

85.072

Asylgesetz. Revision Loi sur l'asile. Révision

Siehe Seite 257 hiervor – Voir page 257 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 4. Juni 1986
Décision du Conseil des Etats du 4 juin 1986

Differenzen – Divergences

A. Asylgesetz – Loi sur l'asile

Art. 9a Abs. 1

Antrag der Kommission

Die Kantone treffen die vorbereitenden Massnahmen

Art. 9a al. 1

Proposition de la commission

Les cantons arrêtent les mesures préparatoires à prendre

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: Wie Sie aus der Fahne sehen, besteht die erste Differenz, die wir zu bereinigen haben, bei Artikel 9a Absatz 1. Der Ständerat hat hier Wendungen, die nach seiner Auffassung überflüssig sind, gestrichen. Da Artikel 9a an den Artikel 9 anschliesst, kann es sich um gar nichts anderes handeln als vorbereitende Massnahmen im Hinblick auf Ausnahmesituationen. Wenn Massnahmen getroffen werden müssen, ist dafür auch eine Organisation notwendig. Die etwas komplizierte ursprüngliche Fassung wurde gewählt, damit die Kantone genau wissen, dass es sich nur um organisatorische Massnahmen und nicht, wie in Vernehmlassungsantworten befürchtet wurde, um bauliche Massnahmen handelt. Aufgrund der Diskussion und der Materien kann man die etwas elegantere Fassung des Ständerates übernehmen.

Aus der Mitte der nationalrätlichen Kommission wurde gerügt, die Wendung «vorbereitende Massnahmen» sei etwas zu unbestimmt. Es müsse der Klarheit wegen heissen: «die vorbereitenden Massnahmen». Diesem Antrag wurde mit 9 zu 7 Stimmen in der Kommission zugestimmt. Ich schlage Ihnen vor, die neue Fassung zu übernehmen.

M. Pidoux, rapporteur: Vous me permettez d'emblée de prendre le problème dans son ensemble car, au cours de l'examen des divergences avec la décision du Conseil des Etats de la semaine dernière, votre commission a tenu deux séances dont l'une s'est terminée hier soir vers 23 heures. En fait, il n'y a pas de divergences quant au contenu des propositions des deux Chambres relatives aux portes d'entrée en Suisse. Les différences portent sur la forme mais elles ont permis de remettre en discussion les articles 13 et 14 explicitant la motion de M. Bonny.

Votre commission a obtenu de l'administration qu'elle lui remette des documents internes relatifs à l'organisation des portes d'entrée. Il faut se concentrer maintenant sur des principes car les mesures d'application ayant été présentées par l'administration fédérale aux cantons touchés par la vague d'asile, on nous a montré que ces propositions étaient, d'une manière générale, bien accueillies par les cantons concernés.

On sait que plus de 90 pour cent des requérants d'asile entrent illégalement dans notre pays en violant la frontière, parfois en déchirant leurs papiers pour présenter leur demande d'asile à l'intérieur de notre pays. Ces requérants commencent donc par bafouer notre loi avant de demander la protection du pays. Les filières clandestines les incitent à tourner la loi en franchissant illégalement la frontière.

Le 18 mars dernier, nous avons adopté, par 95 voix contre 39, les articles 13 et 14 comme réponse à la motion Bonny.

La formule du Conseil des Etats, à laquelle la majorité de la commission vous propose de vous rallier, conserve le même système, affiné sur la base des études de l'administration. M. Günter a d'abord proposé d'ajourner le débat, ce que votre commission a refusé par 11 voix contre 5. Mme Blunschy a proposé de biffer l'article 13, d'éliminer ainsi de la loi toute disposition relative aux portes d'entrée, se satisfaisant en ce sens du statu quo. Votre commission a rejeté cette proposition par 11 voix contre 8. Mme Blunschy développera dans un instant sa proposition de minorité.

C'est par le même score de 11 à 8 que votre commission a également rejeté la proposition subsidiaire de M. Bäumlín qui comporte un grave défaut dans la traduction française: le Conseil fédéral étant invité à présenter des propositions excluant «... l'établissement de postes frontière», ce qui est évidemment impossible puisque les frontières existent. L'auteur voulant manifestement exclure les portes d'entrée obligatoires dans notre pays. Cette imprécision est une raison supplémentaire pour les Romands de s'en tenir à la position de la majorité.

En substance, le système de la loi, dans la version du Conseil des Etats à laquelle nous vous proposons de vous rallier sur tous les points, comme le président de la commission vient de le recommander, garantit que les autorités suisses examineront les demandes d'asile des requérants, entrés légalement et illégalement dans notre pays. Les modifications de la loi sur l'asile vont donc moins loin de ce point de vue que celles requises par la motion de M. Bonny; il s'agissait alors de poser une condition formelle et absolue pour l'ouverture de la procédure d'asile en la limitant à la demande d'asile présentée à la frontière.

Le système que nous vous proposons est, sans conteste, en harmonie avec les engagements internationaux de la Suisse.

Angenommen – Adopté

Art. 13

Antrag der Kommission

Abs. 1'

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Blunschy, Bäumlín, Braunschweig, Friedli, Leuenberger Moritz, Pitteloud, Segmüller)

Streichen

Abs. 1 Bst. b

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 13

Proposition de la commission

Al. 1'

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Blunschy, Bäumlín, Braunschweig, Friedli, Leuenberger Moritz, Pitteloud, Segmüller)

Biffer

Al. 1 let. b

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 14 Abs. 2 – 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 14 al. 2 à 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 13 und 14

Antrag der Minderheit

(Bäumlín, Blunschy, Braunschweig, Friedli, Leuenberger Moritz, Pitteloud, Segmüller)

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag, neue Vorschläge auszuarbeiten, die

- entweder eine Einführung von «Grenztoren» ausschliessen
- oder eine solche Lösung mit den nötigen Sicherungen verbinden,
- a) um die Interessen der betroffenen Kantone zu berücksichtigen,
- b) rechtsstaatliche Grundsätze im Interesse der Asylsuchenden (Ausschluss von Schnellverfahren, die eine gründliche Prüfung in Frage stellen) zu gewährleisten.

Art. 13 et 14*Proposition de la minorité*

(Bäumlin, Blunschy, Braunschweig, Friedli, Leuenberger, Moritz, Pitteloud, Segmüller)

Renvoi au Conseil fédéral

avec mandat d'élaborer de nouvelles propositions

- qui excluent l'établissement de portes-frontières
- ou joignent à une telle solution les garanties nécessaires
- a) dans l'intérêt des cantons concernés (compétence fédérale pour la répartition des requérants d'asile)
- b) pour la protection des principes émanant de l'Etat de droit dans l'intérêt des requérants d'asile (exclusion de procédures sommaires, qui mettent en question un examen approfondi).

Art. 14a*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Fischer-Hägglingsen, Berichterstatter: Ich möchte hier die Artikel 13, 14 und 14a erläutern. Sie gehören an und für sich zusammen und haben alle etwas mit den Grenztoren zu tun. Diese Grenztoren wurden aufgrund des Antrages unseres Kollegen Bonny durch unseren Rat in das Gesetz aufgenommen. Damit verbunden war der Auftrag an den Zweirat, aber auch an das Departement, all die mit dieser Neuerung vorhandenen Probleme auszuleuchten und nach neuen, klaren Formulierungen zu suchen.

Der Ständerat und das Departement sind diesem Wunsche nachgekommen und haben unter anderem verschiedene Varianten geprüft. Das Resultat dieser Bemühungen finden Sie in den neuen Formulierungen in den Artikeln 13, 14, 14a. Wenn auch nicht alles bis ins letzte Detail abgeklärt ist über das Funktionieren dieser Grenztoren, möchte ich doch versuchen, das neue Prozedere zu erklären, weil ja die Hauptdifferenz und damit die Themata der heutigen Beratung diese Grenztoren sein werden, über die eine gewisse Unsicherheit besteht.

Zu unterscheiden ist wie bisher zwischen Asylgesuchen an der Grenze und im Inland. Artikel 13 regelt wie bis anhin die Gesuchstellung an der Grenze. In allerletzter Zeit wurden an der Grenze eher weniger Asylgesuche gestellt als üblich, so dass das Vorverfahren über das Bestehen der Einreisevoraussetzungen selten durchgeführt werden musste.

Die Einreisebewilligung wurde erteilt, wenn a) der Gesuchsteller über die nötigen Einreisepapiere verfügte oder über ein Visum, und b) wenn er glaubhaft machen konnte, dass für ihn in den an die Schweiz angrenzenden Ländern unmitelbar Gefahr besteht an Leib, Leben und Freiheit.

Neu ist nun, dass in Zukunft alle Gesuche an der Grenze zu stellen sind, soweit nicht die Bestimmungen über Asylgesuche im Inland gemäss Artikel 14 zur Anwendung kommen. Artikel 13 Fassung Ständerat enthält gegenüber der nationalrätlichen Fassung anstelle der Wendung «in der Regel» den Vorbehalt des Artikels 14. Dieser Vorbehalt bedeutet eine Klarstellung und ist insbesondere wegen Artikel 14 (neu) Absatz 2 notwendig.

In Artikel 13 Absatz 1b wird die Bestimmung «in den an die Schweiz grenzenden Staaten» ersetzt durch «in dem Land, aus dem sie direkt in die Schweiz gelangen». Mit der neuen Fassung wird auch der Flughafenfall abgedeckt. Asylgesuche bei der Grenzkontrolle auf den Flugplätzen werden wie Asylgesuche an der Grenze behandelt. Der Staat, aus dem

der Abflug nach der Schweiz erfolgt, wird als Nachbarstaat betrachtet.

Artikel 14 regelt die Asylgesuchstellung im Inland. Hier können wir drei Kategorien unterscheiden:

1. Gesuchsteller, die eine Anwesenheitsbewilligung haben und bei denen der Asylgrund nachträglich eintritt.
2. Gesuchsteller, die als Touristen oder Künstler rechtmässig eingereist sind und ein Asylgesuch aus Gründen stellen, die bei der Einreise zwar vorhanden, aber an der Grenze nicht geltend gemacht wurden. Für diese zwei Kategorien gelten die bisherigen Bestimmungen. Sie können ihr Gesuch bei einer kantonalen Stelle einreichen.
3. Die Gesuchsteller, die illegal eingereist sind, zum Beispiel über die grüne Grenze, werden im neuen Absatz 2 des Ständerates erfasst. Für diese illegal Eingereisten hat der Bundesrat das Verfahren zu regeln und festzulegen, wo das Gesuch einzureichen ist. Damit ist die Beziehung zu Artikel 13 mit den Grenztoren wiederhergestellt.

Ich möchte nun noch versuchen darzulegen, wie das Verfahren an der Grenze abläuft. Zu unterscheiden ist zwischen Gesuchstellern, die über ein Grenztor einreisen, solchen, welche über einen Grenzposten einreisen und solchen, die über die grüne Grenze kommen. Unter Grenztor versteht man Grenzposten für die Einreise von Asylsuchenden, die vom Bundesrat bestimmt werden. Dabei ist die Zahl dieser Grenztoren im Gesetz nicht enthalten. Es liegt beim Bundesrat, die Zahl der Grenztoren festzulegen. Man hat in der Kommission nun dargelegt, dass man vorläufig mit diesen vier Grenztoren an den Nachbarländern – Deutschland, Frankreich, Italien, Oesterreich – sowie bei den Flughäfen in Zürich und Cointrin arbeiten werde.

Der Gesuchsteller wird dort an eine Empfangsstelle verwiesen, die vom Bund eingerichtet und betrieben wird. Hier wird der Gesuchsteller identifiziert, grenzsanitarisch untersucht und anschliessend auf die Kantone verteilt. In den Kantonen wird das eigentliche Asylverfahren durchgeführt. Auf die Verteilung und die interkantonale Vereinbarung komme ich bei Artikel 14a und 15a noch zu sprechen.

Bei einem gewöhnlichen Grenzposten könnten nur die Gesuche gemäss dem alten Artikel 13 Absatz 1 gestellt werden. Sind diese Erfordernisse erfüllt, so erhält der Gesuchsteller eine Einreisebewilligung. Sind diese Erfordernisse nicht erfüllt, so nimmt der Grenzposten – das war bis jetzt schon so – Kontakt mit dem Bundesamt auf. Es kann also keine Abweisung ohne Zustimmung des Bundesamtes erfolgen. Der Gesuchsteller, der die Erfordernisse dieses Absatzes 1 nicht erfüllt, muss sich dann an einem Grenztor melden.

Für diese Gesuchsteller verläuft das Verfahren gleich wie für Gesuchsteller, die über die grüne Grenze in die Schweiz gekommen sind. Diese illegal eingereisten Gesuchsteller können das Gesuch nicht mehr an einem beliebigen Ort oder an einen beliebigen Kanton stellen; sie werden von der kantonalen Stelle an ein Grenztor gewiesen. Dort erfolgt die Erfassung wie vorher umschrieben und die Zuweisung an einen Kanton.

Zur Klarstellung muss festgehalten werden, dass für den illegal Eingereisten keine direkten Sanktionen vorgesehen sind. Er wird nicht etwa an die Grenze gestellt; auf sein Asylgesuch muss eingetreten werden. Weitergehende Sanktionen, wie sie ursprünglich auch in diesem Saal diskutiert wurden, würden gegen das Prinzip des Non-refoulement und gegen andere völkerrechtliche Regeln verstossen.

Hingegen sollen die illegal Einreisenden insofern schlechter gestellt werden, als in Zukunft strikte die heute schon im ANAG enthaltenen Sanktionen für illegal einreisende Ausländer zur Anwendung kommen. Ich denke an Busse, Arbeitsverbote. Zudem sollen sie, wenn immer möglich, nur Naturalleistungen erhalten. Ihre Gesuche sollen schnell behandelt werden, damit der Aufenthalt in der Schweiz, wenn das Gesuch abgelehnt wird, möglichst kurz ist. Mit dieser bewussten Schlechterstellung soll die Attraktivität des illegal Einreisens gemindert werden. Es ist damit zu rechnen, dass so vermehrt die Grenztoren benützt werden.

Noch ein Wort zu den beiden vom Ständerat in Artikel 14

vorgenommenen Streichungen, Absatz 3 und 4. Das sind keine eigentlichen Streichungen, sondern diese Bestimmungen finden Sie neu unter Artikel 15a. Da Artikel 14a indirekt ebenfalls mit den Grenztoren zu tun hat, möchte ich auch hier die vom Ständerat vorgenommene Aenderung erläutern. Der Verteilung unter die Kantone kommt nach der Einführung der Grenztorer eine grössere Bedeutung zu. Die Verteilungskompetenz des Bundesrates muss erweitert werden. Bei der Einführung der Grenztorer müssen die Gesuchsteller sofort auf die Kantone verteilt werden. Würde dies nicht geschehen, wären die Grenzkantone übermässig belastet. Die Kantone müssen die Gewissheit haben, dass die Gesuchsteller nicht bei ihnen hängen bleiben, sondern auf die Kantone verteilt werden.

Wie Sie aus dem neuen Artikel 14abis ersehen, ist die Kompetenz des Bundesrates zwar weiterhin subsidiärer Art, aber das Bundesamt nimmt die Verteilung nach Absatz 2 vor. Nach diesem Absatz 2 ist bei der Verteilung auch auf die Interessen der Kantone Rücksicht zu nehmen. Es kann davon ausgegangen werden, dass der von den Kantonen ausgehandelte Schlüssel im allgemeinen zur Anwendung kommt. Wenn der Zustrom gross ist und keine Einigung unter den Kantonen vorliegt, wird der Bundesrat die Verteilung vornehmen. Damit ist sichergestellt, dass die Grenzkantone möglichst schnell wieder entlastet werden.

In der Kommission waren die Beschlüsse des Ständerates – beziehungsweise die Konkretisierung der Beschlüsse unseres Rates – über die Grenztorer sehr umstritten. Die Gegner der neuen Lösung bemängelten vorab die rasche Behandlung der Vorschläge des Ständerates. Die Neuerung sei zu wenig durchdacht, zu viele Fragen seien noch offen, darum sei es gerechtfertigt, entweder überhaupt auf die Einführung der Grenztorer zu verzichten oder die Verhandlungen zu vertagen, d. h. Rückweisung an die Kommission, damit diese sich noch einmal mit allen Problemen auseinandersetzen könne.

Beide Anträge wurden mit 8 zu 11 Stimmen abgelehnt. Die Kommissionsmehrheit war der Auffassung, dass wir genügend Unterlagen und genügend Zeit hatten – sowohl am letzten Mittwoch als auch gestern abend –, über diese Grenztorer zu diskutieren.

Gegen die Grenztorer wurde vor allem vorgebracht, sie würden die grüne Grenze noch attraktiver machen. Für die Schlepperorganisationen sei es ein Leichtes, sich auf die neue Situation einzustellen und die Gesuchsteller direkt an den Grenztorer einzuschleusen. Die Asylsuchenden seien noch mehr von den Schlepperorganisationen abhängig. Zudem bringe die Regelung eine Verkomplizierung des Verfahrens, eine Mehrbelastung des Bundes und eine Verlängerung des Verfahrens mit sich.

Besonders umstritten war die Stellung der Grenzkantone, weil verschiedene lautende Meldungen vorlagen. Die Gegner machten geltend, dass die Grenzkantone vor neuen, kaum lösbaren Problemen stehen würden. Dem wurde vom Departement entgegengehalten, dass man mit den Kantonen Kontakt aufgenommen habe und alle angefragten Regierungen sich bereit erklärt hätten, mit dem Bund zusammenzuarbeiten, um die neue Regelung zum Tragen zu bringen.

Vor allem in der Westschweiz, aber auch bei den Praktikern fand die Idee der Grenztorer eine sehr gute Aufnahme. Die Befürworter machten geltend, die neue Lösung sei flexibel und bringe eine Strukturierung der Einreise. In Zukunft hänge es weder vom Zufall noch vom Willen des Asylsuchenden ab, in welchem Ort bzw. in welchem Kanton die Aufnahme und die Abwicklung des Verfahrens erfolge. Man kenne in Zukunft auch den genauen Aufenthaltsort des Asylsuchenden, und eine bessere Verteilung auf die Kantone sei sichergestellt. Die Gesetzgebung dürfe nicht allzu einengend sein, damit immer der Situation angepasste Lösungen gefunden werden können. Letztlich dürfe ein illegal einreisender Asylbewerber auch nicht besser gestellt werden als ein anderer illegal einreisender Ausländer. Dies wurde von der Bevölkerung immer wieder bemängelt. Mit den Kantonen liessen sich ohne weiteres Lösungen finden,

die ihnen die Sicherheit gäben, dass die Verteilung der Gesuchsteller auf die Kantone klappe.

Im Auftrag der Mehrheit der Kommission bitte ich Sie, den Anträgen des Ständerates zuzustimmen und die Anträge Bäumlin und Blunschy abzulehnen.

Bäumlin, Sprecher der Minderheit: Ich war gegenüber der erneuten Revision des Asylgesetzes immer etwas skeptisch. Bisher argumentierte ich vor allem humanitär, rechtsstaatlich. Heute muss ich andere, zusätzliche Argumente vorbringen. Es geht um die Frage der Effizienz.

Mit den Mitunterzeichnern bin ich der Auffassung, dass mit der nun in Aussicht genommenen Einführung von Grenztorer eine Neuerung durchgesetzt würde, die sich zum vorneherein nicht bewähren könnte. Gewiss, ich habe einiges Verständnis für Bundesrat und Verwaltung. Die Grenztorer gehen auf die bekannte Motion Bonny zurück, die von unserem Rat mit grossem Mehr überwiesen worden ist. Das kann aber nicht allzu viel heissen.

Die Motion Bonny ist in der Kommission mit Recht als ein Ueberraschungscoup bezeichnet worden. Sie ging darauf aus, alle Flüchtlinge, die illegal in unser Land gekommen sind, auszuschieben. Das geht eindeutig nicht – und zwar nach Grundsätzen des Völkerrechts! Es würde sich um einen Verstoss gegen das Prinzip des Non-refoulement handeln. Das ist anerkannt. Auch der Bundesrat und die Kommission können nicht anders, als die Dinge so zu sehen.

Die jetzt zur Diskussion gestellte Grenztorerregelung will diesen Einwänden Rechnung tragen. Aber sie möchte ein deutliches Zeichen setzen. Sie möchte die Attraktivität der Schweiz für Flüchtlinge, die über die grüne Grenze kommen, mindern. Der Vorschlag «Grenztorer» steht sozusagen unter dem Motto: «Tut um Gottes Willen etwas Tapferes». In Wirklichkeit ist die vorgesehene Neuerung, die den weitverbreiteten Abwehrgefühlen gegenüber den Flüchtlingen nachgibt, überhaupt nicht tapfer. Aber davon rede ich jetzt nicht. Wichtiger für uns ist, dass die vorgeschlagene Neuerung unklug ist. Sie ist nicht zielkonform. Ziele der erneuten Revision des Asylgesetzes sind eine Effizienzsteigerung und die Straffung des Verfahrens. Wie zu begründen bleibt, trägt die Grenztorerlösung zu diesen Zielen nichts bei, im Gegenteil. Es handelt sich um ein Musterbeispiel einer überstürzten Gesetzgebung, bei der man weniger an die Sache, als an die Wahlen vom nächsten Jahr zu denken scheint.

Diese überstürzte Revision ist vor allem auch deshalb problematisch, weil die letzte Revision erst in letzter Zeit zu greifen begann. Der Pendenzenberg kann schneller abgebaut werden und die Zahl der Asylanten ist zurückgegangen. Eine förmliche Vernehmlassung wurde nicht durchgeführt. Die Kantone wurden nicht förmlich angehört; wir haben soeben vom Kommissionspräsidenten vernommen, dass allein Beamte und hie und da Regierungsräte angefragt worden sind. Das scheint schnell gegangen zu sein. Es hiess dann, die Neuerung werde von den Kantonen sehr begrüsst. Das Wort «sehr» ist gefallen. Wir haben aber auch gegenteilige Informationen. Ich verweise auf einen Artikel von Regierungsrat Schnyder, Basel-Stadt, in der «Basler Zeitung». Herr Schnyder beharrt, wie wir aufgrund einer telefonischen Anfrage wissen, auf seinem Standpunkt. Auch im Kanton St. Gallen, der nun neu bedroht ist, soll sich Widerstand gemeldet haben.

Auch die Hilfswerke, die sich in der Praxis mit den Dingen befassen, wurden nicht angefragt. Die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe hat dann von sich aus im letzten Moment an die Kommission des Ständerates geschrieben, um ihre Kritik anzubringen. Im Eiltempo wurde hier vom grünen Tisch aus legiferiert, und das ist nicht gut.

Die Grenztorerlösung ist Ihnen durch den Präsidenten schon vorgestellt worden. Bei der Einreise an der Grenze muss man entweder Papiere haben, oder man muss geltend machen, dass man in einem unmittelbar an die Schweiz grenzenden Staat ernstlich bedroht ist. Ich räume ein, dass die Verordnung diese Bestimmung ein bisschen ausweitet; aber die Verordnung ist eben nicht eine Regelung auf Gesetzesstufe, und eine Garantie bietet sie nicht. Verordnungen

können durch die kompetente Behörde, durch den Bundesrat, abgeändert werden. Illegal Eingereiste sollen künftig an die Grenze zurückgebracht werden, nicht über die Grenze, aber in ein Auffangszentrum in deren Nähe.

Und nun behaupten wir mit anderen, die etwas von der Praxis verstehen, dass diese Regelung zur Bekämpfung der illegalen Einreise und der Schlepperorganisationen überhaupt nicht taugt. Wer das dennoch glaubt, verfällt Illusionen. Warum kommt der grösste Teil der Flüchtlinge illegal über die Grenze? Eben weil an der Grenze Bedingungen gelten, die sehr viele, auch wenn sie ernstlich bedroht sind, nicht erfüllen, und deshalb besteht ein gewisser Zwang zum Eintritt über die grüne Grenze. Unser Recht provoziert geradezu zur illegalen Einreise. Das Motiv ist klar: Wer illegal einreist, der möchte erreichen, dass sein Antrag formell geprüft, ein ordentliches Asylverfahren durchgeführt wird, ein Verfahren mit Aussicht auf gründliche Prüfung, Rechtsschutz, Rechtsmittel.

Die Grenztorlösung würde in dieser Hinsicht am bisherigen Zustand nichts ändern; man könnte trotzdem über die grüne Grenze kommen. Warum auch nicht, sei es aus eigener Initiative oder mit Hilfe von Schleppern? Nach der vorgeschlagenen Lösung müsste ja dann doch gründlich geprüft werden. So verstehe ich es wenigstens.

Eine Straffung und eine Effizienzsteigerung ergäbe sich nur dann, wenn das Verfahren in den Zentren missbräuchlich als Schnellverfahren zur Ausschaffung von Asylbewerbern verwendet würde. Ich nehme nicht an, dass man das so will. Wenn sich die Verwaltung aber rechtmässig verhält, ergibt sich keine abschreckende Wirkung. Man hat auch davon gesprochen, man sollte illegal Einreisende konsequent nach ANAG strafen. Aber bitte: Diese Strafandrohung wirkt nicht abschreckend, wenn jemand bedroht ist. Um was geht es: um eine Busse, die der Betroffene ohnehin nicht wird zahlen können oder um eine geringfügige Freiheitsstrafe.

Die Grenztorlösung bringt also nichts zur Bekämpfung der illegalen Einreise und der Schlepperorganisationen. Andererseits führt sie zu einer Komplizierung des Verfahrens und insbesondere zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand. Davon wären die Grenzkantone und zugleich der Bund betroffen. In der Nähe der Grenztorlöse wären neue Aufnahmezentren zu erstellen. Nach der Meinung von Bundesrat und Verwaltung sollten die Kantone dafür besorgt sein. Dagegen meldet sich nun der Widerstand in den Kantonen. Es gibt da Kostenprobleme und vor allem Personalprobleme. Wird ein Grenztor in Buchs geschaffen, muss der Kanton St. Gallen einen grossen Teil seiner Polizei nach Buchs verlegen. Er wird neues Personal anstellen müssen. Die Grenzkantone würden mit der Grenztorlösung belastet sein, die Verteilungskompetenz des Bundes ändert daran nichts.

Ich bin für diese Verteilungskompetenz, die wir auch brauchen, wenn wir nicht die Grenztorlösung einführen. Es bliebe aber auf jeden Fall ungewiss, wie lange die Flüchtlinge in den Grenzkantonen bleiben müssten. Aber auch der Bund würde zusätzlich belastet. Man käme nicht umhin, auch an den Grenztorlösen Bundesbeamte einzusetzen, schon wegen der Ueberforderung der Kantone. Woher nimmt man diese Beamten unter den Bedingungen des Personalstopps? Mehraufwand ergibt sich übrigens schon daraus, dass die Verbringung von Flüchtlingen vom Innern des Landes in die Aufnahmezentren zusätzliche Arbeit und zusätzliche Kosten provoziert. Nur gerade die SBB könnten davon profitieren. Faktisch würde eben doch eine neue Verfahrensstufe eingeführt, und zwar für die grosse Zahl der Flüchtlinge. Neben der Einvernahme durch den Kanton und dem Verfahren beim Bund würde nun zuerst dieses vorgelagerte Verfahren in den Aufnahmezentren durchgeführt. Die Effizienz des Verfahrens würde nicht verstärkt, sondern im Gegenteil geschwächt.

Zum Schluss ein gesetzgebungstechnischer Einwand: Eine Grenztorlösung wird im vorgeschlagenen Text nicht klar vorgesehen; sie wird nur ermöglicht. Der Ermessensspielraum der Verwaltung und des Bundesrates ist enorm. Es ist davon die Rede gewesen, vier Grenztorlöse einzuführen für die ganze Schweiz. Andere haben aber gesagt, der Bundesrat

solle sich nicht binden, er solle fast jeden Grenzübergang als Grenztor anerkennen, auf jeden Fall sehr viele. Wir wissen also gar nicht, auf was man sich im Bund und auf der Stufe der Kantone vorzubereiten hat. Manches bleibt in einer Art und Weise offen, wie wir es nicht hinnehmen können. Wer verfügt über das Personal, das für die Aufnahme in den Zentren befähigt ist? Wie ist es mit der Unterbringung an der Grenztorlöse? Durch wen, wie lange? Sollen die Aufnahmezentren für einen kurzen Aufenthalt bestimmt sein, oder sollen sie gleichzeitig als Betreuungszentren für längere Zeit dienen? Ist die Gesuchsprüfung an der Grenztorlöse eine formelle oder materielle? Sie dürfte nicht mehr als eine formelle sein, sonst kommen wir in das Schnellverfahren, das es gestattet, Flüchtlinge ziemlich unbesehen wieder über die Grenze wegzuschaffen. Wie ich gesagt habe, glaube ich nicht, dass man das will, aber es ist irgendwie nicht ausgeschlossen. So sind zu viele Fragen offen.

Zuletzt: Das Verhältnis meines Rückweisungsantrages zum Antrag von Frau Blunschy. In der Sache stimmen wir überein. Mit der Annahme des Antrags Blunschy, dem ich gegebenenfalls auch zustimmen würde, wäre das Grenztorlösekonzept ausgeschlossen. Mein Rückweisungsantrag möchte dem Bundesrat und der Verwaltung immerhin die Gelegenheit geben, nochmals über die Bücher zu gehen, die Angelegenheit nochmals gründlich zu überprüfen.

Ein neuer Vorschlag müsste freilich den Bedingungen entsprechen, die im Antrag der Kommission minderheit formuliert sind. Die Interessen der Kantone müssen klar gewahrt werden. Es muss auch Klarheit bestehen über die finanziellen Folgen, über die Folgen für den Personalbedarf usw. Sodann müssen auch die Interessen der Asylbewerber rechtsstaatlich gewahrt sein. Wir müssen die Garantie haben, dass es nicht zu einem Schnellverfahren im vorhin umschriebenen Sinne kommt. Ich frage mich sehr, ob ein neues Konzept mit Grenztorlösen all diesen Anforderungen genügen kann. Aber ich möchte dem Bundesrat Gelegenheit geben, mit einem Versuch dazu anzutreten.

Für den Fall der Annahme des Rückweisungsantrages stelle ich – ich tue das jetzt, um Zeit zu gewinnen – zusätzlich den Ordnungsantrag, die weitere Beratung der Differenzen sei auszusetzen, bis die neuen Vorschläge des Bundesrates vorliegen und von Ihrer Kommission vorberaten sind. Warum?

Der Rückweisungsantrag betrifft bloss die Artikel 13 und 14. Eine griffige und rechtsstaatlich befriedigende Grenztorlöse, wenn sie überhaupt möglich ist, setzt aber vielleicht voraus, dass auch die Einvernahmekompetenz in den Aufnahmezentren neu überdacht wird. Es ist nicht zum vornherein klar, ob die jetzt vorgeschlagenen Lösungen vollauf genügen würden. Eine Beschleunigung wäre denkbar, wenn man in den Aufnahmezentren auch materiell prüfen könnte. Das ginge aber nur dann, wenn Bundesbeamte mit diesen Einvernahmen beauftragt würden. Man muss dieses Problem mitüberdenken.

Wenn der Bundesrat finden würde, eine neue Konzeption müsse auch mit einer anderen Regelung der Einvernahme verbunden sein, hätte er zweifellos die Kompetenz, das auch in diesem Verfahrensstadium vorzuschlagen. Weil aber die Probleme zusammenhängen, wäre es gerechtfertigt, die Beratung auszusetzen. Formell betrifft der Rückweisungsantrag aber die Artikel 13 und 14.

Ich bitte Sie namens der Kommission minderheit I, diesem Antrag zuzustimmen.

Präsident: Nachdem die Diskussion die verschiedenen Aspekte der beiden Anträge beschlägt, beantrage ich, sie gemeinsam zu führen. Das Wort hat Frau Blunschy zur Begründung ihres Minderheitsantrages II.

Frau Blunschy, Sprecherin der Minderheit II: Ich beantrage Ihnen die Streichung von Artikel 13 Absatz 1¹, somit des Absatzes, der dem geltenden Absatz 1 vorangestellt wurde und die Einführung der sogenannten Grenztorlöse verlangt. Ich kann mich aber durchaus auch einverstanden erklären mit

der Rückweisung dieser Bestimmung, wie Herr Bäumlin das wünscht, denn unsere Anliegen zielen in die gleiche Richtung.

Diese Bestimmung lag bei der ersten Beratung durch die Kommission noch nicht vor. Sie wurde von Herrn Nationalrat Bonny dem Plenum beantragt. Etwas übereilt hat der Nationalrat dieser Neuerung zugestimmt. Bei der Beratung im Ständerat zeigte sich dann ganz deutlich, dass die Angelegenheit betreffend die anerkannten Grenzübergänge in ihren Konsequenzen nicht zu Ende gedacht war.

Der Ständerat hat versucht, Korrekturen anzubringen. Er hat beigefügt «unter Vorbehalt von Artikel 14» und hat dann in Artikel 14 Absatz 2 dem Bundesrat eine weitgehende Kompetenz gegeben, das Verfahren festzulegen, wo im Inland das Gesuch einzureichen sei. Mit diesem Artikel 14 Absatz 2 hat der Ständerat die Wirksamkeit dieser Asyltore weitgehend wieder in Frage gestellt. Wir können geradeso gut völlig darauf verzichten. Mit diesen Asyltoren sind falsche Hoffnungen geweckt worden. Die Ziele, die mit dem Antrag Bonny verfolgt wurden, können gar nicht erreicht werden, im Gegenteil: neue schwerwiegende Nachteile werden sich daraus ergeben.

Ich nenne vier Gründe, weshalb Artikel 13 Absatz 1¹ gestrichen werden sollte:

Erstens: Die Tätigkeit der Schlepperorganisationen kann mit den anerkannten Grenzübergängen nicht eingeschränkt werden, im Gegenteil, die Schlepper werden weiterhin oder vielleicht noch mehr als heute zu tun haben – leider! Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wenn ein Asylbewerber einreisen möchte. Nach der neuen Regelung müsste er sich bei einem anerkannten Grenztor melden. Dort wird er aber in mehr als 90 Prozent der Fälle zurückgewiesen aufgrund des geltenden Artikels 13 Absatz 1a und b. Die meisten Asylbewerber kommen aus Staaten, die visumpflichtig sind, zum Beispiel Ostflüchtlinge, auch Flüchtlingsangehörige aus Übersee oder aus der Türkei müssen ein Visum vorlegen können. Ein Flüchtling hat in der Regel kein Visum, also wird er bereits aufgrund des geltenden Artikels 13 Absatz 1a zurückgewiesen, auch am offiziellen Grenztor. Falls er kein Visum besitzt, hätte er noch die Möglichkeit, zu beweisen, dass er im angrenzenden Staat, also in der Bundesrepublik Deutschland, Oesterreich, Italien oder Frankreich, an Leib und Leben gefährdet ist. In der heutigen Zeit dürfen wir wirklich nicht voraussetzen, dass unsere Nachbarstaaten Menschen ungerechtfertigt verfolgen. So wird also ein Flüchtling, der aus einem anderen Staat kommt und auf dem Landweg einreist – ich klammere hier die Flughäfen aus –, auch wenn er sich beim offiziellen Grenztor meldet, mit 95prozentiger Sicherheit schon dort abgewiesen werden aufgrund des Artikels 13 Absatz 1a und b.

Angenommen, er meldet sich bei einem anderen Grenzübergang: dort würde er auch abgewiesen, und es würde ihm gesagt, er solle zum offiziellen Grenztor. Beim offiziellen Grenztor aber wird er schon nach heutiger Praxis abgewiesen.

Ich möchte Sie bitten, einmal die Statistik zu Rate zu ziehen. Schon heute werden bedeutend mehr Asylbewerber an der Grenze zurückgewiesen – nämlich diejenigen, welche die offiziellen Grenzübergänge benutzen – als solche, die sich im Innern des Landes melden. Die Zahl derjenigen, die an den offiziellen Grenzstellen abgelehnt werden, ist heute schon sehr gross – eben gestützt auf Artikel 13 Absatz 1a und b. Es bleibt somit auch bei Einführung von anerkannten Grenztoren diesen Asylbewerbern die einzige Möglichkeit, über die grüne Grenze zu kommen. Dann sind sie im Innern des Landes und können nicht zurückgewiesen werden, denn wir haben Artikel 33 der Flüchtlingskonvention und Artikel 45 des Asylgesetzes, welche den Grundsatz des «Non-refoulement» festhalten. In ihr Heimatland können sie nicht zurückgewiesen werden, ohne dass abgeklärt wird, ob sie gefährdet sind. In das Nachbarland können sie auch nicht zurückgestellt werden, denn selbst wenn der Asylbewerber sagt, ich bin aus Italien oder aus Oesterreich, Deutschland oder Frankreich eingereist, muss dieses Nachbarland den Asylbewerber nicht zurücknehmen, weil gar

nicht bewiesen werden kann, dass er aus dem betreffenden Staat eingereist ist. Also hat nur derjenige eine Chance, der über die grüne Grenze kommt und sich im Innern des Landes meldet. Das wird nach wie vor so sein, und die Dienste der Schlepperorganisationen werden – leider, ich bedaure das sehr – weiterhin gefragt sein.

Zweiter Grund: Die Grenzkantone, denen die sogenannten Grenztor zugewiesen werden sollen, werden viel stärker belastet als heute. Es ist vorgesehen, dass nebst den beiden Flughäfen Zürich und Genf bzw. nebst diesen beiden Kantonen je ein Grenztor in Basel, in Buchs (St. Gallen), in Chiasso und eben in Genf sein soll, damit die Einreisenden aus den vier Nachbarstaaten sich dort melden müssten. Diese Grenzkantone werden plötzlich viel stärker belastet, weil sie nicht nur die Asylbewerber aufnehmen müssen, die sich über die grüne Grenze in ihren Kanton eingeschlichen haben, sondern sie werden in Zukunft auch alle Asylbewerber bekommen, die sich im Landesinnern, in einem Binnenkanton, gemeldet haben und die jetzt aufgrund dieser Asyltore an diese Grenzorte geschickt werden.

In Zukunft wird zum Beispiel ein Tamile, der sich in Bern meldet, von den Bernern ein einfaches Billett nach Basel bekommen, völlig zu Recht, und dieser Tamile wird sich vielleicht in Basel melden müssen. Oder die Freiburger können völlig legal sagen: «Les guichets sont fermés, Sie haben hier ein einfaches Billett nach Genf, arrangez-vous! Sie können sich dort melden, wir haben kein Asyltor.» Die Solidarität zwischen Binnenkantonen und Grenzkantonen wird auf eine harte Probe gestellt.

Natürlich werden Sie einwenden, dass die Feinverteilung unter die Kantone in Artikel 14 vorgesehen sei, aber wir wissen, wie mühsam es ist, Asylbewerber unter die Kantone zu verteilen. Es soll nach Artikel 14a vorerst eine freiwillige Verständigung unter den Kantonen spielen. Diese freiwillige Verständigung ist jetzt angebahnt, aber sie ist mühsam und braucht sehr viel Zeit. Nach der Regelung in Artikel 14a kann der Bund zwar Kriterien aufstellen, und das Bundesamt kann die Verteilung vorsehen, aber sie braucht Zeit.

Die Grenzkantone, die mit diesen Grenztor beehrt werden, müssen damit rechnen, während Wochen und Monaten diese Asylbewerber beherbergen zu müssen. Natürlich ersetzt der Bund 100 Prozent dieser Kosten. Aber der Kanton muss diese Beherbergungsbetriebe, diese Zentren führen, während wahrscheinlich die Grenztor doch durch den Bund geführt werden müssen. Mir scheint, dass man hier die Grenzkantone allzu sehr belastet und die Binnenkantone entlastet. Die Verteilung wird zwar nach einiger Zeit vielleicht spielen, aber bis das soweit ist, sind bereits neue Leute eingereist, die wieder diesen Grenzkantonen zugewiesen werden.

Dritter Grund: Der Zweck der zweiten Asylgesetzrevision wurde immer dargestellt als Entlastung des Bundes und Vereinfachung und Verkürzung des Verfahrens. Aber genau diese beiden Ziele werden nun mit dieser Neuerung in Frage gestellt. Der Bund bekommt eindeutig mehr Aufgaben. Er muss diese Grenztor betreiben. Auch die Asylbewerber, die sich im Inland melden, werden an diese Grenztor geschickt. Der Bund wird zusätzliche Beamte des Grenzschutzes benötigen oder weitere Bundesbeamte, um diese Grenztor zu betreiben.

Vor allem aber wird der Bund zusätzlich belastet mit der Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone. Es ist eine mühsame Sache, 26 Kantone unter einen Hut zu bringen. Da werden eine Anzahl Beamte freigestellt werden müssen, um mit 26 Kantonen laufend zu verhandeln, wie viele Asylbewerber sie jetzt übernehmen und bis wann, und der Bund wird so oder so personell stärker belastet. Das Verfahren wird nicht etwa abgekürzt, sondern verlängert. Einem Asylbewerber, der sich, wie ich ausgeführt habe, nach wie vor in einem Binnenkanton melden wird, dem wird das Asylgesuch gar nicht entgegengenommen, er bekommt ein Billett Basel einfach, Chiasso einfach oder Buchs einfach und muss sich zuerst am Grenztor melden. Es wird also dem bisherigen zweistufigen Verfahren ein drittes Verfahren vorangestellt. Dadurch vergeht wieder einige Zeit. Vom Grenztor wird der

Asylbewerber ins Asylzentrum gewiesen, dort muss der Kanton das Gesuch entgegennehmen, und der Bund wird das Gesuch am Schluss behandeln.

Und schliesslich ein vierter Grund: Der Antrag Bonny hatte das meines Erachtens fragwürdige Ziel, als allgemeine Abschreckung zu dienen, eine Abschreckung nicht nur für sogenannte falsche Flüchtlinge, sondern ebenso für echte Flüchtlinge. Man will sie sich vom Halse halten! Diese Abschreckungswirkung wird sich mit den Asyltoren höchstens vorübergehend auswirken. Die Schlepperorganisationen werden bald merken, dass sich im Grunde genommen nichts Wesentliches geändert hat. Es geht nur alles etwas komplizierter und länger. Nach wie vor werden Asylbewerber in unser Land kommen.

Zum Schluss vielleicht noch ein etwas bildhafter Vergleich: Der Antrag auf Einführung von Asyltoren ist ein Schlag ins Wasser, mit dem man dem Volk zudem noch Sand in die Augen streut.

Lüchinger: Mit seiner Motion vom 2. Oktober 1985 – Herr Bäuml: 2. Oktober 1985, wie können Sie da noch überrascht sein? – wollte Kollege Bonny die Einreisemöglichkeit von Asylbewerbern auf bestimmte Grenztor beschränken und die illegal eingereisten Bewerber aus unserem Land wegweisen, wie das für die illegal eingereisten Gastarbeiter gilt. Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf die Motion darauf hingewiesen, dass eine automatische Wegweisung der illegal eingereisten Asylbewerber nicht möglich ist, weil erstens die uns umgebenden Staaten diese Leute nicht mehr bei sich aufnehmen würden und wir zweitens auch bei diesen illegal eingewanderten Asylbewerbern den Grundsatz des «Non-refoulement» beachten müssen.

Herr Bonny hat sich diesen Angaben des Bundesrates gefügt: Der von unserem Rat in der Märzsession mit 95 zu 39 Stimmen angenommene Antrag Bonny hatte daher eine viel begrenztere Tragweite. Es geht um folgende Zielsetzung, welche für die Anwendung der Artikel 13 und 14 in der Zukunft bestimmend sein wird:

1. Es geht um die Bekämpfung der heutigen unhaltbaren Situation: Ueber 90 Prozent der Asylbewerber reisen illegal in unser Land ein.
2. Es geht um die Korrektur eines ebenso unhaltbaren Zustandes: Die illegalen Einwanderer und ihre Schlepperorganisationen im Ausland entscheiden darüber, welchen Kanton, welche Gemeinde sie in der Schweiz «anlaufen» wollen und welche Gemeinde sie aufnehmen muss.
3. Mit dem Antrag wollten wir die willkürliche Vernichtung von Ausweispapieren bekämpfen, welche viele dieser Asylbewerber noch vornehm, bevor sie illegal über unsere Grenze treten.
4. Wir wollten die Schlepperorganisationen schwächen und bekämpfen.
5. Wir wollten die Ungleichheit zwischen illegal eingereisten Asylbewerbern abschwächen. Die letzteren werden ja *stante pede* wieder in ihre Heimat zurückbefördert.

Ein Staat, der Ordnung und Recht achtet, kann chronische Unrechtstatbestände wie 90 Prozent illegale Einreisen nicht dulden.

Der Ständerat hat den Vorschlag unseres Rates sehr sorgfältig und in allen Details geprüft. Der korrigierte Vorschlag des Ständerates statuiert den Grundsatz, dass ein Asylgesuch nur an der Grenze gestellt werden kann und der Bundesrat dafür Grenztor bezeichnet. Wie viele Grenztor es geben soll und wo diese sind, wird im Gesetz zu Recht nicht gesagt. Das wird in einer Verordnung festgelegt. Es kann von Situation zu Situation ändern; wir brauchen hier Flexibilität.

Für die übrigen Gesuche, vor allem für die im Inland eingereichten Gesuche, sei es von ausländischen Touristen oder von illegal Eingereisten, ordnet der Bundesrat die Zuständigkeit und das Verfahren ebenfalls auf dem Verordnungsweg. Dadurch erhalten wir eine maximal anpassungsfähige Regelung.

Die ständerätliche Kommission und Ihre Kommission sind die verschiedenen Anwendungsfälle und Sondertatbe-

stände, die vorkommen können, im einzelnen durchgegangen. Wir haben gestern an unserer Kommissionssitzung eine lange Fragestunde durchgeführt, und alle unsere Fragen sind nach meiner Meinung überzeugend beantwortet worden.

Frau Kollegin Blunschy bekämpft die Regelung des Ständerates hauptsächlich aus drei Gründen: Erstens erreiche die Neuregelung ihr Ziel nicht, weil die illegal eingereisten Asylanten nicht schlechter gestellt werden als die, welche über die Grenze einreisen. Das stimmt nicht, Frau Blunschy! Die künftig illegal einreisenden Asylanten werden gegenüber der heutigen Regelung – vor allem gegenüber dieser – eindeutig schlechter gestellt.

Zudem muss ich Ihnen sagen, dass Sie den Artikel 13 des Gesetzes völlig falsch dargestellt haben. Artikel 13 bestimmt, in welchen Fällen die Grenzorgane einen Ausländer, der an die Grenzstelle kommt, aus eigener Kompetenz aufnehmen dürfen. Das kann geschehen, wenn der Ausländer «a) das zur Einreise erforderliche Ausweispapier oder Visum besitzt», oder wenn er «b) glaubhaft macht, dass für ihn in dem an die Schweiz grenzenden Staat eine unmittelbare Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit aus einem Grund nach Artikel 3 Absatz 1 besteht». Künftig wird es in Buchstabe b) heissen: «... in dem Land, aus dem er direkt in die Schweiz gelangt ist ...».

Nun kommt aber im heutigen Artikel 13 des Asylgesetzes ein Absatz 2 hinzu, den Sie übersehen haben und der künftig mit gleichem Wortlaut als Artikel 14 erscheint. Er lautet: «Für die übrigen Fälle regelt der Bundesrat das Verfahren und legt fest, wer über die Einreise entscheidet.» Gestützt auf diesen Absatz 2 gilt folgendes: Wenn beispielsweise ein aus Sri Lanka kommender Asylbewerber ohne die für die Einreise erforderlichen Ausweispapiere an der Grenze in Basel ein Asylgesuch stellt, ist nicht mehr der Grenzbeamte berechtigt, über die Einreise zu entscheiden. Vielmehr wird das Einreisebegehren auf einfachem Wege nach Bern weitergeleitet – das hat sich sehr gut eingespielt. Bern entscheidet und gibt grünes Licht dafür, dass dieser Asylbewerber in die Schweiz einreisen kann. So geht das! Darum ist Ihre Behauptung, wonach sich illegal einreisende Asylbewerber immer besser stellen als solche, welche ordnungsgemäss die Grenze passieren, unrichtig.

Die künftig illegal einreisenden Asylanten sollen überdies in verschiedenen Punkten schlechter gestellt werden. Erstens werden sie wegen ihrer illegalen Einreise nach ANAG bestraft; zweitens können die illegal Einreisenden nicht mehr wie heute ihren Aufenthaltsort aussuchen, sondern müssen zu einem Auffangzentrum, zu einem Grenztor fahren. Sie können also ihren Aufenthalt nicht mehr frei bestimmen. Drittens wird es so sein, dass sie wegen ihrer illegalen Einreise in die Schweiz künftig ein individuelles Arbeitsverbot erhalten werden. Das ist nicht im Gesetz vorgesehen, aber man rechnet damit, dass das die künftige Praxis sein wird.

Zu diesem Arbeitsverbot muss ich noch ein Detail anbringen: Der neue Artikel 21 Absatz 2 des Asylgesetzes, wonach generelle, auf die Flüchtlingseigenschaft abgestützte Arbeitsverbote höchstens für die ersten drei Monate nach der Einreise zulässig sind, gilt für die illegal Eingereisten nicht. Für sie stützt sich nämlich ein Arbeitsverbot nicht auf die generelle Flüchtlingseigenschaft, sondern auf die besondere Tatsache der illegalen Einreise.

Als vierte Benachteiligung kommt dazu – das steht auch nicht ausdrücklich im Gesetz, ist aber von den Bundesbehörden so vorgesehen –, dass man die Asylgesuche der illegal Eingereisten mit besonderer Dringlichkeit und beschleunigt behandeln will, so dass die Leute nicht erwarten können, dass sie monate- oder jahrelang in der Schweiz bleiben können. Diese Schlechterstellung wird sich sehr rasch herumsprechen – in Sri Lanka, in der Türkei, in Zaire und anderswo – und wird dazu führen, dass die Zahl der illegal Eingereisten abnimmt.

Ihr zweiter Einwand, Frau Blunschy, geht dahin, dass sich die Grenztor-Kantone gegen die neue Regelung wehren werden, weil sie mit mehr Umtrieben und mehr Asylbewer-

bern rechnen müssen. Wenn die ausgewählten Grenztorkantone diese zusätzliche Funktion übernehmen, so wird der Bund alles unternehmen, um die korrekt eingereisten Asylbewerber rasch auf die übrigen Kantone zu verteilen. Es ist gesagt worden, man denke nur an einen Aufenthalt von einigen wenigen Tagen in diesem Grenzbereich.

Den Dienst, den die Grenztorkantone mit der Bekämpfung der illegalen Einwanderer für die übrige Schweiz erbringen werden, wird ihnen die übrige Schweiz durch die rasche Aufnahme der Asylbewerber honorieren. Ich bin der Meinung, dass die Grenzkantone wegen dieser Solidaritätsleistung, welche sie für die ganze Schweiz erbringen, indem sie die illegale Einwanderung bekämpfen helfen, sogar besser gestellt sein werden als heute, weil wir ihnen dafür danken werden.

Drittens sagt Frau Blunschy, dass die Grenztorregelung das Verfahren komplizierter mache, weil am Grenztor eine Vorprüfung stattfindet, eine zusätzliche Verfahrensstufe. Frau Blunschy denkt an den bereits erwähnten Artikel 13. Aber, Frau Blunschy, ich muss Ihnen sagen, dass dieser Artikel 13 ja heute schon Gesetzestext ist, mitsamt seinem Absatz 2. An und für sich passiert von der Gesetzgebung her nichts Neues. Nur haben eben bisher an der Grenze über 90 Prozent der eingereisten Asylanten diesen heute schon bestehenden Artikel 13, diese Vorstufe, umgangen, indem sie illegal über die grüne Grenze gekommen sind.

Damit erkennen Sie nun auch den Pferdefuss des Antrages von Frau Blunschy und gleichzeitig den Pferdefuss der Darlegungen des Basler Regierungsrates Schnyder in der «Basler Zeitung» von der vergangenen Woche. Der Pferdefuss besteht darin, dass mit der Annahme des Antrages von Frau Blunschy und mit der Uebernahme der Meinung des Herrn Regierungsrates Schnyder der heute bestehende Unrechtszustand, wonach über 90 Prozent der Asylbewerber illegal in unser Land einreisen, einfach fortgesetzt wird. Nun muss ich Sie fragen: Können Sie wirklich vor dem Schweizervolk verantworten, dass das so weitergeht? Ich muss Ihnen sagen: Ich kann das nicht verantworten. Der Ständerat hat das auch nicht verantworten können, und er hat daher der Grenztorlösung ohne Gegenstimme zugestimmt.

Ich bitte Sie, das gleichermassen zu tun und der vom Ständerat ausgearbeiteten Regelung zuzustimmen. Vor allem bitte ich Sie, den Rückweisungsantrag von Herrn Bäumlin abzulehnen. Wir müssen nun mit diesem Gesetz zum Ende kommen.

Nussbaumer: Die CVP-Fraktion hat in der ganzen Asyldebatte vor allem nach Lösungen gesucht, die der Rechtsstaatlichkeit genügen und die ein rasches Verfahren ermöglichen. Ausgehend von der Tatsache, dass 90 Prozent aller Asylsuchenden illegal in unser Land gelangen, muss das Ziel dieser Gesetzesrevision sein, diesen in verschiedenster Hinsicht gefährlichen Zustand zu beseitigen. Wir leisten dem Flüchtlingswesen einen schlechten Dienst, wenn wir Humanität mit Illegalität paaren, um humanere Lösungen zu finden. Ein solches Vorgehen gäbe dem Fremdenhass neuen Auftrieb.

Herr Bäumlin hat hier gesagt, unser gegenwärtiges Recht provoziere illegales Einreisen. Wenn wir als Nichtjuristen und Herr Bäumlin als Staatsrechtslehrer diese Einsicht haben, dass das Gesetz illegales Handeln provoziere, dann sind wir gezwungen, diesen Zustand bei dieser Gesetzesrevision zu ändern.

Die Hilfswerke waren ursprünglich zur Grenztorregelung nicht so negativ eingestellt wie heute. Woher kommt ihre Skepsis? Sie sind ja überall einbezogen. Nach Artikel 15 Absatz 3, so wie er jetzt von beiden Räten schon beschlossen ist, findet die Befragung im Beisein von Vertretern anerkannter Flüchtlingsorganisationen statt, sofern der Gesuchsteller dies wünscht. Hilfswerke können doch nicht Lösungen anstreben, die illegales Verhalten belohnen, sonst geraten sie mit dem Staat, der mit ihnen eng zusammenarbeitet, langfristig in einen unheilvollen Konflikt.

Die Schweiz ist ein friedliebendes Land, in das man nicht

illegal einzureisen braucht. Unsere Grenzen sind auch an den legalen, gewöhnlichen Grenzübergängen viel offener als beispielsweise jene der USA, wo Sie als Tourist ein Visum brauchen und Bankkautionen für den allfälligen Rückschub leisten müssen. Oder schauen wir nach Italien: Italien hat für aussereuropäische Flüchtlinge das europäische Flüchtlingsabkommen nicht unterzeichnet und kann ohne weiteres Asiaten, Afrikaner durch das Land nach Chiasso weiterschleusen oder über die grüne Grenze, irgendwo bei Stabio, abschieben.

Illegal einreisende Asylanten müssen im Interesse der Erhaltung der Rechtsstaatlichkeit etwas härter angefasst werden als jene, die über die normale Grenze kommen. Das heisst: Das hat nichts zu tun mit Unmenschlichkeit, und die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass wir dem Bundesrat und den kantonalen Behörden einiges Vertrauen schenken dürfen. Die Lösung mit Grenztoren und Centres d'accueil ist nicht neu. Der Kanton Genf hat sie weitgehend erprobt. Heute geht es darum, die Schlupflöcher, welche sich durch allzu starke Kantonalisierung der Einreise ergeben haben, enger zu machen.

An Leib und Leben Gefährdete werden auch nach Annahme der Lösung mit Grenztoren bei allen Grenzübergängen einreisen können. Der Delegierte, Herr Arbenz, hat in der Kommission eindeutig erklärt, dass die Identifikation der Asylsuchenden bei der heutigen dezentralisierten Anmeldung überhaupt nicht richtig möglich sei, die Fingerabdrücke nützten nichts, weil sie nicht verwertet werden könnten. Ich möchte Ihnen doch im grossen und ganzen vorschlagen, dass wir jetzt den Schritt tun und nicht warten, Herr Bäumlin, bis dann eine weitere Gesetzesrevision kommen müsste. Das würde von unserem Volk nicht mehr verstanden. Der Bundesrat legt uns heute eine Lösung vor, die wesentlich verfeinerter ist als die seinerzeit von den Räten angenommene Motion Bonny. Sie hat folgende Vorteile:

1. Wer illegal über die Grenze kommt, wird nicht mehr wie bisher bevorteilt. Er kommt dann in diese Centres d'accueil und wird dort bleiben, bis sein Gesuch behandelt ist. Das bedingt, dass die Fälle der illegal Einreisenden sehr rasch behandelt werden, vorrangig gegenüber denjenigen, die legal in unser Land kommen.
2. Wir kommen der Vereinheitlichung des Verfahrens in der Schweiz einen grossen Schritt näher. Bis heute fanden viele Kantone sozusagen individuelle Lösungen, die überhaupt kein helvetisches Einheitsrecht mehr garantierten.
3. Die Verteilung der Asylanten auf die Kantone wird einfacher.
4. Der Asylsuchende wird durch diese bessere Organisation auch mit einer qualifizierteren Befragung rechnen können.
5. Die Lösung steht in voller Uebereinstimmung zum Völkerrecht. Das war bei der Motion Bonny nicht der Fall.
6. Die politische Durchsetzbarkeit und die Beschleunigung des Verfahrens werden ohne Nachteile für Asylsuchende besser.

Ich bitte Sie, den Rückweisungsantrag Bäumlin und die Minderheitsanträge abzulehnen.

Leuenberger Moritz: Am letzten Mittwoch, als unsere Kommission zum ersten Mal tagte, verlangten wir Unterlagen, und über das Wochenende haben wir einen Stoss Papier erhalten, die Protokolle des Ständerats und der Ständeratskommission sowie verschiedene Modelle der Verwaltung. Gestern hat unsere Kommission im Anschluss an die Montagssitzung bis abends um 23 Uhr getagt – eine Mehrarbeit, die ich, wenn das Vaterland in Gefahr ist, selbstverständlich gerne auf mich nehme. Ich bin denn auch bis zum Schluss dieser Sitzung dort geblieben. Was aber bei dieser Nachtübung geboren wurde, ist nicht anderes als ein Papiertigermodell. Nun ist es so, dass jemand, der sich legal als Flüchtling an der Grenze melden will, irrtümlicherweise aber kein Grenztor erwischt, zurück ins Ausland gewiesen wird, damit er sich dann bei einem Grenztor melden kann. Derjenige, der illegal einreist, kann hingegen in der Schweiz bleiben und hier abwarten, bis sein Gesuch behandelt wird. Dies führt auch zu einer Belastung der Grenzkantone, vor

allein für Basel-Stadt und St. Gallen. Diese Grenzkantone wehren sich auch schon gegen dieses neue Modell. Es wird mehr Personal benötigt. Der diesbezügliche Antrag erscheint am Schluss der Fahne. Wir werden noch darüber sprechen.

Der Antrag Bonny, der dem ganzen zugrunde liegt, war wenigstens noch konsequent. Er wurde von uns selbstverständlich bekämpft, aber er war wenigstens konsequent. Er hätte nämlich zur Folge gehabt, dass man sich nur bei Grenztoren melden kann. Das hätte aber zu Konflikten mit internationalen Vereinbarungen geführt. Was aber jetzt vorgeschlagen wird, verlockt zur illegalen Einreise. Es bleibt einem Asylsuchenden fast nichts anderes übrig, als illegal in die Schweiz zu reisen. Wir hörten in der Kommission ein Beispiel: Wenn einer zum Beispiel versucht, in Brig einzureisen, wird er dort zurückgewiesen; er muss es dann via Italien und Frankreich in Genf nochmals probieren. Also reist er doch viel lieber illegal ein und hat die Garantie, dass er hier bleiben kann, bis sein Gesuch behandelt ist. Nun wurde uns allerdings gesagt, man werde einen grossen Unterschied machen zwischen den illegal Eingereisten und den legal Einreisenden. Die illegal Eingereisten belege man mit einem Arbeitsverbot. Man werde ihnen nur Naturalleistungen statt Geld geben und vor allem ihr Gesuch sehr schnell behandeln. Gemeint ist natürlich eine abschlägige Behandlung. Man verlockt also die Asylsuchenden gewissermassen dazu, illegal einzureisen, um dann zuzuschlagen. Ferner hat die vorgeschlagene Lösung sehr viel Unklarheiten. Als in der Kommission auf die Schwierigkeiten der Grenzkantone hingewiesen wurde, wurde plötzlich erklärt, vier Grenztore seien ein Vorschlag, man könne aber auch viele Grenztore errichten. Wir könnten 50 Grenztore oder an jedem Grenzübergang ein Grenztor machen. Das liegt ganz im Ermessen des Bundesrates. Ich frage mich bei solcher Argumentation: Wieso braucht man überhaupt Grenztore, wenn eine Eventualität diejenige wäre, dass dann doch jeder Grenzübergang ein Grenztor im Sinne des Gesetzes darstellen würde? Als wir das vorher genannte Beispiel behandelten (versuchter Grenzübergang in Brig und anschliessende Reise durch zwei Länder nach Genf), wurde geantwortet, das sei ein Extrembeispiel. Wir sollten doch nicht mit solchen Extrembeispielen fechten. Dieses Extrembeispiel wurde aber in einer Skizze der Verwaltung, das sehr an eine generalstabsartige Zeichnung – mit Invasion von eigentlichen Feinden aus dem Ausland – erinnert, selbst genannt. Bezüglich des Beispiels selbst wurde uns als *ultima ratio* noch in Aussicht gestellt, man könne später auch den gesunden Menschenverstand anwenden und nicht unbedingt das Gesetz. Der Zöllner könnte den Asylsuchenden unter Umständen doch durch die Schweiz nach Genf schicken. Wenn man darauf verweisen muss, scheint es mir, handelt es sich nicht gerade um ein sehr klares gesetzgeberisches Vorgehen.

Es geht mir – wie ich schon in der letzten Session gesagt habe – nicht mehr darum, hier eine liberale Asylpolitik gegen eine restriktive Asylpolitik zur Diskussion zu stellen. Diesbezüglich sind die Würfel längst gefallen. Aber ich will Sie darauf aufmerksam machen, dass Sie Ihr eigenes Ziel mit dieser Lösung nicht erreichen können. Das hier ist ein gesetzgeberischer Schnellschuss, der nur zu einem organisatorischen Chaos führt. Sie werden das Asylproblem, wie Sie es nennen, nicht lösen. Nachdem man jetzt während langer Zeit die Sache mit den zur Verfügung stehenden Mitteln einigermassen in den Griff bekommen hat, wird man durch dieses vollkommen neue Modell nur zusätzliche Probleme schaffen. Sie werden damit keinen Erfolg haben. Ich will Ihnen das bloss zum Voraus schon gesagt haben.

M. Bonnard: Permettez-moi de faire, au préalable, trois remarques.

Nous sommes dans la procédure d'élimination des divergences, et dans ce cadre il me paraît abusif de vouloir remettre en cause la totalité du projet de loi. C'est en définitive ce que fait la proposition Bäumlin, c'est l'ensem-

ble de la politique d'asile qui est remise en cause, et il me semble que Mme Blunschy fait de même.

D'autre part, ce débat est intéressant car il démontre que nous sommes en train de perdre le sens de ce que nous devons faire, c'est-à-dire légiférer. Nous entrons dans les détails de l'administration. Cela provient du fait qu'un certain nombre de nos collègues n'ont tout simplement pas confiance dans la façon dont l'administration entendra appliquer cette loi et veulent s'occuper eux-mêmes de l'administration. Avec un dialogue de cette nature, nous n'en sortons jamais, et ce d'autant moins que ces mêmes collègues partent de l'idée que la future loi sera appliquée de façon déraisonnable, j'insiste sur ce terme. Je ne crois pas que l'on puisse légiférer dans cet esprit. Je le regrette personnellement d'autant plus que les principes qui nous sont proposés dans la version du Conseil des Etats sont à la fois simples et clairs. Je les rappelle, pour que chacun les ait ici en mémoire.

L'article 13, alinéa premier, doit être interprété en relation avec l'article 14. L'article 13 pose la règle générale: les demandes d'asile ne peuvent être présentées qu'à la frontière. La seconde phrase de ce même article introduit une disposition souple, qui permet au Conseil fédéral de désigner les postes-frontière habilités à recevoir les demandes d'asile, 5, 10, 15 ou 20 postes d'entrée suivant les circonstances. Cette souplesse est très importante.

L'article 14 règle le cas des demandes présentées à l'intérieur du pays, qui sont de deux sortes: celles qui sont présentées par des personnes ayant déjà une autorisation de résidence et celles présentées par des personnes entrées illégalement en Suisse. Dans le premier de ces cas, le Conseil fédéral nous propose la règle de compétence très claire, la demande est présentée dans le canton de résidence. Dans le second cas – il s'agit principalement des illégaux – le Conseil fédéral fixera la procédure, ce qui est à mon avis une sage décision.

Les règles sont donc claires, la procédure qui suit l'est aussi. Nous avons enfin un système qui permet à l'autorité de guider la procédure et non plus d'être entre les mains du requérant d'asile. C'est là le progrès essentiel, la demande est présentée dans le canton que choisit l'Office fédéral de la police, c'est la principale nouveauté. Nous disposons donc d'une procédure qui ne dépend plus dorénavant de la seule bonne volonté ou du bon vouloir du requérant d'asile mais d'une décision prise par l'Office fédéral de la police.

Je ferai encore deux remarques avant de terminer. La procédure, contrairement à ce que disent Mme Blunschy et M. Bäumlin, permet au moins de restreindre, mais pas de supprimer, le nombre des entrées illégales. Les «Grenztoren», ces postes d'entrée, seront connus des organisations et de ceux qui veulent demander l'asile et comme la procédure y est à la fois plus rapide et plus sûre il y a là un moyen de faire baisser le nombre des entrées illégales. Deuxièmement, contrairement encore à ce que dit Mme Blunschy, la procédure n'est pas prolongée et la charge totale des autorités sera fortement réduite, Madame Blunschy, notamment parce que le requérant d'asile ne pourra plus faire ce qu'il fait aujourd'hui, c'est-à-dire se promener dans 4, 5, 6 ou 10 cantons et déclencher autant de procédures d'asile sous de faux noms. Ce ne sera plus possible, et cela concerne, vous le savez, de très nombreuses demandes d'asile.

Compte tenu de ces éléments, le groupe libéral vous prie de rejeter les deux propositions Bäumlin et Blunschy et d'accepter la version du Conseil des Etats.

Günter: Herr Bonnard hat Ihnen die Vorteile einer flexiblen Asylpolitik dargelegt. Wenn wir das Ziel der ganzen Revision betrachten, hätte dieser Rat vermutlich einen einzigen Paragraphen beschliessen müssen: «Der Bundesrat regelt das Asylproblem in eigener Kompetenz.» So hätten wir die maximale Flexibilität gehabt. Jetzt haben wir eine gefährliche Flexibilität im Grundsatzartikel 9, und dafür regeln wir dann das Detail relativ genau.

Es geht hier bei diesen Artikeln 13 und 14 um die Motion Bonny – einen Hütschuss, der im März in diesem Rat

angenommen wurde und die ganze, bis damals vorgesehene Regelung auf den Kopf gestellt hat. Derartige Umstellungen sind in früheren Beratungen auch schon geschehen und an und für sich kein Unglück. Das Unglück war nur, dass der Ständerat das Resultat relativ unreflektiert übernommen hat und unser Rat jetzt keine Zeit hat, noch einmal nachzudenken.

Herr Leuenberger und Frau Blunschy haben Ihnen die Zeitnot geschildert, in der die Kommission stand. Ich halte das, was wir jetzt hier tun, für eine unseriöse Gesetzgebung, denn wir haben nicht Zeit, die Probleme wirklich fundiert zu studieren. Auch die Kommission hatte diese Zeit weder am Mittwoch noch gestern abend, als wir uns alle todmüde um halb acht Uhr getroffen haben. Viele von uns konnten die anderthalb Kilo Akten, die wir über Sonntag mit den Unterlagen des Ständerates zugestellt erhielten, überhaupt nicht richtig studieren – zumindest alle diejenigen Kolleginnen und Kollegen nicht, die in dieser Session noch andere Geschäfte zu vertreten haben und auch diese vorbereiten mussten. Die Fraktionen konnten zu diesem Problem auch nicht Stellung nehmen. Wir ziehen jetzt im «Hauruck»-Verfahren etwas durch, von dem niemand die Konsequenzen kennt.

Ich würde Ihnen gerne die Protokolle der gestrigen Sitzung zeigen. Sie würden dann viel von «hätte», «könnte», «wir denken», «wir glauben», «es ist vorgesehen», «wir planen» lesen. Es gibt sehr viele Hypothesen, was mit diesen «Grenz-toren» geschehen soll; aber effektiv weiss niemand genau, was dann passieren wird.

Wir durften ja auch die dritte Sessionswoche nicht antasten, vor allem weil Frau Bundesrätin Kopp dann an der Europäischen Justizministerkonferenz in Oslo sein wird. Das hat uns zusätzlich noch einmal unter Zeitdruck versetzt.

Ich möchte ganz klar feststellen: Es geht mir nicht darum, die bereits gefassten Beschlüsse dieses Rates umzustossen, obwohl ich sie zum Teil als falsch empfinde. Wir sind im Differenzbereinungsverfahren. Aber ich bin zutiefst davon überzeugt, dass wir nicht einmal das, was die Ratsmehrheit will, nämlich das Asylverfahren vereinfachen, mit dem, was wir hier beschliessen, erreichen werden und dass der Schiffbruch vorprogrammiert ist.

Es ist ein falsches Konzept, das mit diesen Grenz-toren angestrebt wird. Die Verwaltung weiss es, und man versucht nun aufgrund des Beschlusses unseres Rates zur Motion Bonny das Konzept à tout prix einzubauen. Wenn Sie die Stellungnahmen der Verwaltung von früher lesen, sehen Sie ganz klar, dass viele Leute in der Verwaltung wissen, dass es falsch ist. Es ist ein unerprobtes Konzept. Wir begeben uns hier völlig auf Neuland oder besser auf dünnes, brüchiges Eis. Es schafft neue Probleme, es verlängert das ganze Verfahren. Aus zwei Stufen werden drei Stufen, und die Auswirkungen sind ungewiss. Ich halte das, was wir machen – noch einmal gesagt –, nicht für seriöse Gesetzgebung. Ich weiss, dass das Problem politisch dringend ist. Aber noch dringender ist, dass wir ein richtiges Gesetz machen. Wir haben das Gesetz jetzt innert kürzester Zeit zweimal revidiert. Und wenn wir jetzt noch einmal einen Fehler machen, dann geben wir uns der totalen Lächerlichkeit preis. Das ist noch schlimmer, als wenn wir noch ein Vierteljahr gewartet und uns das Ganze noch einmal seriös überlegt hätten.

Diese Stellung kann um so einfacher eingenommen werden, als nämlich das Problem der Asylbewerber im Moment weniger brennend ist; die Zahl ist zurückgegangen. Wir hätten etwas Zeit zum Nachdenken. Und ich sage Ihnen noch einmal: Erste Priorität ist hier, jetzt nicht noch einmal einen Fehler zu machen. Andernfalls wird es sehr wahrscheinlich, dass wir in Bälde das Gesetz wiederum revidieren müssen; das ist dann die schlimmste aller möglichen Varianten. Ich plädiere daher dafür, namens der LDU/EVP-Fraktion, dass wir dieses Problem noch einmal gründlich studieren. Diese drei Monate dürfen wir uns ohne weiteres einräumen, wenn die Prüfung zu einer einigermassen sicheren Lösung führen wird.

Ich möchte Sie daher bitten, dem Antrag Bäumlin zuzustim-

men oder, falls Sie diesen ablehnen, Frau Blunschy zuzustimmen, die zumindest mit ihrem Antrag auf dem Boden des Bewährten bleibt.

Mme Pitteloud: Avec les minorités Bäumlin et Blunschy, je voudrais vous proposer de repousser aujourd'hui la création de ces postes-frontière. En effet, ce qui a été présenté ici par M. Bonny et d'autres collègues comme une idée géniale, destinée à lutter contre les organisations de passeurs, s'est révélé à l'étude non seulement inefficace à remplir cet objectif mais encore introduisant de nouvelles dimensions organisationnelles que je qualifierai de quasi militaires dans la politique d'asile de notre pays.

Dans cette nouvelle organisation qui nous est proposée, six cantons frontaliers ou disposant d'aéroport se verraient infliger le poids de ces centres d'identification et de tri avec la promesse, aléatoire d'ailleurs, que les requérants n'y séjourneraient pas plus que quelques jours. Ceux-ci seraient alors répartis par la Confédération entre d'autres cantons, avec les difficultés que l'on sait, et l'on prévoit dans ces cantons la création de camps qui pourraient compter jusqu'à 500 personnes et où se déroulerait la suite de la procédure cantonalisée.

On se dirige ici clairement dans une direction de politique de camp qui a été prise déjà par l'Allemagne fédérale et tous les responsables de la prise en charge des réfugiés sont d'accord de la décrire comme catastrophique tant sur le plan organisationnel qu'humain. A ces portes d'entrée, dont la gestion reviendrait aux cantons, la Confédération prendrait en charge les frais administratifs dans une proportion qui n'est pas encore déterminée. On n'est donc pas étonné de la surprise manifestée par certains de ces cantons prévus comme poste frontière, puisque cet objet ne faisait pas partie de la deuxième révision et qu'ils ont été placés, comme la plupart d'entre nous d'ailleurs, devant le fait accompli par l'acceptation de la motion Bonny.

Les organisations de passeurs n'auront plus qu'à livrer, si l'on peut dire, les requérants à ces postes frontière. Et pourtant, ces fameuses entrées illégales se poursuivront car, comme aujourd'hui, les requérants qui souhaitent avoir encore une chance de déposer une demande d'asile le feront à l'intérieur. Certes, d'après le projet qui nous a été présenté par M. Arbenz, ils seront sanctionnés pour leur entrée illégale par des amendes, des interdictions de travail et par un traitement sommaire de leur demande. Mais ceux qui, bravement, se présenteraient aux postes frontière devraient, comme c'est le cas aujourd'hui, remplir des conditions que la plupart des réfugiés authentiques que nous prétendons vouloir accueillir ne remplissent pas. Ils ne disposent pas de papiers valables ni, dans la plupart des cas, d'un visa. Ils ne peuvent d'ailleurs pas rendre vraisemblable le fait qu'ils sont menacés dans les pays limitrophes puisque la Suisse n'est pas entourée d'Etats dictatoriaux. Si nous ne voulons pas rejeter sur d'autres pays la responsabilité d'accueillir ceux qui sont pourchassés, nous devons nous donner les moyens de leur permettre de déposer une demande. Intriguée par le nombre de refoulements à nos frontières indiqué par les chiffres de la statistique, j'ai demandé à l'Office fédéral combien de demandes d'asile avaient été déposées ces dernières années à nos frontières. On m'a appris que l'on ne détaillait pas la statistique de ces refoulements mais que, sur environ 150 000 personnes refoulées à nos frontières l'année dernière, il n'y aurait eu que 150 demandes d'asile. Sur celles-ci, seule la moitié aurait eu l'autorisation d'entrer, les requérants la composant ayant pu rendre vraisemblable le fait qu'ils étaient menacés ou qu'ils avaient de bonnes raisons d'entrer en Suisse. C'est ce qui explique pourquoi, aujourd'hui déjà, 90 pour cent des requérants pénètrent illégalement dans notre pays.

Mme Kopp nous a demandé en séance de commission: *Pouvons-nous, oui ou non, exiger des requérants qu'ils se présentent en ordre à nos frontières? Je dis que poser la question et y répondre par la création de postes frontière, c'est choisir de méconnaître et de nier les conditions dans lesquelles un réfugié doit quitter son pays et c'est surtout*

choisir avant tout une politique qui vise surtout à avoir une possibilité permanente de décision quant au nombre d'entrées qui seront autorisées, après s'être déjà déterminée sur le quota de demandes qui seront acceptées.

Nous ne pouvons que nous opposer à cette politique-là et c'est pourquoi nous vous invitons à soutenir les propositions de minorité.

Sager: Die vorgeschlagene Lösung kann nicht befriedigen. Der Ständerat setzt voraus, dass ein Flüchtling nachweist, dass er im Land, aus dem er direkt in die Schweiz kommt, gefährdet ist. Das bedeutet, dass wir mit wenigen Ausnahmen nur noch politische Flüchtlinge aus Nachbarländern aufnehmen – und die gibt es nicht! Und die wenigen Ausnahmen betreffen privilegierte Gruppen, die im Rahmen von Regierungs-, kulturellen und sportlichen Delegationen kommen und meistens auf Nieren und Leber überprüft sind. Wirtschaftsflüchtlinge nehmen wir nach wie vor auf, denn gewisse Staaten sind dankbar, wenn sie den Bevölkerungsdruck mildern können; sie schaffen falls notwendig auch noch die Voraussetzung dazu, und das ist das Flugbillet. Wir überlassen also die Aufnahme von echten politischen Flüchtlingen weitgehend den Nachbarländern Oesterreich und der Bundesrepublik und betreiben auf diese Weise eine Sankt-Florians-Politik.

Kollege Lüchinger beruft sich auf Artikel 13 Absatz 2. Das könnte mich noch überzeugen. Aber warum regelt man in Absatz 1 unnötige Details für die sehr seltenen Fälle und gibt in Absatz 2 keine Präzisierungen an? Dann würde ich Kollege Günter schon eher zustimmen, die Regelung der Asylpolitik dem Bundesrat zu überlassen. Aber ich nehme Anstoss daran, dass die Flüchtlinge sich ausweisen müssen, im Nachbarland gefährdet zu sein. Das sollten wir nicht in unser Asylgesetz einbauen.

Bonny: Nachdem so viel von meinen Anträgen die Rede ist, möchte ich doch noch einige Klarstellungen anbringen. Zuerst zwei Bemerkungen zum Verfahren:

Ich möchte meinem Erstaunen Ausdruck geben. Wir sind jetzt im Differenzbereinigungsverfahren. Wenn ich meine Anträge abchecke – das, was hier im Nationalrat mit deutlichen, dreifachen Mehrheiten beschlossen und ohne Gegenstimme im Ständerat verabschiedet wurde –, stelle ich fest, dass eine einzige rein redaktionelle Differenz besteht: Im Artikel 13 heisst es nicht «in der Regel», sondern «unter Vorbehalt von Artikel 14». Das ist die einzige Differenz! Im Prinzip reden wir hier im Differenzbereinigungsverfahren über Differenzen, die gar nicht bestehen. Ich kann ohne weiteres der Fassung des Ständerates zustimmen. Mit Herrn Moritz Leuenberger, der dasselbe anvisiert, habe ich kein Bedauern wegen seiner Kommissionsnachtarbeit. Das haben Sie sich nämlich selber eingebrockt, wenn Sie über «Differenzen» reden, die gar nicht mehr bestehen.

Meine zweite formelle Bemerkung betrifft folgende Situation: Man hat nun ein Referendum angekündigt. Das ist gutes demokratisches Recht. Ich muss sagen, dass ich vor diesem Referendum gar keine Angst habe. Wir werden uns dieser Auseinandersetzung stellen. Aber ich finde es etwas unfein, wenn nun ein Antrag Bäumlin vorliegt: Rückweisung an die Kommission. (Herr Bäumlin geht ja noch weiter; er würde am liebsten das Differenzbereinigungsverfahren aussetzen, bis weitere Berichte der Verwaltung und des Bundesrates vorliegen.) Man würde also diese Kommission gleichsam unter dem Druck, unter dem Damoklesschwert der Referendumsdrohung arbeiten lassen.

Ich möchte übrigens – ohne zu dramatisieren – doch deutlich sagen, dass das, was wir hier betreiben, höchst unüblich ist und nicht ganz zu den Klageliedern passt, wir hätten keine Zeit in diesem Parlament.

Nun zum Materiellen: Ich möchte noch einmal den Ausgangspunkt der Diskussion um die Grenztorer festhalten: Wenn wir den Rückweisungsbeschlüssen und vor allem den Streichungsanträgen stattgeben, hat das zur Folge, dass Artikel 14 Absatz 1 in der Fassung des Bundesrates bleibt. Dort heisst es, dass ein Gesuch im Inland gestellt werden

kann, wenn eine Anwesenheitsbewilligung vorliegt. Wenn keine vorliegt, dann kann man das Gesuch im Inland auch stellen. Das ist doch juristischer Unsinn! Dort ist genau die Schleuse, die dazu geführt hat, dass heute 90 Prozent der Einreisen illegal erfolgen.

In einem Rechtsstaat wie der Schweiz, der die Asyltradition hochhalten will, kann ein solcher Zustand nicht geduldet werden. Dort liegt Ursache, weshalb diese Schlepper einen derartigen Erfolg haben können. Diese Leute weisen die Bewerber in jene Gemeinden ein, die ihnen gerade passen. Wir haben im Kanton Bern Beispiele gehabt, wo plötzlich einzelne Gemeinden mit Flüchtlingen überflutet wurden. Ich erinnere an das Votum von Kollege Bratschi in der ersten Diskussion, das klar aufgezeigt hat, dass gerade in dieser Beziehung durch den unregelmässigen Ablauf Probleme entstehen.

Hier ist klar, dass die Grenztorer etwas bringen können. Sie sind keine Wunderlösung, aber sie bewirken, dass man das Problem in den Griff bekommt, dass ein normaler Verfahrensablauf stattfindet, dass die jetzige Bevorzugung der illegal Einreisenden gestoppt wird und dass die legal Einreisenden nicht mehr benachteiligt sind, wie das jetzt der Fall ist.

Zur Frage der Praktikabilität: Ich habe schon bei der ersten Beratung daran erinnert, dass wir bei den Saisonierern seinerzeit auch Probleme beim Grenzübertritt hatten. Man hat dann die Grenzübertrittsstellen mit dem Grenzsanitätsdienst für Saisonierern geschaffen. Sie sind zufälligerweise – mit Ausnahme von Brig – identisch mit den Orten, die der Bundesrat jetzt als Grenztorer in Aussicht nimmt. Es soll mir also niemand sagen, dass dadurch Schwierigkeiten entstehen.

Es gibt auch keine internationalen Probleme. Ich habe bereits in der Frühjahrssession klar gesagt, dass wir die illegal Einreisenden nicht ausschaffen, sondern diesen Grenztorern zuweisen. Es ist doch klar: Im Moment, wo bekannt wird, was diese Grenztorer sind – das muss man gegen aussen publizieren –, wird sich die Sache von selbst etwas regeln. Die Grenzkantone ziehen ihren Vorteil daraus, weil mit dem Zuteilungsbeschluss – das wurde mir vorhin von den Herren der Verwaltung bestätigt – diese Weiterverteilung innert Stunden stattfinden kann. Ich kann Ihnen verraten, dass ich diese Anträge in enger Zusammenarbeit mit dem Regierungsrat des Kantons Gené ausgearbeitet habe.

Im übrigen: Haben wir doch Vertrauen in die Vollzugsbehörden. Ich glaube, Herr Bonnard hat hundertprozentig recht, wenn er sagt, dass es nicht Aufgabe des Parlamentes ist, gleichsam noch die Detailvollzugsprobleme zu lösen. Die Leute in der Verwaltung sind heute überzeugt, dass wir auf diesem Weg einen Schritt weiterkommen. – Eine Richtigstellung: Es kann nicht in Frage kommen, dass sich die Aufgangstellen unmittelbar bei den Grenzübergängen befinden; sie können ruhig etwas im Hinterland sein. Die Angst, die Herr Regierungsrat Schnyder in dieser Beziehung zum Beispiel äusserte, ist in meinen Augen nicht berechtigt.

Bei dieser ganzen Revision geht es darum, dass wir unsere liberale Tradition als Asylland hochhalten, aber dass wir endlich Ordnung in dieses Verfahren hineinbringen, was eben bis heute aufgrund der jetzigen Rechtslage nicht möglich war. Ich meine, wir leisten gerade dem Asylrecht und der Asyltradition einen guten Dienst, wenn wir jetzt nicht mehr Verzögerungsmanöver machen, sondern diesem revidierten Asylgesetz beipflichten.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Anträgen des Ständerates zuzustimmen.

Frau Segmüller: Die Botschaft höre ich wohl, doch mir fehlt der Glaube, Herr Bonny. Was diese Grenztorer alles bewirken sollen! Gewissermassen eine Lösung aus der Wundertüte! Zwei Ziele sollen doch erreicht werden: Man will den Schleppern das Handwerk legen, man will eine Verminderung der illegal Einreisenden. Die Schaffung von Grenztorern ist nach Meinung der zuständigen Stellen im Kanton St. Gallen dazu nicht geeignet.

Warum soll der Vorschlag die Attraktivität der Schlepper vermindern? Die Schlepper werden sofort umstellen und Reisen an diese Grenzzone organisieren. Dies ist sogar einfacher und attraktiver, da mühevoll und risikoreiche Grenzübertritte und Fahrten ins Inland wegfallen. Im übrigen müssen dann wie heute alle Asylgesuche entgegengenommen werden. Das Ganze kann also direkt kontraproduktiv werden. Warum soll der Anteil der legalen Einreisen höher werden, wenn ja die illegal Einreisenden trotzdem ein Asylgesuch stellen können? Es ergibt sich eine Verfahrensverlängerung. Es gibt Umtriebe, um die illegal Einreisenden wieder an die Grenze zu schicken. Kein Vorteil, Kosten entstehen. Die Schaffung von Grenzorten ist daher nicht geeignet, das gesteckte Ziel zu erreichen.

Eine Hauptforderung der gegenwärtigen Revision für die Grenzkantone wie St. Gallen bildet die raschere Verteilung auf die Kantone. Dazu braucht es, wie vorgesehen, die Kompetenz des Bundes, einen Verteilschlüssel. Das ist dringend notwendig. Grenzorte braucht es dafür nicht. Um den Anteil der illegal Einreisenden zu reduzieren, müssen diese deutliche Nachteile haben, keine Vorteile. Hier stimme ich der Meinung von Frau Blunschy zu. Grenzorte schaffen Vorteile, nicht Nachteile. Ich frage, Frau Bundesrat, worin würden denn die wirklichen Nachteile bestehen?

Die Unterstellung unter das ANAG ist selbstverständlich, St. Gallen verzeigt die illegal Einreisenden heute schon und belegt sie mit einer Busse von hundert Franken. Das bringt praktisch nichts, sie können nicht bezahlen, und Umwandlung in Haft wird aus humanitären Gründen nicht gemacht. An was also denkt man? An ein verlängertes Arbeitsverbot allenfalls oder an längere Unterbringung in Heimen oder an Aenderungen bei den Sachleistungen? Ich bitte um Auskunft.

Ich halte fest: Der Kanton St. Gallen ist zu jeglicher Zusammenarbeit bereit, um die Verfahren zu verkürzen und zu beschleunigen, er ist bereit zu allem, was eine raschere Verteilung der Flüchtlinge auf die Kantone gewährleistet. Aber Grenzorte bringen die Lösung nicht. Im Gegenteil, sie haben eine unerwünschte grössere Konzentration zum Beispiel in der Region Buchs zur Folge.

Es ist kein Wunder, dass viele Kantone diese Grenzorte befürworten, nämlich diejenigen, die mit keinem beglückt werden sollen. St. Gallen lehnt die Schaffung von Grenzorten ab. Es erscheint unzumutbar, dass für Asylbewerber der ganzen Ostschweiz, von Zürich über Schaffhausen, Thurgau, Graubünden, St. Gallen bis nach Chiasso hinunter, ein einziges Tor in Buchs, im St. Galler Rheintal, vorgesehen ist. Alle organisatorischen Massnahmen, geregelter Ablauf zur Vereinfachung und Erfassung der Asylbewerber, Meldung an eine zentrale Stelle zwecks Vermeidung von Mehrfachmeldungen, rasche Verteilung, all dies ist in keiner Weise an die Schaffung von Grenzorten gebunden. Nicht nur Basel hat Zweifel, sondern auch St. Gallen, nämlich die Stellen, die in der Praxis damit arbeiten müssten. Sie sind der Meinung, dass der Vorschlag Grenzorte sich zwar gut anhört, in der Praxis aber kaum durchführbar und mit grossen Schwierigkeiten verbunden ist und letztlich sogar kontraproduktiv wirkt. Es bringt nichts, es verlagert nur die Probleme.

Ich bitte Sie daher, den Anträgen Blunschy und Bäumlin zuzustimmen.

Wick: Herr Bonny hat sich erstaunt gezeigt, dass jetzt plötzlich Widerstand entstanden ist. Ich muss Ihnen einfach sagen: Herr Bonny hat uns aus den Grenzkantonen das letzte Mal auf dem linken Bein erwischt. In der Zwischenzeit konnten wir uns aber die Folgen seiner Motion reichlich überlegen, und wir kommen jetzt leider zu einem ablehnenden Entscheid. Ich gebe aber zu, dass die Motion auch ihre guten Seiten hat.

Warum kommen die Grenzkantone, wie Sie gerade von Frau Segmüller gehört haben, zu einem ablehnenden Entscheid? Es ist so, dass die praktische Durchführung ungewiss und problematisch ist. Wenn der Bund den Grenzkantonen noch vor dieser Debatte klipp und klar eine praktische Lösung

hätte vorschlagen können, die wirklich akzeptabel wäre, wäre dieser Widerstand natürlich nicht gekommen. Zum Beispiel wurde auf die Auffanglager hingewiesen und gesagt, der Bund soll die Leute vom Grenzort zum Auffanglager weiterleiten. Wo sind die Auffanglager? Wer betreibt sie? Wo werden sie installiert? Das sind alles offene Fragen. Diese Fragen sind nicht beantwortet. Wir kaufen, von den Grenzkantonen aus gesehen, eine Katze im Sack.

Wir haben in Basel durchgerechnet, wie gross eine solche Station bei uns im letzten Jahr hätte sein müssen, damit sie überhaupt hätte funktionieren können. Wir sind auf eine Zahl von 500 Leuten gekommen, die sie hätte beherbergen müssen. Stellen Sie sich so etwas vor, in einem kleinen Stadtkanton 500 Leute aufs Mal auf einer Stelle! Diese Sache ist finanziell wahrscheinlich durchaus durchführbar, weil der Bund das bezahlt. Aber stellen Sie sich die politische Belastung durch eine solche Institution in einem Grenzkanton in irgendeiner Region vor. Frau Segmüller hat gerade vorhin auf das Problem, das in Buchs und Umgebung entstehen würde, hingewiesen, und zwar zu Recht.

Ein weiterer Punkt: Die Legiferierung sollte uns aktionsfähig machen, aber mit diesem Grenzort-Konzept binden wir uns selber die Hände. Es ist also nicht eine flexiblere Lösung, wie Herr Bonnard gesagt hat; im Gegenteil. Eine flexiblere Lösung ist es wohl für den Kanton Waadt, weil dort kein Grenzort entsteht. Die Grenzorte sind gemäss Bundesrat in Genf, Basel, Buchs, Zürich und Chiasso vorgesehen. Ob weitere folgen werden? Dies ist vollständig unsicher. Wir sollen nun die Katze im Sack kaufen.

Wir müssen zusehen, dass wir rechtssicher legiferieren, aber die Flexibilität nicht verbauen. Wir wissen ja nicht, wie der nächste Flüchtlingsstrom aussieht; wir wissen nicht, woher die nächste Welle von Asylgesuchen kommen wird, und wir wissen nicht, unter welchen Bedingungen das passieren wird. Das Asylgesetz wäre nicht schlecht gewesen, wenn es für die Bedingungen, für die es geschaffen wurde, hätte eingesetzt werden müssen. Aber Sie wissen ganz genau, dass neue Bedingungen entstanden sind, dass Leute aus ganz anderen Ländern aufgetaucht sind. Da waren wir plötzlich einigermassen im Zweifel darüber, was wir jetzt machen sollen. Deswegen haben wir ja die ganze Asylgesetzrevision durchgeführt.

Daraus sollten wir jetzt lernen. Wir müssen flexibler legiferieren und dürfen nicht uns selber durch dieses Grenzort-Konzept die Hände binden. Deswegen möchte ich Sie doch als Vertreter eines dieser belasteten Grenzkantone inständig bitten, diesen Artikel 13 Absatz 1¹ zu streichen, bzw. dem Antrag von Frau Blunschy zu folgen.

Im übrigen will ich wiederholen, was ich in der letzten Asyldebatte gesagt habe: Das Inhumanste, was wir uns leisten können, ist eine Verschleppung der Gesuche, eine nichtspeditive Behandlung der Gesuche. Ich könnte Ihnen wieder die gleichen Beispiele erzählen, die wir in Basel-Stadt erlebt haben. Ich will aber darauf verzichten. Es sind eben Beispiele, wo sich diese Verschleppung zu einer sehr inhumanen Handhabung des Gesetzes ausgewirkt hat.

Deswegen bitte ich Sie, der Verzögerungstaktik von Herrn Bäumlin durch Streichen des Artikels nicht zuzustimmen, hingegen wohl dem Streichungsantrag von Frau Blunschy.

Braunschweig: Sie haben es gehört: Herr Fischer sprach von Unsicherheit; Herr Lüchinger stellte ausführlich und konkret das Verfahren dar, um dann aber mindestens zweimal hinzuzufügen: «Aber das steht nicht im Gesetz.» Das ist offenbar seine Auffassung, vielleicht auch diejenige des zuständigen Departementes; aber sie hat keine gesetzliche Grundlage.

Sie haben soeben die Meinung von zwei Kantonsvertretern gehört, die sich der Gesetzesrevision in dieser Form nicht anschliessen können. Sie wissen, dass die Hilfswerke mit den Grenz- oder Asylorten nicht einverstanden sind. Und nun kommen die Herren Nussbaumer, Bonny und Bonnard und verlangen Vertrauen! Das ist verdächtig. Von Vertrauen spricht man immer dann, wenn die gesetzliche Grundlage

ungenügend ist, und diese gesetzliche Grundlage ist ungenügend.

Ich bitte Sie, selber zu vergleichen: Mit welcher Subtilität haben wir gestern zum x-tenmal über das Jagdgesetz gesprochen, und wie sorgfältig haben wir die Revision des Garantiesgesetzes vorbereitet. Vergleichen Sie das mit der Hektik, mit der diese Gesetzesänderung durchgeführt, durchgepaukt und durchgeboxt werden soll. Nehmen Sie bitte das Wort «Vertrauen» nicht mehr in den Mund!

Herr Bonnard, Sie haben die Anträge als missbräuchlich kritisiert. Sie wissen sehr genau: Herr Bonny hat zuerst eine Motion eingereicht; sie wurde vom Bundesrat abgelehnt. Dann kam – ich verwende das Wort eines Befürworters aus der Kommission – das Ueberrumpelungsmanöver in der Gesetzesberatung. In der Folge hat leider Frau Bundesrätin Kopp teilweise zugestimmt; aber die Meinung bestand bei Gegnern und Befürwortern, dass der Ständerat noch darüber beraten müsse. Die Ständeratskommission hat in drei Sitzungen darüber diskutiert, und bei uns hat man das Ganze in einer Nachtsitzung durchgeschleust.

Herr Bonnard, nun muss ich Sie an etwas erinnern: Ich habe Sie in den letzten Jahren in vielen Kommissionen als Föderalist kennengelernt. Manchmal fand ich Sie etwas kleinlich und formalistisch, manchmal sehr mutig und immer konsequent. Und ausgerechnet jetzt, da man die betroffenen Kantone kaum angehört hat, aber von ihrer Unzufriedenheit weiss und darüber in der Kommission sehr tendenziös berichtet wurde, ausgerechnet jetzt treten Sie nicht für den Föderalismus ein, sondern sind mit irgendwelchen opportunistischen Ueberlegungen zu einem anderen Schluss gekommen. Ich bin wirklich enttäuscht von dieser opportunistischen Kehrtwende.

Persönlich füge ich noch das eine hinzu: Ich finde diese neue Zweiteilung zwischen legal und illegal eingereisten Flüchtlingen erschreckend. Lesen Sie im Protokoll über unsere Debatte nach, wie oft diese Formulierung heute gebraucht worden ist! Vor kurzer Zeit haben wir davon noch nicht gesprochen. Damals sprachen wir – ich habe mich auch dagegen gewandt – von echten und unechten Flüchtlingen. Neuerdings gibt es legal eingereiste echte und illegal eingereiste unechte Flüchtlinge, und legal eingereiste unechte und illegal eingereiste echte Flüchtlinge. Glauben Sie, dass diese Vierteilung gute Flüchtlingspolitik ist? Glauben Sie, dass das menschlich und liberal ist?

Wir kommen so in eine moralische Beurteilungsmanie hinein. Das haben wir gerade aus den Ausführungen von Herrn Lüchinger gespürt: er hat auch den Vergleich mit ausländischen Arbeitnehmern gebraucht, also offenbar überhaupt nicht begriffen, dass Flüchtlinge Menschen in ganz anderer Lage sind. Aber eben: wenn man heutzutage so von Vorurteilen erfüllt ist und sich immer auf eine Volksmeinung beruft und nicht den Mut hat, dieser Volksmeinung, wenn sie fremdenfeindlich ist, entgegenzutreten, kommt man zu dieser Sicht der Dinge, und ich finde diese Sicht schlecht. Ich bitte Sie, den Anträgen von Herrn Bäumli und von Frau Blunschy zuzustimmen.

M. Rebeaud: Permettez-moi une remarque liminaire avant d'aborder cet article 13. Lors de la session de printemps, les écologistes étaient opposés à l'entrée en matière estimant que le problème actuel de l'asile en Suisse ne se rapporte pas à la législation, mais à l'administration, c'est-à-dire à l'application de la loi. M. Bonnard l'a rappelé tout à l'heure, il aurait été préférable de ne pas légiférer et de concentrer tous nos efforts sur une application plus juste de la loi actuellement en vigueur. Ce sentiment se confirme. Notre débat me semble, non pas inutile, mais passablement pourri et teinté quelquefois d'une certaine mauvaise foi qui sent déjà la campagne référendaire. En effet, nous savons que cette nouvelle loi est menacée d'un référendum. Certains de nos amis, notamment socialistes, ont déjà mis en oeuvre ce que M. Bonnard appelle «la méfiance systématique à l'égard de l'autorité». Je crois que tout cela est assez malsain. Cette loi n'oblige pas l'autorité à être plus dure à l'égard des requérants d'asile et surtout pas envers ceux qui sont déjà

chez nous aujourd'hui. Il serait extrêmement regrettable que cette espèce de polarisation assez artificielle – pour et contre les réfugiés – aboutisse à des positions encore plus tranchées et à conforter ceux qui dans l'administration – cela existe – considèrent tout requérant d'asile comme un délinquant ou un criminel en puissance.

L'article 13 était le seul auquel les écologistes avaient accordé un certain intérêt. La création de postes par lesquels les requérants d'asile entrent dans notre pays permet peut-être de lutter contre les filières qui exploitent des gens à l'étranger pour leur soutirer de l'argent, ce qui est cynique. En outre, elle a pour avantage de concentrer en quelques points du territoire des compétences en matière juridique, linguistique et culturelle qui permettent de recevoir normalement et humainement les requérants d'asile, ce qui n'est pas possible dans tous les postes de police de ce pays. Certains cantons ne disposent pas des interprètes, ni suffisamment de gens formés aux cultures étrangères qui permettent un accueil digne et normal.

Tout ce que l'on a entendu aujourd'hui et tout ce que a probablement été dit en commission et au Conseil des Etats montre que chacun a des idées très différentes derrière la tête et que cette modification de la loi ne fera pas jaillir la lumière, à moins que le Conseil fédéral ait des intentions très claires quant à l'utilisation de cette disposition. Au fond, il n'y aura aucune différence quant à la qualité de l'accueil que nous réservons aux gens qui méritent l'asile. Avant de me prononcer sur la proposition de la majorité de la commission et sur celle de la minorité, j'attends que Mme Kopp nous dise se qu'elle entend faire de cette possibilité et de savoir le degré d'engagement de la Confédération dans la gestion des postes d'accueil aux frontières et aux aéroports. Entre parenthèses, je crois qu'il n'y a pas urgence. Nous ne sommes pas à trois mois près. La pratique actuelle est mauvaise, mais la modification de la loi ne permettra pas d'améliorer en quelques mois la qualité des rapports et de l'accueil. Par conséquent, si les réponses de Mme Kopp ne sont pas claires au sujet des garanties d'amélioration, nous pourrions alors voter la proposition de la minorité de la commission qui permettra de prendre le temps d'éclaircir ces points.

Rechsteiner: Ich hatte eigentlich als Neuling nicht vor, bereits heute zu votieren. Wenn ich dies nun trotzdem tue, dann bin ich dazu veranlasst worden durch ein paar Aeusserungen des Delegierten für das Flüchtlingswesen, Herrn Arbenz, im Zusammenhang mit der Frage der Einrichtung von Grenztoren und der damit zusammenhängenden Praxis. Diese Aeusserungen sind nicht irrelevant. Der Delegierte für das Flüchtlingswesen prägt die Praxis und wird es auch in Zukunft tun. Diese Aeusserungen sind um so bedeutender, als sie zum Teil heute durch den Herrn Kommissionspräsidenten und auch Herrn Lüchinger wiederholt worden sind. Es ist mir zunächst aufgefallen, dass Frau Bundesrätin Kopp gemäss NZZ-Protokoll zur Ständeratsdebatte offenbar gesagt hat, dass der Bundesrat immer Bedenken gegenüber den Grenztoren gemäss Vorschlag Bonny gehabt habe. Dem Delegierten für das Flüchtlingswesen sei es aber inzwischen gelungen, diese Bedenken auszuräumen. Ist es da – wenn man sich die Parteifarbe des Delegierten und seine frühere Tätigkeit vor Augen hält – vermessen, zu fragen, ob nun Herr Bonnys offenbar sehr effiziente Lobby bereits in die Verwaltung hinein reicht?

Dabei ist es jedoch nicht geblieben. Herr Arbenz verteidigt in einem Zeitungsinterview, beispielsweise im «St. Galler Tagblatt» vom letzten Donnerstag, die Idee der Grenztorer mit einer Vehemenz, die nicht mehr erahnen lassen würde, dass der Bundesrat und die Verwaltung selber diesem Vorschlag ursprünglich mit grösster Skepsis gegenüber gestanden sind. Es gelte, so Herr Arbenz, mit den Grenztorer die Spreu besser vom Weizen zu trennen – eine wahrlich makabere Ausdrucksweise, wenn es um menschliche Schicksale und um die Beurteilung der Flüchtlingeigenschaft im Sinne des Asylgesetzes geht.

Herr Arbenz führt wörtlich weiter aus: «Wir möchten die

illegal Einreisenden gegenüber den legal Einreisenden deutlich schlechter stellen, beispielsweise indem wir sie in Lager einweisen, indem wir sie mit Arbeitsverboten belegen und ihnen nur Naturalleistungen geben.» Derartige Äusserungen sind heute von Herrn Lüchinger und leider auch vom Kommissionspräsidenten wiederholt worden.

Man hätte sich einmal fragen sollen und dürfen, auf welchen gesetzlichen Grundlagen derartige Verschlechterungen beruhen, ob sich derartige Absichten mit dem Sinn und Geist des Asylrechts und des Flüchtlingsabkommens vertragen. Ob jemand verfolgt ist und im Sinne des Asylgesetzes die Flüchtlingseigenschaft aufweist, sollte sich – ein reguläres und faires Asylverfahren vorausgesetzt – im Asylverfahren zeigen. Die Flüchtlingseigenschaft hat nichts mit der legalen oder illegalen Einreise des Asylbewerbers zu tun, also damit, ob er durch das Nadelöhr des Grenztores zu schlüpfen vermag oder nicht.

Die Geschichte zeigt leider nur überdeutlich, dass bedrohte Menschen gerade dann, wenn die Verfolgung am schwersten ist, illegal über Grenzen flüchten müssen oder manchmal sogar auf die vielgeschmähten Schlepper angewiesen sind.

Die Schweiz trägt im übrigen das ihrige zu dieser Problematik bei, indem sie famoserweise regelmässig bei Staaten, in denen Diktaturen herrschen oder die Verfolgung von ethnischen oder politischen Minderheiten – oder sogar Mehrheiten – ausgeprägt ist, die Visumpflicht einführt. Was heute für Chile und die Türkei gilt, hat ja historisch auch gegenüber den Juden unter dem Naziregime gegolten.

Das internationale Flüchtlingsabkommen hat diese Situation berücksichtigt, insbesondere deshalb, weil es aufgrund der Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges ausgearbeitet worden ist. Es ist ein Artikel 31 erarbeitet worden, der hier einmal zitiert werden muss: nämlich dass keine Strafmassnahmen gegen Flüchtlinge ergriffen werden dürfen wegen illegaler Einreise, sofern sie dafür triftige Gründe hatten und aus einem Gebiet kommen, wo sie unmittelbar verfolgt waren.

Das ANAG selber hat auch eine entsprechende Norm geschaffen: «In die Schweiz Geflüchtete sind straflos, wenn die Art und Schwere der Verfolgung den rechtswidrigen Grenzübertritt rechtfertigen.» Sogar die Hilfe dafür ist unter den gleichen Bedingungen straflos.

Das Flüchtlingsabkommen enthält eine weitere wichtige Bestimmung, nämlich diejenige, dass die vertragschliessenden Staaten die Bewegungsfreiheit dieser Flüchtlinge nur soweit notwendig einschränken dürfen, und zwar unabhängig davon, ob diese Flüchtlinge illegal oder legal eingereist sind. Die Einschränkungen und die massiven Verschlechterungen gegenüber illegal eingereisten Flüchtlingen, wie sie Herr Arbenz vorgeschlagen oder wie sie auch der Herr Kommissionspräsident in seinem Eintretensvotum erwähnt hat, vertragen sich nicht mit dem Geist dieser gesetzlichen Bestimmungen und den Bestimmungen des Flüchtlingsabkommens.

Die Bestimmung über die Grenztores ist im Grunde genommen ein Notstandsartikel. Die Idee stammt, was Herr Bonny selber nicht verschwiegen hat, aus der Verordnung über den Neutralitätsschutzdienst. Sie atmet den Geist der Gesamtverteidigung, der nationalen Ausnahmesituation und des Notstandes. Ich frage mich, was in diesem Staat erst geschehen würde, wenn tatsächlich einmal eine Notstandssituation vorhanden wäre!

Ich möchte Sie deshalb ersuchen, den Minderheitsanträgen zuzustimmen.

Wyss: Gerade das letzte Votum hat gezeigt, dass in bezug auf verschiedene Fragen die Definitionen noch nicht klar sind. Ich bitte Frau Bundesrätin Kopp, respektive die Kommissionspräsidenten, einiges noch klarzustellen; denn illegale und legale Flüchtlinge und Asylanten werden eben in diese Auffangzentren genommen.

Damit komme ich auf das Wort «Grenztores». Ich meine, dass dieser Begriff nicht glücklich gewählt ist, weil man da an ein Nadelöhr denkt. Das ist aufgrund der Besprechungen und

Vorbesprechungen nicht der Fall. Niemand meint das. Es geht um dezentralisierte Auffangzentren in der Nähe der Grenze im Sinne einer «passage obligé».

Ich sehe diese Aufgabe – um wieder einmal etwas Positives in Erinnerung zu rufen, weil hier so viele Punkte genannt worden sind, die nur teilweise stimmen – wie folgt: Mit solchen Zentren soll erreicht werden, dass die personelle Erfassung aller Asylanten gewährleistet werden kann. Dadurch wäre die Fürsorge, die medizinische Vorsorge, die Ausbildung, die Vermeidung von Ausbeutung durch Mietwucherer, die Zusammenführung von Familien usw. gewährleistet. Die Erstbefragung könnte unter Beizug beispielsweise von Bundesbeamten und es könnte eine Triage mit Vorprüfungsverfahren durchgeführt werden.

Eine rasche Durchführung des Verfahrens wäre damit möglich; das wollten wir ja auch mit der Revision des Asylgesetzes erreichen. Die Verteilung auf die Kantone würde vereinfacht. Das sind meines Erachtens logische Abläufe: Der Bund ist für die Verteilung zuständig und die kantonalen Aufgaben würden gewährleistet bleiben.

Es wurden hier verschiedentlich Ausführungen von Herrn Regierungsrat Schnyder aus Basel zitiert, aber nicht immer richtig. Er und seine Mitarbeiter haben vor allem Angst – und das mit Recht –, dass ein Grenztor Basel, eben jetzt in diesem engeren Sinne, wie es verstanden wird – ein Grenztor Basel-Stadt wurde nämlich verstanden –, bei grossem Zustrom zu grossen, nicht lösbaren Problemen führen wird. Es ist natürlich klar, dass ein Grenztor an der Autobahn oder mitten in der Stadt nicht möglich wäre. Ich habe Ihnen die Probleme, die wir in Basel haben, bereits anlässlich der letzten Debatte aufgezeigt.

Ich glaube nicht, dass man bei den Basler Behörden gegen ein Auffangzentrum im Raume Basel ist. Unter Raum Basel müssen Basel-Stadt und Basel-Landschaft zusammen verstanden werden. Wenn der Bund bei der Triage und Verteilung mithilft, ist man wohl gar nicht dagegen.

Ich bitte Frau Bundesrätin Kopp, uns mitzuteilen, was die offiziellen Besprechungen zwischen Ihnen und dem Kanton Basel-Stadt, die sicher stattgefunden haben, zu Tage gebracht haben. Ich glaube, dass hier ein Missverständnis geklärt werden muss.

Giudici: Consentite, onorevoli colleghi, che un rappresentante di un cantone di frontiera – nel quale è previsto un posto obbligato di passaggio a Chiasso – esprima un'opinione favorevole al mantenimento dell'articolo 13, sia pure nella variante adottata dal Consiglio degli Stati. C'è indubbiamente un fatto urtante nella legge d'asilo votata da questo Parlamento nel 1979; è il fatto che un asilante, un postulante, possa domandare l'asilo, un dossier e una pratica sia aperta, anche quando questo postulante entra illegalmente in Svizzera. Questo non ha nulla a che vedere, a mio parere, con il principio del «non refoulement». Una simile situazione può essere giustificata da circostanze eccezionali, da una situazione di minaccia alla vita o libertà personale nei paesi confinanti con la Svizzera. Era il caso durante l'ultima guerra per la Germania nazista e per l'Italia fascista. E' chiaro che in quella situazione non si poteva pretendere, da chi volesse rifugiarsi in Svizzera, che entrasse nel nostro Paese in modo legale. Era necessaria, allora, una entrata illegale. Ritengo che la legge del 1979 risenta di questo ricordo storico, risenta anche di un complesso di colpa del nostro Paese soprattutto nei confronti dei perseguitati, degli ebrei.

Ma non è possibile, oggi, in una situazione completamente diversa, creare da un'illegalità di entrata una procedura legale. Oggi questa situazione di minaccia nei paesi confinanti con la Svizzera non esiste più. La collega Blunsky lo ha chiaramente detto: nessuno dei paesi che confina con il nostro viola oggi i diritti umani. E quindi possiamo pretendere da chi chiede oggi l'asilo, venendo da paesi molto più lontani, che al momento dell'entrata nel nostro Paese entri in Svizzera in modo legale, in precisi punti prestabiliti di frontiera. Io ritengo anche che questo avrà un effetto dissuasivo, deterrente nei confronti delle organizzazioni che trasfe-

riscono in modo organizzato da questi lontani paesi degli asilanti. Queste organizzazioni sapranno, e sapranno i postulanti, che attraverso l'entrata illegale non sarà più possibile costituire una pratica, un dossier di procedura d'asilo e quindi restare per lunghi periodi nel nostro Paese. Per queste considerazioni vi chiedo di mantenere l'articolo 13 così come è stato votato dal Consiglio degli Stati e di respingere le proposte Bäumlin e Blunschy.

Frau Gurtner: Wir unterstützen den Antrag von Frau Blunschy, auf die Grenztorer zu verzichten. Einige wichtige Argumente hat Frau Blunschy bei der Begründung ihres Antrages dargelegt.

Für uns ist nicht die Betroffenheit der Kantone massgebend, die jetzt plötzlich durch die eventuelle Mehrarbeit aufgeschreckt sind, oder vielleicht, weil sie jetzt Zeit haben, sich die Folgen davon zu überlegen, wie das Herr Wick vermutet. Wir gehen statt dessen von der Betroffenheit der Asylbewerber aus.

Bei der Idee der Grenztorer geht es einzig darum, möglichst viele Asylbewerber zurückzuweisen. Es wird damit eine Politik der Abschreckung betrieben. Die Schweiz will sich damit «sichere Grenzen» erhalten können.

Ein Ständerherr hat letzte Woche im Ständerat bei der Beratung dieses Gesetzes Klartext gesprochen: «Unser Asylverfahren muss wieder abschreckender werden; die Tore dürfen nicht geöffnet werden, sonst wird die Schweiz von Asylsuchenden überflutet.»

Die Idee der Grenztorer ist also nichts anderes als ein weiterer administrativer Schritt, um die Grenzen tatsächlich zu schliessen oder sie nur einen Spalt weit offen zu halten. Flüchtlinge müssen aufgrund dieser Massnahme nicht mehr angehört werden. Sie können einfach wieder zurückgeschickt werden, ohne die Möglichkeit gehabt zu haben, ihre Gründe darzulegen. Diese Massnahmen widersprechen völkerrechtlichen Bestimmungen und nehmen dem Asylgesetz die allerletzte Substanz.

Das haben wir letztlich Herrn Bonny zu «verdanken». Mit seinem Antrag – wie es der Tagesanzeiger letzte Woche unter dem Titel «Pusch-Gesetz» kritisiert hat – erreichte er, dass mit einer aus dem Hüftanschlag ins Gesetz geschossenen Lösung mittels Grenztorer in einem Rekordtempo ein schiefliegendes Gesetz geschaffen wurde, bei dem noch niemand wisse, wie es später gehandhabt werden und ablaufen soll. Aus wahlpolitischen Gesichtspunkten sei auf asylpolitischen Aktivismus gemacht worden.

Da die Zahl der Asylbewerber zurückgegangen ist, und auch der Pendenzenberg zum Teil abgebaut werden konnte, wäre es jetzt an der Zeit, eine gründlichere Revision in Angriff zu nehmen. Hören Sie doch endlich auf, jedes Mittel zu benützen, um Asylbewerber abzuschrecken!

Frau Kopp, Sie haben sich bei der Beratung hier im Nationalrat gegen den Antrag Bonny gestellt. Ich möchte Sie nun bitten, den Antrag Blunschy zu unterstützen.

Präsident: Herr Sager gibt eine persönliche Erklärung ab.

Sager: Ich habe am Begriff «direkt» Anstoss genommen und werde nun belehrt, dass er nicht als so direkt zu verstehen sei. Wenn er dazu dienen soll, solchen Flüchtlingen den Weg in die Schweiz zu verwehren, die in verschiedenen Drittländer «hospitieren», um daraus das vorteilhafteste auszuwählen, habe ich einiges Verständnis dafür. Wenn er Flüchtlinge nicht ausschliesst, die auf langsamen und ab und zu auf Schleichwegen in die Schweiz gelangen, weil sie keine andere Möglichkeit haben, kann ich mich mit dieser Regelung zwar nicht befreunden, aber doch zumindest abfinden.

M. Bonnard: Je voudrais m'adresser à M. Braunschweig qui m'a fait l'amitié de me traiter d'opportuniste parce que, contrairement à mon habitude, j'aurais défendu un projet sur lequel les cantons n'ont pas été consultés.

Voyez-vous, Monsieur Braunschweig, ce qui nous sépare est simple. Lorsque l'administration me dit, comme elle

nous l'a dit hier soir en commission, qu'elle a consulté les cantons, je la crois. Vous, par principe, ne la croyez pas. Je fais confiance, vous vous méfiez. Or, on ne peut pas faire de politique en distillant la méfiance; car, en distillant la méfiance, on engendre le désordre. C'est peut-être ce que vous cherchez.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Gestatten Sie, dass ich ganz kurz zu einigen Voten Stellung nehme. Zur ganzen Problematik, die Gesuche bei diesen Grenztorer abzuwickeln; wird sich Frau Bundesrätin Kopp noch eingehend äussern; in meinem Eintretensvotum habe ich ja bereits die Prozedur dargestellt.

Es wurde hier vorgebracht, die ganze Revision dieses Artikels sei ein Ueberraschungscoup. Andere sprachen von einem Schnellschuss, wieder andere von einem Hüftschuss, und wiederum andere von einem Ueberraschungs- oder Ueberrumpelungsmanöver.

Da müssen wir uns doch etwas zurückerinnern, auch an die Diskussionen in der Kommission.

Die Motion Bonny wurde letztes Jahr eingereicht. In unserer Kommission wurde über die Idee der Grenztorer bereits im Vorfeld unserer Debatte vom Monat März des langen und des breiten diskutiert. Die Kommission kam jedoch nicht zu Anträgen, weil sie sich aufgrund der internen Diskussion noch zu unsicher für einen Entscheid fühlte. Dann wurde dieses Projekt hier im Rat während der Märzsession vorgebracht; wir haben uns grossmehrheitlich für die Einführung einer solchen Institution ausgesprochen.

Der Ständerat hat sich sehr eingehend mit dieser Frage auseinandergesetzt: die ständerätliche Kommission hatte drei Sitzungen, hat sehr viele Papiere erhalten, hat Fragen gestellt; das Departement hat sie durchdacht, Varianten vorgebracht und am Schluss auch Vorschläge gemacht. Aufgrund dieser eingehenden Diskussion in der nationalrätlichen Kommission hat hierauf der Ständerat dieser Fassung grossmehrheitlich zugestimmt.

Und unsere Kommission hat – das ist nun einmal in einem Differenzbereinungsverfahren so, dass aufgrund der bereits vorhandenen Daten und Unterlagen diskutiert wird – am Mittwochnachmittag und gestern abend darüber sehr lebhaft diskutiert. Es war dabei nichts von einer Müdigkeit zu verspüren, wie dies Herr Günter vorher darzulegen hat. Auch waren diese Vorschläge nicht unreflektiert vom Ständerat übernommen worden, wie das ebenfalls in der Diskussion dargelegt wurde. Das einfach zur Relativierung.

Wir müssen uns wieder bewusst sein, was die Aufgabe des Differenzbereinungsverfahrens ist, was die Aufgabe des Zweitrates ist. Wenn neue Vorschläge aus dem Erstrat kommen, hat er vorwiegend die Aufgabe, diese einmal abzuklären, und dann kann sich der Zweitrat mit seinen Argumenten auseinandersetzen.

Es wurde die Frage gestellt, ob überhaupt eine gesetzliche Grundlage dieser Grenztorer vorhanden sei. Hier kommt die Frage der unglücklichen Umschreibung dieser Institution. Im Gesetz steht nirgends «Grenztor». Das ist ein gebräuchlicher Ausdruck, der im Laufe der Diskussion aufgekommen ist. Aber in Artikel 13 steht ausdrücklich: «Der Bundesrat bezeichnet die betreffenden Grenzübergänge.» Es steht nichts über Grenztorer und nichts über deren Zahl. Aber auf der anderen Seite ist der Artikel 13 die rechtliche Grundlage für die Einführung dieser Institution.

Es wurde auch vorgebracht, aufgrund dieser neuen Institution werde ein Schnellverfahren eingeführt. Im Asylverfahren gibt es kein Schnellverfahren. Ob einer via grüne Grenze oder legal in die Schweiz eingereist sei: es kommt das ganz normale Asylverfahren zur Anwendung. Nach Gesetz wäre heute schon ein Einreiseverfahren notwendig gewesen, um abzuklären, ob die notwendigen Voraussetzungen gegeben sind, um in die Schweiz einzureisen.

Ich muss einfach daran erinnern, dass der Artikel 13 nichts Neues ist. Es scheint, dass gewisse Leute in diesem Saal meinen, dieses Asylgesuch an der Grenze (Art. 13, unter der Rubrik Bundesrat) sei ein Vorschlag des Bundesrates. Das ist geltendes Recht, das genauso übernommen wird, wie es

heute ist und auch so angewendet wird für die Fälle, die nicht unter Artikel 13 Absatz 1 und Artikel 14 fallen.

Es wurde gerügt, «legal» und «illegal» seien neue Begriffe. Wir haben bereits in der Märzession und früher immer von der «grünen Grenze» gesprochen und dargelegt, dass das an und für sich nicht der normale Weg sei, wie man als Flüchtling in die Schweiz einreisen müsse. Ich glaube, auch hier hat sich gar nichts geändert. Für das Asylverfahren ist es unerheblich, ob jemand legal oder illegal in die Schweiz kommt.

Dann wurde dargelegt, dass diese Unterscheidung und die besprochenen Strafen, die sie nach sich ziehen, im Gegensatz zum ANAG sei. Auch hier muss ich feststellen, dass dies nicht der Fall ist, wie das Herr Rechsteiner gesagt hat. Denn im ANAG steht ausdrücklich: «In die Schweiz Geflüchtete sind straflos, wenn die Art und Schwere der Verfolgung den rechtswidrigen Grenzübertritt rechtfertigen.» Also nur in diesen Fällen ist eine Straffreiheit vorgesehen. Wenn aber die Art und Schwere der Verfolgung nicht ins Gewicht fällt, kann man ohne weiteres diesen Artikel ANAG zur Anwendung bringen, und er wird auch heute schon in gewissen Kantonen zur Anwendung gebracht.

Dann noch zur Bemerkung von Frau Blunschy. Sie hat dargelegt, dass heute schon sehr viele Leute an der Grenze zurückgewiesen werden. Sie ging dabei von der Zahl 150 000 aus. Das ist die Zahl jener Personen, die nicht in die Schweiz eingelassen werden. Aber das sind vorwiegend Leute, die keinen Pass oder kein Visum haben, normale Ausländer, die in die Schweiz kommen wollen. Sie haben festgestellt, dass dieses Jahr sehr wenige Leute überhaupt an der Grenze Asyl verlangt haben. Auch in der Vergangenheit hat nur eine sehr kleine Zahl von Leuten an der Grenze um Asyl nachgesucht. Darum ist diese Zahl, die da herumgeboten wird, falsch. Es sind sehr wenige, die nicht einreisen konnten, weil schon die Zahl der Gesuchsteller sehr klein ist. Ein Letztes: Von einigen, zum Beispiel von Herrn Wick, wurde zum Vorwurf gemacht, dieses Gesetz sei zu wenig flexibel. Auf der anderen Seite wurde gesagt, dieses Gesetz sei zu offen, es bringe den einzelnen Kantonen und vor allem der Bundesverwaltung zu grosse Möglichkeiten. Ich glaube, wir müssen die Gesetzesrevision unter dem Gesichtspunkt sehen, wie ihn Herr Bonnard dargelegt hat. Es braucht eine gewisse Flexibilität, weil die Verhältnisse – da gehe ich mit Herrn Wick einig – sich immer wieder ändern können. Die Situation wird dann wieder zu überdenken sein. Die Massnahmen sind anzupassen und es ist abzuklären welche Grenzstore notwendig sind. Ich bitte Sie, die Anträge von Frau Blunschy und von Herrn Bäumlin abzulehnen.

M. Pidoux, rapporteur: Le système donne donc au Conseil fédéral la possibilité d'introduire des portes d'entrée. Mais, Monsieur Wyss, le terme de «portes d'entrée» ne se trouve pas dans la loi qui dit, à l'article 13, que la demande d'asile est présentée à la frontière. Le Conseil fédéral peut désigner un certain nombre de postes frontière – nous ne savons ni l'un ni l'autre combien exactement, Monsieur Wick – qui seront équipés de fonctionnaires fédéraux compétents pour les questions d'asile et qui répartiront les demandeurs d'asile entre les cantons.

La règle générale de l'article 13 est maintenue: un étranger qui rend vraisemblable que sa vie est en danger peut entrer en Suisse en présentant sa demande, même si elle est rejetée ultérieurement. De surcroît, l'étranger qui séjourne légalement dans notre pays et dont le pays d'origine subit par exemple un coup d'Etat peut déposer sa demande en Suisse sans devoir ressortir du pays. Cela résulte expressément de l'article 14.

Enfin, pour tous les requérants d'asile entrés illégalement, l'article 14, alinéa 2, accorde une plus grande flexibilité au Conseil fédéral qui «règle la procédure». Le requérant qui a violé la loi en franchissant la frontière illégalement ne sera pas refoulé, ce qui aurait pu poser des problèmes au regard du principe de non-refoulement consacré à l'article 45 de la loi.

Mais on nous a décrit les quatre sanctions qui pourraient frapper le contrevenant. Il pourra être condamné à une peine d'emprisonnement ou à une peine d'amende en vertu de l'article 23 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, se voir refuser une autorisation de travail, devoir se contenter des prestations en nature et non en argent, et son cas pourra être examiné plus rapidement. Ces quatre types de mesure auront un effet dissuasif mais parfaitement légal. Notre législation sur l'asile restera l'une des plus généreuses d'Europe. Nous n'avons donc pas à rougir des nouvelles dispositions qui sont dirigées contre ceux qui violent la loi.

Des orateurs se sont d'autre part exprimés sur la réaction des gouvernements cantonaux. J'appartiens à ceux qui, dans cet hémicycle, pourraient légitimement parler de cette question. Mais, avec un soupçon d'ironie, je préfère dédier ce proverbe à ces discoureurs: «Celui qui sait, il le fait, celui qui ne sait pas, il l'explique aux autres!».

Bundesrätin Kopp: Darf ich zunächst meinem Erstaunen darüber Ausdruck geben, dass wegen einer kleinen, rein formalen Differenz nun wieder eine mehrstündige Grundsatzdebatte ausgebrochen ist?

Während der Behandlung im Erstrat hat Herr Bonny neue Vorschläge eingebracht. Ich habe Ihnen meine Bedenken rechtlicher und tatsächlicher Natur dargelegt. Ich habe Ihnen insbesondere auch gesagt, dass mit diesen Vorschlägen kein Patentzept gegen illegale Einreisen und gegen Schlepperorganisationen gefunden sei. Ich habe weder positiv noch negativ zu diesen Anträgen Stellung genommen. Ich habe Ihnen den Entscheid überlassen und mich bereit erklärt, im Falle einer Annahme die Probleme, die auch Herr Bonny erkannt hat, zusammen mit meinen Mitarbeitern noch einmal gründlich zu überprüfen. Sie hatten sich also auszusprechen: Wollen Sie Grenzstore, oder wollen Sie keine Grenzstore?

Sie haben überraschend deutlich, nämlich mit 95 zu 39 Stimmen, den Anträgen von Herrn Bonny zugestimmt, und wir haben uns an die Arbeit gemacht gemäss Ihrem Wunsch und gemäss Ihrem Auftrag. Diese Ueberarbeitung der Gesetzesartikel erfolgte sehr sorgfältig durch den Delegierten und seine Mitarbeiter, die ja tagtäglich mit diesen praktischen Fragen konfrontiert und auch in ständigem Kontakt mit den Kantonen sind.

Die ständerätliche Kommission hat sich ihre Aufgabe nicht leicht gemacht. Sie hat äusserst sorgfältig gearbeitet. Sie hat gewisse Änderungen vorgenommen, so dass das, was jetzt vor Ihnen liegt, sowohl vom Ständerat als auch von der Verwaltung getragen wird. Wenn in gewissen Zeitungen gesagt wird, die Verwaltung stehe nicht hinter diesen Vorschlägen, dann trifft das nicht mehr zu.

Zweifellos sind noch einige Punkte offen, aber Herr Bonnard hat zu recht darauf hingewiesen, dass wir nicht jedes Detail im Gesetz zu regeln haben, sondern die Grundzüge, und dass der Rest auf dem Verordnungsweg geregelt werden kann.

Gestatten Sie mir, Herr Bäumlin, dass ich noch eines hier festhalte: Sie haben darauf hingewiesen, dass der Pendenzenberg sich verkleinere, weil nun endlich das geänderte Gesetz zu greifen beginne und es deshalb nicht notwendig sei, eine so grundsätzliche Revision zu beschliessen. Ich glaube, wenn der Pendenzenberg zurückgeht, dann deshalb, weil uns erheblich weniger Gesuche gestellt werden, und zwar deshalb, weil der Bundesrat und eine Mehrheit des Parlamentes klar gemacht haben, dass das Asylgesetz konsequent angewendet werden soll und Missbräuchen entgegengewirkt werden muss.

Eine kurze Bemerkung zu den illegalen und den legalen Flüchtlingen. Auch da scheint es mir ein reichlich merkwürdiges Rechtsverständnis zu sein, wenn man festhält – wie dies von mehreren Sprecherinnen und Sprechern getan wurde –, die Asylbewerber seien ja heute und in Zukunft geradezu gezwungen, illegal in die Schweiz zu reisen, weil sie sonst riskieren, von den Grenzposten zurückgewiesen zu werden. Das ist aber schon heute geltendes Recht. Diesen

Vorfilter wollte man, nur kam er nicht zum Tragen, weil die Grenzposten eben umgangen wurden. Es ist auch heute geltendes Recht – ich bitte Sie, den Artikel 13 doch einmal zu lesen –, dass, wenn ein Asylbewerber an die Grenze kommt und eine Gefährdung glaubhaft macht, er in die Schweiz einreisen kann. Dann wird ein reguläres Asylverfahren durchgeführt. In Zweifelsfällen entscheidet ebenfalls bereits heute nach geltendem Recht das Bundesamt bzw. neu der Delegierte für das Flüchtlingswesen.

Mit dieser Aenderung wollen wir dem jetzt geltenden Recht Nachachtung verschaffen, indem eben diese Vorprüfung obligatorisch sein soll. Dass es trotzdem noch illegale Einreisende geben wird, wissen wir alle, und wenn Frau Segmüller die Frage aufgeworfen hat, wie denn die Sanktionen sein sollen für diejenigen, die nun diese Grenzposten umgehen, dann hat sie selber bereits die Antwort gegeben. Einmal besteht die Möglichkeit, die Strafbestimmungen des ANAG anzuwenden. Das ist den Kantonen überlassen, und gewisse Kantone tun es bereits. Es ist denkbar, dass man den Zentrenzwang für illegal Einreisende beschliesst. Es ist aber auch denkbar, dass man sie in bezug auf die Arbeitsbewilligungen schlechter stellt als diejenigen, die legal über die Grenze einreisen.

Kurz zu einigen Fragen, die aufgeworfen wurden, insbesondere im Verhältnis zu den Kantonen: Wir haben in dieser kurzen Zwischenphase, die zur Verfügung stand, Besprechungen mit allen betroffenen Kantonen durchgeführt. Auch hier wurde festgestellt, dass Einzelheiten sicher noch zu lösen sind, aber der Vorteil der vorgeschlagenen Lösung überwiegt gegenüber den Nachteilen eindeutig. Das gilt auch für die am meisten betroffenen Kantone, wie beispielsweise Basel-Stadt, die eben dann die Möglichkeit haben, aufgrund der Verteilungskompetenz die Asylbewerber rascher an die anderen Kantone abzugeben, als das heute möglich ist.

Herr Rebeaud hat die Frage gestellt, inwieweit sich der Bund dann an diesen Grenzposten engagieren werde. Der Bund stellt einen Teil des Grenzwachtkorps, das diese Aufgabe jetzt schon wahrnimmt. Wie weit er sich in Zukunft engagieren will, wird davon abhängen, wie diese einzelnen Grenzposten ausgestaltet sein werden und vor allem auch, welche Aufgaben die Kantone bereits an diesen Grenzstellen durchgeführt haben wollen.

Wenn jetzt der Antrag gestellt wird, im Stadium der Differenzbereinigung das Geschäft nochmals an den Bundesrat zurückzuweisen, damit nochmals überlegt werden könne, dann muss ich Ihnen sagen: Wir haben nun genug überlegt und genug überdacht, und Sie hatten ausreichende Möglichkeit, dasselbe zu tun. Eine Rückweisung des Geschäfts wird keine neuen Erkenntnisse bringen. Wir sind der Meinung, dass nach all den Abklärungen, nach Ihrer klaren Kommissionsmehrheit und dem eindeutigen Ergebnis im Ständerat jetzt auch für Ihren Rat die Zeit gekommen ist zu entscheiden. Ich möchte Sie also bitten, den Rückweisungsantrag von Herrn Bäumlín wie den Antrag von Frau Blunschy abzulehnen und mit der Kommissionsmehrheit und dem einstimmigen Ständerat der Vorlage zuzustimmen.

Präsident: Wir bereinigen die Artikel 13 und 14.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit (Bäumlin)	50 Stimmen
Dagegen	82 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit (Blunschy)	56 Stimmen
Dagegen	76 Stimmen

Präsident: Damit wären die Artikel 13, 14 und 14a angenommen in der Fassung des Ständerates.

Art. 15 Abs. 4bis und 7

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 15 al. 4bis et 7

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Fischer-Hägglín, Berichterstatter: Zuerst zu Artikel 15 Absatz 4bis: Die Kommission stimmt dieser Ergänzung zu. Damit soll auf die Wichtigkeit des Protokolls und auf eine gute Protokollierung hingewiesen werden. Zu Artikel 15 Absatz 7: Diese Aenderung des Ständerates soll verdeutlichen, dass nur die Befragung bei den Kantonen durchgeführt wird. Das Verfahren ist nach wie vor beim Bund. Auch die Kommission beantragt Ihnen Zustimmung.

Angenommen – Adopté

Art. 16

Antrag der Kommission

Nach Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Selon le projet du Conseil fédéral

Fischer-Hägglín, Berichterstatter: Der zweite Satz in Absatz 1 ist nach Auffassung des Ständerates überflüssig, da die Mitwirkung des Bundesamtes generell in Artikel 15 Absatz 7 geregelt ist. Zudem sei dies bereits heute zu einer Selbstverständlichkeit geworden. Die Kommission stimmt der Streichung zu. Bei Absatz 2 beantragt die Kommission Festhalten und die Uebernahme der ursprünglichen Fassung des Bundesrates. Der Ständerat hat in seiner Fassung die drei Hauptgründe aufgeführt, welche zu einer Abklärung des Sachverhaltes durch das Bundesamt führen können. Die Fassung des Ständerates bereitet aber Schwierigkeiten in der genauen Auslegung. Zudem sind auch andere Gründe als die als Beispiele aufgeführten denkbar. Die offene Fassung des Bundesrates scheint der Kommission besser zu sein, weil sie alles umfasst. Darum beantragt die Kommission Annahme der bundesrätlichen Fassung, also Festhalten an unseren ursprünglichen Beschlüssen.

M. Pidoux, rapporteur: A l'article 16, alinéa 2, la version du Conseil des Etats est trop précise ou ne l'est pas assez pour englober toutes les hypothèses. C'est pourquoi nous préférons en rester à la version plus générale qui était celle du Conseil fédéral. Donc, nous maintenons, au nom de la commission, la divergence.

Präsident: Die Kommission beantragt bei Absatz 2 Festhalten an der Fassung des Bundesrates.

Angenommen – Adopté

Art. 21a Abs. 4

Antrag der Kommission

... rechtskräftig, können Gesuche um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung durch Nichteintretensentscheid erledigt werden.

Art. 21a al. 4

Proposition de la commission

.... en force, la police des étrangers peut déclarer irrecevables les demandes d'autorisations

Fischer-Hägglín, Berichterstatter: Artikel 21a Absatz 4: Dieser Abschnitt wurde von unserem Rat in das Gesetz aufgenommen. Der Ständerat hat aus juristischen Gründen eine Neufassung vorgenommen. Der Ständerat ist der Auffassung, dass bei Anordnung der Wegweisung durch den Bund auf ein Gesuch um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung überhaupt nicht einzutreten ist. Man könne ein Verfahren eigentlich nicht ablehnen, sondern müsse nicht eintreten und einen entsprechenden Entscheid fällen.

Unsere Kommission ist der Auffassung, dass auch der Vorschlag des Ständerates nicht genau genug ist; sie beantragt Ihnen eine neue Fassung, die nach ihrer Meinung juristisch

eine exaktere Formulierung bringt. Ich beantrage Ihnen Zustimmung zu der neuen Fassung.

M. Pidoux, rapporteur: Il s'agit d'un problème de rédaction juridique. Une nouvelle formulation de la commission sera proposée mais il n'y a aucune divergence quant au fond.

Präsident: Die Kommission beantragt hier bei Absatz 4 eine neue Fassung.

Ein anderer Antrag ist nicht gestellt worden.

Angenommen – Adopté

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

*Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr
La séance est levée à 12 h 45*

Asylgesetz. 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	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	85.072
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.06.1986 - 08:00
Date	
Data	
Seite	712-728
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 385

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.