

in denen der Bundesrat das Inkrafttreten bestimmt, so hat der Ständerat auch noch an den Fall gedacht, dass die Abstimmung über die Initiative erst nach dem 1. Januar 1985 erfolgt und die Initiative verworfen wird. Dieser Fall ist heute nicht mehr sehr wahrscheinlich, weil wir die Differenzen in dieser Session vermutlich bereinigen können. Dann wird der Bundesrat die Abstimmung ganz sicher im Laufe des kommenden Jahres ansetzen.

Trotzdem bin ich mit dem Antrag Oehen auch materiell nicht einverstanden. Die Annahme der Initiative würde selbstverständlich ein grundlegend neues Gesetz bedingen. Und die Ausarbeitung dieses Gesetzes würde ebenso selbstverständlich sofort an die Hand genommen. Aber die Ausarbeitung eines komplizierten Gesetzes braucht, das wissen wir alle, eine bestimmte Zeit. Eine totale Verkaufssperre in der Zwischenzeit, wie sie nun der Antrag Oehen verlangt, wäre ohne Zweifel unverhältnismässig. Zu denken ist da vor allem an Betriebsstätten, die ja vom Volksbegehren selber auch zugelassen werden (Abs. 2 Bst. a der Initiative). Im übrigen scheint mir hinter dem Antrag Oehen letztlich ein Denkfehler zu stecken.

Der Antrag dürfte nämlich ein frommer Wunsch bleiben; denn bei Annahme der Initiative würde dieses Gesetz ja aller Wahrscheinlichkeit nach nicht in Kraft gesetzt, weil sonst die Kantone für eine kurze Zeit nochmals alle Ausführungserlasse neu schaffen müssten. Das gäbe nicht nur ein gesetzliches Chaos, sondern das wäre letzten Endes Arbeit «für die Katze». Wir würden bei Annahme der Initiative mit grösster Wahrscheinlichkeit den geltenden Bundesbeschluss nochmals verlängern. Wenn aber dieses Gesetz gar nicht in Kraft tritt, dann hängt der Antrag Oehen vollständig in der Luft.

Ich beantrage Ihnen aus allen diesen Gründen, den Antrag Oehen abzulehnen und der Kommission zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

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

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

83.046

Asylgesetz. Änderung Loi sur l'asile. Modification

Botschaft und Gesetzentwurf vom 6. Juli 1983 (BBl 1983 III, 779)
Message et projet de loi du 6 juillet 1983 (FF 1983 III, 807)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Anträge Mascarin

Hauptantrag

Nichteintreten

Eventualantrag

(falls Eintreten beschlossen wird)

Unterstützung der Minderheitsanträge

Propositions Mascarin

Proposition principale

Ne pas entrer en matière

Proposition subsidiaire

(Si l'entrée en matière est votée)

Appui aux propositions de la minorité

Bäumlin, Berichterstatter: Wir stehen heute vor einer ungewöhnlichen und an sich sehr unerfreulichen Situation. Wir haben nämlich ein Gesetz zu ändern, das noch nicht drei Jahre in Kraft ist. Das geltende Asylgesetz wurde am 5. Oktober 1979 verabschiedet und dann auf den 1. Januar 1981 in Kraft gesetzt. Ich werde Ihnen erläutern, wieso es nach so kurzer Zeit zu diesem Revisionsvorhaben gekommen ist. Aber vorweg will ich sagen, dass Ihre Kommission am 7. und 8. November in Bern getagt hat. Sie hat – neben dem Departementschef, Herrn Bundesrat Friedrich, und seinen Mitarbeitern – in einem Hearing Herrn Staatsrat Fontanet aus Genf und die Herren Schmid und Kissling von der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingswesen angehört und befragt. Selbstverständlich hat sie auch Kenntnis genommen vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens. Der Vorentwurf hatte im Vernehmlassungsverfahren überwiegend Zustimmung gefunden. Allerdings – das muss hervorgehoben werden – gab es auch eine recht vehemente Kritik von Seiten der Hilfswerke, also von Seiten der Organisationen, die speziell eng mit Flüchtlingen zusammenarbeiten haben. Dann gab es auch eine Opposition der Kirchen: die Bischofskonferenz und die evangelischen Kirchen haben sich kritisch geäußert.

In unserer Kommission hingen zunächst ein Rückweisungs- und ein Nichteintretensantrag in der Luft. Aber die Kommission hat schliesslich Eintreten beschlossen, und zwar mit 16 zu 0 Stimmen, bei 4 Enthaltungen. Anschliessend hat die Kommission allen Anträgen des Bundesrates zugestimmt. Es waren meist Mehrheitsbeschlüsse. In einem Fall war es nur eine sehr knappe Mehrheit, die schliesslich obsiegt hat. Ich werde auf Einzelheiten später zurückkommen.

Welches sind nun die Gründe, die den Bundesrat und die Mehrheit Ihrer Kommission zur Auffassung führen, eine Gesetzesrevision sei nötig? Die Umstände haben sich in den letzten Jahren eben geändert. Einerseits hat die Zahl der Asylanten stark zugenommen, andererseits haben sich Änderungen in der Zusammensetzung der Asylanten nach Herkunftsländern ergeben.

Zunächst zur Zahl der Asylgesuche überhaupt. Nach den Angaben, die der Kommission durch Herrn Direktor Hess unterbreitet worden sind, ergibt sich folgendes: Bis 1977 gab es durchschnittlich etwa 1000 Asylbewerber pro Jahr, vorwiegend aus den Oststaaten. In den folgenden Jahren haben sich die Gesuchszahlen wie folgt entwickelt: 1978: 1400 Personen, 1979: 1882 Personen, 1980 erstmals eine erhebliche Zunahme: 3020 Personen, 1981: 4226, 1982: 7135 Personen. Und die Entwicklung ist – wie wir vernehmen – kaum rückläufig. Bis Ende Oktober dieses Jahres kamen 6177 Personen. Diese Ausweitung der Zahl der Asylbewerber hat zu einer Überforderung der Verwaltung geführt. Bis Ende 1983 sind beim Bundesamt für Polizeiwesen rund 9400 hängige Gesuche zu erwarten. 9400! Und wenn nichts geschieht – auf welche Weise auch immer –, so rechnet man mit einem Bestand von 14 000 unerledigten Gesuchen bis Ende 1984. Stark belastet sind vor allem auch die Kantone, die für die Betreuung der Flüchtlinge und für die Kosten erster Einvernahmen aufzukommen haben. Hier ist zu sagen, dass die Kantone höchst ungleich belastet sind. Belastet sind vor allem Grenzkantone sowie Kantone mit bedeutenden städtischen Zentren: Genf vorab; Bern, Zürich und Freiburg sind ebenfalls stark belastet.

Nun Zahlen über die Herkunft der Flüchtlinge. Hier auch noch eine Bemerkung, die nötig ist, um die Situation etwas zu erklären. Früher kamen die Flüchtlinge weit überwiegend aus den Oststaaten, und diese Flüchtlinge haben wir recht gerne entgegengenommen. Da haben politische Sympathien gespielt, Antipathien gegen das Regime, vor dem sie sich geflüchtet haben. Mehr und mehr haben sich die Verhältnisse geändert. Immer grösser wird der Teil von Flüchtlingen, der von woanders herkommt. Herr Fontanet hat uns zum Beispiel gesagt, in Genf setze sich die Hälfte der Flüchtlinge seit etwa 1981 aus Afrikanern zusammen, die dann viel auffälliger wirken. Einige weitere Zahlen aus neuester Zeit: 27 Prozent der Flüchtlinge stammen aus der Türkei, aus Chile 16 Prozent, aus Zaire deren 11 Prozent. Nun ist zwar zu

sagen, dass Flüchtlinge Flüchtlinge sind, unabhängig von ihrer Hautfarbe. So müssen wir es sehen, und unser Gesetz umschreibt die Flüchtlingseigenschaften objektiv, ohne nach Herkunft zu fragen. Aber es ist auch zur Kenntnis zu nehmen, dass der Fremde, der als Fremder besonders auffällig erkennbar ist, von vielen Leuten am ehesten als störend empfunden wird.

Die starke Zunahme der Flüchtlingszahl hat nicht nur zu einer Überlastung der Verwaltung beim jetzigen Personalbestand geführt, sondern auch zu einem gewissen Malaise in der öffentlichen Meinung. Auch Anzeichen einer eigentlichen Xenophobie, eines Fremdenhasses, bleiben uns nicht erspart. So geschieht es immer wieder, dass man Flüchtlinge zum Sündenbock für alle möglichen Umstände macht. Man nimmt die eigene Lebensangst und Verunsicherung, die sich aus vielen Umständen erklären würden, zum Anlass, einen Sündenbock zu suchen, jemanden, den man als verantwortlich identifiziert.

Ich würde meinen, solchen Tendenzen gegenüber gelte es, für Toleranz, für den Gedanken der Humanität einzutreten. Ich will es nicht unterlassen, Ihnen ein kleines Erlebnis zu schildern. Ich war in diesem Frühjahr im Grenzgebiet Guatemala/Mexiko, auf mexikanischer Seite. Dort herrscht eine grosse Armut unter der einheimischen Bevölkerung, dort leben aber auch viele Flüchtlinge. Ich fragte eine sehr arme Frau, wie sie sich denn zu den Flüchtlingen einstelle. Ich war verblüfft und betroffen von ihrer Antwort: «Es gibt einen Gott im Himmel. Wir sind seine Kinder. Jenseits der Grenze würden diese Leute kaputt gemacht, also gehören sie hierher!» So antwortete sie, obschon im mexikanischen Gebiet die Ernte schlecht ausgefallen war. Das war praktizierte Bergpredigt!

Ich weiss, dass wir uns in unserer Politik nicht an die Grundsätze der Bergpredigt halten. Aber zwischen Bergpredigt und Xenophobie gibt es noch viele Mittelwege, Mittelwege, die wir uns und unserer eigenen Selbstachtung schuldig sind. Das möchte ich doch gesagt haben.

Der Flüchtlingsstrom kommt ja auch nicht von ungefähr. In der Botschaft heisst es unter Ziffer 113 Absatz 1 zu Recht: «Die Hauptursache des Anstiegens der Asylgesuche ist als Folge der globalen Entwicklung zu sehen, die dazu geführt hat, dass es heute gegen 20 Millionen Flüchtlinge gibt.» Also nicht einfach ein unzureichendes Gesetz, sondern die äusseren Umstände, die Situation, wie wir sie weltweit finden, sind die eigentliche Ursache für die Zunahme der Flüchtlinge.

Was die Wandlung in bezug auf die Herkunftsländer betrifft: Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass es weltweit Diktaturen gibt, gerade in Entwicklungsländern. Ich denke aber auch an die Türkei, die uns schon näher liegt. Wir haben eine grosse Zahl türkischer Flüchtlinge, wir wissen aber nicht, ob die Türkei in nächster Zeit wirklich einer demokratischen Entwicklung entgegengeht. Das können wir höchstens hoffen.

Noch eine Bemerkung zu einem Punkt, den wir in der Kommission nicht ausdiskutiert haben. Man konnte über solche Analysen nicht abstimmen, deshalb ist das, was ich jetzt sage, meine persönliche Meinung. Wir in den westlichen Industrienationen sollten doch sehen, dass uns eine gewisse Mitverantwortung trifft an dem, was in jenen Ländern geschieht. Noch und noch ist es so, dass wir mit unserer Aussenwirtschaftspolitik wirtschaftlich Regimes und Entwicklungsprozesse stützen, die nur mit Gewalt aufrechterhalten werden können. Ich behaupte: Viele Menschenrechtsverletzungen in der Dritten Welt sind nicht Zufälle oder Ergebnisse unbegreiflicher Grausamkeit fremder Länder und Sitten, sondern sie sind notwendige Begleiterscheinungen einer Entwicklung, die den Leuten aufgedrängt wird unter Vernichtung ihrer bisherigen – zum Beispiel kleinbäuerlichen – Strukturen und dergleichen mehr. Es ist kein Zufall, wenn gerade aus Zaire viele Flüchtlinge da sind. Zaire ist eine der schlimmsten Diktaturen, und zwar eine derjenigen, für die die westliche Welt mitverantwortlich ist. Das ist unangenehm.

Zum Thema Wirtschaftsflüchtlinge: Zweifellos gibt es sie.

Aber es ist manchmal nicht einfach, sie zuverlässig zu erkennen und von den echten Flüchtlingen, den wirklich Verfolgten, zu unterscheiden. Eben dafür brauchen wir einwandfreie, Sorgfalt gewährleistende Verfahren. Hier sagt die Botschaft, die ich sehr gerne zitiere, wiederum zu Recht: «In der Regel kann die individuelle Gefährdung eines Asylbewerbers nur durch eine eingehende, gründliche und zeitraubende Abklärung und eine persönliche Befragung sicher beurteilt werden.» Eine Frage: War man nicht früher bei den Ostflüchtlingen recht large in der Beurteilung der Flüchtlingseigenschaft? Sind wir heute umgekehrt nicht manchmal eher zu streng bei der Beurteilung von Menschen, die von weiter herkommen und sich in ihrem Aussehen von uns unterscheiden?

Leider gibt es keine Erfolgsstatistik. Ich hatte als Kommissionspräsident eine solche verlangt und sehr darauf gedrungen, aber man konnte mir keine geben, weil sie nicht existiert. Der Verdacht besteht eben doch, dass man je nach Herkunftsland in der Vergangenheit ungleich streng geurteilt hat. Es gibt inoffizielle Statistiken ohne Gewähr, ich habe eine für die Jahre 1968 bis 1982 vor mir. Ich vermute nicht, dass sie völlig verfälscht ist. Aus dieser Statistik ergäbe sich, dass Gesuche aus Osteuropa zu 66,6 Prozent und solche aus der Türkei zu 0,2 Prozent bewilligt worden wären. Ich werde Herrn Bundesrat Friedrich mein Dokument geben. Was ich Ihnen hier mitteile, sage ich mit allem Vorbehalt. Vielleicht ergibt sich eine gewisse Korrektur.

Es stellt sich noch eine weitere Frage: Sind wir nicht versucht, die Frage, ob Asylbewerber echte Flüchtlinge oder bloss Wirtschaftsflüchtlinge seien, mehr von den Bedürfnissen und Gegebenheiten unserer eigenen Gesellschaft her zu beurteilen, statt von den Verhältnissen in den Herkunftsländern selber? Im Klartext: Sind wir large, wenn wir Arbeitskräfte brauchen? Lehnen wir hingegen Flüchtlinge zu leicht hin als angebliche Wirtschaftsflüchtlinge ab, wenn die Arbeitsplätze rarer werden? Das ist die Frage, die ich nun einfach einmal stelle.

Gewiss ist es nicht Sache der Schweiz, Beschäftigungsprobleme anderer Länder zu lösen. Das könnte sie auch gar nicht. Ich bin der Meinung, dass die Beschränkung der Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung heute nicht zur Diskussion steht, dass sie aber beizubehalten ist. Ich möchte aber auf die besondere Situation des Flüchtlings unter den Ausländern aufmerksam machen. Der Flüchtling ist eben der an Leib und Leben Gefährdete, der Verfolgte. Um die Dimensionen zu wahren, sollten wir auch beachten, dass die Flüchtlinge innerhalb der Zahl der Ausländer in unserem Lande eine ganz kleine Minderheit ausmachen, vielleicht ein Prozent. Das ist auch heute noch so. Ich habe inoffizielle Zahlen und habe sie nicht überprüfen können, weshalb ich mich zahlenmässig nicht festlegen will. Aber wie auch immer, es handelt sich um einen kleinen Prozentsatz innerhalb der ausländischen Wohnbevölkerung. Man hat auch schon gesagt: Ja gut, sie sind eine kleine Minderheit, aber eine Probleminderheit. Meinetwegen. Aber dann haben wir wiederum zu fragen: Wer hat die Problematik dieser Probleminderheit begründet? Wer hat sie zu verantworten. Die armen betroffenen Menschen selber oder andere? Wie dem auch sei, es ist nicht zu bestreiten, dass wir vor ungelösten Fragen stehen. Es gibt die überlastete Verwaltung – ich habe einige Zahlen genannt –; es gibt die Verfahren, die eindeutig zu lange dauern. Diese lange Dauer ist zweifach begründet: sie ergibt sich zum einen aus der soeben erwähnten Überlastung der Verwaltung, die die Gesuche nicht speditiv erledigen kann; sie ergibt sich ferner auch aus Missbräuchen, die ich nicht negiere.

Wir haben heute zwei Beschwerdeinstanzen: das Departement und den Bundesrat. In der Tat kommt es oft vor, dass Beschwerden eingereicht werden in einer Weise, die missbräuchlich ist. Man ergreift die Beschwerdemöglichkeit, um Zeit zu gewinnen, um hier bleiben zu können, auch wenn man vielleicht – objektiv betrachtet – keine wirkliche Erfolgchance hat. So kommt man zu Verfahren, die drei Jahre dauern, vier oder fünf, in Extremfällen sogar sechs Jahre. Das hat zur Folge, dass am Schluss eines so langen Verfah-

rens eine Ausweisung nicht mehr zu verantworten ist und ein negativer Asylentscheid – wie gut er an sich begründet sein mag – praktisch nicht mehr durchgesetzt werden kann. Das schürt das Malaise; das müssen wir einräumen. Hier sollte Abhilfe geschaffen werden. Was die Beschleunigung des Verfahrens betrifft, sind auch die Hilfswerke durchaus der Meinung, hier müsse etwas unternommen werden. Was soll nun im einzelnen zur Beschleunigung vorgekehrt werden? Der Bundesrat und mit ihm Ihre Kommission sieht ein ganzes Bündel von Massnahmen vor; ich fasse sie kurz zusammen:

1. Administrative Massnahmen im Departement, die die Arbeit rationalisieren sollen. Die Verwaltung hat (die Kommission konnte sich davon überzeugen) schon geleistet, was in diesem Bereich getan werden kann. Ich verweise auf Ziffer 131 der Botschaft.

2. Ohne Zweifel bedarf es einer massiven Personalaufstockung. Der Personalbestand der Flüchtlingssektion beträgt heute 37 Mitarbeiter, inklusive 19 Hilfskräfte. Der Bundesrat verlangt nun neu 88 Stellen für das Polizeiwesen, 67 Stellen für den Beschwerdedienst. Ihre Kommission ist in ihrer grossen Mehrheit der Meinung, dass diesen Begehren unbedingt stattgegeben werden sollte. Viele von uns – ich weiss nicht, ob es die Mehrheit ist, wir haben ja darüber nicht abgestimmt; es ging um einen Meinungs austausch – sind bestimmt der Meinung, dass es sich hier um das Wichtigste handle. Der Personalbestand muss unbedingt aufgestockt werden, dann können die Gesuche beschleunigt (aber auch weiterhin gründlich) behandelt werden.

Unsere Kommission hat jedenfalls – wie begeistert oder nicht einzelne Mitglieder auch sein mochten – mit 17 zu 2 Stimmen einen Brief an die Finanzkommissionen verabschiedet, in welchem die Personalbegehren des Bundesrates entschieden unterstützt werden. Auch der eifrigste Vertreter eines Personalstopps ist in diesem Zusammenhang zu einer Kosten/Nutzen-Analyse aufgerufen. Je länger ein Verfahren dauert, desto grösser sind die Unterstützungskosten. 1983 wurden über 45 Millionen Franken, für 1984 werden an Fürsorgekosten allein für Asylgesuchsteller 65 Millionen Franken veranschlagt. Man hat berechnet – ich nehme an, dass diese Berechnung seriös ist; es gibt keine Gründe, daran zu zweifeln –, dass durch die Bewilligung der geforderten Personalaufstockung für die Jahre 1984 bis 1987 schätzungsweise 60 Millionen Franken netto eingespart werden können, auch nach Berücksichtigung aller Personalkosten usw.

3. Die Gesetzesrevision beschränkt sich auf eine Änderung, eine Straffung des Verfahrens, wobei nach den Absichtserklärungen des Bundesrates und der Kommission die Rechtsstaatlichkeit nicht beeinträchtigt werden soll. Ganz kurz zu den einzelnen Revisionspunkten: Reduktion des Beschwerdeverfahrens auf eine Rekursinstanz. Hier stellt sich die Frage: Soll das Departement endgültig entscheiden, oder soll das eine unabhängige Instanz sein, wie es die Hilfswerke und andere Organisationen (ursprünglich auch die Freisinnige und die Sozialdemokratische Partei) gefordert haben? Sodann soll in aussichtslosen Fällen vor der Ausweisung keine persönliche Befragung mehr stattfinden. Streitfrage: Soll das Gesetz diese Fälle abschliessend aufzählen, oder soll das Sache der Verordnung sein? Ferner soll eine Wegweisungskompetenz des Bundesamtes bei negativem Asylentscheid eingeführt werden; d. h. es soll nicht nach dem negativen Asylentscheid noch einmal ein Verfahren um eine ordentliche fremdenpolizeiliche Bewilligung eingeleitet werden können. Einzelheiten zu diesen Revisionspunkten gehören in die Detailberatung. Ihre Kommission hat die Vorschläge schliesslich mit 16 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen verabschiedet. Die Kommission steht klar hinter den Vorschlägen des Bundesrates, wobei Minderheitsanträge vorbehalten bleiben. Die Meinung der Kommissionsmehrheit ist aber eindeutig.

Zwei Dinge habe ich noch kurz anzuführen: Die Revisionsvorlage des Bundesrates beschränkt sich auf Verfahrensbestimmungen. Es soll gestrafft werden. Die Botschaft hebt

ausdrücklich hervor, es gehe nicht darum, das geltende Asylrecht auch materiell zu ändern, etwa in dem Sinne, dass man den Flüchtlingsbegriff enger fassen würde. Es heisst in der Botschaft wörtlich, das schweizerische Asylrecht sei nicht bloss Tradition, sondern staatspolitische Maxime, Ausdruck der schweizerischen Auffassung von Freiheit und Unabhängigkeit. Ihre Kommission ist dieser Auffassung des Bundesrates einhellig gefolgt, obschon sie natürlich davon Kenntnis hatte, dass in letzter Zeit hie und da Forderungen nach einer Entliberalisierung des Asylrechtes erhoben worden waren. Ich erinnere an Forderungen, die die Nationale Aktion im Vernehmlassungsverfahren erhoben hatte; vor allem verweise ich auf die Petition des Mouvement patriotique vigilance vom 6. Juni und der Nationalen Aktion für Volk und Heimat vom selben Datum. Darin wird erklärt, insbesondere der Flüchtlingsbegriff bedürfe einer einschränkenden neuen Formulierung, die keine Missbräuche mehr zulasse. Ihre Kommission bittet Sie, von diesen Petitionen Kenntnis zu nehmen, ihnen aber keine weitere Folge zu geben. Das ist die Konsequenz der Kommissionsbeschlüsse.

Nun noch kurz zu dem, was sich seit der Kommissionsitzung ereignet hat. Viele Ratsmitglieder – ich weiss nicht, ob es alle sind – haben verschiedene Eingaben erhalten, in denen nochmals Vorbehalte angemeldet werden: eine Eingabe des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes vom 21. November und eine Eingabe des Europäischen Komitees zur Verteidigung der Flüchtlinge und Gastarbeiter vom 25. November; Gesellschaft Minderheiten in der Schweiz, Präsident alt Bundesrat Spühler, Eingabe vom 23. November; Amnesty International; überparteiliche Organisation Frauen für den Frieden, Basel; auch das UNO-Hochkommissariat hatte sich vor der Kommissionsverhandlung nochmals mit kritischen Bemerkungen gemeldet. Neuestens ist noch die Petition für eine offene Asylpolitik eingereicht worden, mit etwa 25 000 Unterschriften.

Noch ein letzter Punkt in bezug auf diese neuesten Entwicklungen. Hier möchte ich den Fall Polach erwähnen, vor allem, um Herrn Bundesrat Friedrich Gelegenheit zu geben, sich auch dazu zu äussern. Man hat in den letzten Tagen und Wochen viel über diese irrtümliche Heimtschaffung des Tschechen Lumir Polach gesprochen. Ist das ein bedauerlicher Einzelfall gewesen oder die Spitze eines Eisberges, wie Herr Schmid von der Zentralstelle für Flüchtlingshilfe meinte? Ein Caritas-Mitarbeiter hat gesagt, man münke, dass gewisse Stellen die Annahme von Asylgesuchen verweigerten, was klar gesetzeswidrig wäre. Ein Verein für Rechtsberatung für Asylsuchende in Zürich sagt: «In gewissen Kantonen wird den Asylbewerbern sehr eindringlich von ihrem Gesuch abgeraten.»

Ich möchte den Bundesrat um Stellungnahme ersuchen, nachdem sogar die «Neue Zürcher Zeitung» letzten Freitag, am 25. November, geschrieben hat: «Die kürzlich bekanntgewordene Abschiebung eines tschechoslowakischen Flüchtlings aus der Schweiz nach Prag, ohne dass im Instanzenzug auch nur eine rote Warnlampe aufgeleuchtet hätte, scheint jenen Recht zu geben, die in der Kommission erfolglos für stärkere Sicherungen zur Vermeidung von Kurzschlüssen plädierten, weshalb nicht auszuschliessen ist, dass der Rat seiner Kommission nicht in allen Teilen folgen wird.»

Ich möchte jetzt aber nicht als Kommissionspräsident zu sehr für die Minderheit plädieren. Wenn ich Herrn Bundesrat Friedrich bitte, in dieser Sache Stellung zu nehmen, so auch deshalb, weil ich annehme, dass Vorkommnisse, wie ich sie jetzt aufgrund von Zeitungsmeldungen weitergegeben habe, im Grunde gegen das neue Recht wären. Sie wären im Grunde auch mit dem neuen Recht nicht vereinbar. Wir stossen da vielleicht auch an gewisse Grenzen der Rechtsordnung. Schöne Grundsätze, seien es die bisherigen oder die neuen, greifen so oder so im einzelnen manchmal nicht durch, weil man sich ihnen widersetzt, weil man sich nicht an sie hält. Das ist ein Problem, das über das hinausgeht, was wir durch diese Beratung und mit unseren Beschlüssen leisten können.

Als Sprecher der Kommission bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

M. Cavadini, rapporteur: Il n'est heureusement pas fréquent de modifier une loi quelques années à peine après sa définition. C'est dire que les circonstances qui nous conduisent à prendre en considération une telle démarche sont exceptionnelles et contraignantes.

Le Conseil fédéral a rappelé que le problème des réfugiés était un phénomène mondial et que la Suisse le vivait d'une manière particulièrement sensible. S'il nous propose aujourd'hui quelques modifications à la loi actuelle, ce n'est pas pour remettre en cause fondamentalement les décisions que nous avons prises il y a quatre ans, mais bien pour permettre d'ajuster le droit à la situation vécue.

Remarquons d'abord que le nombre des demandeurs d'asile, qui se tenait annuellement entre 800 et 1200, jusqu'en 1976, a passé, en 1982, à plus de 7000. Cette augmentation considérable a entraîné des conséquences administratives insupportables, d'autant plus que les procédures d'examen devenaient plus complexes. La durée de l'instruction des dossiers s'est accrue au point de compromettre la prise des décisions nécessaires. Parallèlement, certains cantons se sont trouvés dans des situations graves, et le gouvernement genevois a, par exemple, parlé de situation explosive créée par l'accueil annuel de plus de 1000 réfugiés.

Les difficultés sont augmentées par la modification de la provenance actuelle des demandeurs d'asile. En 1970, le 90 pour cent des demandeurs provenaient des pays de l'Est, l'an dernier ces demandeurs ne représentaient que le 30 pour cent, alors que la majorité était originaire du tiers monde. La nature même des motifs qui justifiaient une demande a évolué. Aux persécutions de caractère idéologique se sont souvent substituées des raisons d'ordre économique, même si la frontière est parfois imprécise en raison des atteintes aux droits fondamentaux qui sont ressentis dans le deuxième cas également.

On doit donc procéder à un examen attentif, délicat, pour déterminer si l'objet de la demande ne peut être effectué dans un délai satisfaisant. Il convient aujourd'hui de remédier à cet état de chose. La procédure doit être accélérée. Les remèdes que nous pouvons apporter sont de deux natures. Premièrement, augmentation du personnel de la section des réfugiés à l'Office fédéral et du service des recours; deuxièmement, adaptation des dispositions sur la procédure contenues dans la loi sur l'asile.

C'est dans cette approche politique que les propositions ont divergé. Certains souhaitent saisir l'occasion de cette révision pour renforcer le dispositif d'examen des réfugiés. D'autres, au contraire, voudraient élargir et assouplir les procédures établies.

En fait, nous devons entrer en matière pour une révision de la loi qui maintienne l'esprit de la vocation d'accueil de notre pays, qui ne remette pas en cause le statut de réfugié, mais qui allège et raccourcisse les procédures. La loi du 5 octobre 1979, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1981, doit, après trois ans, connaître donc ces aménagements.

Nous ne remettons pas en cause la notion de réfugié qui avait été adoptée, mais nous rappelons que le seul mécontentement d'un homme envers les conditions régnant dans son pays d'origine ne suffit pas à justifier une demande d'asile. Le requérant doit rendre vraisemblable la menace dont il est l'objet de la part de ces autorités. Or, la procédure actuelle n'est pas applicable normalement par l'engorgement dont sont l'objet cantons et Confédération, du fait de l'accroissement des demandes provenant des cinq continents.

Il faut connaître les conditions précises, sur les plans politique, social, économique. Il faut avoir une vue d'ensemble de la question pour que les critères puissent être comparables. Le transfert aux cantons du droit d'asile ne paraît pas souhaitable ici. L'accroissement du nombre de demandes qui ont submergé l'administration a fait apparaître les limites de la loi. La durée de la procédure atteint parfois six

ans. Il convient de la ramener à un an si possible, tout en évitant de recourir au droit d'asile pour éluder les dispositions ordinaires applicables aux étrangers. Enfin, des délais d'attente de trois à six ans peuvent être angoissants, difficiles à supporter, contrairement, le cas échéant, à une intégration sociale souhaitée.

Disons aussi que les cantons, dans certains cas, sont au bout de leurs ressources d'accueil et d'hébergement. Rappelons que ces cantons sont chargés de l'assistance, des démarches de police et, occasionnellement, des renvois. On l'a dit, la situation actuelle est grave; dans des villes où le marché du logement est serré, on a dû recourir au placement de réfugiés en hôtel où les prix de la chambre sont parfois élevés. A cela s'ajoutent des considérations économiques et sociales. Dans les cantons où sévit le chômage et où le logement est rare, on peut enregistrer des réactions dans lesquelles la xénophobie n'est, hélas, pas toujours absente.

Il nous appartient de mesurer les conséquences et d'y porter remède. Refuser de voir la situation dans ses développements actuels serait grave. Persister à nier les dangers qu'elle recèle serait impardonnable. Les mesures que nous examinons sont donc de deux ordres essentiellement, mais ces deux mesures sont intimement liées.

Sur le plan législatif, nous demandons l'accélération de la procédure et la réduction de la durée de celle-ci. On propose de supprimer une instance de recours. On prévoit donc de désigner le Département fédéral de justice et police comme unique autorité de recours. Remarquons que le Conseil fédéral n'a, jusqu'ici, en règle générale, invalidé des décisions du département que dans la mesure où des faits nouveaux ont pu être pris en considération. Le département, fonctionnant en tant qu'autorité de recours, aurait, dans ces cas-là, lui aussi, revu la décision.

La deuxième proposition vise à renoncer à entendre le requérant en personne lorsque la demande est manifestement infondée. Il s'agira d'éviter à tout prix l'arbitraire, mais on peut donner l'exemple de ressortissants d'Europe occidentale qui, à l'évidence, ne peuvent se prévaloir dans notre pays du statut de réfugié. On cite encore des étrangers frappés d'emprisonnement et d'expulsion du territoire qui auraient peine à reprendre le chemin de la Suisse sous le couvert de l'asile. Ces cas seront définis par l'ordonnance pour garantir en règle générale l'audition personnelle du requérant.

La troisième proposition vise à déterminer la possibilité et non plus l'obligation de donner au requérant une autorisation de travail. On veillera, certes, à ne pas renverser la présomption actuelle, mais un poste de travail ne pourra pas être garanti obligatoirement à chacun.

Mentionnons enfin la compétence donnée à l'Office fédéral de coordonner le rejet d'une demande d'asile et le renvoi du requérant. Aujourd'hui encore, c'est l'autorité cantonale qui est chargée de l'exécution de la décision. Le second train de mesures administratives et financières doit être accepté. Il s'agit de donner à l'Office les moyens de faire simplement face à sa tâche. Il est lié au premier, et les deux mesures, nous l'avons dit, sont complémentaires.

On doit ici faire une exception importante à la règle du blocage du personnel en appuyant une demande d'augmentation de soixante postes de travail pour des auxiliaires. On peut rappeler que les charges d'assistance aux demandeurs d'asile s'élevaient à 65 millions pour 1984, somme budgétisée, et qu'une réduction de la durée de la procédure permettrait de réaliser des économies vraisemblablement supérieures aux charges entraînées par l'engagement de nouveaux collaborateurs. Votre commission a communiqué son sentiment à la Commission des finances pour étayer cette demande.

De toute manière, nous disons de nouveau que les deux démarches sont liées et qu'une amélioration de la loi, privée du renfort de l'administration, serait inopérante. De même, une augmentation des effectifs du personnel doit s'accompagner d'une révision de la loi pour obtenir le résultat que nous voulons, c'est-à-dire un droit d'asile offert à ceux qui

sont persécutés dans leur pays, une procédure efficace et accélérée, une administration capable d'assumer ses tâches, un climat de sérénité retrouvée sur l'ensemble de notre pays.

J'ajoute deux remarques pour terminer. Votre commission vous recommande les propositions qui vous sont soumises par 16 voix sans opposition et deux abstentions. Enfin, le groupe libéral annonce son entrée en matière pour la discussion du projet.

M. Soldini: Dans sa réponse de décembre 1982 à plusieurs interventions parlementaires consacrées à l'application de la loi sur l'asile, du 5 octobre 1979, le Conseil fédéral déclarait s'en tenir à la pratique adoptée jusqu'alors c'est-à-dire à celle qui était basée sur ladite loi, complétée par l'ordonnance sur l'asile du 12 novembre 1980.

Cependant, sous la pression des événements due à une situation de plus en plus délicate et avec le changement intervenu à la tête du Département de justice et police, une procédure de consultation concernant un avant-projet de révision de la loi était soumis en date du 21 avril 1983 à tous les cantons, comme à de larges milieux politiques. Un rapport sur l'avant-projet présenté a appelé de notre part les remarques suivantes: tout d'abord, nous avons apprécié que le Conseil fédéral ait souligné que des candidats à l'asile politique cherchaient à utiliser ce moyen de droit pour obtenir un permis de séjour ou de travail qu'ils n'auraient pas pu recevoir sur la base de la législation habituelle. Ensuite, nous ne pouvions partager l'opinion selon laquelle il deviendrait difficile, pour des raisons humanitaires, de renvoyer un demandeur d'asile ne répondant pas aux conditions d'accueil prévues par la loi. S'il ne répond pas à ces conditions, c'est que dans la plupart des cas, il pourrait retourner sans graves problèmes dans son pays d'origine. Dès cet instant, il est faux d'en déduire que le seul séjour en Suisse fait naître des raisons humanitaires qui pourraient s'opposer au renvoi. Des motifs humanitaires pourraient, dans certaines situations, susciter une aide unique pour faciliter le retour de l'intéressé dans son foyer, mais le but même de la loi commande que le faux réfugié cède sa place au vrai réfugié, car chacun peut constater que les conditions et les possibilités d'accueil de notre pays ne sont pas illimitées. Nous ne croyons pas non plus qu'une réforme fondamentale ne permettrait pas de mieux résoudre les difficultés engendrées par l'arrivée en Suisse de réfugiés de plus en plus nombreux. Nous sommes même persuadés qu'à l'article 3, 2^e alinéa de la loi sur l'asile, la phrase suivante: «de même que les mesures qui entraînent une pression psychique insupportable» appartient à un certain jargon sociologique qui ne devrait pas trouver sa place dans un tel texte législatif et que cette définition du terme «réfugié» est susceptible d'engendrer des abus regrettables dans l'ordonnance d'application.

En revanche, nous voulons bien croire que le Département fédéral de justice et police peut considérer aujourd'hui qu'une telle révision générale de la loi sur l'asile pourrait difficilement conduire à des résultats immédiats, quand on connaît la longueur des procédures législatives. A l'heure actuelle, en effet, un réexamen d'une loi datant d'à peine trois ans, n'a de sens que dans la perspective d'un déroulement plus rapide du processus nécessité par une situation d'urgence. La réduction des instances de recours, la possibilité de prendre des décisions sur la base du dossier dans les cas manifestement abusifs, ainsi que la combinaison d'une décision de renvoi fondée à la fois sur des dispositions de police des étrangers et de refus de l'asile, sont des modifications que nous envisageons de manière positive. Par ailleurs, l'autorisation de travailler peut sans autre être supprimée, car elle représente souvent pour l'étranger le seul motif de sa demande d'asile. Il faut donc rendre plus restrictive la disposition légale pour éviter qu'une autorisation de travail refusée par la voie ordinaire ne soit accordée par le biais d'une demande d'asile abusive.

Mais comme je l'ai laissé entendre précédemment, nous considérons qu'une révision générale de la loi sur l'asile

devrait être mise en chantier sans retard car les modifications proposées, aussi intéressantes qu'elles paraissent, ne vont pas pour autant débloquer une situation devenue très préoccupante si ce n'est critique. Pour notre part, nous reconnaissons cinq modifications nécessaires: Premièrement, augmentation sans délai du nombre des collaborateurs du service des réfugiés auprès de l'Office fédéral de la police. Deuxièmement, coordination de la politique d'asile avec l'aide au développement. Troisièmement, répartition équitable des candidats à l'asile dans toute la Suisse, dans des établissements préparés à cet effet, avec l'aide de la Croix-Rouge. Quatrièmement, punitions plus sévères des délits commis par des candidats à l'asile politique et des réfugiés, allant jusqu'à l'expulsion, si nécessaire. Cinquièmement, refus de laisser entrer des candidats à l'asile dans le marché du travail helvétique. L'exiguïté de notre territoire et la forte proportion d'étrangers qui y résident déjà exigent de modifier notre politique dans ce domaine, sinon il en résultera soit un nouvel apport excessif d'étrangers, soit des mesures défavorables pour les ressortissants de pays voisins qui ont l'habitude de venir travailler chez nous.

La politique de la Suisse devrait, à notre avis, consister à n'admettre qu'un asile très temporaire, complété par une aide à la formation professionnelle et une action favorisant la réinsertion du réfugié dans sa région d'origine. Il serait bon aussi que nos représentations diplomatiques à l'étranger reçoivent des instructions précises sur l'octroi des visas permettant l'entrée en Suisse. Il serait nécessaire également de pouvoir casser les filières qui permettent à de trop nombreuses personnes de voyager jusqu'à la frontière suisse, de déchirer leurs papiers d'identité, d'entrer facilement chez nous pour y requérir l'asile politique et de s'installer sur notre territoire jusqu'à ce que leur cas soit tranché, deux ou trois ans plus tard. Ceux qui n'ont pas le droit d'être reconnus comme réfugiés politiques doivent être reconduits à la frontière sans retard. Cela finira certainement par se savoir et les arrivées diminueront dans une notable proportion. De la sorte, notre pays pourrait aider un plus grand nombre de réfugiés authentiques. D'autre part, l'accueil de réfugiés devrait aussi être réduit sur le plan matériel, au profit d'une aide accrue apportée à ceux qui restent dans une région proche de leur pays d'origine. Mais il s'agit là bien entendu d'une modification plus complexe et de plus longue haleine que celle qui nous est soumise aujourd'hui. C'est pourquoi nous ne ferons pas la petite bouche devant les propositions du Conseil fédéral et dans l'attente d'une révision plus large de la loi sur l'asile que nous souhaitons, nous apporterons notre appui aux modifications présentées par le gouvernement et nous voterons l'entrée en matière.

Steinegger: Eigentlich hätte ich bezüglich des Sachverhaltes auf die Kommissionsberichterstatte verweisen wollen. Nachdem die deutsche Berichterstattung aber doch sehr persönlich gefärbt war, erlaube ich mir, noch kurz zur Ausgangslage Stellung zu nehmen.

Dieser Rat hat das Asylgesetz 1979 verabschiedet. Am 1. Januar 1981 ist es in Kraft getreten. Entsprechend den damaligen Erfahrungen glaubte man, dieses Gesetz mit etwa 37 Mitarbeitern in der Sektion Flüchtlinge, in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden, vollziehen zu können. 1970 bis 1976 waren jährlich 800 bis 1200 Asylgesuche zu verzeichnen, wobei ungefähr 90 Prozent der Gesuchsteller Osteuropäer waren. Lediglich für Zeiten erhöhter internationaler Spannung oder bei Ausbruch eines internationalen Konfliktes hatte sich der Bundesrat in Artikel 9 vorbehalten, Sondermassnahmen zu treffen und besondere Verfahrensbestimmungen aufzustellen.

In den letzten Jahren wurde unser Land aber mit völlig anderen Problemen konfrontiert. Ein plötzlicher Zustrom von Asylsuchenden aus Drittwelt- und Schwellenländern liess die Zahl der Asylgesuche im Jahre 1982 auf über 7000 anschwellen. Heute sind etwa 9500 hängige Gesuche zu verzeichnen. Dieser Zustrom ist das Zeichen der weltweiten Flüchtlingssituation, aber auch Ausdruck der grossen inter-

nationalen Mobilität in Kombination mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten in vielen Herkunftsländern.

Weil wir die Asylgesuche aus verfahrenstechnischen und personellen Gründen nicht mehr bewältigen können, besteht heute die Gefahr, dass das Asylgesetz zum unnützen Papier wird. Bei einer Weiterzugsquote von 80 Prozent dauert die Prüfung der Frage, ob es sich beim Asylbewerber um einen Flüchtling handelt, vier bis sechs Jahre. Wird diese Frage bejaht, erhält der Gesuchsteller den Flüchtlingsstatus, wird diese Frage verneint, muss oft aus humanitären Gründen von einer Wegweisung abgesehen werden. Ein grosser Papierkrieg, hohe Kosten, Probleme für Kantone und Gemeinden! Das Verfahren wird zur Farce, der Flüchtlingsbegriff des Asylgesetzes wird zum Gegenstand akademischer Übungen, in der praktischen Bedeutung aber ausser Kraft gesetzt.

Wir können dem Volk nicht ungestraft weismachen, dass nur den im Asylgesetz beschriebenen Gesuchstellern Asyl gewährt wird, während wir zur Durchführung einer kontrollierten Asypolitik nicht mehr in der Lage sind. Die FdP-Fraktion ist deshalb der Auffassung, dass wir alles daran setzen müssen, um den materiellen Gehalt des Asylgesetzes wieder vollziehen zu können. Andererseits sind wir aber auch der Meinung, dass wir meilenweit von der Situation entfernt sind, wo eine «Das Boot ist voll»-Diskussion gerechtfertigt wäre. Selbst im Vergleich zur oft kritisierten Flüchtlingspolitik des Zweiten Weltkrieges kommen uns die heutigen Herolde des übervollen Bootes doch ziemlich mutlos, ja überängstlich vor.

Das Asylgesetz enthält Instrumente, um die Normalsituation und um Ausnahmesituationen zu bewältigen. Leider wurde aber jener Bereich vergessen, der zwischen der Normalsituation und der eigentlichen Ausnahmesituation liegt. Hier funktioniert das Gesetz nicht. Wir haben deshalb die verfahrensmässigen Voraussetzungen zu schaffen, damit wir unseren Flüchtlingsbegriff bis zur Ausnahmesituation durchhalten können. Nur mit zusätzlichen personellen Mitteln und administrativen Rationalisierungsmassnahmen kann dieses Ziel nicht erreicht werden.

Eigentlich wissen auch die grundsätzlichen Gegner des vorliegenden Revisionsvorschlages, dass 7000 Asylgesuche jährlich und der Berg der hängigen Gesuche mit Personalaufstockung und Organisatoren allein nicht bearbeitet werden können. Es müssen auch verfahrensmässig die erforderlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

Eine amnestiemässige Behandlung der hängigen Gesuche würde den Tod unserer liberalen Flüchtlingspolitik bedeuten. Das Volk würde dies zu Recht nicht akzeptieren. Konkrete Alternativvorschläge zu dieser Vorlage sind von den Gegnern bisher nicht unterbreitet worden. Wir haben uns allerdings zu fragen, ob mit den vorliegenden Revisionsvorschlägen Grundsätze eines rechtsstaatlichen Verfahrens gefährdet werden. Wir sind überzeugt, dass von einer solchen Gefährdung keine Rede sein kann. Es werden Ansätze von offensichtlichem Missbrauch und Übertreibungen ausgemerzt. Es ist daran zu erinnern, dass es um den Vollzug eines schweizerischen Gesetzes geht und dass in diesem Bereich politische Beurteilungen eine Rolle spielen. Es gibt keinen subjektiven Anspruch auf Asylgewährung. Wir können das Weltflüchtlingsproblem nicht lösen, insbesondere können wir nicht alle Flüchtlinge hier beherbergen. Wir können nur unseren Beitrag leisten. Es geht auch nicht an, dass jeder Asylentscheid zur Frage über Leben und Tod hochstilisiert wird. Die Dramatisierung dieses Entscheides durch teilweise wohlmeinende Leute sollte uns nicht verleiten, das Augenmass zu verlieren. Insbesondere stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob das Asylverfahren auf zwei Instanzen reduziert werden darf und ob allenfalls eine verwaltungsunabhängige Rekursinstanz geschaffen werden sollte.

Wir gehen davon aus, dass der Bundesrat die Verantwortung für die Asypolitik trägt und deshalb gegenüber dem zuständigen Departement weisungsbefugt ist. Wir sind aber nicht der Meinung, dass sich der Bundesrat mit der Mehrzahl der individuellen Gesuche befassen soll. Ein zweistufiges

Verfahren bietet ausreichende Sicherheit, dass das Gesuch richtig beurteilt wird. 80 Prozent der abschlägigen Asylentscheide werden weitergezogen. Ein hoher Anteil dieser Beschwerden hat nicht zum Ziel, die Rechtmässigkeit des Entscheides beurteilen zu lassen, sondern Zeit zu gewinnen. Bei einem dreistufigen Verfahren entsteht die Gefahr, dass das Spiel um Zeitgewinn den Vollzug des Entscheides schliesslich verhindert. Statt mehr Gerechtigkeit haben wir die Ausserkraftsetzung des Flüchtlingsbegriffes.

Dem Vorschlag auf Schaffung einer verwaltungsunabhängigen Rekursinstanz bringt man zunächst Sympathie entgegen. Bei näherem Zusehen wird aber ersichtlich, dass dieser Weg nicht gangbar ist. Die angeführten Begründungen stellen jede Verwaltungsrechtsprechung in Frage; folgerichtig müsste sie abgeschafft werden. Wir haben gehört: Es handelt sich um politische Fragen, und die Verantwortung liegt beim Bundesrat. Der Bundesrat muss also Weisungsmöglichkeiten haben. Eine verwaltungsunabhängige Rekursinstanz, kombiniert mit dem notwendigen Weisungsrecht des Bundesrates, gleicht aber einer Kreuzung zwischen Kamel und Fisch, mit dem Auftrag zu fliegen; es ist ein Widerspruch in sich.

Schliesslich dürfen wir nicht vergessen, dass es vom Arbeitsvolumen her um eine Grössenordnung wie im Bereiche des Bundesgerichtes geht, allerdings mit einem engeren Spektrum. Bei der beantragten Möglichkeit des Verzichtes auf die persönliche Befragung des Gesuchstellers durch die Bundesinstanzen unterstützen wir den Antrag Kopp, der den Bundesrat verpflichtet, die Gründe abschliessend in der Verordnung festzuhalten. Wir unterstützen die angestrebte höhere Flexibilität bei der Zuweisung von Arbeit und die Koordination zwischen Asylverfahren und fremdenpolizeilichem Wegweisungsverfahren. Die FdP-Fraktion fordert, dass das Asylgesetz wieder vollziehbar gemacht wird.

M. Darbellay: Aux yeux du groupe démocrate-chrétien, au nom duquel je m'exprime maintenant, la situation en matière de droit d'asile est plus que préoccupante; elle est absolument intolérable. Il est en effet inadmissible que des demandeurs d'asile doivent attendre 4,5 voire 6 ans pour obtenir une réponse à leur demande. Cela n'est pas admissible du point de vue du droit et encore moins du point de vue humain.

Imaginons simplement la situation des personnes qui sont venues chez nous avec leurs enfants: ceux-ci ont fréquenté nos écoles pendant un certain nombre d'années; ils ont appris notre langue, se sont insérés dans notre société et, cinq ou six ans plus tard, les requérants s'entendent dire que leur demande d'asile est refusée et qu'ils doivent rentrer chez eux.

Il s'agit par conséquent de trouver une solution à cette situation inadmissible et, à notre sens, cette solution ne doit pas être de nature politique. Notre pays doit garder sa réputation de terre d'asile. Nous sommes un pays neutre et nous apprécions les avantages que comporte cette neutralité, mais nous ne pouvons pas nous contenter d'en apprécier les avantages; nous devons également assumer les devoirs qu'elle implique et l'un des premiers est justement celui d'accueillir ceux qui n'ont plus, qui ne peuvent plus avoir de patrie.

Il n'est pas facile de remédier à la situation actuelle. Il faut donc utiliser toutes les possibilités. Le Conseil fédéral nous a dit que tout avait été mis en œuvre, dans le cadre du Département de justice et police, pour rationaliser au mieux l'administration. Nous nous permettons un point d'interrogation et nous demandons avec insistance que vraiment tout soit mis en œuvre pour rationaliser le travail.

Aujourd'hui, seules 37 personnes sont occupées dans la section du Département de justice et police chargée de l'examen de ces demandes d'asile. Nous souhaitons vivement que les deux conseils admettent une augmentation de l'effectif de manière que les demandes puissent être traitées dans un délai convenable.

Ces deux conditions doivent absolument être satisfaites. Mais nous devons aussi apporter quelques corrections à la loi sur l'asile. Le groupe démocrate-chrétien, à l'unanimité, a décidé d'entrer en matière et, à sa majorité, d'appuyer les propositions du Conseil fédéral, propositions qui ont d'ailleurs été retenues par la commission.

Pour ce qui est du nombre des instances de recours, nous admettons, pour alléger le processus, la suppression du recours au Conseil fédéral. Dans sa majorité, notre groupe considère cependant que l'instance de recours unique doit être le Département de justice et police et non une instance indépendante, afin que le pouvoir politique reste maître de la situation.

En ce qui concerne les demandes d'asile manifestement infondées, nous admettons que l'administration puisse refuser d'y faire droit sans entendre une deuxième fois les requérants. A cet égard, on pourrait se demander si la loi doit énumérer de façon exhaustive les cas dans lesquels la demande doit être considérée comme infondée. La majorité des membres de notre groupe pensent que cette question doit être réglée par voie d'ordonnance plutôt que par le moyen d'une loi, moins souple dans son application.

Par contre, nous souhaitons que les cas de demandes infondées soient énumérés de façon absolument exhaustive dans l'ordonnance. Nous estimons également que la décision de renvoi doit être prononcée par l'Office fédéral de la police plutôt que par les autorités cantonales, afin que la demande d'asile et le renvoi éventuel du requérant puissent être étudiés parallèlement. Le processus de décision sera ainsi plus rapide.

Nous disons donc oui à ce projet de loi, mais il s'agit en quelque sorte d'un «oui, mais...», puisque nous subordonnons notre adhésion à l'augmentation de l'effectif du personnel affecté à l'examen des demandes d'asile.

Leuenberger Moritz: Die Unerträglichkeit des heutigen Zustandes wurde von sämtlichen Vorrednern schon derart drastisch geschildert, dass ich darauf verzichten kann, sie nochmals darzulegen.

Die Frage, die sich unsere Fraktion stellt, ist die: Taugt denn die vorgeschlagene Revision, um die Situation in den Griff zu bekommen? Unseres Erachtens könnte praktisch alles, was uns hier vorgeschlagen wird, schon heute durchgeführt werden. Wenn offensichtlich missbräuchliche Gesuche vorliegen, wäre es möglich, schnell und sofort zu entscheiden. Wenn trölerische Rechtsmittel ergriffen werden, so wäre es möglich, diesen die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Wenn aufgrund eines missbräuchlichen Asylgesuches um Arbeitsbewilligungen nachgesucht wird, könnte man diese Bewilligungen verweigern, und man tut das ja heute auch schon. Das A und das O zur Behebung des Missstandes ist die Aufstockung des Personals. Das haben praktisch alle eingesehen, jedenfalls alle, die rechnen können. Wir wissen, dass es kontraproduktiv wäre, nun weiter – wie das einige vorgeschlagen haben – Personal zu sparen. Wir geben viel mehr Millionen dafür aus, wenn wir diese Personalausgaben nicht wagen wollen.

Wieso soll denn diese Revision des Asylgesetzes trotzdem durchgeführt werden? In der Botschaft und in der Kommission wurde beschworen, dass keine materielle Änderung des Flüchtlingsbegriffes erfolgen und an der bisherigen Flüchtlingspolitik grundsätzlich nichts geändert werden soll. Aber trotzdem schlägt man uns vor: Künftig soll über die Asylgewährung ein einziges Departement endgültig entscheiden, es soll kein Rekursrecht dagegen an den Gesamtbundesrat möglich sein. Abklärungen können summarisch vorgenommen werden. Arbeitsbewilligungen sollen restriktiver angewandt werden; damit soll die Integration eines Asylanten erschwert werden. Auch die Kantone sollen wieder vermehrt Gewicht bekommen, wenn es darum geht, über den Status eines Asylanten zu entscheiden.

Das sind echte materielle Änderungen, auch wenn nur das Verfahren geregelt wird. Rechtsstellung des Asylanten und die Asylpolitik als Ganzes werden inhaltlich davon betroffen; alle Beschwörungen, man wolle inhaltlich nichts ändern,

helfen da überhaupt nicht. Aber nicht nur bei der Vorlage selbst, sondern auch bei der Begründung der Vorlage bin ich in der Kommission einige Male an eine doppelte Moral erinnert worden. Wie hat das doch in der Kommission getönt: «Wir sind nicht xenophob; wir sind liberal, aber die Stimmung im Volk ist halt jetzt so schlimm. Wir sehen ein, dass Asylsuchende weniger als 1 Prozent sämtlicher Ausländer ausmachen, aber das Volk sieht das nicht ein, und dem müssen wir jetzt nachgeben. Wir sind nicht in der Nationalen Aktion, aber die wird sonst immer stärker. Deswegen müssen wir jetzt halt ein Zeichen setzen.»

Das ist nicht nur zu einfach, das ist letzten Endes auch verantwortungslos. Wenn uns nämlich das Schicksal von Flüchtlingen, die von Tod oder von Folter bedroht sind, etwas bedeutet und wenn wir uns an diesem Elend nicht mitschuldig machen wollen, dann haben wir uns solchen Stimmungen im Volk entgegenzustellen. Wir können nicht einfach leichtfertig mitschwimmen, sonst wird dieses braune Bächlein, das da zu fließen beginnt, zu einem immer stärkeren Strom, und an diesem Strom sind wir dann auch mitschuldig. Wir müssen aufklärend wirken, und es gibt ja viele Leute in unserem Land, die das tun. Diese Strömung gehört auch zum Volk! Es gibt Menschen, die aus Idealismus ihre Freizeit für diese Problematik opfern, die sich für einen geringen Lohn für das humanitäre Ansehen unseres Landes – im Inneren und im Äusseren – einsetzen. Mit diesem humanitären Ansehen brüsten wir uns dann umgekehrt wieder gerne.

Denken Sie an die Hilfswerke, an Caritas und HEKS, an das Rote Kreuz, das Arbeiterhilfswerk, den Christlichen Friedensdienst usw. Denken Sie an die zahlreichen Briefe, die wir von idealistisch orientierten Organisationen, von Amnesty International zum Beispiel, erhalten haben, an die Petition der Frauen für den Frieden usw. Denken Sie an die Spenden, die erbracht werden für notleidende Flüchtlinge. Sollen wir denn auf diese Leute überhaupt nicht hören, sondern nur auf die anderen? Es ist unverhältnismässig und ungerecht, wenn wir nur von einer negativen Stimmung im Volk sprechen. Natürlich erhalte auch ich anonyme Briefe, aber wir dürfen doch nicht einfach nachgeben, sonst haben wir das Recht nicht mehr, mit unserer humanitären Tradition und mit den Menschenrechten, für die wir einstehen, zu prahlen.

Wenn wir in Zeiten der Hochkonjunktur eine liberale Flüchtlingspolitik betreiben und in Zeiten der Rezession eine restriktive, dann betreiben wir überhaupt keine Asylpolitik, sondern eine Arbeitsmarktpolitik, die einfach humanitär verkleistert wird. Wir haben zu viele Wirtschaftsflüchtlinge aufgenommen; das ist auch eine Ursache für die Stimmung im Volk, auf die man sich jetzt überall beruft. Das alles fördert eben die Verständnislosigkeit gegenüber dem Flüchtlingseleid und seinen Ursachen.

Unsere Fraktion will eine echte und wesentliche Asylpolitik, unabhängig von Stimmungs- und Wirtschaftsschwankungen. Dazu gehört auch ein Blick über unseren Gartenhag hinaus. Wir dürfen vor dem Elend, das in Rechts- und Linksdiktaturen herrscht, die solche Flüchtlinge produzieren, nicht einfach den Blick abwenden, sonst machen wir uns mitschuldig an Menschenrechtsverletzungen in aller Welt.

In der gegenwärtigen Lage – wie verworren und unbefriedigend sie ist, wurde ja genügend dargetan – braucht es zunächst einmal mehr Personal; das wurde gesagt. Es braucht aber auch aussenpolitische Bemühungen für eine europäisch koordinierte Flüchtlingspolitik, und es braucht Interventionen bei jenen Diktaturen, mit denen wir enge Handelspolitik unterhalten, ohne humanitäre Bedingungen zu stellen. Die Kritik an den Menschenrechtsverletzungen in Iran ist beispielsweise in letzter Zeit in unserem Land verstummt; nicht etwa, weil die Menschenrechte dort nicht mehr verletzt würden, sondern weil der Handel wieder stimmt. Mit ihm geht es wieder aufwärts, also haben wir nichts mehr zu reklamieren. Das ist auch Flüchtlingspolitik. Die Revision, wie sie hier vorgeschlagen wird, leistet den geringsten Beitrag zur Behebung des Elends.

Frau **Mascarin**: Ich stelle Ihnen im Namen der PdA/PSA/POCH-Fraktion den Antrag, auf die Revision des Asylgesetzes nicht einzutreten, d. h. das alte Gesetz, das ja erst seit dem 1. Januar 1981 in Kraft ist, weiterhin gelten zu lassen. Wir sind dafür, dass ein Gesuch um Asyl innert nützlicher Frist behandelt wird, d. h. nicht erst nach vier oder noch mehr Jahren. Um den Stoss unerledigter Dossiers abzubauen, ist zweifellos eine massive Vermehrung des zuständigen Personals nötig. Die sture Politik des rigorosen Personalstopps, die von der Mehrheit dieses Rates gewollt ist, ist mitverantwortlich dafür, dass eine korrekte Anwendung des Asylgesetzes nicht mehr garantiert ist. Unsere Fraktion ist also für die Personalaufstockung.

Das Asylgesetz selbst enthält keinerlei Bestimmungen, die ein *speditives* und zugleich *sorgfältiges individuelles Beurteilen* eines Gesuches verunmöglichen. Auch ist nicht dieses Gesetz von 1981 verantwortlich für die Zunahme der Asylgesuche. Dies gibt sogar der Bundesrat in seiner Botschaft zu. Die Debatte in den Räten um dieses noch junge Gesetz war sehr ausgiebig. Mit einer Zunahme der Gesuche um Asyl wurde wegen der Verschärfung der verschiedenen internationalen Konflikte schon damals gerechnet. Der politische Konsens wurde auf einer im Vergleich zur heutigen Vorlage mittleren Linie gefunden. Mit der heute beantragten Revision wird dieser Konsens aufgehoben und nach rechts verlagert. Daran ändert gar nichts, dass der Begriff des Flüchtlings unverändert aus dem Gesetz von 1981 übernommen wird. Die verfahrensrechtliche Stellung des Asylanten wird so entscheidend verschlechtert, dass die Anwendung des materiellen Rechtes trotz Personalvermehrung nicht gesichert ist. Der Geist des alten Gesetzes wird aufgehoben. Das Asylrecht der Schweiz wird deutlich restriktiver, elitärer. Dabei war schon das alte Gesetz, vor allem seine Praxis, keineswegs so grosszügig, so universell, wie jetzt beschworen wird. Grosszügig war die schweizerische Asylpolitik – wenn überhaupt – nur gegenüber Flüchtlingen aus osteuropäischen Ländern. Nach Zahlen, die mir zur Verfügung stehen, kamen 1981 drei Viertel der Einzelflüchtlinge aus Osteuropa. 1982 betrug der Anteil der Gesuche aus Osteuropa nur noch 30 Prozent, doch von den schliesslich aufgenommenen Flüchtlingen waren wieder drei Viertel osteuropäer. Diese Menschen sollen durchaus bei uns Asyl bekommen, wenn sie Flüchtlinge sind. Aber niemand kann behaupten, sie seien grösseren physischen und psychischen Verfolgungen ausgesetzt als Flüchtlinge aus der Türkei, aus Diktaturen Afrikas oder Lateinamerikas.

Diese heute bereits einseitige Flüchtlingspolitik der Schweiz geht einher mit einer sehr einseitigen allgemeinen Ausländerpolitik. Für Menschen ausserhalb des OECD-Raumes bestehen *de facto* keinerlei Möglichkeiten, als normale Fremdarbeiter in der Schweiz Arbeit zu bekommen. Unsere Grenzen sind absolut dicht. Die schweizerische Wirtschaft hingegen hat keinerlei Bedenken, mit Terrorregimes der Dritten Welt Geschäfte zu machen und diese Regimes dadurch zu stützen. Beispiele sind zur Genüge bekannt: Südafrika, Zaire, Chile, Guatemala und andere. Der schweizerischen Wirtschaft geht es gut dabei. Imperialismus verträgt sich auch bestens mit Rassismus. Für das OECD- und NATO-Land Türkei wurde eine besonders doppelböckige Lösung gefunden. Geächtet wird nicht das türkische Regime, das 100 000 politische Gefangene, Hunderte von Todesurteilen und die systematische Ermordung der kurdischen Minderheit auf dem Gewissen hat, sondern geächtet wird der türkische Arbeiter, der hier Arbeit und Sicherheit sucht und sich einem Visumzwang zu unterwerfen hat. Geächtet wird der türkische Flüchtling, dessen Gesuch – wenn auch ungesetzlich – zum Teil nicht entgegengenommen oder verschleppt und schliesslich abgelehnt wird. 2134 an Leib und Leben bedrohte Türken haben zwischen 1979 und 1982 bei uns um Asyl nachgesucht. Bis Anfang 1983 sind davon nur 25 bewilligt worden. Von einer nichtdiskriminierenden Universalität der schweizerischen Asylpolitik kann also heute schon keine Rede sein; die beantragte Revision verschärft diese Einseitigkeit noch massiv.

Völlig unakzeptabel ist für unsere Fraktion, dass allein auf-

grund von Akteneinsicht ein Gesuch mit der absolut vagen Begründung abgelehnt werden kann, es sei offensichtlich unbegründet. Erstens sind diese Akten je nach Kanton völlig unterschiedlich vorpräpariert – verständlicherweise. Es findet eine dem Asylgesetz nicht entsprechende, gewichtige Kompetenzverlagerung auf die Kantone statt. Selbstverständlich kann dort niemals die vom Bundesrat verlangte grosse sachliche Kenntnis der Situation in den verschiedenen Ländern und eine einheitliche Beurteilung verlangt werden. Zweitens wird das rechtliche Gehör dem Asylanten bei der über sein Gesuch abschliessend entscheidenden Behörde kurzerhand verweigert. Auch dies entspricht dem Asylgesetz nicht.

Diese Generalklausel soll offenbar dazu dienen, den unerledigten Aktenberg *speditiv* abzubauen, ohne überhaupt dem Einzelfall gerecht zu werden. Hauptleidtragende sind nicht die unechten Flüchtlinge – die konnten mit dem geltenden Gesetz schon erfasst und ausgeschieden werden –, sondern die echten Flüchtlinge, vor allem die Einzelflüchtlinge aus dem nichteuropäischen Raum. Der Bundesrat gibt sich hier nicht einmal Mühe, seine eigene, höchst widersprüchliche Argumentation auszuführen. In einer im Dezember 1982 erfolgten Interpellationsantwort schreibt er: Offensichtlich unbegründete Gesuche seien selten und bei jedem Gesuch seien alle Umstände sorgfältig abzuwägen. Heute nun soll das summarische Verfahren ohne Anhören des Asylanten wesentlich zum Abtragen des Aktenberges beitragen, d. h. viele Gesuche werden unter dem Arbeitsdruck der Praxis so behandelt werden. Offensichtlich hat der neue politische Wind im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement seine Auswirkungen.

Unakzeptabel ist auch, die Praxis zum Asylgesetz ausschliesslich und abschliessend einem einzigen Departement zu übertragen. Der Geist eines Departementes und damit die Gesetzespraxis ist allzu sehr von der politischen Linie des jeweiligen Vorstehers abhängig. Die Anwendung des Asylgesetzes prägt nicht nur das internationale humanitäre Gesicht der Schweiz, sondern beeinflusst auch direkt die Aussenpolitik. Das Asylgesetz kann also keinesfalls ausschliesslich Sache des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes sein. Der Gesamtbundesrat hat in letzter Instanz für die Ablehnung von Asylgesuchen die Verantwortung zu tragen.

Die Anzahl der Rekurse in zweiter Instanz – man hat ja darüber keine veröffentlichten Zahlen – kann niemals der Grund sein für die nicht aufgearbeiteten Akten auf untergeordneter Stufe. Unter dem Aspekt der Verfahrensbeschleunigung drängt sich sicher hier auch keine Revision auf. Völlig widersprüchlich ist die Begründung in der Botschaft, wieso kein Vertreter eines Hilfswerkes bei der Befragung des Asylanten dabei sein soll: Die Hilfswerke seien überlastet. Dabei erklären uns Amnesty International, die Hilfswerke, die mit dem Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund zusammenarbeiten, die der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfswerke angeschlossenen Organisationen, sie seien weiterhin bereit, diese Funktion auszuüben, weil sie für die Rechtssicherheit des Asylanten ganz entscheidend ist.

Die beantragte Revision bringt also trotz allen verbalen Beschönigungen eine Verschärfung der Asylpraxis der Schweiz. Sie kommt damit dem – je nach Umständen – mehr oder weniger latenten Fremdenhass und Rassismus in unserer Bevölkerung entgegen. Besonders in einer wirtschaftlichen Depression sollen Herr und Frau Schweizer ruhig glauben, der Ausländer habe den Arbeitsplatz wegrationalisiert und drücke den Lohn.

Kommt die beantragte Revision durch, kann der Flüchtling noch weniger als bisher mit einem Arbeitsplatz rechnen. Die Kampagne, er liege dem Schweizer Steuerzahler auf der Tasche, kann starten. Der Bundesrat hat bis jetzt wenig bis nichts dazu beigetragen, um Konflikte, die zwischen Menschen verschiedener Kulturen, sozialer Schichten, Rassen entstehen, zu analysieren und abzubauen. Er jongliert einzig mit der Anzahl der Ausländer in der Schweiz; der teilweise

durchaus nützliche Fremdenhass soll ja nicht in handfeste soziale Unruhen umkippen.

Es gibt über 20 Millionen Flüchtlinge auf der Welt. Den allergrössten Teil davon beherbergen die armen Länder der Dritten Welt. Westeuropa und die Schweiz beherbergen einen verschwindend kleinen Teil. Wir plädieren für eine offene, universelle Flüchtlingspolitik, in der weder die Rasse, die soziale Schicht oder das Geschlecht eines Asylanten bei der Annahme oder Ablehnung seines Gesuches eine Rolle spielen, sondern einzig das Ausmass seiner Bedrohung. Das Gesetz von 1981 bietet für diese Politik die besseren Voraussetzungen.

Deshalb beantragen wir Nichteintreten auf die Revision.

Müller-Aargau: Die unabhängige und evangelische Fraktion plädiert für Eintreten auf die bundesrätliche Revisionsvorlage unter der Bedingung, dass diese Revision des Prüfungsverfahrens gleichzeitig ein Bekenntnis zu einer liberalen Asylpolitik der Schweiz ist und bleibt. Wir danken dem Bundesrat, dass er auch in der Botschaft nicht an der Definition des Flüchtlings oder seiner Stellung in der Schweiz rüttelt und damit ein Bekenntnis ablegt zu unseren bewährten Staatsprinzipien der Solidarität und Disponibilität. Unsere Asyltradition gehört zum Selbstverständnis und zur Rechtfertigung unserer staatlichen Existenz. Wir haben seinerzeit aufgrund der Botschaft vom 31. August 1977 – Frau Mascarin möge entschuldigen – ein stolzes, humanes Asylgesetz geschaffen, das am 1. Januar 1981 in Kraft trat, ein Asylgesetz, das im Aufnahmeverfahren viele Eventualitäten eingerechnet hat, so wie es sich aus den Erfahrungen der dreissiger Jahre und der Zeit des Zweiten Weltkrieges ergeben hat. So sind wir halt! Unsere Perspektive ist immer Resultat der Retrospektive.

Tatsächlich ist aber die Realität der Flüchtlingsfrage in der heutigen Zeit anders, als wir uns dies 1981 vorstellen konnten. Wir hatten zwei Möglichkeiten ins Auge gefasst: Erstens den sogenannten Normalfall. Aufgrund der Erfahrung gingen wir von etwa 2000 Gesuchen pro Jahr aus und haben auch die Infrastruktur zum Prüfungsverfahren auf dieser Grössenordnung aufgebaut. Zweitens den Ausnahmefall oder die Ausnahmesituation, die wir in Artikel 9 des Asylgesetzes geregelt haben, wo dem Bundesrat ausserordentliche Massnahmen gestattet werden, wenn ein bewaffneter Konflikt ausbricht. Wir gingen weiter davon aus, dass wir diese Konflikte einigermaßen zu durchschauen vermögen; denn da konnten wir uns, aus den Erfahrungen aus dem Zweiten Weltkrieg, die Situation vorstellen. Für unsere Flüchtlingspolitik waren vor allem Auseinandersetzungen in Europa von Belang.

Nun werden pro Jahr um die 6000 Asylgesuche gestellt, ohne dass wir in unserer Nähe einen Krisen- oder Konflikt-herd hätten, der dies auslösen könnte. Die weltweite Kommunikation macht die Schweiz auch zum begehrten Asyl-land für Verfolgte aus den fernsten Erdteilen. Unser Wissen um die tatsächliche Lage in jenen Gegenden ist sehr diffus. Unsere Kenntnis der Sprachen, Kulturen und Denkweisen der Geschwister aus jenen Gegenden ist sehr mangelhaft. Beides erschwert das Prüfungsverfahren bei Asylgesuchen ungemein.

Ich stelle daher die These auf: Bei der ersten Bewährungsprobe nach dem neuen Gesetz ist unser Asylverfahren gescheitert. Wir müssen sowohl unsere Infrastruktur erweitern, d. h. Stellen schaffen, als auch die rechtlichen Grundlagen zum Prüfungsverfahren anpassen. Die Situation ist sehr ausführlich geschildert worden, ich komme nicht mehr darauf zurück. Aber die Behandlungsdauer ist mit fünf bis sechs Jahren pro Gesuch skandalös und wird unmenschlich. Vor lauter Vorsicht und Angst vor Unmenschlichkeit werden wir selber unmenschlich.

Zur eigentlichen Gesetzesrevision. Bei Artikel 11: Wir haben uns in der Fraktion eingehend mit dem Beschwerdeverfahren befasst und kommen zum Schluss, dass wir einem einstufigen Rekursverfahren zustimmen können. Aber wir sind mehrheitlich für die unabhängige Asylrekurskommission. Auch wenn wir nicht finden, dass das Departement als

Rekursinstanz Recht verletzt, ist es rechtsstaatlich sauber, wenn die Rekursinstanz nicht zu nahe bei der Erstinstanz liegt.

Zu Artikel 16: Wir sind für den Minderheitsantrag Blunschy, auch wenn er Gesetzesästhetisch kein Wunderwerk ist. Wir lehnen daher den Antrag Kopp ab.

Zu Artikel 20 werde ich mich nachher noch ausführlich äussern. Bei Artikel 21 werden wir uns auch für die Kann-Vorschrift einsetzen, weil daraus weniger Attraktivität für unechte Flüchtlinge entsteht, wenn nicht faktisch ein Recht auf Arbeit im Gesetz postuliert wird. Das ist sicher ein Vorteil.

Aus diesen Gründen sind wir für Eintreten und empfehlen Ihnen dasselbe.

Harl: Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei unterstützt die Verbesserung des Einbürgerungsverfahrens durch Verkürzung des Instanzenweges. Der jetzige Zustand mit Wartezeiten bis zu sechs Jahren ist unhaltbar. Die etwa 9000 hängigen Gesuche müssen dringend erledigt werden. Um dies zu erreichen, verlangt der Bundesrat die Schaffung von ungefähr 80 neuen Stellen. Diese Zahl scheint unserer Fraktion sehr hoch. Mit einem Seitenblick auf die Bundesfinanzen sind wir der Auffassung, dass die Hälfte genügen müsste, und zwar beschränkt auf zwei Jahre, so dass die Beamtenplafonierung nicht oder nur schwach geritzt wird.

Abschliessend stelle ich Herrn Bundesrat Friedrich die Frage, ob bei der Asylgewährung nicht Unterschiede gemacht werden sollten zwischen den Wirtschaftsflüchtlingen und politischen Flüchtlingen, damit eine Überflutung unseres Landes mit Wirtschaftsflüchtlingen verhindert werden kann.

Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei ist für Eintreten auf diese Vorlage.

Zbinden: Ich möchte vorweg erklären, dass ich für Eintreten stimmen werde. Diese Vorlage ist notwendig, um das Flüchtlingsproblem nicht nur in der Bundesverwaltung, sondern auch in kantonalen Verwaltungsstellen und insbesondere in der Bevölkerung zu lösen. Ich bin aber der Auffassung, dass auch mit dieser Revision ein Problem schwer lösbar sein wird. Es ist das Problem der einseitigen Belastung einzelner Kantone. Ich möchte Ihnen einige Zahlen von Westschweizer Kantonen geben, Situation Ende August 1983, also nach acht Monaten.

Der Kanton Genf hat beispielsweise 780 neue Gesuche zu behandeln, der Kanton Waadt 750 und der doch relativ kleine Kanton Freiburg 580. Zum Vergleich: Wallis 54, Neuenburg 87 Gesuche. Sie können damit feststellen, dass beispielsweise für den Kanton Freiburg diese Belastung recht bedeutend ist und wegen der Konzentration auf die Hauptstadt auch besonders ins Auge sticht. Allein im Monat Oktober sind wiederum in Freiburg 100 neue Gesuche abgegeben worden. In drei Jahren sind es 1600, wovon sage und schreibe 600 Schwarzafrikaner und 600 Türken. Das nur in groben Zahlen. Ich will Ihnen damit zeigen, dass in solchen schwer belasteten Kantonen das Problem echt ist.

Es wäre meines Erachtens nun notwendig gewesen, im Gesetz eine Bestimmung einzubauen, welche die Verteilung der Flüchtlinge auf die Kantone gewährleisten würde, auch auf jene Kantone, welche praktisch keine Gesuche mehr haben. Der Vorentwurf des Bundesrates enthielt eine solche Bestimmung. In der Vernehmlassung wurde sie aber von der Mehrheit der Kantone – aus verständlichen Gründen – bachab geschickt. Ich stelle hier keinen Antrag auf eine solche Bestimmung, weil ich weiss, dass ich keine Aussicht auf Erfolg habe bei den Mehrheitsverhältnissen hier. Aber ich appelliere an die Kantone und an die Miteidgenossen, freiwillig für eine bessere Verteilung dieser Flüchtlinge auf die Kantone zu sorgen. Wenn das freiwillig nicht geschehen könnte, wäre das ein Beweis mangelnder Solidarität. Die belasteten Kantone sind nämlich nicht schuld an dieser Überhandnahme von Gesuchen.

Es liegt an der geografischen, teilweise an der sprachlichen Lage dieser Kantone, dass sie eine derartige Anziehungs-

kraft ausüben. Ich habe gelegentlich den Eindruck, dass hier in Bern grosszügige Flüchtlingspolitik gepredigt wird, dass man aber zu Hause im eigenen Kanton nicht in der Lage ist, bei den Behörden und bei der Bevölkerung für eine erhöhte Aufnahmebereitschaft zu sorgen.

Ich schliesse mit dem Appell für eine freiwillige bessere Verteilung der Flüchtlinge auf die Kantone.

Eggli-Winterthur: Auch ich war stolz, als wir das neue Asylgesetz in Kraft setzen konnten, und freute mich über dessen Grosszügigkeit. Ich möchte nun nicht auf die Vorteile dieses Gesetzes eintreten, sie sind bereits genügend genannt worden, sondern ich möchte einige Überlegungen äussern. Es ist leicht, hier am Pult zu erklären, man solle an diesem Gesetz nichts ändern, es sei gut, und man solle überhaupt keine Einschränkungen machen. Wenn man aber in der täglichen Praxis sieht, wie es mit diesen Flüchtlingen zu und her geht, muss man einfach sagen, dass die Vorlage des Bundesrates in Ordnung ist und dass man ihr unverändert zustimmen solle. Es ist leicht, in irgendeiner Landgemeinde zu wohnen und mit den Flüchtlingen nichts zu tun zu haben. Wir in den Städten müssen uns aber dauernd mit ihnen auseinandersetzen. Ich möchte an einigen Beispielen zeigen, wie dieses Asylgesetz missbraucht wird. Wir haben einen Jugoslawen als Saisonarbeiter. Einige Tage bevor die Arbeitsbewilligung abläuft, kommt die Familie in die Schweiz, und alle verlangen Asyl. Vor dem Asylgesuch ging der Jugoslawe aber nach Hause, besuchte die Familie und brachte auch sein Geld dorthin. Er hatte also kein Geld mehr in der Schweiz. Das war 1982. Das Gesuch ist bis jetzt nicht behandelt, was bedeutet, dass der Bund für den Unterhalt der Familie aufkommt.

Ein weiteres Beispiel: Einreise eines Jugoslawen in die Schweiz am 25. August 1981. 1. Dezember 1981 Arbeitsaufnahme als Saisonarbeiter. Nach Ablauf der Bewilligung für die Saisonarbeiterstelle wird das Asylgesuch gestellt. Dieses wurde am 21. Oktober 1982 abgelehnt. Heute ist der Rekurs immer noch pendent. Auch hier bezahlt der brave Schweizer Steuerzahler den Aufenthalt. Diese Beispiele könnte ich noch vermehren. Ich habe eine ganze Anzahl aus meiner täglichen Praxis.

Ich möchte Sie bitten, auf diese Vorlage einzutreten und den Anträgen des Bundesrates und der Kommissionmehrheit zuzustimmen.

Frau Blunschy: Wenn ein Gesetz, das erst seit 1981 in Kraft ist, bereits 1983 revidiert werden soll, müssen schon wichtige Gründe dafür vorliegen. Begründet wird die Revision mit dem Ansteigen der Zahl unerledigter Asylgesuche und der sich daraus ergebenden langen Verfahrensdauer. Die Zahl der Asylbewerber ist bis 1982 angestiegen. Das Jahr 1983 brachte aber im Vergleich zu 1982 keine wesentliche Erhöhung mehr, war doch die Vergleichszahl Januar bis Ende Oktober 1983 nur um gut 100 höher als diejenige Januar bis Ende Oktober 1982. Die düsteren Prognosen, wonach die Flüchtlingszahlen immer weiter ansteigen, scheinen sich glücklicherweise nicht zu bewahrheiten. Weil aber beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zu wenig Personal vorhanden ist, um die Gesuche zu behandeln, hat sich nach und nach ein grosser Pendenzenberg ergeben. Wegen des Personalstopps bleiben viele Asylgesuche längere Zeit unerledigt liegen. Die Unkosten, die deswegen für den Bund entstehen, sind viel höher als die Kosten, die durch Anstellung von zusätzlichem Personal entstehen würden. Wir werden in einem anderen Zusammenhang die Frage der dringend nötigen Personalaufstockung beim EJPD zu behandeln haben. Es ist zu hoffen, dass sie in vollem Umfang bewilligt wird. Man kann sich fragen, ob es nicht richtig wäre, zuerst diese Personalaufstockung vorzunehmen und den dadurch angestrebten Abbau der Pendenzen abzuwarten. Vielleicht würde sich dann eine Gesetzesrevision erübrigen.

Positiv zu vermerken ist, dass mit der vorgesehenen Revision am materiellen Flüchtlingsrecht nichts geändert werden soll. Durch die Revision soll, wie die Botschaft ausführt,

lediglich das Verfahren beschleunigt werden. Die Straffung des Verfahrens darf die Rechte des Asylbewerbers nicht ungebührlich beschneiden. Es sind einige Zweifel am Platz, ob die vorgesehene Revision nicht doch Einschränkungen der Rechte des Asylsuchenden mit sich bringt, die zu Bedenken Anlass geben. Nicht umsonst haben sämtliche Institutionen, die sich direkt und intensiv mit der Sorge um die Flüchtlinge befassen, in der Vernehmlassung sehr kritisch bis ablehnend Stellung genommen, so die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, der Schweizerische Evangelische Kirchenbund, die Schweizerische Bischofskonferenz, das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlingswesen und andere mehr. Die Stellungnahmen dieser sachkundigen Kreise können nicht einfach unter den Tisch gewischt werden. Mit den Minderheitsanträgen zu Artikel 11 und zu Artikel 16a könnte den Bedenken weitgehend Rechnung getragen werden. Eine Entschärfung der Probleme wäre auch mit einer besseren Verteilung der Flüchtlinge auf die Kantone möglich, wie das Herr Zbinden ebenfalls betont hat. Meine Zustimmung zum Eintreten auf die Vorlage erfolgt daher im Hinblick auf die Minderheitsanträge, deren Annahme ich Ihnen jetzt schon empfehlen möchte.

Mme Pitteloud: Personnellement, je suis opposée à cette révision du droit d'asile parce que je la considère comme une détérioration de ce droit. Si, dans le message, le Conseil fédéral affirme qu'il entend aujourd'hui encore poursuivre une politique d'ouverture à l'égard des réfugiés et maintenir les principes fondamentaux de la politique suisse en matière d'asile, il contredit ses affirmations par les propositions présentées aujourd'hui. L'unanimité se fait sur la nécessité d'accélérer la procédure, ce qui de l'avis commun ne peut être obtenu que par une augmentation sensible du personnel de la section des réfugiés à l'office fédéral et du service des recours au département. Cette augmentation paraît toutefois loin d'être pleinement réalisée. Ce qui est en train de se réaliser par contre, c'est une remise en cause d'une politique d'asile décidée il y a quatre ans seulement, et ceci donne l'impression désagréable que nos principes humanitaires résistent mal à une période économique et politique difficile, et qu'une fois de plus nous réagissons dans un tel contexte par un mouvement de repli et d'égoïsme. Une fois de plus, parce qu'il faut malheureusement reconnaître que dans un passé récent, notre pratique à l'égard des réfugiés n'a pas été irréprochable. Sans vouloir faire d'amalgame entre les circonstances d'aujourd'hui et celles de la dernière guerre qui sont complètement différentes, il faut pourtant que le passé nous rende attentifs aux dangers de certaines décisions. Ainsi, en 1942, quand M. von Steiger, chef du Département de justice et police, prétendait dans un discours devant l'assemblée générale de la Jeune église que «la barque était pleine», ses affirmations étaient destinées à faire accepter que ne soient considérés comme réfugiés que les déserteurs et les réfugiés politiques, alors que ceux qui avaient pris la fuite en raison de leur race – les juifs par exemple – ne devaient pas être considérés comme des réfugiés politiques, ce qui nous apparaît aujourd'hui comme une monstruosité. Ce n'est qu'en 1944, donc bien près de la fin de la guerre, que la Division de police édicta de nouvelles mesures d'où cette restriction avait enfin disparu. Il y avait en ce moment-là en Suisse 7500 réfugiés, et à la fin de la guerre, il y en avait plus de 100 000, sans que la barque ait chaviré ni même dangereusement penché. Les réfugiés dont il s'agissait étaient en grande partie des déserteurs italiens. Est-ce qu'aujourd'hui une politique plus restrictive en matière d'asile se justifie, alors que quelques milliers de réfugiés demandent chaque année l'asile chez nous. Certainement pas. Le nombre de demandes s'est stabilisé en 1982. Et malgré l'agitation menée par les milieux xénophobes et les articles de presse alarmistes, il faut rappeler, et l'Office central suisse d'aide aux réfugiés l'a fait de façon claire, que ce nombre a souvent tourné aux alentours de 10 000 par an: en 1956 environ 16 000 Hongrois, en 1968 environ 15 000 Tchécoslovaques, dès 1975 environ 8000 Indochinois par année.

Sur le fond, cette révision ne représente pas un moyen acceptable d'accélérer la procédure. Elle le fait au détriment des droits fondamentaux des candidats à l'asile. Le problème essentiel réside dans le fait que les demandes soient traitées avec tout le soin et toutes les connaissances voulues. Ce n'est plus le cas avec l'introduction de notions aussi vagues que celle de «demande d'asile manifestement infondée», surtout si cette notion se double de l'abandon de l'audition du requérant qui reste le seul moyen valable d'établir si oui ou non la demande est fondée. N'oublions pas qu'une simple appréciation erronée peut avoir pour conséquence la mort d'un homme sous la torture. Plusieurs cas récents prouvent que de graves erreurs peuvent être commises si l'on applique une procédure hâtive et peu circonspecte. Nous devons maintenir une politique d'asile véritable, conforme à la tradition humanitaire de la Suisse. Toute personne menacée de persécution dans son pays doit pouvoir déposer une demande d'asile sans se heurer à quelque élimination ou tri préalable. Dans le cas des candidats dont la demande a été refusée parce qu'ils ne remplissent pas toutes les conditions – je pense particulièrement aux réfugiés sur place ou aux victimes de persécutions qui sont organisées par des groupes qui ne relèvent pas de l'État – toutes ces personnes, si elles sont exposées à des représailles si elles rentraient dans leur pays, il faut, à défaut de droit d'asile, leur accorder des permis de séjour pour des raisons humanitaires. Dans ce sens, ce serait à mes yeux prendre une responsabilité énorme que de voter cette loi si les propositions de minorité n'étaient pas acceptées.

Bratschi: Die Schweiz ist aus Tradition ein Asylland. Die Aufnahme von Flüchtlingen ist praktisch zur Staatsmaxime geworden. Ich erinnere daran: Unser Land hat Hugenotten aufgenommen, Rousseau, grosse und gescheite Leute als Flüchtlinge aus dem Nazi-Deutschland. Es kann und darf deshalb nicht um eine Änderung oder gar Einengung des Asylbegriffs gehen, wenn wir heute vor der Revision des Asylgesetzes stehen. Was revisionsbedürftig ist, ist nicht der rechtliche Inhalt des Asylbegriffs, sondern die verwaltungsmässige Behandlung der Asylfälle. Zwei Revisionsgründe zwingen uns dazu:

1. Die Länge der Behandlungsdauer. Es ist schon mehrfach darauf hingewiesen worden, dass von den Vorasylanten mehrfach drei bis sechs Jahre auf einen endgültigen Entscheid gewartet werden muss. Es ist vom menschlichen Standpunkt aus einfach nicht zu vertreten, einen Vorasylanten, der drei bis sechs Jahre in der Schweiz war, einfach an die Grenze zu stellen oder zu internieren. Eine andere Möglichkeit besteht nämlich nicht, wenn wir das Gesuch ablehnen.

2. Die Konzentration der Vorasylanten in den Grossstädten, wo ohnehin ein grosses Obdachlosenproblem besteht, ist kaum länger haltbar. Die Städte sind heute gezwungen, die Asylanten oder Vorasylanten in Hotels unterzubringen. Herr Fontanet hat in der Kommission ein Beispiel aus Genf erwähnt: In Genf werden gegenwärtig Vorasylanten in Hotels zu Preisen von 120 bis 150 Franken pro Tag untergebracht. Das bezahlt der Bund. Es spielt eben etwas nicht, was spielen sollte – das hat der Bundesrat selber festgestellt –, nämlich die freundeidgenössische Hilfe unter den Kantonen. Wir können keine Verteilung vornehmen. Es sind einige wenige Kantone, die die Hauptlast tragen, und die anderen helfen nicht mit.

Es sind im weiteren die politischen Folgen nicht zu übersehen. Ein Beispiel aus Bern: Der Stadtrat beschloss, bei der Halenbrücke ein Haus für Obdachlose zu kaufen. Weil gegenwärtig dort Asylanten aus Sri Lanka, sogenannte Tamilen, beherbergt werden, wurde das Referendum dagegen ergriffen. Innert kürzester Zeit waren die nötigen Unterschriften beisammen. Wir stellen also insbesondere in den grösseren Städten eine Zunahme der Fremdenfeindlichkeit fest. Solange derartige Konzentrationen in Städten bestehen bleiben, kann die Fremdenfeindlichkeit innert kurzer Zeit

wieder Ausmasse annehmen, wie wir sie in den siebziger Jahren gekannt haben.

Es ergeben sich daraus folgende Schlussfolgerungen:

1. Es besteht die Notwendigkeit der Vereinfachung des verwaltungsmässigen Prozederes im Asylwesen. Dies geschieht heute mit der Revision des Asylgesetzes.

2. Wir müssen – darauf möchte ich besonderes Gewicht legen – das Personal im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement unbedingt vermehren, damit die Asylgesuche wie in anderen Staaten in einem Zeitraum von drei bis sechs Monaten behandelt werden können.

Diese Frage muss uns dann allerdings im Rahmen des Budgets beschäftigen, und ich möchte Sie schon jetzt bitten, diese Personalvermehrung zu bewilligen. Dort liegt das Schwergewicht, wenn wir die Asylfrage lösen wollen.

Ich bitte Sie, dieser Revision zuzustimmen, dann aber auch beim Budget die Konsequenzen zu ziehen und eine Personalvermehrung zu bewilligen.

Braunschweig: Ich kleide meine skeptische bis ablehnende Haltung dieser Gesetzesrevision gegenüber in einige Fragen.

Die erste, die menschliche Frage: Bereits der Kommissionspräsident hat, nebenbei, von der Grenze der Rechtsordnung gesprochen. Asylgewährung in ihrer praktischen Durchführung ist, das wissen wir alle, auch eine Frage der Mentalität, der Bildung. Damit meine ich nicht in erster Linie eine akademische Bildung, sondern eine des Verständnisses, der Toleranz und – ich sage es ganz deutlich – der Zuneigung und der Liebe. Davon sprechen wir nur selten. Offenbar besteht eine seltsame Hemmung, in diesem Saal von der Liebe zu sprechen. Von da her würde es mich interessieren, wie das Untersuchungsergebnis beim Fall jenes Flüchtlings lautet, der angeblich irrtümlicherweise nach Prag abgeschoben worden ist. Bis heute konnte ich diese Verwechslung Prag/Belgrad nicht verstehen, vor allem nicht den Irrtum als Begründung.

Ich möchte aber auch noch folgendes wissen: Ist beim neuen Artikel 21a über die Wegweisung bei Asylverweigerung die Garantie gegeben, obwohl es nicht ausdrücklich formuliert ist, dass eine Wegweisung dorthin, wo der Flüchtling bedroht ist, nicht erfolgen kann?

Ich weiss, wovon ich rede. Beruflich stehe ich jeden Tag in dieser Spannung: auf der einen Seite die Menschenrechte und der Rechtsstaat, auf der anderen Seite Schwierigkeiten, die Menschen mit sich selber und mit ihrer Umwelt haben und die sie anderen bereiten. Diese Spannung zwischen Menschen und Grundsätzen ist sehr gross. Ich habe meine Frage nach der Mentalität und nach der Liebe nicht aus dem hohlen Bauch heraus, sondern aus eigenen Erfahrungen gestellt.

Die zweite, die internationale Frage: Einige Sprecher haben den Eindruck erweckt, beispielsweise Herr Andreas Müller, als ob dieser Flüchtlingsstrom in den letzten Jahren völlig überraschend angeschwollen sei. So ist es natürlich nicht. Das konnten wir sehr genau voraussehen, und wir müssen befürchten, dass auf längere Zeit hinaus die Flüchtlingsprobleme noch grösser werden. Wir können tagtäglich verfolgen, wie der Ost-West-Konflikt noch schwieriger und der Graben zwischen der industriellen Welt und der Welt der Entwicklungsländer noch tiefer wird, wie zahlreiche Probleme, zum Beispiel dasjenige im Nahen Osten, nicht gelöst, sondern immer verworrener werden; und dann glauben wir, von all diesen Erschwernissen nicht ganz direkt betroffen zu werden. Eine direkte Folge ist die Flüchtlingsfrage. Wir sollten uns diese Entwicklung stets vor Augen halten, um das Problem nicht isoliert zu sehen.

Meine Frage: Wie steht es mit den europäischen und weltweiten Vereinbarungen und Koordinationsbestrebungen? Kann die Schweiz dazu mehr beitragen?

Und schliesslich die vierte Frage: Mich beschäftigen ganz besonders jene Flüchtlinge, die vor dem Völkermord, vor dem Genozid, fliehen. Ich denke konkret an Tamilen oder Kurden, weil sie es besonders schwer haben, hier ihre per-

sönliche Bedrohung sichtbar zu machen oder glaubwürdig darzulegen. Hier müssten wir eigentlich besonders grosszügig urteilen. Aber ich weiss, dass gerade bei ihnen die Gefahr des Missbrauches besonders gross sein könnte. Wie steht es mit jenen Angehörigen von Stämmen oder Völkern, die verfolgt werden? Früher waren es die Juden, die Armenier oder die Zigeuner. Heute sind es die Familien, Kurden oder Palästinenser. Noch ein konkretes Einzelbeispiel, das in den letzten Tagen durch die Presse ging: Jener Tamile, der benachteiligt war, weil er sich nur der englischen Sprache bedienen konnte, und zwar nur sehr unbeholfen, begreiflicherweise. Von ihm hat man verlangt, dass er sich in einer unserer Landessprachen äussern müsse. Weil er dazu nicht fähig war, wurde er nachteilig behandelt. Wie steht es damit? Einzelbeispiele oder symptomatisch? Aber wichtiger ist mir die grundsätzliche Frage nach den Flüchtlingen, die bedroht sind.

Lüchinger: Ich möchte auf das Eintretensreferat unseres Kommissionsreferenten zurückkommen und einmal in aller Ruhe an Artikel 20 Absatz 5 unseres Geschäftsreglementes erinnern. Dort heisst es: «Die Berichterstatter haben regelmässig der Mehrheit der Kommission anzugehören.» Wir halten es mit dieser Bestimmung sehr liberal, und ich bin der Meinung, dass es in Zukunft auch so sein sollte. Wenn man aber innerlich einer so anderen Meinung zuneigt, als sie von der Mehrheit der Kommission vertreten wird, dann sollte man sich doch die Gewissensfrage stellen, ob es nicht richtiger wäre, die Berichterstattung an einen wirklichen Vertreter der Mehrheit abzutreten.

Unter den zahlreichen Eingaben, die wir erhalten haben und die der Kommissionspräsident einzeln aufgeführt hat – sie sind alle gegen diese Vorlage gerichtet –, gibt es diejenige der «Arbeitsgruppe für die Wahrung des Asylrechtes». Dort steht ein Satz, der für mich sehr bestimmend ist. Es heisst dort: «Wir möchten Ihnen unsere Bedenken über die heutige Entwicklung ausdrücken: Das immer negativere Klima in unserem Lande könnte die Schweiz so weit bringen, dass sie wirklich bedrohten und verfolgten Menschen ihren Schutz versagt und wichtigen Grundsätzen unseres Asylgesetzes nicht mehr gerecht wird.» Dort wird natürlich ein ganz anderer Schluss gezogen, als ich ihn jetzt ziehe. Ich bin gerade wegen dieses sich verdüsternden Klimas in der Bevölkerung, das ich sehr ernst nehme, der Meinung, dass wir zielstrebig und konsequent die Mängel ausmerzen müssen, die wir im Asylverfahren festgestellt haben. Das Ziel muss sein, das materielle Asylrecht, so wie es in unserem fortschrittlichen Asylgesetz niedergelegt ist, voll zu erhalten. Das ist die eigentliche Zielsetzung dieser Vorlage. Es geht auch darum, das Vertrauen der Bevölkerung in das Asylgesetz wieder zu stärken. Herr Kollege Moritz Leuenberger meint, wir sollten uns nicht allzu sehr beeindrucken lassen von dieser Volksstimmung, sollten ihr eher entgegentreten. Da möchte ich ihn einfach an die Ablehnung des Ausländergesetzes durch das Schweizervolk erinnern, die ich sehr bedauere. Wollen wir warten, bis es wieder zu einer solchen Äusserung an der Urne kommt, vielleicht schon am nächsten Sonntag? Ich bin der Meinung, dass wir die Volksstimmung, die sich da abzeichnet, ernst nehmen sollen.

Die vorgesehene verfahrensmässige Straffung, die diese Vorlage bringt, ist vertretbar, wenn man sie praktisch beurteilt und nicht theoretisch. Ich möchte Ihnen das an einem Beispiel aufzeigen. Es wird bedauert, dass der Bundesrat nicht mehr Beschwerdeinstanz ist. Meines Wissens liegen heute zwischen 1000 und 2000 Beschwerden vor, die hängig sind. Ja glauben Sie wirklich, dass unser Bundesrat sich mit diesen Beschwerden überhaupt befassen kann? Dass ein einzelner Bundesrat diese Beschwerden, auch nur wenige davon, überhaupt lesen kann? Sie wissen, wie es bei den Kollegialbehörden in den Gemeinden und Kantonen mit solchen Massengeschäften geht: die Entscheidung darüber ist eine reine Formalität. Wir müssen das praktisch sehen und nicht theoretisch. Und darum bitte ich Sie, aus dieser Vorlage keine Ideologie zu machen und uns – die wir dafür eintreten – zugutzuhalten, dass uns das Schicksal der ech-

ten, der wirklichen Flüchtlinge, ebenso sehr am Herzen liegt wie denen, die hier Skepsis angemeldet haben. Ich bitte Sie, für Eintreten zu stimmen.

Bäumlin, Berichterstatter: Herr Lüchinger hat mich soeben als Kommissionspräsidenten angesprochen. Meine innere Haltung war der Kommission bekannt. Sie hätte verlangen können, das Präsidium auszuwechseln.

Artikel 20 Absatz 5 des Reglementes sagt übrigens, die Berichterstatter hätten «regelmässig» der Mehrheit der Kommission anzugehören. Regelmässig! Und ein Eintretensreferat hat sich – wie Absatz 1 derselben Bestimmung sagt – dann auf politische Schwerpunkte und grundsätzliche Streitfragen zu beschränken. Ich habe die Auffassung der Kommissionsmehrheit redlich, korrekt wiedergegeben, meine abweichende Meinung deutlich durchblicken lassen, aber auch klar als solche zu erkennen gegeben. Ich möchte Ihnen sagen: es ist immer ehrlicher, wenn man das tut. Man sollte das tun können und sollte es sogar tun müssen und nicht seine Meinung hinter irgendeiner Scheinobjektivität verbergen. Ich bin mir keiner Verfehlungen bewusst, ich würde es nochmals gleich machen. Wer sich da gestört fühlt, müsste in einer ähnlichen Situation dafür sorgen, dass mir mein Präsidium entzogen würde.

Im übrigen werde ich mich jetzt sehr kurz fassen können. Es sind im Grunde nicht sehr viele neue Argumente vorgebracht worden, die zum Teil ausgesprochen in die Detailberatung gehören. Wenn Herr Steinegger vielleicht enttäuscht war, dass ich dieses oder jenes noch nicht sagte, so möchte ich dazu bemerken, dass ich meine, es sei zum Beispiel die Frage der Rekurskommission in der Detailberatung des Näheren zu entfalten, und da werde ich Ihnen dann die Standpunkte pro und kontra darlegen, so wie es in der Kommission durchdiskutiert worden ist.

Ich stelle fest, dass die allermeisten Redner für Eintreten sind, wenn auch aus verschiedenen Gründen. Die einen möchten im Grunde weiter gehen und auch die materiellen Grundsätze zur Diskussion stellen, andere fürchten, man gehe zu weit und gefährde mit der Revision des Verfahrens im Grunde schon die geltenden materiellen Grundsätze.

Aber wie dem auch sei, die meisten von Ihnen haben den Eintretensantrag unterstützt. Ich muss also dazu nichts mehr sagen. Ich beschränke mich auf sehr wenige Bemerkungen. Zunächst zum Problem, das Herr Zbinden und auch Herr Bratschi angeschnitten haben, zum Problem der besseren Verteilung der Flüchtlinge auf die Kantone. Das hat mir auch immer sehr eingeleuchtet. Im Vorentwurf hatte sich eine Bestimmung gefunden, die dem Bundesrat die Kompetenz gegeben hätte, hier etwas zu tun. Im Vernehmlassungsverfahren ist die Reaktion aber ausgesprochen negativ ausgefallen. Der Bundesrat war deshalb der Meinung, man komme praktisch weiter, wenn man versuche, den Weg der Freiwilligkeit weiterzuverfolgen. Man will also mehr mit Überzeugung wirken als mit dem Zwang, der in der Bundeskompetenz enthalten ist. Die Kommission ist dieser Argumentation gefolgt. Wir haben das Problem gesehen, aber wir haben uns überzeugen lassen, und wahrscheinlich ist die Auffassung des Bundesrates doch wohl begründet.

Was die Fragen von Herrn Braunschweig betrifft, so möchte ich diese an den Bundesrat weitergeben. Herr Braunschweig und ich stehen uns politisch gerade in diesen Dingen so nahe, dass ich nicht die richtige Instanz wäre, um darauf zu antworten; meine Antwort würde zum Teil einfach seine Kritik aufnehmen. Ich wäre dankbar, wenn Herr Bundesrat Friedrich zu den sehr konkreten Fragen von Herrn Braunschweig Stellung nehmen könnte.

Zum Nichteintretensantrag von Frau Mascarin. Ich bitte Sie, diesen Antrag abzulehnen bzw. für Eintreten zu stimmen. Das sage ich als Kommissionspräsident gemäss den völlig klaren Ergebnissen unserer Kommission. Ich sage das, obschon ich persönlich Frau Mascarin zubillige, dass sie in mancher Hinsicht Kritiken der Hilfswerke und anderer Organisationen aufnimmt, Kritiken, die für mich zum Teil auch nicht schlecht fundiert sind. Aber ich möchte Ihnen jetzt etwas zu bedenken geben, Frau Mascarin, und ich argumen-

tiere jetzt als einer, der an und für sich für diese Argumentation Verständnis hat. Es gibt wirklich Punkte, die man revidieren sollte; ich denke dabei an das ganze Beschwerdewesen. Die jetzige Situation ist ja auch ein bisschen illusorisch. Wir haben die Möglichkeit eines Rekurses an den Bundesrat. Aber der Bundesrat ist überfordert; er kann diese Fülle von Beschwerden praktisch nicht behandeln. Freilich gibt es einen besonderen vorbereitenden Beschwerdedienst ausserhalb des Departementes. Aber auch das ändert nichts daran, dass die Auffassung, der Bundesrat könne als Beschwerdeinstanz effektiv funktionieren, illusionär ist. Man kann schon sagen, die Qualität des Rechtsschutzes sei nicht Frage der Quantität der Instanzen, sondern vielmehr der Qualität der geleisteten Arbeit. Man könnte die Meinung vertreten, eine Verbesserung gegenüber dem Ist-Zustand ergäbe sich jedenfalls dann, wenn der Rat sich doch entschliessen würde, der unabhängigen Rekurskommission zuzustimmen.

Was den Verzicht auf die Anhörung in klaren Fällen betrifft: Ich bitte auch hier nach einer optimalen Lösung zu suchen. Ein summarisches Verfahren ist nicht schlechtweg verwerflich, aber es muss klar eingegrenzt sein. Gibt es das summarische Verfahren nicht, so öffnet man faktisch – wie unmöglich das rechtlich auch zu begründen ist – irgendwelchen Machenschaften den Weg, die dann vielleicht zu einer Art summarischem Verfahren jenseits der Legalität führen. Das sind Überlegungen vom Standpunkt eines Betrachters, der recht kritisch ist gegenüber manchem, was uns vorgeschlagen wird, der aber trotzdem für Eintreten sprechen würde. Die Mehrheit der Kommission ist mit dem Bundesrat der Auffassung, dass wir einzutreten haben, dass die Vorkehrungen, die man zur Problembewältigung einsetzen muss, ein Paket darstellen, dass wir nicht eine Personalaufstockung verlangen können, ohne auch gleichzeitig zu einer gewissen Rationalisierung des Verfahrens Hand zu bieten. Das ist die Meinung der Kommissionsmehrheit, die ich hier wiederzugeben habe.

M. Cavadini, rapporteur: Nous pouvons nous limiter à une brève réponse, le débat d'entrée en matière n'ayant pas apporté des arguments très différents de ceux qui ont été invoqués précédemment en faveur de la révision de la loi ou à son encontre. Nous devons pourtant reconnaître qu'une très large majorité des intervenants ont bien voulu considérer que la situation actuelle n'était plus supportable et qu'il convenait d'y remédier.

Les interventions que nous venons d'entendre appellent trois remarques.

Tout d'abord, il s'agit, et cette remarque s'adresse en particulier à M. Soldini, non pas de renverser la présomption qui a présidé à l'élaboration de la loi de 1979, mais bien de maintenir la vocation d'accueil, que nous avons toujours voulu garder à notre pays, et nous souhaitons qu'on ne généralise pas les cas condamnables et les abus auxquels donne lieu notre politique d'asile ni que l'on considère comme abusives toutes les demandes provenant de ceux qui sont dans la triste situation de solliciter l'asile, exception faite bien entendu des cas pendables, que nous condamnons.

Pour M. Leuenberger, la proposition que nous examinons est à la limite de l'utilité ou de l'inutilité et il suffirait de renforcer les moyens à disposition de l'administration pour remédier à la situation actuelle. Il a aussi dit que le peuple était mal informé et qu'il convenait de lui expliquer notre politique d'asile. Nous lui répondrons, après M. Lühinger, que le peuple a toujours raison et que les réactions enregistrées, qui sont regrettables, doivent nous rappeler sa réaction à l'initiative «Etre solidaires». La votation qui aura lieu le 4 décembre au sujet de la naturalisation facilitée des jeunes étrangers, des réfugiés et des apatrides constituera un beau test. Nous disons simplement que nous devons faire ce qu'il est possible de faire et qu'il y a beaucoup de chances pour celui qui veut faire l'ange de faire la bête.

Nous disons enfin à M. Zbinden que nous souhaitons avec lui que la solidarité des cantons joue aussi dans ce domaine

et qu'on aboutisse à une meilleure répartition des contingents – si l'on peut dire – de réfugiés. Il n'existe effectivement pas de bases légales aujourd'hui, si ce n'est l'article 23, qui confère tout de même certains pouvoirs au département en matière de répartition des réfugiés.

En conclusion, les deux mesures dont l'adoption nous est proposée sont absolument complémentaires et liées. La première est d'ordre législatif et elle doit être appliquée maintenant. La seconde est d'ordre administratif et financier. Il conviendra de nous en souvenir au moment de l'examen du budget.

Bundesrat Friedrich: Es ist in der Tat ja erst zwei Jahre her, seit wir unser Asylgesetz in Kraft gesetzt haben, und bereits müssen wir uns mit einer Revision beschäftigen. Da kann man sich natürlich die Frage stellen, ob denn dieses Gesetz in der Praxis versagt habe. Nun möchte ich eines mit aller Deutlichkeit sagen: Unsere heutigen Probleme im Asylwesen sind nicht einfach eine Folge dieses Gesetzes. Der Grossteil dieses Gesetzes hat sich durchaus bewährt. Aber das entbindet uns nicht von der Verpflichtung, gewisse gesetzliche Bestimmungen anzupassen, wenn sich die Situation verändert hat. Und die Situation hat sich ganz gravierend verändert. Dieses Asylgesetz – dessen erinnern sich wahrscheinlich alle noch, die damals dabeigewesen sind – ist aus der Optik des Zweiten Weltkrieges und der Jahre danach entstanden. Damals kamen vor allem Flüchtlinge aus Osteuropa in unser Land, und die Zahl der Gesuche war jährlich einigermaßen konstant. Es handelte sich etwa um 1000 Fälle pro Jahr. Sehen Sie sich die Entwicklung seither an. Der Kommissionspräsident hat Ihnen die Zahlen bereits genannt. Ich möchte Ihnen immerhin die letzten nochmals in Erinnerung rufen, damit Sie die Veränderung in ihrem ganzen Ausmass erkennen.

Wir hatten also früher jährlich etwa 1000 Gesuche; 1980 waren es 3020, also bereits das Dreifache; 1981 gingen 4226 Gesuche ein, das Vierfache, und dann kam der grosse Sprung: 1982 erreichte die Zahl 7135, also das Siebenfache. Bis zum 31. Oktober 1983 haben 6179 Personen um Asyl nachgesucht, das ist wieder etwas mehr als in der Vergleichsperiode des Vorjahres, wobei zu sagen ist, dass die Erhöhung nicht mehr derart sprunghaft erfolgt ist, das gebe ich Ihnen zu, Frau Nationalrat Blunsky. Aber das Niveau ist ausserordentlich hoch geblieben; es ist das Siebenfache der früheren Jahre.

Nun kommt noch etwas dazu. Gleichzeitig suchen nämlich immer mehr Ausländer aus entfernten Ländern den Weg in die Schweiz. Bei vielen Asylgesuchen ändert sich auch die Motivation. Heute stammt noch etwa ein Drittel der Asylbewerber aus Osteuropa, während der überwiegende Teil aus Lateinamerika, aus afrikanischen und asiatischen Ländern sowie aus der Türkei kommt. Diese Entwicklung hat nun für die Bundesbehörden eine doppelte Mehrbelastung zur Folge. Einerseits geht es um die zahlenmässige Zunahme (das Siebenfache), die unser Apparat jetzt bewältigen sollte, und andererseits geht es auch um die erschwerte Überprüfung, weil nämlich immer komplexere Sachverhalte zur Diskussion stehen.

Es ist nun einmal für die Abklärung nicht dasselbe, ob ein Flüchtling aus Polen oder Rumänien kommt, wo wir die Verhältnisse einigermaßen kennen, oder ob er aus Ghana, aus Angola oder aus Sri Lanka stammt, wo wir die Verhältnisse weniger gut kennen. Es fehlen uns gegenwärtig einfach die Instrumente, um diese sehr viel schwierigere Situation einigermaßen in den Griff zu bekommen. Da sind einerseits die Verfahrensvorschriften des Asylgesetzes, die eine sehr sorgfältige, ausserordentlich zeitintensive Prüfung von uns verlangen. Dann besteht andererseits der Personalstopp in der Bundesverwaltung, der es bisher verunmöglicht hat, unseren Apparat zahlenmässig entsprechend anzupassen.

Aufgrund dieser Engpässe bleibt eine grosse Zahl von Asylgesuchen während langer Zeit liegen, bis sie endlich nach Jahren rechtskräftig entschieden werden. Daraus entsteht ein Pendenzenberg. Per 31. Oktober 1983 sind beim Bun-

desamt für Polizeiwesen 7400 Gesuche für 9692 Personen hängig gewesen. Anfangs dieses Jahres waren es erst 4474 Gesuche. Ein ähnliches Bild bietet sich beim Beschwerdedienst. Zurzeit sind dort 1852 Beschwerden hängig. Dieses Jahr sind schon 1100 Beschwerden eingegangen; 1977 waren es im ganzen Jahr deren 55. Sie sehen den Unterschied. Aus dieser Entwicklung ergibt sich die immer längere Dauer der Behandlung der Asylgesuche.

Diese lange Behandlungsdauer ist einerseits rechtsstaatlich bedenklich. Sie bringt auch den Kantonen grosse Probleme hinsichtlich Unterbringung und Betreuung. Vor allem aber veranlasst das lange Asylverfahren immer mehr Ausländer, sich auf dem Wege über ein Asylgesuch den Aufenthalt in der Schweiz *de jure* vorläufig, *de facto* aber endgültig zu sichern. Man kann diese Leute nach vielen Jahren einfach nicht mehr ausweisen; sie sind dann endgültig hier.

Welche Massnahmen sehen wir vor? Ich möchte noch einmal unterstreichen, dass wir ein Paket von drei verschiedenen Massnahmenbereichen vorsehen. Zunächst einmal haben wir mit administrativen Vereinfachungen und Umstrukturierungen im zuständigen Verwaltungsapparat den Arbeitsablauf beschleunigt. Diese Vereinfachungen sind heute zur Hauptsache durchgeführt. Selbstverständlich – das möchte ich Herrn Nationalrat Darbellay sagen – werden wir uns weiterhin bemühen, den administrativen Ablauf zu vereinfachen.

Um eine konsequente und einigermaßen glaubwürdige Asylpolitik sicherzustellen, ist zweitens die Revision einiger Bestimmungen dieses Gesetzes notwendig, wie wir sie Ihnen vorgeschlagen haben. Die Probleme können aber mit administrativen Massnahmen und der Gesetzesrevision allein nicht gelöst werden. Da bin ich mit allen Sprechern, die das unterstrichen haben, durchaus einig.

Als dritte Massnahme ist daher die Einstellung einer erheblichen Zahl zusätzlicher Mitarbeiter unabdingbar. Der Pendenzüberhang nimmt sonst Dimensionen an, die jeden vernünftigen Abbau verhindern und uns schlussendlich in eine hoffnungslose Lage hineinschlittern lassen. Ich möchte das mit aller Klarheit sagen.

Ich teile in diesem Punkte auch die Auffassung des Kommissionspräsidenten. Weil Flüchtlinge, solange sie hier sind, also solange das Verfahren hängig ist, auch Kosten verursachen, bedeutet die Personalvermehrung und die damit bewirkte Verkürzung des Verfahrens im Endeffekt eine Ersparnis für die Eidgenossenschaft. Die Kommission hat diese Ersparnis in einem Brief an die Finanzkommission beziffert; sie ist für die Jahre 1984 bis 1987 (ich bestätige diese Zahl) auf Einsparungen von ungefähr 60 Millionen gekommen, wenn wir die Gesuche etwa innert Jahresfrist erledigen können.

Über das Personal werden Sie im Zusammenhang mit dem Budget 1984 zu entscheiden haben. Ich hoffe, dass es dann ähnlich tönt, wie es vorhin an diesem Pult getönt hat.

Welches ist das Ziel dieser Gesetzesrevision? Ich möchte noch einmal unterstreichen und das auch gegenüber Zweiflern mit aller Deutlichkeit zum Ausdruck bringen, dass am materiellen Gehalt des Gesetzes nichts geändert wird. Wir wollen diese Änderung nicht; das muss ich auch Herrn Nationalrat Soldini sagen. Insbesondere bleibt der Flüchtlingsbegriff, der ja auch mit der internationalen Flüchtlingskonvention übereinstimmt, gleich umschrieben wie bisher. Wir wollen das Gesetz nur dort anpassen, wo Vereinfachungen des Verfahrens rechtsstaatlich nach unserer Auffassung zu verantworten sind. Wir streben primär eine wesentliche Beschleunigung – und damit Verkürzung – des Verfahrens an. Ausserdem soll die Behörde dort gezielt eingreifen und handeln können, wo ein Asylgesuch offensichtlich aus anderen Gründen als zum Schutze vor Verfolgung eingereicht wird.

So schlagen wir nun im wesentlichen folgendes vor: Ein offensichtlich unbegründetes Gesuch soll ohne vorherige mündliche Befragung abgelehnt werden können. Der Beschwerdeweg soll um eine Instanz verkürzt werden; schliesslich soll das Asylverfahren mit dem fremdenpolizeilichen Verfahren so verbunden werden, dass beide gleichzei-

tig zum Abschluss kommen. Ich werde in der Detailberatung die einzelnen Vorschriften noch näher kommentieren.

Es ist einzuräumen, dass das Bundesamt für Polizeiwesen als erste Instanz im Flüchtlingsbereich durch diese Gesetzesrevision allein nicht sehr stark entlastet wird. Das wäre nur durch sehr rigorose Massnahmen, wie etwa die Aufhebung jeder mündlichen Befragung, möglich. Das können wir aber rechtsstaatlich nicht verantworten.

Das gesamte Abklärungsverfahren indessen, nämlich ob und unter welchem Status ein Ausländer sich weiterhin in der Schweiz aufhalten darf, wird durch die vorgeschlagene Revision massgeblich verkürzt. Einmal bedeutet die Aufhebung einer Rekursinstanz – also die Beschränkung auf eine Beschwerdeinstanz – an sich schon eine wesentliche Verkürzung. Dazu kommt noch folgendes: Heute kann nach abgeschlossenem Asylverfahren ein Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung im fremdenpolizeilichen Verfahren eingereicht werden. Dieses fremdenpolizeiliche Verfahren – mit mehreren Instanzen in den Kantonen – kann dann noch einmal zwei Jahre, allenfalls auch mehr dauern. Wenn nun das Asylverfahren und das fremdenpolizeiliche Verfahren sozusagen parallel geschaltet werden, so dass beide gleichzeitig zum Abschluss kommen, bedeutet das noch einmal eine ganz wesentliche Verkürzung des gesamten Verfahrens.

Die vorgeschlagene Revision des Asylgesetzes ist im Vernehmlassungsverfahren von allen Kantonen und von den Parteien begrüsst worden. Und nur wenige Organisationen haben im Vernehmlassungsverfahren grundsätzlich oder teilweise Opposition gemacht. Darunter sind Organisationen, die ich keineswegs gering schätze, vor allem die Hilfswerke, die Bischofskonferenz und andere. Aber, Herr Nationalrat Steinegger hat bereits darauf hingewiesen, irgendwelche konkreten Vorschläge sind uns von diesen Damen und Herren auch nicht unterbreitet worden. Ich vermisste konkrete Gegenvorschläge; solche Gegenvorschläge sind auch von den Vertretern der Hilfswerke, die die Kommission angehört hat, in den Kommissionsberatungen nicht gemacht worden. Man sagt also einfach nein und beschränkt sich auf die Forderung nach mehr Personal. Ich bin mir darüber durchaus im klaren, welches Echo ich in diesem Parlament finden würde, wenn ich nur die Personalaufstockung beantragen würde.

Durch die vorgeschlagene Gesetzesrevision werden die Rechtsstaatlichkeit und insbesondere die Garantie des rechtsstaatlichen Gehörs nicht in Frage gestellt. Der Bundesrat hat wiederholt betont, und ich tue das heute auch wieder, dass er das schweizerische Asylrecht als staatspolitischen Leitgedanken und auch als entsprechende Verpflichtung betrachtet. Am Gehalt des Asylgesetzes soll daher nichts geändert werden. Trotz dieser Verpflichtung dürfen wir aber unsere Augen vor den bestehenden Problemen nicht verschliessen. Die Situation ist heute unhaltbar. So geht es einfach nicht mehr weiter. Und daran ändern auch Petitionen und ähnliche Dinge nicht das geringste. Wir müssen daher alle jene Änderungen treffen, die – ohne das Gesetz in seinem Kerngehalt anzutasten – erhebliche Vereinfachungen bringen.

Nun noch einige Bemerkungen zu Einzelfragen, wie sie in der bisherigen Debatte aufgetaucht sind.

Zunächst zum Nichteintretensantrag von Frau Mascarin. Es ist selbstverständlich, dass ich diesen Nichteintretensantrag ablehne. Ich möchte Ihnen nochmals sagen, dass heute im Asylwesen eine alarmierende Situation besteht. Wenn wir nichts tun, wird die Lage katastrophal. Verweigert das Parlament die entsprechenden Instrumente, so habe ich zwei Möglichkeiten: Ich kann sämtliche bisher anstehenden Asylgesuche, mit Ausnahme der offensichtlich unbegründeten, global gutheissen, oder ich kann sämtliche anstehenden Asylgesuche, mit Ausnahme der offensichtlich begründeten, global ablehnen. Im Notfall werde ich einen dieser Wege beschreiten. Ich möchte Ihnen das in aller Offenheit sagen. Sie tragen die Verantwortung dafür, dass wir die entsprechenden Instrumente erhalten.

Zum Fall Polach: Wenn hier von einer Spitze des Eisberges

gesprochen wird, so ist das eine haltlose und durch nichts begründete Verdächtigung. Es wurde denn auch kein einziger Beweis dafür geliefert. Der Fall Polach ist selbstverständlich mehr als nur bedauerlich; er darf nicht vorkommen. Der Fall hat aber mit unserem Asylgesetz nicht das geringste zu tun. Auch mit den eidgenössischen Behörden hat er nichts zu tun. Es handelt sich um den Fehler einer kantonalen Polizeibehörde. Noch einmal: Das darf nicht passieren. Wenn man allerdings auf der anderen Seite weiss, mit welchen Problemen gerade die Tessiner Behörden belastet sind, dann ist man zurückhaltender mit dem Steinwerfen. Ich kann Ihnen sagen, dass das Problem an der Front ganz anders aussieht als am Schreibtisch. Die Frage der Erfolgsstatistik ist vom Präsidenten der Kommission aufgeworfen worden. Es gibt bei uns keine solche Erfolgsstatistik. Die Zahlen, die da herumgeboten werden, sind reine Vermutungen. Ich kann Ihnen aber eines sagen: Es trifft zu, dass heute – auch prozentual – mehr Gesuche abgelehnt werden als früher. Es sind eben auch viel mehr Gesuche unbegründet; ich verweise auf alle jene, die aus rein wirtschaftlichen Erwägungen gestellt werden.

Herr Soldini und auch Herr Zbinden haben das Problem der Verteilung auf die Kantone angesprochen. Wir versuchen selbstverständlich, die überlasteten Kantone nach Möglichkeit zu entlasten. Wir können aber keinen Zwang ausüben. Und die Kantone haben das – wie Herr Zbinden durchaus zu Recht festgestellt hat – auch im Vernehmlassungsverfahren abgelehnt. Es bleibt uns also nur der Appell an die vielbeschworene freundeidgenössische Solidarität; wir stellen jedoch fest, dass auch da Worte billiger sind als Taten.

Zu Herrn Soldini und Herrn Braunschweig: Es ist selbstverständlich, dass wir uns in den internationalen Gremien dafür verwenden, dass Flüchtlinge – wenn immer möglich – in der Nähe ihres Heimatlandes untergebracht werden, dass also nicht alle Asiaten und Afrikaner nach Europa kommen. Das geschieht auch in grossem Umfange. Denken Sie etwa an die Flüchtlinge aus Afghanistan, von denen mehrere Millionen in Pakistan leben. Aber es steht nicht in unserer Macht, international so etwas integral durchzuführen.

Zu Herrn Nationalrat Leuenberger muss ich sagen, dass mit dem heutigen Asylgesetz keineswegs alles gemacht werden könnte, was wir jetzt vorschlagen. Dann würden wir es sicher nicht vorschlagen. Wir müssen heute beispielsweise vor einem negativen Entscheid jeden Flüchtling anhören. Da wollen wir eine Änderung einbringen. Wenn wir einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen, dann haben Sie einfach einen Rekurs gegen diese Verfügung. Es kommt im Endeffekt genau auf dasselbe heraus. Das wissen Sie als Anwalt überdies so gut wie ich. Heute haben wir die Vorschrift, dass der Flüchtling in der Regel eine unselbständige Arbeit ausüben kann; die Ausnahme muss also begründet werden. Wir wollen das durch eine Kann-Vorschrift ersetzen. Das ist ein anderer Rechtszustand.

Herr Hari hat die Frage gestellt, ob wir keinen Unterschied machen zwischen Wirtschaftsflüchtlings und politischen Flüchtlingen. Selbstverständlich machen wir diesen Unterschied. Wirtschaftsflüchtlinge sind keine Flüchtlinge im Sinne unseres Gesetzes und der Flüchtlingskonvention.

Herr Nationalrat Eggli bin ich dankbar für seine Unterstützung und Beispiele von der Front. Es ist in der Tat einfach, hier grosse Worte zu machen. Die Probleme an der Front sehen anders aus, wie das Herr Nationalrat Eggli geschildert hat und auch Herr Nationalrat Bratschi, der die Dinge von innen her kennt.

Herr Braunschweig möchte ich noch sagen, dass wir auch in diesem Flüchtlingsverfahren die normalen, prozessualen Vorschriften zur Anwendung bringen. Wir sind eher grosszügig. Ich kenne aber nicht alle Einzelfälle, und denjenigen, den Sie angesprochen haben, kenne ich auch nicht auswendig. Ich gebe Ihnen gerne nachher darüber Auskunft.

Nachdem nun von verschiedener Seite die Dinge so dargestellt wurden, als ob unsere schweizerische Flüchtlingspolitik schäbig wäre, möchte ich Ihnen zum Abschluss noch einige Zahlen nennen. Ich vergleiche die Zahl der Asylbe-

werber mit der Wohnbevölkerung im Jahre 1982 in vergleichbaren Ländern.

Für die Schweiz beträgt diese Zahl 1,1 Promille, d. h., dass die Asylbewerber 1982 1,1 Promille der Wohnbevölkerung ausmachten. Zum Vergleich: Österreich 0,8 Promille; Belgien 0,3 Promille; Dänemark 0,02 Promille; Frankreich 0,4 Promille; Bundesrepublik Deutschland 0,6 Promille; Italien 0,04 Promille; die Niederlande 0,08 Promille; Norwegen 0,02 Promille. Die Schweiz steht also einsam an der Spitze dieser Statistik, und wenn wir die Zahlen von 1983 nehmen, ist diese einsame Spitze noch bedeutend weiter entfernt von vergleichbaren Ländern. Man kann also ganz sicher nicht sagen, wir würden eine schäbige Asylpolitik betreiben. Ich beantrage Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und den Anträgen des Bundesrates zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Eintreten)	124 Stimmen
Für den Antrag Mascarin (Nichteintreten)	10 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

Art. 11

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Leuenberger Moritz, Bäumlin, Blunschy, Bratschi, Ganz, Gloor)

Abs. 2

Über Beschwerden entscheidet die Asylrekurskommission. Sie ist von der Verwaltung unabhängig.

Abs. 3

Der Bundesrat regelt ihre Organisation und ernennt ihre Mitglieder. Diese dürfen nicht der Bundesverwaltung angehören.

Art. 11

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Leuenberger Moritz, Bäumlin, Blunschy, Bratschi, Ganz, Gloor)

Al. 2

La commission de recours sur l'asile décide des recours. Elle est indépendante de l'administration.

Al. 3

Le Conseil fédéral règle son organisation et nomme ses membres. Ceux-ci ne peuvent pas faire partie de l'administration.

Leuenberger Moritz, Sprecher der Minderheit: Mit diesem Antrag will die Minderheit eine unabhängige Rekursinstanz schaffen. Der Bundesrat hat in seinem Vorschlag sich selbst als Rechtsmittelinstanz gestrichen, und das erweckt unser Bedenken. Zunächst stellt es ein Abweichen von Artikel 103

der Bundesverfassung dar und hält unseres Erachtens vor der Verfassung nicht stand. Professoren verschiedener politischer Provenienz sind ebenfalls dieser Meinung (ich verweise auf die Prof. Jörg P. Müller, Saladin und Fleiner). Der Entscheid wird dann innerhalb eines Departementes gefällt. Unseres Erachtens ist so eine echte Überprüfung durch die Rekursinstanz gar nicht gewährleistet. Es sind ja jene Beamte mit einem Weisungsrecht gegenüber den unteren Beamten, die vorher den Entscheid gefällt haben, die nachher den Rekurs gegen ihre ihnen unterstellten Beamten wieder begutachten.

Das ist eine Farce von einem rechtsstaatlichen Rekursverfahren. Denken Sie daran, dass Sie bei weit geringeren Rechtsgütern, zum Beispiel bei einer Verkehrsbusse von 20 Franken, durch verschiedene Rechtsmittelinstanzen bis hinauf ans Bundesgericht gelangen können, um sich dort erklären zu lassen, ob Sie recht haben oder nicht. Auch wenn es um den Einbau eines Dachfensters geht, können Sie durch sämtliche Instanzen bis nach Lausanne rekurrieren. Aber hier, wo es unter Umständen um Leben oder Tod geht, soll nun allein innerhalb eines Departementes eine Rechtsmittelinstanz bestehen. Wir wenden uns ja nicht einmal dagegen, dass es bloss eine Instanz ist, aber wir möchten, dass sie verwaltungsextern ausgestaltet wird. Bei solch bedeutenden Fragen, die einerseits individuell für den Betroffenen, andererseits aber auch für unsere generelle Asylpolitik wichtig sind, müsste doch mindestens der Bundesrat und nicht einfach nur das Bundesamt für Polizeiwesen zuständig sein. Es kommt eine weitere Überlegung hinzu: Die Ablehnung eines Asylgesuches könnte gestützt auf Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention angefochten werden. Es scheint uns ein bisschen merkwürdig, wenn als letztinstanzlicher nationaler Entscheid ein Departementsentscheid vorliegt, also nicht einmal ein Entscheid des Bundesrates oder des Bundesgerichtes. Die Schweiz muss dann einen solchen Departementsentscheid in Strassburg vertreten. Es gäbe mehrere befriedigendere Varianten, die in Frage kommen. Am ehesten würde natürlich das Bundesgericht selbst als Beschwerdeinstanz einleuchten. Es ist aber die einhellige Meinung, dass man ihm keine neuen juristischen Aufgaben zuschanzen will, weil es ja ohnehin mit Arbeit überlastet ist. Es haben daher schon in der Vernehmlassung die sozialdemokratische Partei, aber auch die freisinnigdemokratische Partei und sämtliche Hilfswerke eine verwaltungsexterne Instanz vorgeschlagen. Ich bitte Sie nun – wegen der vorherigen Worte von Herrn Bundesrat Friedrich, will ich das betonen –, die Vorschläge der Hilfswerke nicht einfach als derart bedeutungslos abzutun. In den Hilfswerken arbeiten auch Frontarbeiter. Es ist ungerecht, wenn hier so getan wird, als ob nur gerade die kantonalen und eidgenössischen Polizeistellen die wahren Frontarbeiter wären. Es gibt Sozialarbeiter, die die Asylanten während ihrer Jahre der Ungewissheit begleiten, ihnen eine Arbeit und eine Wohnung suchen, sich mit der Polizei – nicht konfrontativ, sondern durchaus kooperativ – auseinandersetzen, und deswegen ist auf die Vernehmlassung dieser Stellen ebenso abzustellen wie auf die Meinung des Bundesamtes für Polizeiwesen. Unabhängige Verwaltungsinstanzen gibt es auf zahlreichen anderen Gebieten unserer Gesetzgebung, und es scheint uns, dass damit ein minimaler Rechtsschutz für den Asylsuchenden gewährleistet ist. Unsere ganze Fraktion beantragt Ihnen, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Bäumlin, Berichterstatter: Ich fühle mich verpflichtet, Ihnen noch bekanntzugeben, dass das UNO-Hochkommissariat ein Telexschreiben an den Bundespräsidenten geschickt hat mit einer Kopie an mich und der Bitte, vor dem Rat darauf hinzuweisen. Ich begnüge mich mit einem generellen Hinweis: Das Hochkommissariat ist besorgt über die Revision, die im Gange ist; es äussert sich in einem Sinne, der einer Unterstützung der Minderheitsanträge gleichkommt. Mehr will ich nicht sagen.

Artikel 11 ist tatsächlich eine der wichtigsten Bestimmungen. Ich habe schon in der Eintretensdebatte angetönt, dass

es in der Tat nicht unbedingt auf die Zahl der Beschwerdeinstanzen ankommt, sondern auf die Qualität ihrer Arbeit und auf ihre Unabhängigkeit. Es ist eine Illusion zu glauben, der Bundesrat könne faktisch als Beschwerdeinstanz wirken bei der Belastung, die er sonst hat. Wenn man nun eine andere Instanz vorsieht, so ist das an und für sich in rechtsstaatlicher Hinsicht kein Verlust. Die Frage ist, wie man die Sache anders lösen will.

Nun gibt es da zwei Meinungen. Ich begründe zuerst die Auffassung der Kommissionsmehrheit. Sie ist mit dem Bundesrat der Meinung, man solle das Departement endgültig über Beschwerden entscheiden lassen. Zur Begründung dieser Auffassung werden verschiedene Überlegungen angestellt. Man sagt einmal, es bestehe kein Rechtsanspruch auf Asyl. Ja, es gibt keinen eigentlichen Rechtsanspruch auf Asyl. Ob es deshalb zwingend ist, nicht eine gerichtsformige Prüfung vorzusehen, möchte ich später darlegen. Man sagt, in Asylentscheidungen gehe es oft um politische Entscheidungen, und da sei das Departement jeder anderen, verwaltungsunabhängigen Instanz vorzuziehen, weil der Bundesrat die Möglichkeit haben müsse, in bestimmten Situationen politische Weisungen zu erteilen.

Sodann wurde gesagt, das Rekursverfahren laufe vermutlich schneller ab, wenn es ein Verfahren innerhalb der Verwaltung sei, als bei einer besonderen Rekurskommission. Auch von einem unberechtigten Misstrauen gegenüber der Verwaltung wurde gesprochen seitens derjenigen, die gegen eine unabhängige Rekurskommission waren. Was diese Misstrauensfrage betrifft: Ich bin auch der Meinung, dass die Beamten der Bundesverwaltung, die mit Flüchtlingsfragen betraut sind, gute und in der Regel objektive Arbeit leisten. Ich habe da persönlich einiges Vertrauen. Aber das ist nicht die eigentliche Frage. Der Rechtsstaat erheischt zuweilen gewissermassen ein institutionalisiertes Misstrauen, eine Gewaltentrennung, damit wirklich eine Kontrolle, die diesen Namen verdient, stattfinden kann. Aber es wurde dann mit Recht darauf hingewiesen, dass der Beschwerdedienst im Departement unabhängig ist, dass er relativ selbständig gestaltet ist. Diejenigen, die erstmals Asylentscheide getroffen haben, sind nicht in der Lage, Beschwerdeentscheide zu beurteilen. Innerhalb des Departementes gibt es also schon eine Ausscheidung der Kompetenzen.

Gegen eine Rekursinstanz ist schliesslich geltend gemacht worden, sie könnte zuviel kosten. Es wäre auf jeden Fall eine Instanz mit einem beträchtlichen Personalbestand. Immerhin – das muss man zum vorneherein ja auch sehen –: das gleiche Personal, das hier nötig wäre, würde dann beim Personal des Departementes für den Beschwerdedienst eingespart.

Aus diesen Gründen ist die Kommissionsmehrheit der Meinung, man solle dem Bundesrat folgen und das Departement endgültig entscheiden lassen. Ich gestatte mir, in aller Kürze etwas zu sagen zur gegenteiligen Meinung. Herr Leuenberger hat sie vertreten. Ich will nicht wiederholen, was er gesagt hat. Einen Punkt unterstreiche ich allerdings: Wir haben im Grunde eine verfassungsrechtlich klare Situation. Der Artikel 103 unserer Bundesverfassung lässt im Absatz 2 eine Delegation von Entscheidungen an Departemente zu, aber nur unter dem Vorbehalt der Beschwerde an den Bundesrat. Wenn eine Beschwerde an den Bundesrat nicht stattfindet, muss eine Beschwerde ans Bundesgericht oder wenigstens an eine unabhängige Rekurskommission stattfinden können.

Das ist eine klare Situation. Von dieser Regelung ist man hie und da abgewichen. Es gibt Gutachten des Bundesamtes für Justiz, die gesagt haben, dass in untergeordneten Fragen Ausnahmen vertretbar seien. Ich nehme zu dieser Praxis nicht Stellung, sie hat einiges für sich. Aber in wichtigen Fragen – und Asylfragen sind wichtige Fragen – sollte eine solche Ausnahmeregelung nicht gelten können. Es ist auf jeden Fall zu sagen, dass auch der Umstand, dass wir im Fremdenpolizeirecht hie und da endgültige Zuständigkeiten des Departementes haben, kein Argument dagegen ist, dass

man dann, wenn man etwas neu regelt, dieses auch in einer verfassungskonformen Weise tut.

Dann etwas Weiteres, das möchte ich klipp und klar sagen: Im Bereich der Asylverweigerung oder -gewährung muss hie und da wirklich auch politisch entschieden werden können. Aber diese Möglichkeit ist dem Bundesrat vorbehalten, auch wenn sich eine nach Rechtsgrundsätzen urteilende Rekurskommission mit der Sache befasst. Hier haben wir eine klare Situation. Nach der geltenden Rechtsordnung ist der Bundesrat in der Lage, zum Beispiel zu sagen: Dieser Person muss man Asyl geben, diese wollen wir schützen. Er kann aber auch Personen zu *personae non gratae* erklären. Das ist nach unserer Rechtsordnung möglich. Ferner gibt ja das Asylgesetz selber dem Bundesrat die Möglichkeit, bei ausserordentlichen Situationen das Asylgesetz ausser Kraft zu setzen. Er kann erklären: «Das Boot ist voll.» Auch dann, wenn wir eine Rekurskommission hätten, würde das weiterhin gelten, so dass alle Sicherungen da wären für den Fall, dass in einem wichtigen Einzelfall oder bei einer veränderten Gesamtsituation politische Entscheidungen getroffen werden müssten. Aber – ich wiederhole das – die Kommissionmehrheit ist aus den Gründen, die ich Ihnen anfänglich dargetan habe, der Meinung, wir sollten den letzten Entscheid dem Departement überlassen.

M. Cavadini, rapporteur: La disposition de l'article 11 est une des plus importantes de cette loi. Comme on l'a relevé, 1800 recours sont actuellement pendants devant le Conseil fédéral, dont près de 1100 ont été déposés durant la seule année 1983. Ces chiffres montrent à l'évidence qu'il convient de décharger le Conseil fédéral de cette obligation. En revanche, nous devons obtenir l'assurance que le Département fédéral de justice et police instruira de façon renouvelée le recours contre une décision de l'Office qui pourrait lui être soumis. Il s'agit en effet de garantir à tout requérant la sécurité du droit mais nous ne souhaitons pas donner au Conseil fédéral cette compétence, qui lui-même voudrait être dispensé d'exercer.

Sur le plan constitutionnel, il est vrai que les avis ont divergé au sein de la commission, mais on peut tenir pour assuré que la disposition qui vous est proposée n'est en tout cas pas anticonstitutionnelle.

On a dit qu'il convenait de choisir soit le recours au Conseil fédéral, soit le recours au Tribunal fédéral. Cependant, notre droit connaît en cette matière de nombreuses exceptions. Je vous relis à ce propos un passage du rapport du Conseil fédéral: «La loi sur l'asile précise qu'un droit subjectif de la personne à l'asile n'existe pas. C'est la raison de l'exclusion du recours au Tribunal fédéral, remplacé par une voie interne, conformément à la loi sur la procédure administrative. La teneur de l'article 11 est actuellement la suivante: «L'Office fédéral décide en première instance de l'octroi de l'asile.» Comme les dispositions générales de la procédure fédérale régissent les décisions et la voie de recours (art. 47), il n'est pas nécessaire de préciser les possibilités de recours au département et au Conseil fédéral. Par contre, comme, à l'avenir, il sera dérogé à cette réglementation générale, l'exception doit être mentionnée à l'article concernant la décision.

Il convient également de faire quelques remarques au sujet de l'aspect politique de ce projet de révision.

Une instance indépendante de recours ne nous paraît pas admissible en l'espèce. Sur le plan du principe, le droit à l'asile doit faire l'objet d'une définition politique dans le cadre de la loi que nous examinons et il appartient au Conseil fédéral de définir cette politique. Il ne pourrait plus le faire dans le cas de l'instauration d'une commission indépendante de recours.

Et puis, regardons concrètement les choses. Le volume de travail que cette commission aurait à envisager serait tel que, de par la nature même des choses, cette commission deviendrait permanente et son existence serait ainsi ancrée administrativement, ce que nous ne souhaitons pas.

En outre, cette commission devrait à l'évidence se renforcer d'une administration parallèle à l'administration actuelle et

on reprendrait simplement les procédures qui sont actuellement appliquées dans un deuxième examen indépendant du pouvoir politique, comme nous l'avons dit. C'est pourquoi nous vous engageons à rejoindre la majorité de votre commission et à adopter pour l'article en discussion la version du projet du Conseil fédéral prévoyant le recours au seul Département de justice et police.

Bundesrat Friedrich: Hier geht es sehr konkret um die Verkürzung des Rekursverfahrens, und deshalb ist diese Bestimmung von zentraler Bedeutung. Selbstverständlich stellt sich mit der Verkürzung dieses Rekursweges die Frage der Rechtsstaatlichkeit, wie sie auch in etlichen Vernehmlassungen geltend gemacht worden ist. Es ist die Befürchtung ausgesprochen worden, das rechtliche Gehör werde beschnitten. Das mag zutreffen, wenn man nach der Anzahl der Möglichkeiten urteilt, die einem Gesuchsteller offenstehen. Es kommt aber weniger auf die Anzahl an als auf die Qualität des Verfahrens. Und da muss ich Sie nun auf eine Besonderheit des Rekursverfahrens aufmerksam machen. Diese Besonderheit besteht darin, dass das Bundesamt für Polizeiwesen, also die erste Instanz, den Gesuchsteller anhört; dieses aufwendige Verfahren, dieses Anhören jedes einzelnen Gesuchstellers wird nachher von den Beschwerdeinstanzen nicht mehr wiederholt. Es kommt also letzten Endes darauf an, dass dieses Anhörungsverfahren sorgfältig durchgeführt wird.

Ob nun das Departement, wie wir Ihnen das vorschlagen, oder ein anderes Gremium letztlich über die Asylgesuche entscheiden soll, wurde in den Vernehmlassungsverfahren und auch in der Kommission sehr lebhaft diskutiert. Wir haben die Frage eingehend geprüft und uns mit allen möglichen Lösungsvarianten auseinandergesetzt. Wir kamen zum Schluss, an unserem Vorschlag festzuhalten. Zunächst einmal soll der Bundesrat weiterhin Rekursinstanz bleiben. Obschon die Asylpolitik als Regierungstätigkeit dem Bundesrat unterstellt ist, ist dieser, wie das zu Recht gesagt wurde, nicht in der Lage, sich mit jeder einzelnen Asylbeschwerde auseinanderzusetzen. Wenn der Stau einmal überwunden ist und die Beschwerden bis zum Bundesrat durchkommen, dann müsste sich dieser an jeder Sitzung mit etwa 50 Asylbeschwerden auseinandersetzen. Es ist eine reine Illusion, dass eine solche Auseinandersetzung praktisch möglich wäre. Ich möchte Ihnen bei dieser Gelegenheit sagen, dass auch eine ganze Reihe weiterer Beschwerden – wie sie Herr Leuenberger genannt hat –, die an den Bundesrat weitergezogen werden, von ihm nicht materiell behandelt werden können. Auch das ist eine Illusion, die der Wirklichkeit in keiner Weise entspricht, weil der Bundesrat aus zeitlichen Gründen unmöglich dazu in der Lage ist.

Den Vorschlag, eine verwaltungsunabhängige Rekurskommission zu schaffen, lehnen wir ebenfalls ab. Es würde dadurch ein eigentliches verwaltungsgerichtliches Verfahren eingeführt. Sie würden ein spezielles Verwaltungsgericht ins Leben rufen, eine richterliche Instanz. Ich muss Sie mit allem Nachdruck auf die Folgen aufmerksam machen. Die Asylpolitik würde dann (ich betone: die Asylpolitik) letztlich von einem richterlichen Gremium bestimmt, und dem Bundesrat und auch Ihnen als Parlament würde jede Einflussnahme auf diese Asylpolitik entzogen. Ein richterliches Gremium würde unabhängig vom Bundesrat und von jeder politischen Behörde die schweizerische Asylpolitik bestimmen. Fragen Sie sich, ob Sie das wollen. Damit schaffen Sie indirekt auch einen Rechtsanspruch auf Asyl, denn ein Gericht würde nach rein rechtlichen und nicht nach politischen Gesichtspunkten urteilen. Sie schaffen also zwangsläufig einen Rechtsanspruch auf Asyl, was dem ursprünglichen Willen des Gesetzgebers ganz eindeutig widerspricht. Dazu kommt noch, dass ein neuer, relativ grosser Apparat mit zahlreichen hauptamtlichen Mitarbeitern geschaffen werden müsste. Sie müssten mit mindestens 40 bis 50 Sachbearbeitern und dem entsprechenden administrativen Apparat rechnen, einem Apparat mindestens in der Grösse des Bundesgerichts. Ich frage Sie, ob das sinnvoll ist für ein Einzelgebiet. Sie würden ausserdem eine gewaltige Verzö-

gerung in Kauf nehmen, denn bis ein solcher Apparat auf die Beine gestellt ist, braucht es wahrscheinlich mehrere, mindestens aber zwei Jahre. Das wäre zweifellos ein falscher, ich möchte sogar sagen, ein verhängnisvoller Weg, der uns nur in noch grössere Schwierigkeiten hineinführen würde. Ich betone demgegenüber, dass der Beschwerdedienst des Departementes, der völlig für sich arbeitet, eine unabhängige Instanz ist und in keiner Weise vom Bundesamt für Polizeiwesen beeinflusst werden kann. Es ist völlig unbegründet, dem Beschwerdedienst zum vorneherein Parteilichkeit in die Schuhe zu schieben. Er heisst immer wieder Beschwerden gegen das Bundesamt für Polizeiwesen gut und beweist auch damit seine Unabhängigkeit. Im übrigen hat der Bundesrat in diesem Falle das Weisungsrecht auch gegenüber dem Departement, das steht ausdrücklich im Gesetz.

Nun noch zur Frage der Verfassungsmässigkeit. Artikel 103 Absatz 2' der Bundesverfassung wird in der Literatur so ausgelegt, dass das zwar die Regel ist, dass es aber zahlreiche Ausnahmen gibt. In der Rechtsprechung wird die Beschränkung auf eine Beschwerdeinstanz stillschweigend akzeptiert. Danach muss also der Beschwerdeweg keineswegs zwingend beim Bundesrat oder beim Bundesgericht enden. Das Bundesgericht ist da anderer Auffassung als der Kommissionspräsident. Dies ist nachzulesen in den Entscheiden 99 IB 3 und 106 IB 126.

Nun gibt es tatsächlich schon einige Fälle, wo das Departement endgültig entscheidet, nämlich im ganzen Ausländerrecht. Also ich entscheide beispielsweise auch endgültig, ob der Herr Ben Bella in die Schweiz kommt; das gilt im Asylrecht für die Einreisebewilligung, die Wegweisung und die Fürsorgeleistung, alles schwerwiegende Entscheide, die das Departement fällt; im Bürgerrechtsgesetz ist die Einbürgerung zu erwähnen, im SVG der Führerausweiszug. Es gibt also eine ganze Reihe solcher Fälle. Man kann nicht mehr sagen, das sei nun einfach verfassungswidrig. Würde im übrigen dieser Einwand der Verfassungswidrigkeit ernstgenommen, müssten ja die Antragsteller der Minderheit entweder Bundesgericht oder Bundesrat vorsehen, aber nicht ein drittes Gremium. Das würde nach ihrer Lesart der Verfassung auch nicht entsprechen.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen und den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	85 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	57 Stimmen

Art. 16 Abs. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Deneys

Streichen

Art. 16 al. 5

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Deneys

Biffer

Art. 16 Abs. 6 (neu)

Antrag Kopp

Der Bundesrat legt in einer Verordnung die Kategorien der offensichtlich unbegründeten Gesuche abschliessend fest.

Art. 16 al. 6 (nouveau)

Proposition Kopp

Le Conseil fédéral définit dans une ordonnance, de manière exhaustive, les types de demandes visiblement non fondées.

Art. 16a

Antrag der Minderheit

(Blunschy, Bäumlín, Bratschi, Ganz, Gloor, Leuenberger Moritz, Müller-Aargau, Spiess)

Von einer persönlichen Befragung kann abgesehen werden, wenn das Asylgesuch aus einem der folgenden Gründe offensichtlich unbegründet ist:

- a. weil der Bewerber bereits in einem Drittstaat, in dem er nicht aus einem in Artikel 3 Absatz 1 genannten Grund an Leib, Leben oder Freiheit gefährdet ist oder die Gefahr besteht, dass er zur Ausreise in ein solches Land gezwungen werde, Asyl oder eine ordentliche fremdenpolizeiliche Aufenthaltsberechtigung hat;
- b. weil sein Asylbegehren in einem Drittstaat noch nicht rechtskräftig entschieden ist und er während der Dauer des Verfahrens zum Aufenthalt in diesem Land berechtigt ist;
- c. weil er rechtmässig in einen Drittstaat zurückkehren oder weiterreisen kann, wo nahe Angehörige oder andere Personen leben, zu denen er enge Beziehungen hat, und wo er nicht aus einem in Artikel 3 Absatz 1 genannten Grund an Leib, Leben oder Freiheit gefährdet ist oder die Gefahr besteht, dass er zur Ausreise in ein solches Land gezwungen werde;
- d. weil er gestützt auf Artikel 55 StGB unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Nichtrückweisung zu Landesverweisung verurteilt worden oder seine Auslieferung beschlossen worden ist;
- e. weil der Heimatstaat oder das Land des Asylbewerbers, wo er zuletzt wohnte, die Grundsätze und Grundfreiheiten der EMRK respektiert.

Art. 16a

Proposition de la minorité

(Blunschy, Bäumlín, Bratschi, Ganz, Gloor, Leuenberger Moritz, Müller-Argovie, Spiess)

L'office fédéral peut renoncer à entendre le requérant en personne, lorsque la demande d'asile est manifestement infondée pour une des raisons suivantes:

- a. Lorsque le requérant a séjourné déjà dans un pays tiers où sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté n'ont pas été mises en danger ou menacées pour l'un des motifs mentionnés à l'article 3, 1^{er} alinéa, de telle sorte que l'on peut exiger de lui un départ à destination de ce pays du fait qu'il a l'asile ou une autorisation de séjour ordinaire de la police des étrangers,
- b. Lorsque sa demande d'asile dans un pays tiers n'est pas encore entrée en force et qu'il est autorisé à séjourner dans ce pays durant la durée de la procédure,
- c. Lorsqu'il peut légalement retourner ou poursuivre son voyage dans un pays tiers où vivent des proches parents ou d'autres personnes avec lesquelles il a d'étroites attaches, et où sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté ne sont pas mises en danger ou menacées pour l'un des motifs mentionnés à l'article 3, 1^{er} alinéa, de telle sorte que l'on peut exiger de lui un départ à destination de ce pays.
- d. Lorsque, en vertu de l'article 55 du Code pénal et en tenant compte du principe de non-refoulement, il a été condamné à l'expulsion ou que son extradition a été ordonnée,
- e. Lorsque le pays d'origine ou le pays de dernière résidence du requérant d'asile respecte les principes et les droits fondamentaux de la Convention européenne des droits de l'homme.

Frau **Blunschy**, Sprecherin der Minderheit: Mein Antrag zu Artikel 16a soll Artikel 16 Absatz 5 (neu) ersetzen. Ich bin daher für Streichung von Artikel 16 Absatz 5, was aus der Fahne vielleicht zu wenig klar hervorgeht.

Der Bundesrat schlägt in Artikel 16 Absatz 5 (neu) vor, es könne von einer persönlichen Befragung abgesehen werden, wenn das Asylgesuch offensichtlich unbegründet ist.

Im Entwurf zum Asylgesetz war seinerzeit eine Bestimmung ähnlichen Inhaltes vorgesehen. Das Parlament hat diese Bestimmung jedoch gestrichen mit dem Hinweis, sie eröffne dem willkürlichen Ermessen Tür und Tor. Es fehlten genaue Kriterien. Wenn der Bundesrat heute die abgelehnte Fassung in neuer Auflage präsentiert, so können wir diesem summarischen Verfahren nur unter Bedenken zustimmen und nur dann, wenn dem damals zu Recht erhobenen Vorwurf durch eine genaue Aufzählung der Kriterien Rechnung getragen wird. Die Gründe, die einen Verzicht auf die persönliche Befragung rechtfertigen können, müssen genau umschrieben werden. Diese Gründe müssen abschliessend aufgezählt werden. Es genügt nicht, wenn deren Aufzählung in der Verordnung geregelt wird. Die Verordnung kann jederzeit sehr leicht abgeändert werden, ohne jede Mitsprache des Parlamentes und ohne Referendumsmöglichkeit. Man kann nicht mehr von abschliessender Aufzählung sprechen, wenn jederzeit neue Gründe in die Verordnung aufgenommen werden können. Der Antrag von Frau Kopp kann uns keine Garantie geben, dass die in der Verordnung erwähnten Gründe nicht erweitert werden können. Das Parlament sollte sich seine Rechte in einer derart wichtigen Frage nicht beschneiden lassen. Wenn schon bei der Beratung des Asylgesetzes von 1979 einer ähnlichen Bestimmung ein Nein entgegengesetzt wurde, dann sollten wir heute, so kurz danach, mindestens klare, abschliessend im Gesetz umschriebene Kriterien festlegen.

Was die einzelnen Gründe betrifft, die nach Streichung von Artikel 16 Absatz 5 in einem neuen Artikel 16a aufgezählt werden sollen, so handelt es sich um dieselben, die der Bundesrat zurzeit in die Verordnung einzuführen beabsichtigt. Materiell besteht somit kein Gegensatz zwischen dem Minderheitsantrag und der Auffassung des Bundesrates. Bundesrat Friedrich hat denn auch in der Kommission diesem Minderheitsantrag nicht opponiert.

Die Buchstaben a bis c nennen die Fälle, wo der Bewerber ohne Gefährdung in einem Drittstaat Aufnahme finden kann. Buchstabe d betrifft die Fälle der Landesverweisung oder Auslieferung unter Vorbehalt des Grundsatzes der Nicht-rückschiebung. Und bei Buchstabe e geht es um Asylbewerber aus Ländern, welche die europäische Menschenrechtskonvention respektieren. Blosser Ratifikation der Menschenrechtskonvention genügt selbstverständlich nicht; es muss der klare und eindeutige Beweis vorliegen, dass die Menschenrechte im Herkunftsland tatsächlich respektiert werden. Diese Respektierung muss streng ausgelegt werden. Im Zweifelsfall darf nicht auf die Befragung des Asylbewerbers verzichtet werden.

Der Bundesrat führt auf Seite 3 der Botschaft aus, es sei sehr schwierig, sogenannte Wirtschaftsflüchtlinge von den echten Flüchtlingen zu trennen. Und weiter führt der Bundesrat aus: «In der Regel kann die individuelle Gefährdung eines Asylbewerbers nur durch eine eingehende, gründliche und zeitraubende Abklärung und eine persönliche Befragung sicher beurteilt werden.»

Das Absehen von einer persönlichen Befragung kann somit nur in Ausnahmefällen in Frage kommen. Sie sind im Gesetz zu umschreiben. Anderenfalls könnte die Bestimmung dazu führen, dass echte Flüchtlinge kurzerhand an die Grenze gestellt oder in ein Flugzeug verfrachtet würden, ohne dass man sie über die Gründe ihrer Flucht befragen würde.

Wenn die Gesetzesrevision wirklich nur Verfahrensfragen vereinfachen will, ohne die Rechte des Asylbewerbers ungerichtetigterweise zu beschneiden, so müssen hier die dringend notwendigen Sicherungen eingebaut werden. Die Kommissionsminderheit ersucht Sie daher, Artikel 16 Absatz 5 zu streichen und an seiner Stelle in einem neuen Artikel 16a eine abschliessende Aufzählung der Gründe vorzusehen, wann ein Gesuch offensichtlich unbegründet sei. Es sei noch darauf hingewiesen, dass dieser Minderheitsantrag in der Kommission mit dem knappen Ergebnis von 10 gegen 9 Stimmen unterlegen ist.

Ich ersuche Sie um Zustimmung zum Antrag der Kommissionsminderheit.

Frau Kopp: Die persönliche Befragung des Asylbewerbers durch die Bundesbehörden ist zweifellos eine Kernbestimmung des Asylgesetzes. Frau Blunschy hat zu Recht darauf hingewiesen, ich wiederhole sie hier nicht.

Heute stellen wir fest, dass es tatsächlich Fälle gibt, in denen offensichtlich unbegründete Asylgesuche gestellt werden. Wir verstehen das Anliegen des Bundesrates, in solchen Fällen auf eine Befragung zu verzichten. Im Bestreben, das Asylverfahren zu verkürzen, müssen wir heute alle aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten vertretbaren Möglichkeiten ausschöpfen. Wenn jedoch diese Fälle, die offensichtlich unbegründet sind, nicht klar und abschliessend geregelt sind, kann das für die Rechtsstellung der betroffenen Asylbewerber verheerende Konsequenzen haben. Der Generalklausel von Artikel 16 Absatz 5 müssen aus rechtsstaatlichen Gründen klare Leitplanken gegeben werden, soll der materielle Gehalt des Asylrechtes nicht verlorengehen, was ja auch der Bundesrat ganz ausdrücklich nicht will. Der Bundesrat nennt in der Botschaft die Fälle, die offensichtlich unbegründet sind. Weitere Fälle sind auch gemäss Auskunft der zuständigen Abteilung der Verwaltung gar nicht denkbar. Es besteht deshalb kein Grund, diese Fälle nicht abschliessend zu nennen.

Frau Blunschy möchte nun diese Fälle im Gesetz genannt haben. Ich opponiere dem Antrag Blunschy inhaltlich nicht, hingegen bin ich der Auffassung, dass diese Ausführungsvorschriften nicht im Gesetz, sondern in der Verordnung zu regeln sind. Es ist mir natürlich klar, dass der Bundesrat nach dieser Gesetzesrevision ohnehin die Asylverordnung ändern muss. Aber auf diesem so ausserordentlich heiklen Gebiet müssen an diese Verordnung hohe Anforderungen gestellt werden. Sie muss klar und sie muss abschliessend sein. Anderenfalls besteht die Gefahr einer willkürlichen Abweisung eines Gesuches. Die Gefahr wird um so grösser, je höher der Druck auf die Behörden wird.

Mein Antrag trägt der Tatsache Rechnung, dass in Anbetracht der heutigen Situation das Asylverfahren verkürzt werden muss, enthält aber die meines Erachtens notwendigen rechtsstaatlichen Leitplanken, damit der materielle Gehalt des Asylgesetzes nicht gefährdet wird.

Ich möchte Sie deshalb bitten, meinem Antrag zuzustimmen.

Mme Deneys: Les vrais problèmes de notre droit d'asile, on l'a entendu à plusieurs reprises, résident dans deux facteurs extérieurs à la loi. Il y a d'une part un nombre croissant d'individus ou de groupes déracinés et il y a d'autre part, chez nous, pour traiter correctement les demandes d'asile un nombre tout à fait insuffisant de fonctionnaires. Nous pourrions agir un peu plus, un peu mieux sur les causes, par exemple en évitant de favoriser directement des régimes dictatoriaux en place. Nous pourrions, dans une faible mesure c'est évident, contribuer à limiter les risques de tensions violentes en faisant notre part pour l'aide au développement des populations les plus pauvres. Nous pouvons surtout agir ici en accordant enfin les moyens nécessaires à notre gouvernement afin que les demandes de droit d'asile soient examinées rapidement. C'est sur ce point que doivent porter tous nos efforts et non sur l'introduction de dispositions qui ouvrent la voie à l'arbitraire, comme celle prévue à l'article 16, 5° alinéa (nouveau).

Cette disposition remet en cause un principe fondamental de l'Etat de droit auquel en assure en d'autres circonstances la plus totale dévotion. Le requérant doit garder le droit d'être entendu indépendamment de l'idée qu'on peut se faire du résultat de cette audition. L'entretien représente, aux yeux mêmes du Conseil fédéral, le noyau de la procédure puisqu'il constate «qu'étant donné la nature des droits en cause, force est de procéder à une analyse rigoureuse des faits, même si elle prend du temps et occupe du personnel».

L'introduction de ce 5° alinéa aurait d'autre part l'inconvénient majeur d'empêcher la coordination des pratiques cantonales, puisque le requérant ne serait interrogé que par la police de sûreté cantonale. Il se verrait ainsi privé de la

garantie que sa demande est examinée selon les mêmes critères que d'autres candidatures. Je n'aimerais pas que la Suisse représente uniquement, à l'avenir, pour un certain nombre d'étrangers, un Etat policier de plus sur cette terre. Les exemples de demandes manifestement infondées mentionnés dans le commentaire ne sont pas significatifs; soit ils trouvent leur solution à l'article 19, 1^{er} alinéa de la loi sur l'asile actuelle, soit ils sont extrêmement rares et ne justifient pas une révision de la loi. La rareté des requêtes infondées a d'ailleurs été confirmée par le Conseil fédéral dans sa réponse du 13 décembre 1982, il y a donc moins d'une année, à une interpellation de M. Soldini. La mauvaise conscience juridique du Conseil fédéral apparaît nettement quand il remarque en page 15 du message: «... qu'il est possible de recourir contre une décision négative prise sans que l'intéressé ait été entendu personnellement. A noter qu'en cas de recours l'intéressé peut invoquer le fait qu'on a négligé son audition.» Renoncer ainsi à un principe essentiel du droit d'un Etat démocratique pour régler seulement quelques cas n'est pas une attitude raisonnable. Si par contre, cet alinéa 5 était interprété de façon large, alors c'est toute notre politique d'asile qui perdrait sa crédibilité. Il faut donc, en conclusion, éviter en tout cas d'inscrire dans la loi un alinéa qui est ou bien inutile ou bien dangereux. La proposition de minorité Kopp doit être, pour les mêmes raisons, rejetée. La proposition de la minorité représentée par Mme Blunschy ne représente pas une bonne solution et de toute façon, je ne vois pas comment on pourrait s'assurer que chacune des conditions posées est remplie, sans avoir eu un entretien sérieux avec le requérant.

Frau Gurtner: Artikel 16 Absatz 5, wie er uns im Entwurf des Bundesrates über das Asylgesetz vorgeschlagen wird, ist ein Gummiparagraph mit so grossem Interpretationsspielraum, dass der Willkür Tür und Tor geöffnet wird. Dies würde damit auch direkt ins Gesetz verankert. Ich möchte die klare und deutliche Absage an diesen Vorschlag im Namen der POCH/PdA/PSA-Fraktion begründen.

Wir können die Handhabung des Asylgesetzes und ganz speziell auch diesen Artikel 16 nicht losgelöst von wirtschaftlichen und politischen Interessen und von Stimmungen in der Bevölkerung sehen. Am Beispiel der Asylpraxis bezüglich der Türkei lässt sich dies – meiner Meinung nach – gut illustrieren. In der Türkei gibt es selbst nach restriktiven Schätzungen 40 000 Flüchtlinge. Die gewerkschaftliche Arbeit und sämtliche traditionellen Parteien sind verboten. Folter und Todesstrafe sind an der Tagesordnung. Demgegenüber werden bei uns Tausende von Asylgesuchen abgelehnt. Die Schweiz hat grosse wirtschaftliche Interessen in der Türkei. Die Banken haben dem fast bankrotten Land Milliardenkredite gewährt. Die Menschenrechtspraxis dieses Landes wurde von der offiziellen Schweiz nie verurteilt, denn die enormen wirtschaftlichen Interessen bedingen ja wohl eine enge Zusammenarbeit mit der offiziellen Türkei, d. h. mit der Diktatur. Nun sind es bekanntlich die gleichen Vertreter der wirtschaftlichen und politischen Interessen der Schweiz in der Türkei, die auch Unterlagen an die hiesige Fremdenpolizei liefern, aufgrund derer unter anderem entschieden wird, ob ein Asylgesuch begründet oder unbegründet sei. Die Interessenkonflikte sind offensichtlich. Wenn dann bei uns auch noch Probleme wie Arbeitslosigkeit oder Kampagnen gegen die entsprechenden Asylbewerber hervortreten, sind ungerechtfertigte respektive willkürliche Ablehnungen von Gesuchen schon fast eine logische Folge. Demgegenüber stehen rund 1000 bewilligte Gesuche von Polen innerhalb sehr kurzer Zeit. In Polen gibt es aber wesentlich weniger politische Gefangene, Folterungen oder politische Morde als in der Türkei.

Die persönliche Befragung gibt den Asylgesuchstellern die Möglichkeit, Irrtümer und Unwahrheiten in den Beurteilungsunterlagen der Fremdenpolizei zu berichtigen. Es ist ihr fundamentales Recht, dass ihnen in einem Rechtsstaat Gehör gewährt wird und dass über ihre Gesuche aufgrund der Verfolgung und Unterdrückung in ihrem Heimatland

geurteilt wird. Wirtschaftliche und politische Interessen, religiöse, rassische oder ideologische Interessen und Vorbehalte dürfen dabei keine Rolle spielen.

Das Asylgesetz muss hier klare Richtlinien und Kriterien aufstellen, die dies garantieren. Es geht um Menschen, oft um Menschenleben, und diese dürfen nicht einer bequemeren und schnelleren, aber willkürlicheren Praxis geopfert werden. Hier zeigt sich ganz deutlich, dass es unumgänglich ist, den Personalbestand beim EJPD zu erhöhen. Eine möglichst schnelle und rationelle Behandlung der Asylgesuche ist im Interesse aller. Wenn auf eine persönliche Befragung verzichtet werden kann, dann nur nach eindeutigen, klaren und gerechten Richtlinien. Der Vorschlag der Minderheit zu Artikel 16a bis e vermag dies eher zu gewährleisten. Auch wenn nicht alle Punkte unproblematisch scheinen, könnte doch durch diese Richtlinien die Gefahr der ungerechten Behandlung eher vermieden werden. Zudem wäre eine verwaltungsunabhängige Kontrolle gewährleistet. Darum unterstützen wir – falls Artikel 16 nicht gestrichen wird – den Antrag der Kommissionsminderheit. Nur ein liberales und klares Asylgesetz ist einer rechtsstaatlichen Demokratie würdig. Willkür ist ein Merkmal einer Diktatur.

Bäumlin, Berichterstatter: Es ist in der bisherigen Diskussion nicht immer klar geworden, in welchem Verfahrensstadium auf eine Anhörung verzichtet werden soll. Es geht da um die Frage, ob das Bundesamt in Ausnahmefällen auf eine persönliche Befragung verzichten solle. Dem Entscheid des Bundesamtes ist ein Verfahren im Kanton vorangegangen, wo man das Asylgesuch aufgenommen hat, den Bewerber befragt hat und damit schon Akten erstellt hat, die man dann nach Bern ans Bundesamt weiterschickt.

Und noch etwas anderes: Der negative Asylentscheid des Bundesamtes, verbunden mit dem Beschluss, man höre jetzt nicht mehr an, ist seinerseits beschwerdefähig, so dass man also noch geltend machen könnte, man sei zu unrecht nicht angehört worden. Man darf deshalb nicht sagen: Die Neuerung würde einem Zustand der Rechtlosigkeit Tür und Tor öffnen, und es sei möglich, dass man bestimmte Leute, ohne sie jemals angehört zu haben, einfach abweisen könnte. Dem ist nicht so.

Aber ehrlichkeitshalber noch etwas anderes: Ich möchte ein Problem nicht verschweigen, das wir allerdings nicht lösen können. Es kommt anscheinend vor, dass man in den Kantonen Leute einfach abwimmelt, ohne sie förmlich anzuhören. Man wimmelt sie ab oder drängt sie zu einem Verzicht, und im Extremfall schiebt man sie ohne ein Verfahren ab, ohne dass das Bundesamt jemals davon Kenntnis erhält. Das ist gemessen am heutigen Recht eindeutig rechtswidrig, und es wäre auch total gesetzwidrig gemessen am neuen Recht, das Ihnen vorgeschlagen wird. Aber offenbar kommen wir nicht soweit, dass wir die Rechtsordnung gegenüber gewissen Leuten in den Kantonen mit Erfolg durchsetzen können. Es scheint uns klar: Das sind schlimme Zustände, denen wir bis jetzt nicht genug beigegeben sind. Wie immer Sie jetzt entscheiden, dieses Problem wird leider, leider bleiben. Da brauchte es wachsame Bürger, die die Anwendung des Gesetzes in den Kantonen kritisch überprüfen und Gesetzeswidrigkeit öffentlich bekannt machen.

Nun zu den verschiedenen Vorschlägen. Wie Sie wissen – Sie entnehmen das der Fahne – hat sich die Mehrheit der Kommission für den Vorschlag des Bundesrates ausgesprochen. Allerdings nur mit der diesmal sehr knappen Mehrheit von 10 zu 9 Stimmen. Sie werden annehmen, ich sei auch bei der Minderheit gewesen. Die Minderheit ist in diesem Fall über ihre Niederlage enttäuscht gewesen, weil der Bundesrat sich mit dem Minderheitsvorschlag einverstanden erklärt hatte, nachdem Frau Blunschy ihre Liste auf Wunsch des Bundesrates noch um eine weitere Litera ergänzt hatte. Das ist also die Situation.

Ich gehe vom Antrag der Mehrheit jetzt weiter zum Antrag von Frau Kopp. Wenn ich diese beiden Anträge vergleiche, muss ich folgendes sagen: Der Antrag des Bundesrates, dem die Kommissionsmehrheit zugestimmt hat, erwähnt

keine Verordnung. Aber gewiss war der Bundesrat immer der Meinung, es sei eine Verordnung zu erlassen. Man kann die Frage der offensichtlichen Unbegründetheit eines Gesuchs und die Kasuistik, die zu entwickeln ist, nicht irgendwelchen Beamten zum freien Entscheid überlassen. Da sind Richtlinien nötig; das war unbestritten.

Dennoch gibt es einen gewissen Unterschied zwischen Antrag Mehrheit und Antrag Kopp. Frau Kopp möchte den Erlass einer Verordnung verbindlich vorsehen. Zudem stellt sie eine gewisse inhaltliche Anforderung an die bundesrätliche Verordnung, in dem Sinne nämlich, dass der Bundesrat in der Verordnung die Kriterien abschliessend aufzuzählen hätte. Wir haben den Antrag Kopp in der Kommission nicht besprechen können. Ich vermute allerdings, dass man ihm wahrscheinlich mehrheitlich zugestimmt hätte.

Er liegt nicht soweit weg vom Antrag des Bundesrates und der Mehrheit der Kommission, die die Sache dem Bundesrat übertragen will. Der Bundesrat hat ja schon von sich aus den Erlass einer Verordnung in Aussicht gestellt. Andererseits gilt es auch, die Grenze der Tragweite des Antrages Kopp zu erkennen: Auch wenn dieser Vorschlag angenommen würde, würde es dem Bundesrat zustehen, jederzeit seine Verordnung wieder zu ändern; er dürfte zwar nicht eine Generalklausel einführen, das wäre ihm versagt, jedoch jederzeit neue Einzelgründe für den Verzicht auf die persönliche Einvernahme einführen.

Zum Antrag von Frau Blunschy: Das ist der Minderheitsantrag, der knapp unterlegen ist. Frau Blunschy möchte, dass man die Gründe, die Kriterien, welche den Verzicht auf die persönliche Befragung vor dem Bundesamt rechtfertigen, wenigstens im Gesetz nennt. Das ist die Auffassung, die auch ich unterstützt habe. Wir können nicht generell gegen die Idee eines gelegentlichen Verzichts sein; das wäre auch absurd, weil es Fälle klarer Unbegründetheit gibt. Sie sind aufgezählt auf der Fahne (mehr oder weniger überzeugend); sicher gibt es aber solche Fälle. Persönlich habe ich aber Verständnis für die Auffassung, die knapp unterlegen ist, wonach die Kriterien schon im Gesetz geregelt sein sollten, und zwar limitativ.

Ich will noch etwas sagen: Die ganze Vorlage steht ja auch unter dem Argument «Zeitgewinn». Hier ist zu sagen, dass die Fälle, die nicht eindeutig sind (und die nicht unter die Kategorien fallen, die das Gesetz jetzt nach der Meinung von Frau Blunschy aufzählen sollte), die man aber vielleicht doch etwa geltend machen könnte, sehr wenig zahlreich sind, so dass der Vorschlag von Frau Blunschy sicher nicht unter dem Gesichtspunkt des Zeitgewinns bekämpft werden kann.

Ich vermute, dass der Bundesrat nach wie vor bereit ist, auch einen Vorschlag anzunehmen, wie ihn Frau Blunschy jetzt begründet hat.

Hingegen ist die Kommissionsmehrheit gegen den Antrag auf Streichung, weil sie findet, dass es eben in der Tat doch Fälle gibt, wo eine derartige Beschleunigung des Verfahrens durch Verzicht möglich, sinnvoll und rechtsstaatlich unproblematisch ist.

M. Cavadini, rapporteur: La portée des trois propositions que nous discutons est différente. Nous prenons la plus simple pour commencer, parce qu'elle nous paraît aller de soi, parce que le message du Conseil fédéral l'annonce, parce qu'il est naturel et normal qu'une ordonnance appuie et précise les dispositions de la loi que nous revoyons. C'est donc dire que l'amendement de Mme Kopp ne devrait soulever aucune opposition très marquée, encore qu'il nous paraisse aller de soi. Quant à nous, nous n'en tournons pas la main, la commission n'en ayant évidemment pas délibéré. Il en va tout autrement de la disposition préconisée par la minorité emmenée par Mme Blunschy. Là, même si la majorité de la commission était faible, nous vous engageons à suivre cette même majorité et à écarter la proposition qui vous est faite d'inscrire dans la loi des dispositions qui, très manifestement, ne relèvent que du niveau de l'ordonnance. Il convient ici de garder le sens des proportions et nous ne

voudrions pas voir inscrits, dans cette révision, les cas évoqués qui sont de nature réglementaire. Il est évident par contre que l'ordonnance devra exhaustivement évoquer les cas qui dispensent de l'audition d'un requérant et nous devons là avoir toutes garanties que l'arbitraire ne régnera pas. Mais il s'agirait en fait d'une méfiance à l'égard du pouvoir politique que le Conseil fédéral représente et nous ne voulons pas d'une mesure qui nous contraigne à revenir au niveau de la loi dans le cas éventuel d'une modification de l'ordonnance. C'est pourquoi nous vous demandons d'écarter la proposition de la minorité.

Dans le cas de Mme Deneys qui demande tout simplement qu'on biffe la disposition de l'article 16, 5^e alinéa, nous vous demandons de maintenir. En effet, nous avons dit dans le débat d'entrée que la révision s'inspirait aussi de l'allègement et de la simplification de la procédure. C'est l'esprit même de la modification que nous vous demandons de respecter. Nous souhaitons vous voir vous rallier à la majorité en maintenant cette disposition. Il est évident que les enquêtes cantonales pourront être la base qui permettra à l'office de se dispenser d'une audition mais cela ne nous paraît pas condamnable en soi, les procédures cantonales peuvent montrer de façon tout à fait pertinente cette insuffisance dans la demande, raison pour laquelle nous vous demandons d'écarter la proposition de Mme Deneys.

Bundesrat Friedrich: Bei der heutigen Überlastung mit hängigen Asylgesuchen können wir es nicht mehr verantworten, dass das aufwendige Verfahren auch in all jenen Fällen durchgeführt wird, in denen ohne mündliche Befragung und aufgrund besonderer Umstände (nämlich aufgrund äusserer Gegebenheiten) zum vorneherein klar feststeht, dass kein Asyl gewährt werden kann. Auf die mündliche Befragung soll also nur dort verzichtet werden – das möchte ich mit aller Deutlichkeit sagen –, wo ein Gesuch aufgrund objektiv feststellbarer Gegebenheiten abgelehnt werden kann und die Prüfung der Flüchtlingseigenschaft überhaupt nicht Gegenstand des Verfahrens ist. Ich muss aus diesem Grunde den Streichungsantrag von Frau Deneys ablehnen, und aus demselben Grunde gehen auch die Ausführungen von Frau Gurtner (die jetzt, glaube ich, nicht mehr da ist) vollständig ins Leere.

Befürchtungen, dass durch den Verzicht auf die mündliche Befragung der Willkür Tür und Tor geöffnet würde, sind unbegründet. Die Fälle unbegründeter Begehren werden nämlich auf dem Ordnungswege nach unserer Auffassung abschliessend umschrieben. Wir haben das bereits getan. Wir denken an die fünf Kategorien von Gesuchstellern, die im Minderheitsantrag von Frau Blunschy aufgezählt sind. (Frau Blunschy hat den Inhalt des Minderheitsantrages aus unserem Verordnungsentwurf übernommen.) Sie sehen also, dass wir doch nicht ganz so willkürlich sind, wie gewisse Leute uns das unterschieben möchten.

Ich gebe zu, dass nicht sehr viele Gesuche unter diese Bestimmung fallen werden. Aber wenn es nur 5 Prozent der Gesuche sind, bedeutet das bei der heutigen Flut von Gesuchen wieder eine Einsparung von vier bis fünf Mitarbeitern. Die entscheidende Frage lautet: Soll man das ins Gesetz schreiben, oder soll das in der Verordnung niedergelegt werden? Für mich ist das keine grundsätzliche materielle Frage, sondern eine Frage der Gesetzestechnik. Ich bin eher der Meinung, dass ins Gesetz die Grundsätze gehören und die Einzelheiten in die Verordnung. Man wirft uns ja auch ständig vor, dass unsere Gesetze überladen und zu perfektionistisch seien. Wenn Sie hier wieder so ein perfektionistisches Gesetz wollen, dann ist das – wie gesagt – für mich keine Grundsatzfrage. Allerdings: Wenn etwas im Gesetz gesagt werden soll, würde ich eigentlich den Antrag von Frau Kopp vorziehen.

Im übrigen darf ich Sie noch darauf hinweisen, dass selbstverständlich auch gegen solche Entscheide (wie es der Kommissionspräsident gesagt hat) das normale Rechtsmittel zulässig ist.

*Abstimmung – Vote**Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire*

Für den Antrag Kopp

(Zusatz zum Antrag der Kommission)

Offensichtliche Mehrheit

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire

Für den Antrag der Kommission 77 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 67 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Kommission 93 Stimmen

Für den Antrag Deneys 49 Stimmen

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen**Le débat sur cet objet est interrompu**Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr**La séance est levée à 12 h 45*

Asylgesetz. Änderung

Loi sur l'asile. Modification

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	83.046
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.11.1983 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1599-1620
Page	
Pagina	
Ref. No	20 012 023

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.