de Suisse et de la Conférence des évêques suisses. Je constate que ces deux autorités prétendent qu'on reprend l'initiative de l'UDC, et je crois que tant M. Fritschl que moi avons démontré que ce n'est pas le cas. Alors évidemment, si on part d'une prémisse fautive, on aboutit à une conclusion fautive; la logique la plus élémentaire nous le démontre.

Pour que vous soyez tout à fait à l'aise, je dirais qu'à mon avis, en matière d'asile, ni la Fédération des églises protestantes de Suisse ni la Conférence des évêques suisses ne jouissent de l'infaillibilité pontificale!

**Vollmer Peter (S, BE):** Ich erlaube mir, Ihnen eine Frage zu stellen, nachdem Sie mich und andere Ratsmitglieder zweimal angegriffen haben, wir würden im Zusammenhang mit diesem Artikel 31 die Volksinitiative der SVP «gegen die illegale Einwanderung» zu Unrecht zittern: Anerkennen Sie den Tatbestand nicht, dass es eine ganz wesentliche, zentrale Forderung dieser Asyl-Initiative war, dass Leute, die sogenannten illegal einreisen, keine Asylgesuche stellen können? Und anerkennen Sie nicht, dass diese Frage – die Art, wie man in die Schweiz gekommen ist, ob das über die ordentliche Grenzkontrolle passiert ist oder auf andere Wege – mit der Aufnahme von Artikel 31 Absatz 1 bis wieder aufgegriffen wird, auch wenn die Formulierung nicht die gleiche ist wie in der SVP-Initiative? Man will es offenbar von der Art der Einreise abhängig machen, ob jemand Anrecht auf ein Verfahren auf Anerkennung als Flüchtling hat. Anerkennen Sie zumindest das?

**Leuba Jean-François (L, VD):** Je regrette que M. Vollmer ne m'ait pas compris, mais peut-être que je devrais m'exprimer en allemand pour me faire comprendre.

Ici, ce que voulait l'initiative populaire de l'UDC «contre l'immigration clandestine» contre laquelle j'ai voté, c'était que quiconque entré en Suisse de manière illégale ne puisse plus ensuite demander l'asile. Ça, ça me paraissait tout à fait déraisonnable parce que nous savons bien qu'un certain nombre de requérants d'asile entrent en Suisse de manière illégale et qu'on ne peut pas tous les renvoyer.

Vous avez une autre disposition ici. On vous dit: «Si vous entrez en Suisse de manière illégale, vous avez dix jours pour vous annoncer.» Qui me fera croire, Monsieur Vollmer, qu'en dix jours un étranger qui vient dans notre pays n'a pas le temps de s'annoncer à l'autorité pour dire simplement ceci: «Je demande l'asile dans ce pays?» Mais qui me fera croire qu'en dix jours ce n'est pas possible? Personnellement si les étrangers ne veulent pas demander dans un délai de dix jours une sorte de régularisation de leur situation et qu'on ouvre une procédure d'asile, c'est qu'ils n'ont pas l'intention de demander véritablement l'asile dans notre pays.

**Leu Josef (C, LU):** Persönlich schliesse ich mich in bezug auf die Beurteilung der Asyl-Initiative und ihrer Auswirkungen auf unsere Beratungen den Ausführungen von Herrn Leuba an. Auch unsere Fraktion wehrt sich gegen die Unterstellung, einen Volksentscheid zu unterlaufen. Bei der damaligen Asyl-Initiative hätte bekanntlich allein die Tatsache der illegalen Einreise die Zulassung zum Asylverfahren verunmöglicht. Bei den vorliegenden Anträgen der Mehrheit werden Asylsuchende wegen illegaler Einreise und wegen fehlender Papiere nicht a priori weggewiesen, aber die Hürden werden höher – und müssen höher werden. Das Anliegen, welches mit der neu eingeführten Bestimmung verfolgt wird, ist darum berechtigt und notwendig. Dass jemand, der sich während einer bestimmten Zeit illegal in der Schweiz aufgehalten hat, grundsätzlich einem raschen Verfahren unterliegen soll, ist angebracht – zumal ja die Regelvermutung des Nichtetretens hinfällig wird, wenn sich Hinweise auf eine Verfolgung ergeben. Es kann auch das Gesuch eines sogenannten papierlosen Asylsuchenden entgegengenommen werden, wenn es Hinweise auf eine Verfolgung gibt. Es sind also genügend Sicherungen eingebaut, um Asylsuchenden in einer speziellen Notlage gerecht zu werden. Wenn allerdings keine Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, wird ein formeller Nichtetretensentscheid gefällt und der sofortige Vollzug angeordnet. Das ist im Sinne der Wahrung unserer humanitären Tradition und der Bekämpfung der gehäuft vorkommenden Missbräuche eine absolute Notwendigkeit, und diesen Aspekt, Herr Zwygart, sollten eigentlich auch die von Ihnen zitierten kirchlichen Institutionen zur Kenntnis nehmen.

Ich bitte Sie also im Namen der CVP-Fraktion, bei Artikel 31 Absatz 1 bis mit der Mehrheit zu stimmen. Eine Mehrheit unserer Fraktion wird bei Artikel 31 Absatz 2 Litera a 1 eventualement mit der Minderheit II stimmen. Persönlich werde ich auch dort die Mehrheit unterstützen.

**Maspoll Flavio (D, TI):** Ancora una volta questo Parlamento si sta dividendo in due: da una parte ci sono i «buoni», dall'altra i «cattivi». I «buoni» naturalmente sono quelli che vorrebbero non dico solo aprire le frontiere, ma abolirle del tutto, buttarle giù, lasciar entrare tutta la gente che lo desidera – in modo illegale, in modo legale, a piedi, passando dai boschi. Dall'altra parte ci sono i «cattivi», quelli che dicono: no, forse è meglio porre dei freni, forse è meglio vedere se proprio tutte le persone che vogliono venire da noi hanno, primo, il diritto di farlo e, secondo, hanno un motivo valido per chiedere ospitalità, per chiedere asilo nel nostro paese.

Ecco, la situazione nel popolo, tra le cittadine e i cittadini del nostro paese, è diametralmente opposta. Là, si ritiene che i «bravi» sono quelli che vogliono fare qualcosa, vogliono porre rimedio a una situazione che sta degenerando, mentre i «cattivi» tra il popolo sono quelli che non vogliono vedere il problema. Certo, ci vuole coraggio venire a questa tribuna, come ha fatto il collega Dreher, e dire certe cose. Però, io ritengo che qualcuno, certe cose debba dirle. Ritengo che noi dobbiamo sentire anche quel genere di campana, perché è la campana che potete ascoltare ogni qualvolta vi recate in un locale pubblico per bere un'acqua minerale o una cocacola. È la campana che potete ascoltare quando prendete il taxi anche qui a Berna; è la voce del popolo. «Vox populi – si diceva una volta – vox Dei.» Però, senza andare troppo lontano e senza scomodare i santi, io direi che le restrizioni in questa legge vanno a vantaggio di una certa pace e di una certa tranquillità tra il popolo, ma soprattutto vanno a vantaggio del vero richiedente l'asilo.

Io, da questa tribuna, dico che la Svizzera deve dare asilo a tutti quelli che ne hanno veramente bisogno, perché è una missione umanitaria che il nostro paese ha sempre onorato e dovrà continuare a farlo. Uno Stato di diritto deve garantire anche questo genere di cose. Però non possiamo dimenticare, non possiamo far finta di non vedere che la stragrande maggioranza di chi oggi bussa oggi alla nostra porta o semplicemente butta giù la porta ed entra in modo illegale, entra con prepotenza, entra usando violenza, non è un rifugiato politico, non ha il diritto di definirsi tale. Quante storie abbiamo letto sulla stampa, storie vere di gente che ha lavorato per

quattro mesi in nero, e che poi, una volta presa, dice: io chiedo asilo. Eh no, Signori, così non va! Non ci si può fare schermo delle regole della convivenza civile, e non ci si può fare schermo delle leggi di un paese altrettanto civile. Ecco perché noi sosteniamo certe restrizioni, senza per questo dover essere tacciati di cattivi, senza per questo sentirci dalla parte di quelli che apparentemente non hanno cuore.

Io ritengo che in questa situazione essere troppo permissivi, essere addirittura lascivi se volete, lasciare che le cose prendano il loro corso senza intervenire, sia di molto più pericoloso che agire in modo corretto e in modo giusto, in modo equo, in modo da non più suscitare tra la popolazione certe reazioni che a un bel momento potrebbero anche diventare pericolose, potrebbero anche compromettere la pace interna nel nostro paese.

Per questo, vi invito a sostenere le restrizioni di questa legge.

**Fankhauser Angelina (S, BL), Berichterstatterin:** Nach dem Votum von Herrn Dreher fällt es mir jetzt persönlich schwer, den Antrag der Mehrheit zu vertreten, und ich werde das in aller Kürze tun.

Der Ständerat hat neue Nichteintretensgründe aufgeführt. Mit Stichtentscheid des Präsidenten hat die Kommission die Anliegen des Ständerates aufgenommen, präzisiert und neu plaziert. Es wurde somit, um die Worte von Herrn Leu zu übernehmen, im Asylverfahren ein neuer Hürdenlauf eingeführt. Das heisst, dass auf ein Asylgesuch eingetreten wird, wenn Reisepapiere oder Identitätsausweise abgegeben werden, ausser es gebe Hinweise auf eine Verfolgung. Damit wird – das soll nicht verschwiegen werden – das Asylgesetz verschärft.

Eine Minderheit der Kommission, der ich mich persönlich anschliesse, hat dagegen ernsthafte Bedenken angemeldet. Ich wiederhole es: Der Entscheid in der Kommission ist mit 11 zu 11 Stimmen mit Stichtentscheid des Präsidenten zustande gekommen.

Ich wurde gebeten, noch zu Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe b etwas zu sagen, weil sich die Kommission dem Ständerat und dem Bundesrat angeschlossen hat und festgehalten haben möchte, wie der Begriff «schuldhalt» zu verstehen ist. Nach dem Verständnis der Kommission und auch der Verwaltung ist «schuldhalt» mit «vorsätzlich» oder «grobfahrlässig» gleichzusetzen. Das muss für die spätere Anwendung des Gesetzes festgehalten werden.

Ich muss Sie leider bitten, die Kommissionmehrheit zu unterstützen. Ich werde mit der Minderheit stimmen.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** L'article 31 est au centre de nos discussions. Il mérite qu'on s'y arrête et qu'ensemble, on trouve un peu d'équilibre dans ce domaine. La recherche de l'équilibre est ici extrêmement complexe, parce que nous voulons tous nous prémunir contre des flux migratoires incontrôlés, mais qu'en même temps nous sommes d'une fidélité sans faille aux droits de l'homme.

Je vais donc traiter d'abord l'article 31 alinéa 1 bis. La majorité de la commission admet, comme le Conseil des Etats dans l'article 31a qu'il a introduit, qu'il y a non-entrée en matière pour des requérants qui séjournent illégalement en Suisse, après un délai de dix jours, alors que manifestement ces requérants n'ont pas déposé de demande d'asile. Il ne s'agit donc pas tout à fait de l'initiative populaire de l'UDC «contre l'immigration clandestine». La notion de séjour illégal recouvre toutes les situations où des personnes arrivent chez nous clandestinement, et – je ne sais pas si vous le savez, mais je l'ai lu dans des statistiques – 90 pour cent des personnes arrivent clandestinement en Suisse. La disposition qui nous est proposée ici est difficile à appliquer, car qui tentera la preuve du lieu et de la date d'entrée en Suisse quand on sait combien les filières sont nombreuses, qu'elles sont incontrôlées et souvent tenues secrètes? Malgré ces faiblesses, la commission a accepté cette modification, par 12 voix contre 8 et avec 2 abstentions.

Dans un deuxième temps, je vais traiter de l'article 31 alinéa 2 lettre a 1. Par 12 voix contre 11 avec la voix prépondérante du président, la commission propose de refuser d'en-

trer en matière sur une demande d'asile si le requérant ne remet pas ses papiers d'identité et ses documents de voyage. Lors du débat en commission, tous sans exception s'accordent à dire que le manquement au devoir de collaborer doit être sanctionné. C'est l'article 8, mais c'est également l'article 31 alinéa 2 lettre b. Mais attention, le manque de papiers d'identité et de documents de voyage ne permet quand même pas de conclure que le requérant les a détruits ou cachés.

Certains parlementaires ont dit également que des documents de voyage corrects peuvent être mis en doute. En exigeant des documents de voyage et des pièces d'identité, nous allons au devant de falsifications et d'abus.

D'autre part, les vrais réfugiés persécutés dans leur propre pays et qui le quittent sans passeport ne vont pas avertir le crieur public avant leur départ. Ils partent sans pièce d'identité; il faut le reconnaître. Alors, faut-il pénaliser celles et ceux qui arrivent démunis de tout, donc les vrais réfugiés?

L'article 31 a donné lieu à des échanges virulents. Certains font dans l'angélisme, parfois, et d'autres embouchent des trompettes populistes. Alors, il faut raison garder.

A la commission, une majorité s'est dégaugée pour adhérer à la décision du Conseil des Etats. Peut-être est-ce sous l'influence de l'administration qui s'est voulue rassurante! Alors, qu'est-ce qu'on nous a dit? On nous a dit que la nouvelle version de cet article est en adéquation avec la Convention relative au statut des réfugiés et le droit européen. On nous a dit aussi, mais c'est quand même important, que le véritable réfugié ne tombe pas sous le coup de cette non-entrée en matière et que le but recherché était avant tout de diminuer le nombre d'entrées illégales, obligeant le requérant au droit de collaborer.

La majorité de la commission requiert donc votre soutien pour ces deux dispositions. Quant à moi, le devoir de réserve imposé aux rapporteurs me contraint à vous dire simplement que je voterai les propositions de minorité.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Es wurde in der Debatte geltend gemacht, mit diesen zwei neuen Missbrauchstatbeständen würden wir nun doch Teile der abgelehnten Asyl-Initiative der SVP übernehmen, und der Bundesrat laufe überhaupt Gefahr, von seiner humanitären Asylpolitik wegzukommen. Weder das eine noch das andere trifft zu. In bezug auf die Asyl-Initiative haben die Herren Fritschli und Leuba genügend klargestellt, worin die zentralen Unterschiede zu deren Postulaten bestehen. Ich glaube, darauf muss ich nicht mehr eingehen.

Der Bundesrat möchte aber auch in keiner Weise von seiner traditionell-humanitären Asylpolitik wegkommen. Ich darf – da es nachher um Missbrauchsbekämpfung geht – einleitend nochmals daran erinnern, dass wir diese humanitäre Asylpolitik auch ständig weiterführen. Im letzten Jahr haben wir in unserem Land 2636 positive Asylentscheide getroffen. Das heisst, wir haben 2636 Menschen vor der Verfolgung geschützt. Diese Politik wollen wir selbstverständlich fortführen. Wir haben zudem 2800 Personen die individuelle vorläufige Aufnahme gewährt und dabei berücksichtigt, dass diese Leute aus Kriegs- oder Bürgerkriegsländern kommen und eine Rückführung daher – wenigstens zurzeit – nicht zumutbar ist.

So entschieden der Bundesrat diese humanitäre Asylpolitik auch in Zukunft weiterführen will, ist uns natürlich klar, dass wir das auch gegenüber unserem Volk nur dann vertreten können, wenn wir bereit sind, erkannte Missbräuche konsequent zu bekämpfen. Das ist der Sinn dieser zwei neuen Missbrauchstatbestände, die jetzt eingeführt werden sollen und auf die ich kurz eingehen möchte.

Der Ständerat hat beschlossen, mit Artikel 31a einen neuen Nichteintretensstatbestand einzuführen: Nichteintreten bedeutet ein möglichst rasches Verfahren; kein ordentliches materielles, sondern ein formelles und rasches Asylverfahren: Auch bei Nichteintreten ist immerhin – und das liegt natürlich ein ganz zentraler Unterschied zur Asyl-Initiative der SVP – das rechtliche Gehör gewährleistet. Was wir bei beiden Missbrauchstatbeständen lediglich machen, ist eine Umkehr der



Regelvermutung. Bei diesen beiden Tatbeständen spricht die Vermutung für den Missbrauch, aber derjenige, der einen solchen Missbrauchstatbestand setzt, hat die Gelegenheit, diese Vermutung im Rahmen des rechtlichen Gehörs wieder umzustossen. Das ist natürlich ein ganz zentraler Unterschied zum Anliegen der Initiative, die beispielsweise allen illegal Eingereisten überhaupt keinen Zugang zum Asylverfahren gewähren wollte.

Beim ersten Missbrauchstatbestand geht es um folgendes: Es wird vermutet, dass jemand, der sich illegal in der Schweiz aufhält und nicht innert zumutbarer Zeit ein Asylgesuch stellt, Missbrauch betreibt. Ihre Kommission hat diesen Tatbestand mit der Frist von zehn Tagen im Sinne von mehr Rechtssicherheit präzisiert. Ich glaube, das muss allen einleuchten: Wenn jemand aus einem fernen Land in dieses Land kommt, weil er wirklich verfolgt ist, können wir nicht ohne weiteres erwarten, dass er sich schön ordentlich an einem Grenztor meldet. Aber wenn jemand in unser Land kommt, das ja als Asylland weltweit bekannt ist, um hier Schutz vor Verfolgung zu suchen, ist es ihm wirklich zuzumuten, dass er sich innert nützlicher Frist bei einer Empfangsstelle oder bei irgendeiner anderen Behörde meldet, die ihn dann an die Empfangsstelle weist. Wenn aber jemand – wie wir es leider jetzt vielfach erfahren haben – illegal in unser Land kommt, sich wochen-, ja monatelang illegal in unserem Lande aufhält und, wenn er zufällig in eine Polizeikontrolle gerät, sagt, er suche hier Asyl, dann ist das doch offensichtlich ein missbräuchliches Verhalten. Diesen Missbrauchstatbestand wollen wir künftig mit diesem neuen Absatz erfassen.

Ich möchte Sie daher unbedingt bitten, der Mehrheit der Kommission und dem Ständerat zuzustimmen. Dabei sei juristisch noch geklärt: Gemäss dieser neuen Bestimmung müssen die Behörden der asylsuchenden Person natürlich sowohl den illegalen Aufenthalt als auch den Umstand nachweisen, dass es ihr zuzumuten gewesen wäre, das Gesuch früher einzureichen. Eine rein polizeiliche Kontrolle genügt also nicht, es braucht den Nachweis dieser beiden Punkte. In dem Sinne ist dieser neue Missbrauchstatbestand, zumal er ja immer noch die Möglichkeit offenlässt, dass jemand glaubhaft machen kann, dass er trotzdem verfolgt ist, mehr als legitim.

Ich möchte Sie dringend bitten, der Mehrheit und dem Ständerat zuzustimmen und den Streichungsantrag der Minderheit Bühmann abzulehnen.

Nun zu Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1, zur Bestimmung betreffend die Reisepapiere. Hier sind die Zahlen eindeutig. 1992 kamen 7 Prozent der Asylsuchenden mit Pässen und 20 Prozent mit Identitätsausweisen. Dann hat das BFF die sogenannte Papierweisung erlassen. Darauf ist die Zahl der Asylsuchenden mit Pass sofort von 7 Prozent auf 18 Prozent angestiegen, die der Asylsuchenden mit Identitätsausweis auf 57,6 Prozent. Dann hat bekanntlich das Bundesgericht 1995, im Jahr, als wir Ihnen die Botschaft zu diesem totalrevidierten Asylgesetz unterbreitet haben, in einem Urteil erklärt, diese Papierweisung stehe im Widerspruch zu nationalem und internationalem Recht und müsse daher aufgehoben werden.

Was war die Folge? Die Folge war, dass seit diesem Bundesgerichtsurteil die Zahl der Asylsuchenden mit Papieren ständig zurückgegangen ist. Sie geht jetzt noch zurück, wenn wir nicht Gegensteuer geben. Ich habe Ihnen die Zahlen genannt: Von 18,2 Prozent ging das sofort auf 11 Prozent, dann auf 8 Prozent und 1997 sogar auf 5,9 Prozent zurück. Es kommen heute also weniger Asylsuchende mit Pässen als 1992, vor dem Erlass der Papierweisung.

Ganz ähnlich ist es bei den Identitätsausweisen: Nach der Papierweisung kamen 57,6 Prozent mit Identitätsausweisen, jetzt sinkt die Zahl ständig: 48 Prozent, 36 Prozent, 29 Prozent und letztes Jahr 26 Prozent. Diese Zahlen machen doch jedermann klar, dass wir hier Gegensteuer geben müssen, wenn wir die genannte humanitäre Asylpolitik weiterverfolgen wollen.

Solchem Missbrauch – indem man sich bewusst ohne Papiere bei Empfangsstellen meldet, wohl wissend, dass dann der Vollzug erschwert und um Monate ausgedehnt wird, weil

die Papierbeschaffung vor allem bei gewissen Staaten sehr viel Zeit in Anspruch nimmt und gewisse Staaten die Leute überhaupt nicht zurücknehmen wollen und Papiere die Voraussetzung für die Rückführung sind – müssen wir hier doch mit Gegensteuer begegnen; das ist der Sinn des ebenfalls neuen Missbrauchstatbestandes.

Im übrigen kann ich Herrn Hasler sagen, dass wir – wir haben das schon vor der Abstimmung über die Asyl-Initiative im Bundesbüchlein ganz klar gesagt – Vollzugsprobleme haben.

Es stimmt einfach nicht, wenn man mir jetzt immer wieder unterstellt, ich hätte vor der Asyl-Initiative gesagt, ich hätte alles im Griff. Ich habe das kontrolliert: Ich habe an der «Arena»-Sendung gesagt, wir hätten im Asylbereich das Verfahren im Griff. Das stimmt auch jetzt: Die neuesten Zahlen zeigen, dass wir in der ersten Instanz über 80 Prozent der Fälle in 23 Tagen erledigen. Früher hatten wir Monate und Jahre, bis diese Asylentscheide ergingen. Deshalb stehe ich zu dieser Aussage, dass wir im Asylbereich das Verfahren im Griff haben.

Aber wir haben im Bundesbüchlein schon damals ganz klar die Aussage gemacht, dass wir Vollzugsprobleme haben, weil gewisse Staaten, wie damals die Bundesrepublik Jugoslawien, ihre Leute nicht zurücknehmen und weil die Papierbeschaffung auch bei anderen Staaten mit grossen Schwierigkeiten verbunden ist. Hier, bei diesem Problem, dass Papiere Voraussetzung für die Identitätsfeststellung und Voraussetzung für die Rückschaffung sind, setzen wir nun mit diesem neuen Tatbestand an, der in einem gewissen Sinne einen Ersatz für diese als ungültig erklärte Papierweisung darstellt.

Im übrigen haben wir auf diesem Gebiet seit einiger Zeit, Herr Hasler, eine paritätische Arbeitsgruppe von Bund und Kantonen eingesetzt. Von seiten der Kantone wird sie von Herrn Regierungsrat Ritschard und von unserer Seite von Herrn Gerber, dem Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge, geleitet. Diese Arbeitsgruppe wird die entsprechenden Massnahmen mir und den Kantonen Ende März unterbreiten.

Rechtlich gesehen ist die Aufnahme dieser Bestimmung über die Reisepapiere auch zulässig und widerspricht weder Landes- noch Völkerrecht. Insbesondere ist sie mit der Flüchtlingskonvention und mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar. Denn auch das Gesuch des papierlosen Asylsuchenden – das ist natürlich ein ganz entscheidender Vorbehalt und auch eine Antwort auf die Frage von Herrn Leuba – wird materiell behandelt, wenn er Hinweise dafür beibringen kann, dass er tatsächlich verfolgt ist. Nur wenn er das nicht tun kann, folgt sofort ein Nichteintretensentscheid, der dann auch sofort, ohne aufschiebende Wirkung einer Beschwerde, vollzogen werden kann.

Ich bin zutiefst davon überzeugt, dass wir den Mut haben müssen, derartige offensichtliche Missbräuche, die wir erkannt haben, effizient zu bekämpfen, wenn wir die humanitäre Asylpolitik, von der ich gesprochen habe, weiterführen wollen. Dafür schaffen wir mit diesen beiden Bestimmungen die Voraussetzungen.

Vielleicht noch ein letztes Wort zur Formulierung: Die Mehrheit Ihrer Kommission hat die gleiche Formulierung gewählt wie bei Artikel 32 über die Safe countries, um hier vollständig übereinstimmende Formulierungen zu haben. Der Ständerat hatte sich mehr an eine Formulierung der unabhängigen Rekurskommission angelehnt. Ich kann sowohl mit der Fassung der Mehrheit Ihrer Kommission wie auch mit der Fassung des Ständerates leben. Aber wichtig ist, dass wir diesen neuen Missbrauchstatbestand jetzt ins Gesetz aufnehmen.

**Schlüer Ulrich (V, ZH):** Herr Bundesrat Koller, Sie haben am vergangenen Montag bei der Beantwortung verschiedener Fragen zu Missständen im Asylbereich das bemerkenswerte Eingeständnis gemacht, dass in den letzten zwei, drei Jahren angesichts geringerer Zahlen von Asylbewerbern beim Vollzug einwandfrei rechtsstaatlicher Gesetze und Bestimmungen nachlässig vorgegangen worden sei, dass man also auf die sorgfältige Einhaltung gesetzlicher Verpflichtungen zu wenig geachtet habe.

Ist dieses Eingeständnis mit der Feststellung in Übereinstimmung zu bringen, man habe das Verfahren zu jeder Zeit im Griff gehabt?

**Koller Arnold**, Bundesrat: Zunächst, Herr Schlüer, habe ich nicht von Nachlässigkeiten gesprochen. Ich erinnere mich noch recht gut: Ich habe gesagt, angesichts der nicht ausserordentlichen Schwierigkeiten, die wir in den letzten Jahren hatten, die wir aber – ich habe das klargestellt – seit Ende letzten Jahres und dieses Jahr zum ersten Mal seit 1991 wieder haben, hätten einige Kantone die Gesetzgebung nicht immer systematisch angewendet.

Ich habe letzte Woche daher alle Kantonsregierungen – sowohl die Justiz- und Polizeidirektoren als auch die Fürsorgedirektoren – angeschrieben und sie dazu aufgefordert, nun wirklich konsequent von allen bestehenden Handlungsmöglichkeiten in ihrem Zuständigkeitsbereich Gebrauch zu machen. Zum Teil handelte es sich um Verletzungen von Weisungen des Bundes – das muss ich offen sagen –, allerdings nur in einer ganz kleinen Zahl von Fällen. In den anderen Fällen war es eher so, dass gewisse Kantone beispielsweise von der Möglichkeit, Zahlungen zu reduzieren, nicht Gebrauch gemacht haben. Es ist jetzt höchste Zeit, dass das alle Kantone im ganzen Land systematisch und rechtsgleich tun.

*Abs. 1 bis – Al. 1 bis*

*Namentliche Abstimmung*  
*Vote nominatif*  
(Ref.: 1763)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*  
Aregger, Bangert, Baumann Alexander, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Blocher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Caccia, Cavadini Adriano, Christen, Columberg, Comby, David, Deiss, Dettling, Dormann, Dreher, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehler, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Gadiant, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Keller Rudolf, Kühne, Lachat, Langenberger, Leu, Leuba, Loeb, Loretan Otto, Lötscher, Maître, Maspoli, Maurer, Moser, Nabholz, Nebiker, Oehrl, Pellli, Philippona, Pini, Raggenbass, Randegger, Ruckstuhl, Rychen, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmiel Walter, Sella Hanspeter, Simon, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steiner, Stucky, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Weigelt, Widrig, Wiederkehr, Wyss, Zwygart (104)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité:*  
Aeppli, Aguet, Alder, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobblo, de Dardel, Ducrot, Fankhauser, Fasel, Fässler, Goll, Gonseth, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Häring Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hollenstein, Hubmann, Jaquet, Jeanprêtre, Keller Christine, Lauper, Leemann, Maury Pasquier, Meler Hans, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Ruffy, Schmid Odilo, Semadeni, Stamm Judith, Strahm, Stump, Teuscher, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer (53)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Banga, Baumberger, Cavalli, Chiffelle, Couchepin, Diener, Dupraz, Frey Claude, Gliezendanner, Grobet, Gross Andreas, Gysin Hans Rudolf, Herczog, Jans, Jutzet, Kofmel, Kunz, Ledergerber, Leuenberger, Marti Werner, Meler Samuel, Meyer Theo, Mühlmann, Müller Erich, Pidoux, Ratti, Roth, Ruf, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Speck,

Spielmann, Stelnemann, Suter, Thanel, von Allmen, Waber, Weyeneth, Wittenwiler, Zapfl, Zbinden, Ziegler (42)

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

*Abs. 2 Bst. a1 – Al. 2 let. a1*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit 90 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit I 65 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Minderheit II 84 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit 73 Stimmen

*Abs. 2 Bst. b – Al. 2 let. b*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 31a**

*Antrag der Kommission*

Streichen  
(vgl. Art. 31 Abs. 1 bis)

**Art. 31a**

*Proposition de la commission*

Biffer  
(voir art. 31 al. 1 bis)

*Angenommen – Adopté*

**Art. 32 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 32 al. 1**

*Proposition de la commission*

Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**Art. 33**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(Bühlmann, Alder, Bäumlin, de Dardel, Ducrot, Fankhauser, Gross Andreas, Hubmann, Thanel, Tschäppät, Zwygart)  
Festhalten

**Art. 33**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité*

(Bühlmann, Alder, Bäumlin, de Dardel, Ducrot, Fankhauser, Gross Andreas, Hubmann, Thanel, Tschäppät, Zwygart)  
Maintenir

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Bei Artikel 33 geht es um den Streitpunkt, ob auf Asylgesuche, die vor der Erteilung des Gewaltflüchtlingsstatus eingereicht worden sind, nach Aufhebung dieses Status eingetreten werden soll oder nicht.

Die Minderheit schlägt Ihnen nichts anderes vor, als diesen Passus, den der Nationalrat in seiner ersten Lesung nach eingehender Diskussion eingefügt hat, stehenzulassen. Denn das Argument, dass jemand missbräuchlich ein Asylgesuch stellen kann, wenn die Gefahr droht, dass der Status der Schutzbedürftigkeit aufgehoben werden könnte, gilt in diesem Falle nicht mehr. Solche Personen haben dieses Asylgesuch vorher gestellt, also bevor sie den Status des Schutz-

bedürftigen erhielten. Deshalb gibt es auch keinen Grund, auf das Gesuch später nicht einzutreten.

Ich bitte Sie also um nichts anderes als darum, an unserer nationalrätlichen Version festzuhalten. Sie ist ein Kompromiss für jene, die mit dem Ausschluss der Schutzbedürftigen vom Asylverfahren sowieso generell Mühe haben.

**Vollmer Peter (S, BE):** Ich möchte Sie bitten, den Antrag der Minderheit zu unterstützen. Wir haben uns bei der ersten Beratung des Artikels 33 sehr eingehend darüber unterhalten, was die Aufhebung der vorübergehenden Unterschutzstellung für Folgen hat. Der Nationalrat hat dann eine Fassung verabschiedet, von der ich sagen würde, sie sei ein Kompromiss zwischen den verschiedenen Positionen. Der Ständerat will nun sogar diesen Kompromiss wieder aus der Vorlage kippen.

Worum geht es hier? Es geht um jemanden, der hierher gekommen ist und ein Asylgesuch gestellt hat. Unter Umständen nehmen in seinem Herkunftsland plötzlich kriegerische Ereignisse zu. Eine ganze Gruppe – zu der er auch gehört – fällt nun per Beschluss des Bundesrates unter diese neue Unterschutzstellung, und damit wird das Asylgesuch, das er eingereicht hat, nicht mehr weiter bearbeitet. Wenn dieser Schutz wieder aufgehoben wird, dann wird er offensichtlich jemandem gleichgestellt, der aus einem Safe country kommt. Dann wird nicht einmal mehr auf sein Asylgesuch eingetreten – das er vorher ordentlich eingereicht hat, weil er individuell bestimmte Gründe hat –, es sei denn, er könne mit der Sonderklausel noch einmal besondere Gründe nachweisen.

Die Asylgewährung erfolgt beim Asylsuchenden ja aufgrund eines individuellen Tatbestandes; er muss individuell verfolgt sein. Die Unterschutzstellung dagegen ist nicht eine individuelle Überprüfung der einzelnen Person, sondern es werden Gruppen von Menschen, die verfolgt sind oder aufgrund von kriegerischen Ereignissen geschützt werden müssen, unter Schutz gestellt. Es kann doch nicht sein, dass wir jenen Asylbewerber schlechterstellen, nur weil er zwischenzeitlich von dieser Unterschutzstellung profitiert hat, weil er zu dieser Gruppe gezählt wurde.

Ich möchte Sie wirklich bitten, hier nicht noch mehr Abstriche zu machen. Das war ein ganz wichtiger Punkt in der ursprünglichen Debatte. Das war ein Kompromiss, den wir hier verabschiedet haben. Damit wird nicht die Zahl der Asylgesuche erhöht, es kann nicht das Argument dieser hohen Zahlen geltend gemacht werden; es geht einzig und allein darum, denjenigen ihre Rechte weiterhin zu gewähren, die sie schon hatten, bevor diese besondere Unterschutzstellung für eine bestimmte Gruppe durch den Bundesrat erfolgt ist.

Ich bitte Sie also, stimmen Sie dem Antrag der Minderheit zu; halten Sie an unserem Kompromiss fest, den wir in der letzten Debatte bei der Erstberatung dieses Gesetzes erarbeitet haben!

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich möchte Sie bitten, den Minderheitsantrag abzulehnen. Denn wenn man ihm zustimmen würde, würden der ganze neue Mechanismus des vorübergehenden Schutzes und seine Bedeutung, die er auch im Sinne eines effizienten Verfahrens hat, tatsächlich vereitelt. Die Grundidee ist die, dass wir künftig Leuten, die aus Kriegs- oder Bürgerkriegsländern an unsere Landesgrenze kommen – wie wir das im Jugoslawienkonflikt erlebt haben –, in einem Kollektivakt für eine bestimmte Zeit vorübergehenden Schutz gewähren können, bis dort wieder Frieden eingetreten ist. Im konkreten Fall traf das nach Abschluss des Dayton-Abkommens bekanntlich zu.

Bisher hatte das geltende Recht die grosse nachteilige Folge, dass wir selbst für solche Kriegsflüchtlinge, denen wir die vorläufige Aufnahme gewährt haben, die Asylverfahren durchführen mussten. Das war ein offensichtlicher administrativer Leerlauf, denn wir wussten von vornherein, dass selbst für den Fall, dass keine Verfolgung im Sinne der Flüchtlingseigenschaft vorliegt und an sich eine Wegweisung Platz greifen müsste, deren Vollzug nicht zumutbar war, weil er eine Rückführung in ein Bürgerkriegsland bedeutet hätte.

Das ist natürlich ein administrativer Leerlauf, und deshalb entstand diese Idee der «temporary protections»; dadurch kann man kollektiv einer ganzen Gruppe von Leuten aus solchen Kriegs- und Bürgerkriegsländern vorläufigen Schutz gewähren. Wenn wir nun aber trotzdem für all jene, die vor dieser Schutzgewährung eingereist sind – obwohl sie zu dieser Gruppe gehören –, das Asylverfahren durchführen müssten, wäre die angestrebte administrative Entlastung in keiner Weise erreicht.

Ich hatte schon bei der ersten Beratung dieser Revision darauf hingewiesen, dass es auch willkürlich wäre, auf dieses Zeitmoment abzustellen. Ich erinnere mich noch sehr gut an diese Zugflüchtlinge aus Jugoslawien, die damals in Buchs im Rheintal eintrafen. Es wäre doch mit Gerechtigkeitsüberlegungen überhaupt nicht zu begründen gewesen, dass jene, die einen Tag vor diesen Zugflüchtlingen ankamen und denen wir vorläufigen Schutz gewähren wollten, noch einen Anspruch auf ein Asylverfahren gehabt hätten; für jene aber, die in diesen Zügen kamen, hätte dieses Verfahren nicht mehr Platz gegriffen. Das wäre wirklich ein willkürliches zeitliches Kriterium.

Dagegen haben wir – und das ist, Frau Bühlmann, ein wichtiger Fortschritt der Vorlage gegenüber den ursprünglichen Texten – jetzt im neuen Artikel 66a sichergestellt, dass ein Schutzbedürftiger, wenn er der Überzeugung ist, dass er zugleich Flüchtling im Sinne der Flüchtlingskonvention ist, Anspruch auf ein entsprechendes Verfahren hat. Er kann das Verfahren anhängig machen, entweder wenn der vorübergehende Schutz aufgehoben wird oder aber wenn – wie das in Artikel 66a vorgesehen ist – fünf Jahre abgelaufen sind. Jeder Schutzbedürftige hat es selber in der Hand, ob er ein Asylverfahren will oder ob er weiterhin den vorübergehenden Schutz vorzieht. Daher kann man bei der Regelung mit Artikel 66a sicher auch nicht sagen, es erfolge durch dieses Verfahren eine Beeinträchtigung des Anspruches auf den Flüchtlingsstatus.

Aus diesen Gründen möchte ich Sie bitten, dieser neuen Konzeption, mit der man zwei Ziele erreicht, zuzustimmen. Einerseits bringt sie keinerlei Beeinträchtigung des Anspruches auf den Flüchtlingsstatus; andererseits bringt sie uns für einige Zeit, möglicherweise bis zu fünf Jahren, den Vorteil eines effizienten Verfahrens mit grossen administrativen Erleichterungen und dem Vermeiden von administrativem Leerlauf, wie er heute besteht.

Ich möchte Sie daher bitten, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

**Präsidentin:** Die SVP-, CVP- und FDP-Fraktion stimmen der Mehrheit zu.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	83 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	44 Stimmen

#### **Art. 40 Abs. 2**

##### *Antrag der Kommission*

.... Vollzug der Wegweisung ausgesetzt wurde, ausser wenn diese Frist vom Bundesamt verlängert oder ausgesetzt wird.

#### **Art. 40 al. 2**

##### *Proposition de la commission*

.... ait été suspendue, à moins que ce délai ne soit prolongé ou suspendu par l'office fédéral.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 41 Abs. 3, 3bis**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### **Art. 41 al. 3, 3bis**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### *Angenommen – Adopté*

**Art. 42 Abs. 2**  
*Antrag der Kommission*  
Festhalten

**Art. 42 al. 2**  
*Proposition de la commission*  
Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**Art. 43 Abs. 2**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 43 al. 2**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 60 Abs. 2, 4**  
*Antrag der Kommission*  
Abs. 2  
Mehrheit  
Festhalten  
Minderheit  
(Schmid Samuel, Comby, Fritschl, Gros Jean-Michel, Heberlein, Nebiker, Philippson, Stamm Luzi, Steffen)  
Das Bundesamt widerruft das Asyl ....  
(Rest des Absatzes gemäss Mehrheit)

Abs. 4  
Festhalten

**Art. 60 al. 2, 4**  
*Proposition de la commission*  
Al. 2  
Majorité  
Maintenir  
Minorité  
(Schmid Samuel, Comby, Fritschl, Gros Jean-Michel, Heberlein, Nebiker, Philippson, Stamm Luzi, Steffen)  
L'office fédéral révoque l'asile ....  
(reste de l'alinéa selon majorité)

Al. 4  
Maintenir

Schmid Samuel (V, BE): Hier geht es darum, ob das Bundesamt das Asyl zu widerrufen habe oder ob es das unter gewissen Voraussetzungen tun könne. Uns scheint nun, dass das Asyl zwingend zu widerrufen ist, wenn Flüchtlinge die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz verletzt haben, d. h. den Tatbestand erfüllt haben. Das gleiche gilt, wenn nachgewiesen ist, dass die Sicherheit gefährdet oder eine besonders verwerfliche Handlung begangen worden ist. Wie hier die Mehrheit ihre weit längere Haltung begründet, dürfte in der Öffentlichkeit kaum verstanden werden. Deshalb bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen, damit das Asyl nach klarer Feststellung von verwerflichen Sachverhalten oder von Rechtsverletzungen zu widerrufen ist.

Vermot Ruth-Gaby (S, BE): Hier geht es um den Widerruf des einmal gewährten Asyls. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass der Widerruf den oder die Betroffenen wesentlich härter trifft als eine Nichtgewährung. Die betroffenen Flüchtlinge sind oft bereits sehr lange in der Schweiz, sind zum Teil hier geboren oder aufgewachsen; sie kennen die Sprache, sie kennen die Regeln, sie haben die Schulen hier besucht oder ihre Berufsausbildung hier abgeschlossen. Die Mehrheit der Kommission will an der Kann-Vorschrift festhalten, die Minderheit Schmid Samuel will den zwingenden Widerruf. In diesem delikaten Bereich muss die Behörde jedoch dringend einen Ermessensspielraum haben. Einzelfälle müssen ge-

prüft werden können, und im konkreten Fall muss die besondere Härte, die zu einem Widerruf führen kann, berücksichtigt werden.

Das Gesetz spricht zudem von Widerruf bei verwerflichen Handlungen. Was aber bedeutet dies? Es ist notwendig, klar zu sagen, was unter verwerflichen Handlungen zu verstehen ist, die einen Widerruf, d. h. eine einschneidende Massnahme, zur Folge haben. Wir dürfen der Willkür nicht Tür und Tor öffnen; wir brauchen daher eine klare Kann-Formulierung, wenn wir nicht bereits im Gesetz Unrechtsvoraussetzungen schaffen wollen.

Zu Artikel 60 Absatz 4: Wir halten an der Formulierung des Nationalrates fest: Der Widerruf soll nicht auf Ehepartnerinnen und Ehepartner bzw. Kinder ausgeweitet werden. Der Nachsatz des Bundesrates, diese – also die Ehepartnerinnen und die Ehepartner und die Kinder – bräuchten keinen Schutz, hat in diesem Gesetz nichts zu suchen. Wir dürfen die Folgen von kriminellen oder verwerflichen Handlungen nicht auf Partnerinnen und Kinder ausweiten, denn in der Regel sind Kinder und PartnerInnen schutzbedürftig.

**Präsidentin:** Die CVP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie die Minderheit unterstützt.

Fritschl Oscar (R, ZH): In der Frage des Widerrufs des Asyls stimmen Minderheits- und Mehrheitsantrag insofern überein, als eine verwerfliche Handlung allein noch nicht zur Aberkennung des Asylstatus führt. Sowohl der Antrag der Minderheit wie jener der Mehrheit legen also die Latte höher als ursprünglich der Bundesrat und auch als der Ständerat. Sie sind restriktiver. Sie verlangen, dass es zusätzlich einer strafbaren, also nicht nur einer verwerflichen Handlung bedarf. Diese verwerfliche Handlung muss zudem «besonders» verwerflich sein.

Demnach wären Einwände der Art, wie man sie in der Kommission gehört hat – jede banale Parkbusse könne, da sie eine strafbare Handlung sanktioniere, zur Aufhebung des Flüchtlingsstatus führen –, polemische Überzeichnungen. Die Hürde beim Widerruf des Asyls ist zu Recht hoch. Sie ist höher als bei der erstmaligen Nichtzuerkennung des Asyls aus den gleichen Gründen, was in Artikel 50 geregelt ist. Umgekehrt würden wir das Gesetz jedoch zum Papiertiger verkommen lassen, wenn ein Entzug des Flüchtlingsstatus nur gerade als Möglichkeit ins Auge gefasst werden könnte, falls sich erweisen sollte, dass Flüchtlinge die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz verletzt hätten oder noch weiter gefährden würden oder dass sie besonders verwerfliche strafbare Handlungen begangen hätten.

Nur schon aus Gründen der Analogie zu Artikel 50, wo es um die erstmalige Zuerkennung des Asylstatus geht und wo eine zwingende Formulierung bei den gleichen Tatbeständen – Verletzung und Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz – vorgesehen ist, scheint uns die zwingende Formulierung auch hier am Platz. Eine zu grosse Laxheit würde die Asylpolitik in den Augen der Bevölkerung unglaubwürdig werden lassen. Wer von der Asylgewährung durch unseren Rechtsstaat profitiert, sollte nicht gleichzeitig gravierend und rücksichtslos gegen die Rechtsnormen dieses Staates verstossen dürfen.

Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit Schmid Samuel zu folgen, der bei schwerwiegenden Verstössen gegen die Ordnungen des Gastgeberlandes einen zwingenden Widerruf der Asylgewährung vorsieht.

**Präsidentin:** Die liberale Fraktion lässt ausrichten, dass sie der Minderheit zustimmt.

Scherrer Jürg (F, BE): Obwohl Frau Vermot nicht im Saal ist, gebe ich ihr jetzt eine Antwort auf Ihre Frage bzw. Bemerkung betreffend die «verwerflichen Taten» in der Schweiz. Ein Beispiel: Die Stadtpolizei Bern führt im Moment die Aktion «Citro» durch, einen intensiven Kampf besonders gegen Drogenhändler. In der letzten Zeit wurden in der Stadt Bern über tausend Drogenhändler vorübergehend festgenommen.

95 Prozent der in der Stadt Bern während der Aktion «Citro» festgenommenen Drogenhändler sind Asylbewerber. Der Drogenhandel, der sich praktisch zu 100 Prozent in Asylantenhand befindet – was ich Ihnen als Polizeidirektor von Biel bestätigen kann –, ist eine verwerfliche Tat, systematisch auf persönlichen Gewinn ausgerichtet, systematisch auf die Schädigung der Gesundheit vor allem von Kindern ausgerichtet. Solche Leute haben in diesem Land das Asyl verwirkt, egal, welches die anderen Umstände sind. Darum bitte ich Sie, der Minderheit zuzustimmen.

**Fankhauser Angeline** (S, BL), Berichterstatterin: Damit keine Verwirrung darüber entsteht, worüber wir abstimmen, darf ich wiederholen, dass es sich nur um diese Kann-Bestimmung im ersten Beschluss unseres Rates handelt. Den Rest haben sowohl die Minderheit als auch die Mehrheit wieder übernommen. Der letzte Teil von Artikel 60 Absatz 4, bei welchem es darum geht, dass die Ehegatten und Kinder betroffen werden könnten, ist von unserem Rat gestrichen worden. Daran hält auch die Kommission fest und stellt keinen Gegenantrag.

Die Mehrheit der Kommission ist bei Absatz 2 der Meinung, dass der Bundesrat und die Behörde im Einzelfall einen Ermessensspielraum haben müssen, weil die Sanktionen gravierend sind und man im Einzelfall entscheiden können muss, ob man so weit gehen will. Ich betone auch, dass die Formulierung «besonders verwerfliche strafbare Handlungen» sowohl bei der Mehrheit als auch der Minderheit enthalten ist; es geht nur noch um diese Kann-Formulierung. Dies, damit wir nicht plötzlich über etwas abstimmen, das nicht gewollt ist.

Die Mehrheit bzw. die Kommission empfiehlt Ihnen bei den Absätzen 2 und 4 Festhalten.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Vielleicht doch noch ein Wort zum Votum von Herrn Scherrer Jürg. Ich begrüsse diese Aktion «Citro» sehr, die jetzt in der Stadt Bern durchgeführt wird. Was mir aber nicht so gefällt und was ich auch noch nicht kontrollieren kann, betrifft den Anteil der Asylbewerber. Das wären enorm hohe Zahlen – nicht einmal im Letten vor der Schliessung waren sie so hoch –, aber ich habe auch noch keinen Gegenbeweis. Hingegen müsste ich anhand dieses Beispiels eines sagen – und zwar mit den Worten des Taskforce-Leiters und Koordinators, Herrn Signer, anlässlich eines Interviews –: «Hätte man früher im Bereich Repression mehr gemacht, müsste man heute nicht so viel nachholen.» Das ist auch eine Seite der Medaille.

Ich möchte damit nur sagen, dass man nicht alle Unterlassungen nur den Asylgesuchstellern zuschreiben sollte. Hier in Bern erfolgten in der Drogenpolitik schwere Unterlassungen, und man hat viel zu lange gewartet. Hätte man die Aktion «Citro» schon vor einigen Jahren durchgeführt, wäre es in der Stadt Bern nie so weit gekommen, wie es leider gekommen ist.

Zurück zum Thema Asylwiderruf: Der Bundesrat wollte den Widerruf genau gleich formuliert haben wie die Asylunwürdigkeit in Artikel 50. Wir gingen also von den gleichen Begriffen aus: von der Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit und von verwerflichen Handlungen. Nun vertreten der Ständerat und auch Ihre Kommission die Auffassung, dass es richtig sei, wenn man beim Widerruf des Asylstatus des anerkannten Flüchtlings eine höhere Hürde setze. Dem kann ich mich grundsätzlich anschliessen.

Deshalb bin ich einverstanden, wenn hier der Ausdruck «besonders verwerfliche strafbare Handlungen» aufgenommen wird. Hingegen bin ich, wenn wir schon so qualifizieren und damit Bagatelldelikte nicht mehr als Widerrufgrund vorsehen, mit der Minderheit Schmid Samuel der Meinung, dass dann tatsächlich keine Kann-Formel mehr Platz haben kann. Wenn besonders verwerfliche strafbare Handlungen vorliegen, muss mein Bundesamt handeln.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, der Minderheit zuzustimmen.

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit  
Für den Antrag der Mehrheit

76 Stimmen  
44 Stimmen

*Abs. 4 – Al. 4*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 66 Abs. 2, 3**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 3*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(de Dardel, Alder, Bäumlín, Bühlmann, Fankhauser, Gross Andreas, Hubmann, Thanei, Tschäppát)

.... sistiert. Es kann später wiederaufgenommen werden, wenn die betreffende Person auf den vorübergehenden Schutz verzichtet.

**Art. 66 al. 2, 3**

*Proposition de la commission*

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 3*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité*

(de Dardel, Alder, Bäumlín, Bühlmann, Fankhauser, Gross Andreas, Hubmann, Thanei, Tschäppát)

.... est suspendue. Elle peut être reprise ultérieurement à condition que l'intéressé renonce à la protection provisoire.

**Art. 66a**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(de Dardel, Alder, Bäumlín, Bühlmann, Fankhauser, Gross Andreas, Hubmann, Thanei, Tschäppát)

Streichen

**Art. 66a**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité*

(de Dardel, Alder, Bäumlín, Bühlmann, Fankhauser, Gross Andreas, Hubmann, Thanei, Tschäppát)

Biffer

**de Dardel Jean-Nils** (S, GE): Avec l'article 66, nous abordons la question de la suspension de la procédure d'asile lorsque le requérant est intégré dans un groupe de personnes à protéger, dans un groupe de réfugiés de la violence.

Le projet initial du Conseil fédéral prévoyait une suspension pour ainsi dire dans tous les cas. Le Conseil des Etats a un tout petit peu amélioré les choses en ce sens que, lorsqu'il y a absence manifeste de persécutions, la procédure d'asile n'est pas suspendue. Néanmoins, ce système reste insatisfaisant et, là aussi, la Conférence des évêques suisses critique. Elle trouve notamment que le délai de suspension de cinq ans est trop long.

Il faut dire qu'il est fréquent que les indices de persécution personnelle n'apparaissent pas immédiatement, à la première audition, dans une procédure d'asile. Les personnes qui ont le plus souffert, par exemple les femmes violées, les personnes torturées, les personnes traumatisées par les pires scènes d'horreur, sont souvent dans l'incapacité de s'ex-

primer immédiatement. Il leur faut plusieurs semaines, voire plusieurs mois, pour donner les raisons de leur souffrance. Avec le système du Conseil des Etats, ce sont donc très souvent les personnes qui ont le plus souffert, dont le psychisme est miné, et même démolit, qui ont donc besoin d'un accueil permanent, ce sont celles-là qui ne vont pas pouvoir continuer à demander l'asile. Cette solution n'est pas satisfaisante.

La solution de la minorité à l'alinéa 3 consiste à permettre à de telles personnes de reprendre la procédure d'asile après que celle-ci ait été suspendue. La proposition de minorité n'est pas une solution facile pour le requérant. En effet, celui qui décide de reprendre la procédure d'asile doit alors simultanément renoncer à la protection provisoire. Il y a donc une démarche de la personne qui se fait à ses risques et périls, il y a une prise de risques de celui ou de celle qui engage une telle démarche. La solution préconisée par la minorité est une solution de responsabilité, de dignité même. Comme elle prévoit cette prise de risques, elle ne peut pas conduire à une avalanche de travail supplémentaire pour l'administration fédérale.

Enfin, je précise que la proposition faite par la minorité améliore la proposition de minorité Aeby présentée au Conseil des Etats et rejetée par le plénum. Notre proposition de minorité a en effet le grand avantage de donner un délai de réflexion à la personne qui prend des risques en renonçant à la protection provisoire. Ce délai de réflexion n'était pas prévu dans la solution Aeby, et nous avons estimé qu'il était nécessaire d'empêcher que la personne subisse une pression de temps absolument insupportable pour choisir entre l'asile ou la protection provisoire.

Je le répète, la proposition de minorité est une solution raisonnable, il s'agit d'un bon compromis, et je vous invite à l'accepter.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** Cette disposition de l'article 66 alinéa 3 est une composante importante du nouveau concept du statut de la protection provisoire.

Le projet initial du Conseil fédéral, tout comme la version que nous avons retenue en première délibération, ne garantissait pas les principes juridiques qui prévalent dans un Etat de droit, il faut le reconnaître. Ce n'était donc pas la solution optimale. La possibilité individuelle d'être au bénéfice d'un droit d'asile était partiellement écartée.

Les personnes qui sont placées sous le régime de la protection provisoire peuvent aussi être reconnues comme des réfugiés à part entière. Il y en a au sens de la convention de Genève, et leurs droits à l'asile doivent être réservés. M. Koller, conseiller fédéral, nous l'a affirmé en commission, chaque requérant peut faire valoir des motifs de demande d'asile lors d'une audition complète dans un centre d'enregistrement. Cette audition permet de prendre en compte des indices matériels qui ne sont vérifiables qu'au moment où ils existent, et non cinq ans plus tard. L'office fédéral détermine ensuite qui a droit à une procédure d'asile et qui a droit à une protection provisoire. Dans ce dernier cas, la demande de reconnaissance du statut de réfugié est suspendue.

L'effet suspensif proposé à l'article 66a devrait durer cinq ans. Ce délai passé, la procédure d'asile peut être réactivée. Cette version, décidée par le Conseil des Etats et soutenue par la majorité de la commission, émanait déjà de Mme Dormann. Cette proposition a été repoussée en première délibération, mais l'idée a fait son chemin, et maintenant qu'elle a été appuyée par le Conseil des Etats, cela vaut la peine de la suivre.

Par ses deux propositions, la minorité de Dardel souhaiterait que l'on laisse le choix au requérant, soit de suivre une procédure d'asile avec naturellement le risque d'être expulsé, soit de demander une protection provisoire, statut précaire qui sous-entend un renvoi à terme. Cette voie que nous présente M. de Dardel n'est pas celle de la facilité, il l'a dit, et elle peut avoir un effet dissuasif.

La commission, par 15 voix contre 9, s'est rangée derrière la décision du Conseil des Etats. Je vous engage à suivre également cette voie en soutenant la proposition de majorité.

**Präsidentin:** Die Fraktionen der CVP, der FDP und der SVP lassen ausrichten, dass sie die Mehrheit unterstützen.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Es geht bei den Artikeln 66 und 66a wiederum um das Verhältnis zwischen dem neuen Schutzbedürftigenverfahren und dem bisherigen Asylverfahren, das wir bei Artikel 33 schon kurz angesprochen haben. Das Verfahren und das Verhältnis sind wie folgt geregelt: Echte Flüchtlinge sollen auch im Rahmen von Aufnahmeaktionen für Schutzbedürftige in den Genuss der Asylgewährung kommen, wenn ihre Flüchtlingseigenschaft aufgrund der Befragung in der Empfangsstelle evident ist. Das wird unter Umständen bei gefolterten Kriegsgefangenen der Fall sein. Die Flüchtlingseigenschaft wird in einem solchen Fall schon aufgrund der ersten Befragung in der Empfangsstelle manifest sein, und deshalb wird diesen Personen der Status des anerkannten Flüchtlings erteilt. Allen anderen wird durch eine Kollektivverfügung vorübergehender Schutz gewährt.

Nun ist es natürlich möglich, dass sich unter den Schutzbedürftigen, bei denen die Flüchtlingseigenschaft nicht sofort evident ist, auch Personen befinden, die die Flüchtlingseigenschaft im Sinne der Genfer Konvention und unseres Asylgesetzes erfüllen. Hier sehen wir neu vor, dass bei Aufhebung des vorübergehenden Schutzes oder aber spätestens nach fünf Jahren jede einzelne Person die Möglichkeit hat, selber zu wählen, ob sie nun die Wiederaufnahme des Asylverfahrens wünscht, mit dem Ziel, den Status des anerkannten Flüchtlings zu erreichen, oder ob sie es vorzieht, den Status des vorübergehenden Schutzes beizubehalten, mit dem Vorteil, dass man nach fünf Jahren – nach Artikel 70 – eine Jahresaufenthaltsbewilligung erhält. Damit hat es jeder in seiner Hand zu wählen, ob er das Asylverfahren nach fünf Jahren vorzieht. Das wird jene Person tun, die der Überzeugung ist, dass sie im Sinne der Genfer Konvention und unserer Gesetze wirklich politisch verfolgt ist. Oder die Person überlegt sich, ob sie den Status des vorübergehenden Schutzes weiter nutzen will. Ich glaube, dass das ist eine gerechte, eine adäquate Lösung und hat den verfahrensmässig evidenten Vorteil, dass während dieser fünf Jahre bzw. bis zur Aufhebung des Status des Gewaltflüchtlings keine Asylverfahren durchgeführt werden müssen. Diese Verfahrenserleichterung streben wir selbstverständlich an.

Demgegenüber möchte die Minderheit de Dardel, dass alle Personen, denen wir neu diesen vorübergehenden Schutz gewähren, jederzeit wieder ein Asylverfahren verlangen können, sei es nach einigen Wochen, nach einigen Monaten oder nach einigen Jahren. Damit würden wir natürlich alle Vorteile in bezug auf die Effizienz des Verfahrens verlieren. Der Fall Bosnien-Herzegowina zeigt: Es waren Tausende von Schutzbedürftigen. Wir haben ja während des Konfliktes in Bosnien-Herzegowina etwa 18 000 Menschen Schutz gewährt! Sie sehen hier, um welche Zahlen es ginge, wenn jede und jeder dieser 18 000 Menschen nach freiem Belieben auch während der Phase des vorübergehenden Schutzes die Durchführung eines Asylverfahrens verlangen könnte.

Das sind die Gründe, weshalb der Bundesrat und die Mehrheit Ihrer Kommission Ihnen empfehlen, dem Ständerat zuzustimmen und den Antrag der Minderheit de Dardel abzulehnen.

**Art. 66 Abs. 2 – Art. 66 al. 2**  
*Angenommen – Adopté*

**Art. 66 Abs. 3; 66a – Art. 66 al. 3; 66a**

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

80 Stimmen  
44 Stimmen

**Art. 70 Abs. 2**

**Antrag der Kommission**

.... nach fünf Jahren noch nicht aufgehoben, so erhalten ....

**Art. 70 al. 2***Proposition de la commission*

Si, après cinq ans, le Conseil fédéral n'a toujours pas levé la protection provisoire, la personne à protéger obtient de ce canton une autorisation de séjour qui prend fin au moment de la levée de la protection provisoire.

*Angenommen – Adopté***Art. 71 Abs. 1, 2***Antrag der Kommission**Abs. 1**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(Hubmann, Alder, Bäumlín, Bühlmann, de Dardel, Fankhauser, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Thanel, Tschäppät)  
Festhalten

*Abs. 2*

Festhalten

**Art. 71 al. 1, 2***Proposition de la commission**Al. 1**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité*

(Hubmann, Alder, Bäumlín, Bühlmann, de Dardel, Fankhauser, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Thanel, Tschäppät)  
Maintenir

*Al. 2*

Maintenir

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Wie Sie auf Ihrer Fahne sehen, stimmt die Mehrheit der Kommission der Ergänzung des Ständerates in Absatz 1 zu, welche die Arbeitsbewilligungen für Schutzbedürftige von der Wirtschaftslage abhängig machen möchte. Meine Minderheit hingegen beantragt Ihnen, am früheren Beschluss des Nationalrates festzuhalten. Lassen Sie mich kurz zurückblenden:

In unserer letzten Debatte über diesen Artikel legten wir das Arbeitsverbot für Schutzbedürftige auf drei Monate fest, im Gegensatz zum Bundesrat, der ein Verbot von sechs Monaten vorgeschlagen hatte. Viele Gründe sprachen und sprechen für eine solche Fristverkürzung. Hier nur einige: Erstens werden damit Asylsuchende und Schutzbedürftige gleich behandelt.

Zweitens sollen Leute, die aus Bürgerkriegsgebieten zu uns flüchten, hier nicht ein halbes Jahr untätig herumsitzen müssen. Wer arbeitet – das wissen wir –, kann psychische Probleme in der Regel leichter überwinden.

Drittens: Wer arbeitet, kann auch seinen eigenen Lebensunterhalt selber verdienen und stärkt dadurch sein Selbstwertgefühl. Positiv ist dabei zudem, dass diese Erwerbstätigen und deren Familien nicht von der Fürsorge abhängig sein müssen.

Viertens ist es unsere Pflicht, Situationen zu vermeiden, welche fremdenfeindliche Gefühle hervorrufen. Das ist ein Anliegen, das Herr Bundesrat Koller immer wieder hervorstreicht, und ich denke, es ist ein sehr wichtiges Anliegen.

Vor wenigen Wochen habe ich an einer Wahlveranstaltung in Zürich wieder erlebt, wie sehr sich gewisse Leute ärgern können, wenn sie sehen, wie Asylsuchende untätig herumsitzen oder den ganzen Tag Volleyball spielen. Dass diese Asylsuchenden gar nichts anderes tun dürfen und dass es ihnen verboten ist zu arbeiten, das wissen leider die wenigsten Leute.

Wie Sie der Fahne entnehmen können, hat der Ständerat der Reduktion des Arbeitsverbotes auf drei Monate zugestimmt. Gleichzeitig will er aber die Bewilligung für eine Erwerbstätigkeit vom Arbeitsmarkt und von der Wirtschaftslage abhängig machen. Eine solche Einschränkung ist unseres Erachtens unnötig. Wir alle wissen, dass Asylsuchende und Schutzbe-

dürftige vorwiegend Arbeitsplätze haben, die sonst niemand will. Denken wir nur an das Gastgewerbe, an die Hotellerie oder an bestimmte Bereiche des Gesundheitswesens.

Ich bitte Sie daher, an der Fassung des Nationalrats festzuhalten, d. h. der Minderheit zuzustimmen.

**Fritschl Oscar (R, ZH):** Artikel 71 scheint mir ein Musterbeispiel dafür zu sein, dass die Kompromissbereitschaft, also die Bereitschaft, die Differenzen wirklich zu bereinigen, in der Kommission etwas ungleich verteilt war. Wenn Sie die Fahne betrachten, sehen Sie, dass der Bundesrat für vorübergehend Schutzbedürftige ursprünglich ein Arbeitsverbot von sechs Monaten vorgeschlagen hat. Gleichzeitig hat er noch einen Vorbehalt formuliert, der einen Vorrang der Schweizer und der Niedergelassenen statuiert. Schutzbedürftige sollten – so ist es fixiert – eine Erwerbstätigkeit nur aufnehmen dürfen, sofern die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage es erlauben.

Unser Rat hat im ersten Umgang die Frist auf drei Monate reduziert und den Vorbehalt gestrichen. Der Ständerat ist dann auf halbem Weg entgegengekommen: Er hat die verkürzte Frist akzeptiert und übernommen, aber am Vorbehalt festgehalten und zudem eine Klausel gestrichen, wonach der Bundesrat diesen Vorbehalt je nach Arbeitsmarktlage flexibler fassen, also günstigere Bedingungen vorsehen könne. Die Mehrheit unserer Kommission hat nochmals einen Kompromiss Schritt getan. Es bleibt bei der kürzeren Frist, und der Vorbehalt des Vorrangs der Inländer auf dem Arbeitsmarkt wird durch die Wiederaufnahme der Klausel über die günstigeren Bedingungen flexibilisiert.

Die Minderheit aber will sich demgegenüber überhaupt nicht in Richtung eines Kompromisses bewegen, und das scheint mir schon an sich nicht die Idee einer Bereinigung der Differenzen zu sein. Solange sich die Arbeitsmarktlage nicht grundsätzlich ändert, halten wir aber eine Besserstellung der Schweizerinnen und Schweizer und der Niedergelassenen auf dem Arbeitsmarkt auch für materiell vertretbar, ja sogar für geboten.

Die FDP-Fraktion bittet Sie deshalb, der Mehrheit zuzustimmen.

**Präsidentin:** Die SVP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie der Mehrheit zustimmt.

**Vermot Ruth-Gaby (S, BE):** Ich bitte Sie, der Minderheit Hubmann zuzustimmen.

Wir sind sehr oft mit der Klage konfrontiert, dass Asylsuchende auf der Strasse «herumlümmeln», und viele Bürgerinnen und Bürger schliessen daraus, dass Asylsuchende arbeitsscheu und faul oder Ausbeuterinnen und Ausbeuter unseres sozialen Systems seien und folglich kein Anrecht hätten, in der Schweiz integriert zu werden. Wir haben vorhin eine ganze Ladung solcher Vorurteile in den Saal gebrüllt bekommen.

Ich möchte hier festhalten: Asylsuchende sind Menschen, und zwar sehr verschiedene Menschen, die auch – das ist im Gesetz vorgesehen – unterschiedlich behandelt werden müssen. Asylsuchende auf der Strasse sind meist zur Tatenlosigkeit verurteilt, weil sie ein Arbeitsverbot haben. Beschäftigung ist jedoch wichtig – das wissen alle, die keine Arbeit haben –, und zwar psychisch und physisch; sie ist auch für den Frieden in den Zentren wichtig, für die Orte, wo die Leute wohnen. Wer unbeschäftigt ist, ist verfügbar – das gilt vor allem für die Jugendlichen –, zum Beispiel durch die verlockenden Angebote von Drogenhändlern. Es kann zu kriminellen Taten kommen, die das Leben dieser Menschen zerstören können. Das könnte man mit vermehrten Beschäftigungsgaboten wirklich verhindern.

Es ist so: Wir leben in unwirtschaftlichen Zeiten der «Tiefkonjunktur». Arbeitsplätze sind rar und verschwinden täglich. Es ist schwierig, für die schweizerische Bevölkerung genügend Arbeitsplätze zu finden, solange die Arbeit nicht unverteilt wird. Trotzdem kommen wir nicht umhin, etwas zu tun, und wir wollen, dass auch Asylsuchende nicht zur Tatenlosigkeit verurteilt sind. Es sind somit verschiedene Möglichkeiten zu prü-

fen, auch die Integration in Beschäftigungsprogramme. Asylsuchende sollen so Arbeit und damit die Möglichkeit haben, ihren Lebensunterhalt selber zu bestreiten.

Ich bitte Sie, die Minderheit Hubmann zu unterstützen.

**Präsidentin:** Die CVP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie die Mehrheit unterstützt.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Le groupe libéral soutiendra ici la proposition de minorité. Il estime en effet que de limiter la possibilité de travailler à la situation de la conjoncture économique et à la situation du marché du travail n'est pas un bon critère. Il s'agit là, nous semble-t-il, d'une erreur de raisonnement par rapport aux travailleurs étrangers. S'agissant du travail, il est parfaitement normal, lorsqu'il s'agit des travailleurs étrangers, qu'on ne fasse pas venir des travailleurs de l'étranger aussi longtemps qu'il y a des Suisses ou des gens établis qui sont capables d'accomplir le travail en Suisse. Il en va tout à fait différemment des requérants d'asile. Les requérants d'asile sont chez nous; qu'on le veuille ou qu'on ne le veuille pas, ils sont là pendant la procédure. Et il n'y a aucune raison de les maintenir, eux, dans l'état d'oisiveté dont chacun sait que c'est la mère de tous les vices; il n'y a aucune raison de les maintenir dans cet état s'ils ont la volonté, la possibilité et la capacité de travailler.

Il faut bien voir que, pour un requérant d'asile, c'est déjà beaucoup plus difficile de trouver une place de travail que pour un citoyen suisse ou un étranger établi. C'est plus difficile parce qu'il y a le problème de la langue, naturellement, qui se pose; et s'il n'y a pas le problème de la langue, il y a le problème de nos cadences de travail, celui de nos habitudes de travail. Les requérants d'asile ne sont naturellement pas avantagés sur le marché du travail. Alors, ne mettons pas des obstacles supplémentaires en posant encore cette condition, d'ailleurs difficile à définir, qui est celle de la conjoncture économique et de la situation du marché du travail.

Faites attention aussi de ne pas confondre: on a parlé tout à l'heure des requérants d'asile qui sont des marchands de drogue; naturellement, ceux-ci ne demanderont pas d'autorisation de travailler, ça tombe sous le sens, et, par conséquent, ce ne sont pas ceux-ci qui sont visés. Au contraire, si on interdit aux requérants d'asile de travailler, on risque plutôt de les pousser du côté du commerce de la drogue que de leur permettre d'exercer une activité qui soit une activité plus utile et plus honorable.

En conséquence, nous vous invitons à suivre à l'article 71 alinéa 1er la proposition de la minorité de la commission.

**Fankhauser Angeline (S, BL),** Berichterstatterin: Wie Sie festgestellt haben, versucht sich die Mehrheit der Kommission in der Kunst des Kompromisses. Zusammen mit dem Ständerat ist man jetzt damit einverstanden, dass das Arbeitsverbot drei Monate dauern kann, dass die Erteilung einer weiteren Arbeitsbewilligung von Arbeitsmarkt und Wirtschaftslage abhängig gemacht wird, dass der Bundesrat aber die Kompetenz bekommt, günstigere Bedingungen zu erlassen. Das ist in etwa die Differenzvereinbarung, die man herzustellen versucht hat. Dieser Kompromiss ist mit 13 zu 10 Stimmen zustande gekommen.

Ich bitte Sie im Namen der Mehrheit der Kommission, diesen Kompromiss zu tragen. Sie können der Fahne entnehmen, dass ich der Minderheit angehöre; dies vor allem wegen der Argumentation von Herrn Leuba.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Es geht hier um zwei Probleme:

1. Die Minderheit möchte mit Ihrem Antrag auf Festhalten den Begriff «unselbständige» Erwerbstätigkeit wiederaufnehmen. Wenn wir die Möglichkeit schaffen, dass ein Schutzbedürftiger nach drei Monaten eine Arbeitsbewilligung erhält, ist aber nicht einzusehen, warum das unbedingt eine unselbständige Erwerbstätigkeit sein muss. Es gibt keinen Grund für diese Unterscheidung. Deshalb beantragt die Mehrheit Ihrer Kommission, den Begriff der «unselbständigen» Erwerbstätigkeit zu streichen.

2. Wenn Sie den Passus der «Wirtschaftslage» herausnehmen, Herr Leuba, dann privilegieren Sie die Schutzbedürftigen als einzige Kategorie gegenüber allen anderen Ausländern. Die Asylbewerber unterstehen wie alle Ausländer dieser Subsidiarität aufgrund der sogenannten Begrenzungsverordnung; das ist das sogenannte Inländerverrecht. Es geht meines Erachtens schon aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung gegenüber den Inländern nicht an, die Subsidiarität, die hier vorgesehen ist, bei den Schutzbedürftigen nicht zu beachten.

Das sind die Gründe, weshalb ich Sie bitten muss, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

All das läuft über die kantonalen Arbeitsämter, und diese müssen natürlich gegenüber allen Kategorien von Ausländern die gleichen Prinzipien anwenden. Ich bin mit Ihnen durchaus einverstanden – wir bemühen uns heute auch, diesbezüglich auf die Kantone Einfluss zu nehmen –, dass man sowohl die Asylgesuchsteller nach drei Monaten als auch diese Schutzbedürftigen vermehrt in den Arbeitsmarkt integriert. Da besteht vollkommene Übereinstimmung. Aber an der Subsidiarität, am Inländerverrecht der schweizerischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, wie sie in der Begrenzungsverordnung vorgesehen sind, müssen wir natürlich festhalten.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

72 Stimmen  
56 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 72 Abs. 4**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(Hubmann, Alder, Bäumlin, Böhmann, de Dardel, Fankhauser, Gross Andreas, Thanel, Tschäppät, Zwygart)  
Festhalten

**Art. 72 al. 4**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité*

(Hubmann, Alder, Bäumlin, Böhmann, de Dardel, Fankhauser, Gross Andreas, Thanel, Tschäppät, Zwygart)  
Maintenir

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Sie haben es auf der Fahne gesehen: Der Ständerat möchte Artikel 72, der die Aufhebung des vorübergehenden Schutzes und die Wegweisung regelt, durch einen Zusatz in Absatz 4 ergänzen. Ich beantrage Ihnen namens der Minderheit, diese Ergänzung abzulehnen und am Beschluss des Nationalrates festzuhalten.

Der Zusatz des Ständerates schafft nämlich eine Ungerechtigkeit, die skandalös ist und die wir nicht akzeptieren dürfen. Worum geht es? Wenn bei Gewaltflüchtlingen der vorübergehende Schutz aufgehoben wird, haben die Betroffenen die Möglichkeit, ein Asylverfahren zu beantragen, falls sie glaubhaft machen können, dass sie einer individuellen Verfolgung ausgesetzt sind. Ergeben sich keine Hinweise auf eine solche Verfolgung, werden die Leute in ihre Heimat zurückgeschickt.

In Artikel 72 Absatz 3 steht, dass den Betroffenen das rechtliche Gehör gewährt wird. Was heisst das konkret? Das heisst konkret, dass alle diese Leute eine entsprechende schriftliche Mitteilung erhalten und Stellung nehmen können. Nach dem ausdrücklichen Willen des Ständerates soll nun eine Person, die auf diesen Brief nicht reagiert, weggewiesen werden, unabhängig davon, weshalb sie nicht Stellung ge-



nommen hat. Für eine solche Regelung habe ich absolut kein Verständnis!

Wir alle wissen, dass es unter den Asylsuchenden und Schutzbedürftigen viele einfache Leute gibt, Leute, die oft keine grosse Schulbildung haben. Sie sind nicht in der Lage, einen amtlichen schriftlichen Text zu verstehen oder gar darauf zu reagieren; sie sind überfordert. Würde man diese Leute persönlich anhören, statt ihnen einen Brief zu schicken, wäre ich mit der vorgeschlagenen Lösung einverstanden. Ein entsprechender Antrag der Minderheit Aeby ist im Ständerat aber abgelehnt worden.

Ich habe achtzehn Jahre lang in einem Haus gewohnt, in dem vorwiegend ausländische Familien lebten. Obwohl die meisten dieser Leute bereits mehrere Jahre in der Schweiz wohnten, läuteten sie immer wieder an meiner Wohnungstüre, wenn sie einen Brief von der Verwaltung erhalten hatten. Wenn ich an die Ratlosigkeit dieser Leute angesichts der administrativen Papiere denke, deren Inhalt und Bedeutung sie nicht verstanden, erscheint es mir absurd, von Asylsuchenden oder Gewaltflüchtlingen zu erwarten, dass sie ohne weiteres in der Lage sind, ihre Rechte wahrzunehmen. Wer so Gesetze macht, kennt die Realität nicht!

Die Fassung des Ständerates ist zu hart. Sie straft die weniger versierten und die einfachen Leute, die es ohnehin schwerer haben. Es ist eine ungerechte Lösung, und sie muss abgelehnt werden.

Ich bitte Sie deshalb, an der Fassung des Nationalrates festzuhalten.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** L'article 72, qui a été remodelé par le Conseil des Etats, a suscité quand même quelques remarques en commission. A la fin, nous avons accepté la décision de l'autre Conseil.

Nous avons relevé entre autres que toutes les personnes à protéger n'ont pas nécessairement une formation scolaire qui leur permette de prendre position sur une notification écrite. En l'absence d'un appui extérieur, elles pourraient – et c'est souvent le cas – négliger de prendre connaissance des documents qui leur sont adressés et perdre ainsi leur droit à un recours.

Il manque dans cet article une notion de délai imparté à la personne protégée pour déposer un recours. M. Urs Hadorn, qui est le directeur adjoint à l'Office fédéral des réfugiés, s'est montré rassurant et il nous a dit que le délai court sur 30 jours et qu'il peut même être prolongé jusqu'à 60 jours. La majorité de la commission s'est donc laissée convaincre.

La commission a décidé par 15 voix contre 9.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich glaube, hier liegt ein Missverständnis vor. Bei Artikel 72 geht es um die Aufhebung des vorübergehenden Schutzes, welche gemäss Absatz 1 in einer Allgemeinverfügung erfolgt. Der Ständerat wollte bei Absatz 4 lediglich eine redaktionelle Verdeutlichung vornehmen: Es soll konkret festgehalten werden, um welche Fälle es sich bei diesen – gemäss Formulierung des Bundesrates – «übrigen Fällen» handelt. Die Bestimmung dieser übrigen Fälle hängt von der jeweiligen Reaktion auf das vom Bundesamt für Flüchtlinge gewährte rechtliche Gehör nach Erlass dieser Allgemeinverfügung ab: Entweder erhält das Bundesamt eine Antwort der betroffenen Person – in diesem Fall wird, je nach dem, wie substantiiert diese Ausführungen sind, eine Anhörung durchgeführt, oder es ergeht ein Nicht-eintretensentscheid, wie dies in Artikel 72 Absatz 3 festgehalten ist – oder die betroffene Person, die diesen Brief erhalten hat, verzichtet auf eine Stellungnahme. In diesem Fall kann das Verfahren zur Aufhebung des Anwesenheitsrechtes mit einer Wegweisungsverfügung gemäss Artikel 72 Absatz 4 beendet werden. Dies ist der ganze Sinn dieser neuen Formulierung des Ständerates gegenüber der Fassung des Bundesrates; materiell hat Absatz 4 keine Änderung erfahren.

Ich bitte Sie, dieser Präzisierung zuzustimmen.

**Präsidentin:** Die CVP-, die FDP- und die SVP-Fraktion lassen ausrichten, dass sie der Mehrheit zustimmen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 80 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 45 Stimmen

#### Art. 80 Abs. 1; 81 Abs. 1, 2, 4, 4bis

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 80 al. 1; 81 al. 1, 2, 4, 4bis

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 82 Abs. 2, 2bis

##### Antrag der Kommission

Abs. 2

Streichen

Abs. 2bis

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 82 al. 2, 2bis

##### Proposition de la commission

Al. 2

Biffer

Al. 2bis

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 83 Abs. 1 Bst. b, 2; 86 Abs. 4bis; 94

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 83 al. 1 let. b, 2; 86 al. 4bis; 94

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 95 Abs. 1, 3–6

##### Antrag der Kommission

Abs. 1

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Hubmann, Alder, Bäumlín, de Dardel, Fankhauser, Gross Andreas, Thanel, Zwygart)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Abs. 3

Das Departement vergleicht neu abgenommene Fingerabdrücke mit der Fingerabdrucksammlung des Bundesamtes und denjenigen des Bundesamtes für Polizeiwesen.

(Rest des Absatzes streichen)

#### Abs. 4

Wird eine Übereinstimmung zwischen Fingerabdrücken des Bundesamtes und denjenigen des Bundesamtes für Polizeiwesen festgestellt, so gibt das Departement diesen Umstand den beiden Ämtern sowie den betroffenen kantonalen Polizeibehörden unter Angabe der Personalien der betroffenen Person (Name, Vorname, Aliasnamen, Geburtsdatum, Geschlecht und Referenznummer) bekannt. Von polizeilichen Erfassungen wird zudem Datum, Ort und Grund der Fingerabdruckabnahme in Codeform mitgeteilt.

#### Abs. 5

Das Bundesamt verwendet diese Angaben, um:

- die Identität der betroffenen Person zu überprüfen;
- zu prüfen, ob die betroffene Person sich bereits einmal um Asyl beworben hat;
- zu prüfen, ob Daten vorliegen, welche die Aussagen der betroffenen Person bestätigen oder widerlegen;
- zu prüfen, ob Daten vorliegen, welche die Asylwürdigkeit der betroffenen Person in Frage stellen;
- die Amtshilfe an polizeiliche Behörden zu erleichtern.

**Abs. 6**

Die nach Absatz 4 übermittelten Personendaten dürfen nicht ohne die Zustimmung des Inhabers der Datenbank ins Ausland bekanntgegeben werden ....

**Art. 95 al. 1, 3–6****Proposition de la commission****Al. 1****Majorité****Maintenir****Minorité**

(Hubmann, Alder, Bäumlin, de Dardel, Fankhauser, Gross Andreas, Thanel, Zwygart)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Al. 3**

Le département compare les nouvelles empreintes digitales aux empreintes déjà enregistrées par lui-même et par l'Office fédéral de la police.

(Biffer le reste de l'alinéa)

**Al. 4**

S'il constate une concordance entre les empreintes enregistrées par l'office fédéral et celles enregistrées par l'Office fédéral de la police, le département en informe les deux offices, ainsi que les autorités cantonales de police concernées, en indiquant l'identité de l'intéressé (nom, prénom, nom d'emprunt, date de naissance, sexe et numéro de référence). En outre, s'il s'agit de données saisies par la police, on indiquera, sous forme de code, la date, le lieu et le motif de l'examen dactyloscopique.

**Al. 5**

l'office fédéral utilise ces données afin de:

- vérifier l'identité de la personne concernée;
- vérifier que la personne concernée n'a pas déjà demandé l'asile;
- vérifier s'il existe des données qui confirment ou infirment les déclarations de la personne concernée;
- vérifier s'il existe des données indiquant que la personne concernée n'est pas digne de recevoir l'asile;
- faciliter l'entraide administrative avec les autorités de police.

**Al. 6**

.... en vertu de l'alinéa 4 sans l'accord ....

**Hubmann Vreni (S, ZH):** In diesen Tagen ist im Fotomuseum Winterthur eine Ausstellung zu sehen, deren Bedeutung weit über die Landesgrenzen hinaus gewürdigt worden ist. Es handelt sich um ein Stück vergessener Schweizer Geschichte, nämlich um Fahndungsfotografien, die der Berner Fotograf Carl Durheim in den Jahren 1852 und 1853 im Auftrag des Bundesrates beziehungsweise des Eidgenössischen Staatsanwaltes Jakob Amiet gemacht hat. Es sind Bilder – sehr eindrückliche Bilder – von Heimatlosen und Fahrenden, welche in einem Berner Gefängnis Interniert waren. Es sei das erste grossangelegte fotografische Inventar für polizeiliche Zwecke, schreibt der Direktor des Fotomuseums Winterthur im Vorwort des Buches zur Ausstellung. Weiter lesen wir in diesem Buch, dass es sich bei diesen Bildern nach heutigem Kenntnisstand weltweit um den ersten überlieferten Bestand an Polizeifotografien handelt. Noch nie zuvor, lesen wir weiter, wurde «eine – aus der Sicht von staatlichen Behörden – klar definierte Bevölkerungsgruppe in derart systematischer und standardisierter Form fotografisch inventarisiert».

Der Zweck dieser bemerkenswerten Ausstellung ist nicht nur, diese wichtigen Dokumente aus der Geschichte der Fotografie der Öffentlichkeit vorzustellen, sondern auch aufzuzeigen, wie die bürgerliche Gesellschaft im 19. Jahrhundert mit den Nichtsesshaften umging. In einer grossen Polizeilaktion wurden Hunderte von Fahrenden – Familien und Einzelpersonen – in der ganzen Schweiz verhaftet, in Bern in Untersuchungshaft genommen und verhört. Den Hintergrund zu dieser Aktion, so entnehmen wir dem Buch zur Ausstellung, «bildete ein 1850 erlassenes Bundesgesetz, mit dem die sogenannte 'Heimatlosenfrage' endgültig gelöst werden sollte.»

Die Porträts dieser Fahrenden und Heimatlosen sind etwas vom Eindrücklichsten, das ich je gesehen habe. Der Betrachterin und dem Betrachter wird aber auch mit zunehmender Beklemmung bewusst, was für ein Zeitgeist zur Entstehung dieser Bilder beigetragen hatte: ein Zeitgeist, der im 20. Jahrhundert in der Aktion «Kinder der Landstrasse» wieder auflebte und zu den ganz dunklen Kapiteln unserer Geschichte gehört.

Artikel 95 des vorliegenden Asylgesetzes atmet den gleichen Zeitgeist, und wir täten gut daran, ihn ganz zu streichen.

Anlässlich der letzten Debatte hat die Mehrheit hier im Saal aber anders entschieden. Sie haben die Bestimmung sogar verschärft, indem Sie verlangten, dass von sämtlichen Asylsuchenden und Schutzbedürftigen, die in die Schweiz einreisen, Fotografien und Fingerabdrücke erstellt werden sollen. Wäre dieses Gesetz im Jahre 1974 schon in Kraft gewesen, hätten wir damals, als der russische Schriftsteller Alexander Soltschenizyn bei uns um Asyl nachsuchte, von ihm zuerst Fingerabdrücke gemacht!

Das Erstellen von Fingerabdrücken hat etwas Kriminalisierendes, und wir sollten es mit allergrösster Zurückhaltung tun. Fingerabdrücke sollten nicht in jedem Fall erstellt werden, sondern nur dann, wenn es unbedingt notwendig ist.

Die Fassung des Bundesrates ist eindeutig besser, und sie entspricht auch der Realität. Denn schon heute gibt es Personen, von denen keine Fingerabdrücke erstellt werden, zum Beispiel Kinder unter vierzehn Jahren. Es macht keinen Sinn, ein Gesetz zu machen, das mit der Realität nicht übereinstimmt. Das hat auch der Ständerat eingesehen, und er hat deshalb der Fassung des Bundesrates zugestimmt.

Ich bitte Sie, das gleiche zu tun.

**Vermot Ruth-Gaby (S, BE):** Im Namen der SP-Fraktion würde auch ich diesen Artikel 95 am liebsten streichen.

Wir sind kürzlich mit einer Delegation der Finanzkommission in Genf gewesen und haben zugeschaut, wie die Leute heringekommen sind und wie man ihnen Fingerabdrücke abgenommen hat, bevor man sich auf die Menschen selbst konzentrierte.

Es geht hier um die scheinbare Floskel «in der Regel», die es beizubehalten gilt. Der Begriff der scheinbaren Floskel ist mit Bedacht gewählt. Es ist wichtig, dass wir hier Ausnahmemöglichkeiten vorsehen.

In der Regel werden Fingerabdrücke und Fotos von den Schutzbedürftigen und Asylsuchenden gemacht: das ist so, und das können wir scheinbar nicht ändern. Ausnahmen müssen aber zwingend dort gemacht werden, wo Menschen dieser Foto- und Fingerabdruckprozedur aufgrund ihrer Geschichte und ihrer Erlebnisse nicht gewachsen sind; ich denke hier vor allem an die Folteropfer. Die Vielfalt der grausamsten Folter ist gross, und die Grausamkeiten entziehen sich unserer Kenntnis und übersteigen meist unsere Phantasie. Folteropfer jedoch sind verletzt, gekränkt, davon geprägt und oft geschädigt. Registrierprozeduren können sie daher in Angst, Stress und Panik versetzen. Ich berate eine Frau, die gefoltert worden ist und die beim blossen Anklicken eines Lichtschalters bereits in Panik gerät. Solche Folteropfer gibt es viele; wir dürfen sie nicht mit solchen Prozeduren quälen.

Ich bitte Sie daher, dem Antrag der Minderheit Hubmann zuzustimmen.

**Präsidentin:** Die CVP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie der Mehrheit zustimmt. Die FDP-Fraktion stimmt ebenfalls der Mehrheit zu, ebenso die liberale Fraktion.

**Fankhauser Angelina (S, BL),** Berichterstatterin: Mit einer Mehrheit von 9 zu 7 Stimmen will die Kommission eine zwingende Bestimmung. Sie will also den Ausdruck «in der Regel», wie Bundesrat und Ständerat das wollen, aus dem Text streichen; sie will diesen Zwang. Sie werden jetzt entscheiden können.

Ich möchte noch etwas zu Artikel 95 Absätze 3 bis 6 sagen: Es geht um Datenschutzbestimmungen. Diese wurden auf Empfehlung des Datenschutzbeauftragten ins Gesetz aufge-

nommen. Wir haben erfahren, dass die Kommission des Ständerates mit diesen Bestimmungen einverstanden ist, so dass wir hier keine neuen Differenzen schaffen. Das betrifft die Absätze 3 bis 6. Laut Geschäftsverkehrsgesetz ist es wichtig, dass man das hier vermerkt, sonst hätten wir wieder Differenzen.

Ich bitte Sie im Namen der Mehrheit, bei Absatz 1 am Beschluss unseres Rates festzuhalten.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich vermag, ehrlich gesagt, hier den Unterschied nicht zu sehen. Das ist der Grund, weshalb ich der Mehrheit zustimmen kann.

Es geht ja lediglich um die Ausnahmen, und im zweiten Satz von Absatz 1 ist auf jeden Fall festgeschrieben: «Der Bundesrat regelt die Ausnahmen.» Und wenn es Ausnahmen gibt, dann sind Fingerabdruckbögen und Fotografien nur die Regel. Die Terminologie «in der Regel» ist also eine klassische Tautologie. Deshalb bin ich der Meinung, dass wir darauf verzichten können. Ich sehe hier wirklich nur ein sprachliches Problem.

#### Abs. 1 – Al. 1

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

62 Stimmen  
51 Stimmen

#### Abs. 3–6 – Al. 3–6

##### Angenommen – Adopté

#### Art. 97 Abs. 1; 100 Abs. 1a, 1bls, 3; 103 Abs. 3

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 97 al. 1; 100 al. 1a, 1bls, 3; 103 al. 3

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### Angenommen – Adopté

#### Art. 103a

##### Antrag der Kommission

##### Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### Abs. 2

Festhalten

#### Art. 103a

##### Proposition de la commission

##### Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### Al. 2

Maintenir

##### Angenommen – Adopté

#### Art. 105 Abs. 4; 106 Abs. 2 Bst. c

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 105 al. 4; 106 al. 2 let. c

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### Angenommen – Adopté

#### Änderung bisherigen Rechts

#### Modification du droit en vigueur

#### Ziff. 1 Art. 14a Abs. 4bls; 14b Abs. 2bls

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Ch. 1 art. 14a al. 4bls; 14b al. 2bls

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### Angenommen – Adopté

#### B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

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

#### Art. 13a Bst. c

##### Antrag der Kommission

##### Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### Minderheit

(de Dardel, Alder, Bäumlín, Bühmann, Fankhauser, Gross Andreas, Hubmann, Thanel)

Unverändert

#### Art. 13a let. c

##### Proposition de la commission

##### Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### Minorité

(de Dardel, Alder, Bäumlín, Bühmann, Fankhauser, Gross Andreas, Hubmann, Thanel)

Inchangé

**de Dardel Jean-Nils (S, GE):** L'article 13a lettre c de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers en Suisse a été introduit un peu précipitamment lors des derniers débats au Conseil des Etats. Il s'agit d'un cas supplémentaire dans le catalogue des mesures de contrainte.

On peut appeler cette disposition la «lex Zaoui», parce que le seul motif de l'introduction de cette disposition dans ce projet de loi, avec l'appui chaleureux de M. Koller, conseiller fédéral, est l'entrée en Suisse d'Ahmed Zaoui. Je vous rappelle qu'Ahmed Zaoui est un parlementaire du Front islamique du salut algérien, le FIS, mais il n'a jamais siégé puisque les élections ont été annulées dans ce pays. Il est, depuis pas mal de temps semble-t-il, responsable du bras armé du FIS, il a été condamné à mort en Algérie, et aucun pays d'Europe ne l'accepte plus à ce jour, raison pour laquelle il reste en Suisse. Il est d'ailleurs entré en Suisse parce que la Suisse n'avait pas adhéré ou pu adhérer à l'accord de Schengen.

Dans le texte de l'article 13a, adopté par le Conseil des Etats, l'application de cette disposition n'est nullement limitée à un dangereux terroriste, elle est beaucoup plus large, puisqu'elle comprend toutes les personnes qui sont interdites d'entrée en Suisse et qui entrent malgré tout sans s'annoncer à la frontière. Mais il est très incorrect à mon sens de prétendre viser les terroristes et de formuler simultanément de manière extrêmement large les cas d'application de cette disposition.

Cet article sanctionne aussi des personnes qui ignorent complètement qu'elles sont interdites en Suisse. C'était d'ailleurs le cas d'Ahmed Zaoui. On va donc arrêter et mettre en détention des personnes qui n'ont pas enfreint une décision d'interdiction puisqu'elles n'ont pas reçu une telle décision et n'en ont donc pas connaissance. C'est pour le moins discutable. Lors de la campagne référendaire, les partisans des mesures de contrainte, et en tout premier lieu le Conseil fédéral, ont voulu rassurer les électeurs et les électrices en leur disant que les cas de détention prévus par le projet de loi soumis en votation étaient limités et que l'on n'irait pas plus loin. Or, aujourd'hui, cet engagement n'est pas tenu puisque l'on est en train de vouloir introduire dans la loi un cas supplémentaire de mesures de détention, de mesures de contrainte.

Revenons maintenant un instant sur le prétexte de cet article, c'est-à-dire sur le cas de M. Zaoui. Ce cas a été réglé de manière satisfaisante puisque M. Zaoui a été assigné à résidence d'abord à Saint-Gingolph, puis à Sion. L'administration

a réglé cette question avec un certain sang-froid et a apaisé les craintes qui ont pu se manifester en utilisant simplement la législation déjà en vigueur. Ce cas démontre donc en réalité que l'article 13a est superflu et que l'on peut très bien se contenter de la législation en vigueur.

En résumé, pour la minorité de la commission, il s'agit d'une législation superflue et dangereuse puisque son champ d'application est excessivement vaste et dépasse très largement en réalité le seul cas de M. Zaoui.

Je vous invite par conséquent à soutenir la proposition de minorité.

**Hasler Ernst (V, AG):** Die SVP-Fraktion wird in Artikel 13a Buchstabe c Anag der Mehrheit zustimmen.

Ich möchte aber im Namen der SVP-Fraktion noch etwas zu den Zwangsmassnahmen sagen. Entgegen den damaligen Versprechen steht uns mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht nur ein ungenügendes Instrumentarium für die Sicherstellung des Vollzugs zur Verfügung.

Erstens hat sich der Gesetzgeber in erster Linie an der Kategorie derjenigen Ausländer orientiert, die vorgängig zumindest über ein provisorisches Anwesenheitsrecht in der Schweiz verfügen. Dies hat zur Folge, dass sich die Zwangsmassnahmen und insbesondere die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft gegenüber den folgenden, in der Praxis bedeutsamen Gruppen von Ausländern als unzureichend erwiesen hat: Jene Ausländer, die die Absicht haben, hier Straftaten zu verüben – sogenannte «Kriminaltouristen» –, oder die illegal einer Beschäftigung nachgehen und ohne jede Aussicht auf Erlangung einer ordentlichen Aufenthaltbewilligung sind.

Zweitens ist eine fremdenpolizeiliche Haftandrohung wegen straffälligem Verhalten der Ausländer zwecks Sicherstellung des Vollzugs einer Wegweisungsverfügung nach geltendem Recht nur in beschränktem Mass möglich. Lediglich ernsthafte Bedrohungen oder erhebliche Gefährdungen an Leib und Leben sowie die Gefahr des Untertauchens sind ein Haftgrund. Der Nachweis dieser Gefahr gestaltet sich aber schwierig. Unter den gegebenen Umständen liegt die Bejahung der Gefahr des Untertauchens weitgehend im Ermessen der urteilenden richterlichen Behörde. Gerade wenn nur einzelne oder relativ geringfügige Delikte im strafrechtlichen Sinn nachgewiesen werden können, gestaltet sich die Begründung der Gefahr des Untertauchens erfahrungsgemäss schwierig; dies gilt zudem bei kurzer Anwesenheit noch in gesteigertem Mass.

Deshalb sollte das Gesetz dahingehend geändert werden, dass straffbares Verhalten im weiteren Mass für sich allein als Haftgrund herangezogen werden kann. Es gibt immer wieder Fälle, die aufzeigen, wie schwierig es für die Kantone ist, diese Bestimmungen zu vollziehen. Aus diesem Grund zeigen sich hier zunehmend Probleme; die Kantone werden entsprechend den Entscheiden demotiviert. Es gibt Kantone, die sie überhaupt nicht mehr vollziehen, weil sie Probleme haben, damit durchzukommen; sie machen dann lieber nichts. Hinzu kommt, dass jeder einzelne Fall zu sehr hohem Aufwand führt, einem Aufwand, der fast nicht mehr zu verantworten ist.

Die Hoffnungen, die wir mit den Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht in der Bevölkerung insgesamt geweckt haben, können wir leider nicht erfüllen. Die «Kriminaltouristen» werden beispielsweise in unserem Kanton nach dreissigtägiger Untersuchungshaft auf freien Fuss gesetzt und gehen weiter ihren Geschäften nach. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

Einerseits bitte ich Sie, bei Artikel 13a Buchstabe c Anag der Mehrheit beizustimmen, andererseits bitte ich Herrn Bundesrat Koller, Stellung zu nehmen. Nach unserer Meinung besteht dringender Handlungsbedarf. Ich danke Ihnen, wenn Sie hier etwas unternehmen.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** L'article 13a lettre c est bien celui qui a été préparé à la suite de l'affaire Zaoui. M. Zaoui, un des responsables de la branche armée du FIS,

a quitté la Belgique et a réussi à s'introduire en Suisse. Bien que condamné à mort dans son pays, il nous a été impossible de le renvoyer dans son pays, ou en Belgique puisque nous n'avons pas de convention de retour avec la Belgique.

Le cas s'est réglé, on le sait, mais faut-il laisser courir en toute impunité un terroriste qui pourrait diriger un réseau depuis notre pays et nuire ainsi à la Suisse? Manifestement, la loi actuelle comporte une lacune qu'il faut combler. L'autorité cantonale doit avoir la faculté d'ordonner la détention d'un étranger indésirable sur sol suisse, et qui n'est pas en possession d'une autorisation régulière de séjour ou d'établissement. La détention est possible sur trois mois. C'est un peu court, certes, mais cela permet quand même d'assurer le déroulement d'une procédure de renvoi.

M. Zaoui n'est certainement pas le seul à avoir réussi à passer entre les mailles du filet. Nous avons le droit de combattre la criminalité importée. La Suisse ne saurait devenir le havre privilégié des terroristes. Rester béat, sans parole, ce serait faire de nouveau le lit des populistes.

Par 13 voix contre 8, la commission vous engage à suivre la proposition de sa majorité et à adhérer à la décision du Conseil des Etats.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Erlauben Sie mir zunächst eine Bemerkung zum Votum von Herrn Hasler:

Ich kann mich Ihrem Urteil nicht anschliessen, auch die meisten Regierungsräte der Kantone können es nicht. Ich bin überzeugt, dass sich das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht im ganzen gesehen bewährt hat. Das zeigt schon das Beispiel Letten. Die Zürcher Behörden sind sich auf städtischer und kantonaler Stufe heute im klaren, dass sie die offene Szene im Letten ohne das erwähnte Bundesgesetz nie hätten schliessen können. Das Bundesgesetz hat sich generell durchaus bewährt. Dass wir beispielsweise letztes Jahr auch die Zahl der Rückführungen etwa um 60 Prozent haben steigern können, ist nur auf das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht zurückzuführen. Das heisst natürlich nicht, dass die kantonalen Vollzugsbehörden überhaupt keine Probleme mehr hätten. Das ist ja der Grund, weshalb wir diese Arbeitsgruppe eingesetzt haben, von der ich heute nachmittag bereits gesprochen habe.

Das Problem ist eher ein anderes, Herr Hasler: Gewisse Kantone nutzen die Möglichkeiten des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht noch nicht systematisch aus. Vor allem das Institut der Ein- und Ausgrenzungen, das ein sehr wirkungsvolles Instrument zur Bekämpfung dieser Kleinverteiler im Drogenhandel ist, wird leider noch zu wenig genutzt. Wir arbeiten jetzt mit den Kantonen daran, dass auch diese Möglichkeiten überall systematischer genutzt werden.

Dann gibt es, wie gesagt, leider ein oder zwei, vielleicht auch drei Kantone, in denen die Behörden dieses Gesetz aus ideologischen Gründen nicht mit der nötigen Konsequenz anwenden. Soviel zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht.

Nun zur Ergänzung: Wir haben – das ist richtig – anhand des Falls Zaoui tatsächlich feststellen müssen, dass eine Gesetzeslücke besteht. Zwar haben wir vorgesehen, dass die «Missachtung» von Einreisesperren, wie es wörtlich im geltenden Artikel 13a Buchstabe c heisst, ein Grund für Vorbereitungs- und nachher auch Ausschaffungshaft ist. Aber wir sind dabei vor allem von den fremdenpolizeilichen Einreisesperren und von Gerichtsurteilen bezüglich Landesverweisung ausgegangen, und diese werden den betroffenen Ausländern natürlich notifiziert. Deshalb liegt dort regelmässig der Missachtungstatbestand vor.

Nun erlässt aber auch unsere Bundespolizei präventiv Einreisesperren, vor allem zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit gegenüber ausländischen Terroristen, gegenüber Angehörigen von terroristischen Organisationen und gegenüber der organisierten Kriminalität. Diese präventiv erlassenen Einreisesperren können den betroffenen Personen natürlich nicht notifiziert werden. Diese Lücke hat beispielsweise Herr Zaoui, ein Angehöriger des algerischen FIS, ge-

nutzt. Wir konnten und können ihn bis heute bekanntlich nicht ausschaffen, weil wir mit Belgien kein Rückführungsabkommen haben. Es entspricht allerdings auch nicht gerade der «comitas gentium», der Höflichkeit unter zivilisierten Staaten, dass Belgien Herrn Zaoul nicht zurücknimmt; aber das ist eine andere Sache. Eine Rechtspflicht besteht leider nicht.

Deshalb müssen wir zur Wahrung der inneren Sicherheit in unserem Land die Möglichkeit schaffen, solche potentielle Terroristen, solche Angehörige von terroristischen Organisationen, die wir präventiv mit Einreisepässen belegt haben, die wir aber, weil sie unbemerkt in unser Land gekommen sind, nicht sofort wieder wegweisen können, in Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft nehmen zu können. Das ist der Sinn dieser neuen Bestimmung; nur darum geht es. Zudem ist es eine Kann-Bestimmung.

Deshalb muss ich Sie dringend bitten, dieser Ergänzung zuzustimmen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 67 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 47 Stimmen

#### Art. 22d Abs. 3; 22e Abs. 1 Einleitung, Bst. h

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 22d al. 3; 22e al. 1 Introduction, let. h

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 25a Abs. 1

##### Antrag der Kommission

###### Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates (Ausgabenbremse)

###### Minderheit

(Fischer-Hägglingen, Fehr Hans, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steffen)

Streichen

#### Art. 25a al. 1

##### Proposition de la commission

###### Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats (frein aux dépenses)

###### Minorité

(Fischer-Hägglingen, Fehr Hans, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steffen)

Biffer

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG): Ich habe bereits bei der ersten Beratung dieser Revision im Juni 1997 diesen Minderheitsantrag gestellt; der Integrationsartikel hat damals das notwendige Mehr von 100 Stimmen nicht erhalten, so dass wir heute noch einmal darüber diskutieren. Ich habe damals dargelegt, dass sich mein Minderheitsantrag nicht gegen die Bestrebungen richtet, die zweite Ausländergeneration oder die Ausländer zu integrieren, welche die Absicht haben, in unserem Land zu bleiben, sondern es geht mir bei meinem Antrag vor allem um finanzielle Überlegungen.

Wir statuieren hier in dieser Bestimmung eine neue Bundesaufgabe. Wir führen damit nicht nur eine neue Bundesaufgabe ein, sondern es entsteht auch eine neue Verflechtung dieser Aufgabe zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Wir sind gegenwärtig daran, die von der öffentlichen Hand zu erfüllenden Aufgaben neu zu überdenken. Deren Entflechtung ist eine zentrale Aufgabe der politischen Tätigkeit der nächsten Jahre. Ich denke an die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, den Finanzausgleich usw. Wir sollten in diesem Stadium nicht wieder eine neue Verflechtung in ein Gesetz aufnehmen. Wir sollten bei einer klaren Aufgabenteilung bleiben, und es ist eindeutig, dass die In-

tegration der Ausländer eine Aufgabe der beiden unteren Ebenen unseres Staates sind, also der Kantone und Gemeinden. Das ist die eine Seite.

Die zweite Seite, die ich hier darlegen will, ist die Situation unserer Bundesfinanzen. Wir jammern meistens in der Budgetdebatte und in der Rechnungsdebatte über den desolaten Zustand unserer Finanzen. Wir machen da jeweils schöne finanzpolitische Überlegungen und bejammern, dass es uns nicht gelingt, die Finanzen in den Griff zu bekommen.

Während des ganzen Jahres vergessen wir vielfach unsere guten Absichten, die wir jeweils im Dezember und im Juni äussern, und wir vergessen, dass bei jeder Vorlage auch finanzpolitische Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind.

Hier in dieser Vorlage statuieren wir eine neue Bundesaufgabe, wir statuieren einen neuen Subventionsfluss vom Bund zu den Kantonen und den Gemeinden. Er ist aber auch mit einem administrativen Aufwand verbunden: Die Kantone haben die entsprechenden Projekte auszuarbeiten, und damit sie vom Bund subventioniert werden können, müssen sie ihm auch unterbreitet und vermutlich auch von ihm begutachtet werden. Auch hier, glaube ich, könnten wir eine bessere und effizientere Erfüllung der Aufgaben erreichen, wenn klar wäre, dass diese Aufgaben nur von den Gemeinden und den Kantonen zu erfüllen wären.

Ich weiss, man wird mir nun sagen, das seien an und für sich kleine Beträge, die da neu gesprochen würden. Ich habe aber im Laufe meiner Tätigkeit sehr viele neue Aufgaben gesehen, die das erste Mal mit kleinen Beträgen ins Budget aufgenommen wurden, die mit den Jahren immer grösser wurden und zu stattlichen Summen anwuchsen. Viele kleine Summen ergeben schliesslich eine grosse Summe, und weil wir zu den kleinen Summen keine Sorge tragen, haben wir am Schluss diese grossen Defizite.

Aus diesen Überlegungen bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen und diesen Artikel zu streichen.

Strahm Rudolf (S, BE): Herr Fischer, ich möchte Ihnen eine Frage stellen, weil dieser Artikel 25a nicht nur den ausländer- und finanzpolitischen Aspekt hat, den Sie aufgeworfen haben, sondern auch einen arbeitsmarkt- und berufsbildungspolitischen Aspekt. Es geht hier um die Integrationshilfe für Ausländerinnen und Ausländer – meistens der zweiten Generation –, um Kurse für Berufsvorbereitung, Sprachkurse, Integrationshilfen usw.

Ich habe folgende Fragen:

1. 21 Prozent der ausländischen Jugendlichen machen keine Berufslehre und keine nachschulische Berufsausbildung. Sie sind mit mir wahrscheinlich einig, dass dies die Sozialfälle von morgen sind. Wie verträgt sich der Antrag auf Streichung dieser Integrationshilfen mit dem Berufsbildungskonzept Ihrer Partei? Sie sind – zum Glück – immer auch für die Stärkung der Berufsbildung gewesen und wissen, dass diese Vorbereitung für die Lehre für die ausländischen Jugendlichen sehr zentral ist: 10. Schuljahr, Integrations- und Vorbereitungshilfen.

2. Ihre Kreise, Herr Fischer – auch das Baugewerbe, der Tourismus, die Hotellerie –, haben diese Ausländer hereingeht. Sie müssen jetzt doch Hand dazu bieten, dass die Jugendlichen der zweiten Generation, die hier bleiben werden, auch integriert werden. Wie verträgt sich das mit Ihrem Arbeitsmarkt- und Berufsbildungskonzept, wenn Sie ausgerechnet diese zentrale Investition streichen wollen?

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG): Herr Strahm, Sie haben meine Argumentation nicht begriffen. Ich stehe ja voll und ganz hinter dieser Integration und bin für die Erfüllung der Aufgabe und insbesondere auch für die Förderung der zweiten Generation, aber mein Problem ist folgendes: Ich bin der Auffassung, dass diese Aufgabe durch die Kantone zu erfüllen ist und nicht durch den Bund. Das ist meine Argumentation. Ich bin der Auffassung, dass diese Aufgabe dort erfüllt werden sollte, wo sie am besten erfüllt werden kann. Die Kantone sind dazu ohne weiteres in der Lage und haben auch die notwendigen Mittel, um diese Integrations- und Ausbildungshilfen sicherzustellen.

**Caccia Fulvio (C, TI):** Je vous parle au nom du groupe démocrate-chrétien et je vous rappelle que je suis aussi président de la Commission fédérale des étrangers, une charge que j'assume sur nomination du Conseil fédéral. Je voudrais répondre aux préoccupations qui ont été manifestées par ceux qui ont proposé de biffer l'alinéa 1er de cet article.

Dans le domaine de l'intégration des étrangers, il faut dire que ces dernières années, en particulier à la suite des problèmes qui se sont manifestés à propos de l'intégration de la deuxième génération, il y a pas mal de choses qui se sont passées. Finalement, je dirais qu'il y a pas mal de choses qui se sont passées à la suite de la procédure de consultation menée par le Conseil fédéral sur ce projet de loi, ainsi qu'à la suite de celle menée par la Commission fédérale des étrangers sur l'esquisse d'un nouveau concept d'intégration. Beaucoup d'initiatives ont été prises dans plusieurs villes et plusieurs cantons. Il y a donc un développement positif qui se dessine.

Mais, étant en contact régulier avec ces collectivités, je dois dire que les cantons de Zurich, Lucerne, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Neuchâtel, Vaud, Genève et Tessin réclament constamment de l'aide de la part de la Confédération. Cette aide doit bien sûr rester subsidiaire et en tout cas limitée. Elle doit être octroyée uniquement pour des projets précis de développement de l'intégration. Elle ne doit pas être constante pour n'importe quel type d'organisation ou d'institution.

C'est une aide subsidiaire qui présuppose donc que les communes s'occupent de leur population étrangère. Les cantons doivent suivre aussi. Il y a beaucoup d'organisations de tiers qui peuvent agir dans ce domaine. Je dirais même que, parmi ces tiers, il y a la disponibilité d'un certain nombre d'Etats étrangers qui sont à l'origine de l'arrivée de cette population étrangère chez nous. Ces Etats sont même disponibles pour collaborer à l'intégration de cette population, en particulier à l'intégration de la deuxième génération.

Il y a un appel à l'aide pour une série de problèmes qui se posent surtout dans certaines communes, dans certaines villes et dans certains quartiers. Il me semble que cet appel a été bien perçu par le Conseil des Etats. S'il est vrai que la majorité qualifiée n'a pas été atteinte dans notre Conseil en juin 1997, le Conseil des Etats a voté cet article à l'unanimité en décembre de l'année passée.

Au nom du groupe démocrate-chrétien, mais aussi, permettez-moi de le dire, de nombreuses autorités communales et cantonales, de l'Association des communes, des villes et des bourgeoisies de Suisse qui collabore de façon magnifique avec la commission que je préside, je vous demande de jeter un regard en direction du futur de l'intégration de la population étrangère dans la population suisse, et de donner un signal et un soutien qui est surtout moral, mais aussi un petit soutien financier pour les démarches et les initiatives que communes et cantons doivent prendre dans ce domaine délicat et difficile.

**Vollmer Peter (S, BE):** Ich möchte Sie im Namen der SP-Fraktion inständig bitten, an diesem Integrationsartikel festzuhalten.

Eigentlich weiss ich gar nicht, weshalb wir die Debatte materiell nochmals führen. Denn unser Rat hat im Juni letzten Jahres mit einer Mehrheit von 85 zu 68 Stimmen beschlossen, diesen Integrationsartikel aufzunehmen. Dass wir heute nochmals darüber sprechen, hat nur damit zu tun, dass wir damals bei diesem Beschluss, welcher der Ausgabenbremse unterliegt, das qualifizierte Mehr nicht erreicht haben. Aber eine Mehrheit dieses Rates hat sich ganz klar dazu bekannt, einen solchen Artikel ins Gesetz aufzunehmen.

Worum geht es hier? Es wurde bereits von Herrn Caccia darauf hingewiesen, dass im Bereich der Integration insbesondere jugendlicher Ausländer in diesem Lande bereits sehr viel Arbeit geleistet wird. Es ist so, Herr Fischer! Diese Arbeit wird heute zum grössten Teil von den Kantonen und den Gemeinden geleistet, aber auch von vielen kirchlichen Organisationen und anderen Institutionen, auch von Arbeitgeberverbänden, vom Gewerbeverband und all diesen Organisa-

tionen, die sehr Grosses leisten. Auch die Gewerkschaften sind beteiligt.

Wenn Sie das Argument des Sparens bringen, weil diese Bestimmung offenbar Bundesausgaben zur Folge hat, dann muss man darauf entgegnen: Sparen kann teuer sein! Vielleicht haben Sie die Studie des ETH-Professors Eisner über die Jugendkriminalität zur Kenntnis genommen, die in der ganzen Schweizer Presse publiziert worden ist. Darin ist statistisch aufgefallen – was immer man daraus auch für weitere Folgerungen ziehen kann –, dass der Anteil jugendlicher Ausländer an der Delinquenz zugenommen hat. Aber diese Studie hat auch gezeigt, wo die Ursachen für diese Zunahme liegen.

Sie hat ganz klar nachgewiesen: Eine wesentliche Ursache dieser zunehmenden Delinquenz, der sogenannten Jugendkriminalität, liegt in der mangelnden sozialen Integration dieser Jugendlichen. Genau hier wollen wir ansetzen. Genau hier möchten wir etwas tun, um etwas zu verhindern und zu verhüten, was uns viel mehr kostet als eine anständige Integrationspolitik.

Es geht eigentlich darum, Herr Fischer – ich möchte das Ihnen und Ihren Kolleginnen und Kollegen von der SVP-Fraktion sagen –, dass sich der Bund, der nämlich die Ausländerpolitik im Ausländergesetz, im Asylgesetz und überall sonst definiert, angemessen an diesen Aufgaben beteiligt, die er durch seine Politik mit verursacht, damit diese Aufgaben nicht einfach nur zu Lasten der Kantone und Gemeinden zu erfolgen haben. Das ist auch der Grund dafür, weshalb wir im Interesse der Kantone und Gemeinden diesen Artikel brauchen.

Herr Strahm hat mit seiner Frage bereits ein ganz wichtiges Thema angeschnitten, das Thema der Berufsbildung. Ich hoffe, Sie nehmen die Berichte der Eidgenössischen Ausländerkommission, die uns zugestellt werden, auch zur Kenntnis. Wenn Sie dort nachlesen, wie gross heute die Bemühungen und wie gross die Defizite in diesem Bereich bezüglich einer verstärkten Arbeit im Hinblick auf die Integration sind, dann muss ich Ihnen sagen: Ich verstehe wirklich nicht, was Sie da für eine Politik betreiben, wenn Sie hier die Mittel verweigern wollen.

Es geht hier nicht darum, dass wir «plein pouvoir» geben, um die Bundesausgaben wieder beliebig ansteigen zu lassen. Lesen Sie doch noch Artikel 25a Absatz 3! In Absatz 3 ist sogar ausdrücklich festgehalten, dass die Bundesversammlung dieses Budget jährlich festlegt. Also haben wir es selber wieder in der Hand, jedes Jahr festzulegen, ob hier zuwenig, zuviel oder genügend Mittel bereitgestellt sind. Wir geben nicht einfach eine Kompetenz ab, die uns dann eigentlich «entfleht».

Dieser Artikel ist sinnvoll, er ist notwendig. Eine Ablehnung dieses Artikels wäre eine Ohrfeige für alle diejenigen Kreise in diesem Land, die sich durch eine Integrationsarbeit ehrlich darum bemühen, vor allem diesen Jugendlichen eine echte Chance zu geben, auch in unserem Land ihre Berufsmöglichkeiten entsprechend wahrzunehmen. Das ist eine der vornehmsten Aufgaben, die wir hier – auch zugunsten unserer Jugend – fördern können.

Ich bitte Sie deshalb inständig: Stimmen Sie diesem Integrationsartikel zu! Er ist notwendig, er ist wichtig! Ihn jetzt abzulehnen, wäre ein Affront für die Arbeit, die heute bereits von Gemeinden und Kantonen, von Arbeitgebern und Gewerkschaften intensiv geleistet wird.

**Präsidentin:** Die LdU/EVP-Fraktion und die FDP-Fraktion lassen ausrichten, dass sie der Mehrheit zustimmen.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** Je pense que vous avez saisi l'importance de cet article 25a. Il est une composante essentielle de notre politique d'asile. Et le Conseil des Etats ne s'y est pas trompé, puisque lui non seulement a adopté le principe tacitement, mais qu'il a voté à l'unanimité les dépenses qui concernent cette intégration. Je vous le rappelle, il est très important que la Confédération s'engage de façon subsidiaire, à côté des cantons, à côté des communes, pour permettre à ces étrangers de maintenir leur identité cul-

turelle et de comprendre la nôtre, de s'y adapter, de se fondre dans notre population.

Je voudrais dire à M. Fischer-Hägglingen que c'est important que la Confédération fasse un geste, un signe pour encourager les communes et les cantons à aller dans le même sens. Vous savez, la situation des cantons n'est pas bonne non plus. Celle des communes – je suis syndiqué – est peut-être un peu meilleure, j'en suis contente, mais celle des cantons laisse aussi à désirer. Il y a des sacrifices à faire et le pays ne peut pas se passer de ces sacrifices-là.

En créant une base juridique relative à l'intégration, on permet à toute cette population étrangère d'être présente dans la vie sociale; on reconnaît ces étrangers comme des personnes à part entière – et c'est très important: il en va de leur sécurité, mais il en va surtout de notre sécurité à nous. Alors, j'espère que vous avez cette ambition, l'ambition de l'intégration des étrangers, et que vous vous donnerez les moyens de cette ambition.

Je vous invite, au nom de la majorité de la commission – qui était très large puisque la décision a été prise par 12 voix contre 5 –, à adhérer à la décision du Conseil des Etats, sans état d'âme, et à accepter surtout les dépenses qui sont liées à l'intégration.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Nach der missglückten Abstimmung über die Vorlage betreffend die erleichterte Einbürgerung für junge Ausländer habe ich spontan gesagt, wir hätten in unserem Land ein Ausländerproblem. Leider muss ich feststellen, dass das auch heute noch stimmt. Die Stimmung ist in der letzten Zeit natürlich vor allem wegen der lang anhaltenden wirtschaftlichen Stagnation und der zunehmenden Arbeitslosigkeit eher schlechter als besser geworden.

Der Bundesrat hat aus dieser Lageanalyse zwei Schlussfolgerungen gezogen und zwei Legislaturziele formuliert:

Einerseits wollen wir eine Reduktion des Zuwachses der ausländischen Wohnbevölkerung. Dieses Ziel haben wir mit Massnahmen, aber auch – ich gebe das offen zu – mit Hilfe der wirtschaftlichen Stagnation in den letzten Jahren erreicht. Wir haben heute praktisch eine Stabilisierung der ausländischen Wohnbevölkerung in unserem Land; ihr Anteil beträgt rund 19 Prozent. Seit dem Jahre 1991 hat das Wachstum, das damals noch über 6 Prozent betrug, ständig abgenommen. Heute haben wir praktisch ein Nullwachstum. Das ist sicher ein Pfeiler der verbesserten Ausländerpolitik.

Der andere Pfeiler ist aber ebenso wichtig. Wir müssen uns auch um eine bessere Integration der hier arbeitenden und lebenden Ausländer bemühen. Sie kennen alle das schöne Wort von Max Frisch: «Man rief Arbeitskräfte, und es kamen Menschen.»

Der Bundesrat ist überzeugt, dass wir das Verhältnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Wohnbevölkerung nur verbessern können, wenn wir uns auf allen drei Stufen des Staates um eine bessere Integration all jener Ausländerinnen und Ausländer bemühen, die wir gerufen haben, die in unserem Land ein Bleiberecht haben und die für unsere Wirtschaft von ganz zentraler Bedeutung sind.

Natürlich – das geht übrigens aus dem Gesetzestext ganz klar hervor – muss die Hauptarbeit für eine bessere Integration auch in Zukunft auf der Stufe der Gemeinden, der Kantone und auch der privaten Organisationen geleistet werden. Eine Ablehnung dieses Artikels wäre, das ist richtig gesagt worden, auch eine schlechte Anerkennung dieser Arbeit, die heute in vielen Gemeinden und Kantonen und auch im Rahmen vieler privater Organisationen geleistet wird. Herr Caccia hat aber auch ausgeführt, dass wir dieses Ziel ohne eine subsidiäre, koordinierende Hilfeleistung des Bundes nicht erreichen werden. Allein darum geht es bei diesem Artikel.

Ich möchte Sie daher im Sinne einer Verbesserung unserer Ausländerpolitik dringend bitten, mit dieser subsidiären Möglichkeit des Bundes einen Beitrag zur Integration all jener Ausländer zu leisten, die in unserem Land leben und arbeiten und auf die die Wirtschaft nicht verzichten kann.

Sie behalten ja die Budgethoheit! Sie haben alle Garantien dafür, dass die finanziellen Zuschüsse hier nicht beliebig anwachsen. Das Parlament wird jedes Jahr entscheiden kön-

nen, welche Beiträge für diesen wichtigen Pfeiler der Ausländerpolitik geleistet werden.

In diesem Sinne möchte ich Sie dringend bitten, diesem Artikel zuzustimmen. Leider stelle ich wiederum eine schlechte Präsenz fest. Um so wichtiger ist, dass Sie diesen Antrag wirklich entschieden unterstützen.

#### Namentliche Abstimmung

##### Vote nominatif

(Ref.: 1773)

#### Für den Antrag der Mehrheit stimmen:

##### Vote pour la proposition de la majorité:

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlín, Berberat, Blaser, Bonny, Borel, Bühlmann, Burgener, Caccia, Carobbio, Cavalli, Christen, Columberg, Comby, David, de Dardel, Delss, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Filliez, Goll, Gonseth, Grendelmeyer, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Hafner Ursula, Hämmerle, Heim, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jutzet, Keller Christine, Kühne, Lachat, Lauper, Leu, Loeb, Loretan Otto, Löttscher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Müller-Hemmi, Ostermann, Pelli, Raggenbass, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Stamm Judith, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thür, Tschäppät, Vallender, Vermot, Vogel, Volmer, von Felten, Weber Agnes, Weigelt, Widmer, Wiederkehr, Zapf, Zwygart (98)

#### Für den Antrag der Minderheit stimmen:

##### Vote pour la proposition de la minorité:

Binder, Blocher, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Dettling, Dreher, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Föhn, Freund, Fritschi, Gusset, Hasler Ernst, Hess Otto, Kunz, Moser, Nebiker, Oehrlí, Ruckstuhl, Schmid Samuel, Schmied Walter, Steffen, Steinegger, Steiner, Tschuppert, Vetterli, Wyss (28)

#### Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Gros Jean-Michel, Leuba, Scheurer (3)

#### Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aregger, Bangerter, Baumann Alexander, Béguelin, Bezzola, Bircher, Borer, Bühler, Cavadini Adriano, Chiffelle, Couchepin, Diener, Dupraz, Fehr Lisbeth, Fischer-Seengen, Frey Claude, Frey Walter, Friderici, Gadiant, Glezerdanner, Grobet, Gross Andreas, Gysin Hans Rudolf, Haering Binder, Hegetschweller, Herczog, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Keller Rudolf, Kofmel, Langenberger, Ledergerber, Leemann, Leuenberger, Maspoll, Maurer, Meier Samuel, Meyer Theo, Mühlmann, Müller Erich, Nabholz, Philipona, Pidoux, Pini, Randegger, Ratti, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Schlüer, Sella Hanspeter, Speck, Spielmann, Stamm Luzi, Steinemann, Stucky, Thanel, Theiler, Tschopp, von Allmen, Waber, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Zbinden, Ziegler (70)

#### Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

**Vollmer Peter (S, BE):** Ich möchte einen Ordnungsantrag stellen. Wir haben heute gelichtete Reihen, nicht einfach, weil gewisse Ratsmitglieder die Sitzungen schwänzen; heute morgen waren Bundesratswahlen, und sehr viele Kollegen der FDP-Fraktion haben deswegen andere Verpflichtungen.

Ich bitte Sie, die Abstimmung über die Ausgabenbremse auf morgen zu verschieben; auch der Ständerat hat das nicht sofort in der Debatte gemacht, und wir machen das bei anderen Quorumsabstimmungen auch.

Ich stelle den Ordnungsantrag, diese Abstimmung auf morgen zu verschieben.

**Vetterli Werner (V, ZH):** Herr Vollmer, Sie sind ja auch für fairen Sport. Wieso haben Sie diesen Antrag nicht vor der Abstimmung gestellt?

**Vollmer Peter (S, BE):** Das kann ich Ihnen ganz einfach beantworten, Herr Vetterli. Wir wussten nicht, wie viele Kolleginnen und Kollegen, insbesondere der freisinnig-demokratischen Fraktion, wegen der Bundesratswahl von heute Verpflichtungen haben würden, und für diese Verpflichtungen habe ich Verständnis. Aber wir können es erst sehen, wenn die Leute in den Saal kommen. Deshalb ist dieser Ordnungsantrag absolut berechtigt. Ich bitte Sie, darüber abzustimmen.

**Abstimmung – Vote**

Für den Ordnungsantrag Vollmer	89 Stimmen
Dagegen	32 Stimmen

**Präsidentin:** Wir werden die Abstimmung über die Ausgabebremse auf die morgige Traktandenliste setzen.

**Art. 25b**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(Bäumlin, Alder, Bühmann, de Dardel, Fankhauser, Gross Andreas, Hubmann, Thanel)

*Abs. 1*

.... über die Visumpflicht, den Transit von Personen mit unbefugtem Aufenthalt in der Schweiz, sowie Abkommen über die berufliche Aus- und Weiterbildung ....

*Abs. 2*

.... über die technische Durchführung von Rückführungen und Transit treffen.

*Abs. 3*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 25b**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité*

(Bäumlin, Alder, Bühmann, de Dardel, Fankhauser, Gross Andreas, Hubmann, Thanel)

*Al. 1*

.... en matière de visas et sur le transit de personnes séjournant illégalement en Suisse, ainsi que des accords ....

*Al. 2*

.... sur les modalités d'exécution des repatriements et du transit.

*Al. 3*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Art. 25c**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Die zuständigen Behörden können zur Umsetzung der in Artikel 25b erwähnten Abkommen die erforderlichen Personendaten nach Artikel 22c Absatz 2 Buchstaben a bis c auch an Staaten bekanntgeben, die über keinen der Schweiz gleichwertigen Datenschutz verfügen. Die Zweckbindung, allfällige Sicherheitsmassnahmen sowie die zuständigen Behörden sind im entsprechenden Abkommen festzulegen.

*Minderheit*

(Bäumlin, Alder, Bühmann, de Dardel, Fankhauser, Gross Andreas, Hubmann, Thanel, Tschäppät)

Die zuständigen Behörden können zur Umsetzung der in Artikel 25b erwähnten Abkommen die erforderlichen Personendaten nach Artikel 22c Absatz 2 auch in Staaten bekanntgeben, die über keinen der Schweiz gleichwertigen Datenschutz verfügen, sofern dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Person nicht gefährdet wird und die Rückkehr in Si-

cherheit und Würde umgesetzt werden kann. Art und Umfang der bekanntzugebenden Personendaten, die Zweckbindung, allfällige Sicherheitsmassnahmen sowie die berechtigten Behörden und Organisationen sind im entsprechenden Abkommen festzulegen.

**Art. 25c**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Les autorités compétentes peuvent, en vue de l'application des accords cités à l'article 25b, communiquer les données personnelles nécessaires selon l'article 22c alinéa 2 lettres a-c, à des Etats qui ne disposent pas d'un système de protection des données équivalent au système suisse. Les accords en question mentionneront l'affectation, les mesures de sécurité à prendre le cas échéant ainsi que les autorités compétentes.

*Minorité*

(Bäumlin, Alder, Bühmann, de Dardel, Fankhauser, Gross Andreas, Hubmann, Thanel, Tschäppät)

Les autorités compétentes peuvent, en vue de l'application des accords cités à l'article 25b, communiquer les données personnelles nécessaires selon l'article 22c alinéa 2 à des Etats qui ne disposent pas d'un système de protection des données équivalent au système suisse, à moins qu'il n'en résulte un risque d'atteinte à la personnalité de l'intéressé et que le retour ne puisse être exécuté dans la sécurité et la dignité. Les accords en question mentionneront les données pouvant être communiquées, leur adéquation au but recherché, le cas échéant les mesures de sécurité à prendre ainsi que les autorités et les organisations habilitées.

**Bäumlin Ursula (S, BE):** Ich möchte darlegen, was ich mit meinen beiden Minderheitsanträgen will.

In Artikel 25b Absatz 1 will ich die Vereinbarungen über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt streichen, da in Artikel 25b Absatz 2 gesagt wird, dass es sich bei diesen Vereinbarungen um eigentliche Rückübernahmeabkommen handelt oder handeln kann, auch um Rückübernahmen eigener Staatsangehöriger. Vereinbarungen über die technische Durchführung von Rückschaffungen unter verschiedenen Behörden und Organisationen verschiedener Länder sollen meinerwegen im Gesetz verankert bleiben, z. B. Rückschiebungen nach Deutschland, Österreich, Italien oder Frankreich. Was ich nicht will, ist, dass der Skandal des Rückführungs- und Rückübernahmeabkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien – ich zitiere aus diesem Abkommen – ex post, also im nachhinein, noch eine gesetzliche Grundlage im Anag erhält.

Ich wiederhole: Dieses vom serbischen Innenminister und vom schweizerischen Bundespräsidenten von 1997 unterzeichnete Abkommen ist ein Skandal. Mit einem Regime wie demjenigen der Bundesrepublik Jugoslawien unter der Ägide des als Kriegsverbrecher verdächtigten Präsidenten Milosevic und seinem serbischen Innenminister, welcher für die Polizeieinsätze im Kosovo bis und mit den Massakern der letzten Tage zuständig und verantwortlich ist, mit so einem menschenverachtenden Regime schliesst man keine Rückführungsabkommen ab, selbst wenn darin eine Erklärung steht, dass die Durchführung unter voller Achtung der Menschenrechte und Menschenwürde der rückkehrenden Personen geschehen solle. Es gibt nämlich keine schweizerischen Kontrollmöglichkeiten über diese schöne Absichtserklärung. Was sie serbischerseits wert ist, ist nachgerade presse- und medienöffentlich.

Im Ingress des schweizerisch-jugoslawischen Abkommens ist weiter zu lesen: «Die beiden Staaten möchten damit freundschaftliche Beziehungen, gleichberechtigte Zusammenarbeit auch im Wirtschaftsbereich und die wirtschaftliche und soziale Reintegration der Vertragsrückkehrer» mindestens anstreben. Auch was diese schönen Ziele angeht, sind sie nicht das Papier wert, auf dem sie stehen – vielleicht mit Ausnahme des wirtschaftlichen Gewinnes, den die Bundesrepublik Jugoslawien aus dem «Verkauf» von Tausenden von vorgesehenen



Rückübernahmen schon gezogen hat und sicher noch weiter ziehen will, falls nicht Sanktionen der Balkan-Kontaktgruppe diesem üblen Spiel nächstens ein Ende bereiten werden.

Vier deutsche Bundesländer haben die Rückschaffungen gemäss den Abkommen ausgesetzt. Mehrere zehntausend Personen werden deshalb vorläufig nicht an Jugoslawien «verkauft».

Streichen Sie daher mit einer Zustimmung zu meinem Minderheitsantrag jede Rechtsgrundlage für solche Abkommen. Was Artikel 25c anbelangt, möchte ich folgendes sagen: Wenn der Antrag der Mehrheit zu Artikel 25c – der anders ist, als der Ständerat das vorgesehen hat – angenommen wird, was wahrscheinlich ist, wird mein Minderheitsantrag wenigstens halbwegs unnötig. Wenn aber der Antrag der Mehrheit zu Artikel 25c und zudem mein Minderheitsantrag zu Artikel 25b nicht angenommen werden, muss ich am Minderheitsantrag zu Artikel 25c festhalten.

Zur Begründung möchte ich noch einmal aus dem Vertrag zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Jugoslawien sowie dem angehängten Protokoll zitieren. Unter den Angaben, die dem Vertragsstaat über die zurückzunehmenden Personen zu liefern sind, sind nicht nur diejenigen genannt, die im Anag in Artikel 22c Absatz 2 Buchstaben a bis c aufgeführt sind, sondern weitere, die nach Meinung der Mehrheit der Kommission unter strikteren Datenschutz gehören, nämlich «Reiseweg», «Aufenthaltsbewilligung», die beide auf Asylsuche schliessen lassen, «Gesundheitszustand» bis zu intimen Details.

Noch schlimmer: Wir haben in Artikel 95 Absatz 5 des Asylgesetzes geschrieben, dass das BFF erhobene Daten, Fingerprints und Fotos dazu verwendet, um die Amtshilfe an polizeiliche Behörden zu erleichtern. Jugoslawien nimmt nur Leute zurück, über welche es im Detail Bescheid weiss. Wohl wird dann in Artikel 95 Absatz 6 geschrieben, dass die Abgabe ins Ausland eingeschränkt werden müsse. Das ist jedoch völlig ungenügend, wenn wir im Abkommen lesen, dass dem Antrag auf Rückübernahme auch sonstige Dokumente mit Ausstellungsort, Datum und Behörde sowie Fotos beigelegt werden könnten.

Dies geschieht zwar nicht ohne Zustimmung des Inhabers der schweizerischen Datenbank, aber dieser ist bekanntlich das Bundesamt, das die Betroffenen eben ausschaffen will. Deshalb nehme ich die eingangs zitierte Abmachung aus Artikel 2 Absatz 2 des Rückübernahmeabkommens mit Belgien als Bedingung in Artikel 25c auf, wonach übermittelte Daten die Rückkehr in Sicherheit und Würde nicht tangieren dürfen. Zudem möchte ich sicherstellen, dass nicht nur die Behörden des Ziellandes, sondern auch Menschenrechtsorganisationen Daten erhalten können und sollten, um ein Minimum an Monitoring betreffend der Zurückspeditierten sicherstellen zu können.

Ich bitte Sie, unter diesen Umständen meinen beiden Minderheitsanträgen zuzustimmen.

**Fankhauser Angeline (S, BL), Berichterstatterin:** Die Mehrheit der Kommission will wie der Ständerat in Artikel 25b eine sprachliche Verbesserung vornehmen. Diese Mehrheit ist einverstanden mit der Kompetenz des Bundesrates, Rückübernahmeabkommen abzuschliessen. Das war allerdings vor der Eskalation im Kosovo. Ich weiss nicht, ob die Kommission heute gleich entscheiden würde. Dies meine Bemerkungen zu Artikel 25b.

Zum Minderheitsantrag Bäumlin zu Artikel 25c: Wir bewegen uns hier in einem relativ heiklen Bereich. Es geht darum, dass wir Daten an Staaten weitergeben, die nicht über den gleichen Datenschutz verfügen wie wir, also weniger Datenschutzgarantie geben können. Deshalb hat die Mehrheit der Kommission die weiterzugebenden Daten eingegrenzt und möchte nur die Personalien, Daten zur fremdenpolizeilichen Regelung und zur beruflichen Tätigkeit weitergeben, sonst nichts. Wir fühlen wir uns verpflichtet, gewisse Daten nicht weiterzugeben, wenn wir nachher nicht überprüfen können, was damit getan wird.

Ich bitte Sie im Namen der Kommissionmehrheit, diese zwei Artikel so zu genehmigen.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich möchte nicht auf die von Frau Bäumlin geäusserten Qualifikationen eingehen. Ich bin aber zutiefst überzeugt, dass dieses Rückführungsabkommen mit der Bundesrepublik Jugoslawien eine unbedingte Notwendigkeit war. Im Gegenteil: Es wäre skandalös gewesen, wenn wir vom Bundesrat aus nicht so gehandelt hätten.

Sie wissen, dass wir seit drei Jahren keine Rückführungen von Bürgerinnen und Bürgern nach der Bundesrepublik Jugoslawien durchführen konnten. Es war auch nicht möglich, kriminelle Jugoslawen zurückzuschaffen. Zudem konnten sie auch nicht in Ausschaffungshaft genommen werden, weil diese Rückführung technisch unmöglich war. Gemäss dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht und bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Anordnung der Ausschaffungshaft nicht möglich, wenn sich erweist, dass der Vollzug der Wegweisung aus tatsächlichen Gründen undurchführbar ist.

Ich habe Frau Bäumlin schon in der Kommission gebeten, wenigstens eine Alternative aufzuzeigen, wenn sie schon mit derartigen Qualifikationen um sich schlägt. Müssen wir denn kriminelle Jugoslawen einfach frei in unserem Lande herumlaufen lassen? Müssen wir es zulassen, dass sie unsere Jugend verderben? Ich überlasse es Ihrem Urteil, was hier skandalös ist und was nicht.

Im übrigen möchte ich Sie bitten, hier vorläufig einmal der Mehrheit der Kommission zuzustimmen. Ich bin mit der Mehrheit der Kommission durchaus einverstanden, dass man nicht mehr Daten herausgibt als unbedingt nötig. Ich muss aber hier anmelden, dass im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens mit dem Ständerat die Europakompatibilität noch einmal überprüft werden muss. Denn es müssen vor allem im Rahmen von internationalen Rückführungsabkommen – nicht in bezug auf eigene Staatsangehörige, aber in bezug auf Angehörige von Drittstaaten –, nach dem Schengener Abkommen und nach anderen Rückführungsabkommen, auch nach der Dublin-Konvention, auch Reisewege offengelegt werden können, damit die Rückübernahmepflicht in bezug auf Angehörige von Drittstaaten tatsächlich erfüllt werden kann.

Ich möchte Sie also dringend bitten, die Anträge der Minderheit Bäumlin abzulehnen und vorerst einmal dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen. Wir werden im Laufe des Differenzbereinigungsverfahrens noch eine europakompatible Lösung suchen und sicher auch finden.

**Bäumlin Ursula (S, BE):** Herr Bundesrat, ich habe Ihnen in der Kommission auch schon gesagt, dass ich mehrmals Alternativvorschläge dafür gemacht hätte, wie dieses Krisenproblem im Kosovo von der Schweiz aus in Zusammenarbeit mit anderen Ländern – auch mit Deutschland, das von derselben Problematik betroffen ist wie wir – besser gelöst werden könnte. Ich habe als Ansatzpunkt die Unterstützung der gewaltfreien Schattenregierung von Herrn Rugova vorgeschlagen. Ich habe vorgeschlagen, sich nicht einfach von Serbien und Herrn Milosevic sagen zu lassen, die Menschenrechtsverletzungen seien eine innerstaatliche Angelegenheit. Da gäbe es sehr viel zu tun. Das steht aber leider auf einem anderen Blatt. Ich habe dazu Vorschläge gemacht.

**Koller Arnold, Bundesrat:** In diesem Punkt stimme ich mit Frau Bäumlin vollständig überein. Es wäre sehr erwünscht, wenn ein konstruktiver Dialog zwischen Herrn Milosevic und den Autoritäten in Kosovo zustande käme. Aber bisher haben alle diese aussenpolitischen Versuche – nicht nur der Schweiz, sondern auch anderer Länder, der OSZE, der USA usw. – einfach fehlgeschlagen. Für mich war es eine Genugtuung, dass heute mittag, als ich Radio hörte, zum ersten Mal die Meldung kam, dass jetzt der Präsident der Bundesrepublik Jugoslawien bereit sei, ohne jegliche Vorbedingungen in Verhandlungen mit Kosovo einzutreten. Das ist ein sehr positives Zeichen, welches auch der Bundesrat sehr begrüsst. Zum Verweis auf Deutschland: Deutschland hat genau wie wir ein Rückübernahmeabkommen mit der Bundesrepublik Jugoslawien abgeschlossen; es war uns als europäische Grossmacht natürlich sogar voran. Wir sind stolz darauf,

dass es uns nachher auch gelingen ist, dieses Problem zu lösen, wobei wir uns über die äusserst delikate, schwierige Situation in Kosovo alle einig sind.

**Art. 25b**

**Namentliche Abstimmung**

**Vote nominatif**

(Ref.: 1775)

**Für den Antrag der Mehrheit stimmen:**

**Votent pour la proposition de la majorité:**

Baumann Alexander, Blaser, Blocher, Bortoluzzi, Brunner Toni, Caccia, Cavadini Adriano, Christen, Columberg, Comby, David, Deiss, Dettling, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Eymann, Fehr Hans, Filliez, Fischer-Häggingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Friderici, Fritschi, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Gusset, Hasler Ernst, Helm, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Kühne, Lachat, Lauper, Leu, Leuba, Loeb, Lötscher, Maitre, Müller Erich, Nebiker, Oehrli, Pellli, Raggenbass, Ruckstuhl, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steiner, Theiler, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Weigelt, Weyeneth, Wyss, Zapfl (74)

**Für den Antrag der Minderheit stimmen:**

**Votent pour la proposition de la minorité:**

Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Berberat, Borel, Bühmann, Carobbio, de Dardel, Fankhauser, Fässler, Goll, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Hafner Ursula, Hämmerle, Hollenstein, Hubmann, Jutzet, Keller Christine, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Roth, Ruffy, Semadeni, Strahm, Stump, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr (41)

**Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:**

Aeppli, Aguet, Aregger, Bangerter, Baumberger, Béguelin, Bezzola, Binder, Bircher, Bonny, Borer, Bosshard, Bühner, Burgener, Cavalli, Chiffelle, Couchepin, Diener, Dreher, Dupraz, Engler, Epiney, Fasel, Fehr Lisbeth, Frey Claude, Frey Walter, Gadient, Giezendanner, Gonseth, Grobet, Gross Andreas, Guisan, Gysin Hans Rudolf, Haering Binder, Hegetschweller, Herczog, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Keller Rudolf, Kofmel, Kunz, Langenberger, Ledergerber, Leemann, Leuenberger, Loretan Otto, Maspoli, Maurer, Meier Samuel, Meyer Theo, Moser, Mühlmann, Nabholz, Nebiker, Philippina, Pidoux, Pini, Randegger, Ratti, Rennwald, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Schläuer, Speck, Spielmann, Steinemann, Stucky, Suter, Teuscher, Thanei, Tschopp, Vogel, von Allmen, Waber, Widrig, Wittenwiler, Zapfl, Zbinden, Ziegler, Zwygart (84)

**Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:**

Heberlein (1)

**Art. 25c**

**Namentliche Abstimmung**

**Vote nominatif**

(Ref.: 1776)

**Für den Antrag der Mehrheit stimmen:**

**Votent pour la proposition de la majorité:**

Baumann Alexander, Binder, Blaser, Blocher, Bortoluzzi, Brunner Toni, Caccia, Cavadini Adriano, Christen, Columberg, Comby, David, Deiss, Dettling, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Eymann, Fehr Hans, Filliez, Fischer-Häggingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Friderici, Fritschi, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Gusset, Hasler

Ernst, Helm, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Kühne, Lachat, Lauper, Leu, Leuba, Loeb, Lötscher, Maitre, Müller Erich, Oehrli, Pellli, Raggenbass, Ruckstuhl, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Stamm Judith, Steffen, Steinegger, Steiner, Theiler, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Weigelt, Weyeneth, Wyss, Zwygart (73)

**Für den Antrag der Minderheit stimmen:**

**Votent pour la proposition de la minorité:**

Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Berberat, Borel, Burgener, Carobbio, Cavalli, de Dardel, Fankhauser, Fässler, Goll, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Hafner Ursula, Hämmerle, Hollenstein, Hubmann, Jutzet, Keller Christine, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Roth, Ruffy, Semadeni, Strahm, Stump, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr (43)

**Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:**

Aeppli, Aguet, Aregger, Bangerter, Baumberger, Béguelin, Bezzola, Bircher, Bonny, Borer, Bosshard, Bühmann, Bühner, Chiffelle, Couchepin, Diener, Dreher, Dupraz, Engler, Epiney, Fasel, Fehr Lisbeth, Frey Claude, Frey Walter, Gadient, Giezendanner, Gonseth, Grobet, Gross Andreas, Guisan, Gysin Hans Rudolf, Haering Binder, Hegetschweller, Herczog, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Keller Rudolf, Kofmel, Kunz, Langenberger, Ledergerber, Leemann, Leuenberger, Loretan Otto, Maspoli, Maurer, Meier Samuel, Meyer Theo, Moser, Mühlmann, Nabholz, Nebiker, Philippina, Pidoux, Pini, Randegger, Ratti, Rennwald, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Schläuer, Speck, Spielmann, Stamm Luzi, Steinemann, Stucky, Suter, Teuscher, Thanei, Tschopp, Vogel, von Allmen, Waber, Widrig, Wittenwiler, Zapfl, Zbinden, Ziegler (83)

**Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:**

Heberlein (1)

**Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen**

*Le débat sur cet objet est interrompu*

**Schluss der Sitzung um 18.40 Uhr**

*La séance est levée à 18 h 40*

95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Änderung**  
**Loi sur l'asile et LSEE.  
Modification**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 521 hiervoor – Voir page 521 ci-devant

*B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der  
Ausländer (Fortsetzung)**B. Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers  
(suite)**Art. 25a Abs. 1 – Art. 25a al. 1*

**Fischer-Hägglingen Theo (V, AG):** Sie haben gestern aufgrund eines Ordnungsantrages die Abstimmung über die Ausgabenbremse auf heute verschoben, und zwar mitten im Abstimmungsprozedere, weil die Mehrheit des Rates befürchten musste, das Quorum könnte nicht erreicht werden. Vom Reglement her war der Ordnungsantrag rechtens, politisch jedoch war er unfair und bedenklich. Ich habe gestern der Debatte genau zugehört. Sie hat meine Befürchtungen bestätigt, dass eine neue Bundessubvention geschaffen werden soll, die nicht nur von Gemeinden und Kantonen abgerufen werden kann, sondern auch von verschiedensten Organisationen: von den Hilfswerken bis zu den Gewerkschaften, wie wir gestern gehört haben.

Wenn es Ihnen mit der Sanierung des Bundeshaushaltes ernst ist, müssen Sie diesen Artikel streichen. Ich bitte Sie, nein zu stimmen.

**Fankhauser Angeline (S, BL), Berichterstatterin:** Ich möchte nur daran erinnern, dass die Kommission Ihnen grossmehrheitlich empfiehlt, diesem unbedingt nötigen Artikel zuzustimmen. Sie erinnern sich, was Herr Bundesrat Koller uns gestern noch dazu gesagt hat. Bitte, stimmen Sie zu!

*Ausgabenbremse – Frein aux dépenses**Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Ausgabe

99 Stimmen

Dagegen

49 Stimmen

*Das qualifizierte Mehr ist nicht erreicht**La majorité qualifiée n'est pas acquise*

**Präsident:** Bereits vor der Bekanntgabe des Resultates hat Herr Rechsteiner Rudolf, der beim vorherigen Geschäft auf dem Berichterstatterplatz sass, mir gemeldet, seine Stimmabgabe werde vom elektronischen Abstimmungssystem nicht akzeptiert. Ich bitte den Übersetzer, das zu überprüfen und mir Meldung zu erstatten. – Es steht eindeutig fest, dass die Stimme Rechsteiner nicht gezählt worden ist, weil sein Platz noch auf das Berichterstatterpult umgeschaltet war. Ich schlage Ihnen vor, diese Abstimmung zu wiederholen. (*Unruhe*)

**Fischer-Hägglingen Theo (V, AG):** Die Stimme Rechsteiner Rudolf ist jetzt abgegeben worden, und das Resultat lautet 100. Das Minimum für die Annahme der Ausgabe ist nach

Reglement 101 Stimmen. Wir haben nun das Spiel mit Tricks zweimal durchgespielt, und ich bitte Sie jetzt, diese Abstimmung, diese Willensäußerung des Parlamentes, anzuerkennen. Sonst machen wir hier eine Farce und ein Theater!

**Präsident:** Ich habe bei früherer Gelegenheit erklärt, dass ich Abstimmungen bei Nichtfunktionieren der Elektronik wiederholen werde. Ich beantrage Ihnen, diese Abstimmung zu wiederholen. – Dagegen erhebt sich Widerstand; ich lasse darüber abstimmen, ob wir die Abstimmung wiederholen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Ordnungsantrag des Präsidenten	83 Stimmen
Dagegen	73 Stimmen

*Ausgabenbremse – Frein aux dépenses*

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Ausgabe	96 Stimmen
Dagegen	54 Stimmen

*Das qualifizierte Mehr ist nicht erreicht  
La majorité qualifiée n'est pas acquise*

**Präsident:** Damit besteht weiterhin eine Differenz zum Ständerat. (*Unruhe, teilweiser Beifall*)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

95.088

## Asylgesetz und Anag. Änderung

### Loi sur l'asile et LSEE. Modification

#### Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1997, Seite 1367 – Voir année 1997, page 1367

Beschluss des Nationalrates vom 12. März 1998

Décision du Conseil national du 12 mars 1998

#### A. Asylgesetz

##### A. Loi sur l'asile

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Gestatten Sie mir, dass ich zuerst ein paar einleitende Bemerkungen mache: Unser Rat hat am 19. Dezember 1997 mit einigen bedeutenden Änderungen im Vergleich zum Nationalrat das Asylgesetz in erster Lesung verabschiedet. In der Frühjahrssession hat der Nationalrat am 12. März 1998 bereits die erste Runde des Differenzbereinigungsverfahrens abgeschlossen. Er ist uns dort gefolgt, wo es um wesentliche Neuerungen ging, wo wir insbesondere gegenüber möglichen Missbräuchen eine härtere Gangart eingeschlagen haben. Es sind aber trotzdem noch 19 Differenzen verblieben. Diese Differenzen haben wir in der Kommissionssitzung vom 7. und 8. April 1998 behandelt.

Zahlenmässig sieht es so aus: Bei acht Differenzen folgen wir dem Nationalrat, bei acht Differenzen – also bei der gleichen Zahl – halten wir fest; zweimal haben wir eine neue Lösung erarbeitet, die einen Kompromiss bzw. eine verbesserte Lösung darstellt, weil sich auch die Situation geändert hat. Beim Integrationsartikel schliesslich, der im Nationalrat an der Ausgabenbremse gescheitert ist, haben wir stillschweigend an unserer Position festgehalten.

Wir haben uns in der Kommission von folgenden Richtlinien leiten lassen: Überall dort, wo es um Fragen der Humanität ging, um die Garantie eines ethisch und flüchtlingsrechtlich anspruchsvollen Verfahrens, haben wir zugunsten der Asylbewerber entschieden. Wir haben dem Nationalrat in mehreren Punkten nachgegeben. Wo es aber um die Bekämpfung von Missbräuchen ging – und die sind offensichtlich –, haben wir uns auf unsere härtere Gangart besonnen und festgehalten. Das ist der Grundtenor.

Nun hat sich seit unserer letzten Beratung in der schweizerischen Politik einiges geändert. Zum ersten hat sich die Lage im Asylwesen stark verschärft; eine hohe Zunahme der Gesuche ist feststellbar. Es gibt Anzeichen von Bürgerkrieg in Kosovo; die Schweiz hat eine erheblich grössere Zunahme an Gesuchen, während andere Staaten wie Deutschland derzeit rückläufige Zahlen aufweisen. Diese Umstände geben Anlass zu grosser Sorge. Ich nehme an, dass Herr Bundesrat Koller einleitend etwas dazu sagen will. Er trägt sich mit der Absicht, wie wir der Presse entnommen haben, das Gesetz im Dringlichkeitsverfahren in Kraft zu setzen.

Just auf die Tage unserer Beratungen hin haben verschiedene Organisationen mit dem Referendum gedroht – nein, sie haben es klar angekündigt. Das gibt uns zu denken. Nicht dass ein Referendum ergriffen wird, sondern die Art, wie verneint wird, dass das Parlament mit sehr viel Aufwand ethisch hochstehende, asylrechtlich gute Lösungen verwirklicht, aber gleichzeitig den Missbräuchen entgegentritt. Dass diese Bestrebungen auf diese Weise torpediert werden, lässt aufhorchen; es erfüllt mich auch mit Sorge, denn es steht sehr viel auf dem Spiel.

Auf dem Spiel stehen einerseits für diese Flüchtlingsorganisationen der Rückhalt und ihre Akzeptanz in Politik und Öffentlichkeit; sie werden aufs Spiel gesetzt. Sie setzen auch die Ernsthaftigkeit und die Glaubwürdigkeit ihrer Politik aufs Spiel. Wer das Referendum durchzieht, trägt wesentlich bei

zur Verhärtung der öffentlichen Meinung und zur Verhärtung der Haltung breiter Kreise gegenüber den Flüchtlingen. Wir müssen die Missbrauchsbestimmungen hart ansetzen, um jene Asylbewerber und anerkannten Flüchtlinge, die sich an unsere Rechtsordnung halten, gegenüber den Renitenten und angesichts der Missbräuche nicht sogar lächerlich zu machen.

Ich bin überzeugt, dass unser Gesetz in asylrechtlicher und in ethischer Hinsicht sehr hohen Ansprüchen standhält. Wenn diese Kreise das Referendum ergreifen, können sie das zwar tun, ich bin aber überzeugt: Das Volk wird unserem Gesetz mit überwiegender Mehrheit zustimmen. Wenn sie das Referendum ergreifen, machen sie es jenen – auch jenen in unserem Rat – schwer, welche sich mit Überzeugung und Erfolg für ein qualitativ hochstehendes Asylverfahren eingesetzt haben. Der Entscheid für das Referendum weckt Geister, die unserer Arbeit schaden werden. Das sind die Sorgen, die uns beschäftigen, wenn wir gestern oder heute von der Referendumsankündigung gelesen haben. Das Referendum kann keinen Erfolg haben, es wird aber politisch grossen Schaden anrichten!

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es ist tatsächlich so, dass wir nach fünf Jahren relativer Stabilität und Normalität im Asylwesen erstmals seit 1991 wieder eine ganz schwierige Situation haben. Das ist auf eine Vielzahl von Gründen zurückzuführen, zunächst einmal auf die starke Zunahme der Zahl der Asylgesuche. Sie wissen, wir hatten schon einmal, Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre, eine ganz schwierige Zeit, wo wir jedes Jahr etwa 50 Prozent mehr Asylgesuche hatten, mit dem Rekord von 42 000 Gesuchen im Jahre 1991. Dann ist uns ein Trendbruch mit dem dringlichen Asylverfahrensbeschluss und mit der Personalaufstockung beim Bund und bei den Kantonen gelungen. Wir hatten dann in den letzten fünf Jahren regelmässig um die 20 000 Asylgesuche.

Nun haben wir seit dem letzten Jahr leider wieder einen sehr stark zunehmenden Trend. Wir hatten 1997 erstmals wieder 24 000 Asylgesuche, und zu Beginn dieses Jahres hat sich der Trend noch verstärkt: Im ersten Quartal hatten wir eine Zunahme von 59 Prozent und im Monat März sogar von 70 Prozent.

Leider hat zur Verschlechterung der Lage beigetragen, dass die Zahl der kriminellen Asylgesuchsteller, die wir seinerzeit mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht stark zurückdrängen und reduzieren konnten, jetzt wieder zugenommen hat.

Zudem hatten wir leider einen Rückführungsstau, vor allem gegenüber Kosovo, wo wir mangels eines Abkommens und wegen der Weigerung der Bundesrepublik Jugoslawien, ihre eigenen Landsleute zurückzunehmen, seit 1994 keinerlei Rückführungen machen konnten. Es ist uns dann im letzten Herbst mit dem Rückübernahmeabkommen ein Durchbruch gelungen; unterdessen sind etwa 1000 Personen zurückgekehrt. Sie wissen aber, wie delikant die Lage in Kosovo ist; deshalb wird sich diese Rückführung relativ langsam vollziehen, selbst wenn es nicht zu einer Erschwerung der Lage käme.

Sollte in Jugoslawien ein Bürgerkrieg ausbrechen, kämen wir ganz klar in eine riesige Nottlage. Wir haben bekanntlich sehr viele Jugoslawen als Fremdarbeiter in unserem Land, und damit wäre die Schweiz eines der prädestinierten Flüchtländer, wenn es tatsächlich zum Ausbruch eines Bürgerkrieges käme.

Dann haben wir gewisse Vollzugsprobleme in der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Leider werden unsere Gesetze nicht in allen Kantonen gleich konsequent vollzogen. Ich werde darauf noch zurückkommen. Schliesslich ist sicher auch ein negativer Faktor, dass wir bisher keinen Anschluss an das Schengener Abkommen und die Dublin-Konvention erreichen konnten. Das hat sich bisher noch nicht sehr nachteilig ausgewirkt, da es im Rahmen einer wirksamen Umsetzung der Dublin-Konvention, wo ja die Erstasylkompetenz festgelegt wird, auch ein Fingerabdrucksystem braucht, das die Mitgliedstaaten untereinander austauschen können. Aber das ist auf dem Wege.

In dem Moment, wo das System Eurodac auch noch funktioniert, wird die Schweiz die einzige Alternative für Flüchtlinge in ganz Westeuropa sein. Das macht mir natürlich als zuständigem Departementchef Sorgen. Ich suche daher mit allen Mitteln einen Anschluss an diese Dublin-Konvention. Man hat mir das vor einigen Jahren auch in Aussicht gestellt, wenn es einmal innerhalb der EU-Staaten operationell sei. Das ist seit letztem September der Fall. Jetzt hat man plötzlich auch für dieses Problem den Link mit den bilateralen Verhandlungen gemacht.

Dies zu den negativen Faktoren. Es gibt glücklicherweise in diesem eher düsteren Bild auch einige positive Dinge. Es ist vor allem die Rückführungsaktion nach Bosnien zu nennen, die gesamthaft gut läuft. Es sind schon etwa 6000 Flüchtlinge nach Bosnien zurückgekehrt. Es ist übrigens auch vom Konzept her international anerkannt, dass unser Rückführungskonzept nach Bosnien ein sehr gutes ist.

Aber wenn Sie die heutige Lage sehen, dann ist es ganz klar: Damit die Akzeptanz unserer Asylpolitik im Volk aufrechterhalten werden kann, muss uns wieder ein Trendbruch gelingen. Wenn man die Zunahme betrachtet – letztes Jahr waren es fast 30 Prozent, im ersten Quartal 60 Prozent und jetzt 70 Prozent –: Es muss uns wieder ein Trendbruch gelingen. Dies ist vor allem auch nötig, weil wir – der Berichterstatter Ihrer Kommission hat es angetönt – im internationalen Vergleich leider auch wieder zu attraktiv geworden sind. Wir waren das attraktivste Land zu Beginn der neunziger Jahre. Mit dem Trendbruch ist dann Deutschland bedeutend attraktiver geworden; dann hat halt auch Deutschland sehr viele Massnahmen getroffen. Jetzt findet zweifellos wieder eine gewisse Umlenkung dieser Asylbewerberströme vor allem Richtung Schweiz und auch der Niederlande statt. Die Niederlande haben wieder einen starken Zuwachs.

Diesen Trendbruch werden wir nur mit einem ganzen Bündel von Massnahmen realisieren. Es gibt kein Patentrezept. Das zeigen auch die ausländischen Erfahrungen; es gibt zwar immer wieder Leute, die meinen, sie hätten ein Patentrezept. Nur wenn es uns gelingt, ein ganzes Bündel von Massnahmen zu realisieren, werden wir miteinander einen Trendbruch erreichen.

Wir haben als Sofortmassnahme diese hundert Festungswächter zur Verstärkung des Grenzschutzkorps eingesetzt, weil sich dieses Jahr die illegalen Übertritte, vor allem im Kanton Tessin, im Vergleich zum letzten Jahr fast verdreifacht haben. Dann haben wir schon letztes Jahr zusammen mit den Kantonen eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die letzte Woche einen guten Bericht über eine bessere Zusammenarbeit zwischen meinen Ämtern und den Kantonen verfasst hat. Die Kantone werden noch vor den Sommerferien darüber entscheiden. Das wird sicher einiges bringen, vor allem, wenn die Kantone bereit sind, ein gemeinsames Controlling einzuführen, wie es die paritätische Kommission vorschlägt. Das wäre zweifellos ein Durchbruch, denn dann hätten wir Transparenz in bezug auf die Vollzugswilligkeit, die Vollzugsbereitschaft und die Vollzugsrealisierung in den einzelnen Kantonen. Hier liegt zweifellos noch eine beachtliche Handlungsreserve drin.

Eine der Massnahmen in diesem ganzen Bündel ist auch das totalrevidierte Asylgesetz. Ich prüfe zurzeit – weil wir auch zeitlich unter einem kolossalen Handlungsdruck stehen –, ob man nicht Teile des Gesetzes vielleicht sogar frühzeitig in Kraft setzen könnte, jene Teile, die vor allem Missbräuche abstellen. Das ist allerdings nicht ganz leicht zu bewerkstelligen, aber wir müssen auch diese Frage prüfen. Ich danke hier dem Berichterstatter Ihrer Kommission.

Um so unverständlicher ist es, wenn gegen dieses Gesetz, das wirklich nur erkannte Missbräuche abschaffen will, schon jetzt das Referendum beschlossen wird. Wir müssen vor dieser Referendumsabstimmung sicher keine Angst haben. Das war bei der Abstimmung über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht auch so. Sogar alle Kantone haben damals zugestimmt. Tatsächlich ist es aber politisch sehr unerfreulich, wenn man nun trotz aller unserer Bemühungen schon gegen ein solches Gesetz anrennt, bevor es von den Räten verabschiedet ist. Ich werde Ihnen heute noch bei einem Ar-

tikel ad oculos demonstrieren, dass wir uns wirklich bemühen, eine humanitäre Asylpolitik fortzusetzen, dass wir aber auch den Mut haben müssen, erkannte Missbräuche wirklich abzustellen.

Ich bin Ihnen daher dankbar, wenn Sie dieses Gesetz möglichst rasch bereinigen. Es ist – wie gesagt – eine Massnahme unter vielen, die wir unbedingt brauchen, damit wir unsere Politik weiterführen können.

#### Art. 4

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Bei dieser Differenz schliessen wir uns dem Nationalrat an. Der Nationalrat hatte ja als Beispiele für die Gewährung des vorübergehenden Schutzes als Ursachen zusätzlich genannt: Erstens die Situationen allgemeiner Gewalt und zweitens systematische und schwere Verletzung der Menschenrechte.

Wir haben das vor allem aus der Überlegung gestrichen, weil schwere Menschenrechtsverletzungen ein Asylgrund und nicht nur ein Grund für vorübergehenden Schutz sind. Insofern war es ein Fehler. Nun hat der Nationalrat dies anerkannt und nur noch das Beispiel «Situationen allgemeiner Gewalt» belassen. Dem können wir uns anschliessen, allerdings mit einer Klärung:

Eine Situation allgemeiner Gewalt in einem Land ist erst dann als Tatbestand von Artikel 4 erfüllt, wenn das ganze Land oder mindestens der überwiegende Teil in einer Situation allgemeiner Gewalt ist. Solange in einem Land Ausweichmöglichkeiten in andere Gegenden bestehen, wie das in Algerien der Fall ist, besteht keine Grundlage für den vorübergehenden Schutz.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 8 Abs. 1 Bst. e, Abs. 4

##### Antrag der Kommission

Festhalten

#### Art. 8 al. 1 let. e, al. 4

##### Proposition de la commission

Maltenir

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Der Ständerat hat bei Absatz 1 Buchstabe e in der ersten Lesung die allgemeine Pflicht statuiert, dass Asylbewerber bei der Beschaffung von gültigen Reisepapieren mitwirken müssen. Der Nationalrat bejaht diese Pflicht, aber gemäss Absatz 4 zeitlich erst ab dem Zeitpunkt, wo ein vollziehbarer Wegweisungsentscheid vorliegt.

Unsere Kommission ist einhellig der Überzeugung, dass die Mitwirkungspflicht von Anfang an besteht. Offensichtlich bestand im Nationalrat ein Missverständnis. Wir sprechen nur von der allgemeinen Mitwirkungspflicht. Von dieser ist die Frage zu unterscheiden, wann mit dem Heimat- oder Herkunftsstaat des Asylbewerbers Kontakt aufgenommen wird. Das regelt Artikel 92 Absatz 2 des Asylgesetzes klar. Mit dem Heimatstaat wird erst Kontakt aufgenommen, wenn ein vollziehbarer Wegweisungsentscheid besteht.

Die Mitwirkungspflichten für Papierbeschaffung umfassen aber mehr als nur den Kontakt mit dem Heimatstaat, beispielsweise dann, wenn in einem Nachbarland Papiere vorhanden sind oder wenn man solche in der Schweiz beschaffen oder belbringen kann. Es geht vor allem darum, dass auch jene Asylbewerber die Pflicht zur Mithilfe haben, welche – leider in grosser Zahl – die Papiere direkt wegwerfen oder verstecken. Diesen Leuten gegenüber soll klar sein: Ihr habt von Anfang eine Pflicht. Mit dem Heimatstaat wird aber erst verkehrt, wenn der Wegweisungsentscheid vorliegt.

Insofern müssen wir an unserer Bestimmung festhalten, und ich hoffe, das Missverständnis geklärt zu haben, welches aufgrund der Berichterstattung im Nationalrat entstand.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich kann Ihrer Kommission zustimmen. Das Problem, das man im Nationalrat aufwarf: Man wollte klarstellen, dass man nicht während des Verfahrens mit dem Heimatstaat Kontakt aufnimmt. Aber das ist in Artikel 92 Absatz 1 genügend gesichert. Deshalb kann ich Ihrer Fassung zustimmen.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Wenn wir unserem System gefolgt sind, ist damit Absatz 4 des Nationalrates hinfällig; es gilt unser Buchstabe e von Absatz 1.

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 11a

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### Antrag Rochat

Festhalten

#### Art. 11a

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

##### Proposition Rochat

Maintenir

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** In der ersten Lesung haben wir auf Antrag unseres Kollegen Rochat mit 26 zu 0 Stimmen in einem neuen Artikel 11a die Vertrauensärzte im Gesetz verankert. Der Nationalrat hat die Bestimmung wieder gestrichen, dies ohne Begründung, ohne Wortmeldung und ohne Erläuterung des Berichterstatters. Wir hätten die Gründe, die dem Nationalrat dazu Anlass gaben, gerne gekannt. Nun sind wir dem Problem, wann es besonders befähigte Ärzte braucht, um während eines Asylverfahrens spezielle medizinische Fragen zu beantworten, auf den Grund gegangen. Es gibt zwei Fälle:

Erstens, wenn es darum geht, Folteropfer zu beurteilen, d. h. sich darüber Rechenschaft zu geben, ob eine Verletzung tatsächlich auf Folterung zurückzuführen ist. Um das beurteilen zu können, braucht es spezielle Kenntnisse. Verschiedene Ärzte haben eine entsprechende Ausbildung genossen und verfügen über diese Kenntnisse. Sie werden in der Regel vom Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) auch beigezogen.

Zweitens, wenn es um die Frage geht, ob und wann die Rückkehr ins Heimatland zumutbar ist, auch wenn medizinische Gründe geltend gemacht werden, dass jemand nicht rückreisefähig oder im Heimatstaat nicht aufenthaltsfähig sei. Wie wir nun informiert worden sind, besteht beim BFF folgendes System: In Vereinbarung zwischen dem BFF und der Verbindung der Schweizer Ärzte (FMH) werden Vertrauensärzte bezeichnet. Auf Wunsch des BFF werden sie in den genannten Fällen eingesetzt. Wenn ein Arzt oder eine Behörde einen Spezialisten beziehen will, richten sie eine Anfrage an das BFF, das einen Arzt angibt, an den sie sich wenden können. Diese Ärzte tragen aber keinen offiziellen Titel «Vertrauensarzt des Bundesamtes». Sie sind nicht amtlich ernannt, sondern vereinbarungsgemäss bezeichnet worden.

Nun hat uns Herr Rochat vorgeschlagen, die Funktion dieser Vertrauensärzte zu institutionalisieren. In der Praxis, so sind wir in der Kommission zur Überzeugung gelangt, dürfte sich kaum etwas ändern. Es dürften auch keine neuen Kosten entstehen. Wir haben mit 8 zu 3 Stimmen beschlossen, uns dem Nationalrat anzuschliessen.

Ein weiteres wichtiges Argument, das uns dazu geführt hat: Was durch Vereinbarung gut funktioniert, muss nicht gesetzlich normiert werden. Hinzu kommt, dass ein amtlich bezeichneter Vertrauensarzt für viele Asylbewerber weniger Glaubwürdigkeit und Vertrauenswürdigkeit besitzt als ein Arzt, der unter seinem Namen – «Doktor Rochat» – behandelt und die nötigen Kenntnisse hat, aber nicht den Stempel des Amtsarztes trägt. Denn viele Asylbewerber haben in ihren Heimatstaaten mit staatlichen Ärzten schlechte Erfahrungen gemacht und so das Vertrauen verloren haben.

Das sind die Gründe, die die Kommission dazu bewogen haben, dem Nationalrat zu folgen.

**Rochat Eric (L, VD):** Je remercie le président de la commission pour son introduction et les renseignements qu'il m'a fournis quant aux raisons qui ont amené notre commission à adhérer à la décision du Conseil national. Comme il l'a dit, le Conseil national n'a pas donné de raison, il est donc difficile de lui en inventer aujourd'hui.

J'aimerais commencer par une petite correction. M. Frick a dit qu'il ne fallait pas changer un système qui fonctionnait bien. La Fédération des médecins suisses (FMH) s'était approchée de moi, avant le premier débat, pour souligner à quel point ce système ne fonctionnait pas bien. Je tiens à le dire ici pour dissiper un malentendu. Il ne fonctionne pas bien pour les raisons suivantes.

Nous avons, dans la question médicale des requérants d'asile, deux aspects à prendre en considération:

1. M. Frick en a parlé, c'est l'aspect purement médical qui permet soit de déterminer si une blessure, une torture ou une cicatrice est présente, soit de savoir si une maladie est suffisamment importante pour justifier le maintien dans le pays de la personne et son non-renvoi lorsque la décision a été prise.

2. L'autre aspect, qui est probablement plus important, est lié à la possibilité pour les nombreux médecins de terrain qui soignent les requérants d'asile – je ne vous apprendrai rien en disant que la fréquence des maladies, qu'elles soient physiques ou psychiques, est très élevée dans ce corps de la population et que les requérants d'asile sont très souvent soumis à des soins médicaux – d'avoir un référent à qui adresser les renseignements qu'ils possèdent lorsqu'ils doivent intervenir. Vous ne pouvez pas envoyer un certificat médical confidentiel directement à l'Office fédéral des réfugiés (ODR) qui ne comprend pas de médecin dans ses organes. Vous ne pouvez pas les envoyer directement à la Commission suisse de recours en matière d'asile qui ne comprend pas de médecin. Il existe une «Vertrauensärztin» qui travaille très occasionnellement – je l'ai encore eue au téléphone ce matin –, d'entente avec la FMH, sans base régulière et qui est sollicitée de temps en temps. Mais ce joint, ce lieu de rencontre des renseignements médicaux, est nécessaire.

Lorsque M. Frick dit que des médecins-conseils nommés par la Confédération perdraient ainsi la confiance de ceux qui les consultent, je crois pouvoir le contredire puisque cette situation du médecin-conseil existe également pour les allocations pour perte de gain, dans l'assurance-accidents, dans l'assurance-maladie, et que les médecins-conseils contribuent au contraire à faire peut-être mieux valoir les droits des assurés, parfois aussi à dénoncer des abus de la part de ces assurés.

Le rôle du médecin-conseil est un rôle très important parce qu'il est une cheville professionnelle dans le processus de décision. J'admets volontiers qu'avec l'expérience, les juristes de l'ODR puissent prendre valablement toute une série de décisions, mais l'expérience ne saurait remplacer complètement les compétences médicales.

Une dernière chose: les coûts. Actuellement, ce qui fonctionne bien entre l'ODR et la FMH, ce n'est pas les médecins-conseils, c'est une liste d'experts, une trentaine d'experts, qui peuvent être appelés de cas en cas. Mais savez-vous ce que coûte une expertise? Une expertise est un processus qui d'abord est long, et qui est coûteux. C'est une mesure judiciaire. La proposition que nous avons acceptée en première délibération vise à doter les organes qui s'occupent du statut des réfugiés de la possibilité de consulter la plupart du temps sur dossier, sur simple dossier, des médecins habitués aux différentes parties du pays – je vous l'ai dit: il y a en un; il habite le canton de Berne, c'est très bien, mais enfin, il aura peut-être quelque peine à prendre connaissance des réfugiés du canton des Grisons de façon physique et concrète. Cette proposition vise ainsi à avoir dans les différentes parties du pays quelques médecins désignés qui peuvent, à la demande des différentes autorités des requérants d'asile, se pencher sur des cas, éventuellement examiner ces personnes, mais surtout recevoir, analyser et transmettre sous une

forme appropriée les renseignements médicaux que seuls vraiment les médecins du terrain qui s'occupent des réfugiés sont capables de donner.

Voilà pourquoi je me permets de revenir avec cette proposition d'amendement. M. Frick a précisé que cet article, que nous avons adopté en décembre dernier, n'avait pas été combattu pour des raisons précises au Conseil national. Je suis obligé de préciser que la FMH souhaiterait que ça fonctionne mieux, et cela dans le sens que je vous indique. Je vous invite à soutenir ma proposition, et par là à maintenir la décision que vous avez prise le 19 décembre 1997.

Je vous invite à soutenir ma proposition, et par là à maintenir la décision que vous avez prise le 19 décembre 1997.

**Frick Bruno (C, SZ),** Rapporteur: Es ist für uns in der Kommission naturgemäss schwierig, in dieser Frage eine Meinung zu bilden, weil wir keine Ärzte sind und die Praxis nicht direkt, sondern nur aufgrund von Informationen kennen. Ich bedaure, dass die FMH, der das ein Anliegen ist, weder an die nationalrätliche noch an die ständerätliche Kommission gelangt ist und keinen der Ärzte – es gibt mehrere im Nationalrat – über ihr Anliegen informiert, instruiert hat.

Aufgrund der Ausführungen von Herrn Rochat komme ich zu folgendem Schluss: Ich sehe, dass es offensichtlich Verbesserungsmöglichkeiten in der Zusammenarbeit zwischen FMH und Bundesrat gibt. Diese sollen vorgenommen werden, aber für mich überwiegen trotzdem die Gründe, das nicht ins Gesetz aufzunehmen. Es ist für einzelne Ärzte durchaus interessant, offiziell als Vertrauensärzte nominiert zu sein. Ich kann aber sehr gut nachvollziehen, was in der Kommission mehrfach betont wurde: Dass die Ärzte, die von Staates wegen ernannt sind, bei vielen Personen, die es zu untersuchen gibt – das sind Asylbewerber –, eben kein Vertrauen geniessen. Auch mit jenen Ärzten, welche für das Personalrat den Gesundheitszustand von Beamten zuhanden der Bundesverwaltung beurteilen müssen, den offiziellen Amtsärzten, hat man schlechte Erfahrungen gemacht. Das ist uns mehrfach ausdrücklich gesagt worden.

Aus diesen Gründen ist ein Systemwechsel wohl nicht nötig. Aber Verbesserungen sind möglich und nötig; was Herr Rochat gesagt hat ist richtig.

Ich bleibe daher bei der Meinung, dass wir uns mit Vorteil dem Nationalrat anschliessen sollten.

**Rochat Eric (L, VD):** Permettez-moi une très courte duplique. M. Frick vient de dire qu'il est intéressant pour des médecins d'être nommés par le Conseil fédéral. Je le reprends. Je crois que, dans le domaine de la prise en charge des réfugiés, comme d'ailleurs dans certains domaines difficiles comme la toxicomanie ou autres, il ne s'agit pas pour le médecin d'un intérêt au sens économique du terme. C'est une tâche extraordinairement difficile, extraordinairement prenante au point de vue temps, au point de vue démarche. Elle est extraordinairement difficile parce que vous devez annoncer et aider à des malades, des fois, ou à des gens bien portants, mais qui doivent quitter leur pays et qui dépriment, à supporter des décisions que votre pays a prises et doit faire appliquer. Je crois donc qu'ils rendent plutôt service à la collectivité qu'ils n'en tirent eux-mêmes bénéfice.

Puis, l'administration vous aurait dit qu'elle a fait de mauvaises expériences avec ces médecins-conseils. Je pense qu'on doit apprendre à travailler avec un médecin-conseil. Je suis moi-même médecin-conseil auprès d'une caisse-maladie, et nous devons nous battre contre l'administration qui ne voit pas pourquoi, de temps en temps, on soutiendrait un autre médecin, on soutiendrait un patient contre la caisse, disant: «Mais enfin, vous êtes là à notre disposition!» Le médecin-conseil est un ombudsman, pour utiliser un terme français.

Puis, je crois que nous allons, avec une telle disposition, dans le sens du controlling dont a parlé M. Koller, conseiller fédéral, tout à l'heure. Si nous voulons appliquer cette loi avec la plus grande équité, mais aussi avec la plus grande efficacité, nous devons nous entourer d'un certain nombre de sécurités, et je vous promets que, dans le domaine médical, ces sécurités sont mieux assurées, j'en suis navré, par des médecins que par des personnes qui n'ont pas leur formation.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Es ist uns allen klar: Sie befinden sich – wie der Bundesrat auch – in einer schwierigen Entscheidungssituation, weil wir einander widersprechende Aussagen haben. Herr Rochat sagt in Berufung auf die FMH, es sollte und könnte besser sein; meine Dienste sagen, die bisherige Praxis habe sich bewährt und die Zusammenarbeit sei gut. Es gibt auch beide Modelle; darüber sind wir uns auch einig. Herr Rochat hat gesagt, in welchen Bereichen sein Modell zur Anwendung kommt. Nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz kommt das Verfahren zur Anwendung, wie es unserer Praxis entspricht.

Ich möchte Ihnen noch einmal die jetzige Praxis erläutern: Sofern ein Asylgesuchsteller seinen Arzt vom Arztgeheimnis entbindet, meldet dieser Arzt dem BFF mittels standardisiertem Formular die medizinischen Befunde. Sind diese eindeutig, entscheidet das BFF aufgrund der vom Gesuchsteller beziehungsweise vom Arzt erhaltenen Informationen.

Bestehen jedoch beim Erstellen des rechtserheblichen Sachverhalts noch offene medizinische Fragen, so beauftragt mein Amt einen Gutachter, der die noch offenen Fragen zu beantworten hat. Hierfür haben wir in Zusammenarbeit mit der FMH einen Gutachterpool von etwa 20 Ärzten eingerichtet. Diese Ärzte sind unabhängig und werden von der FMH und der Fachwelt anerkannt und respektiert. Diese Lösung geniesst – so sagt man mir – weitgehende Akzeptanz und sei zudem kostengünstig. Herr Rochat ist anderer Meinung. Die Frage ist jetzt, wem Sie mehr glauben. Sie müssen entscheiden.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag Rochat

16 Stimmen

Für den Antrag der Kommission

10 Stimmen

#### Art. 17 Abs. 3

Proposition de la commission

Festhalten

#### Art. 17 al. 3

Proposition de la commission

Maintenir

**Frick Bruno (C, SZ),** Rapporteur: Die Kommission hält mit 10 zu 1 Stimmen am Beschluss unseres Rates fest. Der Nationalrat hatte ursprünglich verlangt, dass in jedem Fall für minderjährige, unbegleitete Asylsuchende ein Vormund oder Beistand im Sinne des Zivilrechtes zu ernennen sei. Wir haben das auf einen Verfahrensbeistand reduziert, welcher «für die Dauer des Verfahrens» die Interessen des Kindes wahrnimmt. Diesem System ist der Nationalrat gefolgt; er hat aber zwei Änderungen eingebaut:

1. Sobald ein asylsuchender Minderjähriger in der Schweiz ist, muss ihm ein Beistand gegeben werden, also bereits bei der Einreise am Flughafen. Nach dem System unseres Rates müsste der Verfahrensbeistand erst beigegeben werden, wenn die Zuweisung an einen Kanton erfolgt ist. Das ist viel sinnvoller. Wenn ein Minderjähriger drei, vier Tage am Flughafen weilt, müsste ihm nach der Fassung des Nationalrates ein Verfahrensbeistand gegeben werden, dann würde er z. B. dem Kanton Graubünden zugewiesen, dort würde vier Tage später ein neuer Beistand ernannt, oder der alte müsste von Zürich aus weiter antizipieren. Das ist keine sinnvolle Lösung.

2. Der Nationalrat hat die Ausnahmen gestrichen; nach dem Nationalrat muss in jedem Fall der Verfahrensbeistand beigegeben werden. Aber: Ausnahmen sind nötig. Es gibt Fälle, wo das offensichtlich nicht nötig ist. Die Ausnahmemöglichkeit soll bestehenbleiben. Darum haben wir an unserer Fassung festgehalten.

Die Klausel, wonach der Verfahrensbeistand nur ernannt ist, bis ein Vormund oder ein echter Beistand ernannt wird, bedeutet formell einen letzten Unterschied. Es ist aber kein materielle Unterschied, weil ohnehin die Verfahrensbeistandschaft endet, wenn ein ordentlicher zivilrechtlicher Vertreter bestellt ist.

#### Angenommen – Adopté



**Art. 25 Abs. 3***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 25 al. 3***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: In Artikel 25 stimmen wir mit dem EJPD dem Nationalrat zu, dass die Betriebs- und Hausordnung nicht vom Bundesamt für Flüchtlinge, sondern vom Departement auf Antrag des Bundesamtes erlassen wird.

Angenommen – Adopté

**Art. 26 Abs. 3***Antrag der Kommission*

Festhalten

*Antrag Gentil*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 26 al. 3***Proposition de la commission*

Maintenir

*Proposition Gentil*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Unsere Kommission hat einstimmig an der Version unseres Rates festgehalten; der Nationalrat hat seinerseits mit 78 zu 54 Stimmen an seiner Lösung festgehalten.

Worum geht es denn bei dieser Differenz? Der Grundsatz der Einheit der Familie ist nach Artikel 8 EMRK gegeben und auch für Asylbewerber zu beachten; das ist unbestritten. Die Differenz liegt bei der Frage, ob es auch weitere Gründe geben soll, welche Rechtsanspruch geben, dass ein Asylbewerber einem bestimmten Kanton oder Landesteil zugewiesen wird. Der Nationalrat möchte als solche Gründe zusätzlich einfügen: Familiäre und enge soziale Beziehungen, also Beziehungen, die über die blosser Verwandtschaft zwischen Eltern und Kindern hinausgehen, d. h. soziale Beziehungen, Freundschaft oder eine engere Beziehung zu einer Volksgruppe, die halt in einem bestimmten Kanton ein bisschen stärker vertreten ist, sowie – und das ist der Hauptgrund – die Amtssprache.

Die Amtssprache soll laut Nationalrat Anspruch darauf geben, einem bestimmten Kanton zugewiesen zu werden. Das würde im Klartext heissen, dass der Grossteil der afrikanischen Asylbewerber Anspruch hat, der französischen Schweiz zugeteilt zu werden; dass alle Albaner, die italienisch sprechen – das sind aufgrund ihrer Geschichte viele – Anspruch hätten, im Kanton Tessin untergebracht zu werden.

Das geht unserer Kommission zu weit. Auch nach dem Willen der Kantone geht das viel zu weit. Wo solche Kriterien sinnvollerweise berücksichtigt werden können, wird man sie auch berücksichtigen. Aber es darf kein Anspruch daraus erwachsen. Das würde den Vollzug massiv behindern und sogar dazu führen, dass in einzelnen Kantonen bestimmte Volksgruppen massiert wären. Das kann nicht in unserem Sinn sein.

Darum haben wir einstimmig beschlossen, an unserer Fassung bzw. am Entwurf des Bundesrates festzuhalten.

**Gentil Pierre-Alain (S, JU):** M. Frick vient de très bien expliquer la raison essentielle de cette divergence. J'aimerais ajouter à son explication factuelle l'élément qui me conduit à vous prier d'adhérer à la décision du Conseil national. M. Frick l'a très bien dit: l'élément qu'ajoute le Conseil national, c'est de considérer que la présence de relations étroites, ainsi que la langue parlée par le requérant font partie de ses intérêts légitimes. Cela ne veut pas dire que la prise en con-

sidération des intérêts du canton tombe. Les cantons ont le droit de faire valoir leurs intérêts, mais dans la pesée d'équilibre, on tient compte relations familiales et sociales du requérant.

Pourquoi insister sur cette notion de relations familiales et sociales? Dans un but humanitaire général, mais également pour répondre à un certain nombre de critiques qui ont été formulées, ici ou là, dans cette problématique des requérants d'asile, surtout pour ceux d'entre eux qui sont mineurs. Le projet du Conseil fédéral, que notre commission propose de soutenir, définit l'unité de la famille comme on l'entend ici, en Suisse, c'est-à-dire essentiellement les conjoints et les enfants mineurs. Or, il faut bien dire que cette notion de la famille n'est pas celle qui prévaut dans un certain nombre de nationalités qui déposent des demandes d'asile. J'attire votre attention sur le fait qu'une partie de la polémique qui a eu lieu ces derniers temps dans les grands titres de la presse de boulevard alémanique consiste à reprocher aux jeunes requérants d'asile mineurs de se faire embrigader, notamment dans des réseaux criminels.

Il nous paraît que la version adoptée par le Conseil national, qui consiste à favoriser le regroupement de ces jeunes gens avec des membres de leur communauté, peut avoir un effet tout à fait favorable à cet égard. On peut comprendre que des requérants, surtout des mineurs, séparés de leur communauté d'origine, deviennent des proies plus faciles pour une minorité qui les emploie sans scrupules pour leur faire accomplir des activités délictueuses. En prenant en considération cette notion de famille élargie, on permet aux jeunes requérants mineurs de retrouver, si ce n'est leur père ou leur mère, du moins un cousin, un oncle, une tante, des éléments de la famille au sens où ils l'entendent eux, qui leur permettent un meilleur encadrement et qui assurent à ces jeunes gens une insertion plus sûre dans la communauté.

De mon point de vue, la décision du Conseil national, sans remettre en cause les intérêts légitimes des cantons que ces derniers pourront toujours faire valoir, permet de mieux rattacher les jeunes requérants d'asile mineurs à leur milieu familial ou à un milieu avec lequel ils ont des affinités. De cette manière, ils sont moins vulnérables à l'activité de certains réseaux qui utilisent leur détresse ou leur isolement lorsque celle-ci est avérée.

C'est dans ce sens que je vous propose d'adhérer à la décision du Conseil national.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich möchte Sie hier bitten, bei Ihrem Beschluss zu bleiben. Die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone erfolgt heute aufgrund von Artikel 9 der Asylverordnung. Dabei wird dem Grundsatz der Einheit der Familie, wie das Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention vorschreibt, selbstverständlich zwingend Rechnung getragen. Wie Sie im Artikel feststellen, besteht diesbezüglich auch eine Rekursmöglichkeit. Aber wie Herr Gentil richtig gesagt hat, umfasst der Begriff «Familie» die Kleinfamilie, also Eltern und Kinder, und nicht die soziale Grossfamilie, wie sie in den Herkunftsstaaten der Asylsuchenden teilweise vorkommt.

Es liegt in der Natur der Sache, dass die Kantone natürlich sehr darauf erpicht sind, dass die Asylbewerber wirklich gleichmässig, nach der Bevölkerungszahl, auf alle Kantone verteilt werden. Wir hatten ja vor einiger Zeit ein Problem mit dem Kanton Thurgau, der uns angeschrieben hat, er sei nicht mehr bereit, weitere Kosovo-Albaner zu übernehmen, er habe schon zuviele. Das war in jener Zeit, wo wir keine Kosovo-Albaner zurückführen konnten und wo daher in diesen Kreisen natürlich auch zunehmend Renitenz festzustellen war. Wir mussten dann auch dem Kanton Thurgau sagen: Das geht nicht, wir müssen tatsächlich eine gleichmässige Verteilung anstreben.

Das heisst natürlich nicht, Herr Gentil, dass das Bundesamt dies nicht mit gesundem Menschenverstand macht und mögliche Beziehungen und Abhängigkeiten bei den Zuweisungen berücksichtigt. Aber hier eine eigentliche Verpflichtung aufzustellen, die über die Einheit der Familie hinausgeht, wäre zweifellos eine grosse Belastung und würde natürlich – wie

richtig gesagt worden ist – dazu führen, dass beispielsweise die weischen Kantone in Zeiten, wenn wir viele Asylbewerber aus Afrika hätten, natürlich nicht mehr gleich behandelt werden könnten wie Deutschschweizer Kantone. Das gäbe zweifellos auch seitens der Kantone grosse Probleme.

Zum einzigen Gegenargument, das Sie angeführt haben: Sie fragen sich, ob das allenfalls ein Mittel zur Reduktion der Kriminalität sein könnte. Ich glaube nicht so recht daran, denn unsere Analyse hat gezeigt – ich habe es vorhin erwähnt –, dass wir wieder mehr kriminelle Asylgesuchsteller haben. Das ist einer der negativen Faktoren und hängt aber damit zusammen, dass wir tatsächlich eine neue soziologische Struktur feststellen: Es kommen heute viel weniger Familien, wie dies naturgemäss vor allem während des Jugoslawienkonfliktes der Fall war, sondern wir haben heute sehr, sehr viele junge Singles, vor allem junge Männer, im Alter von 17 bis etwa 25 Jahren, die ohne ihre Familien kommen. Es ist natürlich diese Gruppe, die jetzt vor allem unter die Problemgruppe der kriminellen Asylgesuchsteller fällt. Ich glaube also nicht, dass wir hier ein Problem lösen könnten. Deshalb möchte ich Sie bitten, der Kommission zuzustimmen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission  
Für den Antrag Gentil

24 Stimmen  
5 Stimmen

#### Art. 31 Abs. 1bis

Antrag der Kommission

Mehrheit

Streichen

Minderheit

(Aeby)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 31 al. 1bis

Proposition de la commission

Majorité

Biffer

Minorité

(Aeby)

Adhérer à la décision du Conseil national

#### Art. 31a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Aeby)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 31a

Proposition de la commission

Majorité

Maintenir

Minorité

(Aeby)

Adhérer à la décision du Conseil national

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 31a ist eine Schöpfung des Ständerates. Er regelt das Nichteintreten bei illegalem Aufenthalt in der Schweiz. Der Nationalrat ist unserem Konzept mit 104 zu 53 Stimmen im Grundsatz gefolgt. Er hat jedoch zwei Änderungen eingebaut und ihn umplaziert – darum müssen wir die Artikel 31 und 31a als System zusammen behandeln:

Erstens beschloss der Nationalrat, Artikel 31a greife nur, wenn der Asylbewerber zehn Tage illegal in der Schweiz gewesen sei. Zweitens beschloss er, dass auf ein Asylgesuch trotzdem einzutreten sei, wenn Hinweise auf eine Verfolgung bestünden, dies analog zu unserem Beschluss zu Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1.

Die zweite materielle Differenz erachte ich als nicht gravierend, weil sich dies ohnehin ergibt. Dort, wo Asylgründe greifbar sind, wird man ohnehin auf das Asylgesuch eintreten. Zu-

dem besteht das Rückschubverbot bei Gefährdung von Leib und Leben.

Gravierender aber ist die Zehntagefrist. Die SPK hat sich an folgendem gestossen: Wenn diese Zehntagefrist bleibt, dann heisst das nichts anderes, als dass wir zehn Tage illegalen Aufenthalt gesetzlich tolerieren. Das kann nicht der Sinn des Asylgesetzes werden. Der Nachweis, ab wann genau jemand illegal in der Schweiz war, ist ohnehin schwierig zu erbringen. Es werden sich oft Umstände ergeben, dass man erkennt: Jemand ist schon einige Tage hier. Aber dass man die Überschreitung der Zehntagefrist soll nachweisen müssen, geht zu weit und macht unseres Erachtens keinen Sinn. Aus diesen Gründen haben wir uns für Festhalten entschieden.

Nun ist eine neue Situation eingetreten. Seit gestern liegt offenbar ein Gutachten von Herrn Professor Walter Kälin vor, der in zwei Punkten Bedenken anmeldet, ob die Fassung des Ständerates richtig sei:

1. Professor Kälin meldet Bedenken an, weil wir nicht ausdrücklich schreiben, dass auf ein Gesuch eingetreten wird, wenn ernsthafte Asylgründe vorhanden sind. Diesem Bedenken verschliessen wir uns nicht.

2. Er meldet aber auch Bedenken an, wenn keine ausdrückliche Frist genannt wird.

Ich kenne das Gutachten nur vom Hörensagen. Ich nehme an, Herr Bundesrat Koller wird uns genauer informieren können. Ich möchte Sie daher bitten, dem Antrag der Mehrheit zu folgen und so die Differenz zum Nationalrat zu schaffen. Dann kann der Nationalrat in Kenntnis des Gutachtens von Professor Kälin die Sache gründlich anschauen und sagen, ob er eine kleine Änderung vornehmen will. Es geht nicht um konzeptionelle Änderungen, sondern um kleinere Anpassungen.

In zweierlei Hinsicht melde ich aber grosse Bedenken an:

1. Wenn wir gezwungen werden, eine Frist ins Gesetz zu schreiben, schreiben wir – wie ich bereits gesagt habe – ausdrücklich ins Gesetz: Man hat in der Schweiz auch Anspruch auf illegalen Aufenthalt. Es kann doch nicht der Sinn der Flüchtlingskonvention sein, dass sich jemand unberechtigterweise in der Schweiz aufhalten und dann, wenn er aufgegriffen wird, ein Asylverfahren verlangen kann, ohne dass irgendwelche Sanktionen damit verbunden sind. Das kann nicht der Sinn des Asylverfahrens sein!

Aus Zürcher Kreisen hört man von offizieller Seite die folgende neue Praxis vieler Asylbewerber: Man kommt nicht mehr in die Schweiz und stellt rasch ein Asylgesuch; man macht es anders. Man hält sich illegal in der Schweiz auf, häufig im Zusammenhang mit Delikten. Sobald man aufgegriffen wird, stellt man Antrag auf Asyl und verlängert so den Aufenthalt. Das soll keine Konsequenzen haben? Das kann nicht sein. Wenn es sich weiter so entwickelt, dass nur noch die Dummen ein Asylgesuch stellen und die anderen sich vorerst nach Belieben illegal in der Schweiz aufhalten, haben wir vieles falsch gemacht. Das als Nebenbemerkung.

2. Ich möchte auch meinem Befremden Ausdruck geben, dass gewisse Kreise jetzt im nachhinein, quasi in der Schlussrunde, Gutachten verlangen, um das Ganze zu torpedieren. Unsere Lösung war seit Dezember des letzten Jahres klar. Wir haben sie schon Anfang November 1997 bekanntgegeben. Wir haben ernsthaft gearbeitet. Wer seinerseits ernsthafte Sorgen hat, soll sich zeitlich richtig darum kümmern und uns nicht auf der Ziellinie die lange Nase drehen: «Verstoss gegen die Flüchtlingskonvention.» Entschuldigen Sie diese saloppe Bemerkung. Aber ich bin nicht bereit, auf diese Art weiterzuarbeiten, auch nicht mit den Organisationen, die sich um die Flüchtlinge kümmern!

Aeby Pierre (S, FR): Je m'attache plutôt à la question formelle, s'agissant des avis de droit – dont on parle depuis tout à l'heure – au sujet des articles 31 et 31a. Il est désagréable de devoir délibérer aujourd'hui sans avoir connaissance de ces faits, c'est aussi pour ça que j'attends avec beaucoup d'intérêt les déclarations de M. Koller, conseiller fédéral.

Il n'en reste pas moins que, pour nous prononcer, nous n'avons pas besoin de créer formellement une divergence

entre nos deux Chambres pour que la question soit réexaminée. Il suffit que les deux commissions compétentes soient d'accord sur la base d'avis de droit. De la sorte, nous pouvons reprendre l'examen de toute la question, car il semble bien qu'avec l'article 31 a, mais aussi avec l'article 31 alinéa 1 bis, la Suisse viole ses obligations internationales.

Qu'en est-il exactement? Nous ne pouvons pas le dire aujourd'hui. Je rappelle que le Conseil fédéral n'a jamais prévu ce genre de disposition dans son projet. Cette disposition extrêmement contestée a été introduite par notre commission, puis par notre Conseil. Elle a ensuite été assouplie par le Conseil national, c'est la raison pour laquelle aujourd'hui, quasiment en désespoir de cause, je soutiens la version du Conseil national, qui admet qu'on puisse entrer en Suisse et y séjourner quelque temps sans forcément s'annoncer.

On peut tout ignorer du pays dans lequel on aboutit, et ça n'est pas parce qu'on constate de temps à autre certains abus qu'il faut adopter ici un règlement absolument injuste pour un certain nombre de requérants d'asile. Il suffit de se référer à toutes les dispositions – ce sont les lettres a à d de l'article 31 alinéa 2 – du projet du Conseil fédéral qui permettent déjà de ne pas entrer en matière. On mentionne là les comportements délictueux, on n'a pas besoin des articles 31 a ou 31 alinéa 1 bis pour éviter d'entrer en matière lorsqu'il y a un comportement délictueux de la part du requérant.

En ce sens, je souhaite que, si nous votons sur ces dispositions, nous soutenions la solution du Conseil national, qui ménage quelques jours de répit pour qu'un requérant d'asile puisse s'annoncer dans le pays dans lequel il arrive, en l'occurrence la Suisse.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Sie erinnern sich: Der Ständerat hat aufgrund neuer Entwicklungen zwei neue Tatbestände in das totalrevidierte Asylgesetz aufgenommen.

Der erste Tatbestand betrifft die Illegalen, die einige Zeit in der Schweiz sind und, wenn sie beispielsweise in einer Polizeirazzia aufgegriffen werden, plötzlich doch noch ein Asylgesuch einreichen wollen, um etwas länger in der Schweiz bleiben zu können. Da sind wir uns alle einig: Das ist ein klarer Missbrauchstatbestand. Ich habe immer gesagt: Erkannte Missbräuche sind auch effizient zu bekämpfen.

Der zweite Tatbestand betrifft Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1. Dort geht es um diejenigen, die ohne Papiere kommen; der Sachverhalt ist ganz eindeutig. Ich darf Sie daran erinnern: Bevor mein Bundesamt die sogenannte Papierweisung erlassen hatte, kamen etwa 20 Prozent der Asylgesuchsteller mit Ausweispapieren und 80 Prozent ohne, natürlich mit der klaren Absicht, dass man, wenn es zu einem negativen Entscheid kommt, nicht vollziehen kann, weil man zunächst sehr schwerfällig die Identität feststellen und bei den Konsulaten und Botschaften die Reisepapiere beschaffen muss. Darauf haben wir reagiert und die sogenannte Papierweisung erlassen, wonach die Leute mit den Papieren in den Empfangsstellen zu erscheinen hatten, wobei ihnen selbstverständlich das Recht eingeräumt wurde, ihre spezifischen Gründe darzulegen, warum sie keine Papiere besaßen. Diese Möglichkeit besteht noch.

Dann haben wir folgendes festgestellt: Der Anteil der Asylgesuchsteller mit Ausweispapieren schnellte von 20 auf 60 Prozent hinauf. Das Bundesgericht hat dann leider in einem Entscheid festgestellt, für diese Papierweisung fehle eine Rechtsgrundlage. Was ist nachher geschehen? Der Prozentsatz von 60 Prozent Asylsuchenden mit Papieren im Jahre 1995 sank von Jahr zu Jahr, und wir haben nunmehr nur noch 25 Prozent Asylsuchende mit Papieren; wahrscheinlich werden wir nächstes Jahr wieder bei 20 Prozent sein.

Auch das ist ein offensichtlicher Missbrauchstatbestand, den wir tatsächlich bekämpfen müssen. Das ergibt dann diese sehr schwerwiegenden Vollzugsprobleme, weil wir bei den Leuten, die wir rückführen sollten oder die zurückkehren müssen, riesige Probleme im Zusammenhang mit der Feststellung ihrer Identität und der Beschaffung von Ausweispapieren haben.

Es ist klar, dass dieser Teil der Tatbestände aufgrund dieser faktischen Entwicklungen neu ins Asylgesetz hineinkam. Als

wir die Botschaft verfasst hatten, befanden wir uns noch auf dem Boden der Papierweisung und der Normalität. Deshalb ist es sicher richtig, gerecht und legitim, wenn wir jetzt auf diese neu erkannten Missbrauchstatbestände reagieren.

Herr Professor Kälin, der für uns – zusammen mit den Herren Professoren Hailbronner und Trechsel – beim Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht das «völkerrechtliche Gewissen» war, kommt in einem Gutachten, das erst gestern eingetroffen ist und das ich daher auch noch nicht im Detail studieren konnte, zum Schluss, dass der Tatbestand, der die papierlosen Asylsuchenden betrifft, vollständig völkerrechtskonform ist. Hingegen äussert er betreffend der Völkerrechtskonformität Bedenken hinsichtlich Artikel 31a über den illegalen Aufenthalt.

Da ist es für mich ganz klar: Wir wollen kein Gesetz, das das Völkerrecht nicht einhält. Andererseits sind das komplizierte Rechtsfragen. Ich habe auch einen ehemaligen Kollegen von der Hochschule, Professor Hailbronner, in Konstanz konsultiert. Wie es halt bei Professoren ist, sehen sie die Sachen nuanciert, und deshalb ist dies das einzig Vernünftige. Für mich ist klar: Wir müssen diesem erkannten Missbrauch – nämlich dann, wenn jemand wochen- oder monatelang illegal in der Schweiz ist und ihm plötzlich, wenn er in eine Polizeirazzia gerät, in den Sinn kommt, er könnte Asyl verlangen – etwas entgegensetzen; sonst können wir das unserem Volk nicht verkaufen.

Aber wir wollen das mit einer völkerrechtskonformen Lösung tun, und deshalb würde ich dem Antrag des Sprechers Ihrer Kommission zustimmen: Halten Sie vorläufig an Ihrer Formulierung fest! Wir werden mit dem Völkerrechtsprofessoren eine Lösung suchen, die völkerrechtskonform ist. Weil wir eine Differenz haben, wird das auf jeden Fall zu Ihnen zurückkommen.

Wenn wir keine Lösung finden, können Sie diesen Artikel immer noch streichen. Aber ich bin davon überzeugt, dass wir Handlungsbedarf haben und dass wir – wie beim Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht – mit diesen Völkerrechtsexperten auch völkerrechtskonforme Lösungen finden werden.

**Uhlmann Hans (V, TG):** Ich bitte Sie eindringlich, der Kommissionmehrheit zu folgen, und ich danke dem Kommissionssprecher. Ich danke auch dem Bundesrat, dass er jetzt klargestellt hat, wie sich die Situation mit dieser Papierweisung und dem Anstieg der «papierlosen» Gesuchsteller entwickelt hat. Ich meine: Wir dürfen uns gar nicht erlauben, illegale Aufenthalte zu tolerieren – es passiert ja ohnehin –, geschweige denn, diese quasi noch per Gesetz zuzulassen. Das können Sie – wie das Herr Bundesrat Koller zu recht gesagt hat – niemandem verkaufen. Darum bin ich überzeugt davon, dass wir diesen Artikel beibehalten müssen.

Wenn ein Gutachten vorliegt – Herr Bundesrat Koller hat das zu recht gesagt –, dann kann es auch ein Gegengutachten geben. Wir selbst sind die gesetzgebende Behörde und nicht die Gutachter. Ich hätte fast etwas Böses gesagt. Bei uns sagte man jeweils: Ein Gutachter ist einer, der sehr gut darauf achtet, von wem er den Auftrag erhält. Das unterschiebe ich hier niemandem. Aber wir sind verpflichtet, diesen neuen Tatbestand aufzunehmen, denn sonst können wir das dem Volk wirklich nicht verkaufen.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

**Aeby Pierre (S, FR):** Je dois dire que je ne partage pas l'avis que M. Koller, conseiller fédéral, a exprimé à propos du vote. Dès l'instant où l'on sait que cette disposition ne correspond pas, d'une manière ou d'une autre, à l'ordre juridique international, il suffit de maintenir, à l'article 31, la version de la majorité de la commission, c'est-à-dire de biffer l'article 31 alinéa 1 bis. Alors, à ce moment-là, je retirerai ma proposition de minorité, et on aura la divergence.

En ce qui concerne l'article 31 a, nous n'avons plus qu'à prendre acte qu'il est illégal et nous le biffons. La divergence avec le Conseil national, qui doit reprendre l'examen de ces dispositions, est alors créée par le simple fait que nous avons biffé l'article 31 alinéa 1 bis. Mais nous devons aussi, par pure lo-

gique, biffer l'article 31a que nous avons introduit, ayant appris aujourd'hui qu'il n'est pas conforme aux engagements internationaux de la Suisse. Mais je ne sais pas si vous pouvez partager cette interprétation qui, pour moi, me paraît évidente. La divergence est créée déjà en biffant l'article 31 alinéa 1bis. Ensuite, nous devons simplement modifier notre décision antérieure en biffant l'article 31a.

Ma proposition modifiée, après avoir entendu les explications de M. Koller, conseiller fédéral, c'est de maintenir la divergence avec le Conseil national, à savoir biffer l'article 31 alinéa 1bis, comme le propose la majorité de la commission, et en outre de biffer l'article 31a.

**Wickl Franz (C, LU):** Ich bitte Sie dringend, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Auch wenn inzwischen Herr Professor Kälin ein Gutachten erstellt hat, das angeblich Zweifel in völkerrechtlicher Hinsicht anmeldet, möchte ich Sie doch darum bitten, hier eindrücklich zu bestätigen, was wir in der ersten Lesung zum Gesetz erhoben haben. Dass wir das Völkerrecht einhalten wollen, das ist richtig. Ich bin aber der Überzeugung, dass die Verwaltung nötigenfalls eine Lösung finden kann, mit der wir das Völkerrecht nicht verletzen. Wir müssen aber diesen Missbrauchstatbestand regeln. Es ist mir ein Anliegen, dass man mit der deutschen Praxis, mit dem deutschen Recht vergleicht, denn ich bin der Ansicht, dass die Deutschen wahrscheinlich die Lösung gefunden haben. Heute stellen wir fest, dass wir attraktiver geworden sind als Deutschland. Bei allem Wohlwollen für die echten Flüchtlinge müssen wir dafür sorgen, dass wir keine Missbräuche gestatten.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ein Wort zur Ehrenrettung der professoralen Gutachter. Ich erinnere mich sehr gut: Als ich mit Ihnen das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht beraten habe, waren diese Autoritäten für uns sehr wertvoll. Es waren die Professoren Kälin, Halbrunner, ein deutscher Professor, und Trechsel. Damals gab es in diesem Land auch schweizerische Professoren, die uns vorgeworfen haben, wir seien Unmenschen, wir würden verfassungs- und völkerrechtswidrige Gesetze erlassen. Das hat sich wirklich als Seifenblase erwiesen. Es ist mein Wille, auch hier ein völkerrechtskonformes Gesetz zu schaffen. Ich bin überzeugt, dass uns das mit der Hilfe dieser eminenten Spezialisten auch gelingen wird.

Was wir jetzt noch diskutieren, Herr Aeby, ist schon fast eher politische Symbolik oder reine Psychologie. Wenn Sie daran festhalten, dann halten Sie ja im Bewusstsein fest, dass hier ein Missbrauch vorliegt, gegen den man aber eine völkerrechtskonforme Lösung sucht. Wenn man das herausstreicht, wird man den Eindruck erwecken, dass dieser Missbrauch von uns nicht mehr ernst genommen wird. Ich würde daher der Kommissionsmehrheit zustimmen.

**Aeby Pierre (S, FR):** Je retire la première proposition de minorité (art. 31 al. 1bis) et je maintiens la deuxième (art. 31a). A l'article 31, je me rallie à la majorité de la commission puisque cette disposition est illégale.

*Art. 31 Abs. 1bis – Art. 31 al. 1bis*

**Präsident:** Herr Aeby hat den Antrag der Minderheit zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

*Art. 31a*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 27 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 5 Stimmen

**Präsident:** Die Frage der systematischen Einordnung dieser Bestimmung bleibt nach wie vor offen. Ob es dann einen neuen Artikel 31a gibt oder ob das Ganze in Artikel 31 Ab-

satz 1bis eingefügt wird, ist letztlich eine Sache der Redaktionskommission.

**Art. 32 Abs. 1**

*Antrag der Kommission  
Festhalten*

**Art. 32 al. 1**

*Proposition de la commission  
Maintenir*

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Die nächste Differenz wird wieder in ruhigerem Gewässer ausgetragen. Es geht in Artikel 32 darum, dass der Bundesrat immer wieder evaluiert, ob die Asylsuchenden in den einzelnen Herkunftsstaaten vor Verfolgung sicher sind, ob es «safe countries» sind.

Der Nationalrat verlangt, dass diese Evaluationsberichte veröffentlicht werden. Wir lehnen das ab. Diese Berichte sind zugänglich, sie können jederzeit bezogen werden. Wir erachten es aber als unklug, quasi via Bundesblatt die einzelnen Staaten zu massregeln, indem offiziell bekanntgegeben wird, wo deren Stärken und Schwächen sind.

Der Nationalrat hat seine Haltung leider wiederum nicht begründet. Für den Fall, dass jemand vom Nationalrat im Amtlichen Bulletin unsere Sitzung nachliest, möchte ich festhalten, dass es doch zum Zweikammersystem gehört, dass die eine Kammer ihren abweisenden Entscheid der anderen begründet und nicht bloss ohne Begründung an ihrem Entscheid festhält. Das hilft uns jeweils nicht weiter.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 40 Abs. 2**

*Antrag der Kommission  
Festhalten*

**Art. 40 al. 2**

*Proposition de la commission  
Maintenir*

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Hier hat der Nationalrat ohne Begründung an seiner Version festgehalten. Wir hatten unsererseits folgendes normiert: Wenn die Ausreisefrist abgelaufen ist, dann erlischt grundsätzlich die Arbeitsbewilligung. Wenn der Vollzug der Wegweisung ausgesetzt wird – z. B. wegen eines Revisionsgesuches –, dann kann im Einzelfall die Arbeitsbewilligung verlängert werden; aber sie verlängert sich nicht automatisch. Der Nationalrat will das aber. Immer dort, wo die Wegweisung nicht vollzogen werden kann, solle die Arbeitsbewilligung automatisch verlängert werden.

Das ist unseres Erachtens nicht sinnvoll, weil dies nämlich dem Missbrauch Tür und Tor öffnet und Ansporn ist, den Vollzug der Wegweisung hinauszuschieben, um eine zusätzlich verlängerte Erwerbsmöglichkeit zu erhalten. Die Kommission hält einstimmig fest.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 42 Abs. 2**

*Antrag der Kommission  
Mehrheit  
Festhalten  
Minderheit  
(Aeby)  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

**Art. 42 al. 2**

*Proposition de la commission  
Majorité  
Maintenir  
Minorité  
(Aeby)  
Adhérer à la décision du Conseil national*

**Präsident:** Die Differenz bei Artikel 42 ist mit der Abstimmung zu Artikel 31a erledigt.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 60 Abs. 2, 4**

*Antrag der Kommission  
Festhalten*

*Antrag Brunner Christiane  
Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 60 al. 2, 4**

*Proposition de la commission  
Maintenir*

*Proposition Brunner Christiane  
Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Bei Artikel 60 hält die Kommission an unserem Beschluss fest. Frau Brunner Christiane hat bei Absatz 2 einen Einzelantrag gestellt; sie will dem Nationalrat folgen.

Ich muss erläutern, worum es in Absatz 2 geht: Es geht um den Widerruf des Asyls. Artikel 60 ist im Zusammenhang mit Artikel 50 zu sehen; dort geht es um die Asylwürdigkeit. Wer soll Asyl erhalten? Nach Artikel 50 erhält kein Asyl, wer «verwerfliche Handlungen» begangen hat. Der Widerruf gemäss Artikel 60 soll an härtere Voraussetzungen geknüpft sein. Hier sollen es nach unserer Auffassung «besonders verwerfliche Handlungen» sein. Der Nationalrat beharrt darauf, dass es «besonders verwerfliche strafbare Handlungen» sein müssen. Wo liegt der Unterschied dieser beiden Formulierungen? Nach dem Nationalrat muss es sich immer um schwere strafbare Handlungen handeln; nach unserer Auffassung ist die Hürde nicht so hoch.

Es genügt nach unserer Auffassung entweder eine schwere Straftat, die eine besonders verwerfliche Handlung offenbart, oder eine Reihe von leichten Straftaten, wenn diese auf eine schlechte Gesinnung schliessen lassen. Zwei, drei kleine Delikte genügen natürlich nicht; aber dort, wo aus einer Fortsetzung eine Reihenzahl, eine schlechte Gesinnung ersichtlich ist, dort kann auch eine Reihe von kleinen Straftaten genügen. Wenn wir dem Nationalrat zustimmen und damit die Serie von kleinen Straftaten als Asylwiderrufgrund ausschliessen würden, dann würden wir wiederum einen Freiraum für kleine Delikte schaffen und klar sagen, dass solche unter keinen Umständen Konsequenzen für den Asylwiderruf haben. Das soll nicht sein. Es muss im Sinne einer Prävention klar ersichtlich werden, dass eine Serie von kleinen Straftaten zum Asylwiderruf führen kann, wenn sie gleichzeitig eine schlechte Gesinnung erkennen lassen. Wir dürfen nicht die unkorrekten Asylanten gegenüber den korrekten derart bevorzugen und ein strafbares Handeln tolerieren. Ein Beispiel ist der «Saubannerzug» vor rund einem Monat in Oftringen – so hiess er in den Medien –; es könnte zum Asylwiderruf führen, wenn daraus eine schlechte Gesinnung ersichtlich ist – zusammen mit anderen Delikten.

Die Praxis haben die Asylrekurskommission und das Bundesgericht zu entwickeln. Es ist aber klar, dass aufgrund unserer Version nicht nur schwere Straftaten einen Asylwiderrufgrund setzen können, sondern auch eine Reihe von kleinen Delikten, wenn daraus eine schlechte Gesinnung ersichtlich ist. Die Kommission – es waren alle Mitglieder anwesend – hat diesem Artikel einstimmig zugestimmt.

**Brunner Christiane (S, GE):** Il est vrai que l'article 60 a trait à la révocation de l'asile, alors que l'article 50 se rapporte au droit du requérant d'asile d'obtenir la qualité de réfugié. Or, comme l'a dit le président de la commission, à l'article 50 les deux Chambres ont repris la notion d'«actes répréhensibles», alors qu'en ce qui concerne l'article 60, pour la révoca-

tion de l'asile, le Conseil national a introduit la notion d'«actes délictueux particulièrement répréhensibles». Je ne suis pas d'accord avec l'interprétation que donne le président de la commission lorsqu'il dit qu'il y a une analogie ou pratiquement une identité entre l'article 50 et l'article 60. L'article 50 porte sur la décision d'octroi de l'asile, alors que l'article 60 porte sur la révocation de ce droit.

La révocation d'un droit est une mesure grave qui se doit de respecter, de mon point de vue, le principe de la proportionnalité. Dès lors, une pesée des intérêts en présence doit être effectuée, particulièrement lorsqu'il s'agit de la révocation du droit d'asile. En permettant une révocation de ce droit sur la base d'une formulation beaucoup plus large, simplement parce que des actes particulièrement répréhensibles ont été commis, on ouvre non seulement la porte à des décisions arbitraires, mais on ouvre également la porte, finalement, au non-respect du principe de la proportionnalité.

En introduisant la notion d'«actes délictueux particulièrement répréhensibles», la pesée des intérêts en présence – d'une part, l'intérêt de la Suisse à garantir le respect de l'ordre public et, d'autre part, l'intérêt du réfugié à demeurer en Suisse – peut être effectuée d'une manière beaucoup plus objective et dans le respect des règles qui régissent un Etat de droit.

Lors de nos derniers débats sur la loi sur l'asile, concernant notamment l'article 60 alinéa 2, M. Schiesser avait présenté une proposition, qu'il a retirée par la suite, qui consistait à donner une définition de la notion d'«actes particulièrement répréhensibles», une proposition qui était rédigée en ces termes: «Des actes répréhensibles sont notamment: a. des actes délictueux qui ont pour conséquence une peine de prison d'au moins une année ....» (BO 1997 E 1346). Il a retiré sa proposition, car il s'est rallié aux explications qui lui ont été données, notamment quant à la pratique actuelle de la Commission suisse de recours en matière d'asile.

Pour ma part, je rejoins l'argumentation de M. Schiesser. Nous ne pouvons pas nous décharger de notre responsabilité de législateur en nous en remettant à la jurisprudence de l'administration, d'autant plus que les décisions de la Commission suisse de recours en matière d'asile ne sont pas elles-mêmes susceptibles de recours.

Le Conseil national a tenu compte, d'une part, des informations et de la réponse qui avaient été données à l'époque à M. Schiesser et a formulé cela de manière claire dans la loi, et, d'autre part, des explications données oralement par le président de la commission précisant qu'il doit s'agir quand même d'actes délictueux, et pas seulement particulièrement répréhensibles. Il y a donc une certaine contradiction entre le texte de la loi et les explications de la commission. Il me semble que le Conseil national suit là une logique plus claire en faisant une différence, justifiée, entre les articles 50 et 60 alinéa 2, ce dernier portant sur la question de la révocation de l'asile.

C'est la raison pour laquelle je vous invite à adhérer à la décision du Conseil national.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich frage mich, ob hier nicht doch ein Kompromiss möglich wäre, nachdem ich nun die Argumentationen von Herrn Frick und von Frau Brunner gehört habe. Es ist vor allem ein Auslegungsproblem. Die eine Seite – auch der Nationalrat – befürchtet offenbar, dass man das Asyl schon widerrufen könnte – wenn man das Wörtchen «strafbar» nicht aufnimmt –, wenn sich jemand unangenehm bemerkbar macht oder wenn sein Verhalten nicht befriedigt. Auf der anderen Seite gibt das Wort «strafbar» eine gewisse Sicherheit.

Wäre es nicht eine mögliche Lösung, dass Sie zwar dem Nationalrat zustimmen, aber ganz klar «besonders verwerflich» sagen? Da liegt wahrscheinlich die Wurzel des Missverständnisses. «Besonders verwerfliche» strafbare Handlungen sind nicht nur jene im Strafgesetzbuch, wo jemand beispielsweise mit besonders verwerflicher Gesinnung handelt – das ist immer ein Strafverschärfungsgrund. Man könnte festhalten, dass auch die von Ihnen erwähnten Fälle – wiederholte Ladendiebstähle, also relativ kleine Delikte – dank Ihrer Wiederholung «besonders verwerflich» werden. Dann könnte man dem Nationalrat zustimmen.

**Präsident:** Das Problem besteht darin: Wenn wir jetzt keine Differenz schaffen, ist die Diskussion darüber im Nationalrat ausgeschlossen. Wenn Sie also Wert auf auslegende Erklärungen legen, müssen wir wahrscheinlich noch eine Differenzrunde drehen.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Herr Präsident, Sie haben gesagt, was ich sagen wollte. Es ist auch nötig, zumal wir ja ohnehin Differenzen haben, die im Nationalrat noch zu beraten sind. Vielleicht ergibt sich auch noch eine verbesserte Formulierung, wenn Ihr Departement, Herr Bundesrat Koller, daran arbeitet.

In diesem Sinn möchte ich bitten festzuhalten – mit der Bereitschaft, offen zu sein für eine klarere Fassung, welche die Missverständnisse beseitigen kann.

**Brunner Christiane (S, GE):** Dann bin ich einverstanden und ziehe meinen Antrag im Sinne der Diskussion zurück.

*Abs. 2 – Al. 2*

**Präsident:** Der Antrag Brunner Christiane ist zurückgezogen worden.

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

*Abs. 4 – Al. 4*

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Absatz 4 regelt, dass der Asylwiderruf – nach der Fassung des Bundesrates und unseres Rates – in der Regel nicht automatisch für Ehegatten und Kinder gilt. Es muss aber im Einzelfall geprüft werden, ob sie des Schutzes noch bedürfen.

Der Nationalrat sagt absolut, dass der Widerruf des Asyls nie für den Ehegatten und die Kinder gilt. Das ist nicht sachgerecht. Auch in diesen Fällen soll geprüft werden, ob der Ehegatte und die Kinder des Schutzes noch weiter bedürfen. Wo sie dessen nicht mehr bedürfen, soll die Familie zusammenbleiben.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 70 Abs. 2**

*Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

**Art. 70 al. 2**

*Proposition de la commission  
Adhérer à la décision du Conseil national*

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Bei Artikel 70 handelt es lediglich um eine sprachliche Verbesserung, die der Nationalrat vorgenommen hat. Die Änderung wirkt sich nicht materiell aus.

Wir schliessen uns an.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 71 Abs. 2**

*Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

**Art. 71 al. 2**

*Proposition de la commission  
Adhérer à la décision du Conseil national*

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Bei Artikel 71 schliessen wir uns ebenfalls dem Nationalrat an. Es geht lediglich um die Kompetenz des Bundesrates, für Schutzbedürftige günstigere Arbeitsbedingungen zu erlassen und dabei von der dreimonatigen Sperre abzuweichen.

Nach der zweiten Beratung geben wir dem Nationalrat recht.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 82 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

Der Anspruch auf Auszahlung eines allfälligen Guthabens, der nicht innerhalb von zehn Jahren nach Entstehung ordnungsgemäss geltend gemacht wird, geht auf den Bund über. Konnte der Anspruch aus entschuldigen Gründen nicht geltend gemacht werden, so zahlt der Bund der berechtigten Person das Guthaben auch nach Ablauf von zehn Jahren aus.

**Art. 82 al. 2**

*Proposition de la commission*

Le solde actif éventuel revient à la Confédération s'il n'a pas été réclamé dans les règles dix ans après la naissance du droit à la restitution. Si l'ayant droit n'a pas pu exercer son droit pour des motifs valables, la Confédération lui verse le solde même après échéance de dix ans.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Artikel 82 Absatz 2 wurde vom Nationalrat ausdrücklich in der Meinung gestrichen, dass wir in der Differenzbereinigung eine bessere Lösung schaffen. Das Bundesamt für Flüchtlinge hat diese vorgelegt. Wir stimmen ihr zu.

Es heisst darin, dass der Anspruch auf Rückzahlung von Guthaben grundsätzlich nach zehn Jahren wohl erlischt. Wo aber entschuldige Gründe geltend gemacht werden, kann die Rückzahlung auch später noch verlangt werden.

Nach Meinung der Kommission ist dies eine gute Lösung, ein Kompromiss, und wir stimmen einstimmig zu.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 95 Abs. 1, 3–6**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 95 al. 1, 3–6**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** In Artikel 95 Absatz 1 schliesst sich die Kommission dem Nationalrat an. Denn die Wendung «in der Regel» ist in der Tat überflüssig, weil ja der Bundesrat die Kompetenz hat, Ausnahmen zu regeln.

Die Absätze 3 bis 6 hat der Nationalrat neu gefasst, weil die Daktyloskopiebank, die Fingerabdrucksammlung des Bundes, nicht mehr beim Bundesamt für Polizeiwesen, sondern auf Stufe des Departementes angesiedelt ist. Daraus ergeben sich andere organisatorische Abläufe; ihnen trägt die überarbeitete Fassung des Nationalrates Rechnung.

Die Kommission schliesst sich dem Nationalrat an.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 103a Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 103a al. 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** In Artikel 103a Absatz 2 haben wir verlangt – auf Anregung des Departementes –, dass der Beschwerdeentscheid «innerhalb von zwei Arbeitstagen» zu fällen sei. Der Nationalrat verlangt in seiner Fassung 48 Stunden.

Wir haben uns in der Kommission auch mit dem Präsidenten der Asylrekurskommission, Herrn Dr. Bruno Huber, unterhalten. Er sagt uns, dass es organisatorisch machbar sei, die Frist von 48 Stunden einzuhalten. Das kommt unseren Intentionen, Asylverfahren möglichst human und rasch abzuwickeln entgegen.

Deshalb schliesst sich die Kommission gerne dem Nationalrat an.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 106 Abs. 2, 2bis**

*Antrag der Kommission  
Abs. 2*

- ....  
d. Abweisung offensichtlich unbegründeter Beschwerden;  
e. Gutheissung offensichtlich begründeter Beschwerden.

*Abs. 2bis*

Einzelrichterliche Verfahren nach Absatz 2 Buchstaben d und e bedürfen der Zustimmung eines zweiten Richters.

**Art. 106 al. 2, 2bis**

*Proposition de la commission  
Al. 2*

- ....  
d. de rejet de recours manifestement infondés;  
e. d'admission de recours manifestement fondés.

*Al. 2bis*

Les procédures menées par un juge unique conformément à l'alinéa 2 lettres d et e nécessitent l'acceptation d'un deuxième juge.

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Artikel 106 ist ein Sonderfall; da muss ich Sie doch noch um einige Minuten Aufmerksamkeit bitten.

Artikel 106 war nach der Beratung durch den Nationalrat eigentlich bereinigt. Auf Wunsch der Asylrekurskommission haben wir die SPK des Nationalrates gebeten, nochmals darüber beraten zu können. Die Zustimmung dazu ist mit Stichtscheid des Präsidenten bei 11 zu 11 Stimmen gewährt worden. So haben wir nach Besprechung mit dem Präsidenten der Asylrekurskommission und, wie ich festgestellt habe, in Übereinstimmung mit dem Departement Absatz 2 ergänzt. Es geht um die Frage, welche Entscheide der Einzelrichter trifft. Der Einzelrichter sollte – nach bisheriger Fassung – nur über die Fälle gemäss den Buchstaben a bis c von Absatz 2 entscheiden; das sind formelle Entscheide, Verfahrensentscheide ohne materielle Prüfung. Überall dort, wo es um die materielle Abweisung oder Gutheissung eines Gesuches geht, wäre die Dreierbesetzung, die Asylrekurskammer, zuständig gewesen.

Nun hat uns der Präsident der Asylrekurskommission folgendes dargelegt: Heute würden 54 Prozent der materiellen Entscheide durch den Einzelrichter getroffen, d. h., die Gesuche seien offensichtlich gutzuheissen oder offensichtlich abzulehnen; das sind materielle Entscheide nach Prüfung der Gründe. 37 Prozent der Fälle, welche heute von Einzelrichtern entschieden werden, würden die formelle Seite betreffen, also das, was heute in den Buchstaben a bis c bereits geregelt ist. Nur in 9 Prozent der Fälle entscheidet eine Kammer; in allen anderen Fällen entscheidet ein Einzelrichter.

Nun hat der Präsident der Asylrekurskommission gebeten, dass auch weiterhin bei offensichtlich unbegründeter oder bei offensichtlich begründeter Beschwerde der Einzelrichter mit Zustimmung eines anderen Richters, also mit zwei Entscheiden, entscheiden könne – das ist bereits heutiges Recht. Nach unserer Fassung hätte – in Übereinstimmung mit dem Nationalrat – die Kammer mit drei Richtern entscheiden müssen.

Der Präsident der Asylrekurskommission verspricht sich dadurch eine organisatorische Entlastung. Diese Gründe sind achtbar. Darum hat die Kommission zugestimmt. Es haben sich aber zwei Mitglieder der Stimme enthalten, weil uns die Gründe zu wenig bekannt waren, warum wir in der ersten Lesung auf Kammerentscheide hin tendierten, wo es um einen materiellen Entscheid ging. Ich habe die Sache in der Zwischenzeit persönlich – nicht im Auftrag der Kommission – genau abgeklärt und möchte folgendes bekanntgeben: Ich schliesse mich dieser Fassung an, damit eine Differenz entsteht und der Nationalrat dies noch einmal anschauen kann.

Ich bin aber gar nicht überzeugt davon, dass der Einzelrichter und nicht die Kammer die materiellen Entscheide fällen soll. Ich möchte das begründen:

1. Es ist in unserem Rechtssystem systemwidrig, dass der oberste Sachrichter den materiellen Entscheid als Einzelrichter fällt. Überall sonst ist es mindestens eine Dreierbesetzung. Auch beim Bundesgericht gibt es keine Einzelrichterentscheide, wo es um materielle Fragen, um offensichtliche Gutheissung oder Abweisung geht. Der Grund, warum man im Nationalrat die Einzelrichterentscheide in materiellen Fragen abgeschafft hat, ist ein Inspektionsbericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. Dieser basiert in diesem Punkt vor allem auf einem Gutachten von Herrn Professor Walter Kälin, der heute bereits zitiert worden ist und der für mich das kompetente Gewissen und der Gewährsmann für verfahrensrechtliche Fragen im Ausländerbereich ist. Er erwähnt in seinem Gutachten einige interessante Punkte, die zu bedenken sind. Ich möchte sie vor allem zuhanden des Nationalrates erwähnen.

Die Praxis der Asylrekurskommission ist folgende: Heute werden über 90 Prozent der Fälle durch den Einzelrichter behandelt, auch die materiellen. Ich habe gesagt, nur noch 9 Prozent der Entscheide würden als Kammerentscheide gefällt. Das Bundesgericht hat ebenfalls die Möglichkeit, bei staatsrechtlichen Beschwerden ein vereinfachtes Verfahren durchzuführen. Im vereinfachten Verfahren können aber nur rund 50 Prozent der Fälle behandelt werden.

Es fällt daher auf, dass in der Asylrekurskommission sehr viel mehr Einzelrichterentscheide getroffen werden. Es liegt aber die Vermutung nahe, dass eine offensichtliche Unbegründetheit der Beschwerde sehr viel rascher angenommen wird, wo der Einzelrichter entscheiden kann.

Professor Kälin schreibt: «Es lassen sich die Befürchtungen nicht ausschliessen, das Einzelrichterverfahren werde über Gebühr beansprucht. Es ist nur schwer vorstellbar, dass nur jeder zehnte Beschwerdeführer etwas vorzubringen hat, was genauerer Abklärung bzw. ernsthafterer Befassung bedarf. Jedenfalls lässt sich dieses Phänomen nicht damit erklären, dass im Asylverfahren im Gegensatz zu anderen Bereichen grundsätzlich alle negativen Entscheide der ersten Instanz weitergezogen würden, um einen längeren Aufenthalt zu erreichen. Angefochten wird nämlich nur gut jeder dritte Entscheid des Bundesamtes für Flüchtlinge.

Das Auseinanderklaffen der statistischen Zahlen von Bundesgericht und Asylrekurskommission ist noch erstaunlicher, wenn man folgendes berücksichtigt: Zwar kann angesichts der hohen Zahl von Laienbeschwerden im Asylverfahren und der Versuchung abgewiesener Asylbewerber, durch ein – wenn auch aussichtsloses – Beschwerdeverfahren den Aufenthalt zu verlängern, erwartet werden, dass die Zahl offensichtlich unbegründeter Beschwerden bei der Asylrekurskommission höher liegt als beim Bundesgericht. Andererseits, und das ist wichtig, ist auf folgende Unterschiede zwischen bundesgerichtlichem und Asylbeschwerdeverfahren hinzuweisen:

1. Im Verfahren vor dem Bundesgericht hat in der Regel bereits eine Vorinstanz entschieden.
2. Im Verfahren vor dem Bundesgericht gelten strenge Legitimationsvoraussetzungen und ein striktes Lügeprinzip, was viele Beschwerden von vornherein unzulässig oder unbegründet macht.»

Professor Kälin sagt also klar: Es gibt eigentlich keinen sachlichen Grund, der eine derart hohe Zahl von Einzelrichterentscheiden rechtfertigt.

Professor Kälin sagt im Gutachten noch etwas weiteres: Er habe einzelne Fälle überprüft, und es sei in der Tat nicht von der Hand zu weisen, dass der Einzelrichter rasch und auch zu rasch eine offensichtliche Unbegründetheit annehme. Aus diesen Gründen habe ich gegenüber der Lösung, wie sie auf Information und Anregung der Asylrekurskommission hier vorgeschlagen wird, erhebliche Bedenken. Ich glaube, der Nationalrat muss die Sache genauer anschauen. Ich spreche mich auch für eine beförderliche Erledigung und eine möglichst kleine Belastung der Gerichte aus. Aber dies darf nicht das oberste Gebot sein.

Aus diesen Gründen möchte ich die nationalrätliche Kommission einladen, diese Frage dann gründlich zu prüfen. Sie ist auch darum gründlich zu prüfen, weil im Nationalrat bereits beim Entscheid, diesen Artikel nochmals aufzunehmen, höchst widersprüchliche Positionen vorhanden waren.

**Wicki Franz (C, LU):** Frau Spoerry, die gegenwärtige Präsidentin unserer SPK, wird sich dazu noch äussern: Es ist nicht so, dass der Präsident der Rekurskommission von sich aus zu uns gekommen ist, sondern Frau Spoerry hat ihn eingeladen, uns in der Kommission die Situation darzulegen. Die Darlegungen waren derart, dass wir zur Überzeugung gekommen sind, das heutige Gesetz nicht zu ändern. Es gibt eine ganz klare Mehrbelastung für die Rekurskommission, wenn wir das Gesetz ändern, wie wir es bereits getan haben. Das war die erste Überlegung. Die zweite war die: Es lag uns ein Schreiben der Finanzdelegation vor, welche uns aufforderte, uns bewusst zu werden, welchen finanziellen Aufwand diese Gesetzesänderung ergäbe. Aufgrund der ganz klaren Tatsache des grösseren Aufwandes, den es für die Rekurskommission gibt, sind wir zur Überzeugung gekommen, diese Änderungen zu beantragen. Es ist den Asylsuchenden sicher mehr gedient, wenn sie möglichst schnell einen Entscheid erhalten, als wenn sie ihn erst nach langer Zeit bekommen – auch wenn er dann vielleicht besser begründet ist.

**Spoerry Vreni (R, ZH):** Ich glaube, Herr Frick hat zuwenig deutlich ausgeführt, dass der Entscheid, Artikel 106 so einzuführen, wie er Ihnen vorliegt, in der Kommission einstimmig bei 2 Enthaltungen gefällt worden ist. Es war also ein sehr deutlicher Entscheid. Damit ist jetzt eine Differenz entstanden, und wir gehen davon aus, dass der Nationalrat unseren Beschluss nochmals genau prüft.

Ich möchte unterstreichen, was Herr Wicki gesagt hat: Es war nicht der Präsident der Asylrekurskommission, der auf uns zugekommen ist und gesagt hat, er wünsche im Gegensatz zum gefällten Entscheid die Fortführung der geltenden Praxis, sondern ich habe als Präsidentin der SPK aus Kreisen der Asylrekurskommission gehört, dass jene Kommission mit unserem Änderungsvorschlag ein Problem habe. Wir haben auf der einen Seite die Richterzahl von 29 auf 21 gesenkt. Gleichzeitig steigen in Analogie zum Zuwachs der Gesuche die Fälle stark an, wie das Herr Bundesrat Koiler aufgezeigt hat. Damit entstehen entweder Staus und lange Wartezeiten, oder wir müssen weiteres Personal bewilligen. Aus diesem Grunde war ich der Ansicht, dass neue Fakten aufgetaucht sind – einerseits die Reduktion des Personals, andererseits das Anwachsen der Arbeitszeit – und dass man diese Frage der Praxisänderung in der Kommission nochmals thematisieren sollte. Die Kommission ist frei zu entscheiden, wie sie will.

Nachdem uns die SPK des Nationalrates mit Stichtentscheid des Präsidenten die Bewilligung gegeben hatte, diesen Artikel nochmals zu diskutieren – dass es offenbar ein politisch etwas heikler Artikel ist, geht daraus hervor, dass der Präsident den Stichtentscheid geben musste –, habe ich mir erlaubt, den Präsidenten der Asylrekurskommission an unsere Sitzung einzuladen. Der Präsident der Asylrekurskommission hat nicht gesagt, dass die Asylrekurskommission die Weiterführung der jetzt geltenden Praxis beantrage; er hat einfach die Situation dargestellt und uns vor allen Dingen erläutert, dass «Einzelrichterentscheid» nicht heisst, dass nur ein Richter die Dossiers sieht. Es muss immer ein zweiter, erfahrener Richter dasein, der das Dossier nachträglich begutachtet. Es sind also im Prinzip zwei Richter, die ihren Segen geben: Aufgrund dieser Ausführungen kam dann das klare Resultat zustande: Wir führen die Voraussetzungen auf, die gegeben sein müssen, um einen Einzelrichterentscheid fällen zu können, und fordern gleichzeitig die «Zustimmung eines zweiten Richters».

Wenn wir diese Differenz schaffen, wird sie der Nationalrat nochmals anschauen; das ist durchaus richtig. Aber ich möchte zuhänden des Protokolls und der Materialien klar festhalten, dass nicht die Richter uns dazu gebracht haben,

so zu entscheiden, sondern dass ich – weil sich die Situation geändert hatte – fand, die Diskussion sei nochmals nötig. Die Kommission hat dann klar entschieden, und zwar im Sinne des jetzt vorliegenden Antrages.

**Präsident:** Darf ich zuhänden des Protokolls festhalten, dass wir noch beschlussfähig sind? Ich hoffe, dass es dabei bleibt, bis wir die Beratungen abgeschlossen haben.

**Aeby Pierre (S, FR):** Etant un des deux membres de la commission – avec le rapporteur – qui s'est abstenu, je précise que dans les trois moyens que nous avons d'accélérer les procédures, c'est-à-dire renoncer à l'échange des écritures, motiver sommairement ou laisser un seul juge décider, il est exact qu'en principe dans l'ordre juridique suisse on ne recourt jamais au juge unique en dernière instance; sur ce point, je soutiens le rapporteur.

Ici, nous parlons bel et bien d'une commission de recours. Il y a tout lieu de croire que nous n'avons pas assez pris en considération des éléments qui auraient dû être portés à notre connaissance lors de nos débats, et notamment un rapport d'août 1996 d'une vingtaine de pages de la Commission de gestion du Conseil national. Ce rapport démontre clairement que la solution actuelle ne peut pas durer et qu'il faut la modifier durant nos délibérations. Il y a tout de même quelque chose de désagréable dans cette procédure, c'est que l'article 106 était liquidé, à juste titre. Le problème a rebondi dans les conditions qui ont été décrites, mais il faut s'attendre à ce qu'on revienne à notre première décision, voire même à la version du Conseil national, parce que j'ai des doutes à propos de la lettre c. Tout ça ce sont les délibérations de la commission du Conseil national qui vont pouvoir le clarifier. Je voulais donner ces précisions pour le Bulletin officiel. En ce qui me concerne, je déclare que je maintiens que je m'abstiendrai si nous devons voter sur cet article, mais ça ne sera visiblement pas le cas.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Ich spreche in meinem persönlichen Namen und nicht für die Kommission. Zum ersten danke ich Frau Spoerry, dass sie präzisiert hat, welche Ereignisse den Präsidenten der Asylrekurskommission in unsere Kommission geführt haben. Zum zweiten müssen wir nicht mehr lange diskutieren, weil kein Antrag vorliegt, die Ergänzung der Kommission abzulehnen.

Ich möchte aber folgendes noch klar sagen: Als wir entschieden haben, waren uns die Unterlagen nicht zugänglich, welche aufzeigen, warum und wie es zum Entscheid des Nationalrates über Artikel 106 kam. Das Gutachten Kälin lag uns nicht vor.

Ich möchte aber noch etwas Grundsätzliches sagen: Die Arbeitsbelastung eines Gerichtes ist ernst zu nehmen, und es sind Massnahmen zu ergreifen, um sie abzubauen, wo immer das möglich ist. Aber das ist für mich kein Grund, im Gericht vom Kollegialprinzip zum Prinzip des Einzelrichters zu wechseln. Wenn wir diesen Gedanken konsequent weiterführen würden, bräuchte es beim Bundesgericht nur noch Einzelrichterentscheide – mit Zustimmung eines anderen Richters –, wo Beschwerden offensichtlich begründet oder unbegründet sind. Meine Hauptbedenken habe ich bezüglich des Systemwechsels, und dies möchte ich zuhänden des Nationalrates mit Deutlichkeit deponiert haben.

**Spoerry Vreni (R, ZH):** Der Systemwechsel erfolgt, wenn wir dem Nationalrat folgen. Die heutige Praxis ist: Einzelrichterentscheid mit Zustimmung eines zweiten Richters. Nur weil wir dies bei gleichzeitiger Reduktion des Personalbestandes ändern wollen, hat sich diese Frage von mir aus gesehen überhaupt gestellt. Wir müssen einfach wissen, was wir wollen: entweder eine grössere Belastung des Gerichtes – dann müssen wir aber auch die Konsequenzen bezüglich Personal und Finanzen mittragen – oder die Praxis so belassen, wie sie ist, solange man sich davon überzeugen kann, dass sie menschlich richtig ist. Es wurde uns bestätigt, dass es eine Kontrolle der Richter gebe, eine Kommission, welche die Rechtsprechung anschaut.



Wie gesagt, der Endentscheid wird beim Nationalrat liegen. Aber nochmals zur Klarstellung: Der Nationalrat hat die Praxis geändert; unsere Kommission möchte an der bestehenden Praxis festhalten.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich finde es gut, wenn Sie eine Differenz schaffen. Ich möchte die Auslegeordnung, die jetzt hier geschaffen worden ist, noch durch einen Punkt ergänzen:

Wie ich Ihnen einleitend gesagt habe, hatten wir jetzt fünf Jahre asypolitische Stabilität und Normalität. Das hat uns erlaubt, bei der Asylrekurskommission die Zahl der Richter abzubauen. Wir sind von 29 Richtern auf 21 hinuntergegangen. Wir haben auch beim Hilfspersonal rund 50 Leute eingespart. Aber jetzt haben wir eine Bereitschaft für etwa 20 000 Gesuche, und dieses Jahr werden es wahrscheinlich 35 000 Gesuche sein.

Bei diesem Bündel von Massnahmen, von welchen ich einleitend gesprochen habe, wird ein ganz grosses Personalbegehren kommen. Wenn wir jetzt nicht in relativ grossem Umfang – sowohl in meinem Bundesamt wie bei der Asylrekurskommission – neues Personal anstellen, entsteht wieder ein riesiger Pendenzberg, und das ist das Teuerste, was man machen kann. Das haben wir einmal ganz falsch gemacht, und diesen Fehler dürfen wir nicht wiederholen.

**Präsident:** Ich stelle fest, dass der Antrag der Kommission nicht bestritten worden ist. Es sind einige Enthaltungen angekündigt worden. Damit ist diese Bestimmung genehmigt.

*Angenommen – Adopté*

## **B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer**

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

#### **Art. 25a Abs. 1**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

#### *Antrag Reimann*

Rückkommen auf die Abstimmung über die Ausgabenbremse

#### **Art. 25a al. 1**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

#### *Proposition Reimann*

Le Conseil réitère le vote sur le frein aux dépenses.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Die erste Differenz finden wir in Artikel 25a. Es geht um den Integrationsartikel. Wir haben ihm in der ersten Lesung ohne Widerspruch zugestimmt. Der Nationalrat hat ihm materiell zugestimmt, der Artikel ist aber dort in der Abstimmung über die Ausgabenbremse zweimal gescheitert – das zweite Mal wegen einer fehlenden Stimme.

Nun stellt uns Herr Reimann den Antrag, auf unseren Beschluss zurückzukommen. Ich nehme kurz Stellung zu diesem Rückkommensantrag, bevor ihn Herr Reimann begründet, weil es um eine Verfahrensfrage geht.

Ich meine, dass wir grundsätzlich nicht mehr auf einen Beschluss zurückkommen können, nachdem die Vorlage unseren Rat verlassen hat. Das ist das eine. Jetzt aber möchte Herr Reimann die Abstimmung über die Ausgabenbremse wiederholen, offenbar in der Hoffnung, dass Artikel 25a auch bei uns an der Ausgabenbremse scheitert.

Im Kern stellt sich die Frage wie folgt: Was passiert mit einem Beschluss unseres Rates, wenn er die Hürde der Ausgabenbremse genommen hat, sie im Nationalrat aber nicht nimmt? Müssen wir dann mit einfacher Mehrheit an unserem Be-

schluss festhalten, oder brauchen wir nochmals die absolute Mehrheit? Diese Frage ist im Reglement nicht geregelt. Ich sehe hier eine Lücke. Es gibt zwei Möglichkeiten:

Die erste besteht darin, dass wir einen Entscheid mit dem gleichen Quorum aufheben, wie er gefasst worden ist. Das entspricht der allgemeinen Regel. In diesem Fall bräuchte es die absolute Mehrheit, um den Artikel über den Weg der Ausgabenbremse fallenzulassen.

Die zweite hingegen fusst auf der Überlegung, dass eine hohe Hürde – und die Ausgabenbremse will einen Beschluss grundsätzlich nur nach einer hohen Hürde zulassen – für das ganze Verfahren gelten muss. Somit müssten wir, auch wenn wir gegenüber dem Nationalrat festhalten, nochmals dieselbe hohe Hürde des absoluten Mehrs nehmen.

Das sind verschiedene Auslegungsmöglichkeiten. Das Reglement lässt meiner Meinung nach beide zu. Herr Reimann ist der Meinung, wir bräuchten nochmals das absolute Mehr, wenn wir am Artikel festhalten wollten. Ich glaube eher, es brauche dies nicht. Ich bitte jedoch den Präsidenten, das Vorgehen festzulegen. Wir haben die Möglichkeit, selber zu interpretieren und in einer ersten Abstimmung bestimmen, ob wir nochmals das absolute Mehr brauchen, um am Artikel festzuhalten bzw. um ihn aufzuheben.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Offenbar betreten wir hier geschäftsverkehrsmässiges Neuland. Aber wie immer Sie auch abstimmen lassen, Herr Präsident, ob über Rückkommen, ob über Streichung oder gleich über die Ausgabenbremse, ist für mich letztlich sekundär. Mir geht es darum, dass wir uns hier dem Nationalrat anschliessen und damit eine weitere Differenz beseitigen können.

Dieser sogenannte Integrations-Subventionsartikel ist, Sie haben es gehört, im Nationalrat zweimal an der Ausgabenbremse gescheitert. Die Grosse Kammer wollte damit zum Ausdruck bringen, dass man für das Anliegen an sich Verständnis haben kann, dass man angesichts der nach wie vor katastrophalen Lage der Bundesfinanzen aber einfach andere finanzpolitische Prioritäten setzen muss.

Ich möchte Sie bitten, sich heute dieser Linie anzuschliessen. Tun wir das nicht, geben wir dem Schweizervolk im Vorfeld der Volksabstimmung über das «Haushaltziel 2001» doch ein denkbar schlechtes Vorbild. Wir reden und reden vom Sparen, wir bejammern die uns davongelaufenen Ausgaben, wir geloben, der unseligen Defizitwirtschaft auf Bundesebene endlich den Riegel zu schieben. Aber kaum sind die Worte verhallt, tun wir das Gegenteil, schaffen neue Bundesausgaben, öffnen neue Subventionsschleusen. Eine solche Politik kann ich persönlich nicht mittragen. Ich kann es aber auch als Mitglied der Finanzkommission nicht tun, wo wir uns verpflichtet haben, die rote oder zumindest die gelbe Karte zu zeigen, wenn wir bei irgendeinem Sachgeschäft das Gefühl haben, hier würden neue Ausgabenströme beschliessen, die nicht zwingend sind.

Deshalb bin ich überzeugt, der Nationalrat habe hier zu Recht vom Instrument der Ausgabenbremse Gebrauch gemacht. Wir haben seinerzeit dieses Instrument bewusst geschaffen, und wir sollten uns nicht scheuen, davon Gebrauch zu machen, wo dies angezeigt ist.

Im vorliegenden Fall habe ich mir konkret zwei Fragen gestellt:

1. Ist dieser neue Subventionsartikel wirklich zwingend?
  2. Handelt es sich dabei um eine Bundesaufgabe, oder genügen die Instrumentarien der Kantone und Gemeinden?
- Nach reiflicher Überlegung schien mir die Antwort klar: Wir sind kein Einwanderungsland; wir haben im Vergleich zu unseren europäischen Nachbarn trotz eben beschlossener Revision – Herr Bundesrat Koller hat das heute morgen bestätigt – nach wie vor das attraktivste Asylgesetz, das uns jährliche Kosten verursacht, die die Milliardenschwelle bereits bei weitem überschritten haben. Die Stimmung im Volk ist wegen des unbewältigten Einwanderungsproblems und der damit zusammenhängenden Folgekosten gereizter denn je. Ein ehrbarer Einwanderer, der alle Klippen genommen hat und sich auf die ordentliche Wohnsitznahme in unserem Land freut, ist doch in aller Regel bereit, seine Integration aus

eigener Initiative und mit eigenen Mitteln zu fördern. Sicher kann es Ausnahmen geben; aber dafür haben wir die Kantone, die Gemeinden, beispielsweise auch die Kirchen, private Hilfswerke usw.

Bedarf es da wirklich noch der generellen Bundeshilfe? Bedarf es wirklich eines neuen Subventionsmechanismus mit der bekannten Folge, dass wir vermutlich auch hier jedes Jahr die Kredite aufstocken werden; um uns dann bei der Staatsrechnungsdebatte einmal mehr entrüstet die Frage zu stellen, woher die riesengrossen Defizite kommen?

Bei allem Verständnis für eine rationale Sache: Hier müssen wir, wie der Nationalrat, die Ausgabenbremse ziehen.

**Präsident:** Ich habe Ihnen für die prozessuale Knacknuss zu danken, die Sie mir am Ende dieser Sondersession noch beschreiben. Herr Frick hat richtigerweise gesagt, dass wir hier Neuland betreten. Im Geschäftsverkehrsgesetz und im Ratsreglement steht kein Wort darüber, wie Entscheide über die Ausgabenbremse widerrufen werden können und wie sich das Differenzbereinungsverfahren in diesem Zusammenhang präsentiert. Wir haben hier erstmals die Situation, dass ein Ratsmitglied beantragt – wie das formell geschehen ist –, auf einen solchen Entscheid zur Ausgabenbremse zurückzukommen.

Wir müssen versuchen, bei der Interpretation des Reglementes möglichst den Geist dieses Instrumentes zu beachten. Rückkommen im technischen Sinn ist nicht möglich; Rückkommen heisst, dass man nach Abschluss einer Beratung auf einen einzelnen Artikel zurückkommt. Wir stehen im Differenzbereinungsverfahren.

Hier ist davon auszugehen, dass der Rat, der bei der Ausgabenbremse das absolute Mehr verpasst hat, noch einmal die Gelegenheit erhalten soll zu entscheiden. Der andere Rat ist aufgerufen, seinen Entscheid entweder zu bestätigen oder zu widerrufen.

Nun, wenn beantragt wird, wir sollten dem Nationalrat zustimmen, so ist das insofern etwas schwierig, als es nicht in unserer Macht steht, mit unserem Entscheid die Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat zu beeinflussen. Ich stelle fest, dass der Nationalrat der Bestimmung zwar zugestimmt hat, aber eben nicht mit der erforderlichen absoluten Mehrheit. Wir hinwiederum haben mit absoluter Mehrheit zugestimmt, und für uns steht meines Erachtens nur zur Debatte, ob wir diesen Entscheid heute widerrufen wollen.

Es steht jedem Ratsmitglied frei, einen entsprechenden Antrag zu stellen, und Herr Reimann hat diesen Antrag, so meine ich, sinngemäss gestellt; er will, dass wir anders entscheiden, als wir es seinerzeit getan haben. Aber nach den Gesetzen der Logik und des Instrumentes heisst das für mich, dass wir die absolute Mehrheit brauchen, um einen Entscheid zu widerrufen, den wir seinerzeit mit absoluter Mehrheit gefällt haben. Das ist für mich ein Parallelismus der Formen.

Ich mache Ihnen also beliebt, dass wir den Antrag Reimann als Antrag auf Widerruf unseres Entscheides zur Ausgabenbremse behandeln und dass wir davon ausgehen, dass wir für die Gutheissung dieses Antrages, d. h. für den Widerruf, auch das absolute Mehr des Rates brauchen. Ich frage Sie an, ob Sie diese Sicht der Interpretation teilen. – Das ist der Fall.

Wir brauchen für die Gutheissung des Antrages Reimann, Widerruf unseres seinerzeitigen Entscheides, das absolute Mehr der Ratsmitglieder. Der Präsident stimmt mit.

#### **Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Kommission	22 Stimmen
Für den Antrag Reimann	5 Stimmen

#### **Art. 25c**

##### **Antrag der Kommission**

.... Personendaten nach Artikel 22c Absatz 2 Buchstaben a bis e auch an Staaten ....

#### **Art. 25c**

##### **Proposition de la commission**

.... lettres a à e, ....

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Artikel 25c ist eine Kompromisslösung, welche die Bedenken des Nationalrates zum grossen Teil berücksichtigt. Es geht um die Frage, welche Informationen bei der definitiven Wegweisung an den Heimatstaat weitergegeben werden dürfen, wenn dieser über keinen guten Datenschutz verfügt.

In der ersten Lesung haben wir beschlossen, dass alle Informationen nach Artikel 22c Absatz 2 Anag weitergegeben werden dürfen. Neu schränken wir diese Informationen auf die Buchstaben a bis e von Artikel 22c Absatz 2 ein. Insbesondere soll die Weitergabe von Informationen über die Reisewege, die Aufenthaltsbewilligungen in der Schweiz und über vorliegende Visa möglich sein.

Das ist ein Kompromiss. Die genannten Informationen müssen weitergegeben werden, wenn überhaupt im Heimatstaat sinnvollerweise Massnahmen getroffen werden sollen.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich möchte Sie bitten, hier diesem verbesserten Antrag zuzustimmen. Ohne diese Verbesserung könnten wir künftig internationalen Abkommen wie dem Dubliner Abkommen oder multilateralen Rückübernahmeabkommen nicht mehr beitreten.

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Änderung  
Loi sur l'asile et LSEE.  
Modification**

*Differenzen – Divergences*

Siehe Seite 549 hiervor – Voir page 549 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 30. April 1998  
Décision du Conseil des Etats du 30 avril 1998

**A. Asylgesetz  
A. Loi sur l'asile**

**Art. 8 Abs. 1 Bst. e, 4**  
*Antrag der Kommission*  
*Abs. 1 Bst. e*  
Festhalten  
*Abs. 4*

.... sind die betroffenen Personen verpflichtet ....

**Art. 8 al. 1 let. e, 4**  
*Proposition de la commission*  
*Al. 1 let. e*  
Maintenir  
*Al. 4*

Les personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire sont tenues de collaborer à l'obtention ....

**David Eugen (C, SG), Berichterstatter:** Bei Artikel 8 geht es um die Frage der Regelung der Mitwirkungspflicht. Was Sie hier als Antrag der Kommission zu Absatz 1 Buchstabe e vorfinden, ist dasselbe wie das, was Sie jetzt im dringlichen Bundesbeschluss vorgesehen haben. Die Mitwirkungspflicht ist nämlich so zu regeln, wie sie jetzt in Absatz 4 vorgesehen ist – ich verweise auf Seite 2 der Fahne –, und nicht so, wie sie ursprünglich vom Ständerat vorgesehen war. Das heisst: Erst nach Vorlegen eines vollziehbaren Wegweisungsentscheides kann von den betroffenen Personen verlangt werden, dass sie bei der Beschaffung der Reisepapiere mitwirken; nicht bereits dann, wenn sie unser Land betreten. Dieser Artikel war in der Kommission unbestritten; er bringt eine Verbesserung und entspricht dem dringlichen Bundesbeschluss.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 11a**  
*Antrag der Kommission*  
Festhalten  
*Proposition de la commission*  
Maintenir

**David Eugen (C, SG), Berichterstatter:** Bei Artikel 11a beantragen wir Ihnen, an unserer Fassung festzuhalten, d. h., diesen Artikel zu streichen.

Der Ständerat hat aufgrund eines Antrages Rochat eine Lösung beschlossen, die es jedem Arzt ermöglicht, einen offiziellen Vertrauensarzt in Anspruch zu nehmen, ohne dass die Kostenregelung hier vorher geklärt sein muss. Wir möchten das nicht, denn das ginge, insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt der Kosten, zu weit. Wir sind der Ansicht, dass die Beurteilung von Gutachten letztlich Sache der Behörden und auch der Richter ist. Das ist in diesem Verfahren gleich zu handhaben wie in anderen Justizverfahren.

Aus diesen Gründen beantragen wir auch hier mit 20 zu 1 Stimmen Festhalten an unserem bisherigen Beschluss.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** C'est vrai que l'article 11a n'avait pas été traité au plénum, et cela nous a été

reproché. Le Conseil des Etats, à l'instigation de M. Rochat, est d'avis que le médecin traitant qui accompagne les requérants est rapidement dépassé par les problèmes, psychologiques notamment, des requérants d'asile. Il paraît que la FMH manifeste également sa mauvaise humeur et qu'elle aimerait un autre système, celui du médecin-conseil, comme le font les assurances. Quant au coût généré par cette introduction, il pourrait être contrebalancé par une diminution de la facture des experts. Malgré ces arguments qui peuvent être cohérents, notre commission, tout comme l'administration, a renoncé à instaurer ce nouveau système, parce que nous estimons que les coûts ne seraient pas supportables et qu'en la matière – et nous nous sommes renseignés auprès de la FMH –, la procédure actuelle peut encore fonctionner. La commission vous propose, par 20 voix contre 1, d'en rester à sa proposition.

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 17 Abs. 3

##### Antrag der Kommission Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### Minorität

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

#### Art. 17 al. 3

##### Proposition de la commission

##### Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### Minorité

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

**David Eugen (C, SG),** Berichterstatter: Bei Artikel 17 beantragt Ihnen die Kommission mit 13 zu 11 Stimmen, dem Ständerat zu folgen.

Es geht hier um die Frage der Betreuung von Kindern auf dem Flughafen. Der Ständerat hat eine Lösung beschlossen, die so, wie sie formuliert ist, eigentlich keine Betreuung vorsieht, wenn die Kinder auf dem Flughafen ankommen. Der Nationalrat hat verlangt, dass unbegleitete Kinder auf dem Flughafen sofort einen Anspruch auf eine Betreuung haben. Der Ständerat hat an seiner Version festgehalten, dass das nicht so sein sollte, und zwar mit der Begründung, dass sich sonst nach der Zuweisung das Verfahren komplizieren würde.

Die Verwaltung und der Bundesrat haben in der Kommission ausgeführt, es sei ganz klar, dass besondere Massnahmen anzuordnen seien, wenn Kinder auf dem Flughafen eintreffen, auch wenn man das nicht ausdrücklich so ins Gesetz schreiben würde. Es wurde auch ausgeführt, dass in der richtigen Auslegung des Artikels 21a diesen Bedürfnissen der unbegleiteten Minderjährigen auf dem Flughafen Rechnung getragen werden müsse.

Die Mehrheit vertraut auf diese Aussagen des Bundesrates in der Beratung, dass das getan wird, dass also diesen Minderjährigen auf dem Flughafen die entsprechende Betreuung zukommt. Insbesondere kann es natürlich nicht angehen, dass man den Minderjährigen dort einfach sagt, sie sollten irgendeinen Anwalt anrufen. Das ist nicht die richtige Massnahme, sondern es müssen für diese Minderjährigen geeignete Massnahmen getroffen werden, auch wenn wir jetzt dem Ständerat folgen und nicht individuelle Betreuungspersonen für diese Minderjährigen bezeichnen. In diesem Sinne ist der Antrag der Mehrheit zu verstehen, dass hier dem Ständerat gefolgt werden soll.

Ich bitte den Bundesrat, hier noch zu bestätigen, dass man solche Massnahmen für die Minderjährigen auf Flughäfen trifft, auch wenn das nicht ausdrücklich im Gesetz steht.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Bei Artikel 17 geht es, wie der Kommissionssprecher schon ausgeführt hat, um die Minder-

jährigen. Artikel 17 beinhaltet Spezialregelungen für besondere Gruppen von Asylsuchenden. Eine dieser besonderen Gruppen sind unbegleitete minderjährige Asylsuchende. Das hat in beiden Räten sehr lange zu reden gegeben. Der Ständerat hat eine Version gefunden; der Nationalrat hat eine Version gefunden. Beide sind nicht ganz ideal und nicht ganz vollständig. Idealerweise müsste in der nationalrätlichen Version noch etwas beigefügt werden: dass nämlich die Interessen der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden während des Asylverfahrens und ihre Betreuung von einer Vertrauensperson wahrgenommen werden können, bis der Vormund oder der Beistand ernannt wird. Das wäre das Ideale gewesen. Leider ist dieser Zusatz von der Kommission nicht eingefügt worden.

Ein Mangel an der Version des Ständerates ist, dass die explizite Erwähnung des Vormundes fehlt. In dieser Version wird nur die Vertrauensperson erwähnt. Das, finden ich und die Minorität, ist ein Mangel. In der Abwägung dieser beiden Versionen tendieren wir dazu, der Version, wie wir sie im Nationalrat beschlossen haben, den Vorzug zu geben. Sie sehen: Es ist eine grosse Minorität, die der Meinung ist, wir sollten an unserer Version festhalten. Es geht nicht um etwas Neues. Es geht um die Version, der wir nach eingehender Diskussion in der letzten Runde zugestimmt haben. Ich bitte Sie, an dieser festzuhalten.

**de Dardel Jean-Nils (S, GE):** Je m'exprime très rapidement au nom du groupe socialiste. Il est fâché que le Conseil des Etats et la majorité de la commission n'aient pas accepté la version précédente que nous avions formulée, parce qu'il s'agissait en fait d'un compromis, élaboré d'ailleurs par M. Leuba; et qui était un très bon compromis.

Le problème est que certains cantons sont trop lents à désigner des curateurs ou des tuteurs aux mineurs non accompagnés qui se présentent en Suisse. Du fait que certains cantons sont trop lents, effectivement, nous avons finalement admis, dans la version précédente du Conseil national, qu'une simple personne de confiance pouvait être désignée, dans l'attente d'un curateur ou d'un tuteur. Mais, la solution du Conseil des Etats est inadmissible parce que, en définitive, elle aboutit au fait qu'elle autorise les cantons à ne plus nommer du tout de curateur ou de tuteur. Mais oui, du début à la fin de la procédure, on peut très bien se dispenser d'un tuteur ou d'un curateur! C'est vraiment dommage, ce n'est pas cohérent avec notre volonté de protéger les droits des enfants, compte tenu de notre adhésion à la Convention relative aux droits de l'enfant.

Il faut absolument maintenir le compromis que nous avons élaboré, qui est un bon compromis et qui ménage, en fait, les intérêts de chacun.

**Präsident:** Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Mehrheit der Kommission unterstützt.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR),** rapporteur: Pour les mineurs non accompagnés, le Conseil des Etats propose que le canton désigne une personne de confiance chargée de représenter les intérêts de l'enfant dès son arrivée et pour toute la durée de la procédure.

Que nous dit le Conseil des Etats? Pour que les rapports de confiance s'établissent et perdurent au-delà de toutes ces procédures, le Conseil des Etats, lui, dit qu'il faut une seule et même personne qui représente les intérêts de l'enfant. Notre Conseil, après une discussion assez nourrie, voyait, lui, la nécessité, après que la personne de confiance soit nommée, de désigner un curateur ou un tuteur. Mais je ne crois pas que cette possibilité soit abolie. On peut encore, même avec la version du Conseil des Etats, nommer un tuteur et un curateur après que la personne de confiance ait fini son temps d'accompagnement.

Donc, la version du Conseil des Etats a été retenue par notre commission et la proposition de minorité a été rejetée par 13 voix contre 11. Cela a été un choix entre deux solutions possibles. Pour moi, la solution de notre Conseil, que soutient la proposition de minorité, était la meilleure.

**David Eugen (C, SG),** Berichterstatter: Nach dem Votum von Frau Bühlmann und jenem von Herrn de Dardel ist es wichtig, nochmals eines klar festzustellen, und ich bitte Herrn Koller, das nochmals ausdrücklich zu bestätigen: Es ist auch gemäss Version des Ständerates selbstverständlich, dass eine unbegleitete minderjährige Person so rasch als möglich vormund-schaftlich betreut wird, wie das die Kantone obligatorisch nach ZGB tun müssen. Es ist selbstverständlich, dass Kreisschreiben existieren und diese auch durchgesetzt werden, damit diese Bevormundung ordnungsgemäss durchgeführt wird. Das ist ein wichtiger Punkt, damit man dem Beschluss des Ständerates zustimmen kann. Ich bitte, das ausdrücklich so festzuhalten.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich muss hier den Ständerat in Schutz nehmen. Der Ständerat will keineswegs – wie dargelegt worden ist –, dass es Fälle gibt, in denen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende kein Vormund oder Beistand bestellt wird. Dieser Auftrag ergibt sich – wie richtig gesagt worden ist – ganz klar aus dem ZGB. Es ist ein Auftrag, der die Kantone betrifft. Der Ständerat wollte nicht in einer Bundesrechtsnorm im Asylrecht wiederholen, was sich schon eindeutig aus dem ZGB ergibt.

Zu den Ausnahmen in der ständerätlichen Fassung: Der Ständerat hat vor allem an Fälle gedacht, in denen unbegleitete minderjährige Asylsuchende in der Schweiz einen Onkel oder eine Tante haben, die dann als Vertrauensperson funktionieren können. Wir werden das in den Weisungen auch entsprechend klarstellen. Es ist klar: Minderjährige Jugendliche brauchen eine Betreuung, brauchen eine Vertrauensperson. Aber man will vermeiden, dass kurz nacheinander in den verschiedenen Verfahren (Flughafenverfahren, Zuweisung an den Kanton und Bestellung der Vormundschaft) sehr unterschiedliche Personen diese Funktion übernehmen.

**Chiffelle Pierre (S, VD):** Monsieur le Conseiller fédéral, j'aimerais vous demander si vous êtes conscient du fait que, dans plusieurs cantons – et c'est en tout cas le cas dans le mien, le canton de Vaud –, les autorités compétentes, pour des raisons de pure et simple compression de personnel et de restrictions financières, ne désignent tout simplement pas de tuteurs ou de curateurs aux requérants d'asile mineurs. Je vous demande encore, en complément de ma première question, si vous ne pensez pas que le seul moyen de garantir à des mineurs que les mesures nécessaires seront prises consiste à ancrer cette disposition dans la loi.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Herr Chiffelle, ich kann Sie versichern: Wenn uns solche Tatbestände tatsächlich mitgeteilt werden, werden wir nicht zurückhalten und auch eine kantonale Regierung monieren, damit sie ihre Pflichten, die sich aus dem ZGB ergeben, erfüllt. Der Bundesrat hat umgekehrt in Ihrem Kanton schon aus anderem Grund – als man die Weisungen betreffend die Bosnien-Rückführung nicht einhalten wollte – der kantonalen Regierung gegenüber ganz klar Stellung genommen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	83 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	64 Stimmen

#### Art. 26 Abs. 3

##### Antrag der Kommission

##### Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### Minderheit

(Fankhauser, Antille, Bäumlín, Bühlmann, Burgener, de Dardel, Ducrot, Grobet, Gross Andreas, von Felten, Zbinden, Zwygart)  
Festhalten

#### Art. 26 al. 3

##### Proposition de la commission

##### Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### Minorité

(Fankhauser, Antille, Bäumlín, Bühlmann, Burgener, de Dardel, Ducrot, Grobet, Gross Andreas, von Felten, Zbinden, Zwygart)  
Maintenir

**Zwygart Otto (U, BE):** In Artikel 26 geht es um die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone. Der Antrag der Minderheit lautet auf Festhalten an unserem ursprünglichen Beschluss. Der Entscheid in der Kommission entstand mit 13 zu 11 Stimmen; wie Sie sehen, steht hier also eine starke Minderheit einer knappen Mehrheit gegenüber.

Gegenüber dem Beschluss des Ständerates und der bundesrätlichen Vorlage wird ein Satz beigefügt, in dem Kriterien für die Zuteilung auf die Kantone genannt werden. Es heisst: «Als schützenswerte Interessen der Asylsuchenden gelten insbesondere vorhandene familiäre und enge soziale Beziehungen sowie gegebenenfalls die von den Asylsuchenden gesprochene Amtssprache.» Sie sehen, dass dies höchst humanitäre Anliegen sind. Sie haben viele Vorteile. Beispielsweise fallen psychische Probleme weniger ins Gewicht, wenn jemand in eine menschlich vertraute Umgebung kommt. Dadurch wird auch das Verfahren menschlicher, die Betreuung wird einfacher und längerfristig auch kostensparend.

Die Amtssprache ist hier auch erwähnt. Aber das ist ja kein zwingender Grund; es brauchen keine Ängste aufzukommen, dass plötzlich z. B. zu viele französischsprachige Asylsuchende der französischsprachigen Schweiz zugewiesen würden.

Deswegen bitte ich Sie, hier der Minderheit zuzustimmen, deren Antrag unserem ursprünglichen Beschluss entspricht.

**David Eugen (C, SG),** Berichterstatter: Die Kommission schlägt Ihnen hier mit 13 zu 11 Stimmen vor, dem Ständerat zu folgen. Die Fassung des Ständerates, die derjenigen des Bundesrates entspricht, enthält in jedem Fall noch den familiären Zusammenhang; d. h., bei der Anwendung dieser Regel bleibt die Berücksichtigung vorhandener familiärer Beziehungen sichergestellt. Bei der Zuweisung ist mit anderen Worten auch Artikel 8 EMRK zu beachten, der sich zur Einheit der Familie äussert. Dieser wichtige Punkt ist in der Fassung des Ständerates gewährleistet.

Was nicht mehr gewährleistet ist, ist vor allem die Zuweisung nach sprachlichen Kriterien und nach generell sozialen Beziehungen. Diese beiden Punkte sind nach Ansicht der Mehrheit auch deswegen gefallen, weil sie sich letztlich auch rechtlich nicht durchsetzen liessen. Das waren praktisch Zielvorstellungen, die aber letztlich keine Rechtsansprüche begründeten. Damit hätte man unter Umständen bei Betroffenen auch falsche Vorstellungen geweckt, dass sie aufgrund der beiden Titel «soziale Beziehungen» und «Sprache» einen Rechtsanspruch hätten, um entsprechend zugewiesen zu werden. Das war auch nach der Fassung des Nationalrates nicht der Fall. Wichtig ist, dass die familiäre Beziehung bleibt.

Aus diesem Grund hat dann auch die Kommission mit 13 zu 11 Stimmen beschlossen, sich dem Ständerat anzuschliessen.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR),** rapporteur: Nous étions d'avis que dans l'attribution des réfugiés aux cantons, l'on tienne compte en priorité des intérêts légitimes des cantons, mais qu'il ne fallait pas négliger non plus les intérêts des requérants. Nous avons donc, au Conseil national, admis de faire une liste de ces intérêts.

Dans la pratique actuelle, l'administration nous a dit qu'elle tenait compte déjà des relations familiales au sens large, mais aussi de la langue parlée, qui facilite l'intégration et diminue les risques de marginalisation. Donc, c'est une pratique actuelle. Pourtant, la majorité de la commission a renoncé à ancrer ces critères dans la loi, d'autant plus que ces dispositions ne peuvent pas faire l'objet d'un recours. Pour mémoire, je vous rappelle que seule la violation de l'unité de la famille peut conduire à une annulation.

La majorité de la commission, qui l'a emporté par 13 voix contre 11, vous propose de vous rallier à la décision du Conseil des Etats.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich möchte Sie ersuchen, dem Ständerat zuzustimmen. Wie bereits gesagt worden ist, wäre auch nach Ihrer Fassung allein der Grundsatz der Einheit der Familie rechtlich durchsetzbar. Das andere wäre nur eine Aufforderung an die Behörden.

Nun wäre es in ausserordentlichen Lagen – denken Sie beispielsweise an den Fall Rwanda – unmöglich, alle Asylsuchenden oder alle vorläufig Aufgenommenen auf die wenigen welschen Kantone zu verteilen. Wir müssten hier Ausnahmen machen. Deshalb macht es keinen Sinn, eine Norm ins Gesetz aufzunehmen, die erstens nicht durchsetzbar und zweitens in wirklich schwierigen Lagen auch nicht einhaltbar ist.

Ich bitte Sie daher um Zustimmung zum Ständerat.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Monsieur le Conseiller fédéral, est-ce que vous pouvez néanmoins confirmer que, dans toute la mesure du possible – à l'impossible nul n'est tenu –, lorsqu'il se présentera des requérants de langue française, parce que c'est vraiment là que se pose la question pour nous, on les attribuera de préférence à la Suisse romande?

**Koller Arnold, Bundesrat:** Die Antwort gebe ich Ihnen sehr gerne und erlaube mir bei dieser Gelegenheit, auch einmal einen Dank an meine Leute und an die Mitarbeiter der Schweizerischen Asylrekurskommission abzustatten. Das sind Menschen, die glücklicherweise auch «bon sens» haben und die ihre Aufgabe mit grossem Engagement und Pflichterfüllung durchführen. Das zeigt mir als Hauptverantwortlichem auch immer wieder, dass die Anerkennungsquote sich den unterschiedlichen Lagen ausserordentlich flexibel anpasst. Wenn wir vor einiger Zeit bei den Kurden aus der Türkei und anderen Staaten eine Anerkennungsquote von über 40 Prozent hatten und wenn wir andererseits zu Beginn der neunziger Jahre eine Anerkennungsquote von lediglich 3 Prozent hatten, zeigt das auch, dass diese Leute, die sowohl in meinem Bundesamt wie bei der Schweizerischen Asylrekurskommission tätig sind, dieses Gesetz wirklich sehr gewissenhaft und auch mit Menschenverstand anwenden.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

79 Stimmen  
61 Stimmen

#### Art. 31 Abs. 1bis

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 31 al. 1bis

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 31a

##### Antrag der Kommission

##### Titel

Nichteintreten bei missbräuchlicher Nachreichung eines Gesuches

##### Abs. 1

Auf das Asylgesuch einer Person, die sich illegal in der Schweiz aufhält, wird nicht eingetreten, wenn sie offensichtlich bezweckt, den drohenden Vollzug einer Weg- oder Ausweisung zu vermeiden.

##### Abs. 2

Ein solcher Zweck ist zu vermuten, wenn das Gesuch in engem zeitlichen Zusammenhang mit einer Verhaftung, einem Strafverfahren, dem Vollzug einer Strafe oder dem Erlass einer Wegweisungsverfügung eingereicht wird.

#### Abs. 3

##### Mehrheit

Absatz 1 ist nicht anwendbar, wenn:

- eine frühere Einreichung des Gesuches nicht möglich oder nicht zumutbar war; oder
- sich Hinweise auf eine Verfolgung ergeben.

##### Minderheit

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

Absatz 1 ist insbesondere nicht anwendbar ....

#### Art. 31a

##### Proposition de la commission

##### Titre

Non-entrée en matière en cas de dépôt ultérieur abusif d'une demande d'asile

##### Al. 1

Il n'est pas entré en matière sur la demande d'asile présentée, dans l'intention manifeste de se soustraire à l'exécution imminente d'une expulsion ou d'un renvoi, par un requérant séjournant illégalement en Suisse.

##### Al. 2

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

##### Al. 3

##### Majorité

L'alinéa 1er n'est pas applicable:

- lorsqu'il n'aurait pas été possible au requérant de déposer sa demande plus tôt ou qu'on ne peut raisonnablement exiger de lui qu'il l'ait fait; ou
- en présence d'indices de persécution.

##### Minorité

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

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

....

**David Eugen (C, SG), Berichterstatter:** Bei Artikel 31a Absatz 1 kommen wir zum sogenannten «Papierartikel», zum Nichteintretensgrund wegen fehlenden Ausweispapieren.

Wir haben diesen Artikel soeben im dringlichen Bundesbeschluss aufgenommen. Wir hatten ihn bereits vorher bereinigt, aber nach der Bereinigung zwischen beiden Räten wurde Professor Kälin durch das UNHCR aufgefordert, auch über diesen Artikel ein Gutachten abzuliefern; wir haben in der Kommission vom Ergebnis der Beurteilung dieses Artikels Kenntnis genommen. Ich halte es für notwendig, dass diese Beurteilung hier in den Materialien festgehalten wird, da sie nachher auch für die Interpretation dieses Artikels wesentlich ist.

1. Diese Bestimmung ist dann mit dem Rückschiebeverbot gemäss Artikel 33 der Flüchtlingskonvention vereinbar, wenn solche Nichteintretensentscheide erst im Anschluss an eine förmliche Befragung gemäss Artikel 28 des Asylgesetzes ergehen und dafür die nötigen rechtlichen und organisatorischen Vorkehren getroffen werden. Diesem Punkt hat der Bundesrat durch den Artikel 33a, den Sie auf Seite 8 der Fahne finden, entsprochen. Er gehört zu Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1. Mit anderen Worten: Die Befragung nach Artikel 28 des Asylgesetzes wird damit ausdrücklich sichergestellt.

2. Professor Kälin weist darauf hin, dass die Anforderungen an Hinweise auf Verfolgung, die für ein Eintreten genügen, tief sein müssen. Das heisst: Wenn auch nur Anhaltspunkte vorliegen, dass ein Verfolgungsfall vorliegt – das kann vor allem bei traumatisch geschädigten Personen wie z. B. den Frauen aus Bosnien vorkommen –, dann liegt ein Hinweis vor, der nicht offensichtlich haltlos ist. Die Behörde wird sich an der Praxis zu diesem Satz messen lassen müssen. Ich denke, dass die Anwendung des Hinweises auf eine Verfolgung so sein muss, dass Missbrauchsfälle ausgeschlossen werden; das ist die Absicht dieses Artikels. Wir wollen die

missbräuchliche Inanspruchnahme des Asylrechtes nicht zu lassen, aber für echt Verfolgte wollen wir die Inanspruchnahme zulassen. Aus diesem Grund muss hier eine Missbrauchspraxis letztlich unter diesem Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1 stattfinden.

Schliesslich muss nach der Auffassung von Professor Kälin, der sich die Kommission angeschlossen hat, der Begriff des Identitätsausweises so weit gefasst sein, dass darunter auch Dokumente wie Führerausweis, Geburtsurkunden und andere Dokumente, aus welchen sich die Identität des Trägers ergibt, fallen können. Ein «Papierloser» ist also nicht einfach einer, der keinen offiziellen Reisepass hat; das möchte ich hier ausdrücklich festgehalten haben.

Dieser Artikel kann nach Ansicht der Kommission so akzeptiert werden. Sie haben das mit dieser Ergänzung, die ausdrücklich in Artikel 33a vorgenommen worden ist, und mit diesen Randbedingungen, wie sie im Gutachten Kälin zum Ausdruck gebracht worden sind und wie ich sie Ihnen jetzt vortragen habe, soeben im Rahmen der dringlichen Massnahmen beschlossen.

Die Mehrheit der Kommission empfiehlt Ihnen daher, diesem Artikel auch hier zuzustimmen.

**Präsident:** Artikel 31a wurde beim dringlichen Bundesbeschluss behandelt.

**David Eugen (C, SG), Berichterstatter:** Ich möchte nur darauf hinweisen, dass die Bedingungen in Artikel 31a, was das Verfahren anbelangt, auch in Artikel 33a geregelt sind. Artikel 33a gehört zu Artikel 31a; den müssen wir also auch nicht mehr beraten.

*Titel, Abs. 1, 2 – Titre, al. 1, 2*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*  
*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 32 Abs. 1**  
*Antrag der Kommission*  
*Mehrheit*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates  
*Minderheit*  
(Gross Andreas, Bäumlín, Bühmann, Burgener, de Dardel, Fankhauser, Grobet, von Felten)  
Festhalten

**Art. 32 al. 1**  
*Proposition de la commission*  
*Majorité*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats  
*Minorité*  
(Gross Andreas, Bäumlín, Bühmann, Burgener, de Dardel, Fankhauser, Grobet, von Felten)  
Maintenir

**Gross Andreas (S, ZH):** Ich vertrete hier einen Antrag, der ursprünglich von Herrn Comby, der bekanntlich der FDP-Fraktion angehört, gestellt worden ist. Der Antrag betrifft Artikel 32, in dem das Recht des Bundesrates, Staaten zu bezeichnen, die als verfolgungssicher gelten, behandelt wird. Herr Comby hat – unterstützt von uns und jetzt von der Minderheit, die ich vertrete – entgegen dem Beschluss des Ständerates verlangt, dass der Bundesrat über die Festlegung, welche Staaten verfolgungssicher sind, Evaluationsberichte herstellen und veröffentlichen und den Entscheid damit für uns diskutierbar machen müsse.

Wir müssen wirklich über diesen Entscheid, welche Staaten als verfolgungssicher angesehen werden, diskutieren können. Ich bin nicht sicher, ob Sie wissen, wie schwerwiegend diese Entscheidung für die Flüchtlinge sein kann. Wenn ein Staat als verfolgungssicher gilt, dann muss der Flüchtling beweisen, dass er in Not ist. Sie wissen, dass ein schwerer Nachteil auch das Recht mit sich bringt, Asyl zu bekommen.

Es kann in einem einigermaßen verfolgungssicheren Land durchaus sein, dass Menschen trotzdem schwere Nachteile auf sich nehmen müssen, die sie berechnen würden, in der Schweiz Asyl zu bekommen. Es ist einerseits die Beweislastumkehr, welche für den Betroffenen schwerwiegend und schwierig sein kann. Zudem: Wenn auf das Asylgesuch eines Flüchtlings aus einem verfolgungssicheren Land nicht eingetreten wird, kann er sofort ausgewiesen werden; der eventuelle Rekurs verliert die aufschiebende Wirkung.

Ob ein Land verfolgungssicher ist, ist eine Frage der politischen Beurteilung. Lange Zeit galt z. B. Algerien als verfolgungssicher. Die Frage, wann man dies ändert bzw. ob man dies ändern soll, muss im Parlament diskutiert werden können. Heute gilt z. B. Albanien als verfolgungssicher. Es ist aber durchaus möglich, dass Menschen dort schwere Nachteile nicht nur in Form von staatlicher Verfolgung, sondern auch wegen untereinander verfeindeter Gruppen auf sich nehmen müssen, so dass sie einen Anspruch haben sollten, dass hier auf ihr Asylgesuch eingetreten wird.

Solche schwerwiegenden politischen Ermessensfragen dürfen nicht hinter verschlossenen Türen vom Bundesrat oder vom Departement entschieden werden, sondern sie müssen hier Gegenstand der Diskussion werden. Dafür müssen sie aber öffentlich zugänglich sein, sonst diskutieren wir im luftleeren Raum.

Ich möchte Sie deshalb bitten, dem Antrag der Minderheit, der ursprünglich von freisinniger Seite gekommen ist, zuzustimmen. Diese Evaluationsberichte müssen veröffentlicht werden, damit sie bei uns diskutiert werden können. Wir würden eine schwere Verantwortung auf uns laden, wenn wir das nicht tun und das einfach vertrauensvoll dem Bundesrat überlassen würden.

**Präsident:** Die FDP-Fraktion und die CVP-Fraktion lassen mitteilen, dass sie bei Artikel 32 die Mehrheit unterstützen. Die liberale Fraktion unterstützt ebenfalls die Kommissionsmehrheit.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** Le Conseil national, à deux reprises, a souhaité qu'un rapport d'évaluation soit publié sur les pays exempts de guerre, de violence généralisée, de persécution, ou même de persécution cachée. Notre commission, par 13 voix contre 8, a modifié son opinion, persuadée cette fois-ci que les rapports officiels ne sont pas à publier car ils contiennent certaines informations confidentielles qu'il convient de protéger, notamment dont il convient de protéger les sources.

Ces rapports pourtant, nous a dit l'administration, peuvent être examinés. Examinés d'abord par notre Commission de gestion, qui a accès en tout temps à ces différents documents. Le rapporteur du Conseil des Etats a même dit que ces rapports pouvaient être examinés par tout le monde.

Je crois que nous pouvons être d'accord avec la solution qui nous est proposée, c'est-à-dire celle du Conseil des Etats: possibilité de consulter les documents sans qu'ils soient publiés.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Zunächst möchte ich gegenüber Herrn Gross Andreas folgendes betonen: Es ist nicht etwa mein Departement, das die Safe countries bestimmt, sondern das sind immer Entschiede des Bundesrates. Im Bundesrat finden regelmässig ausführliche Diskussionen statt, weil natürlich vor allem das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten hier ein ganz entscheidendes Wort mitzureden hat. Aber gerade jetzt, wo wir die Liste wieder überprüfen, zeigt sich natürlich auch, dass gerade das EDA ein eminentes Interesse daran hat, dass man die Entscheidungsgrundlagen nicht öffentlich macht. Die Reaktion – wenn Sie die Öffentlichmachung verlangen – wäre wahrscheinlich, dass die Berichte nicht mehr viel aussagen würden. Sie müssten sehr vage formuliert werden, damit man keinerlei Empfindlichkeiten irgendeines Staates trifft, denn es kommt beispielsweise vor, dass wir einen neuen Mitgliedstaat des Europarates auf die Liste nehmen müssen, weil wir aus diesem Staat nach wie vor viele Asylgesuche haben. Es

Ist dann aussenpolitisch eine gewisse Belastung, wenn man das tun muss.

Es sind derartige Überlegungen, die uns zur Überzeugung führen, dass Sie dem Beschluss des Ständerates zustimmen sollten.

**Gross Andreas (S, ZH):** Sind Sie da nicht ein bisschen allzu diplomatisch gegenüber dem betroffenen Staat und zu undiplomatisch, zu hart gegenüber dem Flüchtling? Der EU-Ratsvorsitzende, der britische Aussenminister Cook, hat z. B. am letzten Sonntag in London ganz deutlich gesagt, die Slowakei sei immer noch ein totalitärer Staat, obwohl sie Mitglied des Europarates sei.

Es gibt Momente, in denen man den Mut haben muss, einen Staat öffentlich zu kritisieren, weil man den Menschen dort einen Dienst erweist, gerade indem man die Regierung kritisiert. Teilen Sie diese Offenheit nicht? Wenn Sie sie teilen, weshalb haben Sie Angst, kritische Daten auch öffentlich diskutierbar zu machen?

**Koller Arnold, Bundesrat:** Man kann und soll sicher im Hinblick auf die Menschenrechte gelegentlich gewisse Exempel statuieren. Aber es ist nicht eine gute Aussenpolitik, wenn Sie das wiederholt tun. Ich bin fast sicher, dass das die Wirkung hat, dass man die Berichte relativ vage und damit auch relativ nichtssagend formulieren wird.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	73 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	51 Stimmen

#### Art. 33a

##### Antrag der Kommission

##### Titel

Verfahren vor Nichteintretensentscheiden

##### Abs. 1

In den Fällen von Artikel 31 Absatz 1 und 2 Buchstabe a1, Artikel 31a und Artikel 32 findet eine Anhörung nach den Artikeln 28 und 29 statt. Dasselbe gilt in den Fällen von Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe d, wenn die asylsuchende Person aus ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat in die Schweiz zurückgekehrt ist.

##### Abs. 2

In den übrigen Fällen von Artikel 31 wird der asylsuchenden Person das rechtliche Gehör gewährt.

#### Art. 33a

##### Proposition de la commission

##### Titre

Procédure en cas de décision de non-entrée en matière

##### Al. 1

Dans les cas relevant des articles 31 alinéas 1er et 2 lettre a1, 31a et 32, une audition a lieu conformément aux articles 28 et 29. Il en va de même dans les cas relevant de l'article 31 alinéa 2 lettre d, lorsque le requérant est de retour en Suisse après être rentré dans son Etat d'origine ou de provenance.

##### Al. 2

Dans les autres cas énoncés à l'article 31, le requérant se voit accorder le droit d'être entendu.

**Präsident:** Artikel 33a wurde heute vormittag im Rahmen des Geschäftes 98.028 behandelt.

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 40 Abs. 2

##### Antrag der Kommission

##### Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### Minderheit

(Bäumlin, Bühlmann, Burgener, Fankhauser, Grobet, Gross Andreas, von Felten)  
Festhalten

#### Art. 40 al. 2

##### Proposition de la commission

##### Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### Minorité

(Bäumlin, Bühlmann, Burgener, Fankhauser, Grobet, Gross Andreas, von Felten)  
Maintenir

**Bäumlin Ursula (S, BE):** Nach den «Zwangsmassnahmen» behandeln wir nun die etwas subtileren «Trendbruchmassnahmen», und zwar nicht im dringlichen Bundesbeschluss, der sich auf den Anfang bezieht, auf das Hereinkommen der Schutzsuchenden in die Schweiz. Hier geht es nun um die Endphase ihrer Anwesenheit, um den Zeitpunkt, zu dem das Verfahren vorbei und die Ausreisefrist angesetzt ist, also die Rückkehr in das Herkunftsland bevorsteht.

Diese Trendbruchmassnahme in Artikel 40 Absatz 2 besteht im Entzug der bisher vorhandenen Arbeitsbewilligung. Das ist eine äusserst harte Massnahme, besonders wenn die Betroffenen an ihrem Arbeitsplatz integriert waren – zu welchen Löhnen sie angestellt waren, wollen wir gar nicht näher untersuchen –, besonders auch, wenn es einen Familienvater trifft. Die Frau dreht psychisch durch, und die Kinder geraten unter massiven Druck, in der Schule und in ihrem ganzen Leben. Die Beispiele dafür sind leider zahllos.

Welcher Trend soll so gebrochen werden? Es ist der Trend, dass diese Menschen das Ende des Asylverfahrens einfach nicht akzeptieren können und nicht weggehen wollen. Dieses Verhalten wird als undankbar qualifiziert. Das kränkt uns als Gastland und lässt uns überempfindlich reagieren, anstatt dass wir uns in die Situation dieser Menschen, dieser Betroffenen, hineinversetzen würden.

Dann übersehen wir in einer Art Überreaktion oft, dass es noch äussere, andere Gründe gibt, aus denen diese Leute nicht ausreisen, nicht heimkehren können. Da sind z. B. Leute aus Unrechtsstaaten, die ihre Minderheiten vertreiben, nicht zurücknehmen oder höchstens gegen Bezahlung einreisen lassen. Das Beispiel der Leute aus Kosovo ist schlagend. Da befinden sich 14 000 Leute in der «Warteschlange»; ihre Fristen sind abgelaufen, allenfalls, wenn es gut geht, wieder angesetzt; sie sind in ständiger Ungewissheit über ihr Schicksal, ohne jede Zukunftsperspektive, und dann fliegen sie noch aus dem Arbeitsprozess. Nach der neu angesetzten Frist ist die vorher vorhandene Stelle weg und keine neue in Sicht.

Die Behörden, der Ständerat und vermutlich der Bundesrat argumentieren, das Konzept der Verlängerung der Arbeitsbewilligung für die Ausreisepflichtigen, wie wir es im Nationalrat festschreiben wollten und festgeschrieben haben, beinhaltet einen Automatismus, der vermutlich dem beschriebenen Trend Vorschub leiste. Ich versuchte vorhin zu zeigen, dass der Automatismus auf der anderen Seite herrscht, auf der Seite des Trendbruchs. Das geht ganz automatisch, dass diese Leute aus den Arbeitsstellen fliegen. Jedenfalls verstehen es viele Kantone und Gemeinden «aus dem Effeff», diese hoffnungslosen Menschen mit dem Entzug der Arbeitsbewilligung zu plagen und zu drangsaliieren. Das darf doch nicht sein!

Deshalb lege ich Ihnen namens der Minderheit ans Herz, bei Artikel 40 Absatz 2 an der Formulierung des Nationalrates festzuhalten, wie sie hier steht. Das bedeutet, dass selbst dann, wenn ein ausserordentliches Rechtsmittel oder ein Rechtsbehelf ergriffen und der Vollzug der Wegweisung ausgesetzt wurde, wenigstens das Bundesamt generell und gegen die Interessen von einigen übereifrigen Ausweisungskantonen die Frist verlängern und aussetzen kann. Dann können diese Leute wenigstens für Fristen, die zum Teil sehr lang angesetzt werden, ihre Stelle behalten oder wieder antreten.

Ich bitte Sie, diesem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**David Eugen (C, SG), Berichterstatter:** Die Kommission hat mit 9 zu 4 Stimmen beschlossen, dem Ständerat zu folgen. Die Fassung des Ständerates sieht vor, dass das Arbeitsver-



hältnis zwar erlischt, dass es aber mit einem zusätzlichen Verfahren verlängert werden kann. Der Ständerat erhofft sich von diesem verfahrensrechtlichen Vorgehen eine Minderung der Anreize, Wiedererwägungsgesuche zu stellen.

Allerdings wird es so sein, dass ein neues Verfahren installiert wird. Ob sich diese Hoffnung erfüllt, wird die Realität weisen. Jedenfalls ist die Mehrheit der Kommission der Meinung, dass man dem Ständerat folgen soll. Klar muss ich sagen, dass nicht die Möglichkeit gestrichen wird, eine Verlängerung der Arbeitsbewilligung zu erreichen. Es muss dafür einfach ein zusätzliches Verfahren lanciert werden; die Möglichkeit, eine Verlängerung der Arbeitsbewilligung zu erhalten, ergibt sich aus dem letzten Satz von Artikel 40 Absatz 2 in der Fassung des Ständerates.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Diese Bestimmung soll verhindern, dass nach rechtskräftigem negativem Asylentscheid ein ausserordentliches Rechtsmittel oder ein Rechtsbehelf nur deshalb ergriffen wird, damit der Vollzug der Wegweisung ausgesetzt wird und die Erwerbstätigkeit fortgesetzt werden kann. Beide Räte sind sich aber darin einig, dass in individuellen Fällen, in denen eine Ausreisefrist im ordentlichen Verfahren durch das Bundesamt für Flüchtlinge verlängert wurde, die Möglichkeit bestehen soll, die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit tatsächlich zu verlängern. Was aber der Ständerat nicht möchte, ist ein Automatismus, sondern die Behörden sollen ein gewisses Ermessen haben. Es ist klar: Wenn beispielsweise ein Ehegatte krank ist und deshalb eine Rückführung nicht erfolgen kann, wird die entsprechende Bewilligung erteilt. Die Bedenken des Ständerates und des Bundesrates richten sich allein gegen den Automatismus der Verlängerung.

Wir möchten Sie deshalb bitten, dem Ständerat zuzustimmen.

**Bäumlin Ursula (S, BE):** Es ist schön, dass Sie mich einmal anlachen, Herr Bundesrat; das habe ich noch selten erlebt. Ich möchte Sie fragen: Wie viele tausend solcher neuer Verfahren wollen Sie mit der Formulierung des Ständerates riskieren? Der Nationalrat hat ja auch ausgeschlossen, dass ausserordentliche Rechtsmittel diese Wirkung haben können. Ich sehe den Sinn der ständerätlichen Formulierung wirklich nicht ein.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Wegen des Lachens: Ich habe spontan gesagt, dass ich heute einen neuen Rekord in bezug auf Zwischenfragen erlebe. Aber ich will die Antwort gerne geben:

Es ist sehr wichtig, dass man wirklich massgeschneidert vorgehen kann. Wir haben es ja beispielsweise bei Bosnien und bei Kosovo bewusst so gehalten, dass wir eine klare Staffe- lung der Ausreisefristen vorsehen. Wenn individuelle Härtefälle vorliegen, dann soll und muss die Möglichkeit bestehen – in beiden Fällen haben wir übrigens dafür auch den Beweis erbracht, besonders im Falle von Bosnien –, dass die zuständigen Behörden die Bewilligungen für die Aufrechterhaltung der Erwerbstätigkeit tatsächlich gewähren. Aber es wäre gefährlich, einen Automatismus einzuführen, denn damit würde man genau das erreichen, was wir nicht wollen: dass man nämlich durch das Einreichen ausserordentlicher Rechtsmittel eine Verlängerung des Aufenthaltes und vor allem auch der Erwerbstätigkeit in der Schweiz erreichen kann.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

77 Stimmen  
50 Stimmen

#### Art. 42 Abs. 2

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 42 al. 2

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

#### Art. 60 Abs. 2, 4

##### Antrag der Kommission

##### Abs. 2

Festhalten

##### Abs. 4

##### Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### Minderheit

(von Felten, Bäumlin, Bühlmann, Burgener, de Dardel, Ducrot, Fankhauser, Grobet, Gross Andreas, Zwygart)

Festhalten

#### Art. 60 al. 2, 4

##### Proposition de la commission

##### Al. 2

Maintenir

##### Al. 4

##### Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### Minorité

(von Felten, Bäumlin, Bühlmann, Burgener, de Dardel, Ducrot, Fankhauser, Grobet, Gross Andreas, Zwygart)

Maintenir

**David Eugen (C, SG), Berichterstatter:** Bei Absatz 2 beantragen wir Ihnen Festhalten an der bisherigen Fassung. Es geht um die Frage des Asylwiderrufs, des Widerrufs der Flüchtlingseigenschaft jener Personen, die anerkannt worden sind. Wir haben beschlossen, dass es sich um verwerfliche strafbare Handlungen handeln muss. Der Ständerat hat das Wort «strafbar» gestrichen. Es ist jahrzehntelange Praxis der Schweiz, dass nur bei strafbaren Handlungen der Widerruf angeordnet wird. Wir beantragen Ihnen eindeutig, dabei zu bleiben; es hat sich daraus nie ein Nachteil ergeben. Es muss klar gesagt werden, dass damit strafbare Handlungen gemeint sind. Die Kommission hat diesen Entscheid einstimmig gefällt.

**von Felten Margrith (S, BS):** Die Minderheit beantragt Ihnen, dass wir auch bei Absatz 4 an unseren Beschlüssen festhalten. Es geht hier um den Asylwiderruf und die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. In Absatz 4 wird festgehalten, dass der Widerruf sich nicht auf Ehegatten und Kinder erstreckt. Das ist geltendes Recht.

Bundesrat und Ständerat wollen hier eine Verschlechterung gegenüber dem geltenden Recht einführen, indem sie Ausnahmen statulieren wollen. Danach soll der Asylwiderruf auch auf Ehegatten und Kinder ausgedehnt werden, wenn – so heisst es – diese des Schutzes nicht bedürfen. Diese Ausnahmeregelung lässt einen derart weiten Ermessensspielraum zu, dass – so ist leicht vorauszusehen – die Ausnahme zur Regel werden wird. Damit haben wir schlicht Sippenhaftung. Asylwiderrufsgründe sind persönlich gesetzte Gründe und sind persönlich zu verantworten.

Ich gebe Ihnen zwei Beispiele: Wenn der Vater Mitglied einer Organisation ist, die der Staatsschutz als gefährlich einschätzt, muss das Bundesamt den Flüchtlingsstatus widerrufen. Die Kann-Formulierung wurde ja in einer früheren Differenzvereinbarung geändert. Gleichzeitig verlieren Frau und Kind den Asylistatus, einen Status, der Ihnen eine gewisse Sicherheit gab. Man muss sogar davon ausgehen, dass sie über die Tätigkeit des Vaters gar nichts wissen. Trotzdem werden sie ausgewiesen.

Denkbar ist auch folgendes Beispiel: Der Mann ermordet seine Frau. Er kommt ins Gefängnis, Asyl und Flüchtlings-eigenschaft werden widerrufen. Die Kinder kommen zu einer Pflegefamilie. Nach dem Gefängnisaufenthalt wird der Mann ausgewiesen. Nach dieser Bestimmung müssen auch die Kinder ausgewiesen werden. Die Behörde muss dies anordnen, da die Kinder, vor allem, wenn sie in der Schweiz geboren sind, von der politischen Verfolgung des Vaters – dies der anerkannte Asylgrund – kaum betroffen sind.

In dieser Bestimmung, so wie sie der Ständerat haben will, wird eine Interpretation des Familiennachzuges festgeschrieben, die haarsträubend ist. Das Recht auf Familie ist ein Recht, kein Zwang. Niemand hier in der Schweiz zwingt Familienmitglieder eines anerkannten Flüchtlings, in die Schweiz zu kommen. Umgekehrt hindert kein Gesetz dieses Landes Familienmitglieder eines Flüchtlings, dem die Flüchtlingseigenschaft aberkannt wurde, daran, freiwillig auszureisen. Hingegen ist der Zwang auszureisen, wenn der Widerufsgrund einzig und allein in der Person eines Familienmitgliedes liegt, nicht zu rechtfertigen, sachlich nicht begründbar, reinste Willkür, zumindest ein Verstoss gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip. Ich kann Ihnen sagen: In einem kantonalen Gesetz wäre diese Bestimmung längst vom Bundesgericht aufgehoben worden. Bitte stimmen Sie diesem Minderheitsantrag zu. Er stellt geltendes Recht dar; es besteht kein Anlass, hier eine Verschärfung einzuführen.

**David Eugen (C, SG), Berichterstatter:** Die Kommission hat sehr knapp entschieden: Mit 11 zu 10 Stimmen hat sie sich dem Ständerat angeschlossen.

Es geht um den Widerruf, wenn ein Familienmitglied straffällig wird, das die Flüchtlingseigenschaft hat. Nach der Fassung des Bundesrates müssen alle Familienmitglieder ausgewiesen werden, insbesondere Kinder und Ehegatten. Das geht sehr weit. Das geht in einem gewissen Sinne – ich muss das klar sagen – in Richtung Sippenhaft.

Ich habe persönlich Probleme mit dieser Bestimmung, obwohl ich hier die Mehrheit vertreten muss. Es ist meiner Meinung nach ein Grenzfall, auch unter dem Titel der Europäischen Menschenrechtskonvention, wenn wir so in die persönlichen Verhältnisse von Personen und insbesondere von Kindern eingreifen, die sehr lange in der Schweiz gelebt haben.

Aber die Kommission hat sich mit 11 zu 10 Stimmen entschieden – mehr der Bereinigung willen –, dem Ständerat zu folgen. Ich persönlich werde mit der Minderheit stimmen.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** En deuxième délibération, notre Conseil a admis que la révocation de l'asile ne s'étend pas automatiquement au conjoint et aux enfants. Si ceux-ci souhaitent, pour conserver l'unité de la famille, rentrer dans le pays de provenance, il est clair et net qu'il n'y a pas besoin d'un article de loi pour leur en donner la possibilité. Nous avons donc admis que le droit d'asile reste acquis sans condition pour les membres d'une famille dont un des parents commet un acte délictueux particulièrement répréhensible.

La commission a fait volte-face. Elle s'est ralliée maintenant à la décision du Conseil des Etats, avec une courte majorité de 11 voix contre 10. Elle est d'avis que si vraiment la famille n'a pas besoin de protection, elle aura l'obligation de rentrer dans le pays d'origine, parce que le pays ne donnera pas de protection pour des enfants qui peuvent suivre celui qui a l'autorité parentale.

Je vous ai dit que c'est par 11 voix contre 10 que nous avons opté pour cette solution. Pour mon compte, je soutiendrai la proposition de minorité.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ehegatten und Kinder, welche die Flüchtlingseigenschaft originär, d. h. selber, erfüllen, indem sie glaubhaft machen, dass sie selber verfolgt sind, betrifft dieser Artikel nicht. Er betrifft nur das sogenannte Familienasyl. Ein Asylwideruf oder die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft erfolgt gegenüber Ehegatten und Kindern nur, wenn sie selber die Widerrufsgründe erfüllen.

Nun gebe ich allerdings zu, dass das auch für mich ein gewisser Grenzfall ist. Rein asylrechtlich ist das zwar logisch und konsequent. Weil es sich aber um anerkannte Flüchtlinge handelt, die gewöhnlich schon längere Zeit in unserem Land sind, kann man sich wirklich fragen, ob dann die Ehefrau und die Kinder tatsächlich für das Fehlverhalten des Ehegatten büssen sollen. Das muss jeder nach seinen eigenen Werten entscheiden.

*Abs. 2 – Al. 2*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit  
Für den Antrag der Mehrheit

66 Stimmen  
56 Stimmen

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

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

**Vierte Sitzung – Quatrième séance**

Mittwoch, 10. Juni 1998

Mercredi 10 juin 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence:

Leuenberger Ernst (S, SO)/Heberlein Trix (R, ZH)

95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Anderung****Loi sur l'asile et LSEE.  
Modification**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1080 hier vor – Voir page 1080 ci-devant

**A. Asylgesetz (Fortsetzung)****A. Loi sur l'asile (suite)****Art. 82 Abs. 2**

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Fankhauser, Bäumlín, Bühmann, Burgener, de Dardel, Grobet, Gross Andreas, von Felten, Zwygart)  
Festhalten**Art. 82 al. 2**

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

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

Fankhauser Angeline (S, BL): Zuerst danke ich Ihnen, dass Sie hier sind. Es geht bei diesem Artikel um eine mögliche neue Form von herrenlosen Vermögen. Aufgrund der Entwicklung der Differenzbereinigung kommen wir erst heute dazu, eine inhaltliche Diskussion zu führen, weil bis jetzt in diesem Rat Einigkeit bezüglich der Anträge der Kommission bestanden hat. Heute gilt eine in einer Verordnung festgehaltene Verjährungsfrist für Guthaben auf Sicherheitskonti. Diese Verjährungsfrist von fünf Jahren wurde nun ins Gesetz transferiert und aufgrund eines Beschlusses des Ständerates zuerst auf zehn Jahre erhöht und schliesslich durch den Nationalrat ganz gestrichen.

Diese Sicherheitskonti werden bekanntlich durch 10 Prozent des Einkommens der Asylbewerberin oder des Asylbewerbers gespiessen. Nach Abzug von Kostenpauschale, Ausschaffungskosten usw. bleibt der Überschuss des Kontos in der Schweiz, bis der Inhaber oder die Inhaberin von einem festen Wohnsitz in der Heimat oder in einem Drittland aus das Guthaben abrufen kann.

Man stelle sich nur kurz die Situation vor: Sie sind in Kurdistan, Kosovo oder Sri Lanka, wahrscheinlich im Untergrund, weil Sie sich wohl hüten werden, der Behörde in einem Unrechtsregime zu erkennen zu geben, dass Sie erstens da sind und zweitens noch über Geld verfügen.

Zudem sind abgewiesene Asylbewerberinnen und -bewerber sehr oft unterwegs von Land zu Land oder, in der Heimat, von

Region zu Region. Diese Verjährungsfrist, auch mit der gutgemeinten Korrektur des Ständerates, ist eine Falle. Sie ist auch, meine ich, ein unzulässiger Angriff auf die Eigentums-garantie. Herrenlose Guthaben haben der Schweiz schon genug Schwierigkeiten bereitet. Ich denke, dass wir jetzt alles vermeiden müssen, was später anfechtbar werden könnte.

Abgesehen davon, dass diese Sicherheitskonti noch woanders Kopfzerbrechen bereiten könnten und werden, und zwar bei der Verwaltung der Konti, sollte der Rat bei seinem weisen früheren Entscheid bleiben und Festhalten beschliessen. Ich bitte Sie, bei Ihrem Entscheid zu bleiben und jetzt der Minderheit zu folgen. Das wird uns spätere Probleme ersparen.

de Dardel Jean-Nils (S, GE): Comme l'a expliqué Mme Fankhauser, il y a effectivement, en ce qui concerne ces comptes de sûreté, un risque très grand que des sommes s'accumulent et constituent, en définitive, des fonds en déshérence ou en tout cas des fonds non réclamés.

Si l'on fait la comparaison avec ce qui s'est passé entre les banques suisses et les victimes de l'holocauste, on réalise que, dans toute l'affaire des fonds Juifs, les banques ont bien expliqué que le problème de la prescription ne se posait pas, c'est-à-dire que les personnes qui avaient déposé des fonds dans les banques suisses ne pouvaient pas se voir opposer la prescription, parce que les banques dépositaires restaient responsables de ces fonds tant qu'ils n'étaient pas réclamés et qu'il n'y avait pas de prise de départ d'une prescription quelconque.

Avec les fonds des réfugiés, on est en train de traiter ceux-ci de manière plus inéquitable que les banques suisses ne l'ont fait avec les personnes qui avaient déposé des fonds et qui ont été victimes de l'holocauste. C'est assez paradoxal. Il n'y a pas de raison valable à ce que, dans un cas, il n'y ait pas de prescription et que dans l'autre, celui qui concerne les réfugiés, on édicte une règle de prescription.

J'ajoute que le Conseil fédéral, en réponse à une motion du Conseil national, a accepté de réexaminer toute cette question des fonds en déshérence ou des fonds non réclamés et de présenter une législation générale sur cette affaire. Je pense donc que là, effectivement, il n'y a pas de raison de fixer ces dix ans. Je reconnais que la dernière formulation du Conseil des Etats est un peu meilleure parce qu'elle ouvre la porte, dans la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 82, à des possibilités de retrait au-delà de dix ans.

Pour ma part, je pense que la solution de notre Conseil était bien meilleure et qu'il faut tout simplement ne rien prévoir en ce qui concerne une éventuelle prescription.

Präsident: Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Kommissionsmehrheit unterstützt.

David Eugen (C, SG), Berichterstatter: Die Kommission hat mit 11 zu 9 Stimmen beschlossen, in dieser Sache dem Ständerat zu folgen.

Der Ständerat hat seine Version aus dem ersten Durchgang verbessert. Er hat den Satz angefügt, wonach Ansprüche, die aus entschuldigen Gründen während der Zehnjahresfrist nicht geltend gemacht worden sind, nachträglich noch geltend gemacht werden können. Das ist eine klare Verbesserung der bisherigen Rechtslage.

Immerhin ist es so – das muss ich auch sagen –: Es geht hier nicht nur um die Verjährung, sondern der Bund eignet sich nach zehn Jahren diese Konten an. Er übernimmt dieses Geld, das eigentlich den Personen gehört, die ausgeschafft worden sind und die sich nicht gemeldet haben, als eigenes Geld. Daher muss die Frage der entschuldigen Gründe auch entsprechend behandelt werden. Ich denke, jedermann – auch die Nachkommen einer Person –, der nach zehn Jahren kommt und darlegen kann, dass er von diesen Guthaben keine Kenntnis hatte, kann es noch einfordern. Mit einer strengen Praxis bei den entschuldigen Gründen würde man sich ja auf den gleichen Weg begeben, den wir mit den Vermögen aus dem Zweiten Weltkrieg begangen haben.

Aus dieser Sicht ist die Mehrheit damit einverstanden, hier dem Ständerat zu folgen. Es braucht dann aber eine entsprechende Praxis bei der Anwendung der entschuldbaren Gründe nach Ablauf der Frist von zehn Jahren, wie ich jetzt ausgeführt habe.

Es geht nicht um wenig Geld; soweit ich informiert bin, sind jetzt über 200 Millionen Franken unter diesem Titel deponiert.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich gebe gerne zu, dass wir aufgrund der Ereignisse der letzten Jahre bezüglich des Problems der nachrichtenlosen Vermögen stärker sensibilisiert sind, als wir es bei der Ausarbeitung des Entwurfs und der Botschaft waren. Aber jetzt hat der Ständerat, mit dieser Zehnjahresfrist und mit der Möglichkeit, auch nach deren Ablauf noch Ansprüche gegenüber dem Bund geltend zu machen, wirklich eine faire Lösung gefunden.

Ich bin davon überzeugt, dass diese Lösung auch im internationalen Vergleich gut dasteht. Wenn mich mein Gedächtnis nicht ganz schwer täuscht, haben beispielsweise die USA in bezug auf nachrichtenlose Vermögen eine bedeutend kürzere Frist, nach der das Vermögen an den Staat fällt. Andererseits hat dann aber der Staat die Möglichkeit, später gestellte Forderungen noch zu erfüllen.

Ich möchte Sie daher bitten, der Lösung des Ständerates bzw. dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	55 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	40 Stimmen

#### Art. 86 Abs. 4bis

##### Antrag der Kommission

Keine Ausgabenbremse

#### Art. 86 al. 4bis

##### Proposition de la commission

Pas de frein aux dépenses

**David Eugen (C, SG), Berichterstatter:** Der Ständerat war der Meinung, Artikel 86 Absatz 4bis müsse der Ausgabenbremse unterstellt werden. Das ist indessen nicht so, weil der Bund schon von jeher die Krankenkassenprämien übernommen hat. Allerdings figurieren sie jetzt nicht mehr unter den Fürsorgekosten. Nur deswegen muss hier ein separater gesetzlicher Titel geschaffen werden. Inhaltlich ändert sich nichts. Wenn sich inhaltlich – im Sinne einer neuen Ausgabe – nichts ändert, dann spielt auch die Ausgabenbremse nicht.

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 106 Abs. 2 Bst. d, e, 2bis

##### Antrag der Kommission

Streichen

#### Art. 106 al. 2 let. d, e, 2bis

##### Proposition de la commission

Biffer

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 116a

##### Antrag der Kommission

##### Titel

Verhältnis zum Bundesbeschluss vom .... über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

##### Wortlaut

Wird gegen den Bundesbeschluss vom .... über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich (BMA) das Referendum ergriffen und wird er in einer Volksabstimmung abgelehnt, so gelten die nachstehend aufgeführten Bestimmungen als gestrichen:

a. Artikel 8 Absatz .... (Mitwirkungspflicht bei der Beschaffung von gültigen Reisepapieren);

b. Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1 (Nichteintreten bei Nichtabgabe von Reisepapieren oder Identitätsausweisen);

c. Artikel .... (Nichteintreten bei missbräuchlicher Nachreichung eines Gesuches);

d. Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a (Nichteintreten bei Identitätstäuschung); in diesem Fall wird der Inhalt von Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b in der Fassung gemäss Ziffer I des Bundesbeschlusses vom 22. Juni 1990 über das Asylverfahren anstelle der gestrichenen Bestimmung von Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a eingefügt; und

e. Artikel 42 Absatz 2 (Sofortiger Vollzug bei Nichteintretensentscheiden); in diesem Fall wird der Inhalt von Artikel 17a Absatz 2 in der Fassung gemäss Ziffer II des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht anstelle der gestrichenen Bestimmung von Artikel 42 Absatz 2 unter Anpassung der Artikelverweise eingefügt.

#### Art. 116a

##### Proposition de la commission

##### Titre

Relation avec l'arrêté fédéral du .... sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers

##### Texte

Si une demande de référendum est déposée contre l'arrêté fédéral du .... sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (AMU) et qu'il est rejeté en votation populaire, seront considérées comme caduques les dispositions suivantes:

a. article 8 alinéa .... (obligation de collaborer à l'obtention de documents de voyage valables);

b. article 31 alinéa 2 lettre a1 (non-entrée en matière en cas de non-remise de documents de voyage ou de pièces d'identité);

c. article .... (non-entrée en matière en cas de dépôt ultérieur abusif d'une demande d'asile);

d. article 31 alinéa 2 lettre a (non-entrée en matière en cas de tromperie sur l'identité); dans ce cas, la teneur de l'article 16 alinéa 1er lettre b, dans la version du chiffre I de l'arrêté fédéral du 22 juin 1990 sur la procédure d'asile, sera incorporée à la place de la disposition biffée de l'article 31 alinéa 2 lettre a; et

e. article 42 alinéa 2 (exécution immédiate en cas de décision de non-entrée en matière); dans ce cas, la teneur de l'article 17a alinéa 2, dans la version du chiffre II de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, sera incorporée à la place de la disposition biffée de l'article 42 alinéa 2, après adaptation des renvois aux articles.

**Präsident:** Eine Bemerkung zur Systematik: Artikel 116a entspricht Artikel 106a auf der Fahne 95.088-5.

#### Angenommen – Adopté

#### B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

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

**Loeb François (R, BE):** Wir kommen jetzt bald zum Artikel mit der Quorumsabstimmung, und ich möchte den Präsidenten bitten, eine Zeit bekanntzugeben, wann diese Abstimmung stattfindet, sonst haben wir wieder die gleiche Problematik wie letztes Mal. Das möchte ich vermelden.

Ich wäre also froh, wenn Sie, Herr Präsident, uns mitteilen würden, zu welchem Zeitpunkt die Abstimmung stattfinden wird.

**Präsident:** Ich schlage vor, die Abstimmung über die Ausgabenbremse zu Artikel 25a Anag um 16 Uhr durchzuführen. – Sie sind damit einverstanden.

#### Art. 25a Abs. 1

##### Antrag der Kommission

##### Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Minderheit**

(Fischer-Hägglingsen, Dettling, Fehr Hans, Ruckstuhl, Schmid Samuel, Steffen, Weyeneth)  
Streichen

**Art. 25a al. 1**

*Proposition de la commission*

**Majorité**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Minorité**

(Fischer-Hägglingsen, Dettling, Fehr Hans, Ruckstuhl, Schmid Samuel, Steffen, Weyeneth)

**Biffer**

Fischer-Hägglingsen Theo (V, AG): Sie werden sich fragen, warum ich bei diesem Artikel und bei diesem Antrag so hartnäckig bin. Wir haben diesen Artikel nun zweimal durchberaten, und wir haben beide Male das Quorum nicht erreicht. Sie ersehen daraus, dass ein gewisses Unbehagen gegenüber diesem Artikel besteht. Ich möchte noch einmal betonen: Es geht mir vor allem um finanzpolitische Überlegungen. Ich habe beide Male dargetan, dass wir hier wieder eine neue Bundesausgabe beschliessen, und weil wir das machen, unterlegt der Artikel der Ausgabenbremse.

Wir nehmen auch – das haben wir das letzte Mal auch mitbekommen – eine neue Verflechtung von Aufgaben zwischen den drei Ebenen vor. Das widerspricht nach meiner Auffassung der gegenwärtigen Politik, die wir auf anderem Gebiet betreiben. Wir sind daran, die Aufgabenteilung neu vorzunehmen; wir diskutieren einen neuen Finanzausgleich; wir haben am Sonntag über das «Hausfahziel 2001» abgestimmt; wir haben am «runden Tisch» von allen Beteiligten einen Schwur verlangt, dass sie sich in Zukunft ja sparsam verhalten und alles daransetzen sollten, dass der Bundeshaushalt im Jahre 2001 saniert ist.

Wir können nicht ständig schöne Vorsätze fassen, wir können nicht bei jeder Rechnungsabgabe – was wir heute abend bei der Staatsrechnung wieder machen –, bei jedem Vorschlag sagen: Wir müssen sparen, wir dürfen dem Bund nicht neue Aufgaben überbinden. Solange wir nicht bereit sind, auf der einen Seite eine gewisse Verzichtplanung vorzunehmen und auf der anderen Seite eine Ausgaben Disziplin an den Tag zu legen, können wir den Bundeshaushalt nicht in Ordnung bringen, können wir ihn nicht sanieren. Wenn wir die Entwicklung der letzten Jahre betrachten, haben wir bei verschiedensten Sachvorlagen keine finanzpolitischen Überlegungen angestellt.

Es ist der grosse Mangel unseres politischen Systems, dass wir die einzelnen Sachvorlagen rein vom Bedürfnis her angehen und auf der anderen Seite die finanziellen Konsequenzen dieser Sachvorlagen nicht in Rechnung stellen. Die Rechnung wird uns dann in einigen Jahren präsentiert, und dann sind wir erstaunt, dass wir wegen diesen in früheren Jahren eingegangenen Verpflichtungen in die roten Zahlen geraten. Finanzpolitik muss bei jeder Vorlage gemacht werden und nicht nur im Juni und im Dezember bei der Beratung der entsprechenden Rechnungen und Vorschläge.

Weil ich all die schönen Sprüche, die wir im Zusammenhang mit Finanzpolitik immer wieder von uns geben und die uns langfristig unglaubwürdig machen, nicht mehr hören kann, habe ich mir vorgenommen, jeweils bei Sachvorlagen anzutreten, um Korrekturen zu bewirken. Ich werde gegen andere Vorlagen, die der Bundesrat uns in Zukunft unterbreitet und mit denen er uns wieder neue Aufgaben zu beschliessen vorschlägt, mit gleicher Hartnäckigkeit antreten. Ich möchte an Sie appellieren, finanzpolitische Überlegungen anzustellen, wenn Sie dann abstimmen.

Es ist von der Sache her richtig, dass die Integrationsbestrebungen zu unterstützen sind. Das ist aber eine Aufgabe der Gemeinden und der Kantone. Wir sollten diese Aufgabe dort ansiedeln, wo sie am besten erfüllt wird. Bei dieser Diskussion ist mir auch aufgefallen, wie viele potentielle Subventionsempfänger sich bereits gemeldet haben. Ich habe aus erhaltenen Briefen herausgelesen, dass man hier wieder zusätzliche Mittel vom Bund erwartet, um selber seine Organi-

sation in irgendeiner Form wieder zu aktivieren und zu Geld zu kommen.

Wenn wir richtig kommunizieren, wird verstanden, dass auch in Zukunft die Integrationsbestrebungen von den Gemeinden und den Kantonen vorzunehmen sind. Wir werden dann mit sehr fragwürdigen Projekten konfrontiert, die wir vom Bund aus nicht kontrollieren können und die wir dann einfach, weil von Kantonen, Gemeinden und Organisationen die entsprechenden Anträge gestellt worden sind, übernehmen und finanzieren müssen.

Aus diesem Grunde bitte ich Sie, diesen Minderheitsantrag zu unterstützen und Artikel 25a Absatz 1 zu streichen.

Vollmer Peter (S, BE): Ich spreche auch schon zum dritten Mal zu diesem Artikel. Ich werde immer trauriger, wenn ich sehe, dass wir zweimal in diesem Rat eine klare Mehrheit gehabt haben, die sich dafür ausgesprochen hat, dass dieser Integrationsartikel im Anag Sinn macht, und dass es uns wegen dieser unselbigen Ausgabenbremse trotzdem nicht gelungen ist, eine Mehrheit zu finden, weil Leute, die offenbar sonst dafür sind, einfach durch Abwesenheit glänzen. Eigentlich müsste man sich gar nicht mit denjenigen auseinandersetzen, die den Minderheitsantrag stellen. Sie strafen eigentlich ihre eigenen Vorstellungen Lügen, weil sie den Entscheid des Rates, den wir zweimal gefällt haben, nicht respektieren. Dieser Rat will diesen Integrationsartikel; er hat sich dafür ausgesprochen. Wenn jetzt Herr Fischer-Hägglingsen im Namen der SVP-Fraktion einfach finanzpolitische Gründe ins Feld führt, ist das mehr als unglaubwürdig. Es ist bereits mehr als zweimal – auch von seiten des Bundesrates – darauf hingewiesen worden, dass eine gute Integrationspolitik gegenüber Ausländern, die hier leben, für den Staat sogar günstig kommt, wenn man das nur nach den Kosten rechnet. Wir haben uns das letzte Mal über diese Studie zur Delinquenz von Jugendlichen unterhalten und haben festgestellt: Je besser die Menschen integriert sind – das gilt nicht nur für Ausländer, sondern auch für Schweizer –, je besser sie in einem sozialen Netz integriert sind, desto kleiner ist die Delinquenz. Genau hier haben wir die Chance und die Möglichkeit, etwas zur Sicherheit der Bürger beizutragen.

Ich bin um so mehr erstaunt, weil Sie, Herr Fischer, mit Ihrer Argumentation eigentlich verglichen mit dem, was Ihre Partei sonst vertritt, lügen. Wir hatten im Kanton Bern gerade Wahlen, und die offizielle Haltung der SVP des Kantons Bern war – so wurde es publiziert und verbreitet –, man wolle sich unbedingt einsetzen für die Integration der Ausländer, die bereits hier leben, man habe aber grosse Vorbehalte gegenüber der neuen Zuwanderung. Ihre Partei hat sich also explizit dafür ausgesprochen, dass man sich für die Ausländer, die hier leben, einsetzt, dass man Integrationsbestrebungen unterstützt. Und jetzt, hier im Rat, wenige Wochen nach diesen Wahlen, erzählen Sie im Namen Ihrer Partei das Gegenteil! Das ist eine unglaubwürdige Politik; so lügen Sie die Wählerinnen und Wähler an. Ich hoffe, dass dieser Rat dieser Politik mit einer klaren Zustimmung zu Artikel 25a eine Absage erteilt.

Es geht ja gar nicht darum, dass irgendwelche Projekte unterstützt werden. Zudem ist es eine Kann-Formel: Der Bundesrat wird sich genau überlegen, in welchen Bereichen er diese Mittel ausschütten wird.

Es gibt noch eine zweite Bedingung, nämlich die Bedingung, dass auch die Gemeinden und die Kantone mitziehen. Es ist nicht so, dass der Bund etwas Neues erfindet. Es geht darum, dass der Bund – der Bund macht ja die Ausländerpolitik, der Bund legt durch das Anag fest, wie viele Ausländer in diesem Lande leben, der Bund legt fest, wie lange sie hier bleiben können, der Bund erteilt letztlich die entsprechenden Bewilligungen – den Kantonen hilft, ihre Last in diesem Bereich zu tragen.

Die grössten Lasten in diesem Bereich, Sie wissen es, werden nicht einmal von staatlichen Stellen erbracht. Sie werden von anderen Organisationen erbracht: von Hilfswerken, von unseren Kirchen. Es ist kein Zufall, dass sich gerade die verschiedenen Landeskirchen engagiert für diesen Artikel einsetzen. Hier geht es darum, auch ihre Arbeit zu würdigen, zu

respektieren und mitzuhelfen, dass sie diese wichtige Aufgabe weiterhin erfüllen können.

Was Sie hier vertreten, Herr Fischer, diese Politik der SVP, ist nicht nur ein Schlag ins Gesicht der Wählerinnen und Wähler, es ist auch ein Schlag ins Gesicht unserer Landeskirchen und all der Menschen, die sich in diesem Lande dafür einsetzen, dass wir alle möglichst gut und sozial in Frieden zusammenleben können.

Ich bitte Sie: Stimmen Sie diesem Artikel zu, aber stimmen Sie ihm auch mit dem nötigen Quorum zu. Sorgen Sie dafür, dass Ihre Kolleginnen und Kollegen in diesem Saal anwesend sind. Es wäre fatal, wenn dieser Artikel einmal mehr einfach an den leeren Stühlen scheitern würde.

Wir müssen uns überlegen, ob die Ausgabenbremse so gesehen noch einen Sinn hat. Wir haben diesen Sinn immer bestritten und dagegen gekämpft. Wenn Politik bedeutet, dass die leeren Stühle die Politik machen, dann hat die Politik abgedankt.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Ich möchte vor allem zu Herrn Fischer-Häggingen und zur SVP-Fraktion sprechen, denn Herr Fischer sagt hier vorne zum dritten Mal, er sei im Prinzip nicht gegen die Integration, aber er sei dagegen, dass das der Bund tue, das sei Sache der Gemeinden und Kantone. Ich habe genau hingehört, Herr Fischer. Sie haben heute wieder genau gleich mit Aufgabenentflechtung argumentiert. Eine solche Gemeinde, nämlich die Stadt Zürich, wollte genau ein solches Projekt mit ganzen 50 000 Franken unterstützen, und zwar ging es um ein Kontaktnetz für in Zürich bereits ansässige Familien aus Kosovo, um deren soziale Integration zu erleichtern. Das ist ein Paradebeispiel für ein Integrationsprojekt an der Basis in einer Gemeinde.

Herr Fischer, die Zürcher Sektion Ihrer Partei hat dagegen das Referendum ergriffen und einen Abstimmungskampf geführt, dessen Niveau man nicht mehr unterschreiten kann. Sie hat leider gewonnen und damit im Kampf für das friedliche Zusammenleben der Einheimischen und Zugewanderten einen Pyrrhussieg errungen. Deshalb glaube ich Ihnen einfach nicht mehr, dass es Ihnen nur um die Finanzen geht. Was dieser Abstimmungskampf gekostet hat, hätte dieses Projekt auf Jahre hinaus saniert. Es geht ums Prinzip, sich auf Kosten der Nichtintegrierten politischen Zulauf zu organisieren. So kann es doch nicht weitergehen! Wir können doch nicht eine solche Politik weiterverfolgen. Deshalb ist es ganz dringend, heute in diesem Saal – gerade nach dem, was am letzten Wochenende in Zürich passiert ist – im dritten Anlauf endlich dieses Quorum zustande zu bringen. Ich weiss, dass die Mehrheit dieses Rates – ich wende mich jetzt an die, die dem immer zugestimmt haben – dem Prinzip zustimmt. Es darf kein drittes Mal am Quorum scheitern.

Ich bitte Sie dringend, Ihre Kolleginnen und Kollegen zu organisieren, damit sie um 16.00 Uhr präsent sind, denn nur daran liegt es jetzt nämlich noch.

**Caccia Fulvio (C, TI):** Ich nehme auch zum dritten Mal davon Kenntnis, dass Kollege Fischer die Integration der Ausländer zwar befürwortet, diese aber als Sache der Gemeinden und eventuell der Kantone betrachtet.

Lieber Kollege Fischer, Abgesehen vom Fall Zürich, bei welchem am letzten Sonntag wieder zum Ausdruck gekommen ist, wie ernsthaft diese Integration in der Gemeinde unterstützt wird, möchte ich auch einige Feststellungen machen, wie sie Herr Vollmer gemacht hat. Die Ausländerpolitik wird seit langem vom Bund, also von uns hier, definiert. Sie beruht im wesentlichen auf drei Pfeilern, und einer dieser Pfeiler ist schon lange die Integration, obwohl diese aufgrund verschiedener Gegebenheiten vom Bund nicht sehr wirksam unterstützt werden konnte; unter anderem fehlten bisher die Gesetzesgrundlagen, die wir heute wieder einmal diskutieren.

Eine weitere Feststellung: Man geht meist immer noch davon aus, dass die Integration eine fürsorgliche Tätigkeit zugunsten der Ausländer ist, dass sie deswegen nur Kosten erzeugt und sonst nichts anderes bringt. Ich glaube, es wäre endlich an der Zeit, zu erkennen, dass Integration zwischen

ausländischer und einheimischer Bevölkerung eine sehr wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe ist. Sie ist im Interesse aller; ich würde sogar sagen, sie ist ÖI im komplexen Getriebe der Gesellschaft. Und wenn die Gesellschaft besser funktioniert, so ist das im Interesse aller, auch im Interesse der Behörden und der öffentlichen Kassen, auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene.

Ich möchte auch klarmachen, dass sich besonders in den letzten Jahren eine interessante Zusammenarbeit mit mehreren Ländern Europas entwickelt hat, die ungefähr dieselben Probleme haben wie die Schweiz. Diese Zusammenarbeit hat meines Erachtens interessante Impulse für die Arbeit im Bund gegeben; Sie wissen, dass ich seit sieben Jahren Präsident der Eidgenössischen Ausländerkommission bin. Wer kann sonst diese internationale Zusammenarbeit pflegen, wenn nicht der Bund? Sicher nicht die Gemeinden, sicher nicht die Kantone!

Aber es gibt auch spezifische Themen, die auf Bundesebene angegangen werden müssen; eines betrifft die Information über diese Problematik – Information, die immer mehr auch zusammen mit der SRG gestaltet werden muss. Und mit der SRG können wiederum nicht die Kantone und Gemeinden allein verhandeln und diskutieren.

Eine Bemerkung zum Schluss: Gerade heute findet im Bahnhofbuffet Bern während des ganzen Tages eine höchst interessante Tagung statt. Sie wird organisiert von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, zusammen mit der Eidgenössischen Ausländerkommission. Sie behandelt das schwierige Problem des Sprachunterrichtes für Ausländer. Das ist ein höchst interessanter Bereich, wo Lösungen im Interesse der Gesellschaft und der Wirtschaft liegen. Aber ohne eine Möglichkeit, dass auch der Bund eine gewisse Vorinvestition für die Behandlung dieser Themen leistet, geht es eigentlich nicht.

Deshalb plädiere ich im Namen der CVP-Fraktion dafür, dass wir heute im dritten Anlauf nicht nur eine Mehrheit für diesen Integrationsartikel erzielen, sondern auch endlich das Quorum erreichen. Die Mehrheit unseres Rates hat schon zweimal gezeigt, dass sie das will. Der Ständerat hat auch schon zweimal mit sehr deutlichen Mehrheiten gesagt, dass dieser Integrationsartikel als bescheidener Beitrag des Bundes an die Anstrengungen der Gemeinden und Kantone in dieses Gesetz gehört – im Interesse der gesamten schweizerischen Gesellschaft.

**Keller Rudolf (D, BL):** Es ist so, dass die SVP-Fraktion und einige andere bürgerliche Fraktionen sicherlich ihre Begründung haben, warum sie diesen Passus ablehnen. Wir sehen das ganz anders, und ich sage Ihnen auch klar, wie wir es sehen:

Ich lebe in der Nähe der Gemeinde Pratteln. Die Gemeinde Pratteln hat heute einen Ausländeranteil von 34 Prozent, Tendenz steigend; es ist eine grosse Gemeinde mit 18 000 Einwohnern. Es bilden sich nun Ghettos im wahrsten Sinne des Wortes. Integration ist schlicht nicht mehr möglich; die Einheimischen separieren sich von den Eingewanderten, da können Sie machen, was Sie wollen; das ist völlig aussichtslos. Heute sind wir in unserem Lande eben dermassen überfremdet und überbevölkert, dass Integration sehr weitgehend zu einem frommen Wunschdenken geworden ist. Das ist die Meinung unserer Partei.

Deshalb kommen auch die Abstimmungsergebnisse in der Stadt Zürich nicht von ungefähr. Wir haben vor etwas mehr als einem Jahr in der Stadt Zürich ein SD-Referendum gegen die erleichterte Einbürgerung im Alleingang gewonnen, weil einfach serienweise Leute eingebürgert werden, die nicht einmal mehr annähernd überhaupt unsere Sprache «beherrschen». Wenn man solche Leute einbürgert, dient das eben der ganzen Sache auch nicht, dessen sollten Sie sich bewusst sein! Wenn am letzten Wochenende in Zürich wieder eine ähnliche Vorlage abgelehnt worden ist, dann kommt auch das nicht von ungefähr, weil da ausgerechnet Leute integriert werden sollten, die als Flüchtlinge in unser Land gekommen sind, die es eigentlich nur während einer gewissen Zeit bei uns zu integrieren gilt, und nachher sollten die mei-

sten von diesen Leuten eben wieder zurück in Ihr Heimatland; das wäre ja der Sinn der Asylpolitik.

Ich muss Ihnen sagen: Ich kenne weit über meine Partei hinaus viele sogenannte «kleine Leute», die sich zunehmend an die Wand gedrückt fühlen, sich in unserem Land so fühlen wie Bürgerinnen und Bürger zweiter Klasse, weil sie das Gefühl haben, dass für die Eingewanderten immer mehr getan wird und für die Einheimischen tendenziell immer weniger.

Es liegen bereits Vorlagen in der Schublade, wonach man bei der AHV Abstriche machen will, und bei der IV wird über Rentenkürzungen diskutiert. Dann dürfen Sie sich nicht wundern, wenn Opposition in der Bevölkerung aufkommt, wenn weite Volkskreise diese Art von Ausländerpolitik nicht mehr verstehen, wenn weite Volkskreise dann auch der Meinung sind, dass mit dem Anteil, den sie an die Steuergelder bezahlen, nicht auf diese Art und Weise sogenannte Integration betrieben werden dürfe.

Wenn Sie heute diesen Beschluss fällen – und es könnte sein, so wie die Zusammensetzung des Rates jetzt ist, nachdem der Präsident und andere so intensiv dazu aufgerufen haben, hier anwesend zu sein –, wenn Sie also heute Ihre Mehrheit zusammenbekommen, dann ist das für sehr viele Leute in unserem Land ein Signal, und zwar ein negatives Signal, das zur weiteren Polarisierung innerhalb der bereits sehr stark polarisierten Ausländerpolitik beitragen wird. Auch dessen müssen Sie sich natürlich bewusst sein.

Schlussendlich vertrete ich ganz klar die Meinung: Sollen doch diejenigen Kreise bezahlen, welche die Leute ins Land holen – und nicht wir Steuerzahler! Nicht wir Steuerzahler sind es, die diese Leute holen, sondern andere Kreise. Diese sollen bitteschön für diese Integrationskosten aufkommen.

**David Eugen (C, SG), Berichterstatter:** Die Kommission empfiehlt Ihnen mit 11 zu 7 Stimmen, diesem Artikel zuzustimmen. Ausländerpolitik besteht einerseits – damit haben wir uns nun während mehreren Stunden befasst – aus Polizeirecht, aus verschärftem Polizeirecht, dahingehend, dass Ausländer, denen wir den Aufenthalt in unserem Land nicht zugestehen können und wollen, die Schweiz verlassen müssen. Auf der anderen Seite gibt es eine Gruppe Ausländer, denen wir rechtmässigerweise zugestanden haben, dass sie mit uns in diesem Lande leben dürfen.

Um diese Gruppe, die rechtmässig anerkannt in unserem Lande leben darf, geht es hier. Wenn uns etwas am inneren Frieden gelegen ist – das möchte ich Herrn Fischer-Hägglingen zu bedenken geben –, dann gehört eine Integrationspolitik dazu. Man muss jenen Leute, deren Anwesenheit man in diesem Lande zulässt, die Möglichkeit geben, sich zu integrieren. Der Antrag der Minderheit (Fischer-Hägglingen) will, dass man das nicht tut, was darauf hinausläuft, dass man Ghettos akzeptiert, die entstehen. Das ist eine ganz andere Optik in der Ausländerpolitik, mit der sich die Kommissionsmehrheit nicht identifiziert; auch ich nicht.

Eine zweite Überlegung geht dahin, dass Sie sagen, der Bund habe hier nichts zu suchen, das sei Sache der Kantone und Gemeinden. Zuerst rufe ich Ihnen einmal in Erinnerung, dass die Kantonsvertretung, der Ständerat, dieser Bestimmung unter mehrmaligen Anläufen jedes Mal zugestimmt hat, auch unter Beachtung der kantonalen Verantwortlichkeiten und Kompetenzen.

Zum zweiten geht es auch darum, dass sich der Bund, der nach der Verfassung für das Ausländerrecht verantwortlich ist, von den faktischen Problemen, die auf Gemeindeebene anstehen und die für viele Gemeinden alleine sehr schwierig zu lösen sind, nicht dispensieren soll. Denken Sie an die Probleme, die in Schulen, in Quartieren und generell beim Zusammenleben in kleineren Einheiten entstehen! Die Gemeinden sind nicht in der Lage, alleine und ohne sachkundige Mitwirkung von Fachkräften mit diesen Problemen fertig zu werden. Auch können die Gemeinden das nicht allein finanzieren. Hier ist der Bund gefragt. Hier liegt seine Verantwortung in der Ausländerpolitik in bezug auf die Integrationsproblematik. Er muss insbesondere die geeigneten Instrumente ermitteln und auch klären, was zu tun ist und wie man es tun

kann. Das kann nur auf einer übergeordneten schweizerischen Ebene geschehen.

Wenn der Rat der Bestimmung im Zusammenhang mit der Ausgabenbremse nicht zustimmen würde, wäre die Sache aber noch nicht erledigt. Es müsste dann eine Einigungskonferenz stattfinden, und der Rat hätte über einen Antrag der Einigungskonferenz zu beschliessen.

Ich empfehle Ihnen aber, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** L'intégration est une composante essentielle de la politique d'asile. Dans l'arrêté fédéral urgent que nous avons traité ce matin, dans le message notamment, le Conseil fédéral a manifestement exprimé son opinion. Prioritairement, nous devons encadrer et suivre ceux que nous avons accueillis. Ce n'est pas seulement une tâche cantonale et communale, c'est une tâche de toutes les collectivités, y compris de la Confédération, je vous le rappelle.

Il y a un principe qui est inviolable, c'est le suivant: qui commande paie! Et qui commande en matière d'asile? C'est la Confédération. Nous! En décidant, nous nous engageons également à couvrir les frais inhérents à cette mission.

C'est à l'unanimité, tous partis confondus, Monsieur Fischer-Hägglingen, que le Conseil des Etats a accepté les dépenses afférentes à cet objet. Nous avons fait un pas de géant vis-à-vis du Conseil des Etats en durcissant cette loi sur l'asile.

Je vous demande une dernière fois de faire un pas en direction du Conseil des Etats en acceptant massivement ces dépenses d'intégration. C'est notre devoir, et je pense que nous devons le remplir à satisfaction!

**Präsident:** Die LdU/EVP-Fraktion teilt mit, dass sie die Mehrheit unterstützt.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Zunächst verdient klargestellt zu werden, worum es hier geht. Es geht hier nicht um die bessere Integration von Flüchtlingen oder vorläufig Aufgenommenen. Dafür gibt es einen eigenen Artikel im Asylgesetz, nämlich Artikel 86 Absatz 4. Hier geht es aber um die bessere Integration der Ausländerinnen und Ausländer, die wir im Interesse des Landes und der Wirtschaft herbeigerufen haben. Diese kamen nicht nur aus eigenem Antrieb, sondern wir haben sie bewusst im Rahmen unserer Gastarbeiter- und Fremdarbeiterpolitik in dieses Land geholt, weil unsere Wirtschaft sie braucht.

Nun ist es eine grosse Zahl, und Sie wissen, dass wir alles Interesse haben, diese Zahl künftig zu stabilisieren. Aber wenn man diese Leute doch selber holt und nun heute eindeutig feststellt, dass sich hier angesichts der grossen Zahl und auch der Herkunft gewisser Ausländer – wenn Sie an die Türkei oder andere Gebiete denken – Probleme ergeben, dann ist es wirklich unsere Pflicht, auch für Ihre bessere Integration zu sorgen. Das waren alles Entschiede des Bundesrates und des Parlamentes, dass wir die Türken, die Jugoslawen geholt haben. Das war nicht irgendwie eine Fluchtbewegung, sondern wir haben diese Menschen hierher geholt. Es ist eindeutig, dass die Gemeinden und die Kantone mit dieser Aufgabe überfordert sind.

Wenn wir bedenken, dass es in der Schweiz Ausländer aus etwa 180 verschiedenen Staaten gibt, dann ist natürlich eine Gemeinde – auch wenn sie nicht Ausländer aus 180 Staaten, aber aus sehr verschiedenen Staaten, aus sehr verschiedenen Kulturen hat – überfordert, und der Bund muss daher eine subsidiäre Hilfestellung leisten. Es wird eine subsidiäre Hilfestellung bleiben, denn die eigentliche Integrationsarbeit muss natürlich möglichst nahe bei den Menschen geleistet werden, und dafür sind zweifellos die Gemeinden und die privaten Vereine besonders geeignet. Aber ohne diese Hilfestellung von seiten des Bundes ist diese Aufgabe nicht zu bewältigen, und jene, die Angst haben, es könnte hier ein Subventionshahn zu sehr geöffnet werden, frage ich: Haben Sie Angst vor Ihrem eigenen Mut? Sie, dieses Parlament und nicht irgendeine Organisation oder der Bundesrat, werden je-

des Jahr im Rahmen der Budgetdebatte den Betrag selber festlegen.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie dringend bitten, diesem Artikel nun mit dem nötigen Mehr zuzustimmen. Es ist ein zentrales Ziel der Ausländerpolitik des Bundesrates, und auch der Ständerat hat diesem Integrationsartikel schon zum zweiten Mal mit klarem Mehr zugestimmt.

#### Ausgabenbremse – Frein aux dépenses

##### Namentliche Abstimmung

##### Vote nominatif

(Ref.: 2083)

##### Für den Antrag der Mehrheit stimmen:

##### Votent pour la proposition de la majorité:

Aeppi, Aguet, Alder, Antille, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlin, Béguellin, Berberat, Bircher, Blaser, Bonny, Borel, Bosshard, Bühlmann, Burge-  
ner, Caccia, Carobblo, Cavalli, Chiffelle, Christen, Colum-  
berg, Comby, David, de Dardel, Deiss, Dormann, Ducrot,  
Dünki, Durrer, Eberhard, Eggly, Ehler, Engler, Eplney,  
Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Ga-  
dient, Gonseth, Grendelmeler, Gross Andreas, Gross Jost,  
Grossenbacher, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Haf-  
ner Ursula, Hämmerle, Heberlein, Heim, Herczog, Hess  
Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet,  
Keller Christine, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann,  
Leu, Leuenberger, Loeb, Loretan Otto, Marti Werner, Maury  
Pasquier, Meler Hans, Meler Samuel, Müller-Hemmi, Nab-  
holz, Ostermann, Pellli, Philippina, Raggenbass, Ratti, Rech-  
steiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy,  
Rycken, Sandoz Marcel, Schmid Odilo, Semadeni, Simon,  
Stamm Judith, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanel,  
Thür, Tschäppät, Tschopp, Vallender, Vermot, Vollmer,  
Weber Agnes, Widmer, Widrig, Zapfl, Zbinden, Zwygart

(110)

##### Für den Antrag der Minderheit stimmen:

##### Votent pour la proposition de la minorité:

Aregger, Baader, Bangert, Baumann Alexander, Bezzola,  
Blocher, Bortoluzzi, Brunner Toni, Dettling, Egerszegi,  
Engelberger, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen,  
Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Gusset, Has-  
ler Ernst, Hegetschweiler, Hess Otto, Keller Rudolf, Kofmel,  
Kunz, Maspoli, Mühlmann, Müller Erich, Oehrl, Ruckstuhl,  
Schenk, Scherrer Jürg, Schluer, Schmied Walter, Speck,  
Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Thei-  
ler, Tschuppert, Vetterli, Waber, Welgelt, Weyeneth, Witten-  
wiler, Wyss

(48)

##### Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Bührer, Gros Jean-Michel, Gysin Hans Rudolf, Leuba,  
Scheurer, Schmid Samuel, Sella Hanspeter

(7)

##### Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Binder, Borer, Cavadini Adriano, Dreher, Dupraz, Filliez, Frey  
Walter, Friderici, Fritschi, Genner, Glezendanner, Goll, Gro-  
bet, Guisan, Imhof, Jeanprêtre, Jutzet, Kühne, Lötscher,  
Maitre, Maurer, Meyer Theo, Moser, Pidoux, Plini, Randeg-  
ger, Ruf, Sandoz Suzette, Spielmann, Stucky, Vogel, von All-  
men, von Felten, Wiederkehr, Ziegler

(35)

##### Das qualifizierte Mehr ist erreicht

##### La majorité qualifiée est acquise

#### Art. 25c

##### Antrag der Kommission

##### Mehrheit

##### Festhalten

##### Minderheit

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

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Eventualantrag Bäumlin

(falls der Antrag der Minderheit angenommen wird)

.... Personendaten nach Artikel 22c Absatz 2 Buchstaben a bis e auch an Staaten .... Datenschutz verfügen. Die Bekanntgabe von Angaben wie Aufenthaltsorte, Reisewege, Anwesenheitsbewilligung und erteilte Visa (Bst. d und e) an Herkunftsländer ist untersagt, wenn sie für ein Asylverfahren erhoben wurden. Die Zweckbindung ....

#### Schriftliche Begründung

Da in Artikel 25b Anag auch Rückübernahmeabkommen mit Herkunftsstaaten wie der Bundesrepublik Jugoslawien enthalten und mitgemeint sind, muss nun hier in Artikel 25c ausgeschlossen werden können, dass aus den Angaben der Buchstaben d und e auf Asylsuche geschlossen werden kann, was Oppositionelle an einen mindestens potentiellen Verfolgerstaat ausliefern könnte. Mit der sorgfältigen Unterscheidung und Formulierung wird andererseits vermieden, dass die Schweiz nicht «Dublin-tauglich» sein könnte.

#### Art. 25c

##### Proposition de la commission

##### Majorité

##### Maintenir

##### Minorité

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

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### Proposition subsidiaire Bäumlin

(au cas où la proposition de la minorité serait adoptée)

.... les données nécessaires selon l'article 22c alinéa 2 lettres a à e, à des Etats qui .... un système de protection des données équivalent au système suisse. Il est interdit de communiquer au pays d'origine du ressortissant des données tels que les lieux de séjour, les itinéraires empruntés, l'autorisation de résidence et le visa accordé (let. d et e), lorsque celles-ci ont été prélevées dans le cadre d'une procédure d'asile. Les accords en question ....

Schmid Samuel (V, BE): Wir beantragen hier im Sinne der Differenzvereinbarung, der Fassung des Ständerates zuzustimmen, um die Vorlage nicht weiter zu belasten. Ich bitte Sie deshalb, der Minderheit zuzustimmen.

Bäumlin Ursula (S, BE): Für die SP-Fraktion möchte ich dem Ratspräsidenten, dem Herrn Bundesrat und Ihnen folgendes sagen: Unter der Leitung von Herrn David hat der Nationalrat bei der letzten Differenzvereinbarung eine annehmbare Lösung für diesen Artikel 25c gefunden, in dem es um die Weitergabe von zum Teil sehr heiklen Daten an Vertragsländer geht – Daten über abgewiesene Asyl- und Schutzsuchende oder Ausländer und Ausländerinnen, die die Schweiz verlassen müssen.

Wir haben das Problem, dass in Artikel 25b alle möglichen und unmöglichen Abkommen in diesem Zusammenhang genannt werden, Kraut und Rüben durcheinander: Rückschiebeabkommen mit den umliegenden Ländern, in denen Schutzsuchende aus Drittländern so wenige oder so viele Rechte haben wie bei uns und in denen auch ein vergleichbarer Datenschutzstandard vorhanden ist, und Abkommen mit Ländern ohne jeden rechtsstaatlichen Datenschutz, die ausserdem zugleich Herkunftsländer von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern und von Ausländerinnen und Ausländern sind, die sie vertrieben oder deren Verfolgung durch paramilitärische Verbände sie geduldet haben und deren Rückkehr nur mittels Abkommen und Kostenübernahme erkaufte und erzwungen werden kann.

So leid es mir tut, muss ich hier wiederum das krasse Beispiel des Abkommens zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Jugoslawien nennen, denn in diesem Abkommen sind alle in Artikel 22c Absatz 2 Buchstaben a bis f enthaltenen Bestimmungen aufgezählt. Auf Vorschlag von Herrn David hat unser Rat diese Datenarten auf die in den Buchstaben a bis c genannten eingeschränkt. Jetzt kommt der Ständerat und will auch noch die in den Buchstaben d und e genannten



Daten einbeziehen, wo es um Aufenthaltsorte, die Reisewege und dann vor allem um die Anwesenheitsbewilligung und die erteilten Visa geht. Die grosse, nicht wegzudiskutierende Gefahr liegt darin, dass das für Leute aus Kosovo ganz schlimme Folgen haben kann.

Wenn wir sehen, was dort jetzt passiert, wie jeder Mann der Zugehörigkeit zur UCK verdächtigt wird, zum Beispiel auch wenn seine Rückkehr über das besagte Abkommen läuft und aus der Anwesenheitsbewilligung herausgelesen werden kann, dass er oder sie zur kosovo-albanischen Minderheit, sprich Opposition, sprich zu diesen «Terroristen» gehört, dann dürfen wir eine solche verkappte Auslieferung an die Verfolger einfach nicht riskieren. Dann müssen Sicherungen eingebaut werden: entweder solche, wie der Nationalrat sie festgelegt hat und wie sie die Kommissionsmehrheit unterstützt, oder wenigstens solche gemäss meines Einzelantrages. Sie haben diesen auf Ihrem Pult, ich darf dazu nicht weiter reden. Ich habe die Begründung hinten drauf schreiben lassen.

Wenn sich Herr Bundesrat Koller gleich für die Rückschiebeabkommen mit den umliegenden Ländern stark machen wird, welche die Datenübergabe gemäss Artikel 22c Buchstaben d und e notwendig erfordern, dann soll er mir bitte auch sagen, wie die von mir genannten Risiken bei den vertraglichen Rückschiebungen in menschenrechtsverletzende Herkunftsstaaten vermieden werden können.

Ich bitte Sie: Folgen Sie der Mehrheit der Kommission und lehnen Sie den Minderheitsantrag von Schmid Samuel und Konsorten ab. Wenn Sie darauf nicht einsteigen können, dann bitte ich Sie dringend, meinem Eventualantrag zuzustimmen.

**David Eugen (C, SG), Berichterstatter:** Die Kommissionsmehrheit empfiehlt Ihnen – das Resultat lautete 11 zu 8 Stimmen –, an Ihrem Beschluss festzuhalten.

Es geht hier tatsächlich um eine wesentliche Bestimmung, nämlich darum, ob unser Land den «Büttel», den Polizisten, für Unrechtsstaaten wie Ex-Jugoslawien spielt, für Unrechtsregime wie das Regime von Herrn Milosevic. Es geht darum, wie wir jene Leute, die wir dorthin zurückschicken, die bei uns kein Aufenthaltsrecht haben, mit Daten begleiten, die wir in den Verfahren, die bei uns durchgeführt wurden, um über ihr Anwesenheitsrecht zu entscheiden, über sie gesammelt haben.

Ursprünglich war ein sehr weiter Katalog vorgesehen. Wir haben diesen Katalog im ersten Durchgang auf die wesentlichen Daten beschränkt, die notwendig sind, um die Leute zu identifizieren. Das sind die Personalien, einschliesslich Staatsangehörigkeit, dann Angaben über die Reisepässe und Identitätsausweise und schliesslich weitere Elemente zur Identifikation einer Person. Nicht zugestimmt haben wir hingegen der Weiterleitung von Angaben über den Gesundheitszustand dieser Leute, über ihre Visa, über ihre Aufenthaltsbewilligungen, über ihre Aufenthaltsorte und ihre Reisewege. Es geht hier immer nur um Staaten, die selbst keinen Datenschutz in unserem Sinne haben, und es geht natürlich auch um Unrechtsstaaten, wie wir sie unter dem Regime von Herrn Milosevic kennen.

Der Ständerat ist uns teilweise entgegengekommen. Er hat ebenfalls darauf verzichtet, die Gesundheitsdaten weiterzuleiten; das ist bereits ein wichtiger Schritt. Es geht jetzt noch darum, ob wir diesen Staaten auch Daten über die Aufenthaltsbewilligungen, über die Visa, über die Aufenthaltsorte und die Reisewege weiterleiten wollen. Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, das nicht zu tun.

Es gibt zwei Einwände gegen eine Ausweitung:

Der eine Einwand ist das Dubliner Abkommen. Es wird geltend gemacht, dass das im Dubliner Abkommen unter den betreffenden Vertragsstaaten vorgesehen sei. Es ist klar: Wenn wir dieser Staatengemeinschaft beitreten – das sind Rechtsstaaten, das sind Staaten der EU –, dann werden wir diese Verpflichtungen diesen Staaten gegenüber eingehen und auch eingehen können. Da gibt es für mich keine Diskussion. Wenn wir die Chance haben – was ich hoffe, was aber voraussetzt, dass wir der EU beitreten –, können wir das

Dubliner Abkommen unterzeichnen und haben diese Erleichterung im Bereich der Rückschublösungen. Solange wir das Abkommen nicht unterzeichnet haben, besteht kein Anlass, bereits als Vorgabe, generell für alle Länder in unserem Gesetz eine solche Lösung vorzusehen. Ich möchte den Bundesrat also bitten, uns dann eine entsprechende gesetzliche Anpassung vorzuschlagen, wenn er uns das Dubliner Abkommen vorlegt.

Der zweite Einwand betrifft die Rückschubabkommen mit Staaten wie Jugoslawien. Es wird geltend gemacht, dass diese Staaten nicht bereit wären, Rückschubabkommen zu schliessen, wenn wir die Ausweitung der übermittelten Daten nicht zugestehen. Ich muss Ihnen sagen: Es gibt auch bei Rückschubabkommen Grenzen, die einzuhalten sind, z. B. rechtsstaatliche Grenzen, was die Personendaten angeht, die wir polizeilich erhoben haben und dann diesen Staaten geben. Die Muster der Rückschubabkommen, die wir jetzt haben – insbesondere habe ich das Beispiel des Abkommens mit der Republik Slowenien vor mir –, sehen auf der einen Seite Daten über Aufenthaltsorte und Reisewege als übermittelbar vor. Auf der anderen Seite enthalten sie aber einen grossen Katalog von Schranken, die gesetzt werden, wenn solche Daten übermittelt werden. Es steht ausdrücklich im Abkommen: «Dabei sind die nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht geltenden Übermittlungsverbote zu beachten.» Wenn die Schweiz als Land nicht so weit gehen will, wie vielleicht andere gehen, ist das – auch nach diesem Abkommen – zu beachten.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, in diesem Fall bei der Mehrheit zu bleiben und diese Ausweitung nicht vorzunehmen.

Wenn der Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren zusätzliche Klauseln einbringt und die Sicherheitsmassnahmen vorschlägt, die er treffen würde, wenn die Schweiz mit Staaten wie Jugoslawien Rückschubabkommen schliesst, können wir nochmals diskutieren. Dem Beschluss des Ständerates mit der Regelung, dass wir die Daten freigeben und nicht wissen, wie die Sicherheitsmechanismen sind, kann man, so glaube ich, aus datenschutzrechtlichen, aus rechtsstaatlichen und aus menschenrechtlichen Überlegungen nicht zustimmen. Wenn wir diesen Staaten all diese Daten der Leute, die wir zurückschicken, geben, wissen wir, dass diese Daten dort zum Nachteil dieser Leute verwertet werden, weil es keine Rechtsstaaten sind.

Daher bitte ich Sie, mit der Mehrheit der Kommission – das Ergebnis lautete 11 zu 8 Stimmen – an unserem ursprünglichen Beschluss festzuhalten.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich möchte Sie bitten, dem Ständerat und der Minderheit (Schmid Samuel) zuzustimmen.

Es bestehen verschiedene Missverständnisse. Einmal möchte ich doch festhalten, dass der Ständerat Ihrem Rat entgegengekommen ist, indem er die Übergabe von Daten, die die Gesundheit betreffen, gestrichen hat. Das ist das Entgegenkommen des Ständerates Ihrem Rat gegenüber.

Sodann möchte ich festhalten, dass dieser Artikel mit dem Dubliner Abkommen überhaupt nichts zu tun hat. Das Dubliner Abkommen wird unter europäischen Staaten angewendet, die alle über einen dem schweizerischen vergleichbaren Datenschutz verfügen. Die Datenbekanntgabe im Rahmen des Dubliner Abkommens fällt daher nicht unter diesen Artikel, sondern unter Artikel 93 des Asylgesetzes.

Weshalb brauchen wir die Daten bezüglich Visum, Aufenthaltstitel und Reiseweg? Wir brauchen diese Daten für die Realisierung der immer wichtiger werdenden Rückführungsabkommen. Man darf hier nicht das Asylverfahren mit diesen rein technischen Rückführungsabkommen verwechseln. Selbstverständlich übermitteln wir keinerlei Daten in bezug auf die politische Verfolgung. Die Voraussetzung für eine Rückführung ist, dass in unserem Land ein rechtsstaatlich einwandfreies Asylverfahren durchgeführt worden ist, das zu einem negativen Entscheid geführt hat. Besteht die Gefahr der Verfolgung, können sich die betroffenen Personen weiterhin in der Schweiz aufhalten. Wenn aber in einem Asylverfahren eindeutig festgestellt worden ist, dass keinerlei Verfol-

gung vorliegt, müssen wir für die Rückführung, vor allem auch für den Durchschub nach Drittstaaten, diese Angaben machen können. Sonst wäre beispielsweise ein osteuropäisches Land nie bereit, Türken über Ungarn zurückzunehmen.

Weil das unbedingt nötig ist, möchte ich Sie bitten, dem Ständerat zuzustimmen. Sonst wird unsere ganze Rückführungspolitik beeinträchtigt, weil wir diese Verpflichtungen nicht mehr eingehen können.

Noch zum Abschluss: Wenn wir bei einem fremden Staat Bedenken haben, ob er seine Verpflichtungen erfüllt – wie hier gesagt worden ist: Jugoslawien –, dann müssten wir das ganze Abkommen suspendieren oder sogar kündigen. Aber bisher haben wir auch diesbezüglich, gerade im Fall von Jugoslawien, keinerlei Anlass, an der Bereitschaft und am guten Willen zu zweifeln, dieses Abkommen, das wir mit Jugoslawien abgeschlossen haben, tatsächlich auch sachgerecht durchzuführen.

Das sind die Gründe, weshalb ich Sie bitten möchte, dem Ständerat zuzustimmen.

**Bäumlin Ursula (S, BE):** Herr Bundesrat Koller, im Abkommen mit Jugoslawien ist Artikel 22c Absatz 2 Buchstabe f auch inbegriffen. Was passiert, wenn wir jetzt dem Ständerat folgen? Müssen Sie deswegen das Abkommen aufkündigen?

**Koller Arnold, Bundesrat:** Da muss ich Ihnen ehrlich sagen: Das weiss ich jetzt nicht genau. Ich werde die Sache prüfen, und wenn das der Fall ist, dann müssen wir bei einer nächsten Gelegenheit mit Jugoslawien eine entsprechende Lösung finden.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit	72 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	67 Stimmen

**Präsident:** Damit entfällt der Eventualantrag Bäumlin.

**Ziff. IIbis**

**Antrag der Kommission**

**Titel**

Verhältnis zum Bundesbeschluss vom .... über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich

**Wortlaut**

Wird gegen den Bundesbeschluss vom .... über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich (BMA) das Referendum ergriffen und wird er in einer Volksabstimmung abgelehnt, so gilt die Bestimmung von Artikel 13a Buchstabe c (Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft bei Einreisesperre) als gestrichen; in diesem Fall bleibt Artikel 13a Buchstabe c in der Fassung gemäss Ziffer I des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht weiterhin anwendbar.

**Ch. IIbis**

**Proposition de la commission**

**Titre**

Relation avec l'arrêté fédéral du .... sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers

**Texte**

Si une demande de référendum est déposée contre l'arrêté fédéral du .... sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (AMU) et qu'il est rejeté en votation populaire, sera considérée comme caduque la disposition de l'article 13a lettre c (détention de phase préparatoire ou en vue du refoulement en cas d'infraction à une interdiction d'entrée); dans ce cas, l'article 13a lettre c, dans la version du chiffre I de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, demeure applicable.

**Angenommen – Adopté**

**An den Ständerat – Au Conseil des Etats**

95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Anderung**  
**Loi sur l'asile et LSEE.  
Modification**

**Differenzen – Divergences**

Siehe Seite 525 hiervor – Voir page 525 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 10. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 10 juin 1998

**A. Asylgesetz**  
**A. Loi sur l'asile**

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Die Fahne zur Differenzbereinigung erscheint auf den ersten Blick umfangreich. Genauer besehen stammen die meisten Neuerungen, die meisten Differenzen daher, dass aufgrund des dringlichen Bundesbeschlusses, den wir vorhin beraten haben, auch Änderungen im ordentlichen Asylgesetz und Anag nötig sind. Es handelt sich zum einen um die Verfeinerungen, die wir vorgenommen haben, vor allem aber handelt es sich um Umplazierungen innerhalb des Gesetzes. Wenn Sie einverstanden sind, Herr Präsident, werde ich jeweils bei den Beratungen nur auf diesen Umstand verweisen.

Um materielle Differenzen zum Nationalrat handelt es sich nur in fünf Punkten. Bei diesen fünf Punkten haben wir in dreien dem Nationalrat nachgegeben. Das sind die Differenz in Artikel 11a und die beiden Differenzen in Artikel 60. Die Kommissionmehrheit hält lediglich an der Differenz in Artikel 106 fest, und in Artikel 25c Anag hat unsere Kommission eine neue Bestimmung gesucht, die den Anliegen des Nationalrates besser Rechnung trägt. Soviel zur Einleitung.

**Art. 8 Abs. 1 Bst. e, 4**  
**Antrag der Kommission**  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 8 al. 1 let. e, 4**  
**Proposition de la commission**  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté**

**Art. 11a**  
**Antrag der Kommission**  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Proposition de la commission**  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Artikel 11a ist die Streitfrage, die uns bereits zweimal beschäftigt hat: Sollen Vertrauensärzte im Asylgesetz bezeichnet werden, oder soll es wie bisher der Zusammenarbeit zwischen der Verbindung der Schweizer Ärzte (FMH) und dem Bundesamt für Flüchtlinge anheimgestellt bleiben? Wir haben Artikel 11a aufgrund des Antrages unseres Kollegen Rochat eingeführt und in der ersten Differenzbereinigung daran festgehalten.

Kollege Rochat hat zwei Motive ins Feld geführt, welche die Mehrheit des Rates überzeugt haben: Bezüglich des behandelnden Arztes soll zum ersten ein kompetenter und klar bezeichneter Ansprechpartner vorhanden sein, und zum zweiten verspricht sich Kollege Rochat eine Kostensenkung. Mit diesen Argumenten hat er unsere Ratsmehrheit überzeugt.

Der Nationalrat hat ohne Gegenantrag die Bestimmung wieder gestrichen. Er hat ins Feld geführt, das heutige System funktioniere, und der Sprecher der Kommission befürchtete zudem zusätzliche Kosten. Unsere Kommission schliesst sich nach einiger Diskussion dem Nationalrat an, ohne dass ein Minderheitsantrag gestellt wurde.

Den Ausschlag gegeben hat vor allem folgendes: Das Bundesamt für Flüchtlinge hat der Kommission einen ganzen Katalog über die bisherige Zusammenarbeit vorgelegt. So finden seit März 1994 regelmässig gegenseitige Konsultationen zwischen Bundesamt und FMH statt, Fachtagungen wurden durchgeführt und gemeinsame Konzepte sind ausgearbeitet worden. Eine Gruppe von Fachärzten der FMH berät das Bundesamt. Seit Herbst letzten Jahres ist zudem in Zusammenarbeit zwischen FMH und dem Bundesamt ein Gutachter-Pool eingerichtet.

Nun wurden mir aber zusätzlich Schreiben von Ärzten vorgelegt, die sich noch in diesem Jahr über mangelnde Zusammenarbeit in Einzelfällen beklagt haben. Für mich lässt das die Folgerung zu: Das Bestreben des Bundesamtes auf effiziente und gute Zusammenarbeit scheint mir genügend dokumentiert. In Einzelfällen aber scheinen doch Probleme zu bestehen. Denen gilt es nachzugehen. Ich glaube, diese Einzelprobleme bedingen kein Abrücken von der Kommissionsmeinung, aber sie legen die Aufforderung an das Bundesamt nahe, sich dieser Zusammenarbeit mit der FMH doch vertieft anzunehmen und zusätzlich einiges daranzusetzen, diese Probleme, die in Einzelfällen noch evident sind, zu beseitigen. In diesem Sinne bitte ich Sie, der Kommission zuzustimmen.

**Rochat Eric (L, VD):** M. Frick, président de la commission, a fort bien mis en évidence les raisons qui ont poussé le Conseil national puis notre commission à renoncer à vous proposer d'introduire l'article 11a instituant des médecins-conseils comme auxiliaires et intermédiaires possibles entre médecins traitants, juges et fonctionnaires dans l'application de la loi sur l'asile.

Je pourrais proposer une troisième fois l'article incriminé, vous connaissez mes arguments qui vont du dépistage de faux réfugiés médicaux à la confirmation de nécessaires exceptions à faire pour raisons médicales. Je pourrais m'interroger sur l'interprétation assez différente qui est faite des relations entre la Confédération et la Fédération des médecins suisses (FMH) en matière d'asile, les services de la Confédération annonçant un ciel avec peu de nuages, la FMH se plaignant – auprès de moi du moins – de ne pas être suffisamment écoutée. Je ne répéterai pas ces arguments pour ne pas vous lasser.

Mais je ne résiste pas à vous lire en allemand, et mes collègues francophones voudront bien pour une fois m'excuser, quelques extraits de la lettre que vient de citer M. Frick et qui a été adressée à M. Koller, conseiller fédéral, à propos d'un requérant d'asile. Cette lettre rend parfaitement compte de la situation dans laquelle nous, médecins, pouvons nous trouver sur le terrain – situation que vous avez réaffirmé quand vous avez soutenu ma proposition à deux reprises. Je cite quelques extraits – j'ai donné le texte intégral à M. Koller, conseiller fédéral, et au président de la commission:

«Herr Bundesrat Koller, ich erlaube mir, wegen einer beim Ausstellen eines ärztlichen Zeugnisses für einen Asylanten aufgetretenen Problematik direkt an Sie zu gelangen. Da mein Patient ein sehr komplexes medizinisches Leiden hat, welches in einem ärztlichen Bericht auch mit zahlreichen Dokumenten belegt werden muss, bin ich der Meinung, dass ein solcher Bericht nur von einem Vertrauensarzt beurteilt und verstanden werden kann. Aus diesem Grunde und auch wegen der Wahrung des Arztgeheimnisses sollten solche Dokumentationen nicht primär von nicht-ärztlichen Personen eingesehen werden können. Vom BFF wird mir nun mit Schreiben vom 12. Mai 1998 mitgeteilt, dass dieses Amt nicht über einen Vertrauensarzt für asylsuchende Personen verfügt. In einem vorgängigen Fax vom 6. März war hingegen von einer zuständigen BFF-Medizinalgruppe die Rede.»

Je m'arrête ici. Ce confrère met en évidence une des lacunes du système actuel. Il n'existe pas d'interlocuteurs médicalement valables entre les médecins traitants et l'Office fédéral des réfugiés. Cette absence n'est pas ressentie comme gênante par cet office qui se considère apte à pouvoir juger souverainement des situations médicales. Soit, mais il est désagréable d'admettre l'existence d'une gestion différenciée des droits fondamentaux de la personne. A ce que je sache, la loi sur la protection des données, mais aussi la loi sur l'assurance-maladie s'appliquent à tous les résidents et non aux seuls citoyens.

En ne présentant pas une troisième fois mon amendement, je veux ne pas retarder indûment l'entrée en vigueur de la loi à cause d'une éventuelle nouvelle navette. Mais je vous en joins, Monsieur le Conseiller fédéral, de prendre très sérieusement en compte une demande qui va bien au-delà d'une exigence politique. Les médecins de ce pays n'ont personne à qui s'adresser qui soit compétent en matière médicale pour ce qui touche aux réfugiés. C'est à l'avantage des réfugiés d'occasion, c'est au désavantage des réfugiés qui sont malades. Traiter administrativement les dossiers médicaux de réfugiés n'a jamais suffi, même après une longue expérience, à donner un diplôme fédéral de médecin à qui que ce soit, ni n'a procuré quelque expérience médicale valable, que nous le voulions ou non.

Au-delà de ces délibérations, je forme le vœu que la demande de la FMH, dont je me fais ici l'intermédiaire, soit prise mieux en considération à l'avenir. Je m'abstiendrai cependant de voter cet article qui, sur ce point, démontre une flagrante inégalité de traitement, et je vous invite à en faire de même.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Herr Rochat hat mir diesen Brief gestern tatsächlich überreicht. Ich habe noch keine Gelegenheit gehabt, den Fall genau zu prüfen. Prima vista bin ich etwas überrascht, weil das an sich ein Fall ist, wo ich meinte, dass es über den FMH-Pool, der in meinem Bundesamt eingerichtet worden ist, funktionieren würde. Ich kann Ihnen versichern, Herr Rochat, dass ich diesem Fall genau nachgehen und Sie dann noch persönlich orientieren werde.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 31 Abs. 2 Bst. a1**  
*Antrag der Kommission*  
*Mehrheit*

a1. den Behörden nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuches Reisepapiere oder Identitätsausweise abgeben. Diese Bestimmung findet keine Anwendung, wenn Asylsuchende glaubhaft machen können, dass sie dazu aus entschuldigen Gründen nicht in der Lage sind, oder wenn Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen.

*Minderheit*

(Uhlmann, Büttiker, Reimann)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 31 al. 2 let. a1**

*Proposition de la commission*  
*Majorité*

a1. n'a pas remis, dans un délai de 48 heures après le dépôt de la demande d'asile aux autorités ses documents de voyage ou ses pièces d'identité. Cette disposition ne s'applique pas lorsque le requérant rend vraisemblable qu'il n'est pas en mesure de le faire pour des motifs excusables ou s'il existe des indices de persécution qui ne sont pas manifestement sans fondement.

*Minorité*

(Uhlmann, Büttiker, Reimann)

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Artikel 31 ist durch den dringlichen Bundesbeschluss erledigt, ebenso die folgenden Bestimmungen von Artikel 31a und von Artikel 33a.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 31a, 33a**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 60 Abs. 2, 4**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 60 al. 2, 4**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Artikel 60 enthält zwei materielle Differenzen. Ich möchte zuerst Artikel 60 Absatz 2 bereinigen.

Es geht um die Frage, wann Asyl widerrufen werden kann. Nationalrat und Ständerat sind mit dem Bundesrat der Ansicht, dass härtere Gründe als für die blosse Nichtgewährung von Asyl vorliegen müssen. Unser Rat hat normiert, dass neben anderen Gründen, die das Gesetz vorsieht, auch «besonders verwerfliche» Handlungen genügen. Der Nationalrat verlangt, dass «besonders verwerfliche strafbare» Handlungen vorliegen müssen.

Nun sind beide Fassungen – der Begriff des Nationalrates und jener des Ständerates – Interpretationsbedürftig; die Begriffe sind inhaltlich nicht fest bestimmt und der Auslegung zugänglich.

Nun schliesst sich der Ständerat dem Nationalrat an, aber mit folgender Interpretation und Klarstellung:

1. Der Nationalrat ist wie wir der Überzeugung, dass es um strafbare Handlungen gehen muss – er hat es durch seine Kommissionsberichtersteller so erklären lassen; ich verweise auf die Voten des Berichterstatters David. Nichtstrafbare Handlungen genügen nicht für einen Widerruf des Asyls.

2. Zum zweiten geht es aber darum, wie intensiv, wie schwer die strafbare Handlung sein muss. Es muss sich – das ist unsere Überzeugung – nicht um eine besonders schwere strafbare Handlung handeln. Das verlangt auch im Nationalrat niemand. Für die Rechtsanwendung halte ich – in Übereinstimmung mit Herrn Bundesrat Koller, der in der Kommission diese Haltung geteilt hat – ausdrücklich fest, dass die besondere Verwerflichkeit einer strafbaren Handlung in zwei Fällen gegeben sein kann:

Zum ersten kann es sich um eine einzelne, besonders schwere Tat handeln, also um ein schweres Delikt. Zum zweiten kann es sich um eine Reihe von kleineren Delikten handeln, wenn sie auf Renitenz oder eine schlechte Gesinnung schliessen lassen. Es genügt also auch eine Reihe von kleineren Delikten, wenn sie aufgrund der Umstände auf eine schlechte Gesinnung schliessen lassen.

Mit dieser Präzisierung schliessen wir uns der Fassung des Nationalrates an.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich stimme dieser interpretativen Erklärung Ihres Kommissionssprechers zu. Sie hat zudem auch eine grammatikalische Basis, indem hier der Plural verwendet wird, womit klar ist, dass die besondere Verwerflichkeit auch in der Wiederholung mehrerer, nicht besonders schwerwiegender Straftaten bestehen kann.

*Abs. 2 – Al. 2*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** In Absatz 4 geht es um die Konsequenzen für die Familie beim Asylwiderruf des Vaters bzw. der Mutter. In der Regel soll, nach Meinung des Ständerates, das Asyl auch für die Familie widerrufen werden können. Wir haben dies bejaht; die Familie soll grundsätzlich zusammenbleiben; nach dem Widerruf des Asyls soll nicht durch die Hintertür wieder ein Bleiberecht geschaffen werden, indem die Familie in der Schweiz zusammengehalten werden soll.

Nun hat der Nationalrat anders als wir entschieden. Wir haben uns über die konkreten Anwendungsfälle orientieren lassen. Nach Angaben des Bundesamtes handelt es sich um ausgesprochene Ausnahmefälle. Es sind vielleicht ein bis zwei Fälle pro Jahr. In Anbetracht dieser Zahl haben wir Gnade vor rechtlicher Konsequenz walten lassen und uns dem Nationalrat angeschlossen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 86 Abs. 4bis**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 86 al. 4bis**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Wir haben in unserem Rat die Ausgabenbremse bejaht. Der Nationalrat hat jedoch ausdrücklich festgehalten, dass keine neue Ausgabe getätigt werde, weil sie heute bereits Praxis sei, aber keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage gehabt habe.

Wir haben hier nicht mehr abzustimmen, sondern die Haltung des Nationalrates zur Kenntnis zu nehmen. Wir hatten die Ausgabenbremse bejaht, und der Artikel hat bei uns die Hürde genommen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 106 Abs. 2 Bst. d, e, 2bis**  
*Antrag der Kommission*  
Mehrheit  
Festhalten  
Minderheit  
(Frick, Aeby, Delalay, Reimann)  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Art. 106 al. 2 let. d, e, 2bis**  
*Proposition de la commission*  
Majorité  
Maintenir  
Minorité  
(Frick, Aeby, Delalay, Reimann)  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Artikel 106 ist die einzige Differenz, wo die Kommissionsmehrheit an unserem Beschluss festhält. Die Mehrheit möchte aus Gründen der Verfahrensökonomie, namentlich um Arbeitsaufwand abzubauen, auf unserer Lösung beharren. Ich selber führe die Minderheit an. Deshalb bitte ich Kollege Wickl, Ihnen die Meinung der Kommissionsmehrheit zu verdeutlichen. Ich möchte nachher noch kurz die Haltung der Minderheit darlegen.

**Wickl Franz (C, LU):** Bei Artikel 106 geht es um das vereinfachte Verfahren. Der Bundesrat hatte uns in seinem Entwurf vorgeschlagen, am bisherigen vereinfachten Verfahren festzuhalten. In der Botschaft hat er dann zu Recht gesagt, damit werde auch auf der Beschwerdeebene verfahrensökonomischen Prinzipien Rechnung getragen.

Der Nationalrat hatte dann als Erstrat den materiellen Einzelrichterentscheid abgeschafft und für alle materiellen Entscheide ein Dreierkollegium verlangt. Die Finanzdelegation hat auf die finanziellen Konsequenzen dieses Nationalratsbeschlusses aufmerksam gemacht. Wir haben Ihnen daher in der letzten Lesung die Version vorgeschlagen, die Sie heute wiederum als Mehrheitsantrag vor sich haben.

Tatsache ist, dass eine ganz klare Mehrbelastung für die Rekurskommissionen entsteht, wenn wir die heutige Praxis ändern. Sie wissen, welche grosse Aufstockung im Bereich des Asylwesens wiederum notwendig war, und ich bin mit der Mehrheit der Kommission der Auffassung, dass hier die bisherige Praxis auch rechtlich durchaus zulässig ist. Wir haben ja noch eingefügt, dass die Akten einem zweiten Richter vorzulegen sind.

Ich bitte Sie daher, dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**Frick Bruno (C, SZ):** Ich spreche für die Minderheit. In der Tat schafft Artikel 106 im Blick auf das ganze Asylgesetz keine entscheidende Differenz. Die Haltung der Minderheit verdient aus drei Gründen aber doch den Vorzug:

1. Es ist verfahrensrechtlich nach unserer schweizerischen Auffassung sauber und konsequent und entspricht auch unserer Praxis, dass in der letzten Sachinstanz – und die Asylrekurskommission ist die letzte Sachinstanz – eine Kammer und nicht ein Einzelrichter entscheidet. Das ist systemfremd.

2. Die Ersparnis, wenn wir den Einzelrichter anstelle der Kammer setzen, ist klein. Es handelt sich ohnehin um Zirkularentscheidungen, bei denen jeder Richter in seinem eigenen Büro den Fall und die Akten studiert. Es sind keine Sitzungen notwendig. Nach der Fassung der Mehrheit müssten sich zwei Richter damit befassen, bei unserer Lösung sind es drei. Dieser Mehraufwand ist verhältnismässig klein, er rechtfertigt sich aber aufgrund der rechtsstaatlichen Überlegungen.

3. Die Fassung der Minderheit ist die rechtsstaatlich eindeutig bessere Lösung. Das hat auch die Verwaltung gegenüber der Kommission bestätigt. Es ist eine Tatsache, dass in überdurchschnittlich vielen Fällen der Einzelrichter offensichtliche Unbegründetheit annimmt. Der Prozentsatz ist viel höher als in anderen vergleichbaren Verfahren. Das mahnt zur Aufmerksamkeit. Wir müssen der Rechtsstaatlichkeit den Vorrang geben vor einer kleinen Kosten- und Arbeitersparnis.

Ein letztes Wort zum Differenzbereinigungsverfahren: Wir sind in der letzten Runde. Die nächste Runde ist eine Einigungskonferenz. Nachdem der Nationalrat in Kenntnis unseres Beschlusses sehr klar an seiner Fassung festgehalten hat, können wir nicht darauf zählen, dass er sich uns anschliesst. Wenn wir uns dem Nationalrat jetzt anschliessen, verkürzen wir vor allem die Einigungskonferenz. Das Endergebnis wird so oder so die Fassung der Minderheit sein. Sie ist gut begründet, und wir sparen uns erst noch Arbeit, wenn wir sie bereits heute annehmen.

**Wickl Franz (C, LU):** Namens der Kommissionsmehrheit möchte ich doch mit aller Klarheit festhalten, dass die Rechtsstaatlichkeit auch beim Antrag der Kommissionsmehrheit respektive im letzten Beschluss des Ständerates durchaus gewährleistet ist. Ich finde es gefährlich, im Asylwesen Rechtsstaatlichkeit und Ersparnisse einander gegenüberzustellen. Ich bin der Auffassung, dass wir auch im Asylwesen, das uns sehr viel kostet, den Aspekt Einsparungen beachten müssen. Wir müssen den Leuten immer erklären, wie wir das Geld brauchen, und das Geld brauchen wir für humanitäre Zwecke und nicht für Verfahren, bei denen wir Einsparungen erzielen könnten.

Herr Frick hat noch erklärt, es handle sich nur um Zirkularentscheidungen. Aber auch bei Zirkularentscheidungen muss ein dritter

Richter, der ja daran mitwirken soll, die Akten studieren, sonst macht er seine Arbeit nicht richtig.  
Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Der Bundesrat muss in dieser Frage wirklich sagen: «Zwei Seelen wohnen, ach! in meiner Brust.» Ein Argument ist, dass in unserem Justizsystem normalerweise Kollegialgerichte die letzte Instanz sind, vor allem wenn es um so wichtige Rechtsgüter wie im Asylwesen geht. Auf der anderen Seite haben wir ja letzte Woche wieder 155 Stellen beschliessen müssen; das ist natürlich das Gegenargument. Entscheiden Sie!

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit 20 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 14 Stimmen

**Art. 116a**

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer**

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

**Art. 25c**

**Antrag der Kommission**

**Abs. 1**

Die zuständigen Behörden können zur Umsetzung der in Artikel 25b erwähnten Rückübernahme- und Transitabkommen die erforderlichen Personendaten auch an Staaten bekanntgeben, die über keinen der Schweiz gleichwertigen Datenschutz verfügen.

**Abs. 2**

Zum Zweck der Rückübernahme eigener Staatsangehöriger können dem anderen Vertragsstaat folgende Daten bekanntgegeben werden:

a. Personalien (Name, Vorname, Aliasnamen, Geburtsdatum, Geschlecht, Staatsangehörigkeit) der betroffenen Person und gegebenenfalls der Angehörigen;

b. Angaben über den Reisepass oder andere Identitätsausweise;

c. weitere zur Identifikation einer Person erforderliche Daten.

**Abs. 3**

Zum Zweck der Durchbeförderung Angehöriger von Drittstaaten können dem anderen Vertragsstaat folgende Daten bekanntgegeben werden:

a. Daten nach Absatz 2;

b. Angaben über Aufenthaltsorte und Reisewege;

c. Angaben über Anwesenheitsbewilligung und erteilte Visa.

**Abs. 4**

Die Zweckbindung, allfällige Sicherheitsmassnahmen sowie die zuständigen Behörden sind im entsprechenden Abkommen festzulegen.

**Art. 25c**

**Proposition de la commission**

**Al. 1**

Les autorités compétentes peuvent, en vue de l'application des accords de réadmission et de transit cités à l'article 25b, communiquer les données personnelles nécessaires à des Etats qui ne disposent pas d'un système de protection des données équivalent au système suisse.

**Al. 2**

Peuvent être communiquées à l'autre Etat contractant, en vue de la réadmission de ses propres ressortissants, les données suivantes:

a. l'identité (nom, prénom, noms d'emprunt, date de naissance, sexe, nationalité) de la personne concernée et, le cas échéant, de ses proches;

b. les indications relatives au passeport ou à d'autres documents d'identité;

c. les autres données permettant d'établir l'identité de la personne.

**Al. 3**

Peuvent être communiquées à l'autre Etat contractant, en vue du transit de ressortissants d'Etats tiers, les données suivantes:

a. les données citées au 2e alinéa;

b. les indications sur les lieux de séjour et les itinéraires de la personne;

c. les indications sur les autorisations de résidence et les visas accordés.

**Al. 4**

Les accords en question mentionneront l'affectation, les mesures de sécurité à prendre le cas échéant, ainsi que les autorités compétentes.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Die einzige materielle Differenz findet sich in Artikel 25c; Artikel 22c ist auf der Fahne nur zur Information angeführt. Worum geht es?

Der Artikel 25c liest sich schwer, aber ich kann ihn kurz erklären: Der Nationalrat verlangte, dass in Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden für die Rückschiebung von abgewiesenen Ausländern nur die Personalien, die Angaben über Reisepapiere und andere Identifikationsdaten übermittelt werden dürfen. Das sind die Bestimmungen von Artikel 22c Absatz 2 Literae a bis c. Der Ständerat hat zusätzlich normiert, dass auch Angaben über Aufenthaltswege sowie fremdenpolizeiliche Bewilligungen und Visa gegeben werden dürfen. Das sind in der genannten Bestimmung die Literae e und f.

Nach dem Beharren des Nationalrates haben wir die Angelegenheit nochmals genau betrachtet und sie durch einen Vorschlag des Bundesamtes präzisieren lassen. Darüber kann ich Sie wie folgt informieren:

Der Heimatstaat – der Staat, wohin der Ausländer zurückgeschafft werden soll – erhält nach der neuen Lösung nur die Personendaten und Daten über die Ausweispapiere. Diese Lösung deckt sich mit jener des Nationalrates. An einen Drittstaat; beispielsweise an ein Transitland, können aber auch andere Angaben übermittelt werden, namentlich wenn sie für die Rückführung notwendig sind. Diese Drittländer, aber nicht das Herkunftsland, erhalten Angaben über Aufenthaltswege und fremdenpolizeiliche Bewilligungen, soweit dies notwendig ist. Dies ist in vielen Fällen notwendig, weil diese Drittländer den Transit ohne solche Angaben nicht unterstützen oder zwischenstaatliche Abkommen gar nicht mehr möglich sein werden.

Diese Bestimmung gilt nur für neue Abkommen; bestehende Abkommen bleiben unverändert. Wir glauben, dass wir mit dieser Bestimmung die Anliegen des Nationalrates vollständig aufgenommen und trotzdem die Basis dafür geschaffen haben, dass die Schweiz den Rückschub – einzelfallweise oder via Abkommen geregelt – auch künftig durchführen kann.

Ich bitte Sie, dem Antrag der einstimmigen Kommission zuzustimmen.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Es ist klar ein Gebot des Datenschutzes: Wenn wir im Asylbereich im Rahmen von Rückführungs- und Durchschubabkommen Verträge abschliessen mit Drittstaaten, die nicht einen gleichwertigen Datenschutz wie die Schweiz haben, sollen möglichst wenig sensible Daten bekanntgegeben werden. Diese Zielrichtung ist allgemein anerkannt. Wir haben aufgrund der Analyse sowohl der Rückführungs- wie der Durchschubabkommen eine massgeschneiderte Lösung gefunden, die dieses Postulat optimal erfüllt.

Ich bitte Sie daher, dieser neuen Formulierung zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. II Abs. 2***Antrag der Kommission*

Artikel 25c gilt nur für die nach dem Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung abgeschlossenen Rückübernahme- und Transitabkommen.

**Ch. II al. 2***Proposition de la commission*

L'article 25c ne s'applique qu'aux accords de réadmission et de transit conclus après l'entrée en vigueur de la présente modification de la loi.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Wir können die Ziffern II und IIbis summarisch behandeln. Ziffer II ist die Übergangsbestimmung, wonach die vorher angenommene Bestimmung nur für künftige Abkommen gilt; ich habe bereits darauf hingewiesen. Ziffer IIbis ist die Folge des dringlichen Bundesbeschlusses.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. IIbis***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. IIbis***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

*An die Einigungskonferenz – A la Conférence de conciliation*

95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Änderung**  
**Loi sur l'asile et LSEE.  
Modification**

**Differenzen – Divergences**

Siehe Seite 525 hiervor – Voir page 525 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 10. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 10 juin 1998

**A. Asylgesetz****A. Loi sur l'asile**

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Die Fahne zur Differenzvereinbarung erscheint auf den ersten Blick umfangreich. Genauer besehen stammen die meisten Neuerungen, die meisten Differenzen daher, dass aufgrund des dringlichen Bundesbeschlusses, den wir vorhin beraten haben, auch Änderungen im ordentlichen Asylgesetz und Anag nötig sind. Es handelt sich zum einen um die Verfeinerungen, die wir vorgenommen haben, vor allem aber handelt es sich um Umplazierungen innerhalb des Gesetzes. Wenn Sie einverstanden sind, Herr Präsident, werde ich jeweils bei den Beratungen nur auf diesen Umstand verweisen.

Um materielle Differenzen zum Nationalrat handelt es sich nur in fünf Punkten. Bei diesen fünf Punkten haben wir in dreien dem Nationalrat nachgegeben. Das sind die Differenz in Artikel 11a und die beiden Differenzen in Artikel 60. Die Kommissionmehrheit hält lediglich an der Differenz in Artikel 106 fest, und in Artikel 25c Anag hat unsere Kommission eine neue Bestimmung gesucht, die den Anliegen des Nationalrates besser Rechnung trägt. Soviel zur Einleitung.

**Art. 8 Abs. 1 Bst. e, 4****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 8 al. 1 let. e, 4****Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté****Art. 11a****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Artikel 11a ist die Streitfrage, die uns bereits zweimal beschäftigt hat: Sollen Vertrauensärzte im Asylgesetz bezeichnet werden, oder soll es wie bisher der Zusammenarbeit zwischen der Verbindung der Schweizer Ärzte (FMH) und dem Bundesamt für Flüchtlinge anheimgestellt bleiben? Wir haben Artikel 11a aufgrund des Antrages unseres Kollegen Rochat eingeführt und in der ersten Differenzvereinbarung daran festgehalten.

Kollege Rochat hat zwei Motive ins Feld geführt, welche die Mehrheit des Rates überzeugt haben: Bezüglich des behandelnden Arztes soll zum ersten ein kompetenter und klar bezeichneter Ansprechpartner vorhanden sein, und zum zweiten verspricht sich Kollege Rochat eine Kostensenkung. Mit diesen Argumenten hat er unsere Ratsmehrheit überzeugt.

Der Nationalrat hat ohne Gegenantrag die Bestimmung wieder gestrichen. Er hat ins Feld geführt, das heutige System funktioniere, und der Sprecher der Kommission befürchtete zudem zusätzliche Kosten. Unsere Kommission schliesst sich nach einiger Diskussion dem Nationalrat an, ohne dass ein Minderheitsantrag gestellt wurde.

Den Ausschlag gegeben hat vor allem folgendes: Das Bundesamt für Flüchtlinge hat der Kommission einen ganzen Katalog über die bisherige Zusammenarbeit vorgelegt. So finden seit März 1994 regelmässig gegenseitige Konsultationen zwischen Bundesamt und FMH statt, Fachtagungen wurden durchgeführt und gemeinsame Konzepte sind ausgearbeitet worden. Eine Gruppe von Fachärzten der FMH berät das Bundesamt. Seit Herbst letzten Jahres ist zudem in Zusammenarbeit zwischen FMH und dem Bundesamt ein Gutachter-Pool eingerichtet.

Nun wurden mir aber zusätzlich Schreiben von Ärzten vorgelegt, die sich noch in diesem Jahr über mangelnde Zusammenarbeit in Einzelfällen beklagt haben. Für mich lässt das die Folgerung zu: Das Bestreben des Bundesamtes auf effiziente und gute Zusammenarbeit scheint mir genügend dokumentiert. In Einzelfällen aber scheinen doch Probleme zu bestehen. Denen gilt es nachzugehen. Ich glaube, diese Einzelprobleme bedingen kein Abrücken von der Kommissionsmeinung, aber sie legen die Aufforderung an das Bundesamt nahe, sich dieser Zusammenarbeit mit der FMH doch vertieft anzunehmen und zusätzlich einiges daranzusetzen, diese Probleme, die in Einzelfällen noch evident sind, zu beseitigen. In diesem Sinne bitte ich Sie, der Kommission zuzustimmen.

**Rochat Eric (L, VD):** M. Frick, président de la commission, a fort bien mis en évidence les raisons qui ont poussé le Conseil national puis notre commission à renoncer à vous proposer d'introduire l'article 11a instituant des médecins-conseils comme auxiliaires et intermédiaires possibles entre médecins traitants, juges et fonctionnaires dans l'application de la loi sur l'asile.

Je pourrais proposer une troisième fois l'article incriminé, vous connaissez mes arguments qui vont du dépistage de faux réfugiés médicaux à la confirmation de nécessaires exceptions à faire pour raisons médicales. Je pourrais m'interroger sur l'interprétation assez différente qui est faite des relations entre la Confédération et la Fédération des médecins suisses (FMH) en matière d'asile, les services de la Confédération annonçant un ciel avec peu de nuages, la FMH se plaignant – auprès de moi du moins – de ne pas être suffisamment écoutée. Je ne répéterai pas ces arguments pour ne pas vous lasser.

Mais je ne résiste pas à vous lire en allemand, et mes collègues francophones voudront bien pour une fois m'excuser, quelques extraits de la lettre que vient de citer M. Frick et qui a été adressée à M. Koller, conseiller fédéral, à propos d'un requérant d'asile. Cette lettre rend parfaitement compte de la situation dans laquelle nous, médecins, pouvons nous trouver sur le terrain – situation que vous aviez réalisée quand vous avez soutenu ma proposition à deux reprises. Je cite quelques extraits – j'ai donné le texte intégral à M. Koller, conseiller fédéral, et au président de la commission:



«Herr Bundesrat Koller, ich erlaube mir, wegen einer beim Ausstellen eines ärztlichen Zeugnisses für einen Asylanten aufgetretenen Problematik direkt an Sie zu gelangen. Da mein Patient ein sehr komplexes medizinisches Leiden hat, welches in einem ärztlichen Bericht auch mit zahlreichen Dokumenten belegt werden muss, bin ich der Meinung, dass ein solcher Bericht nur von einem Vertrauensarzt beurteilt und verstanden werden kann. Aus diesem Grunde und auch wegen der Wahrung des Arztgeheimnisses sollten solche Dokumentationen nicht primär von nicht-ärztlichen Personen eingesehen werden können. Vom BFF wird mir nun mit Schreiben vom 12. Mai 1998 mitgeteilt, dass dieses Amt nicht über einen Vertrauensarzt für asylsuchende Personen verfügt. In einem vorgängigen Fax vom 6. März war hingegen von einer zuständigen BFF-Medizinalgruppe die Rede.»

Je m'arrête ici. Ce confrère met en évidence une des lacunes du système actuel. Il n'existe pas d'interlocuteurs médicalement valables entre les médecins traitants et l'Office fédéral des réfugiés. Cette absence n'est pas ressentie comme gênante par cet office qui se considère apte à pouvoir juger souverainement des situations médicales. Soit, mais il est désagréable d'admettre l'existence d'une gestion différenciée des droits fondamentaux de la personne. A ce que je sache, la loi sur la protection des données, mais aussi la loi sur l'assurance-maladie s'appliquent à tous les résidents et non aux seuls citoyens.

En ne présentant pas une troisième fois mon amendement, je veux ne pas retarder indûment l'entrée en vigueur de la loi à cause d'une éventuelle nouvelle navette. Mais je vous en joins, Monsieur le Conseiller fédéral, de prendre très sérieusement en compte une demande qui va bien au-delà d'une exigence politique. Les médecins de ce pays n'ont personne à qui s'adresser qui soit compétent en matière médicale pour ce qui touche aux réfugiés. C'est à l'avantage des réfugiés d'occasion, c'est au désavantage des réfugiés qui sont malades. Traiter administrativement les dossiers médicaux de réfugiés n'a jamais suffi, même après une longue expérience, à donner un diplôme fédéral de médecin à qui que ce soit, ni n'a procuré quelque expérience médicale valable, que nous le voulions ou non.

Au-delà de ces délibérations, je forme le vœu que la demande de la FMH, dont je me fais ici l'intermédiaire, soit prise mieux en considération à l'avenir. Je m'abstiendrai cependant de voter cet article qui, sur ce point, démontre une flagrante inégalité de traitement, et je vous invite à en faire de même.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Herr Rochat hat mir diesen Brief gestern tatsächlich überreicht. Ich habe noch keine Gelegenheit gehabt, den Fall genau zu prüfen. Prima vista bin ich etwas überrascht, weil das an sich ein Fall ist, wo ich meinte, dass es über den FMH-Pool, der in meinem Bundesamt eingerichtet worden ist, funktionieren würde. Ich kann Ihnen versichern, Herr Rochat, dass ich diesem Fall genau nachgehen und Sie dann noch persönlich orientieren werde.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 31 Abs. 2 Bst. a 1**  
*Antrag der Kommission*  
*Mehrheit*

a1. den Behörden nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuches Reisepapiere oder Identitätsausweise abgeben. Diese Bestimmung findet keine Anwendung, wenn Asylsuchende glaubhaft machen können, dass sie dazu aus entschuldigen Gründen nicht in der Lage sind, oder wenn Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen.

*Minderheit*

(Uhlmann, Büttiker, Reimann)  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 31 al. 2 let. a 1**  
*Proposition de la commission*  
*Majorité*

a1. n'a pas remis, dans un délai de 48 heures après le dépôt de la demande d'asile aux autorités ses documents de voyage ou ses pièces d'identité. Cette disposition ne s'applique pas lorsque le requérant rend vraisemblable qu'il n'est pas en mesure de le faire pour des motifs excusables ou s'il existe des indices de persécution qui ne sont pas manifestement sans fondement.

*Minorité*

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

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Artikel 31 ist durch den dringlichen Bundesbeschluss erledigt, ebenso die folgenden Bestimmungen von Artikel 31a und von Artikel 33a.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 31a, 33a**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 60 Abs. 2, 4**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 60 al. 2, 4**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Artikel 60 enthält zwei materielle Differenzen. Ich möchte zuerst Artikel 60 Absatz 2 bereinigen.

Es geht um die Frage, wann Asyl widerrufen werden kann. Nationalrat und Ständerat sind mit dem Bundesrat der Ansicht, dass härtere Gründe als für die blosse Nichtgewährung von Asyl vorliegen müssen. Unser Rat hat normiert, dass neben anderen Gründen, die das Gesetz vorsieht, auch «besonders verwerfliche» Handlungen genügen. Der Nationalrat verlangt, dass «besonders verwerfliche strafbare» Handlungen vorliegen müssen.

Nun sind beide Fassungen – der Begriff des Nationalrates und jener des Ständerates – interpretationsbedürftig; die Begriffe sind inhaltlich nicht fest bestimmt und der Auslegung zugänglich.

Nun schliesst sich der Ständerat dem Nationalrat an, aber mit folgender Interpretation und Klarstellung:

1. Der Nationalrat ist wie wir der Überzeugung, dass es um strafbare Handlungen gehen muss – er hat es durch seine Kommissionsberichterstatter so erklären lassen; ich verweise auf die Voten des Berichterstatters David. Nichtstrafbare Handlungen genügen nicht für einen Widerruf des Asyls.

2. Zum zweiten geht es aber darum, wie intensiv, wie schwer die strafbare Handlung sein muss. Es muss sich – das ist unsere Überzeugung – nicht um eine besonders schwere strafbare Handlung handeln. Das verlangt auch im Nationalrat niemand. Für die Rechtsanwendung halte ich – in Übereinstimmung mit Herrn Bundesrat Koller, der in der Kommission diese Haltung geteilt hat – ausdrücklich fest, dass die besondere Verwerflichkeit einer strafbaren Handlung in zwei Fällen gegeben sein kann:

Zum ersten kann es sich um eine einzelne, besonders schwere Tat handeln, also um ein schweres Delikt. Zum zweiten kann es sich um eine Reihe von kleineren Delikten handeln, wenn sie auf Renitenz oder eine schlechte Gesinnung schliessen lassen. Es genügt also auch eine Reihe von kleineren Delikten, wenn sie aufgrund der Umstände auf eine schlechte Gesinnung schliessen lassen.

Mit dieser Präzisierung schliessen wir uns der Fassung des Nationalrates an.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich stimme dieser interpretativen Erklärung Ihres Kommissionsprechers zu. Sie hat zudem auch eine grammatikalische Basis, indem hier der Plural verwendet wird, womit klar ist, dass die besondere Verwerflichkeit auch in der Wiederholung mehrerer, nicht besonders schwerwiegender Straftaten bestehen kann.

*Abs. 2 – Al. 2*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** In Absatz 4 geht es um die Konsequenzen für die Familie beim Asylwiderruf des Vaters bzw. der Mutter. In der Regel soll, nach Meinung des Ständerates, das Asyl auch für die Familie widerrufen werden können. Wir haben dies bejaht; die Familie soll grundsätzlich zusammenbleiben; nach dem Widerruf des Asyls soll nicht durch die Hintertür wieder ein Bleiberecht geschaffen werden, indem die Familie in der Schweiz zusammengehalten werden soll.

Nun hat der Nationalrat anders als wir entschieden. Wir haben uns über die konkreten Anwendungsfälle orientieren lassen. Nach Angaben des Bundesamtes handelt es sich um ausgesprochene Ausnahmefälle. Es sind vielleicht ein bis zwei Fälle pro Jahr. In Anbetracht dieser Zahl haben wir Gnade vor rechtlicher Konsequenz walten lassen und uns dem Nationalrat angeschlossen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 86 Abs. 4bls**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 86 al. 4bls**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Wir haben in unserem Rat die Ausgabenbremse bejaht. Der Nationalrat hat jedoch ausdrücklich festgehalten, dass keine neue Ausgabe getätigt werde, weil sie heute bereits Praxis sei, aber keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage gehabt habe.

Wir haben hier nicht mehr abzustimmen, sondern die Haltung des Nationalrates zur Kenntnis zu nehmen. Wir hatten die Ausgabenbremse bejaht, und der Artikel hat bei uns die Hürde genommen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 106 Abs. 2 Bst. d, e, 2bls**  
*Antrag der Kommission*  
Mehrheit  
Festhalten  
Minderheit  
(Frick, Aeby, Delalay, Reimann)  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Art. 106 al. 2 let. d, e, 2bls**  
*Proposition de la commission*  
Majorité  
Maintenir  
Minorité  
(Frick, Aeby, Delalay, Reimann)  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Artikel 106 ist die einzige Differenz, wo die Kommissionsmehrheit an unserem Beschluss festhält. Die Mehrheit möchte aus Gründen der Verfahrensökonomie, namentlich um Arbeitsaufwand abzubauen, auf unserer Lösung beharren. Ich selber führe die Minderheit an. Deshalb bitte ich Kollege Wickl, Ihnen die Meinung der Kommissionsmehrheit zu verdeutlichen. Ich möchte nachher noch kurz die Haltung der Minderheit darlegen.

**Wickl Franz (C, LU):** Bei Artikel 106 geht es um das vereinfachte Verfahren. Der Bundesrat hatte uns in seinem Entwurf vorgeschlagen, am bisherigen vereinfachten Verfahren festzuhalten. In der Botschaft hat er dann zu Recht gesagt, damit werde auch auf der Beschwerdeebene verfahrensökonomischen Prinzipien Rechnung getragen.

Der Nationalrat hatte dann als Erstrat den materiellen Einzelrichterentscheid abgeschafft und für alle materiellen Entscheide ein Dreierkollegium verlangt. Die Finanzdelegation hat auf die finanziellen Konsequenzen dieses Nationalratsbeschlusses aufmerksam gemacht. Wir haben Ihnen daher in der letzten Lesung die Version vorgeschlagen, die Sie heute wiederum als Mehrheitsantrag vor sich haben.

Tatsache ist, dass eine ganz klare Mehrbelastung für die Rekurskommissionen entsteht, wenn wir die heutige Praxis ändern. Sie wissen, welche grosse Aufstockung im Bereich des Asylwesens wiederum notwendig war, und ich bin mit der Mehrheit der Kommission der Auffassung, dass hier die bisherige Praxis auch rechtlich durchaus zulässig ist. Wir haben ja noch eingefügt, dass die Akten einem zweiten Richter vorzulegen sind.

Ich bitte Sie daher, dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**Frick Bruno (C, SZ):** Ich spreche für die Minderheit. In der Tat schafft Artikel 106 im Blick auf das ganze Asylgesetz keine entscheidende Differenz. Die Haltung der Minderheit verdient aus drei Gründen aber doch den Vorzug:

1. Es ist verfahrensrechtlich nach unserer schweizerischen Auffassung sauber und konsequent und entspricht auch unserer Praxis, dass in der letzten Sachinstanz – und die Asylrekurskommission ist die letzte Sachinstanz – eine Kammer und nicht ein Einzelrichter entscheidet. Das ist systemfremd.
2. Die Ersparnis, wenn wir den Einzelrichter anstelle der Kammer setzen, ist klein. Es handelt sich ohnehin um Zirkularentscheidungen, bei denen jeder Richter in seinem eigenen Büro den Fall und die Akten studiert. Es sind keine Sitzungen notwendig. Nach der Fassung der Mehrheit müssten sich zwei Richter damit befassen, bei unserer Lösung sind es drei. Dieser Mehraufwand ist verhältnismässig klein, er rechtfertigt sich aber aufgrund der rechtsstaatlichen Überlegungen.
3. Die Fassung der Minderheit ist die rechtsstaatlich eindeutig bessere Lösung. Das hat auch die Verwaltung gegenüber der Kommission bestätigt. Es ist eine Tatsache, dass in überdurchschnittlich vielen Fällen der Einzelrichter offensichtliche Unbegründetheit annimmt. Der Prozentsatz ist viel höher als in anderen vergleichbaren Verfahren. Das mahnt zur Aufmerksamkeit. Wir müssen der Rechtsstaatlichkeit den Vorrang geben vor einer kleinen Kosten- und Arbeitersparnis.

Ein letztes Wort zum Differenzbereinigungsverfahren: Wir sind in der letzten Runde. Die nächste Runde ist eine Einigungskonferenz. Nachdem der Nationalrat in Kenntnis unseres Beschlusses sehr klar an seiner Fassung festgehalten hat, können wir nicht darauf zählen, dass er sich uns anschliesst. Wenn wir uns dem Nationalrat jetzt anschliessen, verkürzen wir vor allem die Einigungskonferenz. Das Endergebnis wird so oder so die Fassung der Minderheit sein. Sie ist gut begründet, und wir sparen uns erst noch Arbeit, wenn wir sie bereits heute annehmen.

**Wickl Franz (C, LU):** Namens der Kommissionsmehrheit möchte ich doch mit aller Klarheit festhalten, dass die Rechtsstaatlichkeit auch beim Antrag der Kommissionsmehrheit respektive im letzten Beschluss des Ständerates durchaus gewährleistet ist. Ich finde es gefährlich, im Asylwesen Rechtsstaatlichkeit und Ersparnisse einander gegenüberzustellen. Ich bin der Auffassung, dass wir auch im Asylwesen, das uns sehr viel kostet, den Aspekt Einsparungen beachten müssen. Wir müssen den Leuten immer erklären, wie wir das Geld brauchen, und das Geld brauchen wir für humanitäre Zwecke und nicht für Verfahren, bei denen wir Einsparungen erzielen könnten.

Herr Frick hat noch erklärt, es handle sich nur um Zirkularentscheidungen. Aber auch bei Zirkularentscheidungen muss ein dritter

Richter, der ja daran mitwirken soll, die Akten studieren, sonst macht er seine Arbeit nicht richtig. Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Der Bundesrat muss in dieser Frage wirklich sagen: «Zwei Seelen wohnen, ach! in meiner Brust.» Ein Argument ist, dass in unserem Justizsystem normalerweise Kollegialgerichte die letzte Instanz sind, vor allem wenn es um so wichtige Rechtsgüter wie im Asylwesen geht. Auf der anderen Seite haben wir ja letzte Woche wieder 155 Stellen beschliessen müssen; das ist natürlich das Gegenargument. Entscheiden Sie!

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

20 Stimmen  
14 Stimmen

**Art. 116a**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer**

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

**Art. 25c**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Die zuständigen Behörden können zur Umsetzung der in Artikel 25b erwähnten Rückübernahme- und Transitabkommen die erforderlichen Personendaten auch an Staaten bekanntgeben, die über keinen der Schweiz gleichwertigen Datenschutz verfügen.

*Abs. 2*

Zum Zweck der Rückübernahme eigener Staatsangehöriger können dem anderen Vertragsstaat folgende Daten bekanntgegeben werden:

- a. Personalien (Name, Vorname, Aliasnamen, Geburtsdatum, Geschlecht, Staatsangehörigkeit) der betroffenen Person und gegebenenfalls der Angehörigen;
- b. Angaben über den Reisepass oder andere Identitätsausweise;
- c. weitere zur Identifikation einer Person erforderliche Daten.

*Abs. 3*

Zum Zweck der Durchbeförderung Angehöriger von Drittstaaten können dem anderen Vertragsstaat folgende Daten bekanntgegeben werden:

- a. Daten nach Absatz 2;
- b. Angaben über Aufenthaltsorte und Reisewege;
- c. Angaben über Anwesenheitsbewilligung und erteilte Visa.

*Abs. 4*

Die Zweckbindung, allfällige Sicherheitsmassnahmen sowie die zuständigen Behörden sind im entsprechenden Abkommen festzulegen.

**Art. 25c**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Les autorités compétentes peuvent, en vue de l'application des accords de réadmission et de transit cités à l'article 25b, communiquer les données personnelles nécessaires à des Etats qui ne disposent pas d'un système de protection des données équivalent au système suisse.

*Al. 2*

Peuvent être communiquées à l'autre Etat contractant, en vue de la réadmission de ses propres ressortissants, les données suivantes:

- a. l'identité (nom, prénom, noms d'emprunt, date de naissance, sexe, nationalité) de la personne concernée et, le cas échéant, de ses proches;
- b. les indications relatives au passeport ou à d'autres documents d'identité;
- c. les autres données permettant d'établir l'identité de la personne.

*Al. 3*

Peuvent être communiquées à l'autre Etat contractant, en vue du transit de ressortissants d'Etats tiers, les données suivantes:

- a. les données citées au 2e alinéa;
- b. les indications sur les lieux de séjour et les itinéraires de la personne;
- c. les indications sur les autorisations de résidence et les visas accordés.

*Al. 4*

Les accords en question mentionneront l'affectation, les mesures de sécurité à prendre le cas échéant, ainsi que les autorités compétentes.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Die einzige materielle Differenz findet sich in Artikel 25c; Artikel 22c ist auf der Fahne nur zur Information angeführt. Worum geht es?

Der Artikel 25c liest sich schwer, aber ich kann ihn kurz erklären: Der Nationalrat verlangte, dass in Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden für die Rückschiebung von abgewiesenen Ausländern nur die Personalien, die Angaben über Reisepapiere und andere Identifikationsdaten übermittelt werden dürfen. Das sind die Bestimmungen von Artikel 22c Absatz 2 Literae a bis c. Der Ständerat hat zusätzlich normiert, dass auch Angaben über Aufenthaltswege sowie fremdenpolizeiliche Bewilligungen und Visa gegeben werden dürfen. Das sind in der genannten Bestimmung die Literae e und f.

Nach dem Beharren des Nationalrates haben wir die Angelegenheit nochmals genau betrachtet und sie durch einen Vorschlag des Bundesamtes präzisieren lassen. Darüber kann ich Sie wie folgt informieren:

Der Heimatstaat – der Staat, wohin der Ausländer zurückgeschafft werden soll – erhält nach der neuen Lösung nur die Personendaten und Daten über die Ausweispapiere. Diese Lösung deckt sich mit jener des Nationalrates. An einen Drittstaat, beispielsweise an ein Transitland, können aber auch andere Angaben übermittelt werden, namentlich wenn sie für die Rückführung notwendig sind. Diese Drittländer, aber nicht das Herkunftsland, erhalten Angaben über Aufenthaltswege und fremdenpolizeiliche Bewilligungen, soweit dies notwendig ist. Dies ist in vielen Fällen notwendig, weil diese Drittländer den Transit ohne solche Angaben nicht unterstützen oder zwischenstaatliche Abkommen gar nicht mehr möglich sein werden.

Diese Bestimmung gilt nur für neue Abkommen; bestehende Abkommen bleiben unverändert. Wir glauben, dass wir mit dieser Bestimmung die Anliegen des Nationalrates vollständig aufgenommen und trotzdem die Basis dafür geschaffen haben, dass die Schweiz den Rückschub – einzelfallweise oder via Abkommen geregelt – auch künftig durchführen kann.

Ich bitte Sie, dem Antrag der einstimmigen Kommission zuzustimmen.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Es ist klar ein Gebot des Datenschutzes: Wenn wir im Asylbereich im Rahmen von Rückführungs- und Durchschubabkommen Verträge abschliessen mit Drittstaaten, die nicht einen gleichwertigen Datenschutz wie die Schweiz haben, sollen möglichst wenig sensible Daten bekanntgegeben werden. Diese Zielrichtung ist allgemein anerkannt. Wir haben aufgrund der Analyse sowohl der Rückführungs- wie der Durchschubabkommen eine massgeschneiderte Lösung gefunden, die dieses Postulat optimal erfüllt.

Ich bitte Sie daher, dieser neuen Formulierung zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. II Abs. 2***Antrag der Kommission*

Artikel 25c gilt nur für die nach dem Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung abgeschlossenen Rückübernahme- und Transitabkommen.

**Ch. II al. 2***Proposition de la commission*

L'article 25c ne s'applique qu'aux accords de réadmission et de transit conclus après l'entrée en vigueur de la présente modification de la loi.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Wir können die Ziffern II und IIbis summarisch behandeln. Ziffer II ist die Übergangsbestimmung, wonach die vorher angenommene Bestimmung nur für künftige Abkommen gilt; ich habe bereits darauf hingewiesen. Ziffer IIbis ist die Folge des dringlichen Bundesbeschlusses.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. IIbis***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. IIbis***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

*An die Einigungskonferenz – A la Conférence de conciliation*

95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Anderung****Loi sur l'asile et LSEE.  
Modification***Differenzen – Divergences*

Siehe Seite 1088 hiervoor – Voir page 1088 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 17. Juni 1998

Décision du Conseil des Etats du 17 juin 1998

Antrag der Einigungskonferenz vom 25. Juni 1998

Proposition de la Conférence de conciliation du 25 juin 1998

**A. Asylgesetz****A. Loi sur l'asile****Art. 31 Abs. 2 Bst. a1***Antrag der Einigungskonferenz*

a1. den Behörden nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuches Reisepapiere oder andere Dokumente abgeben, die es erlauben, sie zu identifizieren. Diese Bestimmung findet keine Anwendung, wenn Asylsuchende glaubhaft machen können, dass sie dazu aus entschuldigen Gründen nicht in der Lage sind, oder wenn Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen.

**Art. 31 al. 2 let. a1***Proposition de la Conférence de conciliation*

a1. n'a pas remis, dans un délai de 48 heures après le dépôt de la demande d'asile aux autorités ses documents de voyage ou des papiers permettant de l'identifier. Cette disposition ne s'applique pas lorsque le requérant rend vraisemblable qu'il n'est pas en mesure de le faire pour des motifs excusables ou s'il existe des indices de persécution qui ne sont pas manifestement sans fondement.

**Art. 106 Abs. 2 Bst. d, e, 2bis***Antrag der Einigungskonferenz*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 106 al. 2 let. d, e, 2bis***Proposition de la Conférence de conciliation*

Adhérer à la décision du Conseil national

**B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer****B. Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers****Art. 25c; Ziff. II Abs. 2***Antrag der Einigungskonferenz*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 25c; ch. II al. 2***Proposition de la Conférence de conciliation*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

David Eugen (C, SG), Berichterstatter: Die Einigungskonferenz hat heute morgen getagt. Sie hat sich in den drei verbliebenen Differenzen geeinigt und unterbreitet Ihnen folgende Anträge:

1. Bei Artikel 31 empfiehlt Ihnen die Einigungskonferenz, die Fassung zu übernehmen, die wir bereits im dringlichen Bundesbeschluss betreffend die Behandlung von Gesuchen von papierlosen Gestellern beschlossen haben. Dieser Antrag wird Ihnen von der Einigungskonferenz einstimmig unterbreitet. Inhaltlich muss ich das, so glaube ich, nicht mehr diskutieren. Dieser Antrag entspricht dem Antrag Leuba; der

Ständerat hat die Lösung übernommen. Sie wird Ihnen jetzt einstimmig als definitive Lösung für das Asylgesetz unterbreitet.

2. Bei Artikel 106 empfiehlt Ihnen die Einigungskonferenz Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates. Dieser sieht vor, dass nur in den Fällen gemäss den Buchstaben a, b und c von Artikel 106 Absatz 2 Einzelrichter amten sollen, dass hingegen in den Fällen gemäss den Buchstaben d und e wie üblich die normale Kammer entscheidet.

Dieser Entscheid wird folgendermassen begründet: Die Einigungskonferenz ist der Ansicht, dass in diesen Fällen, wo es um endgültige, wichtige Entscheide geht, eben nicht der Einzelrichterentscheid Platz greifen soll. Die Einigungskonferenz unterbreitet Ihnen diesen Antrag mit 13 zu 9 Stimmen, Minderheitsanträge liegen keine vor.

3. Bei Artikel 25c empfiehlt Ihnen die Einigungskonferenz, der Fassung zuzustimmen, wie sie der Ständerat im letzten Stadium beschlossen hat. Es geht um den Datenschutz im Rückübernahmeverfahren betreffend jene Personen, die von der Schweiz in die Herkunftsländer zurückgeschoben werden; es geht darum, welche Daten unsere Behörden diesen ausländischen Staaten mitteilen können und dürfen. Hier hatten wir eine Differenz bezüglich der Angaben über Aufenthaltsorte und Reisewege sowie der Angaben über Anwesenheitsbewilligungen und Visa. Der Nationalrat war der Meinung, wir müssten uns auf die Mitteilung von Daten über die Identität der betroffenen Personen beschränken, hingegen sollten weitergehende Daten wie die eben genannten diesen Staaten nicht mitgeteilt werden.

Der Ständerat hat sich teilweise in unsere Richtung bewegt, indem er zwar die Mitteilung dieser Daten nach wie vor will, aber doch in einer sehr eingeschränkten Fassung, beschränkt auf die Fälle, bei denen es notwendig ist, um die Abkommen durchzuführen. Das steht jetzt in Absatz 3 des Entwurfes, nämlich – das ist sehr wichtig –: Zum Zweck der Durchbeförderung Angehöriger von Drittstaaten können dem anderen Vertragsstaat neben den Identitätsdaten auch Angaben über Aufenthaltsorte und Reisewege gemacht werden. Hier geht es also nur um einen ganz bestimmten Fall, nämlich die Durchbeförderung Angehöriger von Drittstaaten. Das ist eine wesentliche Einschränkung gegenüber der früheren, generellen Lösung. Im übrigen wurde uns in der Kommission versichert, dass in der Praxis des Abkommens mit Jugoslawien und desjenigen mit Mazedonien, die beide – insbesondere das Abkommen mit Jugoslawien – eine etwas weitere Fassung haben, nach dieser Regel, wie sie jetzt in Artikel 25c formuliert ist, vorgegangen wird. Ausserdem hat uns die Verwaltung mitgeteilt, dass diese Lösung, wie sie jetzt vorgesehen wird, sich bezüglich des Datenschutzes europarechtlich in dem Rahmen bewegt, in dem auch die übrigen europäischen Staaten handeln.

Auf Seite 6 der Fahne finden Sie die Übergangsbestimmung zu diesem Artikel 25c. Dieser Artikel gilt für die Rückübernahmeabkommen, die nach Beschluss dieses Gesetzes abgeschlossen werden. Aber ich habe bereits betont, dass diese Regelung in der praktischen Durchführung auch bei den bestehenden Übernahmeabkommen so eingehalten werden kann.

Aus dieser Sicht heraus hat sich die Einigungskonferenz mit 14 zu 3 Stimmen – bei zahlreichen Enthaltungen – entschieden, diesem Beschluss des Ständerates zu folgen.

Namens der Einigungskonferenz bitte ich Sie, diesen Anträgen bei allen drei Differenzen jetzt zuzustimmen.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: L'article 31 de la loi sur l'asile (LAsi) qui vous est proposé correspond en tout point à l'article 16 alinéa 1er lettre abis de l'arrêté fédéral urgent. Il s'agit là de transférer dans la loi sur l'asile les dispositions acceptées déjà par l'arrêté urgent. Vous l'avez remarqué, le Conseil des Etats a fait siennes la formulation de notre Conseil. Il n'est plus question de papiers d'identité au sens strict du terme, mais de «papiers permettant (d')identifier» le requérant. Cette proposition avait été faite par M. Leuba. Il y a donc unité de vue entre nos deux Chambres et la décision a été prise à l'unanimité.

231

A l'article 106 LAsi, la Conférence de conciliation, par 13 voix contre 9, a retenu la version de notre Conseil qui prévoit que seront traités par un juge unique les classements de recours devenus sans objet et la non-entrée en matière sur des recours manifestement irrecevables. Pour tous les autres cas, la Conférence de conciliation a décidé qu'ils seront traités par une cour de trois juges.

A l'article 25c de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, la Conférence de conciliation, par 14 voix contre 3 et avec de nombreuses abstentions, vous invite à suivre la version modifiée du Conseil des Etats. Il s'agit donc de la transmission des données personnelles à des Etats tiers. Là, la Conférence de conciliation a vraiment limité la transmission de ces données personnelles à ce qui était important, urgent. Il semble donc que cela peut correspondre à ce qui est pratiqué dans le droit international.

Au chiffre II alinéa 2, des dispositions transitoires, nous avons adopté la version du Conseil des Etats.

Je vous invite à vous rallier à ces propositions qui me semblent tout à fait justifiées.

*Angenommen – Adopté*

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Änderung  
Loi sur l'asile et LSEE.  
Modification**

*Differenzen – Divergences*

Siehe Seite 670 hiervor – Voir page 670 ci-devant

Antrag der Einigungskonferenz vom 25. Juni 1998  
Proposition de la Conférence de conciliation du 25 juin 1998Beschluss des Nationalrates vom 25 Juni 1998  
Décision du Conseil national du 25 juin 1998

**Präsident:** Es geht hier nur noch darum, das Ergebnis der Einigungskonferenz anzunehmen oder abzulehnen. Deshalb ist der Vertreter des Bundesrates, Herr Bundesrat Koller, dispensiert.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Ich hoffe, wir schaffen es trotzdem. (*Heiterkeit*) Es ging um zwei Differenzen, die nach dem dritten Durchgang in beiden Räten bestehenblieben; zwei davon sind materieller Art, eine ist eine formelle Klarstellung. Ich führe sie gesamthaft auf. Die Einigungskonferenz hat heute morgen getagt und hat schnell eine Lösung gefunden.

Die einzelnen Punkte, bei denen Differenzen bestanden, sind folgende:

1. In Artikel 106 des Asylgesetzes hatte die Mehrheit unseres Rates an der eigenen Fassung festgehalten, d. h., man hatte dem Einzelrichter in der Asylrekurskommission vermehrte Kompetenzen übertragen wollen. Der Nationalrat hatte diese Entscheide, soweit es Sachentscheide sind, einem Kammerentscheid überstellen wollen.

Heute hat sich die Einigungskonferenz dahin gehend geeinigt, dass die Haltung des Nationalrates vorzuziehen ist.

2. In Artikel 25c Anag hatten wir für die letzte Lesung eine neue Lösung erarbeitet, die unser Rat einstimmig angenommen hat. Die Einigungskonferenz beantragt, dem Ständerat zu folgen. Inbegriffen ist die Übergangsbestimmung Ziffer II Absatz 2 des Anag; das sei klargestellt.

3. Eine formelle Differenz betrifft Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1 des Asylgesetzes. In unserer letzten Lesung hatten wir an unserer Fassung festgehalten; in der Zwischenzeit wurde der dringliche Asylbeschluss beraten, und Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1 erfuhr eine kleine Änderung, indem der Begriff der Papiere neu gefasst wurde. Obwohl diese Bestimmung nach unserem Verständnis auch für das Asylgesetz gelten soll, braucht sie eine formelle Genehmigung durch den Rat, damit sie ohne jeden Zweifel eingeführt ist. Bei allen übrigen Differenzen, die sich für das Asylgesetz aufgrund des dringlichen Bundesbeschlusses ergaben, hatten wir das bereits früher auch formell getan. Wir holen das nun auch für Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a1 nach.

Ich bitte Sie im Namen der Einigungskonferenz, diesen drei Anträgen zuzustimmen. Abschliessend darf ich festhalten, dass Ihnen der Nationalrat vor der Mittagspause bereits zugestimmt hat.

**A. Asylgesetz****A. Loi sur l'asile****Art. 31 Abs. 2 Bst. a1***Antrag der Einigungskonferenz*

a1. den Behörden nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuches Reisepläne oder andere Dokumente abgeben, die es erlauben, sie zu identifizieren. Diese Bestimmung findet keine Anwendung, wenn der Asylsuchende glaubhaft machen können, dass sie dazu aus entschuldigen Gründen nicht in der Lage sind, oder wenn Hin-

weise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen.

**Art. 31 al. 2 let. a1**

*Proposition de la Conférence de conciliation*

a1. n'a pas remis, dans un délai de 48 heures après le dépôt de la demande d'asile aux autorités ses documents de voyage ou des papiers permettant de l'identifier. Cette disposition ne s'applique pas lorsque le requérant rend vraisemblable qu'il n'est pas en mesure de le faire pour des motifs excusables ou s'il existe des indices de persécution qui ne sont pas manifestement sans fondement.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 106 Abs. 2 Bst. d, e, 2bis**

*Antrag der Einigungskonferenz*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 106 al. 2 let. d, e, 2bis**

*Proposition de la Conférence de conciliation*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer**

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

**Art. 25c; Ziff. II Abs. 2**

*Antrag der Einigungskonferenz*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 25; ch. II al. 2**

*Proposition de la Conférence de conciliation*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*





**de Dardel Jean-Nils (S, GE):** Le groupe socialiste dira oui à la modification de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers en Suisse, car nous donnons priorité à la nouvelle disposition sur l'intégration des étrangers.

En revanche, nous dirons non aux mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers ainsi qu'à la loi sur l'asile. Nous refusons la suspension de la procédure d'asile pour les réfugiés de la violence. Cela équivaut à priver de l'asile, à l'avenir, des milliers et des milliers de personnes qui aujourd'hui peuvent obtenir l'asile et qui ne le pourront plus. Ce sont les personnes qui ont subi souvent les pires souffrances.

Surtout, si on jette un regard d'ensemble sur cette législation, on constate qu'avec des délais trop courts et par des pièges de procédure, le Parlement veut écarter, en tout cas en bonne partie, les mandataires des réfugiés. Pour les personnes démunies ou en détresse, un mandataire, et un bon mandataire, constitue une nécessité absolue. Ils ont besoin d'un porte-parole, et à défaut, ils n'ont pas la parole.

Pour nous, l'urgence, c'est de porter secours aux populations d'Algérie ou du Kosovo qui sont victimes de crimes contre l'humanité. Pour le Conseil fédéral et la majorité de ce Parlement, l'urgence est électorale, elle est même électoraliste! Il faut soi-disant riposter à la droite nationaliste en acceptant ou en absorbant ses principales revendications.

Beaucoup d'entre vous, probablement, vont penser qu'ainsi, une grave défaite va être infligée à la gauche. Mais la défaite sera surtout celle des plus misérables et des plus démunis. Ce sera aussi la défaite de la Suisse dans sa propre conscience: la Suisse qui a conclu un traité honteux avec la Serbie de l'épuration ethnique, la Suisse qui refuse de faire justice aux réfugiés qu'elle a refoulés il y a 50 ans vers les camps de la mort, la Suisse qui prive de leur droit à la parole les réfugiés d'aujourd'hui, cette Suisse-là ne sera jamais la nôtre, et nous refusons ces mesures.

**Fritschl Oscar (R, ZH):** Ich möchte nicht auf die Unterstellungen eingehen, die Herr de Dardel am Schluss gemacht hat. Diese qualifizieren sich selber.

Aber ich will Ihnen sagen: Die Fraktionserklärungen von Grünen und SP halten sich an das Motto, dass «nicht ist, was nicht sein darf». Was aus ideologischer Sicht der Grünen und der SP nicht ist, weil es nicht sein darf, ist der Missbrauch. Es ist aber Missbrauch, wenn ein Drittel der Asylsuchenden, bevor sie bei uns an die Türe klopfen, vorsätzlich ihre Papiere verschwinden lassen. Es ist Missbrauch, wenn zwei Drittel der tatsächlich nach Ex-Jugoslawien Zurückgeschafften vorher bei uns kriminell geworden sind. Und es ist Missbrauch, wenn illegal sich in unserem Land aufhaltende Ausländer erst dann ein Asylgesuch stellen, wenn sie polizeilich aufgegriffen werden.

Mit ihrer Asylpolitik, die übrigens in Ihrer eigenen Wählerschaft keineswegs verankert ist, werden SP und Grüne immer mehr zu Zauberlehrlingen, die den Besen nicht mehr in die Ecke dirigieren können und extremistischen Strömungen auf der Gegenseite Vorschub leisten.

Wer eine humanitäre Asylpolitik aufrechterhalten will, muss auch eine Missbrauchsbekämpfung wollen. Genau das wollen wir mit der Totalrevision des Asylgesetzes und des Anag und mit dem Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich, die jetzt zur Abstimmung anstehen.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Le groupe libéral vous recommande d'accepter la modification de la loi sur l'asile et l'arrêté fédéral urgent sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers. Ce sont des textes équilibrés et dans lesquels notre Parlement a fait un effort considérable pour trouver la juste mesure entre la lutte contre les abus et une acceptation généreuse des requérants d'asile. Nous aimerions répéter à la gauche qu'on ne peut pas sous tous les prétextes, y compris les plus mauvais, s'opposer au renvoi des gens qui n'ont pas obtenu l'asile et s'opposer simultanément à ce qu'un tri soit fait sérieusement à la frontière.

95.088

## Asylgesetz und Anag. Änderung

### Loi sur l'asile et LSEE. Modification

#### Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 1432 hiervoor – Voir page 1432 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 25. Juni 1998  
Décision du Conseil des Etats du 25 juin 1998

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Das revidierte Asylgesetz macht mit seinen neuen Verschärfungen – vor allem für Leute ohne Papiere – das Asylverfahren zu einem eigentlichen Nichteintretens- und Wegweisungsverfahren. Die neu eingebauten Stolpersteine lassen uns befürchten, dass auch echte Flüchtlinge, Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention, abgewiesen werden könnten, und es ist schwierig genug, als Flüchtling den Kriterien der Genfer Konvention zu genügen. Auch betrachten wir das Dringlichkeitsrecht als die absolut falsche Antwort. Wir finden es ein entwürdigendes Spiel, was sich zur Zeit an der Südgrenze der Schweiz abspielt, wo die Leute, die vor dem Krieg in Kosovo fliehen, vertrieben werden. Anstatt ihnen grosszügig Hilfe zu leisten und sie aufzunehmen, wird sogar ein Armee-Einsatz diskutiert.

Die grüne Fraktion macht bei einer solchen Flüchtlingspolitik nicht mehr mit. Wir lehnen deshalb den dringlichen Bundesbeschluss und das Asylgesetz ab. Wir möchten uns weiterhin für eine Flüchtlingspolitik einsetzen, die hoffentlich auch vor der Geschichte Bestand haben wird.

**Leu Josef (C, LU):** Die CVP-Fraktion weist die haltlosen, realitätsfremden und beleidigenden Unterstellungen von linksgrüner Seite in aller Form zurück. Wir stehen unbelirrt hinter beiden Vorlagen. Wir setzen damit ein zweifaches Zeichen:

1. Wir wollen auch in Zukunft für Menschen in Not offen sein und die Bereitschaft dafür in der Bevölkerung erhalten.
2. Wir wollen einem weiteren Unterlaufen unseres Asylwesens rasch und mit wirkungsvollen Massnahmen begegnen. Wir schulden das vor allem den wirklich Schutzbedürftigen, aber auch unserer Bevölkerung, die gegenüber Menschen in Not anerkannt grosszügig ist, aber empfindlich reagiert, wenn sie dabei verschaukelt und ausgenützt wird.

## A. Asylgesetz

### A. Loi sur l'asile

**Präsident:** Hierzu hat Ihnen die Redaktionskommission ein Korrigendum ausstellen lassen.

#### Namentliche Abstimmung

*Vote nominatif*

(Ref.: 2235)

#### Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Antille, Aregger, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Bircher, Blaser, Blocher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Cavadini Adriano, Christen, Columberg, Comby, Deiss, Dettling, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fillez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritschli, Gadiant, Glezendanner, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Helm, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Loeb, Loretan Otto, Löttscher, Maitre, Maspoli, Maurer, Moser, Müller Erich, Nabholz, Pelli, Pidoux, Ratti, Ruckstuhl, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Sellaer Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Stucky, Suter, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (114)

#### Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Aeppli, Aguet, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguellín, Berberat, Borel, Bühmann, Burgenner, Carobbio, Chiffelle, de Dardel, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonseth, Grobet, Gross Andreas, Gysin Remo, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Kristine, Leemann, Marti Werner, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanel, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden, Ziegler (59)

#### Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

David, Dormann, Stamm Judith (3)

#### Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Alder, Baader, Binder, Caccia, Cavalli, Grendelmeier, Gross Jost, Günter, Haering Binder, Hegetschweller, Jans, Jeanprêtre, Meier Samuel, Mühlmann, Oehrlí, Phillipona, Pini, Raggenbass, Randegger, Ruf, Ruffy, Scherrer Jürg, Schliuer (23)

#### Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Leuenberger (1)

## B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer

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

#### Namentliche Abstimmung

*Vote nominatif*

(Ref.: 2236)

#### Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Aeppli, Aguet, Antille, Aregger, Banga, Bangerter, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlín, Béguellín, Berberat, Bezzola, Bircher, Blaser, Blocher, Bonny, Borel, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühmann, Bühler, Burgenner, Carobbio, Cavadini Adriano, Chiffelle, Christen, Columberg, Comby, David, de Dardel, Deiss, Dettling, Dormann, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Hans, Fehr Jacqueline, Fehr Lisbeth, Fillez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Friderici, Fritschli, Gadiant, Glezendanner, Goll, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweller, Heim, Herczog, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Hubmann, Imhof, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Leu, Leuba, Loeb, Loretan Otto, Löttscher, Maitre, Marti Werner, Maurer, Maury Pasquier, Meier Samuel, Meyer Theo, Moser, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Oehrlí, Ostermann, Pelli, Phillipona, Pidoux, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schliuer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Sellaer Hanspeter, Semadeni, Simon, Speck, Spielmann, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steinegger, Steinemann, Steiner, Strahm, Stucky, Stump, Suter, Teuscher, Thanel, Theiler, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Waber, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zbinden, Ziegler, Zwygart (173)

#### Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Genner, Gonseth, Hollenstein, Keller Rudolf, Maspoli, Meier Hans, Steffen (7)

#### Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Ruf (1)

#### Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Alder, Baader, Binder, Caccia, Cavalli, Grendelmeier, Gross Jost, Günter, Haering Binder, Jans, Jeanprêtre, Mühlmann, Pini, Raggenbass, Randegger, Ruffy, Scherrer Jürg, Thür (18)

#### Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Leuenberger (1)

#### An den Ständerat – Au Conseil des Etats

95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Änderung  
Loi sur l'asile et LSEE.  
Modification***Schlussabstimmung – Vote final*

Siehe Seite 820 hiervor – Voir page 820 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 26. Juni 1998

Décision du Conseil national du 26 juin 1998

**A. Asylgesetz****A. Loi sur l'asile**

**Präsident:** Hier mache ich Sie auf die Änderung im deutschen Text bei Artikel 72 – gemäss ausgeteiltem Beiblatt – aufmerksam.

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes	36 Stimmen
Dagegen	5 Stimmen

**B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer****B. Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers***Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes	41 Stimmen (Einstimmigkeit)
---------------------------	--------------------------------

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*