

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

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bundi

85.072

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

Siehe Seite 257 hiervor – Voir page 257 ci-devant

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Abstimmung – Vote

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

Abstimmung – Vote

Für den Rückweisungsantrag Ruf-Bern 0 Stimmen
Dagegen 151 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Antrag Meier Fritz

Art. 3

Abs. 1

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

Abs. 2

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

Art. 5

Aufheben

Proposition Meier Fritz

Art. 3

Al. 1

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

Al. 2

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

Art. 5

Abroger

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ich ersuche Sie, dem Antrag Meier zuzustimmen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Abstimmung – Vote

Art. 3

Für den Antrag Meier Fritz	5 Stimmen
Dagegen	99 Stimmen

Art. 5

Für den Antrag Meier Fritz	5 Stimmen
Dagegen	105 Stimmen

Antrag Ruf-Bern

Art. 8

Titel

Asylunwürdigkeit und Gefährdung der Staatssicherheit

Abs. 1

Einem Ausländer wird kein Asyl gewährt,

a. wenn er nicht aus dem europäisch-abendländischen Kulturkreis stammt;

b. wenn er wegen eines Verbrechens oder Vergehens verurteilt worden ist;

c. wenn er die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz verletzt hat oder gefährdet;

d. wenn er illegal in die Schweiz eingereist ist;

e. wenn er den ihm für die Dauer des Asylverfahrens zugewiesenen Aufenthaltsort wiederholt ohne Erlaubnis verlässt.

Abs. 2

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

Proposition Ruf-Berne

Art. 8

Titre

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

Al. 1

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

a. qui n'est pas de culture occidentale européenne;

b. qui a été condamné pour un crime ou un délit;

c. qui a porté atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou qui la compromet;

d. qui est entré illégalement en Suisse;

e. qui a quitté à répétition reprises et sans autorisation le lieu de séjour qui lui a été assigné pendant la durée de la procédure d'asile.

Al. 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Pidoux, rapporteur: Les idées de M. Ruf-Berne sont différentes de celles qui sont contenues dans la loi sur l'asile que nous révisons aujourd'hui. Dans ces conditions, ou nous modifions considérablement la loi – et nous pouvons entrer en matière sur ses propositions – ou nous nous bornons à des amendements visant à améliorer l'efficacité de la loi et nous rejetons les propositions de M. Ruf-Berne.

Certes, il est intéressant de dire que la Suisse doit faire tout son possible pour que les demandeurs d'asile puissent rester dans leur aire culturelle, mais un tel projet est du ressort des services diplomatiques et on ne peut, comme M. Ruf-Berne le propose, modifier à cet effet le concept même d'asile.

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

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

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Ruf-Bern
Dagegen

Minderheit
offensichtliche Mehrheit

Art. 9 Abs. 1 und 2

Antrag der Kommission

Abs. 1

Mehrheit

Streichen (= beibehalten des geltenden Textes)

Minderheit

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

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Mehrheit

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

Minderheit

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

Beibehalten des geltenden Textes

Art. 9 al. 1 et 2

Proposition de la commission

Al. 1

Majorité

Biffer (= maintenir le texte actuel)

Minorité

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

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Majorité

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

Minorité

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

Maintenir le texte actuel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ueberdies kann das Asyl nur vorübergehend gewährt werden.

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

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

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

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

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

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

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

Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag zu unterstützen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dieser Artikel richtet sich auch gegen echte Flüchtlinge,

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

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

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

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

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

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

cueil restent tout de même limitées. Je préfère le dire clairement plutôt que de cacher ce que nous savons être la vérité. C'est pourquoi je crois que nous devons faire confiance au Conseil fédéral et voter la proposition Steinegger.

Je vous rappelle d'ailleurs que c'est nous qui aurons le dernier mot car l'article que nous propose le Conseil fédéral à l'alinéa 2 dit clairement ceci: «Le Conseil fédéral fait aussitôt rapport à l'Assemblée fédérale sur les dispositions qu'il a prises en dérogation à la loi». Si nous ne sommes pas satisfaits nous pourrions enjoindre au Conseil fédéral de revenir au régime normal.

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

Nun meint die Mehrheit der Kommission, in solchen Notsituationen könne ja das Parlament handeln. Ich möchte Sie fragen: Warum haben wir heute den Pendenzenberg von rund 24 000 unerledigten Fällen? Weil eben unser Staatsapparat und auch unser Parlament viel zu schwerfällig waren, um nur schon die Vermehrung der Asyleingänge von 1000 auf 7000 pro Jahr zu meistern. Das müssen wir doch heute feststellen.

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

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

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

Massnahmen trifft, er das Parlament sofort benachrichtigen wird, so dass wir dann wieder dazu Stellung nehmen können. Im übrigen wird ja auch in der Botschaft erklärt, dass echte Flüchtlinge nicht zurückgewiesen werden sollen.

Ich bitte Sie also, dem Bundesrat die nötigen Instrumente in die Hand zu geben und dem Antrag des Bundesrates bzw. der Minderheit Steinegger zuzustimmen und den Notstandsartikel gutzuheissen.

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

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

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

Präsident: Die Kommissionssprecher verzichten auf das Wort.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

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

Definitiv – Définitivement

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

Art. 9a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Antrag Bonny

Art. 13 Abs. 1 (neu)

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

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

Proposition Bonny

Art. 13 al. 1 (nouveau)

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

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

Art. 14 Abs. 2 und 3 (neu)

Antrag der Kommission

Abs. 2

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

Abs. 3

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

Antrag Bonny

Abs. 1

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

Abs. 2

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

Art. 14 al. 2 et 3 (nouveaux)

Proposition de la commission

Al. 2

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

Al. 3

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

Proposition Bonny

Al. 1

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

Al. 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aber eines seiner Anliegen ist natürlich schon berechtigt. Ich finde es richtig, wenn man sagt, dass nicht in der ganzen Schweiz in jeder Gemeinde Gesuche gestellt werden können. Das hätte den Effekt, dass die gleiche Person vielleicht mehrere Gesuche an verschiedene Gemeinden stellen würde. Deswegen weicht der Vorschlag der Kommission vom Vorschlag Bonny gar nicht besonders ab. Der einzige Unterschied ist der: Es muss nicht an der Grenze sein und führt damit auch nicht zu einer besonderen Belastung der Grenzkanzone, sondern sämtliche Kantone können regionalisieren, können bestimmen, an welche Stelle in ihrem Kanton das Gesuch zu richten ist, während man bis jetzt ein solches Gesuch in irgendeiner Gemeinde stellen kann.

In Kriegszeiten könnte man einen solchen Antrag Bonny allenfalls diskutieren. Aber jetzt ist das faktisch nicht möglich. Deswegen sind wir der Meinung, dieser Antrag müsse abgelehnt werden. Schauen Sie sich dafür den Kommissionsantrag zu Artikel 14 an.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

83.058

Publikationsgesetz**Loi sur les publications**

Siehe Jahrgang 1985, Seite 1219
Voir année 1985, page 1219

Beschluss des Ständerates vom 11. März 1986
Décision du Conseil des Etats du 11 mars 1986

*Differenzen – Divergences***Art. 1 und Art. 9 Abs. 1**

Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 1 et art. 9 al. 1

Proposition de la commission
Maintenir

Art. 3 Abs. 1

Antrag der Kommission

In der Amtlichen Sammlung werden zudem veröffentlicht:

Art. 3 al. 1

Proposition de la commission

Sont publiés également dans le Recueil officiel:

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Es geht hier um eine sehr kleine Differenz, die wir noch bereinigen müssen, und zwar um den Titel von Artikel 1 des Publikationsgesetzes. Der Ausdruck «Landesrecht» wurde im Ständerat durch «Bundesrecht» ersetzt. Der Antragsteller ging davon aus, dass das interkantonale Recht – Artikel 3 – auch Landesrecht sei und deshalb ein anderer Ausdruck gewählt werden müsse. Dem Antrag auf Aufnahme des Begriffes «Bundesrecht» wurde im Ständerat ohne Diskussion zugestimmt. Eine nähere Prüfung des ständerätlichen Beschlusses zeigt aber, dass er mit der Systematik und der Terminologie des Gesetzes nicht in Einklang steht.

Ihre Kommission schlägt Ihnen deshalb vor, diese terminologische Differenz durch einen Kompromiss zu bereinigen. Wir würden am Begriff «Landesrecht» festhalten, dafür eine andere Systematik wählen. Sie finden das auf dem ausgeteilten Blatt. Ich beantrage Ihnen im Namen der Kommission, diesen Anträgen zuzustimmen.

M. de Chastonay, rapporteur: Le Conseil des Etats a délibéré le 11 mars 1986 sur la loi sur les publications et l'a approuvée, à une exception près par rapport au texte que nous avons adopté ici, dans la version du Conseil national. La divergence concerne le titre de l'article premier, l'expression «Droit interne» ayant été remplacée par «Droit fédéral». L'auteur de la proposition au Conseil des Etats était d'avis que le droit intercantonal devait être considéré comme relevant du droit interne et qu'il convenait de trouver un autre terme pour le droit national. Le conseil a accepté cette proposition sans discussion. Toutefois, un examen approfondi de la question a démontré que cette décision du Conseil des Etats ne correspondait pas tout à fait à la systématique et à la terminologie de la loi – article 9 par exemple. Dès lors, votre commission vous propose de régler cette divergence et d'accepter le compromis suivant: Chapitre premier: Recueil officiel des lois fédérales, Section I: Contenu; article premier, Droit interne. Nous maintenons cette désignation. Article 3, Droit intercantonal. «Sont également publiés dans le Recueil officiel ...». Il y a donc lieu de maintenir la désignation de droit interne et d'ajouter, sous article 3, Droit intercantonal: «Sont également publiés». Ce sont ces deux modifications de peu d'importance que je vous demande d'accepter.

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Asylgesetz. Revision

Loi sur l'asile. Révision

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	12
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	85.072
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.03.1986 - 08:00
Date	
Data	
Seite	277-295
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 169

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.