

Vierzehnte Sitzung – Quatorzième séance

Mittwoch, 19. März 1986, Nachmittag

Mercredi 19 mars 1986, après-midi

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bundi

85.072

Asylgesetz. Revision Loi sur l'asile. Révision

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 305 hiervor – Voir page 305 ci-devant

Art. 53 Abs. 4 – Art. 53 al. 4

Fortsetzung – Suite

Bundesrätin **Kopp**: Ich danke zunächst all denjenigen, die sich heute morgen für eine menschliche Lösung für die sogenannten «alten Fälle» eingesetzt haben. Es besteht in diesem Saal eine weitgehende Einigkeit darüber, dass insbesondere Familien, die während langer Zeit in der Schweiz gelebt haben, deren Kinder hier in die Schule gehen, dass diese Menschen nicht ohne Not weggewiesen werden sollten. Ich wiederhole diesen Gedanken gegenüber allen, die sich in diesem Sinne eingesetzt haben. Dass bei Wegweisungen, der normalen Folge eines abgelehnten Asylgesuches, individuelle Härtefälle nicht zu vermeiden sind, liegt auf der Hand. Jeder wird seinen Fall als Härtefall empfinden. Aber ich wiederhole und stelle mit Genugtuung fest, dass die überwiegende Mehrheit der Meinung ist, dass bei Familien mit Kindern, die integriert sind, deren Leumund einwandfrei ist, deren Kinder in die Schule gehen, solche unnötigen Härten vermieden werden sollten.

Sie wissen, dass wir den Kantonen letztes Jahr eine Globallösung vorgeschlagen hatten. Was bezweckte diese Globallösung? Ein Dreifaches:

Erstens wollte sie dazu beitragen, Härtefälle zu vermeiden. Zweitens sahen wir die Schwierigkeiten, die auf die Kantone zukommen, wenn es um den Vollzug solcher Wegweisungen geht. Drittens hofften wir, die Pendenzen ohne eine Personalaufstockung erledigen zu können.

Wir waren uns damals bewusst, dass es sich bei einer solchen Globallösung um ein grobes Instrument handelt. Ein Stichtag allein ist noch nicht entscheidend für einen Härtefall. Wir waren uns ebenfalls bewusst, dass wir mit dieser Globallösung in die kantonalen Kompetenzen eingreifen, und deshalb hat der Bundesrat seine Stellungnahme davon abhängig gemacht, wie sich die Kantone zu dieser Lösung stellen würden.

Wir haben – wie Sie wissen – diese Lösung ausführlich diskutiert. Diese Diskussionen wurden fortgesetzt, und noch vor wenigen Wochen sind die Justiz- und Polizeidirektoren zusammengelassen; der Widerstand gegen diese Lösung ist nach wie vor sehr gross. Nach wie vor müssen verfassungsmässige Ueberlegungen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Fremdenrecht beachtet werden. Auch Fragen der Rechtsstaatlichkeit und der Präjudizwirkung spielen eine Rolle.

Nachdem der Bund gerade im Bereich des Asyls auf eine gute Zusammenarbeit mit den Kantonen angewiesen ist, können wir einer solchen Lösung heute nicht zustimmen. Im einzelnen sprechen folgende Gründe gegen die vorgeschlagenen Lösungsvarianten:

Alle Anträge zur Regelung der Anwesenheit von Asylbewer-

bern – ausnahmslos alle – bedingen eine individuelle Prüfung sämtlicher pendenten Gesuche. Bei einigen Varianten ist sogar die Durchführung individueller Asylverfahren notwendige Voraussetzung einer Globallösung. Es ist deshalb nicht ersichtlich, inwiefern eine solche Regelung irgendwelche Arbeitseinsparungen bringen sollte. Im Gegenteil, es ist zu befürchten, dass bei einigen Varianten ein beträchtlicher administrativer Mehraufwand gegenüber dem vom Bundesrat vorgesehenen Verfahren entsteht, das ich Ihnen nachher eingehend erläutern werde und das eine weit bessere Lösung darstellt als die vorgeschlagenen Varianten.

Der Antrag von Herrn Nationalrat Coutau ist verfassungsmässig bedenklich. Er steht in Widerspruch zur Kompetenzausecheidung zwischen Bund und Kantonen im Fremdenrecht. Insbesondere verwandelt er die im Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer zu regelnde Ersatzmassnahme der vorläufigen Aufnahme in einen besonderen Rechtsstatus, auf den, nach dem Bundesbeschluss, ein Anspruch entstände. Wir hätten demnach in Zukunft zwei Kategorien von vorläufig Aufgenommenen zu unterscheiden: die einen, deren Anwesenheit in der Schweiz als Ersatzmassnahme für eine unzumutbare oder undurchführbare Ausschaffung geregelt ist, und die anderen, die nach dem vorgeschlagenen Bundesbeschluss eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Diese würde nicht durch den Kanton, sondern – ohne verfassungsmässige Grundlage – durch den Bund erteilt.

Allen vorgeschlagenen Varianten ist gemeinsam, dass die rechtlichen Fragen, die sich im Anschluss daran stellen, nicht gelöst sind. Nationalrat Lüchinger hat in seinem Votum darauf hingewiesen. Das betrifft Fragen des Familiennachzuges, der Fürsorgezuständigkeit und anderes mehr. Die Variante von Nationalrat Günter ist keine Rechtsregel, sondern ein Programmartikel, der einlässlich konkretisiert werden müsste.

Nachdem alle diese Varianten Nachteile haben, die nicht unterschätzt werden dürfen, und ich sie deshalb zur Ablehnung empfehle, haben wir trotzdem das Problem: Wie erledigen wir diese alten Fälle, von denen heute morgen die Rede war?

Darf ich mir noch eine Vorbemerkung gestatten? Mehrere Sprecher haben gesagt, man solle einmal aufhören, die alten Fälle zuerst zu erledigen, weil sonst die neuen wieder zu alten Fällen würden: Ich lege Wert auf die Feststellung, dass 1985 92 bis 94 Prozent der neuen Gesuche, das heisst Gesuche, die im letzten Jahr eingegangen sind, behandelt wurden. Alte Gesuche wurden nur auf Ersuchen der Kantone oder der Hilfswerke, die mit einigen Fällen besondere Schwierigkeiten hatten, erledigt.

Was schlagen wir Ihnen als Ersatz für diese Globallösung zur Regelung dieser alten Fälle vor? Was wir Ihnen vorschlagen, ist ein flexibles und rationelles Verfahren, das dem Einzelfall bei weitem gerechter wird und nicht die Nachteile einer Globallösung hat.

Im Rahmen der individuellen Prüfung über das Vorhandensein der Flüchtlingseigenschaft werden alle persönlichen und individuellen Gegebenheiten geprüft, die im Falle eines negativen Ausgangs des Asylverfahrens für oder gegen eine weitere Anwesenheit des Ausländers bzw. der Ausländerin in der Schweiz sprechen.

Ich kann Ihnen dabei versichern, dass die langdauernde Anwesenheit eines Gesuchstellers, der sich den schweizerischen Verhältnissen angepasst hat, als ein positives Element gewürdigt wird. Andere Gegebenheiten habe ich Ihnen bereits genannt: Familien, eingeschulte Kinder, einwandfreier Leumund. Um diese Lösung, die wir Ihnen vorschlagen und die bereits praktiziert wird, zu verwirklichen, braucht es jedoch keinen Programmartikel in den Uebergangsbestimmungen des Asylgesetzes oder einen besonderen Bundesbeschluss. Die geltende gesetzliche Regelung, die in die Bestimmung über die vorläufige Aufnahme als Ersatz einer undurchführbaren Wegweisung übergeführt wird, ermöglicht angepasste Lösungen.

Nun möchte ich Ihnen zeigen, wie sich das bereits heute abspielt:

1. Wenn in der ersten Instanz festgestellt wird, dass eine Wegweisung unzumutbar oder nicht durchzuführen ist, dann wird bereits dort eine Internierung ausgesprochen, was allerdings zur Voraussetzung hat, dass der Asylbewerber auf ein weiteres Verfahren verzichtet.

2. Sie wissen, dass die Kantone vor einem Wegweisungsentscheid angefragt werden, ob sie gewillt sind, den Aufenthalt zu regeln. Wir haben immer wieder den Fall gehabt, dass ein negativer Préavis des Kantons kam; wenn es dann aber um den Vollzug ging, weigerte sich der Kanton. Das war eine unbefriedigende Situation. Der Grund war, dass in der Regel nur die Fremdenpolizei zu unseren Anfragen Stellung genommen hat. Wir haben nun den Kantonen mündlich und in einem Kreisschreiben nahegelegt, diese Anfragen nicht nur vom fremdenpolizeilichen Gesichtspunkt aus zu beurteilen, sondern eine Kommission einzusetzen, in der auch Vertreter der Hilfswerke anwesend sind, so dass die Prüfung umfassender vorgenommen werden kann. Das funktioniert in einigen Kantonen bereits einwandfrei.

Nun haben wir eine gewisse Uebergangssituation, bis sich das eingespielt hat. Wir haben insbesondere in den Kantonen GE, VD, und NE endgültig abgewiesene Gesuche, bei denen die Kantonsregierungen der Meinung waren, man dürfe die Wegweisungen nicht vollziehen. Wir haben mit den entsprechenden Kantonsregierungen Kontakt aufgenommen und haben nicht etwa, wie Herr Nussbaumer das heute früh gesagt hat, quasi eine kantonale Globallösung angeboten, sondern wir haben die Kantone gebeten, uns diejenigen Fälle nochmals zu unterbreiten, bei denen sie der Meinung wären, die Leute sollten nicht weggewiesen werden. Wir haben diese Gesuche entgegengenommen. Wir haben sie sorgfältig geprüft, beziehungsweise wir sind daran, sie zu prüfen. Der Grossteil wird im Sinne dieser kantonalen Regierungen entschieden werden. Das gleiche gilt für den Kanton Waadt. Ich nehme an, dass Herr Nationalrat Bonnard darüber orientiert ist.

Die Globallösung hat auch ganz erhebliche Nachteile gegenüber einem individuellen Verfahren. Ich möchte Ihnen das an zwei Beispielen, an einem positiven und einem negativen, erläutern:

In der Lösung, die Herr Coutau vorschlägt, ist unter anderem das Kriterium Straffälligkeit enthalten: Straffällige sollen nicht bei uns bleiben. Das ist als Regel absolut richtig und wird auch so gehandhabt.

Was machen Sie aber im folgenden Fall? Es geht um eine Familie, die schon lange da ist, mit Kindern, die in die Schule gehen, nach langen Integrationsschwierigkeiten. Nun stellen Sie fest, dass die Mutter vor drei Jahren einen Ladendiebstahl gemacht hat! Mit der Lösung von Herrn Coutau wäre damit ein weiteres Verbleiben ausgeschlossen. Bei einer individuellen Prüfung können sämtliche Umstände gewürdigt werden.

Nehmen wir einen anderen Fall: Ein Schwarzarbeiter wird erwischt und soll die Schweiz verlassen. Einen Tag vor dem Ausschaffungstermin stellt er ein Asylgesuch, alleinstehend, ohne Familie. Vor dem 1. Januar 1983. Soll nun dieser Mann tatsächlich in den Genuss einer Globallösung kommen? Ich meine nein.

Das individuelle Verfahren, das wir Ihnen vorschlagen und das keine Gesetzesänderungen braucht, wird diesen Einzelfällen viel mehr gerecht, und vor allem entspricht es bereits der Praxis der Zusammenarbeit mit den Kantonen, die wir in den letzten Monaten aufgebaut haben. Diese Fragen, die sich stellten, waren ja sowohl für die Kantone als auch für uns neu. Wir haben sie jetzt gelöst.

Mit einer Zustimmung zur Globallösung im heutigen Zeitpunkt – ich betone: im heutigen Zeitpunkt, denn vor einem Jahr wäre ich darüber glücklich gewesen – lösen Sie nicht in erster Linie Härtefälle, sondern Sie schaffen Unsicherheit, Sie schaffen Verwirrung, und Sie wecken falsche Hoffnungen. Mit einer Globallösung provozieren Sie einen Abstimmungskampf, bei dem sehr leicht unheilige Allianzen entstehen könnten. Sie zerstören ein subtiles Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen, das funktioniert oder zu funktionieren beginnt und bei dem wir dem Wunsch, den Sie heute

früh geäußert haben, weit besser Rechnung tragen können. Das sind die Gründe, weshalb ich Sie bitte, sämtliche Vorschläge einer Globallösung abzulehnen und dem bundesrätlichen Antrag zuzustimmen.

Präsident: Zum Artikel 53 Absatz 4 liegen insgesamt fünf Anträge vor. Ich beantrage Ihnen das folgende Abstimmungsverfahren: In einer ersten Eventualabstimmung bereinigen wir den Stichtag, das heisst, wir stellen die Mehrheit dem Antrag Friedli gegenüber. In einer zweiten Eventualabstimmung stellen wir die beiden Bundesbeschlüsse Günter und Coutau einander gegenüber. In der dritten Eventualabstimmung stellen wir das Resultat aus der ersten dem Resultat aus der zweiten Abstimmung gegenüber. Sollte der Bundesbeschluss obsiegen, würden wir am Schluss dieser Vorlage die Detailberatung des betreffenden Bundesbeschlusses vornehmen und die Abstimmung mit Namensaufruf am Schluss vornehmen. Wenn man sich für das Gesetz entscheidet, findet die vierte Abstimmung, die Grundsatzabstimmung statt: Globallösung gemäss Kommissionsmehrheit oder keine Globallösung gemäss Kommissionsminderheit.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Friedli	34 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	116 Stimmen

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Günter	39 Stimmen
Für den Antrag Coutau	109 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	63 Stimmen
Für den Antrag Coutau	83 Stimmen

Präsident: In diesem Fall bereinigen wir den Antrag Coutau nach Beendigung dieser Vorlage. Wir haben nur noch über Ziffer II und III zu befinden.

Ziff. II und Ziff. III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II et ch. III

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	119 Stimmen
Dagegen	37 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Abschreibung – Classement

Präsident: Der Bundesrat beantragt im weiteren, zwei parlamentarische Vorstösse abzuschreiben. – Ein anderer Antrag ist nicht gestellt. Sie haben so beschlossen.

Angenommen – Adopté

Bundesbeschluss gemäss Antrag Coutau
Arrêté fédéral selon proposition Coutau
(Wortlaut siehe oben – Texte voir ci-devant)

*Detailberatung – Discussion par articles***Titel und Ingress, Art. 1–5**
Titre et préambule, art. 1 à 5*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble***Präsident:** Diese Abstimmung findet unter Namensaufruf statt.*Namentliche Abstimmung*
*Vote par appel nominal**Für den Bundesbeschluss (Antrag Coutau) stimmen die folgenden Ratsmitglieder:**Votent pour l'arrêté fédéral (Proposition Coutau):*
Ammann-St. Gallen, Berger, Biel, Bircher, Frau Blunschy, Bonnard, Bonny, Borel, Bratschi, Braunschweig, Brélaz, Butty, Carobbio, Cevey, de Chastonay, Christinat, Cottet, Coutau, Darbellay, Deneys, Dünki, Eggly-Genève, Euler, Fankhauser, Fehr, Fetz, Friedli, Gautier, Gloor, Grendelmeier, Günter, Gurtner, Herczog, Hubacher, Humbel, Jaeger, Jaggi, Jeanneret, Leuenberger-Solothurn, Leuenberger Moritz, Longet, Maeder-Appenzell, Magnin, Maitre-Genève, Massy, Mauch, Meizoz, Meyer-Bern, Müller-Aargau, Müller-Bachs, Nauer, Neukomm, Nussbaumer, Oester, Ott, Petitpierre, Pini, Pitteloud, Rebeaud, Reimann, Renschler, Robbiani, Robert, Rohrer, Ruch-Zuchwil, Ruffy, Savary-Fribourg, Segmüller, Seiler, Stamm Judith, Stappung, Thévoz, Uchtenhagen, Vannay, Weber Leo, Weber Monika, Weber-Arbon, Weder-Basel, Wick, Widmer, Ziegler, Zwygart (82)*Gegen den Antrag Coutau stimmen die folgenden Ratsmitglieder:**Votent contre la proposition Coutau:*
Aliesch, Allenspach, Ammann-Bern, Aregger, Aubry, Auer, Basler, Blocher, Bremi, Bühler-Tschappina, Bürer-Walensstadt, Candaux, Chopard, Cincera, Columberg, Cotti Flavio, Dirren, Dubois, Egli-Winterthur, Eng, Eppenberger-Nesslau, Etique, Fischer-Hägglingen, Fischer-Sursee, Flubacher, Frei-Romanshorn, Frey-Neuchâtel, Früh, Geissbühler, Giger, Giudici, Graf, Grassi, Hari, Hess, Hofmann, Hösli, Houmard, Hunziker, Iten, Jung, Kohler-Raoul, Koller Arnold, Kühne, Künzi, Landolt, Loretan, Lüchinger, Martignoni, Martin, Meier-Zürich, Müller-Meilen, Müller-Wiliberg, Nebiker, Nef, Neuenschwander, Oehen, Ogi, Perey, Pfund, Pidoux, Reich, Reichling, Revaclier, Rime, Röthlin, Rubi, Ruckstuhl, Ruf-Bern, Rutishauser, Rüttimann, Sager, Savary-Vaud, Schärli, Schmidhalter, Schnider-Luzern, Schnyder-Bern, Schüle, Soldini, Spälti, Spoerry, Stamm Walter, Steffen, Steinegger, Stucky, Tschuppert, Uhlmann, Villiger, Wagner, Wanner, Weber-Schwyz, Wellauer, Wyss, Zbinden, Zehnder, Zwingli (96)*Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder:**Sont absents:*
Bäumlin, Cantieni, Cavadini, Clivaz, Cotti Gianfranco, Couchepin, Dupont, Eggenberg-Thun, Eisenring, Feigenwinter, Gehler, Keller Anton, Lanz, Morf, Mühlemann, Müller-Scharnachtal, Oehler, Riesen-Freiburg, Risi-Schwyz, Salvioni, Schwarz (21)*Präsident Bundi stimmt nicht*
*M. Bundi, président, ne vote pas***B**
Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers**Titel und Ingress, Ziff I Einleitungssatz**
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates**Titre et préambule, ch.I phrase introductive***Proposition de la commission*
Adhérer au projet du Conseil fédéral*Angenommen – Adopté**Streichung eines Begriffs*
Antrag der Kommission

Der bisherige Begriff «Toleranzbewilligung» wird gestrichen: (Art. 1, 4, 8 Abs. 1 und 2, Art. 15 Abs. 2, Art. 18 Abs. 3 und 5, Art. 19 Abs. 2)

Suppression du terme «tolérance»
Proposition de la commission

Le terme actuel de «tolérance» est supprimé: (Art. 1, 4, 8 al. 1 et 2, art. 15 al. 2, art. 18 al. 3 et 5, art. 19 al. 2)

*Angenommen – Adopté***Art. 7***Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral*Angenommen – Adopté***Art. 9 Abs. 5***Antrag der Kommission*
Aufgehoben**Art. 9 al. 5***Proposition de la commission*
Abrogé*Angenommen – Adopté***Art. 14***Antrag der Kommission*
Abs. 1

Der Ausländer kann auf Anordnung der zuständigen Behörde ausgeschafft werden:

a. nach rechtskräftigem Ausweisungs- oder Wegweisungsentscheid und nach unbenutztem Ablauf der ihm zur Ausreise gesetzten Frist;

b. im Falle der formlosen Wegweisung nach Artikel 12 Absatz 1.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3**Mehrheit*

.... mehr als 10 Tage dauern.

Minderheit

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

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Carobbio**Abs. 2*

Hat der Ausländer die Frist, die ihm zur Ausreise gesetzt worden ist, unbenutzt verstreichen lassen, kommt Artikel 23 Absatz 1 zur Anwendung.

Abs. 3 und 4

Streichen

*Antrag Friedli**Abs. 3*

Die zuständige kantonale Behörde ordnet die Haft an. Der Ausländer darf auf Entscheidung einer kantonalen richterlichen Behörde für höchstens 72 Stunden inhaftiert werden, damit die Massnahme vollzogen werden kann.

Art. 14*Proposition de la commission**Al. 1*

L'étranger peut être refoulé sur ordre de l'autorité cantonale compétente:

- a. après une décision d'expulsion ou de renvoi passée en force;
- b. dans le cas d'un renvoi dépourvu de formes en vertu de l'article 12, 1er alinéa.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3**Majorité*

.... excéder 10 jours.

Minorité

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

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Carobbio**Al. 2*

L'article 23, 1er alinéa, est applicable à l'étranger qui a laissé expirer le délai imparti pour son départ.

Al. 3 et 4

Biffer

*Proposition Friedli**Al. 3*

L'autorité cantonale compétente ordonne la mise en détention. L'étranger peut, sur décision d'une autorité judiciaire cantonale, être détenu pour une durée n'excédant pas 72 heures aux fins de garantir l'exécution de la mesure.

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: In Artikel 14 wird die Ausschaffung geregelt. Kommt ein Ausländer der Pflicht zur Ausreise aus der Schweiz nicht nach, so kann er schon heute ausgeschafft werden. Absatz 1 hält fest, dass eine Weg- oder Ausweisung sofort vollzogen werden muss. In der Kommission stiess die Bestimmung insofern auf Opposition, als dargelegt wurde, dass eine Ausschaffung schon zu einem Zeitpunkt möglich sei, wo noch Rechtsmittel gegen einen Entscheid gegeben seien. Dies trifft zu bei Wegweisungen nach Artikel 19 des Asylgesetzes. In solchen Fällen wird meist die sofortige Vollstreckbarkeit angeordnet, um eine im Rückschubabkommen mit Nachbarstaaten festgelegte Frist für die Rücknahme einhalten zu können.

Die Kommission erachtet die sofortige Vollstreckung einer Wegweisung trotz noch gegebener Rechtsmittel für rechtsstaatlich bedenklich. Sie macht ein Rechtsmittel faktisch illusorisch. Die heutige Praxis, welche bei solchen Verfügungen fast ausnahmslos einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung zum vorneherein entzieht, ist nach der Mehrheit der Kommission unhaltbar und darauf angelegt, das gesetzlich vorgesehene Beschwerderecht auszuhehlen.

Die Mehrheit der Kommission schlägt deshalb vor, dass bei Wegweisungsverfügungen (Glocke des Präsidenten: Bitte um etwas Aufmerksamkeit!) die Ausschaffung erst dann angeordnet wird, wenn der entsprechende Entscheid rechtskräftig und die Beschwerdemöglichkeit ausgeschöpft ist.

Der Bundesrat und die Minderheit der Kommission – sie hat zwar keinen Minderheitsantrag formuliert – bekämpfen die neue Fassung von Artikel 14 Absatz 1, weil in bestimmten Fällen ein grosses Interesse besteht, eine Wegweisung nach Artikel 19 Asylgesetz wegen der genannten Rückübernahmefrist rasch zu vollziehen. Mit der neuen Bestimmung werde in vielen Fällen die Ausschaffung vereitelt.

Im Namen der Kommission beantrage ich Ihnen, der neuen Fassung auf der Fahne zuzustimmen.

In Absatz 2 wird eine Ausschaffungshaft verankert, um die heutigen Schwierigkeiten beim Vollzug von Entfernungsmassnahmen zu beheben. Diese Bestimmung gilt – das

müssen wir beachten – nicht nur für Asylbewerber, sondern ganz allgemein für Ausländer. Voraussetzung für einen Freiheitsentzug, welcher der Vorbereitung der Ausreise dient, ist, dass die Weg- und Ausweisungsverfügung vollziehbar ist. Eine Präventivhaft ist ausgeschlossen. Damit eine Haft – und es handelt sich hier um eine Vollzugshaft – verfügt werden kann, müssen gewichtige Anhaltspunkte vorliegen, die vermuten lassen, dass sich der Ausländer der Ausschaffung entziehen will.

Also wenn

Präsident: Wollen Sie daran denken, dass auch die Besucher auf den Tribünen ein Anrecht haben, das zu verstehen, was hier in diesem Rate gesprochen wird. (*Beifall*)

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: Also wenn Anhaltspunkte vorhanden sind, dass ein abgewiesener Asylbewerber oder ein anderer Ausländer untertauchen will, kann die Anordnung der Haft vorgenommen werden. Zur Anordnung sind die kantonalen Ausländerbehörden zuständig. Die Haft darf nur von einer kantonalen richterlichen Behörde über 48 Stunden hinaus verlängert werden. Die letztinstanzliche Anordnung einer Ausschaffungshaft durch kantonale Behörden kann nach den allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege mit Verwaltungsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden. Also rechtsstaatlich ist der Antrag des Bundesrates in Ordnung. Er widerspricht auch nicht der Menschenrechtskonvention.

Die Ausschaffungshaft war in der Kommission umstritten. Es gab Mitglieder, die überhaupt keine Ausschaffungshaft wollten. Mit 13 zu 7 Stimmen wurde ein solcher Antrag abgelehnt. In etwas abgeänderter Form nimmt Herr Carobbio diesen Antrag wieder auf. Ich beantrage Ihnen, diesen Antrag abzulehnen, da er den Beschlüssen der Kommission widerspricht.

Umstritten war aber auch die Dauer der Haft. Es wurden neben dem Antrag des Bundesrates, der 30 Tage vorsieht, Anträge auf eine Dauer von 72 Stunden und von 10 Tagen gestellt. Die Dauer von 72 Stunden war seinerzeit im abgelehnten Ausländergesetz enthalten. Dieser Antrag wird von Frau Friedli wieder aufgenommen. In der Kommission unterlag dieser Vorschlag mit 10 zu 4 Stimmen. Ich beantrage Ihnen deshalb im Namen der Kommission, den Antrag Friedli abzulehnen.

In der Hauptabstimmung obsiegte der Antrag auf 10 Tage gegenüber dem Antrag des Bundesrates auf 30 Tage mit 11 zu 9 Stimmen. Ich beantrage Ihnen deshalb, dem Antrag auf 10 Tage zuzustimmen.

Gegen den Vorschlag des Bundesrates wurde vorgebracht, der Freiheitsentzug sei ein schwerer Eingriff in die persönliche Integrität. Darum müsse die Haft so kurz wie möglich und nötig gehalten werden. Es sei ohne weiteres möglich, innert 10 Tagen die notwendigen Massnahmen und Vorbereitungen für die Ausschaffung zu treffen. Dieser Meinung wurde von der Verwaltung entgegengehalten, dass aufgrund der Erfahrungen in den Kantonen eine Dauer von 10 Tagen zu wenig wirksam sei. Man könne ebensogut darauf verzichten. Die Ausschaffung in weit entfernte Staaten brauche sehr viel Zeit. Man dürfe auch nicht vergessen, dass vor der Festlegung einer Ausschaffungshaft dem Ausländer eine angemessene Frist für die Ausreise gewährt werde. Wer die behördliche Verfügung verletze und gegen das Gesetz verstosse, der habe auch die Konsequenzen zu übernehmen. Zudem handle es sich hier um eine Maximalfrist, die nicht ausgeschöpft werden müsse. Auch in diesem Fall spiele das Prinzip des Non-refoulement.

Diese Einwendungen vermochten die Mehrheit der Kommission nicht zu überzeugen. Sie setzte die Würde des Menschen über den Vollzugsperfektionismus.

Ich beantrage Ihnen im Namen der Mehrheit eine Dauer von 10 Tagen. Die Meinung der Minderheit wird ebenfalls durch einen Antragsteller vertreten.

M. Pidoux, rapporteur: Rappelons d'abord que les modifications légales concernent tous les étrangers et non pas

seulement les requérants d'asile. L'article 14 traite de deux problèmes différents: l'un, moins important, dont nous avons beaucoup parlé en séance de commission, concerne la durée de la détention; l'autre introduit une disposition de fond. Suivant une proposition de M. Bäumlín, la commission a modifié l'article 14; elle prévoit expressément que les cantons ne peuvent refouler l'étranger qu'en cas de décision d'expulsion ou de renvoi passée en force. Ce principe général paraît incontestable.

Mais peut-être la commission n'a-t-elle pas pris en compte l'article 19 (inchangé) de la loi sur l'asile selon lequel le dépôt de la demande d'asile n'a pas d'effet suspensif dans les cas limitativement énumérés à l'alinéa 1er de l'article 19, en particulier si le requérant a séjourné dans un pays tiers. Ces situations font l'objet d'accords internationaux par lesquels les pays s'engagent à reprendre des personnes qui présentent ailleurs leur demande d'asile. Les filières clandestines, introduisant illégalement en Suisse des requérants d'asile, sont visées par l'article 19 de la loi sur l'asile. La commission a pensé qu'on ne portait pas atteinte à cette règle spéciale de la loi sur l'asile en modifiant la règle générale de l'article 14 de la loi sur les étrangers. Je crois avoir compris que la position de la commission n'est pas celle du gouvernement.

Le message du Conseil fédéral fait aussi allusion à ces requérants d'asile qui disparaissent dans la nature trouvant ainsi un refuge illégal lorsqu'une décision de refus d'asile est prise à leur endroit.

La détention, en vue du refoulement, concerne tous les étrangers. Une détention préventive est exclue puisque la décision de renvoi ou d'expulsion doit être définitive mais il faut encore, pour que l'on puisse procéder à l'arrestation, une forte présomption que l'étranger entend se soustraire au refoulement. La privation de liberté sert donc à préparer le départ. Ce n'est pas une pure mesure de police puisqu'elle doit être prolongée par un juge au-delà de quarante-huit heures. La majorité de la commission a jugé que sa durée maximum ne devait pas excéder dix jours.

Le Conseil fédéral, invoquant notamment l'avis de l'Association des chefs de police cantonale des étrangers, nous proposait une durée de trente jours. Cette période correspondrait aux nécessités de la pratique, notamment pour l'organisation des voyages „tës outre-mer qui nécessitent des documents de voyage.

C'est pourquoi, au nom de la majorité de la commission, je vous propose de rejeter les propositions de M. Carobbio et de Mme Friedli et d'en rester à celle de la commission.

Steinegger, Sprecher der Minderheit: Bei einem Durchschnitt von 80 Prozent negativen Asylentscheiden kommt der Ausschaffung in Zukunft eine grosse Bedeutung zu. Der Vollzug der Wegweisung und die Ausschaffung werden das entscheidende Vollzugsproblem der Zukunft sein. Im Gegensatz zur Asylgesetzrevision wird die Revision des ANAG eine sofortige Wirkung entfalten.

Wie geht nun eine Ausschaffung vor sich? Wenn der Asylgesuchsteller rechtskräftig abgewiesen ist, wird ihm mit dieser Entscheidung eine Frist von in der Regel zwei Monaten zuzüglich angebrochenem Monat gesetzt, um auszureisen. Nach Ablauf dieser Frist kontrolliert die Fremdenpolizei, ob der Gesuchsteller noch anwesend ist. Wenn er noch anwesend ist oder wenn er später an einem anderen Ort auftaucht, kann die Fremdenpolizei die Ausschaffung anordnen. Die Ausschaffung ist eine Zwangsmassnahme, um den betreffenden Ausländer über die Grenze zu schaffen. Bei Schwarzarbeitern finden derartige Ausschaffungen täglich statt. Die Ausschaffung nach Italien ist dabei kein Problem. Der Ausländer wird von der Polizei abgeholt und in den Zug nach Chiasso gesetzt. Die Ausschaffung in andere Länder, mit denen wir keine gemeinsamen Grenzen haben, bietet aber Probleme. Es müssen unter Umständen Einreisepapiere beschafft werden, es muss der Flug organisiert werden. Wie sollen nun diese Papiere beschafft und der Flug gebucht werden, wenn gewichtige Anhaltspunkte vorliegen, dass sich der Ausländer der Ausschaffung entziehen will,

dass er also untertaucht? Es besteht leider keine andere Möglichkeit, als diesen Ausländer in Haft zu nehmen. Auf jeden Fall habe ich nicht gehört, dass die Kommissionsmehrheit oder die Flüchtlingswerke die Annullationskosten für den Flug übernehmen möchten.

Der Bundesrat sieht vor, dass eine Haft von über 48 Stunden nur von einer richterlichen Behörde angeordnet werden darf und dass die Haft nicht länger als 30 Tage dauern darf. Die Kommissionsmehrheit schlägt eine maximale Dauer von 10 Tagen vor, Kollegin Friedli eine solche von 72 Stunden. Die Kommissionsmehrheit war aber nicht in der Lage, das Argument der Verwaltung und der kantonalen Fremdenpolizeibehörden, die sogar 60 Tage beantragt haben, zu entkräften, wonach die Vorbereitung einer Ausschaffung durchaus länger als 10 Tage dauern kann.

Ich nehme zwei Beispiele: Für die Ausschaffungen nach Sri Lanka bestehen oft Transportengpässe. Hat ein Tamile die Wegweisungsfrist ungenutzt ablaufen lassen, so dass die Voraussetzungen für die Ausschaffung gegeben sind, dann gibt es wöchentlich drei Flüge nach Sri Lanka; die sind in der Touristensaison auf drei Wochen hinaus ausgebucht. Sie können also innert 10 Tagen den Flug überhaupt nicht organisieren. Oder Probleme bei der Passbeschaffung: Ein ugandischer Staatsangehöriger erklärt nach rechtskräftig abgelehntem Asylgesuch, dass er die Schweiz selbständig verlassen wolle. Es wird ihm zu diesem Zweck der Pass ausgehändigt. Er taucht unter und wird zwei Monate später wieder aufgegriffen. Natürlich hat er den Pass in der Zwischenzeit vernichtet. An und für sich könnte nun die Ausschaffung sofort vollzogen werden, aber er braucht einen neuen Pass. Der muss bei der ugandischen Botschaft in Paris beantragt werden. Bis dieser Pass in der Schweiz ist, vergehen drei bis vier Wochen.

Man steckt also auch hier – mit 10 Tagen oder 72 Stunden – den Kopf in den Sand, täuscht das Volk, indem man für die Ausschaffungshaft eintritt, diese aber so bemisst, dass sie gerade bei schwierigen Fällen nicht zum Ziele führt.

Das Ergebnis wird so sein, dass man die schwierigen Fälle nicht mehr ausschafft. Der Freche und Skrupellose erhält damit eine garantierte Möglichkeit zu bleiben. Das Wegwerfen der Ausweispapiere wird für die Asylgesuchsteller zur wohlfeilen Aktion, denn es müssen ja zunächst Ausweispapiere beschafft werden. Das dauert unter Umständen länger als 10 Tage, so dass man sich der Ausschaffung entziehen kann.

Es ist zu befürchten, dass auch hier argumentiert wird, dass in Zukunft jeder auszuschaffende Ausländer, auch Mütter und Ehefrauen, für 30 Tage ins Gefängnis gesteckt werde. Ich weigere mich aber, mich mit derartigen Absurditäten auseinanderzusetzen, und bitte Sie, der Kommissionsminderheit zuzustimmen.

Erlauben Sie mir noch einen Nachsatz. Gemäss geltendem Recht kann nämlich der Ausländer, der nicht ausgeschafft werden kann, weil beispielsweise die Einreisepapiere für das Herkunftsland nicht vorliegen oder weil kein Flug zur Verfügung steht, bis zu 2 Jahre interniert werden (Artikel 14 Absatz 2). Hier steht eine Ausschaffungshaft von 30 Tagen zur Diskussion. Dieser Dauer wird Opposition entgegengebracht. Dabei sind wir ursprünglich ausgezogen, um die Asylgesetzgebung griffiger zu machen!

Mme Friedli: En raison du grave empiètement sur la liberté individuelle qu'elle représente, toute détention doit non seulement être formellement fondée sur une loi, mais aussi respecter la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier son article 5 qui prévoit que toute personne arrêtée doit être aussitôt traduite devant un juge. Je vous rappelle que, tout dernièrement, lors de l'assassinat d'une jeune fille en Valais, l'auteur présumé ne pouvait être maintenu en détention au-delà de 24 heures sans inculpation de la part du juge. Les étrangers qui séjournent en Suisse, sans autorisation, ne sont tout de même pas des délinquants, ils ont simplement nourri l'espoir de trouver du travail en Suisse. Tout empiètement sur les droits fondamentaux doit être proportionnel et correspondre à l'intérêt général. C'est

pourquoi la durée de la détention en vue du refoulement doit être mesurée uniquement à l'objectif visé. Le Parti socialiste, l'Union syndicale, Amnesty International, les Eglises, les oeuvres d'entraide se sont tous prononcés pour une durée maximale de 72 heures, comme le prévoyait le projet de loi sur les étrangers, rejeté par le peuple en 1982, mais pour d'autres raisons. Ce laps de temps nous paraît suffisant aujourd'hui encore. Nous vous invitons donc à soutenir cette proposition à l'article 14, alinéa 3.

M. Carobbio: Il faut admettre que l'article en discussion constitue l'une des pièces maîtresses du projet de révision de la politique d'asile et, à mon avis, en raison des propositions qui sont présentées, peut-être la plus grave et la plus dangereuse. Je trouve particulièrement inacceptables les alinéas 2 et 3 de l'article 14 qui prévoient, lorsqu'il y a simple présomption que l'étranger entend se soustraire au refoulement, une mise en détention jusqu'à trente jours. Une telle disposition, permettez-moi de vous le dire, Madame Kopp, est préoccupante et discutable, tant sur le plan moral que politique ou juridique. Si elle est maintenue, elle justifie à elle seule le rejet du projet en discussion. La commission semble partager cet avis, puisqu'elle a cherché à la modifier en en atténuant la portée. De plus, cette proposition est préoccupante dans le cadre du discours sur la modification de la loi sur l'asile qui n'entendait pas remettre en question nos traditions dans ce domaine, mais simplement accélérer et simplifier la procédure.

Les suggestions présentées qui s'ajoutent aux deux autres dispositions principales qui ont été adoptées nous entraînent clairement dans un sens restrictif très discutable.

J'ai affirmé que ces propositions étaient inacceptables sur le plan moral, politique et juridique. J'explique brièvement ma position. Sur le plan moral, la détention en vue du refoulement est inadmissible, parce qu'elle est tout d'abord inhumaine. Une telle disposition est – il faut bien l'admettre – à deux pas de considérer le requérant d'asile comme un délinquant. Une telle idée est insoutenable.

Sur le plan politique, la suggestion est aussi inacceptable, parce qu'elle remet en discussion l'Etat de droit. En réalité, elle permet une détention préventive sur la base d'un simple soupçon. Elle constitue donc une mesure très grave que nous devons combattre.

Sur le plan juridique, il faut se demander pourquoi l'on désire introduire dans la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers de pareilles dispositions qui ne concernent pas seulement les réfugiés, mais finalement tous les étrangers. On mélange deux situations complètement différentes. Voilà les raisons pour lesquelles nous combattons les propositions du Conseil fédéral, mais également celles de la majorité de la commission. Faute de mieux, si nous en arrivions à cette extrémité – mais nous ne le souhaitons pas – nous pourrions accepter la solution présentée par Mme Friedli.

Notre contre-proposition consiste à repousser cette idée d'introduire la détention préventive et à établir le principe selon lequel on applique à l'étranger qui a laissé passer le délai imparti pour son départ l'article 23, alinéa premier qui stipule – vous le savez bien – que celui qui entre ou qui réside en Suisse illégalement est punissable d'un emprisonnement jusqu'à six mois après une procédure judiciaire. Le raisonnement de fond est le suivant: un réfugié dont la demande d'asile a été repoussée et qui a laissé passer le délai de départ acquiert le statut d'une personne qui est en Suisse illégalement. Dans ce cas, il suffit d'appliquer la loi existante.

L'argumentation du rapporteur de langue allemande, selon laquelle cette proposition est irrecevable parce qu'elle n'a pas été acceptée en séance de commission, est totalement insuffisante. J'espère qu'il y aura d'autres arguments qui pourront être opposés à cette proposition. Le requérant d'asile dont la demande a été rejetée doit être traité sur un plan d'égalité avec d'autres étrangers illégalement sur le territoire suisse.

Telle est la raison pour laquelle je vous suggère de ne pas adopter les propositions du Conseil fédéral et celles de la majorité de la commission, et d'accepter pratiquement d'en rester aux dispositions en vigueur qui suffisent déjà pour combattre les cas d'abus dont le gouvernement entend s'occuper avec les modifications présentées.

Nef: Bei Artikel 14 Absatz 3 geht es darum, dass das Gesetz, das wir jetzt beraten und beschlossen haben, auch angewendet werden kann. Die Tendenz ist heute, dass ein Flüchtling oder ein Asylsuchender, der sein Gesuch und seinen Rekurs abgelehnt sieht und der die Ausweisung bekommt, einfach untertaucht.

Ich möchte Sie auf die Reaktion des Volkes aufmerksam machen, wenn ein gutgemeintes Gesetz, das sich schliesslich zugunsten des echten Flüchtlings auswirken sollte, derart missbraucht werden kann. Und wenn die Verwaltung kurzfristig handeln muss, setzt sie sich augenblicklich wieder dem Vorwurf aus, sie habe unsorgfältig gehandelt, sie habe eine Nacht-und-Nebel-Aktion provoziert.

Wenn sich die Verwaltung schon bemühen muss, die Gesuche der Auszuschaffenden genau abzuklären, sämtliche notwendigen Dokumente bereitzustellen und die Flüge frühzeitig zu buchen – was nicht immer einfach ist –, dann soll man ihr nicht noch die nötigen Fristen für die Auslieferungshaft verweigern.

Ich möchte hier darauf verweisen, dass es in der Schweiz leider nicht nur Leute gibt, die sich für die wirklichen Flüchtlinge einsetzen, sondern auch solche, die offenbar ein Interesse daran haben, die Massnahmen zur Ausschaffung der nach reiflicher Prüfung abgewiesenen Flüchtlinge zu unterlaufen. Ein Gesetz wie dieses, das nicht leicht zu handhaben ist, braucht zur Ausführung einige Zähne. Ohne Zähne ist es wertlos. Denken Sie daran: Der Schweizer ist gutmütig, und er stellt sich hinter ein Asylgesetz, das wirklichen Flüchtlingen gerecht wird. Er wird aber sauer, wenn er sich übertölpelt und übers Ohr gehauen fühlt. Das dürfen wir nicht riskieren, schon im Interesse der wirklichen Flüchtlinge nicht.

Ich beantrage Ihnen, der Minderheit Steinegger und dem Bundesrat zuzustimmen. Wenn Sie das nicht tun, kann das Asylproblem eine Wendung nehmen, die zu einem Debakel führt, wie wir das am Sonntag mit dem UNO-Beitritt erlebt haben. Das wünsche ich im Interesse der tatsächlichen Asylanten wirklich nicht.

Braunschweig: Ich erinnere Sie nochmals ganz deutlich daran: Wir sind jetzt sozusagen auf leisen Sohlen vom Asylrecht ins Ausländerrecht hinübergewandert. Das, was wir jetzt beschliessen, gilt nicht nur für Asylbewerber oder für Flüchtlinge, sondern für alle Ausländer in unserem Lande.

Ich habe mich schon in der Kommission sehr heftig gegen diese Kombination zur Wehr gesetzt. Ich behaupte nach wie vor: Damit führen wir das Volk in die Irre, denn es realisiert nicht – auch nicht bei einer allfälligen Volksabstimmung –, dass in diesem letzten Punkt über Ausländer ganz allgemein und nicht nur über Flüchtlinge legiferiert wird. Ich empfinde es als unfair und undemokratisch, dass man eine Vorlage präsentiert, die unter dem Titel «Asylrevision» läuft, und dann kommen ganz am Ende Ausschaffung und Ausschaffungshaft in einem zweiten Gesetz hinzu, das viel umfassender ist. Ich wiederhole das an dieser Stelle, weil ich an meinem Vorwurf der Irreführung festhalte. Ich sage nicht, sie sei absichtlich so in die Wege geleitet worden, aber das ist das Ergebnis für alle, die die Vorlage nicht ganz sorgfältig studieren.

Eigentlich hätte ich Lust, den Vorschlag zu machen: Alle dürfen nur für so viele Tage Haft stimmen, wie sie selbst einmal abgesessen haben. Ich habe keine 30 Tage Haft hinter mir, ich brachte es nur auf 5, weil ich einmal im Militär nicht zur rechten Zeit eingerückt bin. Diese 5 Tage Einzelhaft im Bezirksgefängnis Balsthal, in Zelle 2, waren eine sehr lange Zeit, und 30 Tage – das ist eine grosse Belastung. Ich bitte Sie, sich nur einen Augenblick in die Situation

hineinzudenken, oder, wenn Sie sie sogar schon einmal erlebt haben, sich daran zurückzuerinnern.

Nicht umsonst legen wir auf die persönliche Freiheit so grossen Wert. Ich darf Sie daran erinnern: Wenn wir in unseren Kantonen Strafprozessordnungen revidieren, wie sorgfältig halten wir dort in vielen Gesetzen mit einer alten Tradition die Rechte der Verteidigung, der Angeklagten, derjenigen, die in Haft sind, fest. Wir würden es uns nie erlauben, gegenüber Schweizern so leichtfertig eine dreisigtägige Haft vorzuschlagen, wie wir es hier gegenüber Ausländern tun respektive wie es der Bundesrat getan hat und wie es die Minderheit tut.

Ich habe die Argumente des Herrn Steinegger sehr genau angehört. Ich gebe zu, vom Standpunkt der Zweckmässigkeit und der Opportunität aus haben sie einiges für sich. Aber, Herr Steinegger, ich habe geglaubt, ein liberaler Mensch dürfe nicht bei Zweckmässigkeitsüberlegungen stehenbleiben, er müsse auch noch etwas Grundsätzliches sagen, ein Wort zur Rechtsstaatlichkeit, zur Menschlichkeit. Das habe ich vermisst. Ich erinnere Sie daran: Die Menschen, um die es geht, haben kein Verbrechen begangen, kein Vergehen – sie werden dessen auch nicht verdächtigt –, sondern sie haben sich der Ausschaffung entzogen. Sie haben im schlimmsten Fall eine Uebertretung begangen. Wenn Sie im Strafprozessrecht verfolgen, wie wir solche Dinge in unserem Lande zu regeln versuchen, heutzutage und in Zukunft erst recht, da die Busse eine grössere Rolle spielen soll als die Haft, so muss ich Ihnen nochmals sagen: Diese Revision liegt quer, sie hat einen fremdenfeindlichen Aspekt, obwohl von der Zweckmässigkeit her einiges dafür spricht, das gebe ich zu; aber die Zweckmässigkeit darf nicht unsere letzte Ueberlegung sein. Deswegen bitte ich Sie, entweder dem Antrag von Frau Friedli (3 Tage) oder dem Antrag der Mehrheit (10 Tage) zuzustimmen.

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: Ich wollte an sich nichts mehr sagen, aber die Ausführungen von Herrn Braunschweig bedürfen doch einer Berichtigung.

Erstens geht es nicht um eine Irreführung. Wir haben ausdrücklich gesagt, dass dieses Gesetz für alle Ausländer anwendbar ist. Es ist ein separates Gesetz; sowohl wir hier haben die Möglichkeit, es abzulehnen, wenn es uns nicht passt, es kann aber auch gegen dieses Gesetz separat, unabhängig vom Asylgesetz, das Referendum ergriffen werden. Es wird hier nicht auf leisen Sohlen etwas eingeführt, zu dem wir nicht stehen können.

Zweitens ist auch die Rechtsstaatlichkeit voll gewahrt. Ich habe das ausgeführt, und Sie können das festlegen. Eine solche Ausschaffungshaft wird nur durch eine richterliche Behörde verfügt. Wir können wie bei allen anderen Problemen Vertrauen haben in unsere Gerichte, dass sie diese Sache ernst nehmen. Es ist auch die Möglichkeit des Weiterzuges gegeben. Auch damit ist die Rechtsstaatlichkeit voll gewahrt.

Ich bitte Sie, dieser Bestimmung zuzustimmen mit der Gewissheit, dass wir damit nicht gegen unseren Rechtsstaat, aber auch nicht gegen die Menschenrechtskonvention verstossen, wie das vorhin ebenfalls in einem Votum unrichtig angeführt wurde.

Bundesrätin Kopp: Es würde mich interessieren, Herr Braunschweig, worin Sie die Irreführung sehen. Die Botschaft, die wir Ihnen unterbreiten, lautet: Botschaft zur Aenderung des Asylgesetzes, des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer und des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes. Viel klarer kann man nicht mehr sagen, worum es geht. In der Botschaft, Herr Carobbio, steht ausdrücklich: Eine Präventivhaft ist ausgeschlossen.

Lassen Sie mich nach diesen Voten die Proportionen wieder herstellen: Wenn ein Asylgesuch abgewiesen wird, erhält der Asylbewerber zunächst eine Ausreisefrist, während der er freiwillig ausreisen kann. Das ist zwischen sechs Wochen und drei Monaten. Wenn er sich danach trotzdem noch in

der Schweiz aufhält und wenn zusätzlich Gefahr besteht, dass er sich der Wegweisung entzieht, dann kommt diese Ausschaffungshaft zur Anwendung. Damit die Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte in vollem Umfang gewahrt werden, darf eine Haft von mehr als 48 Stunden nur durch eine richterliche Behörde festgelegt werden. Die Beispiele, die Ihnen Herr Steinegger dargelegt hat, sind nicht aus der Luft gegriffen, sondern sind die täglichen Probleme, mit denen sich unsere Vollzugsbehörden konfrontiert sehen. Ich möchte Sie also bitten, dem Minderheitsantrag Steinegger und damit dem Bundesrat zuzustimmen.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	45 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	76 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Friedli	33 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	81 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	58 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	75 Stimmen

Abs. 4 – Al. 4

Angenommen – Adopté

Präsident: Jetzt stellen wir den gesamten Artikel 14 in dieser bereinigten Fassung dem Antrag von Herrn Carobbio gegenüber.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Carobbio	22 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	94 Stimmen

Art. 14a (neu)

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Carobbio

Abs. 1

.... Internierung. Deren Dauer darf 5 Jahre nicht übersteigen.

Antrag Ott

Abs. 2

.... und von der kantonalen Fremdenpolizeibehörde sowie vom Betroffenen selbst beantragt werden.

Art. 14a (nouveau)

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Carobbio

Al. 1

.... ou d'un internement qui ne devra toutefois pas exéder 5 ans.

Proposition Ott

Al. 2

.... l'autorité cantonale de police des étrangers ou encore par l'intéressé lui-même. L'étranger

Präsident: Herr Carobbio zieht seinen hier gestellten Antrag zurück.

Ott: Ich stelle Ihnen den Antrag, dass vorläufige Aufnahme oder Internierung gemäss Artikel 14a Ziffer 2 nicht nur als Ersatzmassnahme von den Behörden, sondern auch vom Betroffenen selbst beantragt werden können.

Wir rühren hier wohl an den eigentlichen wunden Punkt der ganzen heutigen Asylsituation. Die plötzliche Eskalation dieses Problems in unserem Land, die in den letzten Jahren zu beobachten ist, hat ihre Ursachen darin, dass unversehens eine ganz andere Kategorie von Flüchtlingen in unser Land drängte, an die man im Asylgesetz nicht gedacht hat, vielleicht noch nicht hat denken können, nämlich die Flüchtlinge aus andern Erdteilen und Rassen. Das sind grossenteils Leute, die bei einer strikten Handhabung des Asylgesetzes kein Asyl erhalten werden, indem sie keine persönliche politische Verfolgung nachzuweisen in der Lage sind. Es sind aber andererseits Leute, die sich grossenteils glaubwürdig auf eine ernste Gefährdung in ihrer Heimat bei den dort obwaltenden Zuständen berufen können, Leute, die wir also aufgrund des von uns mitunterzeichneten Grundsatzes des Non-refoulements auch nicht in die Gefahr von Gefängnis, Tod oder Folter zurückschicken können.

Ich glaube, man ist sich bei unseren Behörden dieses schwierigen Zwiespaltes voll und bewusst. Es handelt sich hier zum Beispiel um die Tamilen; sie bilden wohl das grösste Kontingent, sind aber nicht die einzigen. Als ich den tamilischen Exilpolitiker Amirthalangam im letzten Dezember hier zu Gesprächen empfing und einführte, sagte er uns zu wiederholten Malen: «Ihr braucht doch unseren Leuten gar kein Asyl zu geben. Wir müssen sie zurückhaben in Sri Lanka. Das ist ja unsere Jugend, unsere Hoffnung. Aber schickt sie bitte nicht im jetzigen Moment zurück, denn zurzeit ist es noch zu gefährlich. Bringt sie zur Not sogar in Lagern unter; sie sollen ja nicht reich werden können im Westen, aber lasst sie um Himmelswillen an Leib und Leben sicher sein.» Das also die Aeusserung eines für viele glaubwürdigen, gemässigten Vertreters von tamilischer Seite.

Ich glaube, man muss schon sehr leichtgläubig sein, um der schönfärberischen srilankischen Regierungspropaganda blindlings und vollkommen Glauben zu schenken, zumal man ja noch ganz andere Berichte aus diesem Lande hat. Unverantwortlich ist es auch, eine solche Gruppe einfach mit dem billigen Ausdruck «Wirtschaftsflüchtlinge» abzutun oder gar, weil einzelne delinquent haben, gleich die Gesamtheit als «Drogenhändler» zu beschimpfen. Das ist genau die Haltung, welche innenpolitisch das Asylantenproblem verschärft und welche das dringend nötige, ruhige Problemlösungsverhalten nicht aufkommen lässt.

Diese ganze grosse Schar von Menschen in der Klemme zwischen Asylgesetz und Non-refoulement, Tamilen, aber auch andere, machen den Hauptharst unserer neuen Flüchtlingswelle aus. Aber was sollen diese Leute tun? Sie können nach dem Gesetz nichts anderes beantragen als Asyl, obwohl sie im Grunde wissen oder wissen müssten, dass sie kaum Chancen haben, es zu erhalten. Und so beantragen sie dann eben trotzdem Asyl, setzen damit unsere ganze Maschinerie in Gang, werden so zu Pendenzen und vermehren den Pendenzenberg.

Diese Flüchtlinge müssten die Möglichkeit haben, von vorneherein etwas anderes als Asyl zu beantragen, nämlich die in Artikel 14a ohnehin schon vorgesehene vorläufige Aufnahme oder allenfalls Internierung. Gerade dadurch, dass sie gewisse Einschränkungen auf sich nehmen, würden sie beweisen, dass es ihnen nicht darum zu tun ist, im Westen ihr Glück zu machen, sondern schlicht darum, ihr Leben zu retten.

Das ganze Gerede von den «Wirtschaftsflüchtlingen» würde wohl allmählich verstummen, wenn wir eine solche Möglichkeit zuließen. Wir würden den ernstlich gefährdeten Flüchtlingen, individuell oder kollektiv verfolgten, etwas zuliebe tun, aber auch unserem eigenen Volk, den Mitbürgern, die sich durch die Präsenz der von ferne hergekommenen vielen Menschen irgendwie verunsichert fühlen. Nicht zuletzt

würden wir auch der ruhigeren, sachlicheren politischen Diskussion über die Asylfrage in unserem Land etwas zuliebe tun. Bedenken Sie, was Sie hier zur Entspannung der Lage tun können.

Die ganze Sache ist übrigens nicht ganz neu. Das gestufte Verfahren von Aufnahmegesuchen und Aufnahmegewilligungen wird in anderen Staaten Westeuropas auch gehandhabt. Unsere eigenen zuständigen Behörden wissen ganz genau, dass in dieser Kategorie der Hauptanteil unserer Flüchtlinge liegt. Diese sind heute durch das Gesetz gezwungen, zu langjährigen Pendenzen zu werden; denn sie sind durch das Gesetz gezwungen, keinen andern Antrag als den auf Asyl zu stellen. Helfen wir dem ab. Geben wir ihnen eine Chance, eine humane Möglichkeit, durch einen vorübergehenden Aufenthalt bei uns ihr Leben in Sicherheit zu bringen.

Ich habe im Gedankenaustausch mit der Verwaltung über diesen Antrag heute morgen gelernt, dass einer Lösung im beschriebenen Sinne eine Chance zugebilligt wird, die Situation bei uns zu verbessern, dass aber noch einige rechtliche, prozedurale Fragen unbedingt abgeklärt werden müssten, was im Hinblick auf die Beratung im Ständerat noch geschehen könnte. Falls dies vorgesehen würde und falls Frau Bundesrätin Kopp mir ein derartiges Vorgehen in Aussicht stellen könnte, wäre ich bereit, meinen Antrag zurückzuziehen und statt dessen ein Postulat einzureichen, das den Bundesrat auffordert, eine Lösung auf dieser Linie zu suchen.

Fischer-Hägglings, Berichterstatter: Der Antrag ist der Kommission nicht vorgelegen. Ich habe nun die Begründung gehört und auch vernommen, dass Herr Ott seinen Antrag zurückzieht. Ueber das Postulat, das Herr Ott einreichen will, werden wir später befinden müssen. Vermutlich könnte man ihm zustimmen.

Bundesrätin Kopp: Die Idee von Nationalrat Ott hat tatsächlich etwas für sich. Es sind allerdings einige verfassungsrechtliche Probleme damit verbunden, die wir noch genau durchdenken müssen. Aber ich bin in diesem Sinne bereit, das Postulat entgegenzunehmen und im Hinblick auf die ständerätliche Behandlung zu bearbeiten.

Präsident: Herr Ott hat seinen Antrag zurückgezogen. Damit ist der Artikel 14a neu unbestritten.

Angenommen – Adopté

Art. 14b (neu)

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Allenspach

Abs. 1

Die vorläufige Aufnahme kann unter Vorbehalt von Artikel 14a Absatz 3 für zwölf Monate ...

Antrag Meyer-Berli

Abs. 6

Festsetzung, Ausrichtung, Rückerstattung und Abrechnung von Fürsorgeleistungen richten sich nach kantonalem Recht. Der Bund vergütet dem Kanton die entstandenen Fürsorgeauslagen.

Art. 14b (nouveau)

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Allenspach

Al. 1

Sous réserve de l'article 14a, 3e alinéa, l'admission provisoire peut être prononcée pour une durée de douze mois

*Proposition Meyer-Berne**Al. 6*

La fixation, l'octroi et le remboursement des prestations d'assistance ainsi que le règlement des comptes sont régis par le droit cantonal. La Confédération rembourse au canton les dépenses qu'il a engagées pour l'assistance.

Allenspach: Mein Antrag will nicht ein bestimmtes politisches Problem behandeln, sondern er will in erster Linie der Klärung der Rechtsverhältnisse dienen.

In Artikel 14a Absatz 3 ist der Grundsatz enthalten, dass die vorläufige Aufnahme aufzuheben ist, wenn es dem Ausländer möglich und zumutbar ist, sich rechtmässig in einen Drittstaat zu begeben oder in seinen Heimatstaat zurückzukehren usw.

Artikel 14b Absatz 1 spricht aber davon, dass die vorläufige Aufnahme für 12 Monate verfügt werden könne. Hier haben wir einen gewissen Gegensatz, nämlich: Im allgemeinen Grundsatz sind die Behörden verpflichtet, die vorläufige Aufnahme aufzuheben, wenn eine Ausreise zumutbar ist, und im zweiten Teil, eben in Artikel 14b, wird davon gesprochen, dass die vorläufige Aufnahme für 12 Monate verfügt und anschliessend von den Kantonen jeweils für weitere 12 Monate verlängert werden könne. Es muss klargestellt werden, dass während dieser Frist von 12 Monaten, für die die vorläufige Aufnahme verfügt werden kann, Artikel 14a gilt, nämlich der Grundsatz, dass die Behörden verpflichtet sind, diese vorläufige Aufnahme aufzuheben, wenn die in Artikel 14a genannten Bedingungen erfüllt sind.

Es sollte nicht dazu kommen, dass ein Ausländer, der diese Bewilligung für 12 Monate besitzt, sich selbst dann darauf berufen kann, wenn ihm die Ausreise gemäss Artikel 14a zumutbar wäre. Wenn wir die vorläufige Aufnahme für 12 Monate als ein festes Recht betrachten würden, dann würde der Grundsatz, dass die vorläufige Aufnahme aufzuheben sei, zum toten Buchstaben. Es können sich durchaus Situationen ergeben, in denen eine vorläufige Aufnahme verfügt wird, sich aber anschliessend die politischen Verhältnisse im Heimatstaat dermassen ändern, dass eine Rückkehr in die Heimat zumutbar ist. Dann, meine ich, sollte Artikel 14a Vorrang haben.

Aus diesen Erwägungen habe ich den Antrag gestellt, dass Artikel 14b Absatz 1 nur unter dem Vorbehalt von Artikel 14a gilt, dass also diese vorläufige Aufnahme von 12 Monaten jederzeit widerrufen werden kann, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, die im allgemeinen Grundsatz festgehalten sind, wenn es also dem Ausländer möglich und zumutbar sei, sich rechtmässig in einen Drittstaat zu begeben, oder, was viel wahrscheinlicher ist, in seinen Heimatstaat zurückzukehren.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, hier eine rechtliche Klärung vorzunehmen und meinem Antrag zuzustimmen.

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: An sich ist die Situation klar. Artikel 14 ist nur als eine Ersatzmassnahme gedacht, die Bestimmung in Artikel 14a Ziffer 3 geht immer dem Artikel 14b vor. Aber damit es ganz deutlich wird, kann man diesem Antrag von Herrn Allenspach zustimmen; er bringt eine Klarstellung, die eigentlich rechtlich und systematisch nicht notwendig wäre. Mit dieser Ergänzung wird klargestellt, dass Artikel 14a Absatz 3 dem Artikel 14b vorgeht.

M. Pidoux, rapporteur: La proposition de M. Allenspach n'apporte pas de modification de fond. Mais peut-être est-ce un éclaircissement qu'il convient d'apporter pour lever toute ambiguïté. Dans ce sens-là, on peut la suivre.

Bundesrätin Kopp: Der Antrag von Herrn Allenspach ist tatsächlich eine zweckmässige Klarstellung, denn sie bestätigt, dass mit dieser vorläufigen Aufnahme kein Rechtsstatus begründet wird. Wenn der Grund oder die Unzumutbarkeit oder die Undurchführbarkeit einer Massnahme wegfallen, wird wieder die ursprüngliche Wegweisung eingeführt, wobei selbstverständlich eine neue Frist anzusetzen ist.

Ich beantrage Ihnen, dem Antrag zuzustimmen, weil er tatsächlich im Grunde nichts verändert, jedoch etwas klarer formuliert ist.

Abs. 1 – Al. 1

Präsident: Kommission und Bundesrat beantragen, dem Antrag Allenspach zuzustimmen.

Angenommen gemäss Antrag Allenspach – Adopté selon la proposition Allenspach

Präsident: Herr Meyer-Berne hat seinen Antrag zu Absatz 6 zurückgezogen. Damit ist Artikel 14b (neu) im weiteren nicht bestritten.

Abs. 2–6 – Al. 2 à 6

Angenommen – Adopté

Art. 14c (neu) und 15 Abs. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 14c (nouveau) et 15 al. 4

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 20 Abs. 1 und 1bis

Antrag der Kommission

Abs. 1

Eine Beschwerde beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement ist zulässig gegen:

- a. Verfügungen des Bundesamtes für Ausländerfragen;
- b. Verfügungen des Bundesamtes für Polizeiwesen über die vorläufige Aufnahme von Ausländern.

Abs. 1bis

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 20 al. 1 et 1bis

Proposition de la commission

Al. 1

Le recours au Département fédéral de justice et police est ouvert:

- a. contre les décisions de l'Office fédéral des étrangers;
- b. contre les décisions de l'Office fédéral de la police sur l'admission provisoire d'étrangers.

Al. 1bis

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 23

Antrag Ruf-Bern

Abs. 1

Wer falsche fremdenpolizeiliche Ausweispapiere herstellt oder echte verfälscht, sowie wer solche wissentlich gebraucht oder verschafft,

wer wissentlich echte, aber nicht ihm zustehende Ausweispapiere verwendet,

wer echte Ausweispapiere Unberechtigten zum Gebrauch überlässt,

wer rechtswidrig das Land betritt oder darin verweilt, wird mit Gefängnis nicht unter einem Monat bestraft. Mit dieser Strafe kann Busse bis zu 30 000 Franken verbunden werden; in leichten Fällen kann auch nur auf Busse erkannt werden.

Von der Bestrafung wegen rechtswidriger Einreise kann Umgang genommen werden, wenn der Ausländer sofort ausgeschafft wird.

Abs. 2

Wer im In- oder Ausland die rechtswidrige Ein- oder Ausreise oder das rechtswidrige Verweilen im Lande erleichtert oder vorbereitet hilft,

wer insbesondere abgewiesene Asylbewerber rechtswidrig beherbergt, wird mit Gefängnis nicht unter drei Monaten oder mit Zuchthaus bestraft. Mit dieser Strafe kann Busse bis zu 50 000 Franken verbunden werden.

Abs. 3

Andere Zuwiderhandlungen gegen fremdenpolizeiliche Vorschriften oder Verfügungen der zuständigen Behörden werden mit Busse bis zu 10 000 Franken bestraft; in besonders leichten Fällen kann von Bestrafung Umgang genommen werden.

Art. 23

Proposition Ruf-Berne

Al. 1

Celui qui établit de faux papiers de légitimation destinés à être employés dans le domaine de la police des étrangers, ou qui en falsifie d'authentiques, ou celui qui sciemment emploie ou procure de tels papiers; celui qui sciemment emploie des papiers authentiques qui ne lui sont pas destinés; celui qui cède, aux fins d'usage, des papiers authentiques à des personnes n'y ayant pas droit; celui qui entre ou qui réside en Suisse illégalement; sera puni de l'emprisonnement de un mois au minimum. A cette peine pourra être ajoutée une amende de 30 000 francs au plus. Dans les cas de peu de gravité, la peine peut consister en une amende seulement. En cas de refoulement immédiat, il pourra être fait abstraction de toute peine pour entrée illégale.

Al. 2

Celui qui, en Suisse ou à l'étranger, facilite ou aide à préparer une entrée ou une sortie illégale ou un séjour illégal; celui qui, notamment, héberge illégalement des personnes dont la demande d'asile a été rejetée, sera puni de l'emprisonnement pour trois mois au moins ou de la réclusion. A cette peine pourra être ajoutée une amende de 50 000 francs au plus.

Al. 3

Les autres infractions aux prescriptions sur la police des étrangers ou aux décisions des autorités compétentes seront punies de l'amende jusqu'à 10 000 francs; dans les cas de très peu de gravité, il pourra être fait abstraction de toute peine.

Präsident: Zu Artikel 23 hat Herr Ruf-Bern einen Antrag gestellt. Er hat das Wort zur Begründung seines Antrages. Er ist nicht anwesend.

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: Damit Herr Ruf weiss, dass ich seine Anträge immer ernst nehme, auch wenn er nicht da ist, möchte ich dazu Stellung beziehen. Herr Ruf möchte im Artikel 23 die Strafbestimmungen verschärfen. An und für sich hat er im grossen und ganzen die Straftatbestände, wie sie in Artikel 23 umschrieben sind, übernommen; er hat einzig die Summen von 10 000 auf 20 000 Franken erhöht und im letzten Abschnitt von 2000 auf 10 000 Franken.

Der Antrag ist abzulehnen, die Strafbestimmungen gehen zu weit. Ausserdem hat Herr Ruf über diese Materie eine parlamentarische Initiative eingereicht, die wir im April in der Kommission behandeln werden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Ruf-Bern
Dagegen

1 Stimme
offensichtliche Mehrheit

Art. 26 Abs. 2

Antrag der Kommission

Von den bestehenden Aufenthalts- und Niederlassungsbevollmächtigungen verwandeln

Art. 26 al. 2

Proposition de la commission

Les autorisations de séjour ou d'établissement

Angenommen – Adopté

Ziff. II Einleitungssatz, Art. 100 Bst. b Ziff. 5

Antrag der Kommission

5. Verfügungen über die vorläufige Aufnahme von Ausländern;

Ch. II phrase introductive, art. 100 let. b ch. 5

Proposition de la commission

5. Les décisions concernant l'admission provisoire des étrangers.

Angenommen – Adopté

Ziff. III und Ziff. IV

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. III et ch. IV

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Zbinden: Ich hatte bei Artikel 7 und 9 nicht die Gelegenheit zu intervenieren, weil es übersehen worden ist. Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass Sie hier ein Institut aufgehoben haben, nämlich die Toleranzbewilligung. Diese hat an sich mit dem Flüchtlingswesen gar nichts zu tun. Die Toleranzbewilligung ist in der Bundesverfassung Artikel 69ter a vorgesehen. Ich möchte hier nur zu Protokoll geben, dass der zweite Rat die Frage noch einmal prüfen soll, ob es wirklich sinnvoll ist, diese Toleranzbewilligung aufzuheben.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes

84 Stimmen

Dagegen

16 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

C

Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes

Loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales

Titel und Ingress, Ziff. I und Einleitungssatz

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I et phrase introductive

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 2 Abs. 3 (neu)

Antrag der Kommission

Die Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes über Nachträge zum Voranschlag gelten sinngemäss.

Art. 2 al. 3 (nouveau)

Proposition de la commission

Les dispositions de la loi fédérale sur les finances de la Confédération concernant les suppléments du budget sont applicables par analogie.

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: Wie Sie aus der Fahne sehen, hat der Bundesrat den Antrag gestellt, er sei zu ermächtigen, bei aussergewöhnlich grossem Zustrom von

Asylgesuchstellern vorübergehend zusätzliche Hilfskräfte zur Behandlung der Asylgesuche einzustellen. Diesem Antrag ist Opposition erwachsen, so auch seitens der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte, die uns einen Vorschlag unterbreitet hat. Dieser Vorschlag fand aber in der Kommission keine Mehrheit, wie auch der Antrag des Bundesrates keine Mehrheit fand.

Die Kommissionsmehrheit schlägt Ihnen vielmehr vor, für zusätzliches Personal, das eingestellt wird, die Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes anzuwenden. Wenn der Bundesrat zusätzliche Hilfskräfte oder Personal einstellt, kann er das tun. Der Betrag, der dafür aufgewendet werden muss, muss freilich in einem Nachtragskredit durch unseren Rat genehmigt werden. Das ist der Antrag der Kommissionsmehrheit; wir haben von der Finanzdelegation ebenfalls ein Schreiben, worin sie sich mit dieser Bestimmung einverstanden erklärt.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Mehrheit, also Artikel 2 Absatz 3, zuzustimmen und den der Minderheit Lüchinger abzulehnen.

M. Pidoux, rapporteur: La Délégation des finances nous avait proposé une formule qui n'a pas trouvé l'accord de la majorité de la commission, pas plus d'ailleurs que le texte originel du Conseil fédéral. C'est pourquoi nous avons appliqué la norme générale qui veut simplement que les règles de la loi fédérale sur les finances soient applicables par analogie. La minorité représentée par M. Lüchinger désire exprimer cela d'une manière particulière. Au nom de la commission, je vous invite à en rester à la décision de la majorité.

Angenommen – Adopté

Art. 2a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Streichen

Minderheit

(Lüchinger, Blunschy, Hofmann, Nussbaumer, Savary-Freiburg, Segmüller)

Der Bundesrat wird ermächtigt, bei aussergewöhnlichem Zustrom von Asylgesuchstellern zusätzliches Personal für die Behandlung der Asylgesuche einzustellen. Die zusätzlichen Stellen sind im Rahmen des Voranschlages für das folgende Jahr von der Bundesversammlung zu genehmigen und bei Nichtgenehmigung bis zum Ende des der Anstellung folgenden Jahres zu kompensieren oder abzubauen.

Antrag Wyss

(Text der Minderheit)

.... bei aussergewöhnlichem Zustrom von Asylgesuchstellern vorübergehend zusätzliches Personal

Art. 2a

Proposition de la commission

Majorité

Biffer

Minorité

(Lüchinger, Blunschy, Hofmann, Nussbaumer, Savary-Freiburg, Segmüller)

En cas d'une affluence extraordinaire de requérants d'asile, le Conseil fédéral est habilité à engager du personnel supplémentaire pour traiter les demandes d'asile. Les effectifs supplémentaires sont soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale dans le cadre du budget de l'année suivante; si l'approbation est refusée, ces effectifs doivent être compensés ou supprimés d'ici la fin de l'année suivant celle de l'engagement.

Proposition Wyss

(texte de la minorité)

.... à engager provisoirement du personnel supplémentaire

Lüchinger, Sprecher der Minderheit: Der Pendenzenberg, der uns schon mehrfach beschäftigt, hat einerseits mit der zunehmenden Zahl der einreisenden Asylbewerber, andererseits aber auch mit der personellen Unbeweglichkeit unserer Verwaltung zu tun. Herr Egli-Winterthur versäumt keine Gelegenheit, die bürgerliche Mehrheit dieses Rates an den Budgetentscheid vom Dezember 1983 zu erinnern, aufgrund dessen wir vom zusätzlichen Personal, das der Bundesrat für die Erledigung der Asylverfahren beantragte, nur einen Teil bewilligten. Dazu möchte ich allerdings festhalten, dass wir der Sektion für Flüchtlinge nicht das benötigte Zusatzpersonal verweigern wollten, sondern dass wir der Meinung waren, der Bundesrat könne von den vielen tausend anderen Bundesstellen, die es gibt, das nötige Personal für die Asylverfahren freimachen. Wir haben damals aber relativ bald festgestellt, dass der Bundesrat diese Leistung nicht erbringen kann, da er aus sieben Departementsvorstehern besteht, die jeweils die Interessen ihres Departementes verteidigen.

Wir haben deshalb im Juni 1984 den Budgetentscheid vom Dezember 1983 korrigiert. Der Bundesrat zieht nun die Konsequenzen und schlägt vor, dass das Gesetz bei einem aussergewöhnlichen Zustrom von Flüchtlingen eine vorübergehende Ausnahme vom Personalstopp vorsieht. Die Grundüberlegung des Bundesrates geht dahin, dass die Zahl der für die Bearbeitung der Asylverfahren benötigten Mitarbeiter nicht im freien Belieben des Bundesrates liegt, sondern drittbestimmt ist: Sie wird durch die Zahl der einreisenden Asylbewerber bestimmt. Bei einem aussergewöhnlichen Zustrom von Asylbewerbern steht das Departement vor der Wahl zwischen zwei Möglichkeiten: Entweder stellt es so rasch wie möglich mehr Personal ein, oder der Pendenzenberg wächst wieder an.

Wir dürfen uns nicht der Hoffnung hingeben, dass der heutige Asylantenzustrom nun relativ unverändert weitergeht oder dass die Zahl der Asylbewerber wieder sinken wird. Bei der Asylpolitik wird es auch in Zukunft immer wieder grosse Fluktuationen geben. Ich möchte im Sinne eines Beispiels auf die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland verweisen. Die BRD hatte im Jahr 1978 33 000 Asylbewerber. Im Jahr 1980 stieg die Zahl auf 107 000. Die Bundesrepublik hat dann zweimal das Asylgesetz revidiert (1980 und 1982), worauf die Zahl der Asylbewerber im Jahr 1983 auf 17 000 zurückfiel, um 1985 aber wieder auf rund 70 000 anzuwachsen. Ich gebe Ihnen dieses Beispiel, um zu illustrieren, dass wir auch in Zukunft mit grossen Sprüngen bei der Asylantenzahl rechnen müssen. Die Zahl der Asylbewerber hängt eben auch von der Weltlage ab. Wir müssen deshalb auch langfristig für eine personelle Beweglichkeit beim zuständigen Bundesamt sorgen.

Die Lösung, die uns der Bundesrat vorschlägt, ist ein Einbruch in das Prinzip des Personalstopps, das wir immer hochgehalten haben und auch weiterhin hochhalten werden. In diesem Sinne hat die Minderheit der Kommission wichtige Korrekturen angebracht: Durch den Bundesrat bewilligte Stellen müssen vom Parlament im Rahmen des Budgetbeschlusses für das nachfolgende Jahr genehmigt werden. Diese Stellen werden befristet genehmigt, wie das in der Praxis bisher der Fall war. Der Bundesrat selber hat in seinem Antrag das Wort «vorübergehend» in diesem Sinne beigefügt. Bei der Formulierung unseres Minderheitsantrages ist das Wort «vorübergehend» irrümlicherweise herausgefallen. Die Formulierung ist am Ende einer sehr langen Sitzung in aller Eile entstanden. Ich bin Herrn Kollege Wyss dankbar, dass er mit seinem Antrag diese Unterlassung korrigieren wird.

Für den Fall, dass das Parlament die zusätzlichen Stellen, die der Bundesrat gestützt auf diese Revision von sich aus bewilligen kann, im Budgetbeschluss für das nächste Jahr nicht genehmigt, sieht unser Antrag vor, dass das zusätzliche Personal bis zum Ende des darauffolgenden Jahres wieder abgebaut oder kompensiert werden muss.

Es fällt auch so einigen Mitgliedern der Finanzkommission noch schwer, diesen Vorschlag zu akzeptieren. Ich möchte diese Kollegen aber darauf aufmerksam machen, dass es

eigentlich – auch finanzpolitisch – ein schlechtes Geschäft ist, für die Asylverfahren nicht die nötigen Personalstellen zur Verfügung zu stellen, weil der Bund alle Fürsorgeauslagen für Asylanten bezahlen muss. Ich habe Ihnen schon einmal in Erinnerung gerufen, dass dafür allein für dieses Jahr im Budget 114 Millionen Franken eingesetzt sind. Wenn wir bei einem ausserordentlichen Zustrom von Asylbewerbern die Personalfrage nicht sofort lösen können, werden Pendenzenberg und Fürsorgeauslagen anwachsen, und die Bundeskasse wird verstärkt belastet sein.

Sie sehen auf der Fahne, dass die Mehrheit der Kommission folgenden Absatz 3 beifügen möchte: «Die Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes über Nachträge zum Voranschlag gelten sinngemäss.» Die Mehrheit der Kommission möchte damit zum Ausdruck bringen, dass man im Laufe des Jahres auch über die Nachtragskredite zusätzliches Personal bewilligen kann. Ich möchte Sie darauf hinweisen, dass der Antrag der Mehrheit der Kommission insofern überhaupt nichts Neues bringt, sondern lediglich unsere bisherige Praxis, die Budgetnachträge in den Finanzkommissionen und im Rat zu behandeln, fortsetzt.

Zum Schluss möchte ich Sie noch auf eine politische Kuriosität hinweisen. Ich kann Ihnen nämlich mitteilen, dass die FdP-Fraktion, welche ja besonders streng und konsequent am Personalstopp festhält, dem Antrag der Minderheit aus Verantwortung für die Lösung des Asylproblems – eines der heissesten politischen Probleme unseres Landes – mit grosser Mehrheit zustimmt. Wenn Sie auf der Fahne nachschauen, wer den Minderheitsantrag unterschrieben hat, bin ich der einzige Freisinnige. Das ist aber nur der Tatsache zuzuschreiben, dass wir den Minderheitsantrag am Ende einer langen Sitzung unterschrieben haben und meine Kollegen bereits weggegangen waren. Sie werden gleichzeitig feststellen, dass keine Sozialdemokraten den Minderheitsantrag unterstützen, obwohl sie uns immer vorwerfen, wir hätten 1983 das für die Bewältigung der Asylbegehren notwendige Personal nicht zur Verfügung gestellt.

Dass keine Sozialdemokraten unterschrieben haben, ist kein Zufall. Ich hoffe, dass sich die Sozialdemokraten die Sache vor der Abstimmung im Plenum noch einmal überlegen, sonst müssen sie ihren Wählern erklären, warum sie nicht bereit sind, dem Bundesamt im Falle eines erneuten grossen Zustroms von zusätzlichen Asylanten das nötige Personal zur Verfügung zu stellen. Ich glaube, das werden sie ihren Wählern nicht erklären können. Ich habe das jedenfalls nicht begriffen. Herr Eggli wird uns auch den Budgetentscheid vom Dezember 1983 nicht mehr länger vorwerfen können, wenn er und seine Freunde jetzt nicht mit der Minderheit stimmen.

Ich bitte Sie aus all diesen Gründen, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Wyss: Ich spreche zum Minderheitsantrag. Dass der Bundesrat vorschlägt, bei einem aussergewöhnlichen Zustrom von Asylgesuchstellern vorübergehend zusätzliche Hilfskräfte einzustellen, ist verständlich, widerspricht aber dem von der Mehrheit des Parlamentes gefällten Entscheid betreffend Personalstopp. «Vorübergehend» scheint mir als Ausdruck so wichtig und klar zu sein, dass er auch im ersten Satz des Antrages der Minderheit erscheinen sollte. Damit wird auch in diesem Absatz deutlich der Wille ausgedrückt, dass ein aussergewöhnlicher Zustrom nur vorübergehende Personalveränderungen nach sich ziehen sollte. Ich unterstütze den Antrag der Minderheit auch deshalb, weil er formell klarer ist und über die Einhaltung des Personalstopps keine Zweifel offen lässt. Einmal mehr ist zu betonen, dass nebst externen Personen, die eingestellt werden müssen, für vorübergehende Einsätze darauf vorbereitete Beamte aller Departemente kurzfristig freigestellt werden könnten und sollten. Und vorübergehend müsste man einander eigentlich immer aushelfen, wenigstens ist dies in Privatbetrieben so.

M. Bonnard: Je vous encourage à voter la proposition de la majorité et à rejeter celle de M. Lüchinger. Cette dernière

présente un inconvénient déterminant. Il est dit: «Les effectifs supplémentaires sont soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale dans le cadre du budget de l'année suivante. Si l'approbation est refusée, ces effectifs doivent être compensés ou supprimés d'ici la fin de l'année suivant celle de l'engagement.» Cela signifie que, lorsque les fonctionnaires seront engagés, ils le seront sous condition et avec le risque d'être renvoyés au bout d'une année ou d'une année et demie. Comment voulez-vous trouver du personnel dans des conditions pareilles? Je crois que cela n'est tout simplement pas sérieux. Avec le système de la majorité, vous évitez complètement ce risque. Vous appliquez les règles ordinaires: ou bien c'est un crédit supplémentaire ordinaire et le Conseil fédéral ne peut rien faire avant l'approbation de l'Assemblée fédérale, ou bien c'est un crédit supplémentaire urgent et, dans ce cas, le Conseil fédéral peut engager mais avec l'approbation préalable de la délégation des finances. Ainsi le personnel n'est pas exposé au risque et l'on a peut-être des chances d'en trouver.

Frau Spoerry: Die Diskussion um die Globallösung hat gezeigt, dass wir in jeder Beziehung, sowohl aus menschlichen als auch aus politischen Gründen, im Asylbereich an raschen Entscheiden interessiert sind. Bei einem aussergewöhnlichen Zustrom von Asylgesuchstellern wird dazu aber entsprechendes Personal benötigt. Es ist im Interesse der Sache unumgänglich, dass über dieses auch rasch verfügt werden kann. Aus diesem Grunde befürworte ich die Kompetenz, welche die Minderheit der Kommission dem Bundesrat einräumen will. Die Bedenken in bezug auf den Einbruch in den Personalstopp kann ich verstehen. Der Antrag Lüchinger, ergänzt durch den Zusatz von Kollege Wyss, hält diesen Einbruch jedoch in engen Grenzen. Zudem ist zu bedenken, dass die strikte Einhaltung des Personalstopps in erster Linie eine finanzpolitische Massnahme darstellt.

Wenn wir aber den Personalstopp finanzpolitisch betrachten, müssen wir ihm die Aufwendungen im Asylbereich gegenüberstellen. Gemäss Botschaft ist der Aufwand des Bundes für Fürsorgeleistungen zugunsten von Asylbewerbern von 1980 bis 1984 von 4,5 Millionen Franken auf 69 Millionen Franken angestiegen. Darin sind die Rückerstattungen an Kantone und Gemeinden für Fürsorgeleistungen enthalten. Neu soll den Kantonen für die administrativen Aufwendungen eine Pauschale pro Gesuchsteller ausgerichtet werden. Man rechnet mit zusätzlichen Auslagen von 15 Millionen Franken pro Jahr. Ohne die Personalkosten des Bundes mitzurechnen, geben wir heute also im Vergleich zu 1980 nicht mehr 4,5 Millionen, sondern rund 85 Millionen Franken für Fürsorgeleistungen aus.

Wenn wir dem Bundesrat die Kompetenz absprechen, zur raschen Bearbeitung der Asylgesuche vorübergehend sofort zusätzliches Personal einzustellen, werden diese Aufwendungen mit Sicherheit weiter steigen. Wir wählen also, auch rein finanzpolitisch betrachtet, keine glückliche Lösung, wenn wir dem Bundesrat diese Kompetenz vorenthalten. Dazu kommen die menschlichen und politischen Komponenten, die für alle Betroffenen ein rasches Verfahren wünschbar machen.

Aus diesen Gründen unterstütze ich den Minderheitsantrag Lüchinger mit dem Zusatz von Kollege Wyss.

Stappung: Man könnte hier den Eindruck gewinnen, die freisinnige Fraktion sei am Pendenzenberg der Asylgesuche vollkommen unschuldig. In Tat und Wahrheit sind Sie von der freisinnigen Fraktion jedoch massgeblich für die heutige Misere im Asylbereich verantwortlich. Die Pendenzen, die sich angehäuft haben, sind weitgehend auf den unvernünftigen Personalstopp zurückzuführen. Der Personalstopp, der hier wieder von einigen Sprecherinnen und Sprechern der freisinnigen Fraktion glorifiziert wurde, ist aber ein absoluter Unsinn. Wir haben die Ergebnisse heute den ganzen Tag diskutiert. Sie von der freisinnigen Fraktion haben sich auch mehrheitlich gegen eine Globallösung ausgesprochen. Das bedeutet, dass dieser Pendenzenberg nur sehr mühsam

abgebaut werden kann. Es nützt auch nichts, wenn man den Bearbeitern dieser Asylgesuche vorschreibt, dass sie anstatt drei Gesuche fünf Gesuche in der Woche erledigen müssen. Mit dem Antrag der Minderheit Lüchinger wird nichts anderes getan, als den gesetzlichen Bestimmungen nachzuleben. Es ist daher, Herr Lüchinger, unter der Gürtellinie, wenn Sie erklären, die sozialdemokratische Fraktion respektive die sozialdemokratischen Kommissionsmitglieder hätten hier nicht zugestimmt. Das ist reine Schaumschlägerei! Es handelt sich um nichts anderes als um die gesetzlichen Bestimmungen. Wir müssen mit dem Voranschlag jeweils die Personalbestände bewilligen.

Schüle: Ich möchte mich kurz zu dem Votum Stappung äussern und einmal mehr feststellen, dass wir ganz klare Vorstellungen haben, wie diese Personalplafonierung zu handhaben wäre. Wenn sie nicht nach unserem Sinn und Geist gehandhabt wird, tragen nicht wir, die FDP-Fraktion, die Verantwortung. Wenn Sie die Personalstatistik des Bundes hervorheben, Herr Stappung, können Sie feststellen, dass auch in der allgemeinen Verwaltung die Zahl der Bundesbediensteten allein seit 1980 um über tausend zugenommen hat. Wenn Sie die Regiebetriebe miteinschliessen, sind es einige tausend – ich glaube, sechstausend – Stellen, die innerhalb der letzten sieben Jahre geschaffen worden sind. Was wir verlangen, ist ein flexibler Einsatz des Bundespersonals, und zwar nach Prioritäten.

Die FDP-Fraktion setzt die Prioritäten so, dass für die Bewältigung der Asylantenfrage ein Schwergewicht gebildet werden muss. Wir sind der Meinung, dass man Leute aus anderen Departementen der Bundesverwaltung abziehen und dem EJPD zur Verfügung stellen sollte. Es ist uns doch überhaupt nicht geholfen, wenn wir an den Universitäten junge Juristen suchen, die nur während weniger Monate in diesem Arbeitsgebiet tätig sind und gleich wieder «verreisen». Wir haben erfahren, dass die Fluktuationsrate bei den Hilfskräften, die den Asylantenberg bewältigen sollen, etwa 30 Prozent beträgt. Viel besser wäre es, wir würden die Juristen, die beispielsweise noch an anderen, weniger dringenden Aufgaben des Bundes arbeiten, zur Bewältigung dieser vordringlichen Frage versetzen.

Wenn wir die Globallösung abgelehnt haben, so geschah es, weil wir der Meinung sind, dass dies das Problem nicht gelöst hätte. Wir hätten all diese Asylanten aufnehmen müssen, unabhängig ihres Status. Auch unter den Asylanten, die vor dem 1. Januar 1983 zu uns gestossen sind, gibt es bestimmt zahlreiche Wirtschaftsflüchtlinge, denen wir trotz unserer humanitären Tradition kein Asylrecht gewähren können.

Die FDP-Fraktion ist durchaus der Meinung, dass an dieser Personalplafonierung festgehalten werden muss, aber sie muss sinnvoll und flexibel gehandhabt werden.

Präsident: Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie auf ein Wortbegehren verzichtet und den Antrag der Kommissionsminderheit Lüchinger unterstützt.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Es hat keinen grossen Sinn, darüber zu streiten, wer für diesen Pendenzenberg verantwortlich sei. Sowohl die Minderheit wie die Mehrheit der Kommission sind der Auffassung, dass man das Personal zur Verfügung stellen soll, wenn es nötig ist. Wir sind aber der Auffassung, dass der Antrag der Mehrheit klarer ist; Herr Bonnard hat Ihnen den genauen Zusammenhang erklärt. Ich möchte es nicht wiederholen.

Zum Streit zwischen Freisinn und SP möchte ich festhalten: Der Antrag wurde von Herrn Leuenberger eingereicht. Die Finanzdelegation hat uns mitgeteilt, sie sei damit einverstanden. Unterschrieben ist er vom Präsidenten, Herrn Ständerat Hefti, einem Freisinnigen, und vom Vizepräsidenten, Herrn Eggenberg, einem Sozialdemokraten. Es hat keinen Sinn, die beiden Parteien gegeneinander auszuspielen. Es geht darum, die beste Lösung zu wählen, und das ist diejenige der Mehrheit.

M. Pidoux, rapporteur: C'est peut-être après une grande discussion que l'on s'accroche à un point de détail. M. Bonnard a expliqué la manière de voir de la majorité. Nous envisageons ici des cas d'urgence. Et, par des crédits urgents, le Conseil fédéral peut engager du personnel avec l'approbation de la Délégation des finances. D'ailleurs, dans une lettre datée du 4 mars 1986, la Délégation des finances nous a fait savoir qu'elle donnait son accord à cette solution-là.

A mon avis, il est ridicule de se chamailler sur la responsabilité de la montagne de dossiers. D'autant plus que la lettre de la Délégation des finances est signée d'un radical et d'un socialiste. Aussi, au nom de la commission, je vous invite à en rester à la solution de la majorité.

Bundesrätin **Kopp:** Auch der Antrag des Bundesrates spricht vom vorübergehenden Einsatz zusätzlicher Hilfskräfte, so dass das Argument von Herrn Bonnard auch auf den Vorschlag des Bundesrates zutrifft.

Herr Lüchinger hat den Unterschied zwischen seinem Antrag und dem Beschluss der Kommissionsmehrheit dargelegt. Da der Antrag des Bundesrates bei dieser Ausgangslage vermutlich wenig Chancen hat und der Antrag Lüchinger zwischen der Kommissionsmehrheit und dem bundesrätlichen Antrag liegt, bitte ich Sie, dem Antrag Lüchinger zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Wyss	51 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	17 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den bereinigten Antrag der Minderheit	67 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	50 Stimmen

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	97 Stimmen
Dagegen	2 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Präsident: Wir behandeln nun persönliche Vorstösse. Die Autoren der persönlichen Vorstösse haben alle erklärt, dass sie nur eine kurze Erklärung oder eine kurze Begründung abgeben würden.

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	14
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	85.072
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.03.1986 - 15:00
Date	
Data	
Seite	333-345
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 173

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.