

einer Phase, wo seit Jahren alles versucht wird, einem ausgeglichenen Bundesfinanzhaushalt näher zu kommen. Aber selbst die Tatsache von Steuerausfällen kann kein Grund sein, die Verletzung der Bundesverfassung in diesem Ausmass weiter andauern zu lassen, vor allem wenn andererseits das Bundesgericht den Kantonen Mindereinnahmen zumutet und entsprechende Korrekturen aufzwingt. Das Bundesgericht hat bei seinem Entscheid auch nicht darauf Rücksicht genommen, ob den Kantonen Kompensationen möglich sind. So darf auch beim Bund die Lösung nicht davon abhängig gemacht werden, ob die Ausfälle aus einer teilweisen Eliminierung der Mehrbelastung kompensiert werden können.

In diesem Zusammenhang sei auch auf folgendes hingewiesen:

Die Initiative der FDP bedingt schätzungsweise rund 510 Millionen Franken Ausfälle bezogen auf das Jahr 1985. Kompensation ist ebenfalls nicht vorgesehen. Man kann aber davon ausgehen, dass aufgrund der günstigen Wirtschaftslage die Ausfälle gegenüber den heutigen Erträgen nicht die geschätzte Höhe erreichen. Zudem dürften bei einer andauernden günstigen Konjunkturlage und tiefer Teuerung in absehbarer Zeit die Einnahmen wieder auf die heutigen Beträge ansteigen.

Da Dringlichkeit und Notwendigkeit der Korrektur nicht bestritten werden können, bitte ich Sie, der Motion zuzustimmen.

**Bundesrat Stich:** Die vom Ständerat in der Märzsession bei der Beratung des Gesetzesentwurfes über die direkte Bundessteuer beschlossenen Erleichterungen für Ehegatten und Familien bilden Bestandteil dieses Gesetzes. Es wäre nicht sachgerecht, sie aus dem Gesamtzusammenhang des genannten Gesetzes herauszubringen. Abgesehen davon wäre ihre Einführung mit einer neuen, vom Bundesrat erst noch zu schaffenden Vorlage kaum früher möglich als mit dem vom Ständerat nunmehr bereits behandelten Gesetzesentwurf über die direkte Bundessteuer. Wie rasch im übrigen dieses Gesetz in Kraft gesetzt werden kann, hängt ausschliesslich von seiner weiteren Behandlung in den eidgenössischen Räten ab. Seine Koppelung mit dem Steuerharmonisierungsgesetz ist dabei nicht unabdingbar. Trotz gemeinsamer Botschaft liesse sich das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer gegebenenfalls auch zeitlich vorziehen.

Der Bundesrat beantragt Ihnen deshalb, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

**Präsident:** Der Bundesrat beantragt Umwandlung der Motion in ein Postulat. Ich frage den Herrn Motionär an, ob er damit einverstanden ist.

**Meier Hans:** Nein.

**Präsident:** Damit ist die Diskussion offen. Wird das Wort aus der Mitte des Rates gewünscht? – Das ist nicht der Fall.

*Abstimmung – Vote*

Für die Ueberweisung als Motion	22 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

85.072

## Asylgesetz. Revision Loi sur l'asile. Révision

Botschaft und Gesetzentwürfe vom 2. Dezember 1985 (BBl 1986 I, 1)  
Message et projets de loi du 2 décembre 1985 (FF 1986 I, 1)

Beschluss des Nationalrates vom 19. März 1986  
Décision du Conseil national du 19 mars 1986

*Antrag der Kommission*

Eintreten

*Proposition de la commission*

Entrer en matière

**Miville, Berichterstatter:** Die Revision des Asylgesetzes, verbunden mit einer Aenderung des ANAG und einer Aenderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes, gehört zu den sogenannten «heissen» Themen unserer Innenpolitik. Es handelt sich um eine Materie, die dazu geeignet ist, ganz verschieden geartete Konzeptionen – und zwar beiderseits in hohem Masse emotionell aufgeladen – gegeneinander antreten zu lassen. Da sind die einen, die unsere Heimat als durch fremden Zustrom gefährdet erachten – im Sinne eben der Ueberfremdung, der kulturellen und materiellen Schädigung –, und da sind die anderen, die aus einer weltumspannenden Ethik heraus, zum Teil auch motiviert durch eine Art von schlechtem Gewissen, weil es uns im Weltvergleich so gut geht, Tür und Tor so weit als möglich öffnen wollen. Diese beiden Lager befinden sich recht weit auseinander. Ihre Anhänger haben denn auch eine gewisse Polarisierung in unserer Bevölkerung bewirkt. Mit Polarisierung meine ich unter anderem eine Leidenschaftlichkeit des Streitigen, die den normalen Rahmen unserer gewohnten demokratischen Auseinandersetzung sprengt und ihre ganz eigene Gefahren in sich birgt. Von unserer gesetzgeberischen Arbeit kann leider nicht erhofft werden – wie auch immer unsere Beschlüsse ausfallen –, dass wir den Erwartungen des einen oder anderen Lagers oder gar beider Seiten gerecht werden. Bereits wird denn auch von Anhängern einer besonders grosszügigen Asylpraxis die Unterschriftensammlung für ein Referendum organisiert, ein Referendum, das dann wohl auch von vielen Unzufriedenen der Gegenseite unterschrieben werden dürfte.

Ich vertrete hier als Kommissionspräsident in einem einzigen Votum den Antrag auf Eintreten für alle drei Vorlagen, also auch ANAG und Bundesgesetzmassnahmen. Hier ist nämlich nur das Asylgesetz aufgeführt, Herr Präsident. (*Präsident:* Also wir behandeln das Gesamtpaket.) Ich danke. Das geltende Asylgesetz ist im Oktober 1979 verabschiedet worden und am 1. Januar 1981 in Kraft getreten. Seither hat es auf diesem Gebiet nie Ruhe gegeben, aber das war nicht Ausfluss einer gesteigerten legislativen Gestaltungsbereitschaft, sondern es war die Folge einer sich rasch verändernden Situation. In den letzten Jahren hat die Zahl der in der Schweiz Zuflucht suchenden Asylanten rasch zugenommen. Im Jahr 1985 wurden fast 10 000 Gesuche gestellt, zehnmal so viele, wie es noch vor wenigen Jahren der Regel und dem Durchschnitt entsprochen hat. Hinzu kam, dass diese Flüchtlingsströme nicht mehr aus uns nähergelegenen Ländern, wie zum Beispiel der Tschechoslowakei oder Polen, kamen, sondern aus entfernten Kulturkreisen, es waren nun Türken und Kurden, Tamilen, Zairer und andere Menschen aus entlegenen Kontinenten. Das führte zu Spannungen, zur weit verbreiteten Unzufriedenheit – auch bei Behörden und Kantonen, die mit besonders grossem Zuzug belastet waren und zum Teil noch sind und die nur schwer zu lösende Probleme der Unterbringung und Betreuung zu bewältigen hatten.

Nun sind ja die Behörden bisher den Schwierigkeiten nicht

etwa untätig gegenübergestanden. Es wurde bereits 1983 eine erste Revision des Asylgesetzes an die Hand genommen und auf den 1. Juni 1984 in Kraft gesetzt. Sie brachte – angesichts des «Pendenzenberges» von vielen tausend unerledigten Gesuchen und Rekursfällen – eine Beschleunigung des Verfahrens, die Verkürzung des Instanzenweges um eine Instanz, die Ermöglichung des Aktenentscheides in offensichtlich unbegründeten Fällen und die Verbindung des negativen Asylentscheids mit der fremdenpolizeilichen Wegweisung. In der Dezembersession 1983 und Junisession 1984 bewilligte das Parlament – müssen wir heute sagen: etwas zu spät? – 153 neue Stellen für die Abteilung Flüchtlinge des Bundesamtes für Polizeiwesen und für den Beschwerdedienst des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes. Schon diese erste Revision erschien den einen als überfällig, den anderen aber als übertrieben hart. Sie tangierte indessen nicht den Kerngehalt unseres Asylbegriffs – verankert im Artikel 3 des Gesetzes –, nicht unsere völkerrechtlichen Verpflichtungen, wie sie sich insbesondere aus der internationalen Flüchtlingskonvention und aus der Europäischen Menschenrechtskonvention ergeben, ebenfalls nicht die Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens.

Aber die Entwicklung ging weiter, die Zahl der Einlass begehrenden Flüchtlinge stieg an, der Pendenzenberg wuchs, und auf den 1. Januar 1986 beschloss der Bundesrat eine Revision der Asylverordnung, mit welcher er die Kategorie der «offensichtlich unbegründeten Fälle» gemäss Artikel 16 Absatz 5 erweiterte.

Dennoch wurde das Ziel, das sich die mit der Materie befassten Aemter und Behörden gesetzt hatten, nicht erreicht, das Ziel nämlich, einerseits mit den neu eingehenden Gesuchen Schritt zu halten und andererseits die alten Pendenzen durch eine «Globallösung» für alte Gesuche zu eliminieren. Die Zahl der Gesuche stieg weiterhin sprunghaft an, und die Globallösung scheiterte zuerst am Widerstand der Kantone und dann endgültig in der Märzsession 1986 des Nationalrates – interessanterweise, denn sie war von einer Mehrheit der Kommission beantragt worden. Beide Räte überwiesen eine Motion des Nationalratskollegen Lüchinger, in der sinngemäss verlangt wurde, dass der Bundesrat auf dem Gebiete des Asylwesens die nötige Handlungsfreiheit und Handlungsfähigkeit zurückgewinnen solle, um möglichst rasch der gegenwärtigen Situation, aber auch allfälligen zukünftigen Lagen, Herr zu werden. In der Wintersession sind der Flüchtlingsabteilung 70 zusätzliche Etatstellen zur Bewältigung der Pendenzen bewilligt worden. Weiter ist die Abteilung Flüchtlinge einem Delegierten, Herrn Peter Arbenz, übertragen worden, und es wurden auch schwierige organisatorische, nämlich Standort-Probleme, einer raschen Lösung energisch nähergebracht, im Sinne der räumlichen Vereinigung des Beschwerdedienstes mit der Flüchtlingsabteilung.

Der Bundesrat hat ein Leistungsziel von 5 Fällen pro Woche und Sacharbeiter festgesetzt. Bisher wurden zwischen zwei und drei Fällen pro Woche bearbeitet. Im übrigen unterbreitet er uns nun das vorliegende Revisionspaket, mit dem sich die Räte im Schnellzugstempo zu befassen haben: Botschaft vom Dezember 1985, Nationalratsberatung im März 1986 und nun Behandlung durch den Ständerat im Sommer 1986, wobei auch die Differenzbereinigung während dieser Session stattzufinden hat. Was wird mit der Revision des Asylgesetzes angestrebt?

1. In Ausnahmesituationen – die neuerdings auch in Friedenszeiten bestehen können – soll der Bundesrat besondere Massnahmen anordnen können; das ist die Ausdehnung der Notstandsklausel in Artikel 9.

2. Um die Asylbewerber besser auf die Kantone verteilen zu können, wird dem Bundesrat eine entsprechende Kompetenz erteilt.

3. Die jetzt noch als zu langwierig empfundenen Verfahren sollen gestrafft werden; dem Bundesamt für Polizeiwesen wird in Artikel 16 die Möglichkeit eröffnet, aufgrund von kantonal erstellten Akten zu entscheiden.

4. Neben präzisierenden Bestimmungen über Mitwirkungspflicht und Zustellendomizil wie auch über die Wegweisung

von Asylbewerbern im Falle der Gesuchsablehnung – bringt das revidierte Gesetz auch eine Rückkehrhilfe an heimkehrende Asylanten und Flüchtlinge.

Und nun zum ANAG, zum Bundesgesetz über den Aufenthalt und die Niederlassung der Ausländer. In engem Zusammenhang mit der Neufassung des Asylgesetzes stehen die Änderungen, die uns im Hinblick auf das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer beantragt werden. Immerhin haben wir bei der Beratung nie ausser Acht zu lassen, dass dieses Gesetz nicht nur für Flüchtlinge und Asylanten gilt und von Bedeutung ist, sondern für alle Ausländer, die in der Schweiz weilen, also zum Beispiel auch für Gastarbeiter.

Im Mittelpunkt der ANAG-Revision stehen zwei Elemente: die Ausschaffungshaft und die Internierung. Die Ausschaffungshaft wird eingeführt, um den Vollzug verfügbarer Wegweisungen, soweit sie durchführbar und zumutbar sind, sicherzustellen. Sie soll dort Anwendung finden, wo gewichtige Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich ein Ausländer der Ausschaffung entziehen will. Haft, aus welchen Gründen auch immer, ist ein schwerwiegender Eingriff in die Persönlichkeitsrechte; es ist begreiflich, dass vor allem die zugelassene zeitliche Dauer dieser Massnahme umstritten war und auch in unserem Rate zur Diskussion stehen wird.

Im weiteren soll an die Stelle des etwas knappen Artikels 14 des geltenden ANAG eine Regelung der vorläufigen Aufnahme und der Internierung treten, die der heutigen und zukünftigen Bedeutung dieser Massnahme entsprechend differenziert ist. Dies sind beides Ersatzmassnahmen für den Fall, dass eine Weg- oder Ausweisung weder durchführbar noch zumutbar ist. Dafür kann auf das bisherige, in der Praxis selten angewandte Statut der Toleranzbewilligung verzichtet werden.

Nun zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes. Der Bundesrat soll aufgrund der nunmehr gemachten Erfahrungen mit den schlimmen Auswirkungen von Engpässen und Pendenzenbergen dazu ermächtigt werden, bei aussergewöhnlichem Zustrom von Asylbewerbern vorübergehend zusätzliches Personal einzustellen. Der Nationalrat hat diese Bestimmung noch mit einigen einschränkenden Klauseln versehen; die Mehrheit unserer Kommission empfiehlt diese Lösung zur Annahme. Hingegen haben wir uns einem Vorschlag der Finanzdelegation widersetzt – mit dem ganzen Mut, den es braucht, sich der Finanzdelegation entgegenzustellen! –, wonach in solchen Fällen jeweils vorgängig die Zustimmung dieser Delegation einzuholen wäre.

Der Nationalrat hat die Vorlage in der Märzsession behandelt. Die wichtigste Aenderung, die er angebracht hat, ist die Einfügung der Grenztor in Artikel 13. Es handelt sich um jene Vorstellung unseres Nationalratskollegen Bonny, die zuerst mit einer Motion vorgetragen worden ist und sich dann anlässlich der Nationalratsdebatte in einen Antrag niederschlug, in einen Antrag, der trotz verschiedenen rechtlichen und technischen Bedenken des Bundesrates Annahme gefunden hat. Die vom Nationalrat gutgeheissene Lösung führte zu einem weitgehenden Umbau der Artikel 13 und 14 – also Asylgesuch an der Grenze einerseits, Asylgesuch im Inland andererseits –, über den wir uns in der Detailberatung unterhalten werden. Von dieser Lösung erhofft man sich eine bessere Bekämpfung der berüchtigten Schlepperorganisationen und ihrer Dienste sowie der illegalen Einreisen.

Im weiteren beschloss der Nationalrat – bei Zustimmung zur neuen, (umstrittenen) Regelung bezüglich möglicher Aktenentscheide durch das Bundesamt –, das Verfahren könne durch Bundesbehörden ganz oder teilweise im Kanton durchgeführt werden (Artikel 15 Absatz 7) und das Bundesamt könne an der Vernehmung der Geschwister im Kanton mitwirken (Artikel 16 Absatz 1). Endlich fanden Anträge Zustimmung, wonach die Unterstützung von Geschwister nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen zu erfolgen habe (Artikel 20a Absatz 3) und generelle Arbeitsverbote kantonalen Behörden die Dauer von drei Monaten nicht überschreiten sollen (Artikel 21 Absatz 2). Die von der Mehr-

heit der Nationalratskommission empfohlene «Globallösung» (keine Wegweisung für Asylbewerber, die ihr Gesuch vor dem 1. Januar 1983 eingereicht haben) wurde nach grosser Redeschlacht in namentlicher Abstimmung mit 96 gegen 82 Stimmen abgelehnt. Sie ist auch in unserer Kommission diskutiert worden; wahrscheinlich würde die Globallösung – abgesehen von anderen Einwänden – im Hinblick auf einen Abstimmungskampf eine zu schwere Belastung der Vorlage darstellen.

An der ANAG-Revision wurde in der grossen Kammer nichts Entscheidendes geändert; bezüglich der Anstellung zusätzlichen Personals gemäss der dritten Vorlage der Botschaft wahrte der Nationalrat gewisse Genehmigungs- und Kontrollrechte des Parlaments.

Erlauben Sie mir zum Schluss meines Votums drei Bemerkungen mehr persönlicher Art.

1. Die Sprecher des Bundesrates – Herr Friedrich und dann Frau Kopp – haben immer wieder betont, dass der Kerngehalt unseres Asylrechts eine schweizerische Staatsmaxime darstelle und hochzuhalten sei. Formell gesehen geht es bei der Revision, die wir nun an die Hand nehmen, auch nicht um diesen Kerngehalt, sondern um das entsprechende Verfahren und den Vollzug. Es geht darum, eine Vollzugskrise, wie sie sich in den letzten Jahren ergeben hat, zu bewältigen. Dabei darf meines Erachtens nicht übersehen werden, dass – je nachdem – eine strenge Handhabung der Verfahrenskriterien – ohne dass man dies will – auch an den Gehalt einer Gesetzgebung rühren kann.

2. Wir handeln unter einem bestimmten Druck, einerseits durch den Pendenzenberg, andererseits durch grosse Teile der Bevölkerung. Die Gefahr besteht, dass es in unserem Lande zu Polarisierungskonflikten kommt, die wir alle nicht wollen. Doch muss uns gerade diese Motivation dazu veranlassen, darauf zu achten, dass wir nicht Gesetzgebung aus einer gewissen Stimmung heraus betreiben.

3. Wir haben vernommen, dass in den ersten vier Monaten dieses Jahres um ein Drittel weniger Gesuche eingereicht worden sind als im entsprechenden Zeitraum des Vorjahres. Ich würde diesem Umstand kein entscheidendes Gewicht beimessen; er widerspricht auch der Entwicklung in anderen westeuropäischen Ländern, die sich übrigens zur Mehrheit heute auch mit Verschärfungen ihrer Gesetzgebung des grossen Zustroms zu erwehren suchen. Vielmehr befürchte ich, dass Professor Jacques Freymond, Präsident des Nationalen Forschungsprogramms II (Sicherheitspolitik), recht hat, wenn er kürzlich vor dem Schweizerischen Arbeitskreis Militär und Sozialwissenschaften seine Ueberzeugung äusserte, wonach die momentanen Flüchtlingsströme nur Vorhuten der Massen seien, die sich in Zukunft in Bewegung setzen werden. Auch ich habe in diesem Rat einmal gesagt, es sei dem, was sich auf diesem Gebiet heute abspiele, nicht mehr mit den Kategorien des traditionellen politischen Flüchtlingsbegriffs beizukommen, sondern es handle sich um eine Art moderner Völkerwanderung. Damit meine ich, wir hätten die Problematik auch in ihren weltweiten Dimensionen zu sehen. Es ist noch immer so gewesen, dass sich in den Kontinenten und Ländern mit grosser Armut und Hoffnungslosigkeit die Menschen auf den Weg gemacht haben: hin in die Gefilde des Reichtums. Erst recht ist das heute so, da die neuzeitlichen Kommunikationsmittel und Medien den Aermsten dieser Erde Informationen und Vergleichsmöglichkeiten verschaffen. Von daher ist die Unterscheidung zwischen echten und Wirtschaftsflüchtlings nicht einfach; Hunger und materielle Ausweglosigkeit stellen ebensolche Bedrohungen dar wie Terror-Regimes, Folter und Todesstrafen. Von daher ergibt sich aber auch unsere Verpflichtung, nicht nur Asyl-Innenpolitik, sondern auch Asyl-Aussenpolitik im Sinne wirksamer Entwicklungs- und Strukturhilfe zu betreiben. Endlich hoffe ich, dass es unseren verantwortlichen Bundesbehörden gelingen möge, unter den vom Flüchtlingsstrom betroffenen europäischen Nationen eine echte Koordination zustandezubringen, eben nicht im Sinne des gegenseitigen Zuschiebens der Probleme, sondern im Sinne eines Lastenausgleichs, wie wir dies mit

dieser Vorlage nun auch unter den schweizerischen Kantonen anstreben.

Namens Ihrer Kommission, deren Anträge uns in der Detailberatung beschäftigen werden, empfehle ich Ihnen Eintreten auf die Botschaft und auf die drei Beschlussentwürfe.

**Mme Bauer:** Je voudrais faire quelques remarques sur la révision de la loi sur l'asile qui nous est proposée. En vigueur depuis le 1er janvier 1981 seulement, la loi sur l'asile a été révisée en 1983 déjà. Nous en sommes donc à la seconde révision en cinq ans ce qui, sur le plan juridique, témoigne incontestablement d'une grande instabilité.

Il ne fait pas de doute qu'on assiste, d'autre part, à un net durcissement de notre politique d'asile. La Suisse, terre traditionnelle d'asile, terre séculaire du refuge – et on vient de fêter à Genève le 450ème anniversaire de la Cité du refuge – la Suisse, où tant de proscrits pourchassés en raison de leur foi, de leur race ou de leurs convictions politiques furent généreusement accueillis, est en train de se doter d'une législation parmi les plus impitoyables qui soit. Ce faisant, le gouvernement et les milieux politiques en général prouvent qu'ils sont plus sensibles à des considérations de politique interne – il s'agit en fait de calmer les nationalistes, de donner des gages aux xénophobes qui à droite comme à gauche annexent une part de l'électorat des partis traditionnels – que disposés à prendre en compte d'une part la dimension humanitaire du problème des réfugiés et, d'autre part, sa dimension planétaire. Ce problème ne pourra être résolu à moyen et à long terme que par la concertation et par une véritable coordination au niveau européen et au niveau mondial.

Lors de la Journée mondiale des réfugiés le 28 avril dernier à Genève, Felix Schnyder, ancien Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés qui représentait la Suisse à une table ronde intitulée «Aider les réfugiés c'est contribuer à la paix», affirmait en effet que les réfugiés, ces pestiférés du vingtième siècle, ainsi que les nomme Jean-Pierre Hocké, le nouveau Haut-commissaire aux réfugiés, sont un produit de l'histoire. Ils sont la conséquence des conflits armés qui déchirent la communauté internationale, de la crise économique qui la divise entre pays pauvres du Sud et pays riches du Nord et des catastrophes écologiques – déforestation, désertification, sécheresse – qui condamnent à la famine près d'un quart de l'humanité.

Ainsi donc la distinction entre les différentes catégories de réfugiés est problématique et la notion de réfugié évolue incontestablement. Aujourd'hui, la distinction n'est plus possible entre réfugié politique et réfugié économique ont affirmé les quelque vingt participants à ce débat au plus haut niveau. Mais quel qu'il soit, le statut des réfugiés ne saurait être remis en question. Le droit d'asile est fondamental, il est imprescriptible. Certes, la Suisse ne saurait accueillir durablement sur son territoire tous les requérants qui se présentent mais il importe, selon la Convention des droits de l'homme, de les traiter avec humanité et respect tant qu'ils sont chez nous et de rechercher au niveau international des solutions à leurs problèmes. Les expulsions de force sont inacceptables, indéfendables. Elles rappellent tragiquement l'expulsion hors de nos frontières, pendant la seconde guerre mondiale, de juifs qui furent ensuite exterminés dans des camps de concentration. La quasi-totalité des réfugiés souhaitent rentrer dans leur pays mais encore faut-il que les conditions politiques et économiques ne constituent pas une atteinte à leur liberté et une menace pour leur vie.

«Ist heute in der Schweiz das Boot voll? Est-ce qu'aujourd'hui en Suisse la barque est pleine? Il importe tout de même de consulter les statistiques. On compte 15 millions de réfugiés dans le monde: 750 000 d'entre eux seulement se trouvent en Europe et dans leur immense majorité ils végètent dans des camps aménagés sommairement dans des pays en développement, comme le Soudan qui en abrite un million et demi ou le Pakistan qui en héberge plus de 3 millions. Combien modeste, combien dérisoire apparaît en comparaison le nombre de 31 000 requérants d'asile en Suisse – moins d'un demi pour cent de la population – qui

ont cherché refuge dans le pays riche et extraordinairement privilégié qui est le nôtre!

Je voudrais rendre ici hommage aux associations d'aide aux réfugiés, aux Eglises, aux nombreux citoyens de ce pays – n'a-t-on pas tendance, dans les milieux politiques à minimiser leur nombre et leur action – qui entourent et soutiennent les requérants d'asile. Ils offrent de notre pays une image de solidarité, de responsabilité et d'humanité dont nous avons tout lieu d'être fiers, qu'ils en soient ici remerciés. En s'engageant en faveur des droits de l'homme, de la dignité des réfugiés, fussent-ils Chiliens, Turcs, Zaïrois ou Tamouls, ils sont fidèles à la tradition séculaire d'accueil de la Suisse. Je ferai encore une dernière remarque. Certains accusent de sensiblerie et d'irréalisme ceux qui critiquent le projet de révision de la loi sur l'asile. Ils en appellent à des considérations juridiques qu'ils opposent aux considérations humaines et éthiques. Il importe d'attirer l'attention de ces censeurs sur les réserves juridiques touchant au droit international qu'a exprimées le Haut-commissaire aux réfugiés dans son message du 4 octobre 1985 adressé au directeur de l'Office fédéral de la police et commentant la révision que nous discutons aujourd'hui. Ces réserves concernent deux articles de la révision qui nous est soumise, j'y reviendrai lors de la discussion de détail. Je voudrais souligner cependant le caractère inhabituel, le caractère exceptionnel d'une telle intervention qui émane d'une organisation internationale s'adressant à un Etat souverain, et qui, soyons-en convaincus, ne se justifie que par la gravité de la situation. Si les deux articles évoqués dans la lettre du Haut-commissaire aux réfugiés étaient adoptés par ce Parlement, je voudrais poser la question suivante: La Suisse ne contreviendrait-elle pas à la Convention sur l'asile qu'elle a signée et ratifiée? Dans ses considérants, le Haut-Commissariat aux réfugiés insiste en effet sur «la limitation de la notion d'asile qu'elle constitue» et sur «l'impact préjudiciable quant aux efforts entrepris sur le plan international».

Une loi aussi restrictive, aussi dissuasive, aussi contraire à toutes nos traditions est-ce bien là ce que nous souhaitons? C'est parce que je ne veux pas le croire que j'en appelle au sens de la justice, aux sentiments de solidarité et de responsabilité des membres de ce conseil, afin qu'ils soutiennent les propositions de la minorité de notre commission.

**Jagmetti:** Unser Asylgesetz stammt vom 5. Oktober 1979. Die erste Revision ist vier Jahre später erfolgt, am 16. Dezember 1983. Eine kleine Revision folgte weniger als ein Jahr danach, im Oktober 1984. Noch bevor sie in Kraft gesetzt worden ist, sind wir jetzt mit der nächsten Revision konfrontiert, also zweieinhalb Jahre nach der letzten grösseren Revision. Wenn man von der «Halbwertszeit» unserer Asylgesetzgebung sprechen würde, müsste man sagen: Tendenz sinkend. Wir alle kennen die Gefahren, die mit einem raschen Wandel der Gesetzgebung verbunden sind. Ein Erlass braucht Zeit, um sich zu verwirklichen; Zeit ist notwendig, um die Ziele wirklich erreichen zu können, die mit dem Gesetz verfolgt worden sind. Wenn sich aber die Situation ändert, müssen wir auch unsere Rechtsordnung anpassen. Wir müssen die Herausforderung annehmen und eine zeitgemässe Antwort darauf finden.

Unser Asylgesetz von 1979 war noch sehr stark durch die Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges geprägt. Indessen ist das Problem heute ein anderes. Es sind nicht Menschen aus dem Nachbarstaat, die bei uns an der Grenze um Asyl nachsuchen, sondern wir stehen mitten im Einflussbereich der interkontinentalen Migration, sind mit diesen Erscheinungen konfrontiert und müssen unsere Gesetzgebung auch auf diese Erscheinungen ausrichten.

An diese erste Feststellung schliesst sich die zweite an: Wir werden auch mit einer noch so guten Gesetzesrevision die Probleme der internationalen Flüchtlingsströme nicht lösen. Wir können unseren Beitrag dazu leisten, wir können eine den Anforderungen angepasste Gesetzgebung entwickeln, aber das Problem – das wissen und spüren wir alle, der Präsident hat darauf hingewiesen – ist weit grösser und überschreitet unsere Grenzen, so dass wir nach einer

Lösung suchen müssen, die in diesem Rahmen eine zweckmässige Ordnung schafft und das Problem so gut als möglich bewältigt.

Damit sind wir bei der Frage nach der inhaltlichen Ausgestaltung des Asylrechts. Es gilt, wenn man es auf eine sehr einfache Formel bringt, unverändert das folgende Ziel zu erreichen: die Verfolgten aufzunehmen, aber den Missbrauch zu bekämpfen. So einfach das in der Zielsetzung ist, so schwierig ist es, eine angepasste Lösung zu finden; denn mit simplen Rezepten erreichen wir sie nicht. Wegen der Vielfalt der Probleme lässt sich nur mit einer differenzierten Ordnung eine sachgerechte Bewältigung des Problems erreichen.

Bei der letzten Asyldebatte hatte ich hier fünf verschiedene Kategorien von Personen geschildert. Mir scheint, dass die Lösung, die von der Kommission überarbeitet worden ist und die uns jetzt vorgelegt wird, diesen fünf Kategorien Rechnung trägt:

Die erste Kategorie sind die eigentlichen Flüchtlinge, Personen, die persönlich, individuell verfolgt sind. An ihrer Aufnahme ändert das Gesetz nichts. Eine Aenderung des Flüchtlingsbegriffs steht nicht zur Diskussion. Ich freue mich darüber; denn es geht darum, diese bedrohten Menschen nach wie vor bei uns aufzunehmen. Bei einer konsequenten Handhabung des Gesetzes und seiner Kriterien werden wir – ausser in ganz ungewöhnlichen Situationen – für diese individuell verfolgten Menschen in der Schweiz Platz haben. Demgemäss werden wir die Ausnahmeregelung, die ja heute schon im Gesetz steht und etwas ausgebaut werden soll, nicht anwenden müssen. Ich bin der Meinung, dass wir bei der richtigen Handhabung des Gesetzes tatsächlich, ausser in ganz ungewöhnlichen Situationen, um die Ausnahmeregelung herum kommen. Darüber können wir uns freuen.

Die zweite Kategorie sind die Personen, die ohne echten Asylgrund zu uns gekommen sind, die aber wegen ihrer Gefährdung nicht in den Herkunfts- oder Heimatstaat zurückkehren können. Für sie gilt das Prinzip des Non-refoulement, das ja auch unseren internationalen Verpflichtungen entspricht. Durch die Revision des ANAG, wie sie uns vorgeschlagen und von der Kommission gutgeheissen worden ist, werden wir dieser Personenkategorie noch besser Rechnung tragen, als wir es heute tun können. Es scheint mir auch richtig, dass wir das Non-refoulement von der Asylgewährung deutlich unterscheiden, wie das hier geschehen ist.

Die dritte Kategorie wären die Integrierten, die Menschen, die schon eine Zeit bei uns leben, ohne echten Asylgrund, aber bei uns Zugang und soziale Bindungen gefunden haben. Ich denke vor allem an Familien mit Kindern, die bei uns die Schule besuchen und unsere Sprache sprechen. Hier war einmal vorgesehen, eine Globallösung zu finden. Der Herr Präsident hat schon darauf hingewiesen. Ich war selbst ein Anhänger – das muss ich sagen – einer Globallösung, musste dann aber einsehen, dass wir ohne individuelle Kontrolle doch nicht auskommen. Wenn schon eine individuelle Kontrolle notwendig ist, können wir eine Lösung den Weg in der Praxis finden, ohne dass wir gesetzlich eine besondere Regelung treffen. Wir werden der Stellung der Familien, die hier sind und die sich in unsere Gemeinschaft eingefügt haben, auf diesem Wege der praktischen Handhabung des Gesetzes zweifellos Rechnung tragen.

Die vierte Kategorie sind die Benachteiligten. Es ist durch den Herrn Präsidenten und Frau Bauer schon darauf hingewiesen worden. Es gibt Menschen in dieser Welt, die Hunger leiden – wir wissen es –, und es gibt Menschen in dieser Welt, die unter Missachtung der Menschenrechte leiden. Das sind Erscheinungen, die uns nicht unberührt lassen, sie gehen uns etwas an. Wir haben uns mit diesen Erscheinungen auseinandersetzen, und wir haben nach Lösungen zu suchen. Aber für den Hunger dieser Welt werden wir die Lösung nicht finden, indem wir einige wenige Menschen bei uns aufnehmen. Hier braucht es andere Anstrengungen, die verstärkt werden müssen. Die Menschenrechte werden wir

in der Welt nicht gewährleisten, indem wir Menschen bei uns aufnehmen, sondern indem wir für diese Menschenrechte kämpfen. Ich hoffe, dass dieser Kampf etwas erfolgreicher sein wird, als er es in diesen letzten Wochen hier in Bern anlässlich des KSZE-Treffens gewesen ist. Es wird auch notwendig sein, aus der vornehmen Gediegenheit herauszutreten, die Ärmel heraufzukrempeln und aktiv zu werden – stärker aktiv zu werden als es bisher im Kampf um diese Menschenrechte geschehen ist! Aber die Asylgewährung löst das Problem nicht. Hier müssen wir andere Wege suchen, und zwar dezidiert suchen.

Die fünfte Kategorie sind die Menschen, die bei uns nach besseren Lebensbedingungen suchen. Man sagt uns etwa anhand von Zahlenvergleichen, dass wir noch etwas grosszügiger sein, dass wir unsere Grenzen noch etwas weiter öffnen könnten für solche Menschen. Aber wir haben eine Begrenzung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte in der Schweiz. Wir handhaben diese recht streng und können doch jetzt nicht einfach unter dem Titel «Asylrecht» eine völlige Umgehung dieser Zulassungsbeschränkungen hinnehmen. Wir müssen den Missbrauch des Asyls zur Umgehung der Zulassungsbeschränkungen für ausländische Arbeitskräfte verhindern. Hier setzt das Asylgesetz an, hier setzt aber auch die Revision des ANAG an, und es scheint mir, dass beide gesetzgeberischen Massnahmen in die richtige Richtung gehen.

Wenn ich also meine fünf Kategorien mit dieser Gesetzesrevision in Verbindung bringe, dann muss ich sagen, dass wir hier auf dem richtigen Wege sind. Wir werden nicht alle Probleme einfach lösen, das möchte ich schon von Anfang an sagen. Aber wir gehen in eine Richtung, die meines Erachtens unserem Grundziel, nämlich die Verfolgten aufzunehmen und den Missbrauch zu bekämpfen, möglichst nahe kommt.

Ich möchte mit dem Herrn Präsidenten hoffen, dass es hier gelingt, eine tragbare Lösung zu finden; denn wir stehen in dieser Frage vor einer Konfrontation. Unsere Aufgabe ist es ganz sicher nicht, diese Konfrontation noch anzustacheln, noch zu verstärken, noch zu betonen; sondern unsere Aufgabe ist es, hier zu einer Verständigung beizutragen, damit Menschen, die verfolgt sind, unseren Wertmassstäben und unserer Tradition entsprechend aufgenommen werden können, dass wir aber nicht einfach in einen Sog geraten. Das Problem darf unseren Behörden nicht entgleiten, weil die Gesetze den modernen Anforderungen nicht entsprechen. Meiner Überzeugung nach geht das Gesetz in die richtige Richtung. Ich empfehle Ihnen Eintreten.

**Muheim:** Bei der Beratung des Asylgesetzes 1979 ist die Meinung geäussert worden, dass wir mit dieser Rechtsetzung etwas ordnen, was bereits Vergangenheit darstellt. Ich selbst gehörte zu jenen, die in der damaligen Kommission sich zu sagen veranlasst sahen, dass man vergangene Tatbestände aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges rechtlich einzufangen versuche. Die verschiedenen Revisionen, die wir in so kurzen Schritten unternehmen müssen, zeigen doch, dass wir uns nur langsam und recht mühsam an die veränderten Voraussetzungen im Flüchtlingswesen anzupassen versuchen. Es ist doch einfach so, dass das Flüchtlingsproblem und damit verbunden auch das Asylproblem aus der Sicht unseres Landes völlig andere Dimensionen aufweisen als zum Beispiel jene des letzten Weltkrieges, sagen wir kurz der letzten 200 Jahre. Ich bin unserem Präsidenten Miville dankbar, dass er in wohlgesetzten Worten von einer modernen Völkerwanderung sprach. Das ist tatsächlich eine Völkerwanderung – mit modernen Mitteln. Man hat grössere technische Möglichkeiten. Man kann rascher von einem Land ins andere fliegen. Es sind auch politische Kräfte in verschiedenen Staaten durchaus dabei, diese Völkerwanderung zu unterstützen. Mit anderen Worten: Es ist die offenkundige Wiederholung der Geschichte, aber mit anderen Dimensionen. Daher ist es aus meiner Sicht und politischen Betrachtung sehr verständlich, dass in unserem Lande diese Entwicklung der Dinge recht kritisch betrachtet wird. Es ist aber sehr bedauerlich, dass wir uns

dabei auf dem Weg zu einer Konfrontation bewegen, die übrigens von völlig verschiedenen Grundelementen getragen wird. Ich muss Ihnen offen gestehen: Dieses Spannungsverhältnis hat sich in der Kommissionsarbeit niedergeschlagen. Auch dort sind Äusserungen gefallen, die zeigen – dies ist zwar ein Beweis, dass wir ein demokratisches Parlament sind –, dass im Volk Dinge rumoren, denen wir unsere volle Aufmerksamkeit zuwenden müssen.

Es hat nicht nur beim Parlament lange gedauert – ich meine: mit der Personalaufstockung. Aber auch diesbezüglich gilt es zu bedenken, dass wir mit noch so viel Personal Aufgaben dieser Grössenordnung nicht bewältigen können. Der Bundesrat glaubte recht lange, dass es sich bei der Flüchtlingsfrage der achtziger Jahre um eine Neuaufgabe dessen handelt, was vierzig Jahre früher passierte. Es ist aber nicht so.

Innenpolitisch sind im Zusammenhang mit den allgemeinen Spannungen auch gewisse «Nebengeräusche» zu vernehmen, die hier in Erinnerung zu rufen sind: Nicht alle Mitbürger und Mitbürgerinnen sind mit den Hilfswerken zufrieden. Man kritisiert, dass sich hier eine neue private Sozialbürokratie entwickle. Es wird auch von einer «Humanitäre Bürokratie» gesprochen, also von Leuten, die sich nicht nur aus innerer Berufung, sondern aus greifbaren materiellen und anderen Überlegungen dieser Arbeit widmen. Gegen eine solche Tendenz müssen wir uns vorausschauend zur Wehr setzen. Es darf nie in Frage kommen, dass in unserem Volk noch grössere Gräben aufgerissen werden.

Es war gut, dass der Ständerat nicht bereit war, das Asylgesetz in der gleichen Session zu behandeln wie der Nationalrat. Diese Dinge müssen überlegt werden können. Unsere Kommissionsarbeit hat deutlich gezeigt, dass wir noch keineswegs bei der wirklich besten Lösung angelangt sind. Ich meine vielmehr, dass der Nationalrat unter Mithilfe des Departements noch etwas Besseres finden sollte – vor allem bezogen auf die Grenzstare.

Ein paar Schlussfolgerungen drängen sich auf: 1. Ob das Boot voll ist oder nicht, entscheidet sich danach, wie die Stimmung im Volke ist, und nicht nach dem Quantitativen. Das sind nicht Dinge, die sich mit Tausenden oder Zehntausenden von Flüchtlingen oder mit Prozenten zu unserer Bevölkerung messen lassen. Es geht um etwas Stimmungsmässiges. Das zu erfassen und zu beeinflussen, ist schwierig. Das geht über die Kraft des Politikers hinaus.

2. Für uns Schweizer kann es nicht in Frage kommen, dass wir unsere Pflichten aus den Flüchtlingskonventionen nicht erfüllen. In der Kommission waren wir uns einig, dass unser Staatswesen seine völkerrechtlichen Verbindlichkeiten bedingungslos erfüllen wird. Es ist aber sofort beizufügen, dass weder die Konventionen noch unser Gesetz einen Rechtsanspruch auf Asyl geben. Diese oft geäusserte Idee entspricht nicht unserem gesetzten Recht. Wir geben dem Flüchtling einen Rechtsanspruch auf ein einwandfreies Verfahren. Es soll dadurch gesichert sein, dass über seinen Status nach einem unserer Rechtstradition entsprechenden Verfahren entschieden wird: der Anhörung, der Einvernahme, der Besprechung, der Entscheidung, der Rechtsmittel usw. Ich meine in diesem Zusammenhang auch, dass gewisse verfahrensrechtliche Hürden – gewisse Schwierigkeiten vor allem bei der Anmeldung, beim Eintritt in unser Land – abschreckend wirken können. Ich brauche dieses Wort «abschreckend» in der vollen Überzeugung, dass wir es hier benutzen dürfen. Ich weiss zwar, dass es Mitbürger gibt, die glauben, man sollte die Tore einfach öffnen. Sie übersehen zu meinem grossen Leidwesen, dass das «Meer der Flüchtlinge» endlos ist und dass die «Heerscharen der Flüchtlinge» unser Land überfluten könnten. Es gehört daher zur elementaren Vernunft, zur politischen Klugheit und Weisheit, in Anbetracht dieser Gegebenheiten das Mögliche zu tun: zwischen Skylla und Charybdis hindurchgehen, unsere Tradition als Asylland aufrechterhalten, auf der anderen Seite aber irgendwo klare Grenzen zu setzen. Ich hoffe, dass alle – auch jene, denen es Mühe bereitet – die harten, aber leicht erkennbaren Realitäten zum Ausgangspunkt unserer Beratungen nehmen. Eine Politik gegen nicht ver-

änderbare Gegebenheiten, also eine Politik neben der Tatsache dieser weltweiten Flüchtlingsbewegung, würde uns ins Abseits bringen. Die politischen Folgen – innen- und ausserpolitisch – wären einmal schwerwiegender als im Moment eine gewisse innenpolitische Härte jenen gegenüber, die, aus welchen Gründen auch immer, offene Tore haben möchten.

Ich bin für Eintreten. Ich meine, die Gesetzesänderung muss gewisse Aenderungen und Erschwerungen bringen, so dass wir mit diesem Instrument dem Bundesrat die Möglichkeit verschaffen, das Asyl- und Flüchtlingsproblem innen- und ausserpolitisch zu bewältigen.

**M. Dreyer:** Le problème qui nous occupe aujourd'hui nous pose un grave cas de conscience, de nature à déranger la quiétude des moins sensibles d'entre nous. Les solutions qu'on nous propose nous laissent une impression de malaise, elles nous déconcertent. Nous avons le sentiment de subir l'événement plutôt que de le maîtriser quelle que soit notre attitude. Lors des votes à l'issue des débats de ce jour, il nous sera difficile d'éprouver la satisfaction du devoir accompli et de dormir du sommeil du juste. Une constatation vient s'ajouter à ce sentiment de malaise qui me laisse de plus en plus perplexe, et je vous invite à vous y arrêter un instant.

En effet, on a de plus en plus l'impression qu'on ne parle plus le même langage selon que l'on approuve ou que l'on condamne la politique du Conseil fédéral en la matière. En faisant un retour à l'origine de la loi qu'on se propose de modifier, en se remettant dans l'ambiance de 1981 lorsque nous l'avons discutée dans cette même enceinte, on peut se remémorer les articles 2, 3 et 4, adoptés alors et qui ne sont pas remis en question, et notamment l'article 3 qui définit ce qu'il faut entendre par le terme «réfugié». La définition est on ne peut plus claire: «sont des réfugiés les étrangers qui, dans leur pays d'origine ou le pays de leur dernière résidence sont exposés à de sérieux préjudices ou craignent, à juste titre de l'être, en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques.» Sont considérés notamment comme sérieux préjudices la mise en danger de la vie, de l'intégrité corporelle, de la liberté, de même que les mesures qui entraînent une pression psychique insupportable. Sont également reconnus comme réfugiés, à moins que des circonstances particulières ne s'y opposent, les conjoints et leurs enfants mineurs.

Depuis lors, l'évolution a été assez rapide. Non seulement le nombre des requérants d'asile à fortement augmenté, mais leur provenance s'est considérablement modifiée. L'écart économique entre les pays de l'hémisphère nord et de l'hémisphère sud provoque de véritables mouvements de population qui poussent les immigrants du tiers monde vers les pays industrialisés comme le nôtre.

Parallèlement, la politique envers les travailleurs étrangers tend à restreindre l'octroi des permis de séjour, limités d'ailleurs aux candidats en provenance de régions de recrutement traditionnelles. La possibilité de présenter une demande d'asile est apparue de plus en plus dès lors comme un moyen de détourner cet obstacle par ceux que l'on a appelés «les faux réfugiés ou demandeurs d'asile pour des raisons économiques». Ce phénomène, maintes fois dénoncé est inquiétant, même si l'on peut comprendre les motivations de cette catégorie de requérants. Toutefois, ce qui me paraît plus inquiétant encore, c'est l'attitude de milieux sans doute bien intentionnés mais irresponsables, dont les sentiments généreux vont jusqu'à étendre la notion de réfugié, au mépris de l'article 3 que je viens de vous lire, à ceux qui sont menacés dans leur existence par leur pauvreté. On n'a pas le droit – nous dit-on – de leur fermer notre porte parce qu'ils souffrent d'une misère endémique. Les exigences chrétiennes de la politique commandent notamment de ne pas refouler les miséreux. Il s'agit-là du raisonnement, qu'évoquait tout à l'heure Mme Bauer, d'une petite minorité, mais ceux qui s'en font les porte-parole sont revêtus d'une certaine autorité, morale tout au moins. Ils

veulent nous culpabiliser car, selon eux, nous avons le coeur beaucoup trop dur. Une telle conception provoquerait l'écèlement de toutes les réglementations légales en vigueur en matière de séjour et d'établissement des étrangers. Nous ne pouvons pas recevoir indéfiniment, chez nous, des gens qui viennent y chercher du travail, même si leur démarche est parfaitement honorable. Si j'ose faire une très mauvaise plaisanterie je dirais que cela devrait se traduire par «la faim ne justifie pas les moyens».

En revanche, nous devons nous inspirer des principes reconnus sur le plan international et nous ne devons pas remettre en cause la notion du réfugié et du droit d'asile. Mais, si la peur des persécutions et des sévices et la peur de la misère sont une seule et même peur, il faudrait alors considérer que le potentiel des demandeurs d'asile se chiffrerait par dizaines de millions. Sans méconnaître les dimensions planétaires du problème, il faut dire que fermer la porte à un réfugié économique n'implique pas que l'on ferme son coeur et son porte-monnaie et nous devons accentuer encore notre politique d'aide aux pays en développement et l'aide humanitaire.

Cela étant dit, quelques dispositions clefs du projet me plongent dans la perplexité. Ce n'est pas l'annonce du référendum qui me met mal à l'aise bien que l'on puisse craindre que le résultat de la votation ne soit faussé par l'addition des extrêmes, ce sont les articles 9, 15 et 16 tels qu'ils nous sont proposés.

L'article 9 en particulier risque de renvoyer à la mort ceux qui croyaient pouvoir trouver leur salut chez nous. Après mûre réflexion, je ne me sens pas autorisé moralement à prendre ce risque.

De même, les articles 15 et 16, sur la cantonalisation de la procédure, n'arrangeront pas les choses. Je doute fort qu'ils permettent une accélération de la procédure. De plus, l'examen du dossier et l'audition du requérant par les cantons vont accroître encore le risque d'arbitraire, alors que déjà, dans l'actuelle procédure, il est difficile d'échapper à ce risque quand le dossier est traité par du personnel fédéral expérimenté.

C'est dans ces sentiments mitigés que je voterai tout de même l'entrée en matière.

**M. Jelmini:** Il est peut-être inutile de répéter que, lorsque l'on sent le besoin de modifier une loi, peu de temps après son entrée en vigueur, c'est parce que tout n'a pas été prévu lors de son élaboration ou que l'on s'est limité à faire des déclarations d'intentions dans l'espoir que les événements n'exigeraient pas son application.

La loi en vigueur peut être qualifiée de bonne et humaine. Elle a été élaborée sur la base d'une volonté formée pendant plusieurs années par le gouvernement et par le Parlement. Elle correspond également aux conventions établies sur le plan international.

Notre loi sur l'asile est d'ailleurs reconnue comme une des meilleures législations dans ce domaine. Nous devrions en garder l'esprit et résister à la tentation d'en réduire sa portée.

Il faut reconnaître que, après l'entrée en vigueur de la loi de 1979, les événements se sont précipités, le nombre des requérants d'asile a augmenté, les causes qui sont à la racine du problème des réfugiés se sont présentées dans toutes leurs diversifications: facteurs économiques, famines, catastrophes, persécutions. Ce problème n'existe pas seulement en Suisse, il faut même admettre qu'il nous touche de manière assez faible, si l'on pense aux 15 à 20 millions de réfugiés éparpillés dans le monde, notamment dans les pays en voie de développement. Néanmoins, ce phénomène a révélé, dans notre pays, des aspects inquiétants, perceptibles dans le peuple et au sein du Parlement, surtout parce qu'une certaine lenteur dans l'application de la loi n'a pas permis de donner suite aux requêtes d'asile dans des délais acceptables et parce qu'il s'est produit une concentration de réfugiés, parfois d'origine douteuse, il faut l'admettre, organisée par des filières qu'il est difficile à déceler.

Or, sitôt que l'autorité fédérale a pu agir avec des moyens appropriés, spécialement en ce qui concerne le personnel, la situation s'est considérablement améliorée. Il faut donc admettre que ce n'était pas la loi mais plutôt son application boîteuse qui contribuait à causer un certain malaise. On peut dès lors se demander si cette révision est vraiment indispensable et urgente.

A la base de cette volonté de réforme, on découvre en effet des tendances qui ne sont pas proportionnées aux événements les plus récents et aux exigences réelles. Même l'intention de vouloir accélérer les procédures par l'application des mesures dont l'effet à prévoir reste pour le moins douteux, cache un peu la tendance d'arrêter ou de réduire le phénomène par des moyens décourageants, surtout du point de vue formel.

La difficulté financière, la carence de structure et de personnel, l'attitude hostile d'une partie de la population et de certains milieux contribuent aussi à affaiblir la volonté de résoudre le problème de manière convenable, dans le respect des engagements que nous avons pris sur le plan juridique international, mais surtout dans l'évaluation des drames véritables qui sont à l'origine des demandes d'asile. A mon avis, il est préférable de courir le risque d'accueillir des personnes dont le bien-fondé de la demande ne pourra pas être prouvé, plutôt que de rejeter quelqu'un qui aurait le droit d'être accueilli et pour lequel le renvoi pourrait avoir des conséquences tragiques.

Une organisation appropriée, un personnel conscient de sa mission et suffisamment formé et informé pourront résoudre les problèmes qui se posent, même les plus délicats, correctement et assez rapidement.

La politique d'asile est une tâche de la Confédération. Il n'est donc pas raisonnable ni souhaitable de décharger sur les cantons des responsabilités au-delà de celles qui doivent nécessairement contribuer à résoudre le problème pratique tel que la logistique, l'assistance, etc. Il faut éviter de distribuer des compétences lorsqu'on n'est pas sûr de pouvoir compter sur des résultats corrects quant au contenu et au temps d'exécution. La concentration sur le plan fédéral des procédures d'admission reste, à notre avis, souhaitable, et permettra l'application de la loi de manière rationnelle.

Enfin, l'information de l'opinion publique et l'établissement de liens de compréhension et de collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations qui s'occupent à titre gratuit de l'assistance des réfugiés pourront contribuer à résoudre les problèmes qui se posent en évitant des applications trop rigides de la loi.

Je me prononcerai en faveur de l'entrée en matière, mais je réserve ma décision en ce qui concerne la révision en tenant alors compte de la solution qui résultera de ce débat.

**Matossi:** Ich möchte mich in dieser Eintretensdebatte zur Revision des Asylgesetzes nur ganz kurz äussern und – bevor wir uns in der Detailberatung beziehungsweise im Detailgerangel in Formulierungen und Spitzfindigkeiten verlieren – zurück zu den Quellen gehen, das heisst zwei grundsätzliche Dinge festhalten.

1. Unser Land muss in Friedens- und Kriegszeiten politisch verfolgten Mitmenschen immer Schutz bieten können. Um diesen humanitären Auftrag zu erfüllen, soll unsere Asylgesetzgebung die Zuwanderung von Personen, die aus asylfremden Gründen um Aufnahme ersuchen, erschweren oder unterbinden. Ich bin überzeugt, dass die vorliegende Revision dem Bundesrat das entsprechende Instrument in die Hand gibt. Für die nicht sehr einfache Handhabung der neuen Bestimmungen und dieses Instrumentes müssen wir die Asylpolitik des Bundesrates und auch die Tätigkeit der Kantone beim Vollzug des Gesetzes beziehungsweise der revidierten Artikel bei jeder Gelegenheit nachhaltig unterstützen.

2. In der Kommission ersuchte uns Frau Bundesrätin Kopp wiederholt, die einzelnen Artikel, die zur Diskussion stehen und standen, nicht allzu eng zu fassen. Ich habe volles Verständnis dafür, denn mit den revidierten Artikeln und auch mit der organisatorischen Umstrukturierung – ich erin-

nere Sie an die Ernennung und den Einsatz eines Delegierten für Flüchtlingsfragen – erhält der Bundesrat ein taugliches Instrument, die Departementsvorsteherin braucht aber angesichts eventuell neu auftretender Probleme eine gewisse Ellbogenfreiheit, und dafür müssen wir Verständnis aufbringen.

Aus diesen Gründen ersuche ich Sie, auf die Gesetzesrevision einzutreten und bei den Bundesbeschlüssen A und B, unbekümmert um Referendumsdrohungen, den Anträgen der Mehrheit unserer Kommission zuzustimmen, auch wenn es – um mit Herrn Kollege Muheim zu sprechen – sicher nicht die ideale Lösung ist.

**M. Brahier:** Le sort des réfugiés est un problème mondial à l'image d'autres que nous connaissons ces jours et qui mériteraient indiscutablement des solutions internationales. La concertation, la collaboration et la coordination entre les Etats du monde entier, plus particulièrement de l'Europe, doit être réalisée de manière évidente. Cependant, cela ne doit pas nous dispenser de rechercher une solution chez nous, car sans donner l'exemple aux autres il importe tout de même d'avoir les moyens de notre politique dans ce domaine.

Tout à l'heure, on a évoqué la loi de 1979 entrée en vigueur en 1981, sa première révision en 1983 et la seconde dont nous discutons. Je crois néanmoins que, sans être surpris de ce qui se passe, cela correspond à une situation où les événements se précipitent à un rythme effarant. Or, pour les dominer, il est essentiel d'apporter les solutions que réclame précisément le contexte et de modifier les lois que l'on croyait peut-être excellentes pour des décennies, mais qui se révèlent éphémères et nécessitent des correctifs. L'objectif prioritaire est de doter notre Etat d'une loi à la fois humanitaire et réaliste. Il s'agit donc de savoir allier le sentiment à la raison, et le coeur à l'intelligence, d'élaborer certes une loi qui ne sera pas parfaite, mais qui possèdera la double qualité précitée. Pour que la loi soit humanitaire et dans l'esprit de l'hospitalité traditionnelle que connaît notre pays, il faut créer les meilleures conditions d'accueil de manière à permettre à ceux, dont l'intégrité et la vie est menacée, d'être acceptés chez nous. Pour que la loi soit réaliste, la solution que nous choisirons devra être en harmonie avec la volonté populaire. De plus, il faut se doter des moyens donnant la possibilité aux demandeurs d'asile en danger de connaître plus rapidement le sort qui leur sera fait. A cet effet, la collaboration entre la Confédération et les cantons est nécessaire. Je suis opposé à la centralisation et à la cantonalisation, mais favorable au partage des responsabilités et à une participation plus étroite des cantons et de la Confédération. A ce titre, la loi nous donne un reflet qui correspond à cet esprit. C'est la raison pour laquelle je vous invite à entrer en matière et à souscrire aux propositions de la majorité.

**M. Genoud:** Après ce qui vient d'être dit, je peux intervenir brièvement. Il y a quelques instants, on a évoqué la quasi-perfection de la loi de 1979. On a même exprimé des regrets face à la volonté de révision de ces dispositions que l'on considère comme heureuses et, par conséquent, ne devant pas faire l'objet de changements. Je crois que c'est méconnaître la modification de la situation et le fait que des données nouvelles se présentent à nous. D'ailleurs, d'une façon générale, je dois contester l'accusation à peine voilée de vouloir durcir les choses et de vouloir revenir sur nos sentiments habituels d'humanité ainsi que sur notre tradition d'accueil. Par rapport à ce que nous avons fait en 1979, il n'y a qu'une seule modification fondamentale que nous voulons introduire dans la révision d'aujourd'hui. Dans le climat de 1979, on n'a pas imaginé qu'il pouvait y avoir des circonstances exceptionnelles différentes de celles qui découleraient d'une tension internationale grave ou d'un conflit armé. Depuis cette date, à cause de l'augmentation constante du flux des demandeurs d'asile, on a découvert qu'il y a, également en temps de paix, des circonstances exceptionnelles qui appellent un traitement particulier. C'est

la raison de cette modification de compétences donnée à l'article 9.

L'amalgame entre l'introduction de ces circonstances exceptionnelles en temps de paix et un durcissement de notre volonté visant à respecter notre tradition humanitaire est une chose que je ne saurais accepter. La révision telle qu'elle nous est proposée – je le souligne fortement – ne porte en rien atteinte à la volonté de maintenir notre tradition humanitaire d'accueil pour les réfugiés. En revanche, je me demande – ici je me désolidarise complètement des affirmations de M. Jelmini – s'il est raisonnable de fermer éventuellement les yeux sur les demandes d'asile de personnes n'y ayant pas droit, par crainte que parmi elles s'en trouverait une fois une dont la demande est tout à fait justifiée! Ce serait faire preuve d'une certaine démission devant la tâche qui nous serait confiée. Il faut se souvenir du proverbe suivant : «Qui trop embrasse mal étirent.»

Si nous voulons véritablement ouvrir nos portes à tout le monde et passer un peu comme «chat sur braises» sur les motifs réels ou prétendus qui justifient ou non le statut de réfugié, nous risquons un jour, devant un afflux que nous ne pourrions plus dominer après avoir fait droit à des requêtes qui n'avaient aucune légitimation, de devoir refuser le statut de réfugiés à d'authentiques demandeurs d'asile. Aurions-nous réalisé un progrès en acceptant cette faiblesse qui nous est proposée? Je ne peux pas partager cette manière idéaliste de voir les choses. En 1979, devant des données différentes, on a été certainement trop généreux. En politique, il faut savoir tenir compte des changements et de l'évolution d'une situation. Le réalisme doit guider nos actes car, généralement, l'idéalisme ne conduit pas à des solutions heureuses. Voilà les raisons pour lesquelles il me semble que ce qui nous est proposé, à savoir cette restriction à l'article 9 qui est absolument justifiée compte tenu des événements intervenus entre-temps et des modifications de procédure permettant d'obtenir une efficacité plus grande, mérite totalement notre soutien. Entre-temps, le département a déjà pris une série de mesures, je tiens à l'en féliciter et je crois que ce serait lui faire un procès de très mauvaise qualité que de dire qu'à travers ces mesures une atteinte ait été portée à notre tradition humanitaire. Or, mettre de l'ordre n'est pas porter atteinte à nos institutions et je pense que ces dernières pourront continuer à garantir cette tradition humanitaire dont on se réclame tellement et à laquelle je souscris dans la mesure même où nous sommes capables d'appliquer avec discernement, courage et réalisme les dispositions d'un droit difficile à respecter.

C'est dans ces sentiments que je déclare entrer en matière.

**Bundesrätin Kopp:** Die Diskussion in der Öffentlichkeit wie auch die Eintretensdebatte in Ihrem Rat, für die ich Ihnen bestens danke, haben einmal mehr die ganze Komplexität dieses Problems aufleuchten lassen. Wir haben Länder, in denen sich die Menschenrechtssituation verschlechtert; wir haben Menschen, die aus diesen Gründen bei uns Schutz suchen und die durchaus dem klassischen Flüchtlingsbild entsprechen. Auf der andern Seite zwingen in vielen Herkunftsländern der Asylsuchenden eine sich verschlechternde Wirtschaftslage, Hunger, aber auch Umweltkatastrophen die Menschen zur Emigration. Zeichen dieser Entwicklung sind eine zunehmende Landflucht in riesigem Ausmass. Zu Recht haben die Herren Miville und Muheim von einer eigentlichen Wanderungsbewegung gesprochen, die sich in nächster Zeit, wenn nicht alles täuscht, noch verstärken wird. Sie wird sich in dem Ausmass verstärken, als das Nord/Süd-Gefälle zunimmt.

Frau Bauer hat die Frage aufgeworfen, ob es denn einen Unterschied mache, ob jemand dem Hunger und Elend entrinne und Zuflucht bei uns suche oder ob er politisch verfolgt werde. Es gehe ja jedes Mal um das Leben eines Menschen. Für den Betroffenen macht es sicher keinen Unterschied, da gebe ich ihr recht. Aber es ist jedem einsichtig, dass wir nicht alle Flüchtlinge bei uns aufnehmen können. Frau Bauer hat auch zu Recht darauf hingewiesen, dass hier internationale Anstrengungen notwendig sind.

Die Schweiz darf ihre Anstrengungen in dieser Beziehung aber durchaus sehen lassen, was nicht heissen will, dass man sie angesichts des grossen Elendes nicht verstärken könnte. Wir befinden uns, was die Unterstützung des Hochkommissariats angeht, immerhin an neunter Stelle und haben im vergangenen Jahr im Rahmen der humanitären Hilfe die Beträge für die Flüchtlingshilfe im Ausland ganz wesentlich gesteigert. Wir dürfen in dieser Debatte nicht über humanitäre Hilfe, Entwicklungshilfe, Flüchtlingshilfe und Asylrecht insgesamt diskutieren, sondern – wie Herr Muheim richtig festgestellt hat – wir befinden uns hier auf dem Gebiet des Asylrechts, nämlich des Rechts des Staates, nicht etwa des einzelnen, einem politisch Verfolgten Asyl zu gewähren.

Im Asylbereich stellen wir zusammen mit unseren europäischen Nachbarn eine zunehmende Süd/Nord-Wanderungsbewegung fest, die zu einem grossen Teil nicht mit den Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention oder mit unserem Asylrecht erfasst werden kann. Demzufolge stieg die Ablehnungsquote gegenüber all diesen Leuten, denen die Einreichung eines Asylgesuches als einzig möglicher Weg zur Erlangung einer Aufenthaltsbewilligung offen stand.

Der Anreiz zu einer Gesuchseinreichung wuchs im übrigen in dem Masse, als es den Behörden nicht mehr gelang, innert nützlicher Frist über die Begehren zu befinden. In der Öffentlichkeit wuchs deshalb die Besorgnis. Die Probleme im Asylbereich entwickelten sich zu einem innenpolitischen Thema von grosser Brisanz. Dementsprechend stiegen auch die Erwartungshaltungen in den verschiedenen Parteien und interessierten Gruppierungen. Die daraus entwickelten Folgerungen waren und sind aber derart widersprüchlich und miteinander unvereinbar, dass der Bundesrat sicher gut daran getan hat, an seiner klaren Linie festzuhalten.

Diese eindeutige und feste Linie ist allein einer liberalen Asylpolitik verpflichtet. Bezogen auf die heutigen Probleme bedeutet humanitäre Asylpolitik zunächst vor allem eine Verkürzung der Verfahrensdauer. Der Asylsuchende soll in einem fairen Verfahren seine Gründe darlegen können und innert nützlicher Frist eine Antwort bekommen. Dies ist auch Voraussetzung für ein weiteres zentrales Anliegen humanitärer Asylpolitik, nämlich die Gewährung von Schutz und Zuflucht für Verfolgte, und zwar nicht nur heute, sondern auch morgen und übermorgen.

Schliesslich ergibt sich aus der Zielsetzung einer humanitären Asylpolitik auch die Suche und Entwicklung von differenzierten Alternativen zur Asylgewährung für Personen, die den Voraussetzungen des Asylgesetzes nicht zu genügen vermögen. Zu denken ist dabei neben einem verstärkten Engagement zugunsten von Flüchtlingen im Ausland, auf das ich bereits hingewiesen habe, vor allem an eine Rückkehrhilfe. Für diese Rückkehrhilfe wird mit der Gesetzesrevision die rechtliche Grundlage geschaffen – eine Rückkehrhilfe für die Betroffenen, um ihnen die Reintegration in ihren Herkunftsländern oder in Drittstaaten zu ermöglichen. Ausschaffungen, die Frau Bauer als unwürdig bezeichnet hat, sind – das möchte ich hier festhalten – die Ausnahme. Die Regel ist, dass nach einer Abweisung des Gesuches die abgewiesenen Asylbewerber unser Land freiwillig verlassen. Die Umsetzung einer so umschriebenen Asylpolitik erfordert ein entsprechendes rechtliches Instrumentarium. Das geltende Gesetz weist Mängel auf, die in den letzten Jahren mit ihren hohen Asylbewerberzahlen überdeutlich zutage traten. Die Revision des Asylgesetzes, des Gesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer sowie des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes bringen notwendige Korrekturen. Dies gilt insbesondere für die Aenderungen im Verfahrensbereich, die von den Gegnern zum Teil in Unkenntnis der tatsächlichen Verhältnisse angeprangert werden.

Was will der Bundesrat mit diesen Verfahrensänderungen? Nicht mehr und nicht weniger, als dass der Delegierte für das Flüchtlingswesen in klaren und unzweideutigen Fällen aufgrund der Akten entscheiden kann. Einerseits stammen diese Akten ja von den Asylbewerbern selbst, auf der andern Seite werden sie von den Kantonen aufgrund der per-

sönlichen Befragung der Asylbewerber erstellt. Mit allem Nachdruck möchte ich darauf hinweisen, dass ohne diese Verfahrensänderung dem Grundübel der langen Verfahrensdauer nicht beizukommen ist und dass das geänderte Verfahren auch einer sorgfältigeren Prüfung insondere der schwierigen Fälle dient. In Kenntnis der Zusammenhänge wird denn auch weder von der Genfer Flüchtlingskonvention noch in irgendeiner der zahlreichen Empfehlungen des Flüchtlingshochkommissariats und des Europarates eine zwingende Befragung des Gesuchstellers vor der entscheidenden Behörde gefordert. Ich weise darauf mit aller Deutlichkeit hin, weil dieser Vorwurf immer wieder erhoben wurde.

Am Umstand, dass die Probleme verwaltungsmässig ohne die Gesetzesrevision nicht gelöst werden können, vermag auch die gegenwärtige Situation mit einem verhältnismässig bescheidenen Neuzugang von Asylgesuchen nichts zu verändern. Gerade die Höchstzuwachsraten in anderen europäischen Ländern zeigen überdeutlich, dass schon morgen wieder mit einem Ansteigen der Asylbewerber gerechnet werden muss. Allein mit personellen Mitteln können die anstehenden Verfahren nicht bewältigt werden. Es braucht auch Verfahrensvereinfachungen, die aber der Wahrheitsfindung keinen Abbruch tun.

Wenn Herr Miville als Präsident der Kommission darauf hingewiesen hat, dass natürlich auch Verfahrensänderungen an den Kern des Asylrechts rühren können, muss ich darauf hinweisen, dass natürlich Gesetze immer von Menschen angewendet werden, dass diese Gefahr beim alten Gesetz bestanden hat, aber auch bei den neuen Vorschlägen besteht. Es wird immer wieder auf die Mitarbeiter ankommen, die diese Gesuche behandeln. Da kann ich Ihnen sagen, dass diese mit grossem Engagement seitens der Delegierten und seiner Mitarbeiter vorgenommen werden.

Viel Diskussion lieferte bisher auch der Artikel 9, auf den Frau Bauer und Herr Dreyer hingewiesen haben. Ueber diesen Artikel wurde auch im Nationalrat viel gesprochen und auch viel Falsches verbreitet. Selbstverständlich kann man über den Zeitpunkt und den Umfang von ausserordentlichen Massnahmen diskutieren. Hingegen geht es nicht an, dem Bundesrat zu unterstellen, bei grossem Zustrom von Flüchtlingen die Grenzen schliessen und Flüchtlinge ausweisen zu wollen. Ebenso falsch ist es, aus der Gesetzesrevision Parallelen zur Situation im Zweiten Weltkrieg ziehen zu wollen. Dies sind bewusste Fehlinterpretationen des Gesetzestextes. In der Botschaft wird klar ausgedrückt, dass sich die Schweiz in allen Lagen an die internationalen Verpflichtungen halten wird. Das ist eine Selbstverständlichkeit. Bezogen auf mögliche Flüchtlingssituationen heisst dies, dass unser Land unter keinen Umständen irgend jemanden in ein Land zurückschickt oder von dort herkommend abweist, wo er in seinen fundamentalen Menschenrechten beeinträchtigt wird. Zur Erinnerung möchte ich Sie darauf aufmerksam machen, dass Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention in keinem Fall ausser Kraft gesetzt werden kann. Der Bundesrat steht zu dieser den Grundgehalt einer liberalen Flüchtlingspolitik ausmachenden völkerrechtlichen Verpflichtung.

Was der Bundesrat hingegen in Zeiten mit ausserordentlich grossem Zustrom von Asylbewerbern machen kann, sind verfahrensmässige Vereinfachungen, das Inkraftsetzen von in Zusammenarbeit mit den Kantonen entwickelten Unterbringungskonzepten und die Gewährung von bloss temporärem Asyl.

Gestatten Sie mir noch eine Bemerkung zu den Beratungen im Nationalrat. Der Nationalrat folgte in den wesentlichen Linien dem Vorschlag des Bundesrates, wobei er allerdings Anträgen von Herrn Nationalrat Bonny zu den Bestimmungen über das Verfahren an der Grenze und im Inland zustimmte. Ihre ständerätliche Kommission modifizierte den Vorschlag in der Folge und konnte so mögliche Unklarheiten und Verletzungen völkerrechtlicher Prinzipien ausschliessen, ohne indess die Idee des Nationalrates aus den Augen zu verlieren. Diese geht davon aus, dass es dem *bona*

*fide* Asylsuchenden in normalen Zeiten zuzumuten ist, sein Begehren an der Grenze zu stellen, insbesondere dann, wenn er nicht über die erforderlichen Einreisepapiere verfügt. Es ist klar, dass aus völkerrechtlichen Gründen mit innerstaatlichen gesetzlichen Massnahmen die Schleppertätigkeit nicht unterbunden werden kann, auch nicht mit den vorgeschlagenen. Dies ist eine Illusion, und ich möchte das mit aller Deutlichkeit festhalten. Dennoch können die neuen Bestimmungen dazu beitragen, diese moderne Art von Menschenhandel etwas einzuschränken. Ich möchte Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*  
*Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

*Detailberatung – Discussion par articles*

**Titel und Ingress, Ziff. I Ingress**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Titre et préambule, ch. I préambule**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 9 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit*

(Jelmini, Bauer, Miville)

Streichen (beibehalten des geltenden Textes)

**Art. 9 al. 1**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité*

(Jelmini, Bauer, Miville)

Biffer (maintenir le texte actuel)

**Miville, Berichterstatter:** Hier haben Sie nun die konkretisierte Absicht, in ausserordentlichen Zeiten die Handlungsfähigkeit unseres Landes bzw. des Bundesrates zu bewahren, und zwar im Unterschied zur bisherigen Regelung auch «in Friedenszeiten». Es ist dies Ausdruck der rechtlichen Situation, die in der Eintretensdebatte von verschiedenen Rednern beleuchtet worden ist, dass der Asylbewerber an sich kein Recht auf Asyl hat. Die internationalen Konventionen verpflichten uns nicht zur Asylgewährung, sie verpflichten uns nur auf das Non-refoulement. Es gab Einwendungen gegen diese Erweiterung des Notstandsbegriffes, auch Einwendungen des Hochkommissariats und von Amnesty International – Frau Bauer hat darauf hingewiesen –; es gibt die Meinung, der jetzige Artikel genüge; es liegt ein Minderheitsantrag in dieser Hinsicht vor, dem ich persönlich beistimmen werde. Aber in der Kommission herrschte die Auffassung vor, dass diese Erweiterung von Artikel 9 Absatz 1 eine Notwendigkeit darstelle. Die Kommission hat mit 6 gegen 4 Stimmen zugestimmt.

**M. Jelmini, porte-parole de la minorité:** Je vous propose de maintenir la version actuelle de cet article.

En effet, la loi en vigueur prévoit déjà des restrictions du droit d'asile, mais seulement en période de graves tensions internationales ou en cas de conflits armés dans lesquels la Suisse n'est pas engagée.

Dans ces conditions et lorsque les circonstances, c'est-à-dire les possibilités d'hébergement ne le permettent plus, le Conseil fédéral a la faculté d'arrêter les mesures nécessaires en dérogeant à la loi. Il s'agit donc de mesures d'exception applicables dans un cas d'urgence qui menace directement

le pays et qui ne peut être contrôlé par la législation ordinaire.

Par la modification qui nous est proposée, on voudrait élargir le champ d'application de l'article 9 au cas où, en temps de paix, il se produirait une affluence extraordinaire de requérants. Cette modification ne peut pas être acceptée. L'application de la restriction dérogeant à la loi ne serait plus liée à l'existence d'un événement particulier clairement définissable; une augmentation du phénomène justifierait un état de nécessité.

Il est vrai que cette augmentation devrait se révéler comme une affluence extraordinaire, mais son appréciation, du point de vue quantitatif, et peut-être même du point de vue qualitatif, reste toujours ouverte. C'est donc une évaluation numérique qui donnerait au Conseil fédéral la faculté de régler de manière restrictive les conditions de l'octroi de l'asile et le statut des réfugiés, et d'édicter des dispositions de procédure particulière.

On ne voit donc pas pourquoi le Conseil fédéral devrait disposer d'un tel pouvoir extraordinaire qui le mettrait d'ailleurs dans la situation incommode de subir, souvent inutilement, des pressions et des critiques de l'extérieur. En effet, la définition d'une affluence extraordinaire de requérants d'asile en temps de paix est imprécise. Elle pourra être interprétée de toute manière suivant le point de vue, les prévisions, les circonstances particulières, les situations régionales et même la provenance des réfugiés.

Par principe et suivant la tradition profondément enracinée dans cette Chambre, une délégation de compétences du Parlement au Conseil fédéral ne devrait être accordée que pour des cas de toute première nécessité.

Je veux bien admettre que l'afflux massif de requérants d'asile pourrait placer notre pays dans une situation difficile. Néanmoins, si l'on envisage le temps de paix, la situation ne sera jamais telle que l'on ne puisse pas prendre en peu de temps les révisions législatives nécessaires.

En outre, il y a lieu de craindre que l'application de la mesure d'exception qui nous est proposée puisse se traduire dans une violation du droit de non-refoulement qui nous engage, soit sur le plan moral, soit en force du droit international public. En effet, une application généralisée de cette exception répondant essentiellement à des principes de caractère quantitatif pourrait amener à négliger totalement et systématiquement des situations personnelles pénibles entraînant des conséquences sur le plan juridique et humain et ceci pourrait nous être justement reproché.

En conclusion, je vous rappelle qu'une disposition d'exception, telle que celle proposée, risque de modifier les effets et les efforts que les pouvoirs publics, à ces divers échelons, ainsi que l'initiative privée pourraient entreprendre pour trouver une solution au problème des réfugiés.

Une disposition limitative qui, au fond, subordonne l'octroi d'asile à la capacité d'accueil est plutôt décourageante pour ceux qui seraient disposés à augmenter leurs efforts en vue d'aider des personnes menacées dans leurs droits et dans leur intégrité corporelle.

C'est pourquoi je vous recommande de rejeter la proposition de modification qui me paraît inopportune et inutile.

**Jagmetti:** Die heutige Bestimmung von Artikel 9 ist ausgeprägt der Niederschlag der Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges. Damals lag eine Situation vor, bei der Menschen in Nachbarstaaten existentiell bedroht waren, so dass für sie die Flucht in die Schweiz den einzigen Ausweg bildete, oder anders gesagt: «Die letzte Chance», wie wir es in jenem eindrücklichen Film ja alle gesehen haben. Aber unsere heutige Situation ist anders. Weitaus die meisten Asylgesuchsteller bei uns kommen aus einem Drittstaat, in dem sie nicht direkt bedroht sind. Wir sind konfrontiert mit weltweiten Flüchtlingsströmen, mit dieser interkontinentalen Migration, die – wie gesagt – wellenförmig auftreten kann. Ist es da richtig, die Ausnahmeklausel einzig auf die Erfahrung des Zweiten Weltkrieges abzustimmen, oder sollten wir die Ausnahmeregelung nicht auf mögliche neue Situationen ausrichten? Wir können nicht mit einer Gesetzgebung aus-

kommen, die auf früheren Herausforderungen basiert und nicht auf den unsern. So bin ich der Meinung, dass wir diese neuen Herausforderungen einbauen müssen in unsere Ordnung. Ich verweise Sie darauf, dass die Lösung, die der Bundesrat vorschlägt und der Nationalrat beschlossen hat, die Ihnen auch die Mehrheit der ständerätlichen Kommission zur Uebernahme empfiehlt, von einem ausserordentlichen Zustrom von Asylgesuchstellern spricht; also nicht den Normalzustand anvisiert, sondern die Ausnahmesituation, die entsprechende Fakten voraussetzt. Wenn wir das Asylrecht konsequent handhaben und jene aufnehmen, die individuell bedroht sind, nicht aber einfach jene, die bei uns eine bessere Lebenssituation suchen, dann werden wir diese Ausnahmeregelung praktisch nicht anwenden müssen. Es wird also von der Praxis der Handhabung des heutigen Asylrechts abhängig sein, wie weit wir auf Artikel 9 zurückgreifen müssen, und ich bitte Sie, dieser Ordnung zuzustimmen, die auf die Herausforderungen unserer Zeit antwortet.

**Mme Bauer:** Ces pleins pouvoirs, ces pouvoirs discrétionnaires accordés d'habitude en cas de conflit seulement, ce Parlement, si jaloux ordinairement de ses prérogatives, serait donc prêt à les accorder au gouvernement, même en cas de paix!

Il s'agit là précisément d'une des dispositions qui suscitent les craintes du Haut Commissariat aux Réfugiés. Tout en reconnaissant la gravité des situations envisagées par la disposition proposée, il exprime néanmoins des réserves à son égard. En effet, cet article 9 contient une restriction substantielle de la notion de l'asile, dans la mesure où elle subordonne expressément l'octroi de l'asile à la capacité d'accueil de la Suisse. Et cette disposition pourrait avoir un impact préjudiciable quant aux efforts entrepris sur le plan international visant à renforcer et à développer les principes relatifs à l'octroi de l'asile.

La question se pose de savoir si les problèmes résultant d'un éventuel afflux massif de demandeurs d'asile – déclare le Haut Commissariat aux Réfugiés – ne devraient pas faire l'objet de mesures *ad hoc* prises par les autorités compétentes, plutôt que d'une limitation de la notion de l'asile en elle-même. Il y a lieu de rappeler à ce sujet que les principes de la solidarité et de la coopération internationales en matière d'asile sont précisément conçus pour tenir compte des problèmes résultant d'un afflux exceptionnel de demandeurs d'asile.

Autre remarque! Comment arriver à décider si un afflux est exceptionnel ou pas? Déjà, dans notre pays, certains estiment que «das Boot ist voll» et que l'afflux des réfugiés est exceptionnel, et déjà on se prépare à prendre toutes sortes de mesures restrictives et dissuasives. C'est donc une notion extrêmement floue, extrêmement subjective, et je regretterais pour ma part que, dans une législation sur le droit d'asile, on utilise cette formule et que l'on accepte cet article 9.

C'est pourquoi je soutiens la minorité de notre commission.

**M. Genoud:** Je voudrais tout de même m'élever contre certaines affirmations qui tendent à faire croire qu'une atteinte serait portée à l'essence du droit d'asile. Or, le droit d'asile n'est pas remis en question, il fait seulement l'objet d'une adaptation qui veut que la notion de circonstances exceptionnelles, que l'on a déjà envisagée en 1979, soit étendue au temps de paix. En effet, nous avons constaté depuis lors, qu'il y a parfois un afflux extraordinaire de requérants. Par conséquent, ce qui était possible en cas de tensions internationales ou de conflits armés dans la loi de 1979 l'est aussi en temps de paix, car l'afflux extraordinaire de réfugiés, quelles qu'en soient les causes, pose les mêmes problèmes. Je tiens donc à faire remarquer que la modification de l'article 9 se termine par le membre de phrase suivant: «La Suisse accorde l'asile à des réfugiés aussi longtemps que les circonstances le permettent». Imaginons quelle serait l'affirmation que l'on pourrait prendre *a contrario* qu'elle devrait l'accorder lorsque les circonstances ne le permettent

pas! Seul le bon sens est proclamé ici. En effet, face à un afflux que l'on ne peut plus maîtriser, les circonstances ne le permettant plus, et selon le vieux principe «à l'impossible nul n'est tenu», la Suisse limite obligatoirement le nombre d'autorisations qu'elle accorde.

Il ne faut pas confondre cette restriction, apportée de façon un peu plus large, avec l'afflux des faux demandeurs d'asile contre lesquels nous devons prendre toute une série de mesures dissuasives. Or, je tiens à demander à ceux qui voudraient garder les portes largement ouvertes et laisser introduire n'importe qui et n'importe comment s'il est une attitude correcte que de laisser germer de faux espoirs? Personne, jusqu'à maintenant, n'a réclamé d'accorder le droit d'asile à des demandeurs qui le sont pour des raisons économiques. Or, si nous continuons dans la pratique qui a eu cours il n'y a pas si longtemps, nous laissons naître des espoirs qui seront déçus. Garder quelqu'un dans notre pays durant six, douze mois, pour ne pas dire deux ou trois mois, pour lui dire que sa requête ne peut pas être reçue est-elle une attitude plus correcte? Je ne le pense pas non plus.

En conclusion, je suis d'avis que les nouvelles dispositions visent simplement à mettre plus d'ordre et plus de clarté dans un droit d'asile qui n'est pas entamé dans sa substance. Je ne peux donc pas accepter les reproches selon lesquels nous voulons faire marche arrière. Nous voulons un comportement beaucoup plus clair sans qu'il soit moins ouvert. De plus, nous affirmons – et personne ne pourra le contester – qu'à l'impossible nous ne sommes pas tenus, et que nous agissons en fonction des circonstances.

**Bundesrätin Kopp:** Die Motion Lüchinger, die beide Räte überwiesen haben, wollte allem voran die Handlungsfreiheit der Behörden in schwierigen Situationen wieder herstellen. Herr Jagmetti hat zu Recht darauf hingewiesen, dass ein überdurchschnittlicher Andrang eben nicht nur zu Kriegzeiten, sondern auch in Friedenszeiten denkbar ist und dass unser Land auch in Friedenszeiten in eine schwierig zu bewältigende Situation geraten könnte. Wenn Sie die Zahlen, wie sie sich in den letzten Jahren entwickelt haben, in die Zukunft projizieren, dann würde das bedeuten: dieses Jahr 13 000 Gesuche, das nächste Jahr 20 000, dann 26 000, und dann wäre wohl irgendwann wirklich der Punkt erreicht, in dem man sagen müsste, dass die Aufnahmemöglichkeiten in der Schweiz beschränkt sind.

Nun habe ich Sie bereits in der Eintretensdebatte auf die Tragweite dieses Artikels 9 hingewiesen, und ich möchte – nachdem nun immer wieder Befürchtungen aufgeklungen sind – doch nochmals auch in der Detailberatung festhalten, was mit diesem Artikel 9 möglich ist. Möglich sind verfahrensrechtliche Beschränkungen; beispielsweise eine Delegation an den Kanton, bei welcher nur noch eine Instanz entscheidet und keine derartige Beschwerdemöglichkeit mehr besteht. Möglich wäre aber auch nur eine Gewährung von Asyl auf Zeit oder allenfalls Verzicht auf Durchführung eines Asylverfahrens. Ich möchte nochmals mit aller Deutlichkeit festhalten, dass der Vorschlag des Bundesrates mit den internationalen Verpflichtungen durchaus vereinbar ist und dass auch der Hochkommissar, nachdem wir uns mit ihm über diesen Artikel unterhalten haben, Verständnis fand.

Die internationalen Verpflichtungen verpflichten uns keineswegs dazu, dass wir den Asylbewerbern auch den Flüchtlingsstatus mit all seinen Rechten verleihen, sondern sie verpflichten uns, die internationalen Gebote des Non-refoulements und Artikel 3 der Menschenrechtskonvention einzuhalten. Dazu sind wir gemäss internationalem Recht verpflichtet, und ich habe Ihnen bereits dargelegt, dass es für den Bundesrat und für uns alle hier in diesem Saal doch eine Selbstverständlichkeit ist, dass wir diese internationalen Verpflichtungen einhalten.

Ich möchte Sie deshalb bitten, dem Antrag Ihrer Kommissionmehrheit und damit dem Nationalrat und dem Bundesrat zuzustimmen und den Artikel 9 in der vorgeschlagenen Fassung zu genehmigen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	27 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	12 Stimmen

#### Art. 9a

##### Antrag der Kommission

##### Abs. 1

Die Kantone treffen vorbereitende Massnahmen für die Aufnahme von Asylgesuchstellern.

##### Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 9a

##### Proposition de la commission

##### Al. 1

Les cantons arrêtent les mesures à prendre pour l'accueil des requérants d'asile.

##### Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

##### Abs. 1 – Al. 1

**Miville, Berichterstatter:** Hier geht es nach Auffassung der Kommission um die Streichung von etwas Ueberflüssigem. Wenn gesagt wird, die Kantone hätten die Organisation festzulegen, so ist das eine Selbstverständlichkeit. Wenn vorbereitende Massnahmen ergriffen werden, muss natürlich auch die Organisation festgelegt werden.

**Bundesrätin Kopp:** Ich kann mich der Fassung Ihrer Kommission anschliessen. Die ursprüngliche, etwas kompliziertere Fassung wurde im Hinblick auf die Befürchtung der Kantone, sie müssten bereits bauliche Massnahmen treffen, so erlassen. Aber nachdem aus der Diskussion und den Materialien hervorgeht, dass es um organisatorische Massnahmen geht, können wir es bei der eleganteren Fassung, die Ihnen Ihre Kommission beantragt, bewenden lassen.

#### Angenommen – Adopté

##### Abs. 2 – Al. 2

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 13

##### Antrag der Kommission

##### Abs. 1<sup>1</sup>

Ein Asylgesuch kann unter Vorbehalt von Artikel 14 nur an der Grenze ....

##### Abs. 1 Bst. b

b. glaubhaft macht, dass für ihn in dem Land, aus dem er direkt in die Schweiz gelangt ist, eine unmittelbare Gefahr für ....

##### Für den Rest von Abs. 1 und Abs. 2:

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 13

##### Proposition de la commission

##### Al. 1<sup>1</sup>

Sous réserve de l'article 14, les demandes d'asile ne peuvent être présentées ....

##### Al. 1

Le poste frontière accorde l'autorisation d'entrée à l'étranger qui:

- possède la pièce de légitimation ou le visa nécessaire, ou
- rend vraisemblable que sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté est exposée à une menace imminente dans le pays d'où il est directement arrivé en Suisse, pour l'un des motifs mentionnés à l'article 3, 1er alinéa.

##### Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

**Miville, Berichterstatter:** Jetzt wird es etwas komplizierter. Der Nationalrat hat diesem Artikel «Asylgesuch an der Grenze» eine Klausel 1<sup>1</sup> vorgeschaltet: «Ein Asylgesuch kann in der Regel nur an der Grenze gestellt werden. Der

Bundesrat bezeichnet die betreffenden Grenzübergänge.» Wir haben dann noch ausdrücklich eingefügt: «Ein Asylgesuch kann unter Vorbehalt von Artikel 14», das sind die Gesuche, die im Inland gestellt werden, «nur an der Grenze gestellt werden» und so weiter.

Hier ist nun eine vollständig neue Idee in das Gesetz hinein gekommen, die Idee, dass in der Regel das Gesuch an bestimmten Grenzübergängen – man denkt an Basel, Buchs, Chiasso, Genf und an die beiden Flughäfen Kloten und Cointrin – gestellt werden muss. Im Unterschied zu dem, was dem Antragsteller Bonny vielleicht am Anfang vorgeschwebt hat, wurde in unserer Kommission deutlich gemacht, dass, wer unter Umgehung dieser Grenztor ins Land hinein kommt, dafür weder bestraft noch etwa automatisch der Wegweisung anheim fallen würde; denn das würde den internationalen Konventionen, die auf diesem Gebiete massgebend sind, widersprechen. Also wer unter Umgehung dieser Grenztor hinein kommt und dann irgendwie sich meldet beziehungsweise aufgegriffen wird, der wird dann an diese Grenztor zurück befördert, wo dann die Personalien aufgenommen, die Daktyloskopie durchgeführt und die Weiterleitung an die Stellen, bei denen das Verfahren dann beginnt, vorgenommen wird.

Diese Bestimmung 1<sup>1</sup> richtet sich gegen Schlepperorganisationen, welche die Leute illegal in die Schweiz bringen. Das Verfahren an der Grenze, die Registrierung und Daktyloskopierung, soll so erzwungen werden. Die Kommission hält das im Grunde für zumutbar, weil ja die uns umgebenden Staaten im Unterschied zur Situation im Zweiten Weltkrieg keine Unrechtsstaaten sind. Man hält es an sich für zumutbar, dass sich ein Flüchtling bei diesen Grenztor meldet. Ich mache Sie nun darauf aufmerksam – und das ist die Komplikation, die ich angedeutet habe: Es gibt einerseits diese Bestimmung 1<sup>1</sup>, und es gibt andererseits den alten Absatz 1, wo nicht von Grenztor die Rede ist, sondern von Grenzposten. Man hat also als Flüchtling, als Ausländer, der um Asyl nachsucht, weiterhin auch die Möglichkeit, sich anstatt an das Grenztor Basel beispielsweise an den Grenzposten Rheinfelden zu wenden, und zwar dann, wenn man das zur Einreise erforderliche Ausweispapier oder Visum besitzt oder aber, wenn man glaubhaft macht – und es genügt das Glaubhaftmachen –, dass in dem an die Schweiz grenzenden Staat eine unmittelbare Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit aus einem Grund nach Artikel 3 Absatz 1 besteht.

Ich wage zu behaupten, dass auch die Verwaltung – und es ist ihr bei diesem eingeschlagenen Tempo der Legiferierung nachzusehen – noch nicht in allen Details weiss, wie das in Zukunft zugehen wird. Ich habe mich gestern noch einmal erkundigt und wollte wissen, was geschieht, wenn jemand an den Grenzposten kommt, der glaubhaft macht, dass für ihn in dem an die Schweiz grenzenden Staat eine unmittelbare Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht: Dann wird er in das Land hineingelassen. Aber das wird ja in den seltensten Fällen der Fall sein, denn wo besteht schon eine solche Gefahr in den Rechtsstaaten Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Italien, Oesterreich? Normalerweise wird er dies nicht geltend machen können. Dann wird auch er vom Grenzposten an die Grenztor verwiesen. So wird das gehen. Für die übrigen Fälle regelt der Bundesrat das Verfahren und legt fest, wer über die Einreise entscheidet. Die übrigen Fälle sind dann die Fälle nach Artikel 14. Unsere Anträge heben den Unterschied zwischen Artikel 13 und 14, zwischen Asylgesuch an der Grenze und Asylgesuch im Inland, besonders hervor. Zu beachten ist noch die Aenderung, welche von der Ständeratskommission unter Absatz 1 Buchstabe b angebracht wird, wo die Rede ist vom «Land, aus dem er direkt in die Schweiz gelangt ist». Das nimmt Rücksicht auf die Situation, wie sie heute auf den Flughäfen besteht. Da ist an die Flugverbindungen gedacht.

**Jagmetti:** Leider muss ich meine Begründung etwas ausweiten, weil meines Erachtens der Artikel 13 Absatz 1<sup>1</sup> nur im Konnex mit den anderen Bestimmungen verständlich ist,

wie das aus den Ausführungen des Herrn Kommissionspräsidenten schon hervorging.

Meines Erachtens gibt es vier Wege, wie der Asylgesuchsteller in die Schweiz kommt: Er meldet sich an einem Grenzposten mit Grenztor; das ist der Fall von Absatz 1<sup>1</sup>. Diesen Fall haben wir dort geregelt, wobei ich nicht so deutlich wie Herr Miville trennen würde zwischen Absatz 1<sup>1</sup> und Absatz 1. Er wird ja nicht zuerst das Grenztor mit dieser Organisation betreten, sondern er wird sich beim Grenzposten dieses Grenztor melden, und wird dann, sofern er die Voraussetzungen erfüllt, die in Buchstabe a und b aufgezählt sind, an dieses Grenztor gewiesen; dort braucht es eine Organisation, die ihn aufnimmt. Meldet er sich an einem anderen Grenzposten – das wäre die zweite Kategorie –, dann wäre ich der Meinung, dass der Absatz 2 das Verfahren regelt, sofern die Voraussetzungen nach Buchstaben a und b erfüllt sind. Ob er von diesem Grenzposten an ein Grenztor gewiesen wird, oder ob das Verfahren dort durchgeführt wird, muss dem Bundesrat zur Regelung überlassen bleiben, weil es sinnvoll ist, dass die verschiedenen, sich auch ändernden Situationen erfasst werden.

Die dritte Kategorie würde jene umfassen, die sich rechtmässig in der Schweiz befinden, weil sie ihre Aufenthaltsbewilligung haben oder mit einer Gruppe als Künstler oder Touristen eingereist sind. Diese Gesuche werden von Artikel 14 erfasst; das haben wir dort zu erörtern.

Den Fall mit der «grünen Grenze» – das wäre die vierte Kategorie – haben wir im Grunde genommen auch mit Artikel 14 geregelt; es wird dort noch darauf zurückzukommen sein. Ich werde dazu noch eine Bemerkung machen müssen. Wir dürfen uns nicht der Vorstellung hingeben, mit den Grenztor hätten wir den ganzen Problembereich des Ueberschreitens der «grünen Grenze» geregelt. Das wird noch zur Sprache kommen müssen. Die Lösung mit dem Grenztor hat also den Vorteil, dass man die Leute besser erfassen kann, sie besser auf die Kantone aufteilen kann, dass man vielleicht auch ihren Problemen besser gerecht werden kann. Aber die Grenztor-situation wird nicht sämtliche Probleme lösen, insbesondere nicht das Ueberschreiten der sogenannten «grünen Grenze» einfach verhindern.

**Gadient:** Bezüglich dieser Grenztorregelung kann man eigentlich sagen, dass sie offensichtlich inhaltlich recht wenig ändert. Man schafft eine zusätzliche Instanz – eine Grenzstelle –, die in das Verfahren eingeschaltet wird, und das Verfahren wird vermutlich dadurch weiter kompliziert. Die Grenzstellen, die bisher mit Asylgesuchen nichts zu tun hatten, werden nach diesem Vorschlag die Asylbewerber registrieren und daktyloskopieren müssen, eine Aufgabe, die bisher die Kantone übernommen haben. Die Kantone andererseits werden Aufgaben, die sie in der Vergangenheit teilweise erfüllt haben, neu an die Grenzstellen abgeben müssen, ihrerseits dafür aber eingehende Befragungen der Asylbewerber durchführen müssen, was bisher Aufgabe des Bundesamtes war. Letzteres wird schliesslich wieder mehr Aktenentscheide auszufällen haben. Ob sich der Vorschlag mit den Grenztor in der Praxis bewähren wird oder ob er im Gegenteil das Verfahren komplizieren wird, bleibt abzuwarten. Das hängt insbesondere auch davon ab, ob es den involvierten Behörden gelingt, die Feinabgrenzung der ihnen zugedachten Kompetenzen wirksam vorzunehmen und diese in die Praxis, in den asylpolitischen Alltag umzusetzen und praktikabel zu gestalten. Die Regelung bietet meines Erachtens die wünschbare Flexibilität, auf die unsere Instanzen angewiesen sind, in einem vorbestimmten Handlungsspielraum; aber es wird nötig sein, dass man sich dieser sehr akuten Probleme mit aller Umsicht annimmt, und ich möchte mit diesem Hinweis diese Notwendigkeit des umgehenden Handelns noch unterstreichen.

Eine Frage zum Verteilproblem, die sich allerdings auch auf die Folgebestimmungen der Artikel 14 und 14a bezieht: Nach den bisherigen Vorschlägen war stets von einer subsidiären Bundeskompetenz die Rede, und auch in den Vernehmlassungen zum Gesetz ist immer wieder betont worden, wie wichtig es sei, dem Bund lediglich eine subsidiäre

Verteilkompetenz zuzugestehen. Trifft es zu, dass, solange jene Verständigung in den Kantonen nicht vorliegt, die in Artikel 14a vorausgesetzt wird, der Bund die Verteilung vornehmen wird und dass diese subsidiär gedachte Bundeskompetenz solange und auf diese Art zu einer primären Bundeszuständigkeit wird?

**Muheim:** Es ist in der Eintretensdebatte von verschiedenen Rednern deutlich gemacht worden, dass auch Ihre Kommission noch nicht die optimale Lösung, nicht einmal rein redaktionell, gefunden hat. Es scheint mir daher wichtig, uns daran zu erinnern, was wir denn eigentlich mit einer derartigen Regelung anstreben. Wenn wir das deutlich zu machen verstehen, dann wird das eine doppelte Folge haben. Erstens: dass der Bundesrat und seine Mitarbeiter im Vollzugsverfahren wissen, welche allgemeine Marschrichtung und welche Ziele sie anzuvisieren haben. Zweitens: Die nationalrätliche Kommission hat vielleicht Gelegenheit, im Lichte dieser Zielsetzung noch etwas Besseres zu finden und eine präzisere formale Ordnung zu treffen.

Was ist denn unser Ziel? Aus meiner Sicht und aus der Debatte der Kommission ergibt sich, dass wir die bis anhin völlige Freiheit des Flüchtlings, sich dort in der Schweiz zu melden, wo es ihm eigentlich am besten passt – oder sagen wir es deutlich, sich in jenen Kanton zu begeben, der ihm von seiner Schlepperorganisation vorgegeben war – eingengt wird. Oder anders formuliert: Wir wollen als Gesetzgeber mit unseren Behörden diese Freiheit der Asylanten selbst bestimmen, wo der Flüchtling sich zu melden bzw. wo er sich dem Verfahren zu unterziehen hat. Es will mir scheinen – und das sollte hier deutlich gemacht sein –, dass es sich hierbei um ein sehr legitimes Anliegen unserer staatlichen Gemeinschaft handelt. Denn die Tatsachen beweisen, dass einige Kantone zu auserwählten Zielkantonen wurden, nicht ohne Grund. Das hat sich, wie man aus verschiedenen Vorkommnissen genau weiss, wegen der Instruktionen der Schlepperorganisationen ergeben. Dieser freien Wahl sollen hier Hürden entgegengestellt werden. Wir wollen das Gesetz des Handelns in die Hände nehmen: Die Zuständigkeit zur Gesuchstellung, zur Einreise, zur Anmeldung, zum Aufenthalt usw. ist von uns zu bestimmen.

**Miville, Berichterstatter:** Es wäre vielleicht nicht richtig, wenn ich nicht noch ein Wort beifügen würde, und zwar nicht als Kommissionspräsident, sondern als Vertreter von Basel-Stadt. Ich empfehle Ihnen die Lektüre der heutigen «Basler Zeitung», und zwar das Interview, das mit dem baselstädtischen Polizeidirektor Karl Schnyder über diese Problematik geführt worden ist.

Wir opponieren ja diesen Grenzübergängen nicht. Es gibt keinen Gegenantrag aus unserer Kommission. Aber verschweigen darf ich Ihnen nicht, dass in den Grenzkantonen, die solche Grenzübergänge beherbergen werden, grosse Bedenken bestehen. Es besteht zwar nun Klarheit über die Ansammlung von Flüchtlingen, die in diesen Kantonen stattfinden wird, aber noch relativ wenig Klarheit und Gewissheit darüber, wie sie weitertransportiert und verteilt werden: auf die Kantone, auf die Sammellager usw. Wir und die ausführenden Instanzen sollten das schon berücksichtigen.

**Bundesrätin Kopp:** Herr Muheim hat mit Recht darauf hingewiesen, dass die heutige Situation tatsächlich unbefriedigend ist. Weit über 90 Prozent der Asylbewerber gelangen über die sogenannten «grünen Grenzen» und melden sich bei dem Kanton, bei dem sie sich wohl am meisten versprechen. Sie sind also gegenüber denjenigen, die sich korrekt an der Grenze melden, insofern bevorzugt, als sie aufgrund unseres Asylgesetzes zum mindesten das Recht haben, während der Dauer des Verfahrens sich in der Schweiz aufzuhalten. Denn nachdem in den letzten Jahren diese Verfahren sehr lange gedauert hatten, war der Anreiz, so in die Schweiz zu gelangen und damit zu wissen, während zwei, drei oder vier Jahren einmal hier bleiben zu können, ausserordentlich gross, was zur Folge hatte, dass sich kaum jemand mehr ordnungsgemäss an der Grenze meldete.

Sie wissen, dass der Bundesrat in seiner ursprünglichen Vorlage die Idee der Grenzstore nicht aufgenommen hatte. Herr Nationalrat Bonny reichte, während die Gesetzesvorlage in der Vernehmlassung war, diese Motion ein. Der Bundesrat hat beantragt, diese Motion in ein Postulat umzuwandeln und wies auf die zahlreichen rechtlichen und auch praktischen Schwierigkeiten hin, die nun auch hier in Ihrem Rat aufgetaucht sind.

Der Nationalrat hat mit starker Mehrheit die Vorschläge des Herrn Bonny, der seine ursprüngliche Motion in konkrete Anträge umgewandelt hat, gutgeheissen, und der Delegierte und seine Mitarbeiter haben in intensiver Arbeit nun versucht zu analysieren, was die Vorschläge des Nationalrates in der Praxis bedeuten würden. Ihre Kommission hat sich ebenfalls eingehend mit dieser Frage beschäftigt.

Sicher ist, dass mit der Version des Nationalrates, die Gesuche seien an der Grenze einzureichen, noch gar nichts gewonnen ist. Derjenige, der trotzdem illegal einreist, muss mit gewissen Nachteilen zu rechnen haben. Denn sonst haben wir wirklich – um dieses Wort zu gebrauchen – nur einen Papiertiger. Man hat diskutiert, ob man einen illegal Einreisenden dann einfach nach dem ANAG behandeln solle. Das hätte aber zur Folge gehabt, dass die Fremdenpolizeibehörden über eine allfällige Ausweisung zu entscheiden hätten und nicht die spezialisierten Asylbehörden. Da befürchteten wir – und ich glaube, diese Befürchtung besteht zu Recht –, dass dann tatsächlich Verstösse gegen internationales Recht, gegen das Prinzip des Non-refoulements, geschehen könnten.

Diese Ueberlegungen haben zu den Formulierungen geführt, wie sie Ihnen Ihre Kommission jetzt vorschlägt. Man hat lange gerungen, ob man noch detaillierter im Gesetz regeln solle, wer, wann, wo, was unternimmt. Entsprechende Vorschläge existierten. Ihre Kommission kam dann aber zu dieser einfacheren Formulierung, wie Sie sie jetzt vorfinden, in der Meinung, dass eine bestimmte Flexibilität noch vorhanden sein müsse.

Es ist richtig, dass die Grenzkantone, die solche Grenzstore beherbergen sollen, gewisse Bedenken geäussert haben. Es ist dem Delegierten tatsächlich weitgehend gelungen, diese Bedenken auszuräumen. Ich war auch etwas überrascht über diese Opposition, die heute in der «Basler Zeitung» zu lesen war. Es ist selbstverständlich, dass wir alle diese Fragen, die mit dieser neuen Regelung verbunden sind, noch ganz sorgfältig studieren müssen. Allerdings haben wir schon sehr konkrete Vorstellungen, wie das zu geschehen hätte.

Es ist auch richtig, wie Herr Gadiant das ausgeführt hat, dass die Verteilkompetenz natürlich wichtiger wird als nach dem ursprünglichen Konzept, indem denjenigen Kantonen, die Grenzstore beherbergen, nicht zugemutet werden darf, dass nachher die Konzentration bei ihnen bleibt und dass sie keine Möglichkeit haben, die Asylbewerber an andere Kantone weiterzugeben. Ich darf aber immerhin darauf hinweisen, dass die Kantone sich ja geeinigt haben auf einen Verteilschlüssel. Das ist ausserordentlich sympathisch, dass es gelungen ist, auf freiwilliger Basis zu einem Arrangement zu kommen und den Bund davon zu befreien, den Kantonen eine Lösung aufzudrängen. Dieser Verteilschlüssel wird auch in Zukunft angewendet werden und nur, wenn der nicht mehr funktionieren sollte, müsste die Bundeskompetenz eingreifen, aber dann rasch, weil es sonst eben für diese Kantone zu einer zu grossen Belastung kommen würde.

Es ist sicher so, dass diese Grenzstore die Schweiz etwas weniger attraktiv erscheinen lassen, und zwar deshalb, weil die Asylbewerber nicht mehr selber bestimmen können, in welchen Kanton sie kommen, sondern sie werden von diesen Grenzstoren aus auf die Kantone verteilt. Es ist auch durchaus möglich, dass gewisse administrative Erfassungen bereits bei diesen Grenzstoren vorgenommen werden können. Dass es noch im Detail ausgearbeitet werden muss, wer genau was durchführt, das ist ebenfalls klar.

Also alles in allem würde ich sagen, dass wir uns den Anträgen Ihrer Kommission gemäss den neu formulierten

Artikeln 13 und 14 anschliessen können, wohl wissend, dass uns bei der praktischen Durchführung noch gewisse Probleme erwachsen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 14**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 3, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*

Für die übrigen Fälle regelt der Bundesrat das Verfahren und legt fest, wo das Gesuch einzureichen ist.

**Art. 14**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 3, 4*

*Adhérer à la décision du Conseil national*

*Al. 2*

Dans les autres cas, le Conseil fédéral règle la procédure et détermine où la demande doit être présentée.

*Abs. 1 – Al. 1*

**Miville**, Berichterstatter: Hier haben wir nun den anderen Fall, nicht das Asylgesuch an der Grenze, sondern das Asylgesuch, das im Inland gestellt wird. Der Antrag des Bundesrates, das ist der ganz lapidare Satz, wie er sich jetzt im Gesetz befindet. Der Nationalrat hat dann eine wesentlich differenziertere Lösung beschlossen. Wir haben in Absatz 2 noch die Verdeutlichung eingefügt: «Für die übrigen Fälle regelt der Bundesrat das Verfahren und legt fest, wo das Gesuch einzureichen ist.»

Um was für Leute handelt es sich denn bei diesem Asylgesuch im Inland? Es handelt sich im wesentlichen um drei Kategorien:

1. Um solche, die eine Anwesenheitsbewilligung haben und bei denen der Asylgrund nachträglich eintrifft. Sie sind aufgrund einer Anwesenheitsbewilligung hier bei uns im Lande, und dann tritt beispielsweise bei ihnen in der Heimat ein Ereignis ein, das sie bei einer Rückkehr an Leib und Leben gefährden würde.

2. Weiter handelt es sich um Leute, die als Touristen oder Künstler zum Beispiel rechtmässig eingereist sind und schon bei ihrer Einreise Gründe hatten für ein Asylgesuch, sie aber an der Grenze nicht geltend machten, sondern sich nun im Inland melden.

3. Die illegal eingereisten Leute, die über die «grüne Grenze» gekommen sind, die sich nun hier im Lande befinden. Das sind eben diese «übrigen Fälle».

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

**Jagmetti**: Darf ich ganz ausnahmsweise einmal noch eine Begründung zu etwas geben, das wir nicht aufgenommen haben, weil es mir in diesem Zusammenhang besonders wichtig scheint?

Es wäre nahe gelegen, hier zu fixieren, dass, wer illegal über die Grenze kommt und damit keine solche Anwesenheitsbewilligung hat, vom Asylverfahren einfach ausgeschlossen wäre, Punkt, Schluss. Das wäre allenfalls mit unseren internationalen Verpflichtungen noch vereinbar gewesen. Was damit aber nicht vereinbar gewesen wäre, wäre die einfache Wegweisung ohne Berücksichtigung des Verbotes des Non-refoulement gewesen. So sind wir zur Auffassung gelangt, dass ohnehin eine Prüfung stattfinden muss, ob ein Wegweisungshindernis besteht, und dass dann im Schlusseffekt die Unterscheidung zwischen der Prüfung des Asylgesuchs und jener des Vorliegens eines Wegweisungshindernisses nicht mehr allzu schwer wiegt.

Ich muss Ihnen sagen, dass ich das fast etwas bedaure, weil man nämlich mit einer strengeren Lösung vor allem die Schlepperorganisationen getroffen hätte, und die zu treffen wäre mir ein echtes Anliegen gewesen. Aber wir hätten dann eben doch auch die Menschen getroffen, und wir hätten

keine wesentliche Vereinfachung des Verfahrens erzielt. Deshalb haben wir darauf verzichtet.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 und 4 – Al. 3 et 4*

**Präsident**: Die Absätze 3 und 4 von Artikel 14 werden gestrichen, unter Vorbehalt, dass Sie Artikel 15a genehmigen.

**Art. 14a**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Die Kantone verständigen sich über die Verteilung der Asylbewerber.

*Abs. 1bis*

Können sich die Kantone nicht einigen, so legt der Bundesrat nach Anhören der Kantone in einer Verordnung die Kriterien für eine Verteilung fest.

*Abs. 2*

.... Interessen der Kantone und der Gesuchsteller ....

**Art. 14a**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Les cantons s'accordent entre eux sur une répartition des requérants d'asile.

*Al. 1bis*

Si les cantons ne peuvent s'entendre sur cette répartition, le Conseil fédéral, après les avoir consultés, en fixe les critères dans une ordonnance.

*Al. 2*

.... les intérêts légitimes des cantons et des représentants ....

**Miville**, Berichterstatter: Hier handelt es sich um die Verteilung auf die Kantone, die ja nun im Lichte des Verfahrens nach Artikel 13 einen ganz besonderen Stellenwert erhält. Sie sehen, dass in Absatz 1 zuerst die Verständigung unter den Kantonen angestrebt wird. Dann wird eine Kompetenz des Bundesamtes für den Fall statuiert, dass diese Verständigung nicht zustande kommt, alles das unter ausdrücklicher Berücksichtigung der Interessen der Kantone und der Gesuchsteller, wie wir das im Absatz 3 zusätzlich formuliert haben.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 15 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit*

(Jelmini, Bauer, Miville, Piller, Schaffter)

Das Bundesamt vernimmt den Gesuchsteller im Kanton und zieht nötigenfalls ....

**Art. 15 Abs. 2**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Adhérer à la décision du Conseil national*

*Minorité*

(Jelmini, Bauer, Miville, Piller, Schaffter)

L'office fédéral procède à l'audition du requérant dans le canton et, au besoin, ....

**Miville**, Berichterstatter: Artikel 15 und 16 hängen zusammen. Sie entsprechen der neuen, leidenschaftlich umstrittenen Maxime, dass das Bundesamt nun nur noch fakultativ Befragungen durchführt, um Zeit und Arbeit einzusparen, und dass eine Kompetenz des Bundesamtes für einen Aktenentscheid eingeführt wird. Das stellt an die kantonale Vorarbeit, die geleistet werden muss, vermehrte Anforderungen. Die kantonalen Befragungsinstanzen müssen die Akten jetzt entscheidungsreif vorlegen; sie werden für diese Arbeiten ja auch entschädigt. Es gelten für diese Befragung im Kanton die gleichen Verfahrensgrundsätze, wie sie jetzt vom

Bundesamt für Polizeiwesen eingehalten werden müssen. Aber es bleibt Pflicht des Bundesamtes für Polizeiwesen, eine einheitliche Rechtsanwendung im ganzen Lande sicherzustellen, und zwar aufgrund der spezifischen Kenntnisse über die Verhältnisse in anderen, auch in entfernten Ländern, welche dieser Arbeit zugrunde liegen müssen. Das ist es, was ich über die Bestimmungen von Artikel 15 zunächst einmal zu sagen habe.

Zu Absatz 2 hat Herr Jelmini einen Minderheitsantrag gestellt, der in der Kommission nur mit 6 zu 5 Stimmen unterlegen ist.

**M. Jelmini**, porte-parole de la minorité: J'interviens à propos des deux articles 15 et 16, en vous proposant d'éviter la cantonalisation de la procédure. J'admets que l'intention du gouvernement a pour but de simplifier la procédure, mais je ne pense pas que ce soit la meilleure méthode. L'exécution du droit d'asile est incontestablement de la compétence de la Confédération, la décision sur la demande d'asile appartient à l'autorité fédérale. Une certaine logique devrait être respectée. L'autorité qui décide, au moins en première instance, doit procéder normalement à l'audition. Cette dernière constitue l'élément le plus important de toute la procédure. Une audition correcte et efficace suppose, surtout dans ces cas-là, la connaissance de la situation politique intérieure du pays de provenance du requérant d'asile, la connaissance de la région et de la population auxquelles le requérant appartient, la connaissance si possible de la langue, au moins de certaines expressions, la connaissance des conditions sociales, économiques et culturelles du pays de provenance. Le requérant qui expose sa situation personnelle peut rarement apporter des preuves, mais il doit rendre crédible sa situation de réfugié. Cette crédibilité dépend non seulement du contenu de la déposition, de ce qu'il dit, mais souvent de la manière de s'exprimer, d'où la nécessité d'un rapport direct entre le requérant et l'autorité qui est appelée à décider.

Or, dans le système proposé par le message, on élimine une instance seulement si tout va bien, c'est-à-dire si l'on réussit à convaincre, au niveau cantonal, le requérant qu'il doit renoncer à sa demande – ce qui pourrait être injuste – ou si l'on propose de l'accepter. Dans tous les autres cas l'instance au niveau fédéral reste et doit normalement recommencer le travail.

Notre proposition correspond à une simplification véritable puisqu'elle élimine une instance quel que soit le cas. En admettant une seule audition, faite par l'autorité fédérale, en éliminant toute disparité de traitement, toute discrimination, on aura des fonctionnaires travaillant de manière uniforme, habitués à la même systématique, disposant d'informations soigneusement recueillies et promptement mises à jour ainsi que d'une documentation suffisante. En revanche, si on adopte la solution proposée par le gouvernement, il faut prévoir que le nombre des cas en suspens auprès des cantons continuera à croître. Il faut prévoir aussi que davantage de recours seront déposés. Le changement de procédure et de formation des fonctionnaires entraînera de nouveaux retards dans l'examen des demandes et on devra compter sur une application qui ne sera pas uniforme et sur des prises de position qui pourront être discriminatoires. L'autorité fédérale devra donc encore intervenir pour donner les instructions nécessaires, pour distribuer les renseignements qui seront recueillis sur la situation des différents pays de provenance. Il faut encore ajouter que cette répartition des nouvelles tâches causera des frais supplémentaires aux cantons, sans décharger pour autant les finances fédérales.

Je pense donc que la proposition formulée par le Conseil fédéral répond plutôt au principe «pourquoi simplifier lorsqu'on peut compliquer les choses». Nous donnerons une réponse négative à cette interrogation en soutenant la proposition de la minorité à laquelle je vous demande d'adhérer. Si vous ne votez pas cette proposition, vous devrez vous préparer à une très prochaine révision de la loi car ce système, vous le constaterez, ne peut pas fonctionner.

**Mme Bauer**: Cette cantonalisation de l'octroi du droit d'asile et cette proposition d'autoriser l'Office fédéral de la police à prendre une décision sur la base d'un seul dossier établi dans un canton, c'est-à-dire sans entendre le requérant en personne, est probablement la plus discutée, parce que la plus dangereuse pour le requérant. Elle va indiscutablement dans le sens d'une diminution des garanties procédurales dont bénéficient actuellement les demandeurs d'asile. Ainsi, ne seraient-ils pas en mesure de défendre leur cas, de corriger les erreurs ou les insuffisances, de compléter un dossier établi par un fonctionnaire cantonal, point forcément bien informé de la situation dans le pays d'origine, des us et coutumes, parfois même d'une législation différente de celle de la Suisse et point forcément bien disposé. Toutes les associations qui ont à s'occuper des requérants d'asile ainsi que les églises s'opposent à cette disposition. Le Haut Commissariat aux Réfugiés regrette également: «que la suppression de l'audition personnelle du requérant par l'Office fédéral de la police soit envisagée, vu les garanties importantes qu'une telle audition a traditionnellement représenté pour les requérants.» En effet, on ne peut pas nier que l'Office fédéral de la police, en tant qu'autorité appelée à prendre des décisions sur l'octroi de l'asile, possède des connaissances spécialisées en cette matière, notamment pour ce qui est de la situation dans les pays d'origine des requérants. L'office a en outre une connaissance toute particulière de la situation difficile dans laquelle se trouve la personne qui demande l'asile et des difficultés qu'elle pourrait éprouver pour présenter son cas. Il y a des problèmes de langue notamment, d'expression en général. Du point de vue de l'évaluation des crédibilités, il est par ailleurs vital que le demandeur soit entendu par l'autorité qui sera appelée à prendre la décision sur son cas. Il serait donc souhaitable que les demandeurs d'asile puissent continuer à profiter de cette expérience et que la lourde tâche de l'audition des demandeurs d'asile ne soit pas attribuée à plusieurs autorités qui ne possèdent pas forcément cette expérience. C'est également l'avis de la minorité de la commission, dont je vous demande d'accepter la proposition. Notre collègue l'a dit, cette minorité est d'ailleurs importante, puisqu'elle consiste en cinq membres de la commission contre six. Cette proposition est conforme aux traditions juridiques, elle est conforme à l'ordre juridique, elle assure une certaine forme d'unité de jugement dès lors que ce sont les mêmes fonctionnaires fédéraux qui se rendent dans les cantons, qui procèdent à l'audition du requérant et qui proposent d'octroyer ou de refuser l'asile. Je vous engage, par conséquent, à l'accepter.

**Jagmetti**: Zunächst ist einleitend festzuhalten, dass die Verfahrensgarantien zugunsten des Asylgesuchstellers gewahrt werden. Er hat – gegenüber dem ordentlichen Verwaltungsverfahren – heute ein verstärktes Recht auf Anhörung, weil er nämlich einen Anspruch darauf hat, mündlich befragt zu werden, was im Verwaltungsverfahren nicht durchwegs gewährleistet ist. Man hat dort ein Recht auf Anhörung, das aber, wie man überall nachlesen kann, in den meisten Fällen durch schriftliche Äusserungsmöglichkeit erfüllt wird. Mit der Aenderung des Asylgesetzes bleibt das verstärkte Recht auf mündliche Darlegung seiner Gründe und seiner Situation gewahrt. Dass bei der Durchführung der Erstbefragung – eventuell auch der einzigen Befragung – durch den Kanton auch gewisse Probleme auftauchen, ist uns allen, glaube ich, klar. Wer mehr Befragungen durchführt, hat auch eine grössere Erfahrung; er ist vielleicht gewandter in der Durchführung der Befragung und hat auch sonst gewisse Vorzüge. Aber ich würde darin nicht einen Zwang sehen, die Befragung nach wie vor ausschliesslich durch Bundesbehörden durchführen zu lassen, und zwar deshalb, weil meines Erachtens die Qualität der Entscheidung eher steigt, wenn zwei verschiedene Stellen das Dossier bearbeiten und anschauen. Wenn ein kantonaler Beamter zunächst einmal das Begehren mit seiner Begründung aufnimmt und nachher eine eidgenössische Stelle das Dossier nochmals durchsieht, dann sind abgewogene Beurteilungen eher

gewährleistet, als wenn es eine einzige Person anschaut. Vier Augen sehen mehr als zwei!

An dieser besseren Beurteilung kann jener nur ein Interesse haben, der mit einem echten Asylgrund kommt. Einer, der nur etwas vortauschen will, hat natürlich allen Anlass, eine möglichst rasche Prüfung zu wünschen.

Die Uebertragung der Aufgabe an die Kantone setzt voraus, dass wir den Kantonen die Fähigkeit zusprechen, rechtsstaatlich korrekt vorzugehen. Darin liegt aber natürlich unser ganzes Konzept in der Schweiz. Welche Kompetenz können wir den Kantonen belassen, wenn wir nicht annehmen, dass sie zu rechtsstaatlichem und kompetentem Handeln befugt, fähig und willens sind? Und an diesem Glauben zu zweifeln, besteht nicht der leiseste Anlass. Unsere kantonalen Behörden sind sich gewohnt, rechtsstaatliche Grundsätze anzuwenden, korrekt vorzugehen und richtig zu handeln. Daran darf nicht gerüttelt werden.

Schliesslich noch etwas: Wir kantonalisieren das Verfahren nicht, sondern wir übertragen den Kantonen nur die Aufgabe der Erstbefragung, der Befragung also des Asylgesuchstellers, die allenfalls durch eine zweite ergänzt wird. Die Kantone haben nachher, wenn das Verfahren abgeschlossen ist, die Asylbewerber bei sich aufzunehmen. Sie müssen sie betreuen und sich um sie kümmern. Ist es richtig, wenn wir den Kantonen die Unfähigkeit attestieren, die Befragung durchzuführen, sie aber nachher mit der Aufgabe betrauen, diese Menschen zu betreuen und bei sich aufzunehmen? Wir dürfen den Kantonen nicht im Verfahren sämtliche Rechte absprechen und ihnen nachher die Vollzugsfunktion übertragen. Die Mitwirkung der Kantone ist im ganzen Verfahren ausserordentlich wichtig.

Ich stimme der Mehrheit zu, weil ich der Ueberzeugung bin, dass wir die rechtsstaatlichen Grundsätze auch auf kantonalen Ebene einhalten und so eine gute Qualität von Entscheidungen erreichen; dies auch im Interesse von Personen mit echtem Asylgrund!

**Knüsel:** Ich habe bei Artikel 15 eine Unsicherheit. Wenn ich es richtig interpretiere, beantragt Ihnen die Minderheit, dass das Bundesamt den Gesuchsteller in den Kantonen befragt. Bundesrat und die Mehrheit gehen davon aus, dass dieses Verfahren den Kantonen anheim gestellt wird, wobei der Befragte einen Dolmetscher und gegebenenfalls eine anerkannte Flüchtlingsorganisation beiziehen kann.

Nun beginnt der Absatz 2 von Artikel 15 gemäss bundesrätlicher Fassung: «Sie vernimmt den Gesuchsteller». Einen Hinweis finde ich zwar auf Seite 23 in der Botschaft. Darf ich unseren Kommissionspräsidenten dennoch fragen: Wer ist diese «sie»? Vermutlich ist das eine Stelle bei den Kantonen. Ist die Regierung als Kollektivbehörde bzw. ein Departement gemeint, oder sind es gegebenenfalls die Organe der kantonalen Fremdenpolizei?

Besteht inskünftig nicht doch die Möglichkeit, dass man – als Hilfe für den Nichtjuristen! – auf der Fahne den ursprünglichen Text in Kleinschrift aufführt? Ich bitte also, inskünftig auf der Fahne den alten Text aufzuführen. Dann weiss auch ein Nichtjurist endlich, was wo ist. Die Sucherei verleidet einem das Studium der Akte. Das ist keineswegs ein Vorwurf an Frau Bundesrätin Kopp, im Gegenteil. Aber ich möchte die Parlamentsdienste bitten, sich das zur Regel zu machen, da die Mitwirkung sonst ausserordentlich mühsam ist. Herzlichen Dank!

**Bundesrätin Kopp:** Diese Artikel 15 und 16 gehören zu den meist umstrittenen Anträgen. Um was geht es? Es geht darum, dass das Bundesamt aufgrund von Akten entscheiden kann. Es muss nicht, aber es kann aufgrund von Akten entscheiden. Es wird es dann tun, wenn der Sachverhalt aus den Akten klar hervorgeht. Dieser Antrag stammt aus der Erfahrung, dass die zweite Befragung beim Bundesamt in vielen Fällen nicht wesentlich Neues zutage fördert und dass dieser halbe Tag, der in der Regel gebraucht wird, um eine solche Befragung durchzuführen, besser eingesetzt werden

kann – nämlich für die wirklich schwierigen Fälle. Wir rechnen damit, dass ungefähr 20 Prozent der Fälle aufgrund von Akten entschieden werden können. Diese Neuregelung hat eine doppelte Funktion, die vielleicht im ersten Moment widersprüchlich tönt. Sie dient einerseits einer weiteren Rationalisierung, indem eben in diesen klaren Fällen aufgrund der Akten entschieden werden kann. Sie dient aber auch einer sorgfältigeren Behandlung der komplizierten Fälle, und zwar aus zwei Gründen: Einmal haben die Sachbearbeiter mehr Zeit, sich mit diesen komplizierten Fällen zu befassen. Zweitens wird aufgrund der vorgeschlagenen Regelung der Kanton eine eingehende Befragung durchführen, und zwar – dies geht speziell an Frau Bauer – mit den gleichen Verfahrensgarantien wie jetzt beim Bund; Sie können sich durch einen Vertreter eines Hilfswerkes und einen Dolmetscher begleiten lassen. Wenn nun diese Befragung – die übrigens aufgrund eines Fragenschemas durchgeführt wird, das beim Bundesamt ausgearbeitet wurde, was eine gewisse Einheitlichkeit garantiert – zu den Beamten beim Bund kommt, haben sie ein ausführliches Protokoll vor sich und können in diesen Grenzfällen die zweite Befragung, die allenfalls nötig ist, sehr viel sorgfältiger vorbereiten und entsprechend richtigere Entscheide treffen. Dieses Verfahren hat wie gesagt einen doppelten Sinn: Rationalisierung auf der einen Seite und mehr Zeit, Sorgfalt und mehr Garantie für einen richtigen Entscheid bei den schwierigen Fällen. Wenn Ihnen die Minderheit nun vorschlägt, dass das Bundesamt den Gesuchsteller im Kanton befragt, dann muss ich Ihnen sagen, dass wir damit hinter das geltende Recht zurückgehen. Diese dezentralen Befragungen sind unrationell; sie bedingen, dass beim Bundesamt erheblich mehr Leute angestellt werden; vor allem aber stehen für diese erste Befragung die notwendigen Unterlagen gar nicht zur Verfügung.

Ein weiterer Aspekt scheint mir sehr wesentlich: Die kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren, mit denen wir diese Revision eingehend diskutiert haben und die zunächst ablehnend waren, haben nun deutlich den Wunsch geäußert, sie möchten diese Verantwortung übernehmen, sie möchten in das Verfahren miteinbezogen werden. Wenn wir eine Beschleunigung der Verfahren wollen, so ist das, was wir Ihnen hier vorschlagen, der einzige Weg. Wenn wir an den individuellen Gesuchsprüfungen festhalten – und das wollen wir –, ist dies die einzige Möglichkeit, eine gewisse Vereinfachung, die verantwortet werden kann, zu erzielen. Was darüber hinaus geht, wäre unserer Meinung nach problematisch.

Nachdem die Verfahrensgarantien sichergestellt sind, einheitliche Befragungsbogen ausgearbeitet werden und wo nötig sogar noch eine Instruktion der kantonalen Beamten durch unser Amt erfolgt (gewisse Kantone erstellen schon jetzt so hervorragende Protokolle, dass das gar nicht mehr nötig sein wird), sollte eine einwandfreie Befragung durch die Kantone ohne Zweifel gewährleistet sein. Wenn Sie alle diese Vor- und Nachteile gegeneinander abwägen, dann scheint mir die Schlussfolgerung klar zu sein. Ich möchte Sie bitten, dem Antrag Ihrer Kommissionsmehrheit und damit dem Nationalrat und dem Bundesrat zuzustimmen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	31 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	11 Stimmen

#### Art. 15 Abs. 3, 4, 4bis, 5 – 7

##### Antrag der Kommission

##### Abs. 3, 4, 5, 6

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### Abs. 4bis

Die Befragung wird in ein Protokoll aufgenommen, welches vom Gesuchsteller und nötigenfalls vom Dolmetscher unterzeichnet wird.

##### Abs. 7

.... bestimmen, dass die Befragung im Kanton ....

**Art. 15 al. 3, 4, 4bis, 5 – 7***Proposition de la commission**Al. 3, 4, 5, 6*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 4bis*

L'audition est recueillie dans un procès-verbal, signé par le requérant et, au besoin, par l'interprète.

*Al. 7*

.... disposer que l'audition dans le canton ...

*Abs. 3 und 4 – Al. 3 et 4**Angenommen – Adopté**Abs. 4bis – Al. 4bis*

**Miville**, Berichterstatter: Hier hat nun Herr Jelmini mit einem Antrag in der Kommission Erfolg gehabt, und die Kommissionmehrheit (sechs zu drei) empfiehlt Ihnen, diesen Absatz 4bis ins Gesetz aufzunehmen. Es handelt sich um eine gute und die Rechte der Asylbewerber wahrende Vorschrift über die Modalitäten der Befragung, Uebersetzung und Protokollführung.

*Angenommen – Adopté**Abs. 5 und 6 – Al. 5 et 6**Angenommen – Adopté**Abs. 7 – Al. 7*

**Miville**, Berichterstatter: Hier hat der Nationalrat eine Bestimmung eingeführt. Der Bundesrat kann im Einvernehmen mit den Kantonen bestimmen, dass das Verfahren im Kanton ganz oder teilweise durch Bundesbehörden durchgeführt wird. Die Bestimmung wurde von der Verwaltung angeregt und hat nicht in allen Teilen das Wohlgefallen von Frau Bundesrätin Kopp gefunden. Aber sie wurde vom Nationalrat im Gesetz eingefügt, und wir haben lediglich das Wort «Verfahren» durch «Befragung» ersetzt, um ganz deutlich zu machen, worum es sich hier handelt.

Bundesrätin **Kopp**: Wenn ich schon darauf angesprochen werde, nur kurz folgende Bemerkung: Ich habe mich nicht widersetzt. Aber es ist eine Selbstverständlichkeit, und Selbstverständlichkeiten sehe ich nicht gerne im Gesetz. Wenn ein Kanton mit der Bitte an uns herantritt – gerade Kantone, die stark belastet sind –, dass wir jemanden entsenden mögen, dann haben wir das selbstverständlich bereits heute getan. Das war der Grund, warum ich diesen Absatz als unnötig empfand. Aber Sie können ihn ruhig stehen lassen.

*Angenommen – Adopté**Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen**Le débat sur cet objet est interrompu**Schluss der Sitzung um 12.10 Uhr**La séance est levée à 12 h 10***Dritte Sitzung – Troisième séance****Mittwoch, 4. Juni 1986, Vormittag****Mercredi 4 juin 1986, matin**

8.00 h

*Vorsitz – Présidence: Herr Gerber*

85.072

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

Siehe Seite 230 hiervor – Voir page 230 ci-devant

**Art. 15a***Antrag der Kommission**Titel*

Interkantonale Zusammenarbeit

*Abs. 1*

Die Asylgesuchsteller haben sich unmittelbar nach bewilligter Einreise im zugewiesenen Kanton zu melden.

*Abs. 2*

Die Kantone können interkantonale Stellen errichten, wo sich die Asylgesuchsteller zu melden haben. Sie bestimmen deren Zuständigkeiten.

*Abs. 3*

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

**Art. 15a***Proposition de la commission**Titre*

Collaboration intercantonale

*Al. 1*

Une fois autorisés à entrer en Suisse, les requérants doivent s'annoncer immédiatement au canton qui leur a été désigné.

*Al. 2*

Les cantons peuvent créer des offices intercantonaux auxquels les requérants d'asile doivent s'annoncer: Ils en définissent les compétences.

*Al. 3*

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

*Angenommen – Adopté***Art. 16***Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

Wenn die Unterlagen unvollständig sind, zu Zweifel an der Richtigkeit der Aussage Anlass geben oder die persönliche Befragung offensichtlich Mängel aufweist, klärt es den Sachverhalt zusätzlich ab und kann insbesondere den Gesuchsteller persönlich befragen. Für die Befragung gilt Artikel 15 Absätze 2-4 sinngemäss.

*Minderheit*

(Jelmini, Bauer, Miville, Piller, Schaffter)

*Abs. 1*

Das Bundesamt klärt den Sachverhalt ab.

## **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	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	85.072
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.06.1986 - 08:00
Date	
Data	
Seite	230-246
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 531

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.