

85.072

Asylgesetz. Revision Loi sur l'asile. Révision

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 277 hiervoor – Voir page 277 ci-devant

Art. 13 und 14 – Art. 13 et 14

Fortsetzung – Suite

Bonny: Ich möchte kurz auf zwei Fragen eintreten, die von Herrn Leuenberger und von Herrn Rohrer gestellt wurden. Vorweg danke ich für die wohlwollende Aufnahme, die meine Anträge gefunden haben, wobei ich nochmals sage, dass ich selbstverständlich bereit bin – nicht zuletzt wegen der sehr späten Bekanntgabe der Motionsantwort des Bundesrates –, mitzuhelfen, damit wir vielleicht noch in dem einen oder andern Punkt eine Verbesserung herbeiführen können. Vorerst muss aber das Prinzip einer wirksamen Bekämpfung der Schlepperdienste und einer effizienteren Kontrolle an der Grenze, das meinen drei Anträgen zugrunde liegt, im Rahmen dieser zweiten Gesetzesrevision ausdiskutiert werden.

Zur ersten Frage von Herrn Leuenberger: Was passiert, wenn einer – was ja vielfach der Fall sein kann – beispielsweise in Kloten oder in Genf-Cointrin landet? Da sehe ich überhaupt kein Problem. Wir haben dort bereits Grenzorgane, welche auch Fremdarbeiterfragen zu behandeln haben. Es spielt einfach wie sonst. Dort wird gleichsam eine fiktive Grenze gezogen.

Zur zweiten Frage: Ich habe Verständnis für das, was Herr Rohrer gesagt hat. Es ist unmöglich, das Grenzwachtkorps so aufzustocken, das würde vielleicht Tausende von Leuten brauchen, und auch dann würde es noch nicht klappen. Denken Sie an unsere unübersichtlichen Grenzgebiete; wir könnten auf diesem Wege die Grenze nicht absichern. Der einzig mögliche Weg besteht in der Schaffung gewisser gesetzlicher Voraussetzungen. Mit andern Worten heisst das, wir müssen eine gleiche Regelung wie bei den Schwarzarbeitern treffen, die ohne Bewilligung da sind. Da besteht eine Praxis, die seit Jahren praktiziert wird. Diese Schwarzarbeiter werden an die Grenze gestellt, es sei denn, sie können nachweisen, dass sie bei Rückkehr an Leben und Leib unmittelbar gefährdet wären. Im konkreten Fall des Flüchtlings, der über die grüne Grenze kommt und sich irgendwo im schweizerischen Hinterland präsentiert, hat das zur Folge, dass er vorerst als illegaler Aufenthaltler an den vom Bundesrat bezeichneten Grenzposten mit dem Nachbarland, aus dem er gekommen ist, eingewiesen wird; dort kann er sein Asylgesuch stellen, dort fängt eine effiziente Kontrolle an. Wenn Sie meinen Anträgen zustimmen, verbessern Sie nämlich noch etwas: Ich fand es schon lange nicht in Ordnung, dass die Fremdarbeiter gegenüber den illegalen Flüchtlingen benachteiligt sind. Das würde beseitigt. Gewisse organisatorische Umdispositionen werden erforderlich sein. Wenn wir von der Richtigkeit eines politischen Grundsatzes überzeugt sind, darf es kein Abstoppen wegen organisatorischer Probleme geben; für diese haben wir eine ausgezeichnete Verwaltung. Herr Arbenz wird uns zeigen, dass er als guter Organisator diese Probleme meistert.

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: Die Anträge Bonny lagen der Kommission nicht vor. Ich kann somit nicht im Namen der Kommission dazu Stellung beziehen. Dagegen hat man in der Kommission über die Motion eingehend diskutiert und ihr auch gewisse Sympathien entgegengebracht. Grund der Diskussion über die Motion Bonny war unter anderem der neu beantragte Artikel 14 Absatz 2 und 3. Ich werde diesen Artikel noch erläutern.

Die Gedankengänge von Herrn Bonny haben einiges für sich, doch bedürfen sie, wenn wir sie richtig würdigen wollen, noch einer eingehenden Prüfung, um all die Auswirkungen ersehen können, die damit verbunden sind. So hat eine Ueberprüfung der staatsrechtlichen wie der Auswirkungen auf das internationale Recht zu erfolgen – d. h. der Frage, ob wir damit nicht gegen internationale Abkommen verstossen; es gibt auch das Problem des Touristenvisums usw. Vielleicht könnten wir dem Antrag zustimmen, mit der Bitte an den Zweitrat, also an den Ständerat, sich mit der ganzen Problematik nochmals auseinanderzusetzen.

Nun noch zum Artikel 14 Absatz 2 und 3, wie ihn die Kommission neu vorschlägt. Mit diesen neu eingeführten Bestimmungen wird die Möglichkeit *expressis verbis* im Gesetz geschaffen, regionale Anmelde- und Befragungszentren zu schaffen. Der einzelne Kanton kann selber eine solche Stelle vorsehen, was er eigentlich bisher schon aufgrund des Gesetzes hätte tun können. Daneben können sich mehrere Kantone zusammenschliessen und vereinbaren, sei es durch ein Konkordat, sei es durch interkantonale Verträge oder Abmachungen, solche Stellen zu schaffen, welche von allen Asylsuchenden eines bestimmten Gebietes aufzusuchen sind. Hier kann die Aufnahme der Personalien und die Befragung erfolgen. Die Kantone können alle mit dem Asylsuchenden und mit dem Asylgesuch im Zusammenhang stehenden Fragen wie Betreuung, Unterstützung, Unterbringung unter sich regeln. Die Errichtung solcher interkantonalen Aemter kann durch den Bund gefördert werden. Solche interkantonale Aemter geben den Kantonen die Möglichkeit zu bestimmen, dass die Angehörigen eines Landes sich bei dieser Stelle und die Angehörigen eines anderen Landes bei jener Stelle melden müssen bzw. die Befragung dort vornehmen lassen. Damit könnten auch besser länderspezifische Fachleute eingesetzt werden.

Wenn wir diese Bestimmungen mit den Anträgen von Herrn Bonny vergleichen, so sehen wir, dass wir mit Artikel 14 Absatz 2 und 3 den Gedankengängen von Herrn Bonny sehr nahe kommen. Ein möglicher Weg wäre auch, mit einer anderen Formulierung – das wäre die Aufgabe des Ständerates – die Zielsetzung des Antrages Bonny aufzunehmen. Ich möchte Sie bitten, dem Artikel 14 Absatz 2 und 3 zuzustimmen. In bezug auf den Antrag Bonny kann ich Ihnen keinen Antrag stellen, weil wir ihn nicht behandelt haben.

M. Pidoux, rapporteur: Votre commission n'a pas examiné les propositions de M. Bonny, qui ne lui ont pas été présentées, mais elle a accepté l'introduction de deux alinéas (2 et 3) à l'article 14 en pensant répondre aux préoccupations exprimées notamment dans feu la motion de M. Bonny.

La loi explicite ainsi la faculté accordée aux cantons de créer des centres d'accueil intercantonaux auprès desquels la demande d'asile doit être déposée. La Confédération acquiert un pouvoir subsidiaire. Il est intéressant de noter que c'est l'un des seuls points de la loi sur lequel vos commissaires ne se sont pas affrontés. Sans avis contraire, ils ont admis que les cantons, subsidiairement la Confédération, pourraient créer de tels centres d'accueil. Vos commissaires ont donc accepté l'idée de la porte d'entrée obligatoire. Comme le rapporteur de langue allemande vient de le dire, cette motion de M. Bonny et les articles de la commission concernent un même ensemble de faits. Il faut les accepter et les transmettre à l'autre Chambre qui sera sans doute à même d'apporter des améliorations d'ordre rédactionnel.

Bundesrätin Kopp: Die Anträge von Herrn Bonny und seine Begründung erscheinen einleuchtend. Ich muss Sie aber darauf aufmerksam machen, dass eine ganze Menge rechtlicher und praktischer Schwierigkeiten damit verbunden sind, weshalb der Bundesrat auch eine lange Zeit brauchte, bis er die Motion beantwortete. Er hat Ihnen die Umwandlung in ein Postulat beantragt, um eben diesen Bedenken, die ich Ihnen jetzt ganz kurz schildern möchte, Rechnung zu tragen. Ich will mich kurz halten; denn Sie haben ja die Antwort des Bundesrates und können sich im Detail informieren.

Es genügt nicht, Herr Bonny, dass wir neue Artikel haben, die sich nachher nicht durchsetzen lassen, und wir müssen uns einmal ganz konkret vorstellen, wie denn so etwas ablaufen würde. Wenn nun ein Asylbewerber trotzdem über die grüne Grenze kommt und sich in einem Kanton meldet, dann müsste er laut Ihrem Antrag wieder zurück an die Grenze, zu den Grenzstellen oder an das Grenztor, wie Sie es nennen, geschafft werden. Was passiert dann? In der Regel können Sie den Asylbewerber nicht in das Nachbarland zurückschieben, zum mindesten dann nicht, wenn die Voraussetzungen des Schubabkommens nicht erfüllt sind. Dann verbleibt die Rückschiebung ins Heimatland. Das bedingt aber, wenn wir das Non-refoulement-Prinzip nicht verletzen wollen, ein materielles Asylverfahren, und zwar an diesem Grenzposten selber.

Die Anträge werfen auch organisatorische Probleme auf, wobei ich der Meinung bin, dass diese lösbar wären. Ein Nachteil dieser Idee besteht darin, dass wir praktisch die Kantone aus der Verantwortung entlassen. Die Kantone nehmen jetzt Gesuche entgegen. Sie führen die ersten Befragungen durch und schicken diese Protokolle mit den entsprechenden Angaben zur Person weiter an das Bundesamt für Polizeiwesen. Hier würden die Kantone praktisch aus ihrer Verantwortung entlassen. Der Bund müsste zweifellos mehr Personal für solche Grenzübergänge anstellen. Auch das scheint mir eine Konsequenz zu sein.

Ich möchte aber hier wiederholen, was ich heute morgen während der Eintretensdebatte gesagt habe. Ich glaube, niemand in diesem Rat möchte nicht alles unternehmen, um Schlepperorganisationen das Handwerk zu legen. Es ist auch stossend, dass derjenige, der illegal über die Grenze kommt und hier ein Asylgesuch stellt, zwar nicht ein Recht auf Asyl hat, aber ein Recht auf die Durchführung eines Asylverfahrens, während diejenigen, die sich korrekt an der Grenze melden, unter Umständen an der Grenze zurückgewiesen werden können.

Was machen wir mit den Anträgen von Herrn Bonny? So wie sie jetzt vorliegen – und das hat Herr Bonny selber gesagt –, sind zahlreiche Fragen noch nicht gelöst. Die Formulierung der Kommission kommt den Ideen von Herrn Bonny entgegen. Der Unterschied ist, dass es eine Kann-Formulierung ist, und sie geht weniger weit als die Anträge von Herrn Bonny.

Wenn Sie den Anträgen von Herrn Bonny zustimmen, müssen wir die Anträge im Hinblick auf die Beratung im Ständerat nochmals genau unter die Lupe nehmen und prüfen, ob sich diese rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten lösen lassen. Als praktische Schwierigkeit sei beispielsweise genannt: Wer führt diese Aufnahmezentren?

Es handelt sich also hier um eine grundsätzliche Frage, ob Sie diese Grenzposten obligatorisch vorschreiben wollen und damit den Bundesrat und die Verwaltung beauftragen, die rechtlichen und praktischen Konsequenzen noch abzuklären. Lässt sich das überhaupt in dieser Form realisieren? Oder sollten wir am bisherigen System – samt der Möglichkeit, die Ihnen Ihre Kommission vorschlägt, allenfalls solche Zentren zu errichten – festhalten?

Präsident: Wir bereinigen nun die Artikel 13 und 14. Zuerst zum Antrag Bonny, Artikel 13. Die Kommission konnte diesen nicht behandeln, und von seiten des Bundesrates wird es offengelassen, ob Sie ihm zustimmen sollen.

Art. 13 Abs. 1 – Art. 13 al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Bonny	95 Stimmen
Dagegen	39 Stimmen

Art. 14 Abs. 2 und 3 – Art. 14 al. 2 et 3

Angenommen – Adopté

Präsident: Falls der Antrag Bonny angenommen würde, würden dessen Absätze 1 und 2 zu den Absätzen 3 und 4.

Art. 14 Abs. 4 und 5 – Art. 14 al. 4 et 5
(= Abs. 1 und 2 gemäss Antrag Bonny
= Al. 1 et 2 selon proposition Bonny)

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Bonny	97 Stimmen
Dagegen	41 Stimmen

Art. 14a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Gurtner

Abs. 2

.... den Grundsatz der Einheit der Familie und andere soziale Bezugsnetze.

Art. 14a

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Gurtner

Al. 2

.... du principe de l'unité de la famille et d'autres liens sociaux.

Frau Gurtner: Bei diesem Artikel 14a geht es um die Verteilung der Flüchtlinge auf die einzelnen Kantone und um die Regelung ihres Aufenthaltes in der Schweiz. Grundsätzlich sind wir mit dem vorliegenden Artikel einverstanden. Mit meinem Zusatzantrag verlange ich, dass der sozialen und kulturellen Herkunft der Flüchtlinge bei ihrer Verteilung und Unterbringung Rechnung getragen wird. Es ist unbestritten, dass das Leben auf der Flucht in einem fremden Land, in einer fremden Kultur zu Schwierigkeiten führen kann. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass Flüchtlinge und Asylbewerber, wo immer möglich, ihre kulturelle und persönliche Identität behalten können. Darum ist es auch wichtig, dass sie nicht willkürlich isoliert und auseinandergerissen werden.

In vielen Ländern entspricht die soziale Zusammensetzung nicht der schweizerischen Kleinfamilie. So zählen in vielen Ländern auch Menschen zur Familie, wenn nur starke freundschaftliche Bande bestehen, wenn die betreffenden Personen zum Beispiel in Zusammenarbeit oder in Nachbarschaft gelebt haben. Der Familienbegriff ist viel weiter und entspricht eher einer Sippe oder grösseren Gemeinschaft. In Lateinamerika zum Beispiel ist die Kleinfamilie selten, gerade in der verfolgten und unterdrückten Schicht. Die Norm ist eher, dass Frauen alleine leben, ihre Kinder alleine aufziehen; nur dank einer Nachbarschaftshilfe oder dank der Unterstützung von Freunden und Freundinnen können sie leben. Diese sozialen Netze spielen im Leben dieser Leute mindestens eine so grosse und zentrale Rolle wie die Bande der Kleinfamilie. Der schweizerische Familienbegriff greift hier eindeutig zu kurz.

Wenn wir in der Schweiz bei der Betreuung, Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen unnötige Schwierigkeiten und psychisches und physisches Elend der Flüchtlinge vermeiden oder dem Grundsatz «Hilfe zur Selbsthilfe» Nachachtung verschaffen wollen, muss diesen kulturellen und sozialen Unterschieden zwischen der Schweiz und vielen Ländern Rechnung getragen werden. Wir müssen in diesen Fragen von der Kultur und Identität der betroffenen Flüchtlinge ausgehen und können ihnen nicht unsere Werte und Normen aufzwingen, auch und gerade weil viele Flüchtlinge, sobald dies aufgrund der Situation möglich ist, in ihre Heimatländer zurückkehren wollen. Dieser Grundsatz wird von der Schweiz auch offiziell unterstützt.

Ich bitte Sie, meinen Zusatzantrag zu unterstützen.

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: Wir sind hier bei der Bestimmung, dass der Bund die Kantone verpflichten kann, die Verteilung der Asylsuchenden subsidiär vorzunehmen. Ich glaube, der Antrag Gurtner ist an und für sich überflüssig. Bei dieser Verteilung wird ganz sicher auf die persönlichen Gegebenheiten Rücksicht genommen. Man wird sicher auch familiäre Bande berücksichtigen. Ich kann mir vorstellen, dass bei der Zuteilung auch die Grossfamilie mitberücksichtigt wird, sei es bei einer privaten Unterbringung oder bei einer Unterbringung in einem Zentrum. Man wird auch darauf achten, dass nicht Asylgruppen, die sich untereinander nicht vertragen, im gleichen Zentrum untergebracht werden.

Ich beantrage Ihnen, der Fassung der Kommission zuzustimmen und den Antrag von Frau Gurtner abzulehnen.

M. Pidoux, rapporteur: La commission n'a pas examiné l'amendement de Mme Gurtner, qui ne lui a pas été soumis. Aussi vais-je me borner à vous donner mon avis personnel. Si j'ai bien compris ce que notre collègue nous a dit, cet article permettrait de tenir compte des circonstances personnelles de la copine, de la maîtresse ou de l'amie. Je n'ajoute aucun commentaire.

Bundesrätin Kopp: Zweifellos wird im Rahmen des Möglichen auf die persönlichen Verhältnisse Rücksicht genommen. Wir sollten aber keine entsprechende Bestimmung in das Gesetz aufnehmen; denn bei der Verteilung von Asylbewerbern spielt auch eine Rolle, wo es überhaupt noch Platz hat. Im übrigen geht es hier nur um die Unterbringung während des Asylverfahrens. Wir sollten nicht noch zusätzliche Auflagen machen. Wenn das Asylverfahren durchgeführt ist und jemand Asyl erhält, ist er ja nachher frei, irgendwo in der Schweiz Wohnsitz zu nehmen. Ich bitte Sie also, den Antrag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Gurtner 5 Stimmen
Dagegen offensichtliche Mehrheit

Art. 15

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1 – 6

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 7

Der Bundesrat kann im Einvernehmen mit den Kantonen bestimmen, dass das Verfahren im Kanton ganz oder teilweise durch Bundesbehörden durchgeführt wird.

Minderheit

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

Abs. 1

Die kantonale Behörde nimmt das Asylgesuch entgegen. Sie stellt die Personalien des Gesuchstellers fest, erhebt die Fingerabdrücke, macht eine Fotografie und überweist die Akten dem Bundesamt innert zehn Tagen.

Abs. 2 – 6

Streichen

Antrag Steffen

Abs. 2

Sie vernimmt den Gesuchsteller und zieht nötigenfalls einen Dolmetscher bei. Der Gesuchsteller kann sich überdies von seinem Vertreter begleiten lassen.

Abs. 3

Streichen

Eventualantrag Robert

Abs. 8 (neu)

Der Bundesrat stellt Grundsätze auf für das Verfahren im Kanton, insbesondere in bezug auf die Gewährleistung des rechtlichen Gehörs und die Beschwerdemöglichkeiten.

Art. 15

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1 – 6

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 7

Le Conseil fédéral peut, avec l'accord des cantons, disposer que la procédure dans le canton soit en totalité ou en partie exécutée par les autorités fédérales.

Minorité

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

Al. 1

L'autorité cantonale enregistre la demande d'asile. Elle établit les données personnelles du requérant, prend les empreintes digitales et une photographie de celui-ci et transmet le dossier à l'office fédéral dans les 10 jours.

Al. 2 – 6

Biffer

Proposition Steffen

Al. 2

Elle procède à l'audition du requérant et, au besoin, fait appel à un interprète. Le requérant peut en outre se faire accompagner par son mandataire.

Al. 3

Biffer

Proposition subsidiaire Robert

Al. 8 (nouveau)

Le Conseil fédéral définit les principes applicables à la procédure engagée dans les cantons, eu égard en particulier à la garantie du droit d'être entendu et aux voies de droit.

Art. 16

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

Das Bundesamt kann aufgrund der Akten entscheiden. Es kann an der Vernehmung der Gesuchsteller in den Kantonen mitwirken.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3 – 6

Aufgehoben

Minderheit

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

Abs. 1

Das Bundesamt klärt den Sachverhalt ab. Es darf ein Asylgesuch nicht ablehnen, ohne den Gesuchsteller persönlich zu befragen. Ueber die Befragung wird ein vom Bewerber zu unterzeichnendes Protokoll erstellt.

Abs. 2

Wenn der Gesuchsteller zustimmt, wird er im Beisein des Vertreters einer anerkannten Flüchtlingshilfsorganisation befragt.

Abs. 3 – 6

Beibehalten des geltenden Textes

Art. 16

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1

L'office fédéral peut statuer sur la base du dossier. Il peut participer à l'audition des requérants dans les cantons.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3 – 6

Abrogé

Minorité

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

Al. 1

L'office fédéral établit les faits. Il ne peut pas rejeter une demande d'asile sans avoir entendu le requérant en personne. Le procès-verbal de l'audition sera signé par le requérant.

Al. 2

Si le requérant y consent, l'audition a lieu en présence du représentant d'un organisme reconnu d'aide aux réfugiés.

Al. 3 – 6

Maintenir le texte actuel

Fischer-Häggingen, Berichterstatter: Ich will vorläufig nicht in die Diskussion über den Antrag Mehrheit/Minderheit eingreifen. Sie sehen, dass sich die Mehrheit der Kommission den Anträgen des Bundesrates anschliesst. Die Begründung finden Sie in der Botschaft. Ich möchte mich nur zum neuen Absatz 7 äussern, den die Kommission bei Artikel 15 eingeführt hat. Diese Bestimmung wurde von der Verwaltung vorgeschlagen. Sie ist denn in der Diskussion, in den Medien und gestern in der Eintretensdebatte auch als eine gewisse Durchlöcherung der beantragten Neuerung in Artikel 15 und 16 geschildert worden, quasi als Hintertürchen, um die Befragung durch die Bundesbehörden doch noch durchzuführen, wenn die sogenannte Kantonalisierung des Verfahrens Schiffbruch erleiden sollte.

Das ist nicht der Fall, und die Bestimmung kann auch nicht in diese Richtung ausgelegt werden. Artikel 15 Absatz 7 ist im Zusammenhang mit Artikel 20 zu sehen, wo Zentren geschaffen und dort Asylbewerber untergebracht werden können. Bei einer eventuellen Schaffung von Grosszentren soll die Möglichkeit gegeben sein, dass der Bund ausnahmsweise dort die Befragung selber durchführen kann. Mit dieser Bestimmung wird eine gewisse Flexibilität erreicht, indem bei unvorhergesehenen Entwicklungen der Bund die Möglichkeit hat, die Befragung vorzunehmen. Zu beachten ist auch, dass es sich um eine Kann-Vorschrift handelt, durch die der Bundesrat nur im Einvernehmen mit den Kantonen bestimmen kann, dass solche Befragungen durchgeführt werden.

In Ergänzung sei auch auf Artikel 16 Absatz 1 zweiter Satz verwiesen, der ebenfalls eine Mitwirkungsmöglichkeit des Bundes bei der Vernehmung der Gesuchsteller vorsieht. Diese Bestimmung bringt nicht etwa eine Neuerung. Bereits jetzt fanden in speziellen Fällen solche Mitwirkungen statt. Diese Mitwirkung wird nun im Gesetz ausdrücklich verankert. Ich bitte Sie also, dem Artikel 15, wie ihn der Bundesrat vorschlägt – mit der Ergänzung des Absatzes 7 –, zuzustimmen.

M. Pidoux, rapporteur: A l'instar du président de la commission, je ne traiterai pas maintenant des articles 15 et 16 qui introduisent la prétendue «cantonalisation» de la procédure. Je ne parlerai que de l'alinéa 7 de l'article 15 et de l'article 16.

Ces deux dispositions font partie de celles qui règlent la procédure. Elles renforcent la flexibilité que l'on veut introduire: en effet, les autorités fédérales pourront participer à l'exécution de la procédure cantonale dans la mesure où nous acceptons le principe admis aux articles 15 et 16. Nous reviendrons donc sur ces articles-là mais, si nous acceptons cette réglementation, nous devons admettre également les deux modifications introduites par la commission.

Bäumlin, Sprecher der Minderheit: Mein Minderheitsantrag, der von verschiedenen Kolleginnen und Kollegen mitunterzeichnet worden ist, betrifft nicht nur Artikel 15, sondern gleichzeitig auch Artikel 16. Ich bitte Sie, das zu beachten. Wir befinden uns hier bei einem Kernstück der Vorlage. Es geht um die Frage, wer die zentrale, die eigentlich wichtige Einvernahme vorzunehmen habe: der Bund oder der Kanton. Bis jetzt hatten wir zwei Einvernahmen. Nun soll das so geändert werden, dass das Bundesamt auf die Einvernahme verzichten kann. Das ist als Vorschlag zur Steigerung der Effizienz gemeint. Wenn man davon ausgeht, muss man annehmen, dass die persönliche Befragung durch den Bund

grundsätzlich die Ausnahme sein sollte; sonst bringt es nichts.

Vorweg folgende Bemerkungen. Dieser Vorschlag zur Effizienzsteigerung ist denkbar unglücklich – unter zweifachem Gesichtspunkt: Einmal führt der Verzicht auf die persönliche Befragung durch den Bund zu einer rechtsstaatlich bedenklichen Beeinträchtigung der Stellung des Flüchtlings, der seine Gründe nicht mehr so wirksam anbringen kann, wie es unbedingt nötig wäre. Ich werde das im einzelnen begründen.

Zweitens – und das ist ebenso wichtig –: Dieser Vorschlag, der effizienzsteigernd wirken soll, erreicht sein Ziel nicht. Im Gegenteil. Ich glaube, dass er dazu führen wird, dass sich die Pendenzenberge künftig innerhalb der Kantone auf türmen müssen. Diejenigen, die hinter dem Minderheitsvorschlag stehen, sind der Meinung, dass man etwas zur Beschleunigung des Verfahrens tun kann. Aber die Grundthese ist: wenn nur eine Befragung, dann eindeutig eine durch den Bund und nicht durch die Kantone. Das aus folgenden Gründen:

Was hier vorgeschlagen wird, ist faktisch eine Kantonalisierung des Verfahrens. Das ist bedenklich. Die Folge wäre eine Qualitätsverminderung der Entscheide, da die Kantone über weniger qualifiziertes Personal verfügen als der Bund, der auch dafür sorgen kann, dass innerhalb einer relativ kurzen Zeit ein Verfahren durchgezogen wird.

Man hat zur Beschwichtigung von seiten der Verwaltung gesagt, man müsse eben Kurse für die kantonalen Beamten durchführen. Weshalb soll man jetzt, da man über ein geschultes eidgenössisches Personal verfügt, Kurse für die kantonalen Beamten durchführen? Es ist auch eine sehr schwierige Aufgabe, die kantonalen Beamten so gut zu schulen, dass sie die Verhältnisse in Amerika, in Sri Lanka, im Mittleren Osten oder wo immer beurteilen können. So geht es nicht! Das führt zu einer Verschlechterung des Verfahrens und zudem auch zu einer Ungleichheit. Es wird Kantone geben, die die Sache ernster nehmen, und solche, die larger sind. Wir können nicht billigen, dass wir am Schluss statt einer Praxis eine Reihe verschiedener und voneinander abweichenden Praktiken haben werden. Der Bund könnte durch die häufige Anordnung persönlicher Befragungen nur korrigierend eingreifen. Es ist jedoch nicht damit zu rechnen, dass dies geschieht, denn der Verzicht auf die obligatorische Befragung soll eine Massnahme zur Steigerung der Effizienz sein.

Es bedeutet einen sehr weitgehenden Eingriff in das persönliche Recht, angehört zu werden, wenn man sich nicht mehr direkt vor der entscheidenden Instanz äussern kann. Das geht unseres Erachtens nicht. Wir müssen insbesondere strikt sein in Fällen, wo es letztlich um Leben oder Tod von Gesuchstellern gehen kann.

Noch etwas Entscheidendes: Nach Artikel 12 des Asylgesetzes genügt die bloße Glaubhaftmachung der Flüchtlingseigenschaft. Glaubhaft wird ein Gesuchsteller aber nicht nur durch das, was er sagt, sondern auch dadurch, wie er etwas sagt oder eben nicht sagt, wie er sich überhaupt als Person präsentiert. Glaubhaftmachung ist in vielen Fällen das Ergebnis komplexer Kommunikationsprozesse zwischen Gesuchsteller und befragenden Beamten. Deshalb setzt Glaubhaftmachung den Kontakt zwischen demjenigen, der etwas glaubhaft macht, einerseits und demjenigen, der über die Glaubhaftigkeit entscheidet, andererseits, voraus. Wenn dieser persönliche Kontakt nicht da ist, ist das ganze Verfahren nicht mehr glaubhaft. Das scheint mir sehr wichtig zu sein.

Nochmals zur Untauglichkeit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Lösung: Die Kantone haben jetzt das qualifizierte Personal nicht. Wie wollen es kleine Landkantone erhalten? Die Qualität der Akten aus den Kantonen ist heute von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich. Das mag noch halbwegs durchgehen, wenn die persönliche Befragung durch den Bund die Regel ist.

Der Vorschlag des Bundesrates ist also nicht annehmbar. Rationalisierung meinerseits, aber nur in dem Sinne, dass man die Anhörung im Kanton strikte auf eine Feststellung

der Personalien beschränkt. Das geht sehr rasch. Den Pendenzenberg beim Kanton wird es nicht geben. Die eigentliche Befragung durch den Bund, so wurde gesagt, erheische noch mehr Bundesbeamte. Ich bestreite das nicht, aber zu einer Kostenerhöhung für den Bund kommt es deshalb gleichwohl nicht, weil vorgesehen ist, dass der Bund den Kantonen die Kosten der Anhörung zu erstatten habe. Also sorgen wir dafür, dass er für eine Leistung zur Kasse gebeten wird, die wirklich qualitativ hochstehend ist, für eine Leistung, die einigermaßen gut erbracht werden kann. Im Verlauf der Beratungen ist in den Vorschlag des Bundesrates noch neu Absatz 7 zu Artikel 15 hineingekommen. Der Bundesrat kann danach im Einvernehmen mit den Kantonen bestimmen, dass das Verfahren im Kanton ganz oder teilweise durch Bundesbehörden durchgeführt wird, also gleichwohl die Durchführung des Verfahrens durch Bundesbehörden. In Artikel 16 Absatz 1 haben Sie die Vorschrift, dass der Bund an der Vernehmung der Gesuchsteller in den Kantonen mitwirken kann: also Konzessionen in Richtung dessen, was ich Ihnen vorschlage. Wir brauchen unbedingt eine klare Lösung. Was uns vorgeschlagen wird, bedeutet ein organisatorisches Chaos. Was soll denn jetzt gelten? Worauf sollen sich die Leute vorbereiten, die in Zukunft mit der Befragung befasst sind? Wer soll sich vorbereiten? Sollen die Kantone doch versuchen, die nötigen Stäbe, das nötige Personal zu beschaffen, Leute einschulen usw., damit es geht? Oder sollen sie sich sagen: Wir machen weiter wie bis anhin, der Bund kommt dann zu Hilfe? Er wirkt mit oder hört in den Kantonen selber an? Was soll schliesslich gelten? Der Vorschlag enthält so etwas wie einen Notweg, den man dann beschreiten kann, wenn das, was man in erster Linie will, die Befragung durch die Kantone, scheitert. Eine zum voraus klare, in sich zusammenhängende Konzeption wird uns jedenfalls nicht präsentiert.

Der Vorschlag, den ich Ihnen unterbreite, ist in der Kommission nur sehr knapp gescheitert. Ich möchte ihm eine Chance im Plenum gönnen. Es geht darum, die Rechtsstaatlichkeit, die Gleichheit der Praxis besser zu gewährleisten. Es geht um humanitäre Anliegen, aber gleichzeitig, ebenso gewichtig, um den Grundsatz der Effizienz. Dem einen oder dem andern Motiv folgend, müssten Sie im Grunde diesem Antrag zustimmen. In beiden Hinsichten würde er eher dem, was von einer Revision zu erwarten ist, genügen als der Text, der von der Mehrheit verabschiedet worden ist.

Steffen: Ich bin mit den Vorschlägen des Bundesrates in Artikel 15 und 16 insofern einverstanden, als sie eine Vereinfachung des Verfahrens anstreben. Es gibt aber zwei Punkte, mit denen ich mich nicht befreunden kann. Stichworte: zusätzlicher Dolmetscher nach Wahl des Gesuchstellers und meiner Meinung nach unzulässige Mitwirkung eines Vertreters der Hilfswerke bei der behördlichen Befragung.

Meine Anträge zu Artikel 15 Absatz 2 und 3 sind als Erweiterung und Anpassung des bestehenden Asylrechts zu betrachten. Mit dem Bundesrat bin ich der Meinung, dass sich der Gesuchsteller von seinem Vertreter begleiten lassen soll. Soweit bin ich mit der Erweiterung des bestehenden Rechtes einverstanden. Was den Beizug eines Dolmetschers eigener Wahl anbetrifft, kann ich dem Bundesrat nicht folgen. Es ist Sache der Behörde, dafür zu sorgen, dass bei der Vernehmung ein vom Kanton verpflichteter Dolmetscher seine Aufgabe gewissenhaft erfüllt.

Wohlan! Der Bundesrat erklärt in der Botschaft, ein Dolmetscher eigener Wahl könne das Vertrauen des Asylbewerbers in die Behörde stärken. Dieser Auffassung möchte ich entgegenhalten, dass der Asylbewerber ja einen Vertreter eigener Wahl mitbringen kann.

Zudem müssen wir als Gesetzgeber auch die Stellung des Vernehmungsbeamten berücksichtigen. Dieser muss Vertrauen in die Kompetenz und in die sachgerechte Pflichterfüllung des Dolmetschers haben. Konkret: Nach Vorschlag des Bundesrates würden dem Vernehmungsbeamten und dem von der Behörde bestellten Dolmetscher ein Asylbewer-

ber, dessen Vertreter und dessen Dolmetscher gegenüber sitzen und neu auf Wunsch auch gleich noch der Vertreter einer anerkannten Flüchtlingsorganisation. Das ergibt völlig unausgewogene Rahmenbedingungen für eine solche Einvernahme. Man muss sich nur vorstellen, die beiden Dolmetscher würden sich nicht über das einigen, was zu dolmetschen sei. Ich bin überzeugt, das würde sicherlich den Ablauf dieser Verhandlungen stören. Und damit komme ich zu meinem weiteren Antrag, nämlich Absatz 3 sei zu streichen. Warum? Hier drei Gründe:

1. Das gültige Asylgesetz kennt im kantonalen Verfahren das Beisein eines Vertreters einer anerkannten Flüchtlingsorganisation nicht.
2. Mit dem Fehlen dieses zusätzlichen Vertreters würden ausgewogenere Rahmenbedingungen während der Einvernahme geschaffen.
3. Die Streichung von Absatz 3 käme der Forderung einiger Kantone im Vernehmlassungsverfahren – auf halbem Weg wenigstens – entgegen; es sei nämlich auf diese Garantien im Verfahren vor den kantonalen Behörden zu verzichten, denn sie stellten – so diese Kantone – nur eine unnötige Komplizierung der Befragung dar.

Abschliessend sei noch folgendes vermerkt: Die vorliegende Revision hat zum Zweck, unter anderem durch Beschleunigung des Verfahrens den Pendenzenberg der Asylgesuche abzubauen. Widerspricht es nicht eben dieser wichtigen Zielsetzung, wenn die Befragungen durch die vorgeschlagenen personellen Massnahmen entgegen den Forderungen einiger Kantone unnötig erschwert werden? Ich bitte Sie, meine Anträge zu unterstützen.

Günter: Ich habe Ihnen gesagt, wir werden beim Verfahren Konzessionen machen, weil wir es für richtig halten, dass speditiver gearbeitet wird und insbesondere dort Rationalisierungsmassnahmen getroffen werden, wo solche ohne Beeinträchtigung des Verfahrens getroffen werden können. Hier liegt nun ein derartiger Fall vor. Wir sind der Meinung, eine einmalige Befragung, wenn sie richtig gemacht wird, genügt. Wenn man aber von dieser Idee ausgeht, dann ist relativ rasch offensichtlich, dass diese Befragung beim Bund stattfinden muss, allenfalls durch dezentrale, von ihm organisierte Stellen, aber nichtsdestotrotz durch den Bund. Denken Sie daran, dass es für eine gute Befragung Experten braucht. Es braucht Dolmetscher, und zwar nicht nur irgendwelche, sondern versierte Dolmetscher, die sich in der Problematik auskennen, es braucht auch eine Dokumentation über die verschiedenen Länder, kurz, es braucht eine Infrastruktur, einen Background, und den können nicht alle 26 Kantone für sich erstellen.

Es ist vor auszusehen, dass, wenn Sie die Befragung primär bei den Kantonen machen wollen, Sie sie in einem sehr hohen Prozentsatz der Fälle beim Bund wieder holen müssen. Das ist dann auch keine Rationalisierung mehr, sondern ein Leerlauf. Die Schlussfolgerung ist einfach, eine Befragung ja, aber beim Bund. Und damit kommt man automatisch zur Unterstützung der Anträge von Herrn Bäumlin. Was die Kantone gut tun können, ist, schriftliche Unterlagen bereitstellen, Fakten erheben, Daten festhalten. Das sollten sie tun, möglichst bald, aber die mündliche Befragung, wenn sie nur einmal erfolgen soll, muss beim Bund vorgenommen werden.

Ich möchte nicht Gesagtes wiederholen, sondern zur Illustration der Probleme, die sich ergeben werden, wenn man das durchführt, was der Bundesrat will, ein kleines Beispiel erzählen.

Vor ganz kurzer Zeit ist hier im Raume Bern ein türkischer Kurde befragt worden. Es war eine relativ schwierige Befragung, da der Mann keine gute Schulbildung hatte und der Asylbefragter neu war. Am Schluss einer langen Befragung kam dann der Befragter zum Schluss, dass dieser Asylbewerber vermutlich kein Asyl erhalten werde. Er hat ihm das auch mitgeteilt. Darauf hat dieser einfache Arbeiter gesagt, dann möchte er aber den Pass zurück, weil er selber ausreisen möchte. Es gab ein kleines Hin und Her. Dabei hat dieser Kurde erklärt, dass sein Pass gefälscht sei. Darauf gab es

eine grosse Aufregung, weil man das bis jetzt nicht gemerkt hatte. Man holte den Pass und kontrollierte ihn. Er war tatsächlich gefälscht. – Nun müssen Sie wissen, dass man in der Türkei relativ einfach und problemlos einen gültigen Pass bekommt. Wenn jemand aus der Türkei mit einem gefälschten Pass einreist, dann ist das ein ganz schweres Indiz dafür, dass er aus dem Untergrund kommt und irgendwie verfolgt wird. Sonst würde er sich einen normalen Pass beschaffen und nicht die Risiken der Aus- und Durchreise mit einem gefälschten Pass auf sich nehmen. Die Folge war, dass man das ganze Verfahren noch einmal aufrollen musste. Dieser Mann bekommt wahrscheinlich Asyl. Nun aber die Quintessenz: Man hat ihn dann gefragt: Warum haben Sie den gefälschten Pass nicht bereits beim Kanton gezeigt? Seine Antwort: Das Erste, was ich im Untergrund gelernt habe, ist: Sage der Polizei nie die Wahrheit.

In den Kantonen werden die Befragungen häufig durch die Polizei durchgeführt werden müssen. Wir laufen also genau die Gefahr, dass diejenigen, die wirklich aus dem Untergrund kommen und gefährdet sind, bei der Polizei weniger Angaben machen werden, als wenn sie durch den Bund befragt werden. Aber diejenigen mit der wohl vorbereiteten Geschichte, die präpariert und von Schlepperorganisationen gut dotiert sind, werden genau wissen, was sie in den einzelnen Kantonen sagen müssen. Wir laufen genau in die falsche Richtung. Mit der «Kantonalisierung» nimmt die Gefahr zu, dass die Falschen hier bleiben und die Richtigen abgewiesen werden.

Wenn man sich das von der Sache her überlegt – aber auch vom Rationalisierungseffekt her –, ist ganz klar: Der Bund muss die Befragung durchführen. Natürlich haben wir dann keine Rationalisierung beim Bund. Das wissen wir auch. Aber über das Ganze gesehen wird das Verfahren effizienter. Es entstehen nicht einfach 26 Pendenzenberge plus noch einer beim Bund, die zusammen grösser sind als der, den wir heute haben. Wenn wir also vorwärts kommen wollen: Eine einzige Befragung ist nötig, und zwar beim Bund. Daher müssen wir den Anträgen Bäumlin zustimmen.

Lüchinger: Ich möchte mich zum Minderheitsantrag des Herrn Bäumlin äussern. Es geht hier um die Frage, wie das Verfahren wirkungsvoller durchgeführt werden kann, ohne die sorgfältige Einzelprüfung des Einzelfalles zu verunmöglichen. Wir stehen vor zwei Lösungsvorschlägen: demjenigen des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit und demjenigen der Minderheit. Ich möchte aus Zeitgründen nicht auf Einzelheiten eintreten. Das werden die Kommissionssprecher noch tun. Ich möchte Sie einfach auf drei Ueberlegungen hinweisen:

Zuerst möchte ich Sie fragen: Wollen Sie in dieser Frage den Sozialdemokraten folgen, welche ja beim Eintreten die ganze Revision sehr heftig kritisiert haben? Oder wollen Sie denjenigen Leuten folgen, welche im Bundesamt täglich mit den praktischen Verfahrensproblemen betraut und daher meiner Meinung nach sicher am ehesten in der Lage sind, zu sagen, welches die beste und praktischste Verfahrenslösung ist? Das ist die eine Ueberlegung. Ich räume dabei allerdings ein, dass auch die Hilfswerke gegenüber der vorgeschlagenen Verfahrensregelung skeptisch sind, aber nicht so dogmatisch und absolut wie die Sozialdemokraten. Die zweite Ueberlegung: Die Lösung des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit kann man schrittweise verwirklichen. Man wird zuerst nur in ganz klaren Asylfällen aus solchen Kantonen, welche eine zuverlässige Befragung der Asylbewerber durchführen, auf eine nochmalige Befragung beim Bundesamt verzichten. Dann wird man in einem zweiten Schritt versuchen, in denjenigen Kantonen, in denen die Befragung ungenügend ist, diese zu verbessern, zum Teil unter Mithilfe von Sachbearbeitern des Bundesamtes.

Ganz anders der Antrag der Minderheit, der Antrag Bäumlin. Da fallen mit dem Inkrafttreten der Revision sämtliche kantonalen Befragungen schlagartig dahin. Es findet plötzlich eine hundertprozentige Zentralisierung statt. Und dieser Wegfall der kantonalen Befragung kann doch nicht ohne Wirkung auf die Befragung im Bundesamt sein. Es ist ein

Unterschied, ob Leute dort mit einem Dossier arbeiten können, das schon sehr viele Unterlagen enthält und ihnen erlaubt, entsprechende Zusatzfragen vorzubereiten, oder ob sie bei Null beginnen müssen. Das wird zur Folge haben, dass wir beim Bundesamt 50 bis 100 neue Leute einstellen müssen, weil die Befragungen länger, umfangreicher werden. Wir werden für diese Leute Arbeitsräume suchen müssen. Und diese ganze Umstellung wird generalstabsmässig vorbereitet werden müssen, damit sie klappt.

Wir haben also durch den Vorschlag des Bundesrates einen sanften, schrittweisen Uebergang, durch die Lösung der Minderheit aber einen vollständigen, plötzlichen Bruch mit der heutigen Verfahrenspraxis. Wollen Sie diesen Bruch mitten in einer schwierigen Zeit? Wollen Sie mitten im Galopp das Ross wechseln? Ich bin der Meinung, dass auch diese Ueberlegung für die Mehrheit spricht.

Nun möchte ich mich noch mit Absatz 7 von Artikel 15 befassen. Herr Moritz Leuenberger hat ja schon in der Eintretensdebatte auf diesen Absatz 7 hingewiesen. Er hat erklärt, mit diesem Absatz mache der Bundesrat eigentlich das Gegenteil dessen, was er mit seiner neuen Lösung vorschläge. Auch Herr Bäumlin hat in dieser Richtung gesprochen. Da möchte ich folgendes klarstellen:

In Wirklichkeit ist der Absatz 7 kein Bundesratsvorschlag. In Wirklichkeit hat die Verwaltung mit diesem Absatz nur einen Formulierungsvorschlag für bestimmte Zielsetzungen gemacht, welche in der Kommission an der vorangegangenen Sitzung geäussert worden waren. Es ging also nicht um einen Antrag des Departementes, sondern um eine Arbeitshilfe der Verwaltung zugunsten der Kommission. Als das dann in der Kommission von Herrn Bäumlin trotzdem als Verwaltungsvorschlag traktiert und kritisiert wurde, hat Herr Arbenz Absatz 7 in Vertretung der verhinderten Departementsvorsteherin zurückgezogen und klargestellt: Das ist kein Antrag der Verwaltung; das ist eine Arbeitshilfe. Darauf hat ein Kollege von Herrn Bäumlin den zurückgezogenen Antrag seinerseits aufgenommen, und er hat in der Kommission eine Mehrheit gefunden. Es geht also hier um einen Kommissionsvorschlag. Es geht deshalb nicht an, Herr Bäumlin, wenn Sie sagen, dass hier der Bundesrat und das Departement das Chaos organisieren und dass keine klare Konzeption seitens des Bundesrates vorliege.

Im übrigen haben wir uns in der FdP-Fraktion gefragt, ob wir jetzt hier im Plenum einen Antrag stellen sollen, diesen Absatz 7 wieder zu streichen. Wir haben darauf verzichtet, weil er doch eine zusätzliche Flexibilität bringt. Man muss ihn in Zusammenhang mit der Möglichkeit sehen, Auffangzentren zu schaffen. Diese Möglichkeit hat ja die Kommission neu in die Vorlage aufgenommen. Im Zusammenhang mit solchen Auffangzentren könnte der Absatz 7 künftig einmal eine Bedeutung erlangen. Das ist aber eine Kann-Vorschrift.

Ich bitte Sie, aus all diesen Gründen den Minderheitsantrag abzulehnen und der Mehrheit und dem Bundesrat zu folgen.

Hofmann: Ich möchte Sie auch im Namen der SVP-Fraktion ersuchen, bei Artikel 15 und 16 dem Bundesrat und der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen. Gemäss Antrag des Bundesrates wird die Einvernahme durch die kantonalen Behörden fortgeführt, wie das heute der Fall ist. Wir konnten uns in der Kommission überzeugen – wie alle diejenigen, die sich noch näher mit der Angelegenheit befassten –, dass wir heute sehr viele Kantone haben, die ein vorzügliches Einvernahmeverfahren kennen, die es auch ausgebaut haben und vorzügliche Einvernahmeprotokolle ausfertigen. Wenn man dem Antrag der Minderheit zustimmen würde, würden alle diese kantonalen Stellen hinsichtlich Einvernahme ausser Funktion gesetzt. Der Antrag der Minderheit hätte zur Folge, dass der Bund seinen Personalbestand wesentlich zu erweitern hätte und dass er das anstelle der Kantone, die diese Aufgabe vorzüglich erfüllen, zu übernehmen hätte. Soweit es Kantone gibt, bei denen das Einvernahmeverfahren nicht genügend ausgebaut ist, wo ein allfälliger Ausbau auch nicht möglich ist, hat die Mehrheit der Kommission in Arti-

kel 15 Absatz 7 die Möglichkeit geboten, dass der Bundesrat im Einvernehmen mit den Kantonen bestimmen kann, dass das Verfahren im Kanton ganz oder teilweise durch Bundesbehörden durchgeführt wird. In all jenen Kantonen, von denen man annimmt, es funktioniere zuwenig gut, ist eine Ergänzung durch die Bundesbehörden möglich.

Dann konnten wir uns auch davon überzeugen, dass es zahlreiche Fälle gibt, wo man, gestützt auf vorzügliche Einvernahmeprotokolle und einen eindeutigen Sachverhalt, entscheiden kann, ohne dass das Bundesamt nochmals den Gesuchsteller anhören muss. In solchen Fällen ist es richtig, wenn man eine Rationalisierung des Verfahrens vornimmt, wenn man also auch in Artikel 16 dem Antrag der Mehrheit der Kommission Folge leistet.

Ich möchte Sie im Namen der SVP-Fraktion bitten, bei Artikel 15 und 16 dem Bundesrat und der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Frau Robert: Ich rede jetzt nicht zum Grundsatz der Artikel 15 und 16. Ich darf noch meinen Antrag begründen, weil ich vor 10 Minuten aus zwingenden Gründen nicht hier war. Es ist ein Eventualantrag zu Artikel 15, ein neuer Absatz 8, der im Falle, dass hier die Mehrheit mit dem Antrag auf Kantonalisierung des Verfahrens obsiegen sollte, sagt, dass der Bundesrat Grundsätze für das Verfahren in den Kantonen aufstellt, und zwar insbesondere in bezug auf die Gewährung des rechtlichen Gehörs und die Beschwerdemöglichkeiten. Der Grund für diesen Zusatzantrag ist der folgende: Es ist schon heute unbefriedigend in der Praxis, wie das Verfahren in den Kantonen uneinheitlich geregelt ist, und es wird – wenn diese Kantonalisierung durchkommt – dieser Zustand noch viel unbefriedigender werden. Ich glaube, dass wir bei dieser Revision die Gelegenheit benützen sollten, um einheitliche Verfahrensnormen für alle Ebenen zu schaffen, damit die Rechtsgleichheit gewährleistet ist, mindestens besser gewährleistet ist als heute. Der heutige Zustand ist bereits ein Zustand der Rechtsunsicherheit, und diese Rechtsunsicherheit und die Rechtsungleichheit werden sich mit der Kantonalisierung verstärken. Die Praxis der einzelnen Kantone ist sehr unterschiedlich. Ich möchte zwei Beispiele nennen, zum Beispiel, dass viele Asylbewerber in ihren Kantonen kein rechtliches Gehör erhalten können, ja dass es oft sogar überhaupt zu keinem Verfahren kommen kann, weil die Leute bereits von den Grenzbehörden einfach zurückgeschickt werden. Das ist ein unhaltbarer Zustand.

Der zweite Grund ist, dass es offenbar in einigen Kantonen eingerissen hat, dass man sogenannte Voruntersuchungen durchführt, denen man die Asylbewerber unterzieht, bevor überhaupt ein Gesuch entgegengenommen wird. Der Kanton Jura ist ein solches Beispiel. Auch das ist ein unhaltbarer Zustand. Es fällt weiter ins Gewicht, und es wird noch mehr ins Gewicht fallen, wenn hier die Kantonalisierung beschlossen wird, dass das kantonale Verwaltungsverfahren generell sehr uneinheitlich geregelt ist. Sechs Kantone kennen überhaupt kein Verwaltungsverfahren, eine Mehrheit der Kantone lässt keine Beschwerden an ein Verwaltungsgericht zu, wenn die Möglichkeit besteht, an eine Bundesinstanz zu gelangen. Es sind hier also ganz unterschiedliche Möglichkeiten, von den Kantonen her, das Recht zu gewährleisten, und zum Teil ist es überhaupt nicht garantiert. Bei der Gelegenheit dieser Revision sollten die Verwaltungsverfahrensvorschriften für das Asylverfahren so gestaltet werden, dass die Pflichten für die Kantone eindeutig geregelt werden und dass Asylbewerber in allen Kantonen eine einheitliche Verfahrensgarantie geniessen.

Deshalb sollte mein Antrag, falls hier der Mehrheitsantrag auf Kantonalisierung durchkommen sollte, noch angenommen werden.

Meyer-Bern: Ich glaube, diese Artikel 15 und 16 bieten eine Chance, endlich einmal dieses harzige Verfahren zu überwinden. Artikel 15 ist in diesem Sinne ein Kernstück des Asylgesetzes. Wir müssen nun klarer als bisher darauf hin-

wirken, dass jede Kompetenzverwischung zwischen Bundes- und Kantonsaufgaben aus dem Wege geräumt wird.

Das Asylgesetz ist ein eidgenössisches Gesetz, das aber wichtige Vollzugsaufgaben an die Kantone delegiert. Es gibt Aufgaben, die aufgrund ihrer Problemnähe nur die Kantone zweckmässig zu lösen vermögen: Zum Beispiel die der Unterkunft, die der Betreuung oder der Beschäftigung. Aber es gibt andere Aufgaben, die grosses Wissen sowie einen einheitlichen Massstab und Garantien für ein rechtsgleiches Verfahren voraussetzen. Hierher gehört eben das Prüfungsverfahren im Asylwesen. Es ist deshalb nicht einzusehen, weshalb anstelle eines qualitativ hochwertigen zentralen Einvernahmeapparates praktisch nun deren 27 – nämlich derjenige des Bundes plus 26 kantonale – zu treten haben. Es kann den Kantonen auch nicht zugemutet werden, einen Apparat in Bereitschaft zu halten, der vielerorts nur sehr wenig in Anspruch genommen würde.

Wir hatten zum Beispiel im September 1985 400 Asylbewerber zu verzeichnen. Im Januar/Februar 1986 waren es bloss noch 14. Derartige Schwankungen würden den Apparat eines Kantons einmal über- und dann unterfordern.

Der Bund verfügt heute über ein Team mit einer beachtlichen Erfahrung. Der Hochkommissar für Flüchtlingswesen hat erklärt, dass diese Beamten – er meinte ja nicht nur die schweizerischen – Spezialisten sein müssen. Gerade jetzt, wo die Zahl der neuen Asylbewerber rückläufig wird, wäre es unsinnig, in den Kantonen einen Apparat aufzubauen und damit die für die eidgenössischen Asylprüfungsbeamten ohnehin relativ unsichere Zukunft noch unsicherer zu gestalten. Bei den Kantonen fallen die Schwankungen der Asylbewerberzahlen prozentual noch viel mehr ins Gewicht als beim Bund. Unter solchen Umständen bleiben gut qualifizierte Leute nicht lange, und wir brauchen eben Spezialisten.

Das Verfahren sollte deshalb nicht dezentralisiert, sondern dem Bund übertragen werden, wie dies meines Erachtens die Kommissionsminderheit vorschlägt.

Ich weiss als kantonaler Vertreter, was ich sage, wenn ich meine, dass es hier um die Qualität von Experten und damit um die Rechtsgleichheit geht. Es ist letztlich auch eine Frage des Prinzips, nämlich des Prinzips der Unmittelbarkeit. Wer nämlich über ein Menschenschicksal entscheiden will, sollte diesem Menschen wenigstens einmal in die Augen und in sein Angesicht geschaut haben.

M. Rebeaud: L'article 16 selon lequel l'Office fédéral peut statuer sur la base du dossier est, à mon avis, le point central, le plus dangereux et le plus critiquable de tout ce projet de révision. On vous propose une cantonalisation tout à fait partielle, puisque les cantons accomplissent une partie de la procédure et la décision finale revient à la Confédération. La proposition qui nous est faite divise complètement la responsabilité. Si l'on voulait accomplir une véritable cantonalisation, on devrait remettre la totalité de la procédure aux mains des autorités cantonales qui instruiraient le dossier, recevraient le requérant et prendraient elles-mêmes la décision. Je ne crois pas du tout que cela soit dans l'esprit des propositions qui vous sont faites, puisque la décision reste fédérale. Si nous devons faire une cantonalisation, je voudrais que le canton prenne la responsabilité de la décision.

Comme nous avons affaire à des individus, il faut absolument que le pouvoir de décision reste au niveau humain. Je ne vois pas comment, sur la base d'un dossier établi par des fonctionnaires que l'on connaît ou pas du tout, et sans avoir jamais vu la personne dont il est question, on puisse prendre une décision en toute responsabilité.

Nous allons nous trouver face à des situations où des pressions s'exerceront pour évacuer le plus rapidement possible des requérants d'asile qui provoquent des difficultés dans la population, ce que personne ne nie. Alors le canton établira un dossier qui comprendra nécessairement des contradictions. A l'Office fédéral de Berne, lors de l'examen, on les découvrira et on pourra conclure que le besoin de l'asile n'est pas vraisemblable, ce qui entraînera

un refus de la requête. Le sale travail reviendra de toute façon aux cantons qui devront exécuter les décisions fédérales. Toutefois, le canton pourra affirmer qu'il n'est en rien responsable.

Cette procédure donne la possibilité d'une très grave lâcheté institutionnelle de notre part. Pour que notre pratique de l'asile reste humaine et que nous puissions prendre nos responsabilités, il faut absolument que les personnes auxquelles l'asile sera refusé soient vues et entendues par ceux qui prennent la décision.

Voilà les raisons pour lesquelles je vous demande de refuser la proposition du Conseil fédéral à l'article 16, ainsi que celle de la majorité de la commission qui ne change pas grand-chose, sinon qu'elle permet à la Confédération de participer à l'audition des requérants dans les cantons. La forme potestative est insuffisante. Je prétends que nous prenons un risque très grave de déshumaniser la politique de l'asile et de glisser vers un certain nombre de tensions – il n'y a aucune raison de penser qu'elles ne s'accroissent pas encore – vers une politique complètement inhumaine et irresponsable du point de vue de notre conception traditionnelle de l'humanité.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Ich beantrage Ihnen, sowohl den Minderheitsantrag Bäumlin als auch den Antrag Steffen und den Eventualantrag Robert abzulehnen. Mit dem Antrag Bäumlin würde die bisherige Aufteilung der Aufgaben zwischen den Bundesbehörden und den kantonalen Behörden auf den Kopf gestellt. Die kantonalen Behörden würden nur noch das Gesuch entgegennehmen, d. h. die Personalien, Fingerabdrücke sowie Fotos aufnehmen. Die ganze Befragung und die Abklärung des Sachverhaltes wären Sache der Bundesbehörden.

Diese Systemänderung brächte eine starke zusätzliche Belastung des Bundesamtes, also gerade das Gegenteil des anvisierten Zieles dieser Vorlage. Der Bund müsste ungefähr 150 bis 200 Beamte neu einstellen. Es ist zu befürchten, dass, wenn die Kantone so stark entlastet würden, der Pendenzenberg beim Bund wieder anwachsen würde. Denken Sie daran, wie lange es dauern würde, bis das nötige Personal bewilligt und eingearbeitet wäre. All die vielen kantonalen Beamten, die nun seit Jahren die Abklärungen vornehmen und im überwiegenden Teil sehr gute Protokolle erstellen, wären in Zukunft reine Identifikationsbeamte. Das heutige System mit den Abklärungen bei den Kantonen hat sich bewährt.

Warum sollten eigenössische Beamte die Arbeit besser erledigen können als kantonale Beamte? Wenn Sie dem Antrag Bäumlin zustimmen, müssen Sie sich der Konsequenzen ganz klar bewusst sein. Er bringt nicht nur die so angepriesene Konzentration beim Bund, sondern neben vielen zusätzlichen Stellen eine Entlassung der Kantone aus der Mitverantwortung für das Flüchtlingswesen. Die kantonalen Stellen hätten nur noch rein untergeordnete Aufgaben und würden das Interesse verlieren, bei der Mitgestaltung der Asylpolitik mitzuwirken.

Der bundesrätlichen Vorlage wird vorgeworfen, sie bringe nur eine Verzögerung des Verfahrens und nicht die gewünschte Effizienzsteigerung. Dies trifft nicht zu. Man muss sich in der Praxis etwas umschauen und einzelne Fälle etwas genauer ansehen. Man merkt dann nämlich, dass bei sehr vielen Gesuchen bereits früh festgestellt werden kann, dass eine Asylgewährung nicht in Frage kommt. Da ist einmal die Kategorie der offensichtlich unbegründeten Gesuche. Weiter gibt es sehr viele Fälle, bei denen man sehr schnell sieht, dass das Gesuch vorwiegend mit persönlichen, familiären und wirtschaftlichen Schwierigkeiten begründet wird. Viele Gesuche gleichen einander, und es sind vielfach die gleichen Begründungen, die einfach nicht ausreichen, damit sie gutgeheissen werden können.

Wir müssen auch sehen, dass man den Protokollen, wie sie von den kantonalen Beamten geführt werden, sehr viel entnehmen kann, das zur Beurteilung der Asylwürdigkeit beiträgt.

Bei all diesen klaren Fällen müssen die Bundesbehörden

nochmals ein aufwendiges Verfahren mit Befragung unter Zuziehung von Dolmetschern und Vertretern der Hilfswerke durchführen. Es ist doch für einen Beamten entmutigend, ein ganzes Verfahren durchzuführen, obwohl er aufgrund der Akten schon zum voraus weiss, wie der Entscheid ausfallen wird.

Auf der anderen Seite darf nicht vergessen werden, dass eine grosse Anzahl von Fällen weiterhin von den Bundesbehörden übernommen werden, also von den Beamten, die auch den Entscheid fällen. Mit der Kann-Formel für die Akten-Entscheidung soll eine zusätzliche Flexibilität gewährleistet werden. Vorgesehen ist, dass die kantonalen Beamten – und ich möchte betonen: Das sind Beamte und keine Polizisten, wie das vorhin von Herrn Bäumlin dargelegt worden ist – eine zusätzliche Schulung bekommen. Auch soll die Information verstärkt werden. Schon heute kann man feststellen, dass die meisten Protokolle der kantonalen Behörden gut bis sehr gut sind. Natürlich gibt es auch hier manchmal Ausnahmen.

Mit der vorgeschlagenen Neuerung werden keine Kompetenzen an die Kantone abgetreten. Die Entscheide werden nach wie vor nach einheitlichen Kriterien durch den Bund gefällt. Darum geht es auch nicht an, von 26 verschiedenartigen Anwendungen der Asylgesetzgebung zu sprechen. Es bleibt bei einer eidgenössischen Asylpolitik: Nicht die kantonalen Beamten entscheiden, sondern das Bundesamt wird nach wie vor aufgrund der Aussagen Entscheide fällen. Wenn in bezug auf die Situation in gewissen Staaten oder in anderen Punkten des Gesuches Unklarheit herrscht, ist es selbstverständlich, dass die Befragung nach wie vor von den Bundesbehörden durchgeführt wird.

Man muss auch feststellen, dass die Kantone heute dieser Lösung zustimmen. Sie waren bei der Vernehmlassung etwas ablehnend. Doch heute ist die Mehrheit der Kantone für diese «Systemänderung». Das ganze Verfahren ist klar. Es gibt also kein organisiertes Chaos, wie es vorausgesagt wird. Wenn wir die Artikel 15 und 16 in einen Zusammenhang zueinander stellen, ist ganz klar, wie dieses Verfahren in Zukunft läuft.

Zu den Anträgen von Herrn Steffen: Ich glaube, Herr Steffen muss einfach zur Kenntnis nehmen, dass mit der von uns vorgeschlagenen Aenderung – die Verfahrensvorschriften, die bisher für das Bundesamt gegolten haben, sollen in Zukunft auch für die kantonalen Beamten gelten – nicht etwas Neues eingeführt wird. Der Dolmetscher, den er da anvisiert, ist bereits jetzt im Gesetz enthalten, jedoch auf Verfahrensebene Bund. Das soll in Zukunft bei den kantonalen Verfahren ebenfalls der Fall sein. Es ist auch ganz klar, dass bei diesen Verfahren die Vertreter der Hilfswerke dabei sein sollen, wie dies bis jetzt in Artikel 16 für das Verfahren beim Bundesamt vorgesehen ist. Also hier tritt an und für sich keine Neuerung ein, sondern es gelten die Bestimmungen, die bis jetzt für das Verfahren beim Bundesamt gegolten haben, nun ebenfalls für das bei den kantonalen Behörden.

Es ist richtig, dass die Vertreter der Hilfswerke bei der Befragung nach wie vor anwesend sind. Sie haben eine gewisse Ombudsmannstellung: Sie können das Verfahren als Beobachter verfolgen. Die Öffentlichkeit hat so die Gewissheit, dass die Verfahren richtig und seriös durchgeführt werden. Bis jetzt gab es auch keine schwerwiegenden Differenzen zwischen den Vertretern der Hilfswerke und den Behörden.

Zu den Eventualanträgen von Frau Robert muss einfach festgestellt werden, dass in Artikel 46 des Gesetzes klar gesagt wird, dass bei Verfahren des Bundes Bundesverfahrensvorschriften gelten und dass bei Verfahren der Kantone kantonale Verfahrensvorschriften gelten. Wir können mit diesem Gesetz nicht ein Verwaltungsgerichtsverfahren in den Kantonen einführen, die das Verwaltungsgerichtsverfahren noch nicht kennen. In bezug auf das rechtliche Gehör muss festgestellt werden, dass dies ein allgemeiner Grundsatz ist, der sowohl für den Bund als auch für die Kantone gilt. Darum bitte ich Sie, auch diesen Antrag abzulehnen.

M. **Pidoux**, rapporteur: Ces articles constituent le deuxième point chaud de la loi. Le gouvernement propose des mesures en vue de l'accélération de la procédure. Son projet, soutenu par la majorité de la commission, vise à introduire plus de flexibilité dans le traitement des dossiers. Avant comme après la modification de la loi, la décision relative à l'octroi de l'asile relève de la Confédération. Il n'appartient pas aux cantons de se prononcer sur ce sujet. Il n'y aura pas 26 lois sur l'asile dans notre pays.

Selon la procédure actuelle, les autorités cantonales, puis fédérales, entendent le requérant. La modification envisagée a pour but de donner à la Confédération le droit de décider sur la base du dossier cantonal sans être forcément tenue d'entendre une seconde fois le requérant. Cependant, l'Office fédéral de la police pourra toujours entendre le requérant s'il en éprouve le besoin. Le principe juridique de l'immédiateté n'est donc pas violé.

On voit ainsi que le terme de «cantonalisation» de la procédure contre laquelle se battent les opposants est faux. Simplement, la procédure se déroulera en partie dans les cantons. Pourquoi ne pas faire confiance aux fonctionnaires cantonaux? Ce ne sont pas des serviteurs de l'Etat de deuxième catégorie, comme paraissent le croire certains orateurs. Il y a de tels fonctionnaires dans cette salle et nous en connaissons les compétences. Ils savent préparer les dossiers délicats concernant toutes les activités de l'Etat; ils sauront aussi le faire pour les dossiers sur la base desquels les fonctionnaires fédéraux décideront de l'octroi de l'asile. C'est pourquoi, au nom de la commission, je vous invite à suivre les propositions de la majorité.

Bundesrätin **Kopp**: Nach den ausführlichen Berichterstattungen kann ich mich kurz halten. Die vorgeschlagene Regelung in den Artikeln 15 und 16, wonach die Kantone die Einvernahmen durchführen und der Bund aufgrund der Akten entscheiden kann, hat einen doppelten Zweck: erstens Steigerung der Effizienz und zweitens Erhöhung der Sorgfalt. Das mag auf den ersten Blick – aber wirklich nur auf den ersten Blick – ein Widerspruch sein.

Zunächst zur Steigerung der Effizienz: Die Erfahrung zeigt – wir dürfen auf die Erfahrung unserer Beamten abstellen, die nun seit Jahren diese Arbeit bewältigen –, dass sich in vielen Fällen bei der zweiten Befragung keine neuen Aspekte mehr ergeben, sondern dass sich die bereits gewonnenen Erkenntnisse höchstens vertiefen, dass es sich um klare Fälle handelt. Hier kann und soll zur Effizienzsteigerung auf eine zweite Befragung verzichtet werden. Das ist die einzige Möglichkeit, die wir überhaupt noch haben, wenn wir eine Beschleunigung erreichen wollen, denn die anderen Möglichkeiten sind bereits ausgeschöpft.

Zweite Zielsetzung: Sorgfalt. Wir haben zum Teil sehr schwierige Fälle. Bei diesen ist es unseren Beamten nur dann möglich, eine zweite Befragung sorgfältig durchzuführen, wenn sie sich aufgrund der Protokolle, die die Kantone bereits erstellt haben, auf die Befragung sorgfältig vorbereiten können.

Der Minderheitsantrag, den Ihnen Herr Bäumlin unterbreitet – das muss mit aller Deutlichkeit gesagt werden –, geht hinter das geltende Recht zurück. Er degradiert die Kantone, in etwa nur noch gerade die Personalien aufzunehmen und dann das ganze Dossier dem Bund zu übermitteln. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen hat sich jetzt gut eingespielt; sie funktioniert. Es ist sinnlos, im gegenwärtigen Zeitpunkt ein eingespieltes Verfahren wieder auseinanderzureissen. Ich habe wiederholt darauf hingewiesen, dass Bund und Kantone im Asylbereich eng zusammenarbeiten müssen. Die Kantone sind gewillt, diese Arbeit zu übernehmen.

Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag Bäumlin abzulehnen und dem Antrag von Kommissionsmehrheit und Bundesrat zuzustimmen.

Was die Anträge von Herrn Steffen angeht, verweise ich auf die Ausführungen des Kommissionspräsidenten. Ich empfehle Ihnen ebenfalls, diese abzulehnen.

Aufgrund der Ausführungen von Frau Robert habe ich zwar Verständnis für das Anliegen. Ich sehe aber nicht, was zusätzlich zum Antrag des Bundesrates bei Artikel 15 noch vorgesehen werden kann, beinhaltet er doch: Anspruch auf die persönliche Befragung unter Beisein eines Hilfswerkvertreters, Hinweise auf die Rechte, Beizug eines Dolmetschers plus ein Beschwerdeverfahren an den Bund. Was man zusätzlich noch einbauen könnte, weiss ich wirklich nicht. Ich bitte Sie deshalb, auch diesen Antrag abzulehnen.

Präsident: Wir bereinigen die Artikel 15 und 16 zusammen. Ich beantrage Ihnen das folgende Abstimmungsverfahren: In zwei Abstimmungen bereinigen wir die Anträge Steffen gegenüber der Mehrheit, das heisst, wir bereinigen zuerst die Fassung von Mehrheit und Bundesrat.

Wenn die Fassung der Mehrheit bereinigt ist, stellen wir diese – das heisst die Kantonalisierung – dem Antrag der Minderheit Bäumlin gegenüber.

Schliesslich stimmen wir über den Antrag Robert ab.

Abstimmung – Vote

Art. 15 Abs. 2 – Art. 15 al. 2

Für den Antrag Steffen	12 Stimmen
Dagegen	114 Stimmen

Art. 15 Abs. 3 – Art. 15 al. 3

Für den Antrag Steffen	Minderheit
Dagegen	offensichtliche Mehrheit

Art. 15, 16

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit (Bäumlin)	52 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	90 Stimmen

Art. 15 Abs. 8 – Art. 15 al. 8

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Robert	40 Stimmen
Dagegen	70 Stimmen

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

Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr

La séance est levée à 13 h 00

Asylgesetz. Revision

Loi sur l'asile. Révision

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	12
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	85.072
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.03.1986 - 08:00
Date	
Data	
Seite	296-304
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 171

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.