

87.021

**Geschäftsbericht des Bundesrates,
des Bundesgerichtes und
des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes
1986**

**Gestion du Conseil fédéral,
du Tribunal fédéral et
du Tribunal fédéral des assurances 1986**

Bericht des Bundesrates vom 25. Februar 1987, des Bundesgerichtes vom 11. Februar 1987 und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes vom 31. Dezember 1986
Rapport du Conseil fédéral du 25 février 1987, du Tribunal fédéral du 11 février 1987 et du Tribunal fédéral des assurances du 31 décembre 1986

Beschlussentwurf siehe Seite 441 des Berichtes
Projet d'arrêté voir page 441 du rapport

Bezug durch die Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, Bern
S'obtiennent auprès de l'Office central des imprimés et du matériel, Berne

Leuenberger Moritz, Berichterstatter: Es ist verschiedentlich die Frage aufgetaucht, ob es eine Eintretensdebatte zum Geschäftsbericht gebe. Es gibt keine. Ich habe mich selbst auch gefragt: Warum eigentlich nicht? Vielleicht deswegen, weil der Geschäftsbericht keine generelle Standortbestimmung der Regierung dieses Landes darstellt. Es handelt sich nicht um eine State-of-the-union-Botschaft. Es gibt keine einheitliche Beurteilung über – wie das die Bundesverfassung an und für sich verlangen würde – «den Zustand der Eidgenossenschaft im Innern und nach aussen». Fragen wie etwa: Konsensfähigkeit einzelner Bevölkerungsgruppen, ist sie noch da oder nicht? Wie steht es mit der Verständigung unter den Sprachregionen in der Schweiz? Wo steht unser Land überhaupt? Wie leben unsere älteren Mitbürger? Wie sieht die Zukunft für die Jugend aus? Gibt es einen Dialog zwischen der Jugend und den politischen Institutionen? All diese Fragen werden im Geschäftsbericht nicht behandelt. Stattdessen stellt der Geschäftsbericht eine eindruckliche und gigantische Aneinanderreihung von Einzelfragen dar, zu denen nachher die Sektionspräsidenten und auch Sie alle vereinzelt Stellung nehmen werden. Kein einziger Mensch hat diesen Bericht ganz gelesen – ich wage diese Behauptung –, sondern alle haben nur gewisse Teile daraus zur Kenntnis genommen.

Was die Regierungsrichtlinien angeht, kann ich Ihnen folgendes sagen: Die Revision des Bankengesetzes ist nicht etwa, wie man dem Geschäftsbericht entnehmen könnte, auf eine nächste Legislaturperiode verschoben worden, sondern die Revision des Bankengesetzes soll vollumfänglich gestrichen werden. Die Diskussion darüber wird im Finanzdepartement stattfinden.

Nun habe ich im Hinblick auf das Eintretensreferat frühere Referate von früheren GPK-Präsidenten durchgelesen und habe dabei einen roten Faden, der sich seit Jahrzehnten durch diese Referate zieht, gefunden, nämlich den: Präsidenten der GPK danken dem Bundesrat und der Verwaltung für die grosse Arbeit, die sie geleistet haben. Sie danken auch dem Sekretariat der GPK, und sie danken auch den Mitgliedern der GPK, meist mit der Folge, dass der Bundesrat dann seinerseits der GPK wieder dankt, dass sie ihm gedankt hat.

Ich möchte diese Tradition unter keinen Umständen brechen. Ich möchte am Schluss meines Referates diesen Dank denn auch wieder abstatten, aber ich möchte diese «Dänke» ein wenig relativieren.

Zunächst einmal den Dank an unser GPK-Sekretariat und an unsere eigenen Mitglieder: Ich muss Ihnen sagen, wenn man dem Sekretariat und der Kommission für die Arbeit, die

sie leisten, dankt, ist das fast schon ein wenig zynisch, wenn man sieht, welch unermessliche Arbeit hier geleistet werden muss. Den gesetzlichen Auftrag der Verwaltungskontrolle kann die GPK mit den Mitteln, die sie heute zur Verfügung hat, kaum mehr wahrnehmen. Das liegt an verschiedenen Ursachen. Zunächst einmal an der gesetzlich vorgeschriebenen Rotation. Als Parlamentarier kann man nur sechs Jahre lang Mitglied in der GPK sein. Ein Sektionspräsidium und das Gesamtpräsidium kann man nur zwei Jahre lang ausüben, damit keine Machtballung zustande kommt, währenddessen aber die Verwaltung natürlich über Jahrzehnte konstant in gleicher Zusammensetzung bestehen bleibt. Das heisst, eine Nachkontrolle im Gefolge eines einmal aufgeworfenen Problems ist für die GPK so gut wie unmöglich durchzuführen. Die Verwirklichung von Empfehlungen, die die GPK einmal an die Verwaltung gerichtet hat, prüfen dann andere Leute als diejenigen, die diese Empfehlungen angeregt haben. Es kommt dazu, dass unsere Infrastruktur absolut ungenügend ist. Jedes Mitglied der GPK muss alternative Fakten zu Behauptungen der Verwaltung oder zur Befragungsweise oder zur Ueberprüfung von Antworten, die sie aus der Verwaltung bekommen hat, selbst zusammensuchen, vielleicht bei interessierten Organisationen, bei Bekannten usw. Sie hat keine Gegenverwaltung zur Verfügung, wie das andere Geschäftsprüfungskommissionen in anderen Ländern haben. Ich möchte betonen: es liegt nicht etwa am Milizsystem. Ich will nicht sagen, weil wir Milizparlamentarier sind, haben wir Mühe mit der Verwaltungskontrolle, sondern es liegt an der Infrastruktur. Wenn beispielsweise die GPK mehr als eben nur diesen Geschäftsbericht bewältigen will, wenn sie Antworten, die sie erhalten hat, hinterfragen will, oder wenn sie – genötigt wegen eines Ereignisses, z. B. beim Unfall in Tschernobyl – etwas Neues untersuchen möchte – hier jetzt die Sicherheit bei Atomkraftwerken oder die Information in der Schweiz nach einem Unfall in einem Atomkraftwerk eines fremden Staates –, wenn sie ein neues Thema angehen will, die Exportrisikogarantie zum Beispiel, dann stösst diese Arbeitsbelastung bei einzelnen GPK-Mitgliedern an physische und an zeitliche Grenzen. Es fehlt uns an Kompetenz, und es fehlt uns an Zeit.

Ich möchte jetzt nicht einem System wie z. B. in der Bundesrepublik Deutschland, wo offenbar dem Parlament 4000 Sekretäre zur Verfügung stehen, das Wort reden, aber die GPK müsste sich auf eine Stabstelle für Verwaltungskontrolle stützen können, so wie die Finanzkommission sich ja auch auf eine entsprechende Stelle in der Verwaltung abstützen kann. Es müsste der Mitarbeiterstab der GPK ganz wesentlich verstärkt werden. Das ist nötig, damit wir den – immerhin – gesetzlichen Auftrag erfüllen können.

Wenn ich einem Ausbau unserer Infrastruktur das Wort rede, möchte ich betonen, dass das nicht etwa einem Misstrauen gegenüber dem Bundesrat oder gegenüber der Verwaltung entstammt, obwohl dort unsere Arbeit – ehrlich gesagt – oftmals ein bisschen so empfunden wird. Schon oft hat mich ein Bundesrat, da er mich in der Wandelhalle allein antraf, in eine Ecke genommen und gesagt: «Schreibt doch nicht immer so viele Briefe an uns, das ist ja furchtbar, wir müssen uns die ganze Zeit rechtfertigen; unsere Verwaltung kann fast nicht mehr arbeiten, weil sie euch immer so vieles beantworten muss.» Ich finde diese Kritik an unserer Arbeit nicht richtig, denn die Demokratie ist nicht eine Staatsform des Vertrauens, sondern der Mitverantwortung. Zur parlamentarischen Mitverantwortung gehört eben auch Kritik. Es gibt bei der Verwaltungstätigkeit nicht immer eine richtige oder eine falsche Lösung. Um die optimale Lösung herauszufinden, brauchen wir gegenseitige Kritik, Auseinandersetzung und Diskussion. Das ist wie in einer Ehe: Eine Ehe, in der man sich gegenseitig nur bewundert und in den Himmel hinauf lobt, ist keine gute, sondern eine langweilige Ehe. Es braucht in jeder Zweierbeziehung, also auch in derjenigen zwischen Bundesrat und Parlament, auch des Streits, des fruchtbaren, konstruktiven Streits. Dazu gehört, dass man einander zuhören kann, dass man Kritik aufnehmen kann, dass man die besseren Argumente gelten lässt und nicht

immer Recht haben will. Das gilt auch für uns, wenn wir die Verwaltung anhören.

Es kommt noch eine Schwierigkeit dazu. Unser Regierungssystem ist ja so geordnet, dass sowohl die Regierung, die Exekutive, als auch das Parlament und sogar die Kommissionen, also auch die GPK, parteipolitisch proportional zusammengesetzt sind. Es sind praktisch alle Parteien darin vertreten, d. h. die Arbeit der GPK ist eben nicht von politischer Opposition getragen, sondern eine allfällige Spannung zwischen Bundesrat und GPK entstammt nur der funktionellen Art der Aufgabe, die der GPK durch die Verfassung aufgetragen wurde. Das hat einen Vorteil. Es bewirkt eine sachliche Arbeit, aber es gibt natürlich auch einen Nachteil. Da muss ich mich kritisch mit der GPK selbst auseinandersetzen. Es besteht der Nachteil latenter Interessenverflechtungen. Es ist in meinen Augen fragwürdig, wenn sich in der GPK Vertreter der Unternehmerschaft besonders für das Bawi interessieren, und es ist für mich fragwürdig, wenn sich Vertreter der Bauernschaft vor allem für das Bundesamt für Landwirtschaft interessieren, und es ist genau so fragwürdig, wenn ich mich beispielsweise für Entwicklungshilfe interessiere und dort vielleicht ein Expertengutachten «abklemmen» helfe, weil ich mit dem DEH einverstanden bin. Nichts gegen das Engagement in einer Sache, an der man speziell interessiert ist, aber die Grundeinstellung sollte in meinen Augen eine kritische sein, sonst nimmt auch da die GPK ihre eigentliche Aufgabe nicht richtig wahr.

In diesem Sinne möchte ich nun dem Bundesrat, der Verwaltung und dem Sekretariat der GPK – kritisch zwar, wie Sie gesehen haben, aber doch nicht minder herzlich – für ihre Arbeit danken.

Ich beantrage Ihnen, den Geschäftsbericht zu genehmigen und unseren Inspektionsbericht zur Kenntnis zu nehmen.

Bundeskanzlei – Chancellerie fédérale

M. Houmard, rapporteur: La discussion du chapitre réservé à la Chancellerie fédérale a permis d'éclaircir les raisons des écarts, en soi minimes, survenus entre le programme et la réalisation des projets annoncés dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale. Le président de la Commission de gestion a déjà traité ce sujet; je n'y reviens pas.

La commission a pris acte avec satisfaction de la demande du Conseil fédéral de tenir compte de l'aspect de la croissance qualitative lors de l'analyse des objets à traiter pendant la prochaine législature. Elle partage également l'avis du Conseil fédéral que les études prospectives en matière économique et démographique, confiées à deux institutions, devraient permettre d'éviter de prendre des décisions sous le coup de l'émotion.

La commission s'est penchée une fois de plus sur les mesures visant à assurer une activité gouvernementale la plus efficace possible. On se souvient des motions du groupe radical et de M. Masoni, conseiller aux Etats, déposées en 1984 à ce propos. Le Conseil fédéral était invité à tirer parti de toutes les possibilités existantes et de prendre les mesures qui s'imposent en vue d'alléger sensiblement la tâche du Conseil fédéral dans son ensemble.

La commission a examiné quatre aspects de ce problème, problème des secrétariats généraux des départements, des collaborateurs personnels des chefs de départements, de la constitution de groupements à l'intérieur des départements et, enfin, des états-majors du Conseil fédéral.

En ce qui concerne les secrétariats généraux des départements, votre commission a pris connaissance des griefs formulés par la Commission de gestion du Conseil des Etats au Département des affaires étrangères. Elle partage l'avis de cette commission; la situation actuelle ne donne pas satisfaction. L'absence de services opérationnels compétents en matière de contrôle et de coordination au sein du département est une grave lacune. Notre commission, en conséquence, soutenait la démarche de nos collègues du Conseil des Etats invitant le département à soumettre un projet de secrétariat général doté des fonctions prévues par

la LOA. Nous avons pris acte que le département a, entre-temps, accepté la suggestion de la commission et qu'il a soumis au Conseil fédéral, en accord avec l'Office de l'organisation, deux propositions de réforme du Secrétariat général du Département des affaires étrangères.

En date du 27 mai 1987, le Conseil fédéral a tranché. Il a donné au nouveau Secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères la presque totalité des tâches prévues par la loi sur l'organisation. Le nouveau secrétariat sera déchargé des problèmes de personnel et de tout le travail de gestion courant que cela implique, ces tâches étant désormais confiées à une direction administrative. Ainsi, le département disposera désormais d'un directeur administratif, chargé en particulier de gérer le personnel du service extérieur des quelque 150 ambassades et consulats. Quant au Secrétariat général du département, il devra assumer, comme dans les autres départements, les véritables tâches d'état-major, en appuyant en particulier le chef du département dans l'exercice de ses fonctions: planification, coordination, surveillance.

Le Conseil fédéral, comme je l'ai dit, a tranché entre les deux variantes proposées. C'était de sa compétence. La Commission de gestion se félicite d'avoir contribué à accélérer un processus salutaire à la bonne marche du Département des affaires étrangères.

J'en arrive aux collaborateurs personnels des chefs de départements. La Commission de gestion s'est préoccupée des relations entre les collaborateurs personnels et les cadres supérieurs de l'administration ainsi que du droit de s'exprimer en public des collaborateurs personnels. La possibilité qu'ont les chefs de départements de recourir à des collaborateurs personnels et de leur confier certaines tâches se traduit incontestablement par un allègement notable du travail des conseillers fédéraux. L'article 51 LOA donne la faculté au Conseil fédéral de fixer le cahier des charges de ces collaborateurs personnels. Il est ainsi tenu compte du fait que chaque chef de département a sa propre façon d'organiser son travail. Actuellement, douze collaborateurs personnels ont été engagés, neuf d'entre eux ont un statut particulier, à savoir qu'ils sont engagés par le conseiller fédéral concerné, et cela durant sa période de fonction uniquement. Les trois autres collaborateurs ont un statut de fonctionnaire.

En revanche, et c'est là que nous désirons insister, tous les collaborateurs personnels, qu'ils aient un statut particulier ou celui de fonctionnaire, ne sont pas intégrés dans la hiérarchie du département. Ils n'ont, en conséquence, aucun pouvoir de décision. La Commission de gestion est donc d'avis que le chef de département doit, dans tous les cas, communiquer ses décisions ou ses ordres personnellement aux offices ou, le cas échéant, en charger son secrétaire général. Cette mission ne peut être déléguée aux collaborateurs personnels. En revanche, il va de soi que le collaborateur personnel peut, sur mandat du chef de département, demander aux organes de décision et d'exécution de lui fournir les informations dont il a besoin pour remplir sa tâche.

La commission partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel le conseiller personnel qui s'exprime en public doit faire clairement savoir qu'il ne représente ni le Conseil fédéral ni le département. Les porte-parole du Conseil fédéral ne peuvent en effet être que les conseillers fédéraux eux-mêmes, le Chancelier de la Confédération et le vice-chancelier chargé de l'information. Le chef de département peut, quant à lui, désigner comme porte-parole son chef de l'information ou un directeur d'office.

Au vu de ce qui précède, et en particulier des rapports de confiance qui doivent exister dans tous les états-majors, la commission émet le vœu que tout excès d'interprétation de la fonction, notamment le non-respect de la voie de service qui pourrait aboutir à un conflit de compétences avec les directeurs d'offices, voire avec les secrétaires généraux, doit être sanctionné par les chefs de départements directement concernés.

Satisfaite de la décision prise par le Conseil fédéral, la

commission est heureuse que la situation soit enfin assainie. Elle souhaite que chaque département sache en faire un bon usage pour le bien du bon fonctionnement de nos institutions.

Troisième point: groupement à l'intérieur des départements. L'article 46 de la loi fédérale sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale permet à notre exécutif de constituer des groupements à l'intérieur des départements. Le gouvernement a fait usage de cette faculté pour le Département militaire fédéral.

La commission, examinant l'opportunité de créer de telles structures dans d'autres départements, est arrivée à la conclusion suivante: la constitution de groupements se justifie pour les départements comptant un très grand nombre d'offices. Elle partage l'avis qu'une variante au système de groupements peut être envisagée sous forme de conférences de coordination, comme il en est fait usage au Département fédéral de l'énergie, des communications et des transports.

La Commission de gestion est d'avis que la recherche d'efficacité doit engager les chefs de départements à utiliser de telles institutions sans, pour autant, gonfler l'appareil administratif. Dans cette perspective, elle préconise de regrouper l'Office fédéral de l'éducation, le Conseil suisse de la science et les Ecoles polytechniques qui embrassent tous un même secteur. Un groupement semblable pourrait être envisagé pour l'Office fédéral de la culture, les Archives fédérales, la Bibliothèque nationale et le Musée national.

Sans vouloir imposer au Conseil fédéral de telles solutions, ce qui ne serait d'ailleurs pas de sa compétence, la commission rompt toutefois une lance en faveur de tels groupements. Il s'agit d'éliminer les discussions bilatérales et de traiter de façon rationnelle et efficace les affaires concernant plusieurs offices.

Le quatrième point: état-major du Conseil fédéral. Les missions et la subordination de l'état-major général du Conseil fédéral, en l'occurrence la Chancellerie fédérale, comme celles des états-majors spéciaux, Office de l'organisation, Contrôle fédéral des finances et Office central de la défense sont réglées par des articles de loi.

La commission regrette que l'Office fédéral de l'organisation n'ait pas voué toute l'attention voulue à la tâche qui lui incombait selon l'article 5, lettre d. En effet, il appartenait à cet office de promouvoir, de coordonner, de surveiller les activités en matière d'informatique et d'en assurer la planification générale. La commission a constaté un manque de coordination. En conséquence, elle a nommé un groupe *ad hoc* pour examiner ce dossier et lui faire rapport.

En outre, la commission a chargé une autre section d'étudier plus en détail le fonctionnement d'autres états-majors institués dans le cadre des départements et des offices. Elle entendra le rapport de la section lors d'une prochaine séance plénière.

En résumé, la commission a tiré les quatre conclusions suivantes. Elle se félicite d'avoir contribué à accélérer un processus salubre dans la mise en place d'un véritable Secrétariat général du Département des affaires étrangères. Elle accueille favorablement la réponse du Conseil fédéral du 9 mars 1987 quant aux relations entre les collaborateurs personnels et les cadres supérieurs et le droit de s'exprimer en public des collaborateurs personnels. Elle invite le Conseil fédéral et chaque chef de département à faire respecter les règles établies dans ce message. Enfin, elle engage les chefs de départements à utiliser le plus judicieusement possible les systèmes de coordination prévus par la loi sur l'administration et elle poursuivra son étude du fonctionnement, de la coordination des activités en matière d'informatique.

Bundeskanzler Buser: Ich kann mich kurz fassen, da zwischen der Geschäftsprüfungskommission und der Bundeskanzlei in all den untersuchten Fragen grundsätzlich Einigkeit besteht.

Was die persönlichen Berater betrifft, haben wir uns schon wiederholt geäußert. Wir sind uns grundsätzlich einig, wie

ihr Statut sein soll. Wir stellen aber auch von Zeit zu Zeit fest, dass gewisse Abweichungen erfolgen, die man aber meines Erachtens nicht dramatisieren sollte.

Zu den Gruppen: Mehr Gruppen ist ein altes Postulat, das immer wieder zur Diskussion steht. Herr Bundesrat Cotti hat sich nach seinem Amtsantritt bereit erklärt, für das Departement des Innern die Schaffung mindestens einer weiteren Gruppe zu prüfen. Das ist im Gange. Man muss aber immer wieder darauf aufmerksam machen – ich stütze mich dabei auf das Protokoll der Geschäftsprüfungskommission –, dass es in der Praxis zwei Lösungen gibt. Sie können den Gruppenchef gewissermassen zum Generaldirektor machen, zum Linienvorgesetzten der Ämter, die ihm unterstellt sind, oder Sie können ihn in Stabsfunktionen einsetzen, so dass er nur Kontroll-, Ueberwachungs-, Koordinationsfunktionen usw. gegenüber den Ämtern hat, die ihm zugehören.

Bei der zweiten Variante muss man sich bewusst bleiben, dass dann die Direktoren der Ämter eben doch direkt mit dem Departementschef verkehren müssen. Wenn man aber umgekehrt einen Generaldirektor daraus macht, müssen Sie diesem Generaldirektor einen Stab begeben, was Personalvermehrung bedeutet. Man muss also in jedem einzelnen Fall der Gruppenbildung gut abwägen, ob wirklich etwas herauskommt. Dazu kommt, dass einzelne Ämter, die man gerne zitiert – ich denke an das EDI mit dem Landesmuseum, der Landesbibliothek, dem Bundesarchiv usw. –, Ämter sind, deren Direktoren vielleicht zwei- oder dreimal pro Jahr mit ihrem Departementschef Kontakt haben müssen und auch in Ihrem Kreise praktisch nie zu Diskussionen Anlass geben, weil keine gesetzgeberische Arbeit zu leisten ist.

Bei der Informatik sind wir mit der Kommission ebenfalls völlig einverstanden. Die Koordination muss noch besser ausgebaut werden. Man hat schon einiges getan. Der Unterausschuss der Generalsekretärenkonferenz wirkt hier sehr fruchtbar und mit Erfolg. Wir sind andererseits froh, dass die Geschäftsprüfungskommission die Frage der Koordination in der Informatik in diesem Jahr zum Inspektionsthema gemacht hat, was uns – wie es der Herr Präsident gesagt hat – zu einem fruchtbar-kritischen Gespräch mit unserer parlamentarischen Aufsichtskommission Gelegenheit gibt.

Stucky: Ein «Informationszentrum des schweizerischen Schulwesens» gibt seit einiger Zeit eine Publikation für die Schweizer Schulen heraus. Es macht den Eindruck, als handle es sich um eine offizielle oder zumindest offiziöse Schrift für die Schulen. Ich bin selbst darauf hereingefallen und habe gedacht, die Erziehungsdirektorenkonferenz habe da wieder etwas veranlasst, da ich überdies festgestellt habe, dass auch die Bundesämter an diese Publikation beitragen.

Ich habe zudem in unseren Schulen und in der Erziehungsdirektorenkonferenz festgestellt, dass diese Publikation für die Schule unbrauchbar ist. Es handelt sich offenbar um eine private Firma, die damit einen gewissen «Raubzug» auf die Schulbudgets unternimmt.

Dürfte ich von Ihnen wissen, ob diese Finanzierung durch einzelne Bundesämter noch weiter andauern soll?

Bundeskanzler Buser: Dieses Informationszentrum ist uns tatsächlich fast per Zufall bekanntgeworden, indem über das Generalsekretariat eines Departements die Meldung an die Generalsekretärenkonferenz gekommen ist. Wir haben uns dann umgehend damit befasst und unsererseits festgestellt, dass die Sache problematisch ist, um es einmal so auszudrücken. Wir haben beschlossen, dass die Ämter aufgefordert werden, ihre laufenden Verträge nicht mehr zu erneuern, und jene, die keine haben, keine Verträge abzuschliessen, bevor die Generalsekretärenkonferenz die Sache gründlich behandelt und nötigenfalls dem Bundesrat unterbreitet hat. Wir warten also ab und schliessen auf jeden Fall im Moment keine neuen Verträge ab.

Genehmigt – Approuvé

**Departement für auswärtige Angelegenheiten
Département des affaires étrangères**

M. Houmard, rapporteur: Deux chapitres ont retenu l'attention de notre commission: celui des demandeurs d'asile vu sous l'angle du Département des affaires étrangères et le problème de la subordination du Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophes.

Les chapitres: «Direction du droit international public et Direction de la coopération au développement» du rapport de gestion, qui traitent tous deux du problème des réfugiés, évoquent la dimension internationale croissante prise par l'afflux continu des requérants d'asile. Comment essayer de résoudre les problèmes soulevés par l'arrivée massive de demandeurs d'asile? En examinant cette délicate question, la Commission de gestion a noté que les réfugiés arrivant en Europe proviennent essentiellement de pays déchirés par une guerre civile ou occupés par une puissance étrangère, ou encore de pays en difficultés économiques. Trouver une solution durable au cas des réfugiés – problème que nous avons d'ailleurs déjà évoqué hier et aujourd'hui et auquel s'ajoute celui des mouvements migratoires – signifie s'attaquer aux causes profondes qui sont à l'origine de tels mouvements. Il est donc indispensable de rechercher des solutions sur place, là où naissent les difficultés économiques, sociales et politiques.

L'action de la Suisse, pays non engagé, doit viser essentiellement à améliorer de façon durable les conditions de vie dans les pays particulièrement touchés par les crises. Il s'agit d'une entreprise de longue haleine qui nécessite une bonne coordination à l'échelon international. C'est d'ailleurs dans cet esprit que, à l'initiative du délégué aux réfugiés, M. Arbenz, la Suisse a organisé une réunion informelle des pays européens connaissant les mêmes problèmes que nous. Lors de cette réunion, dite de Gerzensee, les discussions ont eu pour objet de renforcer la collaboration internationale, de créer sur place des postes de travail additionnels grâce à de nouveaux projets et/ou en adaptant les anciens aux nouvelles exigences. Gerzensee ne constitue qu'une première réflexion. La coordination entre les projets de coopération au développement et ceux de l'aide au retour devra être consolidée. C'est d'ailleurs dans ce même esprit que les Départements des affaires étrangères et de justice et police entendent persévérer. Ils devront étudier, en accord avec les pays concernés, l'aide à fournir en cas de retour aux faux réfugiés qui représentent, ne l'oublions pas, le 85 pour cent des demandeurs d'asile. Il est en effet indispensable de pratiquer une politique transparente en la matière. La politique de l'autruche conduirait à la catastrophe. La Suisse, pays de six millions d'habitants, ne peut héberger les faux requérants d'asile. Elle se doit, pour honorer sa mission humanitaire, de réserver sa capacité d'accueil aux véritables réfugiés dont la vie est en danger.

Quant à la commission, elle soutient les projets qui visent à élaborer des programmes de formation en vue de créer, à moyen et long termes, des emplois dans les régions d'où proviennent les requérants d'asile. Le Conseil de l'Europe a d'ailleurs été saisi de ce problème par M. Pini. La première réunion extraordinaire du Comité *ad hoc* d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial des réfugiés et des apatrides a eu lieu à la requête de la RFA. Cette conférence a permis une large consultation sur la politique générale des pays membres du Conseil de l'Europe en matière de réfugiés. L'échange de vues a porté sur des questions concrètes posées par l'entrée illégale de demandeurs d'asile. Le Département fédéral des affaires étrangères nous a fait part du souci particulier du Haut Commissaire aux réfugiés quant au rôle joué par la Turquie comme plaque tournante des réfugiés asiatiques. La commission partage l'avis que la Turquie ne saurait venir à bout de ces problèmes par ses propres moyens. La Suisse doit l'aider à installer provisoirement ces gens en attendant qu'ils retournent chez eux.

La commission tire les conclusions suivantes. L'arrivée en Suisse des demandeurs d'asile en provenance du tiers monde dépendra toujours de l'aggravation des crises et du

manque de solutions sur place. Aussi engage-t-elle les deux départements concernés – le Département des affaires étrangères et celui de justice et police – à oeuvrer dans les directions suivantes: axer leurs actions sur une consolidation de la coordination entre les projets de coopération au développement et ceux de l'aide au retour; réserver le potentiel d'accueil aux véritables déshérités; tout mettre en oeuvre pour aider les pays d'accueil, provisoire, telle la Turquie, à subvenir aux besoins urgents des faux requérants d'asile; enfin, adopter une politique d'information permettant de mieux comprendre les limites d'accueil de notre pays dans l'optique d'aider les vrais réfugiés.

J'en arrive au deuxième objet de ce rapport, le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophes. La Commission de gestion a examiné le problème posé par la subordination du Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophes à la DDA. Afin de respecter la répartition des compétences, la commission a examiné surtout les structures de ces institutions. La Commission de gestion du Conseil des Etats s'en était d'ailleurs déjà occupée en 1985. Elle demandait que les relations et les compétences entre la DDA et le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophes soient clarifiées. Certains milieux ont préconisé de faire du Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophes une unité indépendante, voire une fondation. Pour juger de cette proposition, il s'agit surtout de savoir si l'aide humanitaire est une forme particulière de la coopération au développement ou non. Nous savons que l'aide humanitaire se divise en une part opérationnelle et une part dite non opérationnelle. L'aide humanitaire opérationnelle est du ressort du Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophes. Il s'agit donc des cas d'urgence. Elle est destinée à sauver la vie ou à permettre la survie. Lorsque sa mission se prolonge, elle empiète, automatiquement, sur le terrain de la coopération technique et de l'aide financière. En conséquence, il y a souvent interaction entre l'aide opérationnelle et l'aide non opérationnelle. C'est dans cette optique que le directeur de la DDA, M. Staehelin, et l'ancien chef et chef actuel du Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophes, M. Bill, considèrent toute forme d'aide comme faisant partie intégrante de la coopération au développement. M. Blaser, chef du corps jusqu'à fin 1986 ne partageait, en revanche, pas cette conception; il y avait donc une divergence fondamentale d'interprétation. Au lieu de trancher ce différend selon l'esprit de l'ordonnance sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale, le Conseil fédéral a préféré modifier cette ordonnance, en précisant que cette solution n'était applicable qu'à M. Blaser et qu'elle serait réexaminée avant la nomination d'un nouveau chef du corps suisse.

Le 27 août 1986, le Conseil fédéral a relevé M. Blaser de sa fonction de sous-directeur de la DDA. Il l'a subordonné directement au chef du département. Le délégué s'est en outre vu attribuer une compétence de 1 million de francs par cas de catastrophe à l'étranger.

Une enquête disciplinaire étant en cours, la Commission de gestion renonce à traiter ce cas plus à fond. Une commission *ad hoc* examinera les résultats de cette enquête à fin août prochain. Elle fera rapport en temps utile. Entre-temps, c'est-à-dire en date du 27 mai 1987, le Conseil fédéral a pris de nouvelles décisions. Le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophes réintègrera la DDA, il lui est attribué une compétence d'engagement de 1 million de francs. Le Conseil fédéral a ainsi suivi, dans les grandes lignes, les recommandations des commissions de gestion. Ainsi prend fin sur le plan administratif, une affaire qui n'a que trop duré. Souhaitons que le département évite à l'avenir de se laisser entraîner dans une situation aussi désagréable.

Pour clore, nous ne voudrions pas manquer de remercier très chaleureusement l'ancien chef du Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophes, M. Bill, qui a bien voulu reprendre du service. Grâce à son dévouement et à son savoir faire, le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophes est à nouveau ressoudé et disponible en cas de nécessité, c'est l'essentiel. Merci Monsieur Bill.

Notons enfin que la Commission de gestion n'abandonne

pas le dossier des ressortissants suisses de l'ex-Congo belge. Elle a chargé notre section d'insister auprès du Département fédéral des affaires étrangères pour trouver enfin une solution au problème des rentiers suisses, rentrés de l'ex-colonie et de leur accorder, cas échéant, des dédommagements adéquats. Nous ferons rapport en temps utile à ce sujet.

Hubacher: In der Wochenzeitung «Die Zeit», eine im deutschsprachigen Gebiet angesehene Zeitung, ist eine Bilanz gezogen und ein Kommentar geschrieben worden zur Konferenz des Internationalen Roten Kreuzes in Genf vom letzten Herbst unter dem Titel: «Das Kreuz mit den Heuchlern». Der Artikel beginnt mit dem Satz: «Eine Idee verkommt, eine Organisation verstümmelt sich selbst: das Internationale Rote Kreuz.»

Der Artikel ist immerhin von der Chefredaktion geschrieben. Es ist dann die Rede von der überforderten Konferenzregie des Schweizer Rotkreuzpräsidenten. Es wird auch erwähnt, zunehmend würde in der übrigen Welt mit Verwunderung zur Kenntnis genommen, dass der Präsident des Internationalen Roten Kreuzes ein ehemaliger General (bei uns Korpskommandant) sei. Es wird im Artikel in der «Zeit» auch die Position der Schweiz tangiert, beispielsweise mit der Formulierung, dass der Ueberdruß über die altväterliche Neutralität schweizerischen Zuschnitts international bemerkbar geworden sei. Kurz und gut: Es wird ziemlich deutlich angedeutet, dass sich erstens das Internationale Rote Kreuz in einer Krise befinde und zweitens die Position der Schweiz als Sitzland nicht mehr so unbestritten sei, wie wir das vielleicht gerne hätten. Vor allem müssen wir uns damit befassen. Die Rot-Kreuz-Gesellschaften und Regierungen der Drittstaaten und auch des Ostblocks weisen die Idee eines neutralen und jenseits aller Politik handelnden Roten Kreuzes zurück. Humanitär handeln, d. h. für sie Partei ergreifen, heisst eben gerade die Neutralität aufgeben. Wir sind der Auffassung, unsere traditionelle Neutralität eigne sich besonders gut und sei auch der Ausweis für unsere starke Position im Internationalen Roten Kreuz. Ich finde aber, dass auch wir im Parlament selbstkritisch diese Position überdenken müssten. Es ist wahrscheinlich schon so, wie «Die Zeit» berichtet, dass neutral sein allein nicht mehr ausreicht und vor allem auch nicht mehr genügt, um sich damit in der weiten Welt einen guten Ruf zu sichern. Die Welt nimmt heute zur Kenntnis, dass dieses neutrale Sitzland, genannt Schweiz, auch ein internationaler Finanzplatz ist, der fast in jedem Krimi und fast in jedem Buch über Finanzaffären nicht gerade rühmend vorkommt. Wir haben einerseits diese fast keusche Neutralität, lies Sitzland Internationales Rotes Kreuz – und andererseits diese enge Verstrickung mit Finanzplatzaffären, wie sie nun einmal weltweit publik sind. Unter dieser Konstellation leidet unser Image. Das macht unsere schweizerische Position zunehmend schwieriger. Auch Professor Jacques Freymond in Genf, der lange Zeit Vizepräsident des IKRK war, hat schon wiederholt auf die verschiedenen Konflikte und Schwachstellen unserer Position hingewiesen.

Meine Frage an Herrn Bundespräsident Aubert lautet: Wie sieht der Bundesrat die Situation, wie sie an der letzten internationalen Konferenz in Genf deutlich manifest geworden ist? Was hat der Bundesrat für ein Konzept, um die Position unseres Landes zu verbessern? Wir können nicht einfach, weil wir neutral sind, annehmen, sie werde auch für die nächsten Jahrzehnte in der weiten Welt völlig kritiklos akzeptiert, sondern wir müssen – damit möchte ich schliessen – den Ratschlag, wie er in «Die Zeit» gegeben wird, beherzigen: Neutral sein allein kann nicht genügen; die Schweiz muss auch Vorbild sein, wenn sie diese Funktion im Internationalen Roten Kreuz weiterhin mit Erfolg ausüben will. Sie muss für die Menschenrechte, für die Ausgebeuteten, die Unterdrückten, für all die Menschen, die benachteiligt sind, auch Position beziehen. Von daher ist die Kritik und die Krise, wie sie im Internationalen Roten Kreuz zum Ausdruck gekommen sind, ein ernsthaftes Mahnzeichen, dass wir vielleicht über die Bücher gehen sollten.

Weder-Basel: Auf Seite 16 des Berichtes schreibt der Bundesrat: «Auf dem Gebiet der Sicherheit und des Friedens ist es erfahrungsgemäss schwierig, sich radikale Massnahmen im Bereich der nuklearen Abrüstung oder gar eine fortschreitende Entnuklearisierung Europas vorzustellen.»

Wir meinen, der Bundesrat sollte sich verstärkt um die Entnuklearisierung Europas bemühen, sollte sich aber auch für den Abschluss eines umfassenden Atomteststoppabkommens stark machen. Ein solches Abkommen wäre ein ausserordentlich wichtiger Schritt in Richtung einer Verlangsamung des heutigen nuklearen Wettrüstens. Ein solcher Stopp könnte die Aufstockung von neuen Kernwaffentypen in den USA und in Russland verhindern. Ein solcher Stopp könnte die Ausweitung der Kernwaffentechnik auf weitere Staaten bremsen und die Weiterentwicklung der heutigen Atomsprengköpfe zu technisch noch vollkommeneren und weit zerstörerischeren Waffen aufhalten. Fernziel von Schweizer Aktivitäten muss aber die Abschaffung aller Nuklearwaffen auf dieser Welt sein. Auf dem Weg dorthin ist ein atomwaffenfreies Europa und ein Atomteststopp ein erster Schritt. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an Neuseeland, das sein Hohheitsgebiet beispielhaft zur atomwaffenfreien Zone erklärt und damit weltweit grosse Wirkung erzielt und sich viele Sympathien geschaffen hat.

Völlig unverständlich ist die Haltung der Schweizer Delegation in der Weltgesundheitsorganisation. Diese Delegation hat dagegen gestimmt, dass die gesundheitlichen Auswirkungen eines Atomkrieges weiter untersucht werden. Die Schweiz hat sich in Gegensatz zu 166 Ländern gestellt, die eine solche Untersuchung forderten. Es ist uns unbekannt, welche politischen und wirtschaftlichen Interessen hier im Vordergrund standen. Auf jeden Fall war die Haltung der Schweiz in dieser Frage unverständlich.

Das Thema Atomkrieg und die damit zusammenhängenden medizinischen Bedrohungen wurden zu lange verdrängt. Trotz der Katastrophe von Tschernobyl ist der Informationsstand der Bevölkerung über die medizinischen Folgen eines Atomkrieges oder anderer atomarer Katastrophen völlig unzureichend. Nur wer die Symptome und Gefahren einer Krankheit kennt, kann vorbeugen. Ich hoffe, die Schweizer Delegation in Genf korrigiere ihre unverständliche Haltung so schnell wie möglich. Andernfalls sollten diese Vertreter durch weitsichtigere ersetzt werden.

Ueber der Menschheit schwebt die Drohung der totalen Vernichtung. Immer mehr Menschen wird bewusst, an welchem dünnem Faden heute der Weltfriede hängt. Diese Menschen sind in dauernder Sorge und wünschen sich eine Schweiz, die eine friedenssichernde, aktive Aussenpolitik betreibt – etwa im Sinne Schwedens – und die alle Bestrebungen unterstützt, die dem Frieden unter den Völkern dienen. Die Chancen der Neutralität und der Blockfreiheit für den Kampf um den Frieden und zur Verhinderung atomarer Katastrophen müssen vom Bundesrat noch mehr genutzt werden. Friede heisst auch Respekt vor dem Leben als solchem, Respekt vor der Schöpfung.

M. Pini: J'émettrai quelques considérations sur le rapport de gestion qui est le dernier de cette législature. Le Département des affaires étrangères que nous traitons a été, au cours de ces quatre dernières années – comme vous le savez, ainsi que l'opinion publique – l'objet de certaines critiques allant trop souvent au-delà du tolérable, de la correction et de l'objectivité. Je me réjouis personnellement de la sérénité et du ton équilibré dont fait usage le président de notre section de la Commission de gestion, M. Houmard, notamment si je compare avec le discours ayant eu lieu sur le même objet il y a quelques jours au Conseil des Etats. Il faut, en quelque sorte, lever le voile du mystère, ne pas être hypocrite et savoir qu'avant que nous siégeons dans cette salle, depuis quelques semaines, les critiques contre le Département des affaires étrangères florissaient pour la énième fois dans la presse suisse. Le problème Blaser, celui du Secrétaire général, bref, en raison d'une organisation du département que l'on disait imparfaite, ont tenté une nouvelle fois «con il passo delle larve» de miner et de saper le

sens, la portée, la qualité et l'esprit même de notre politique étrangère.

C'est la raison pour laquelle, aujourd'hui, je me sens réconforté par le retour à l'objectivité amorcée par la Chambre du peuple qui considère tout de même de façon critique le travail du Département des affaires étrangères.

C'est le dernier rapport de gestion de cette législature. Ne nous sentons-nous pas finalement dans un état d'esprit favorable pour rendre un hommage à notre chef du Département des affaires étrangères, M. le Président de la Confédération Pierre Aubert? Cet homme n'a pas seulement eu la responsabilité de la conduite de notre diplomatie à l'extérieur, mais il a également fait l'objet d'une sorte de critique constante qui a duré, plus ou moins, tout au long de sa présence au gouvernement suisse. Je ne me souviens pas, durant toute ma carrière dans la vie publique, avoir vu un conseiller fédéral affronter et supporter de façon intelligente et adéquate des critiques allant très franchement au-delà de ce qui est tolérable. Bien entendu, c'est le devoir de la Chambre du peuple et de l'Assemblée fédérale d'émettre des critiques envers les conseillers fédéraux, chefs des départements, «non sono infallibili»! Chaque département, dans le cadre de son évolution, connaît des problèmes et a des lacunes qu'il faut combler. Nous devons les y aider. Attention toutefois, car nous sommes en présence d'une politique à travers laquelle l'image de la Suisse se reflète à l'extérieur.

Je dois vous dire que, quelquefois, à l'occasion de mes voyages à l'étranger, dans le cadre de ma fonction de parlementaire au Conseil de l'Europe, je recueille uniquement des hommages à l'égard de l'engagement suisse dans le domaine de la politique étrangère. Ils sont adressés non seulement à M. Aubert, mais aussi à son équipe qui mérite toute notre considération. On me fait part aussi d'un grand étonnement en me demandant: «Que se passe-t-il en Suisse? Tous les six mois, il y a un grand vent qui souffle contre le Département des affaires étrangères». Je dois vous dire en toute franchise que cela me fait mal. Personnellement, je souffre, non en tant que parlementaire, mais en tant que citoyen suisse, de voir que, finalement, les efforts que nous sommes en train de mener dans le domaine de la politique étrangère, sur le plan humanitaire, des bons offices, dans le domaine des rapports universels et sur le plan de l'engagement de notre pays neutre dans le cadre de la réalité en mouvement d'un monde difficile et tracassé par les guerres, ne soient pas compris. En tant que citoyen, je souffre de temps en temps de voir cet étonnement, «questo stupore», de la part des étrangers qui me demandent: «Mais que fait votre ministre des affaires étrangères? Il est toujours l'objet de critiques».

Je me permets de dire à cette tribune, étant donné que nous arrivons à la fin de la législature, que M. Aubert ne mérite pas les critiques que j'ai entendues même au Conseil des Etats. Mon intervention ne mène pas à des propositions très concrètes, parce que tout d'abord je ressentais aujourd'hui le besoin de dire à cette Chambre du peuple: «Il faut arrêter la critique personnelle. Il faut aider le Conseil fédéral à soutenir la politique des affaires étrangères. Le monde a également besoin de nous. Même si nous sommes petits, nous avons la possibilité de penser grand».

Oehen: Auf Seite 34 des Berichtes finden wir die Ziffer 6: Asylbewerber. Es wird dort darauf hingewiesen, der fortgesetzte Andrang von Asylbewerbern habe international zugenommen und sei auch dieses Jahr noch gewachsen. Unser Departement hat sich in verschiedenen internationalen Gremien für eine umfassendere Bewältigung dieses Problems eingesetzt. Die Schweiz hat ihre Partner insbesondere aufgefordert, auf einseitige, dissuasive Massnahmen zu verzichten, und sie ersucht, im Geiste der Solidarität und gemäss dem Grundsatz der guten Nachbarschaft eine harmonische Zusammenarbeit anzustreben, die auf dem Respekt vor unserer humanitären Tradition beruht. Zum gleichen Thema finden Sie Ausführungen unter Justiz- und Polizeidepartement. «Im Hinblick auf die weltweit anhal-

tenden politischen und wirtschaftlichen Krisensituationen ist davon auszugehen, dass der Zuwanderungsdruck von Flüchtlingen nach Westeuropa anhalten wird. Es war festzustellen, dass verschiedene unserer Nachbarstaaten vermehrt mit verschärften Einwanderungsbestimmungen auf den grossen Zustrom von Flüchtlingen reagiert haben. Die Komplexität der Asylproblematik gab Anlass dazu, die Zusammenarbeit innerhalb der europäischen Staaten zu suchen und zu verhindern, dass sie sich gegenseitig die asylpolitischen Probleme exportieren.»

Ich bin der Meinung, dass wir hier vor einem der grossen Probleme unserer Zeit stehen. Die politischen und wirtschaftlichen Krisensituationen müssten meiner Auffassung nach durch den Begriff der demographischen Problematik ergänzt werden. Genau hinter diesem Dreigestirn von Problemen liegt die Ursache, weshalb ich befürchte, dass wir – damit meine ich alle europäischen Industriestaaten – mit einer andauernden, sich verschärfenden Situation (ich nenne das eine moderne Völkerwanderung) konfrontiert werden. Mich interessiert, Herr Bundespräsident, ob man sich in diesen Verhandlungen, an welchen unsere Mitarbeiter teilnehmen, bereits globale Vorstellungen macht, ob man Strategien entwickelt, wie man dieses Problem unter Kontrolle bringen kann; oder begnügt man sich – wie das aus den Texten vor allem des Justiz- und Polizeidepartementes hervorzugehen scheint – mit der Organisation von Feuerwehreinsätzen an den im Moment neuralgischsten Punkten?

Das ist meine ganz konkrete Frage zu diesem Thema.

M. Aubert, président de la Confédération: Monsieur le Président de la commission, j'aimerais vous remercier très sincèrement de la façon dont vous avez présenté votre rapport. C'était pour moi une heureuse surprise, d'autant plus que vous avez simplement traduit les faits exacts tels qu'ils se sont passés et décrit les situations telles qu'elles existent actuellement.

Je répondrai très rapidement à la première préoccupation de votre commission concernant l'asile aux réfugiés. Je peux simplement vous dire que nous tenons compte de toutes les recommandations de votre commission, à savoir la recherche, dans toute la mesure possible, de solutions sur place – nous en avons parlé tout à l'heure – une bonne coordination sur le plan international, car, comme vous l'avez dit tout à l'heure, dans le sens de Gerzensee, une action individuelle de la Suisse ne pourra pas résoudre le problème des réfugiés. Vous avez accepté de reconnaître que c'est un travail de longue haleine. Malheureusement, les résultats ne seront pas visibles demain, ni après-demain. En outre, la coordination entre le Département de justice et police et celui des affaires étrangères est, je crois, parfaitement réalisée. J'ai reçu personnellement M. Arbenz la semaine dernière et les hauts fonctionnaires des deux départements sont journellement en contact. Inutile de vous dire qu'en ce qui concerne le Conseil fédéral les rapports entre Mme Kopp et moi-même sont excellents. Je partage votre analyse que je crois aussi avoir détaillée dans la réponse au sujet précédent de l'aide publique au développement.

S'agissant du Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophes et sa subordination, vous vous êtes, en tant que Commission de gestion, posé la question de savoir si l'aide humanitaire opérationnelle (aide en cas de catastrophes) était ou non une forme d'aide publique au développement. Nous avons étudié les deux possibilités que vous avez relevées. Dans la première, il s'agissait de faire du Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophes une entité absolument indépendante de l'administration et de notre aide publique au développement.

Une étude très sérieuse que nous avons faite, d'entente avec vos Commissions des affaires étrangères et de gestion auxquelles nous avons soumis nos plans de réorganisation qui figurent d'ailleurs intégralement dans les procès-verbaux des séances concernées, a abouti à vous exposer toutes les variantes qui nous ont conduits à accepter la suggestion de

vosre Commission de gestion, à savoir la coordination et l'intégration du Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophes dans la DDA. Nous avons eu une séance détaillée à ce propos devant la Commission des affaires étrangères du Conseil national, le 14 avril 1987, et devant celle du Conseil des Etats, le 24 mars 1987, ainsi que devant la Commission de gestion du Conseil national, le 6 avril 1987 et la Commission de gestion du Conseil des Etats, le 9 avril 1987. Tous les procès-verbaux de ces diverses commissions contiennent les schémas qui ont été abondamment étudiés.

Le Conseil fédéral a partagé vos recommandations et vos avis en disant: «Le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophes fait partie intégrante de notre aide publique au développement». C'est la première phase que vous avez décrite; c'est l'intervention d'urgence qui se transforme ensuite, soit en aide humanitaire non opérationnelle, soit directement en coopération technique ou aide financière dont nous avons abondamment parlé tout à l'heure. C'est une des raisons pour lesquelles nous sommes parvenus à cette solution qui était de la compétence du Conseil fédéral. Cependant, je tiens à répéter que les décisions et les recommandations de vos commissions ont été respectées ponctuellement. D'ailleurs – vous l'avez relevé tout à l'heure – un groupe de travail a été constitué. Il réunit des représentants des deux Commissions des affaires étrangères, des deux Commissions de gestion, des deux Commissions des finances et de la Délégation des finances. Ce groupe de travail doit tenir sa première séance le 31 août prochain pour discuter plus à fond la réorganisation de notre Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophes et pour réexaminer le cas Blaser lorsque nous connaîtrons les résultats de l'enquête disciplinaire.

Troisièmement, à propos de la Belgique, je peux vous préciser que le 9 mars 1987 le Conseil fédéral a donné mandat au Département fédéral des affaires étrangères d'ouvrir de nouvelles négociations avec le gouvernement belge. Nous avons aussitôt chargé notre ambassade à Bruxelles – celle concernant nos relations bilatérales et non la mission auprès de la Communauté économique européenne – de prendre contact avec le Ministère des affaires étrangères belge pour lui communiquer la décision de notre gouvernement, ce qui a été fait. Notre ambassade a déjà eu des contacts réguliers en vue de préparer ces négociations qui doivent aboutir à permettre aux ressortissants suisses de l'ancienne colonie belge de bénéficier de rentes équivalentes à celles allouées à des ressortissants belges se trouvant dans la même situation.

Monsieur Weder, nous sommes évidemment en faveur de la cessation des essais nucléaires, pour la destruction des stocks d'armes nucléaires et pour l'interdiction totale dans le monde de toute arme nucléaire, mais – comme vous le savez – il faut tout de même un précédent. Tout d'abord, ces négociations, conduites directement à Genève et à Vienne par les principaux intéressés (les Etats-Unis d'Amérique et l'Union soviétique), devraient aboutir. Si les deux superpuissances ne vont pas dans le sens que vous avez préconisé, je ne vois pas comment nous parviendrions à un désarmement nucléaire.

Ensuite, il faut arriver parallèlement à un équilibre des armements conventionnels, si possible à une disparition. Le déséquilibre représente un danger, car la disproportion actuelle des armements conventionnels en faveur de l'Union soviétique est trop importante.

En outre, il y a encore les armes chimiques. Il faudrait pouvoir les interdire définitivement et ordonner la destruction de toutes celles qui existent encore. Néanmoins, la seule promesse de détruire ou de ne plus fabriquer ne suffit à personne, car il y a une certaine méfiance. Il faut donc établir des mesures de sécurité, de vérification qui devraient être des mesures de confiance. Elles devraient être édictées. Sans de telles mesures de sécurité et sans confiance, je ne vois pas comment nous pourrions parvenir à un résultat. Ce sera une oeuvre de très longue haleine.

Concernant l'Organisation mondiale de la santé, nous avons voté, Monsieur Weder, comme tous les autres pays occiden-

taux, car nous sommes convaincus que l'OMS doit consacrer ses moyens en priorité à la lutte pour la santé et non pas à des études qui seraient ou qui sont mieux faites dans d'autres enceintes. Monsieur Hubacher, je ne crois pas que notre neutralité ou notre image soient vraiment remises en cause aujourd'hui. Mais vous avez raison de souligner que nous ne sommes pas à l'abri de toute critique. Qu'elles viennent de l'Est dans le domaine de la Croix-Rouge est plutôt rassurant, car il y a longtemps que ces pays cherchent à porter atteinte à l'image même de la Croix-Rouge et à son mouvement, car ils craignent sa neutralité et son indépendance. Mais nous devons veiller à notre image dans le monde, vous avez raison de le souligner. Monsieur Oehen – si j'ai bien compris – vous craignez l'immigration européenne et vous vous posez la question de savoir si nous engageons des négociations globales et si nous avons adopté une stratégie pour maîtriser ces situations ou si nous intervenons de façon ponctuelle. Nous avons assez longuement débattu tout à l'heure dans le cadre de la coopération technique et de l'aide financière de ce fameux problème de l'immigration, le problème des réfugiés et autres. Vous savez les difficultés qu'il y a à trouver des solutions à ces problèmes et comme M. Houmard l'a relevé lui-même et comme je lui ai répondu, seule une action coordonnée internationale nous permettra de trouver des solutions. Pour notre part nous avons notre stratégie parce que nous n'allons pas fermer nos frontières aux réfugiés, cela je peux vous le dire. Ce que nous souhaiterions, c'est qu'il n'y ait plus de réfugiés dans le monde et c'est à cela que nous employons principalement notre aide publique au développement. C'est une stratégie de longue haleine.

Le président: M. Hubacher demande la parole pour une déclaration personnelle.

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

Hubacher: Herr Bundespräsident, ich möchte fast sagen, Genosse Bundespräsident, ich bin nicht zufrieden mit dieser Antwort. Man kann die Frage «Internationales Rotes Kreuz – Position der Schweiz» nicht so erledigen. Es ist im Oktober letzten Jahres einiges passiert. Man spricht von der «Konferenz der Wahrheit». Es ist die Rede davon, die moralische Instanz des Roten Kreuzes sei kein Ersatz mehr für Aussenpolitik unter dem Schutzmantel «Neutralität». Es ist die Rede davon, wie es weiter gehe mit dem Internationalen Roten Kreuz. Ich habe versucht, mit dem Geschäftsbericht das direkte Verfahren zu wählen. Ich werde nun eine Interpellation einreichen und ganz konkrete Fragen stellen, weil mir diese Antwort viel zu dünn ist. Aber das kommt davon, wenn man nicht zuhört, sondern mit Herrn Houmard Gespräche führt.

M. Aubert, président de la Confédération: Monsieur Hubacher, je me réjouis que vous posiez vos questions pour que nous puissions vous y répondre à tête reposée. Il n'empêche que je vous confirme aujourd'hui que notre neutralité n'est, à mon avis, pas menacée comme vous le dites. Il y a eu un incident, à la 25e Conférence de la Croix-Rouge à Genève, c'est exact. Nous en avons parlé, nous avons analysé cet incident. Vous savez que la délégation sud-africaine est restée pour la suite des débats, c'est la délégation gouvernementale d'Afrique du Sud qui est partie. La 25e Conférence de la Croix-Rouge a donc pu adopter toutes les résolutions et terminer le programme qui était inscrit à son ordre du jour.

D'autre part, du point de vue de la crédibilité de cette neutralité, je voudrais rappeler que le Comité international de la Croix-Rouge a été autorisé à recommencer son travail, en Afghanistan par exemple et dans d'autres pays dont les portes lui avaient été fermées et dans des terrains qui sont complètement fermés, de telle sorte que cette neutralité est encore reconnue maintenant. Je ne dis pas qu'il ne faille pas veiller à la conserver et excusez-moi, Monsieur Hubacher, si

tout à l'heure j'ai échangé quelques propos avec M. Houmard. Je me réjouis de répondre à vos questions écrites.

Genehmigt – Approuvé

Justiz- und Polizeidepartement Département de justice et police

Herr **Eng** unterbreitet im Namen der Geschäftsprüfungskommission den folgenden schriftlichen Bericht über die Inspektion zum Vollzug des Asylrechts:

1. Die Aufgabe der Geschäftsprüfungskommission

Der Dienst des Delegierten für Flüchtlingswesen ist ein rasch wachsender Verwaltungszweig mit der Aufgabe, unter veränderten Bedingungen eine Bewilligungspraxis zu entwickeln, die der Asylpolitik der eidgenössischen Räte und des Bundesrates entspricht. Bedeutung und Schwierigkeitsgrad dieser Aufgabe rechtfertigen es, den heutigen Entwicklungsstand von der parlamentarischen Oberaufsicht her zu würdigen.

Die Aussage der Bundesratsparteien, das Asylproblem sei im wesentlichen ein Vollzugsproblem, bedeutet allerdings nicht, dass es in seiner Ganzheit Gegenstand der Prüfung durch die Geschäftsprüfungskommission bildet. Zum einen liegt der Vollzug der Wegweisungsentscheide in der Kompetenz der Kantone, zum andern reichen Vollzugsprobleme bis in politisch sehr umstrittene Fragen hinein. Im Prüfungsbe- reich der Geschäftsprüfungskommission liegen vor allem Fragen der Organisation und des Arbeitsablaufs im Dienst des Delegierten für das Flüchtlingswesen und im Beschwerdedienst des EJPD. Ferner gehören dazu Fragen der Tauglichkeit und der Effizienz des Asylverfahrens sowie Fragen nach den konkreten Entscheidungskriterien für die Asylgewährung oder für den Wegweisungsentscheid.

Die Kriterien der Geschäftsprüfungskommission bei der Prüfung der Tätigkeit der Bundesverwaltung im allgemeinen sind: Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Leistungsfähigkeit (Artikel 4 des VwOG). Im Flüchtlingswesen sind die massgeblichen Kriterien der Zweckmässigkeit besonders schwer auszumachen. Hauptzweck der Asylgewährung ist die humanitäre Aufnahme verfolgter Menschen zum Schutze ihrer Menschenwürde. Demgegenüber stehen gewichtige innenpolitische Schranken der Aufnahmebereitschaft, deren Grundsätzlichkeit schwer zu bestimmen ist. Die Kontrolle durch die Geschäftsprüfungskommission beschränkt sich daher zu diesem Thema mit Vorteil auf die Kriterien der Leistungsfähigkeit einerseits, der Rechtmässigkeit andererseits.

Um allfällige Differenzen unter den Kontrollkommissionen zu vermeiden, ist der Entwurf zum vorliegenden Bericht der Finanzdelegation zur Kenntnis gebracht worden. Diese hat zum vorliegenden Text keine Bemerkungen anzubringen. Im Wunsch nach optimaler Effizienz in der Organisation der zuständigen Instanzen und im Ablauf der Verfahren treffen sich sämtliche Kontrollkommissionen. Zur Frage des Leistungsziels für die Mitarbeiter des Delegierten für das Flüchtlingswesen hat sich bisher weder die Finanzdelegation noch eine der Finanzkommissionen geäussert. Dasselbe gilt für die Fragen der Rechtmässigkeit. Im Gegensatz zu anderslautenden Befürchtungen des EJPD bestehen somit keine Widersprüche unter den Kommissionen zum vorliegenden Thema.

2. Organisatorische und personelle Massnahmen zur Verbesserung der Lage im Flüchtlingswesen

21. Der Bericht der Projektorganisation Flüchtlingswesen vom 31. Oktober 1986

Zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Bundesinstanzen im Bereich des Flüchtlingswesens hat der Bundesrat am 17. September 1985 folgende Massnahmen vorgesehen:

– Schaffung von 70 zusätzlichen Stellen

– Zusammenfassung von Beschwerdedienst und Flüchtlingsabteilung an je einem Standort

– Leistungsziel von fünf Fällen pro Mitarbeiter und Woche

– Schaffung der Stelle eines Delegierten für das Flüchtlingswesen.

In Ausführung dieses Entscheides setzte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine Projektorganisation ein, die sich der räumlichen Unterbringung, der Aufbau- und Ablauforganisation sowie den Personalproblemen annehmen sollte.

Das Raumproblem konnte zeitgerecht gelöst werden, indem der Beschwerdedienst in einem Gebäude an der Einsteinstrasse, der Dienst des Delegierten im Verwaltungsgebäude Taubenhalde untergebracht wurde. Die Bundesämter für Privatversicherung und Raumplanung sowie die Vermessungsdirektion mussten dafür ihren Standort wechseln. Das Bundesamt für Polizeiwesen war vom Verwaltungsgebäude Taubenhalde A in die Taubenhalde B zu verlegen. Die Büros wurden mit der nötigen Informatikausrüstung versehen.

Gestützt auf eine Ueberprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation wurden die Organigramme, Stellenpläne und Pflichtenhefte der neuen Situation angepasst. Unter Beizug eines Experten der Firma FIDES wurde die Ablauforganisation im Dienst des Delegierten und im Beschwerdedienst einer systematischen Ueberprüfung unterzogen. Die Aktivitäten wurden auf Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und wirtschaftliche Abwicklung im einzelnen geprüft und der Mitarbeiterinsatz und die Aufgabenverteilung analysiert. Jene Mitarbeiter, die sich prioritär dem Pendenzenabbau widmen sollten, wurden namentlich bezeichnet. Zur Verbesserung der Einheitlichkeit in der Rechtsprechung des Beschwerdedienstes wurden alle Mitarbeitergruppen, die Beschwerdefälle im Asylwesen behandeln, einer einheitlichen Leitung unterstellt. Für die Absprache in Grundsatzfragen, für die Lageinformation und für die Behandlung von humanitären und Härtefällen wurde departementsintern eine Koordinationsgruppe für das Flüchtlingswesen geschaffen.

Den grössten Beitrag zur Steigerung der Leistungsfähigkeit erwartet die Projektorganisation aus den Analysen der Ablauforganisation. Die Strukturreorganisation hat sich bereits positiv ausgewirkt, insbesondere kürzere Informations- und Kommunikationswege geschaffen. Die Resultate der Reorganisation sind in einem neu geschaffenen Organisationshandbuch dokumentiert.

Die Probleme im Personalbereich sind vielfältig. Die Personalfuktuation ist im vergangenen Jahr im Dienste des Delegierten und im Beschwerdedienst auf 46 Prozent bzw. auf 50 Prozent aller Mitarbeiter im Verfahrensbereich angestiegen. Die zusätzlich bewilligten Stellen konnten erst ab Herbst 1986 neu besetzt werden (am 1. Januar 1987 waren im Dienst des Delegierten allerdings nur noch 10 Stellen unbesetzt, im Beschwerdedienst noch 20). Die Rekrutierung geeigneten Personals erweist sich als ausserordentlich schwierig. Als hinderlich erweisen sich die Befristung der Anstellungsdauer, die ungünstigen Arbeitsplatzverhältnisse sowie die fehlende Kaderplanung, vor allem aber der zunehmende Leistungs- und Erwartungsdruck. Die Erhöhung des Leistungsziels auf fünf Fälle pro Sachbearbeiter und Woche wirkte sich während einiger Zeit demotivierend auf die Mitarbeiter aus und erhöhte die Austrittsrate.

Auf Anregung der Projektorganisation sind verschiedene Massnahmen bereits getroffen worden oder werden noch geprüft:

– Die vergleichsweise tiefe Einreihung der Mitarbeiter des Dienstes wurde angehoben.

– Die vom Parlament als Etatstellen bewilligten 70 Stellen wurden nach Prioritäten an bisherige Hilfskräfte vergeben.

– Das Rapportwesen wurde verfeinert, um die rechtzeitige und einheitliche Information und die Mitsprache des Personals zu gewährleisten. Grundsätze für die interne Information sind noch festzulegen.

– Das Qualifikationssystem der Mitarbeiter wird überprüft.

– Um die gewünschten Änderungen in Einstellung und Verhalten der Mitarbeiter zu fördern, sind Schulungsprogramme in den Bereichen Personalführung und Arbeits-

technik sowie die Verbesserung von Programmen zur Rekrutierung und Einführung neuer Kader und Mitarbeiter vorgesehen.

Der einmalige Aufwand für die Reorganisation beträgt rund 4 Millionen Franken, 1,2 Millionen davon für Bauten und 2 Millionen für die Informatikinfrastruktur. Der für einen externen Organisationsberater bewilligte Kredit von 130 000 Franken wird voraussichtlich nicht voll beansprucht.

22. Würdigung durch die Geschäftsprüfungskommission

221. Allgemeines

Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission stellt die vorgenommene Reorganisation eine beachtliche Leistung dar. Es war zweifellos nötig, die Verhältnisse in der rasch wachsenden Abteilung Flüchtlinge neu zu ordnen, insbesondere eine klare Führungsstruktur zu schaffen. Der Entscheid des Bundesrates, den Dienst des Delegierten und den Beschwerdedienst je an einem Standort zusammenzufassen, bildet dafür eine wichtige Voraussetzung. Die fristgerechte Durchführung dieses Entscheides erforderte einen grossen Einsatz aller Beteiligten und verdient Anerkennung. Dank gebührt dem Personal auch dafür, dass es bereit war, diese Verschiebung mitzutragen; dies gilt insbesondere auch für die Mitarbeiter von Dienststellen ausserhalb des Flüchtlingsbereichs, die auf andere Standorte ausweichen mussten.

Die aus der Aktion erwachsenen Kosten sind hinsichtlich der Bedeutung des Flüchtlingsproblems und den daraus insgesamt entstehenden Aufwendungen des Bundes (180 Millionen Franken für 1987) vertretbar. Der wiederkehrende Nutzen der Reorganisation dürfte sie mehr als aufwiegen.

222. Leistungsziel

Das Leistungsziel von fünf Fällen pro Mitarbeiter und Woche ist vom Bundesrat in erster Linie im Hinblick auf den Abbau der Pendenzen bis 1988 festgelegt worden. Es eignet sich wenig für die Beurteilung der Leistung der einzelnen Mitarbeiter, da dafür kaum quantitative Messgrössen gefunden werden können, die der Verschiedenartigkeit der Aufgaben und Fälle Rechnung tragen. Trotzdem hat das Leistungsziel auf der Stufe der einzelnen Mitarbeiter sich als erhöhter quantitativer Leistungsdruck ausgewirkt und die Motivation negativ beeinflusst. Innerhalb des Dienstes des Delegierten für das Flüchtlingswesen gilt denn auch nur ein Leistungsziel von drei Fällen pro Woche und Sachbearbeiter; auf dieser Grösse beruhen auch die vom Parlament bewilligten Stellen für den Abbau der Pendenzen.

Die Geschäftsprüfungskommission weiss aus ihren Erfahrungen mit den Leistungsstatistiken der Bundesrichter, wie heikel quantitative Leistungsziele sein können. Leistungssteigerung ist vor allem durch optimale Organisation, Ablauf, Führung und Dokumentation sowie durch die Förderung der Leistungsbereitschaft des Personals anzustreben. Die Geschäftsprüfungskommission sieht sich ausserstande, quantitative Leistungsziele zu beurteilen. Wenn solche aber genannt werden, sollte jedoch Übereinstimmung zwischen dem offiziellen Leistungsziel des Bundesrates und dem internen Leistungsziel des Delegierten für das Flüchtlingswesen hergestellt werden.

223. Ersatz von Hilfskräften durch Etatstellen

Für den Dienst des Delegierten für das Flüchtlingswesen sind 191 Stellen bewilligt. Davon sind 101 Hilfskräfte. Beim Beschwerdedienst lauten die entsprechenden Zahlen 115 bzw. 57. Der Hilfskräftestatus wird vom Personal und von der Führung als Hindernis bei der Rekrutierung und Erhaltung der Mitarbeiter gewertet. Die Projektorganisation hat deshalb dem Departement vorgeschlagen, mit Ausnahme der 70 für den Pendenzenabbau bis 1988 bewilligten Stellen alle Hilfskräftestellen in Etatstellen umzuwandeln (dies betrifft 65 Hilfskräftestellen im Dienst des Delegierten für das Flüchtlingswesen und 23 Stellen im Beschwerdedienst). Falls der Bundesrat ein solches Begehren übernehmen sollte, wäre ihm aus der Sicht der Geschäftsprüfungskom-

mission – gestützt auf die Erkenntnisse der vorliegenden Inspektion – beizupflichten. Das Parlament handelt seiner Stufe angemessen, wenn es dem Bundesrat den Entscheid über die Gestaltung der einzelnen Dienstverhältnisse überlässt. Die Hilfskräfte im Flüchtlingswesen sind ohnehin unechte Hilfskräfte, da sie nicht nur auf ein Jahr begrenzt eingestellt worden sind. Wenn das Amt eines Stelleninhabers wegen Abbau der Arbeitslast aufgehoben werden kann, darf das Dienstverhältnis nach Ablauf der Amtsperiode (Ende 1988) ohne Rücksicht auf die Qualifizierung der Stelle als Etatstelle aufgelöst werden. Auf der Stufe des Parlamentes kann der Rationalisierungsdruck auf die Bundesverwaltung hinreichend dadurch ausgeübt werden, dass der Plafonds an Etatstellen nur auf Zeit erhöht wird (vgl. die bis Ende 1986 wieder abgebauten 130 Etatstellen).

224. Personalrechtliche Massnahmen

Eine Umfrage in einer der Sektionen des Dienstes des Delegierten und die Vorarbeiten der Projektorganisation belegen die Ernsthaftigkeit der Personalprobleme in diesem Dienst. Die Bemühungen des Departementes, den berechtigten Wünschen des Personals zu entsprechen, verdienen Anerkennung. Besonders wertvoll dürften Förderungsmassnahmen im Bereich der Ausbildung sein.

225. Statistische Information

Bis im Jahre 1985 sind die statistischen Informationen, über welche der Bund im Bereich des Flüchtlingswesens verfügte, lückenhaft gewesen. Mit der Zusammenlegung von Asylentscheid und Wegweisungsverfügung beim Delegierten für das Flüchtlingswesen und mit der Mitteilungspflicht der Kantone über die von ihnen getroffenen Ausschaffungen hat sich insbesondere die Kenntnis des Bundes über die effektive Wirkung der Entscheide im Asylbereich verbessert. 1986 sind von den Kantonen 580 Ausschaffungen gemeldet worden. Einige Meldungen stehen noch aus. Die Differenz zur Zahl der Wegweisungen (4784) lässt sich nicht eindeutig interpretieren, da nicht festgestellt werden kann, wieviele Weggewiesene tatsächlich freiwillig ausreisen und wieviele in der Schweiz oder im Ausland untertauchen.

226. Einzelfragen im Verhältnis zu den Kantonen

Die Durchsetzung von Wegweisungsverfügungen des Bundes durch die Kantone liegt ausserhalb der Fragen, die in den Zuständigkeitsbereich der Geschäftsprüfungskommissionen fallen. Festzuhalten ist, dass der Bund die Vergütung von Unterstützungsaufwendungen der Kantone auf jenen Zeitpunkt hin begrenzt, in dem die Wegweisungsfrist abläuft. Der Aufenthalt von weggewiesenen Asylbewerbern wird somit vom Bund nicht finanziert.

Umgekehrt ist der Kommission die Sorge zugetragen worden, die Zahl der anerkannten Härtefälle könne von den Kantonen plafoniert werden. Eine solche Massnahme hätte keine Rechtsgrundlage. Internierungsverfügungen des Bundes und Aufenthaltsbewilligungen aus humanitären Gründen belasten die Ausländerkontingente der Kantone nicht und unterstehen keiner Plafonierung. Im Gegensatz zu den Internierungen, die eine Folge des völkerrechtlichen Gebots des «non refoulement» darstellen, liegen die humanitären Aufenthaltsbewilligungen allerdings im Ermessen der Kantone, die dafür Antrag stellen, und des Bundes, der bei der Zustimmung dem Ziel der Stabilisierung der ausländischen Bevölkerung Rechnung tragen muss.

227. Der Beitrag des Departements für auswärtige Angelegenheiten

Der Beitrag, den das Departement für auswärtige Angelegenheiten zum Flüchtlingsproblem leistet, richtet sich auf die internationale Flüchtlingspolitik der Schweiz. Diese hat zum Ziel, die Lebensbedingungen in jenen Ländern der Dritten Welt, die von Flüchtlingsproblemen am stärksten betroffen sind, dauerhaft zu verbessern. Auf internationaler Ebene setzt sich das Departement im Rahmen des Europarates (insbesondere in dessen Expertenausschuss für juristische Asyl-, Flüchtlings- und Staatenlosenfragen) sowie anlässlich informeller Konsultationen von Ländern mit

gleich oder ähnlich gelagerten Problemen (letztmals in Gernsee bei Bern) für die Erörterung der Flüchtlings- und Asylpolitik sowie konkreter praxisbezogener Fragen ein. Es geht dabei um einen allgemeinen Informationsaustausch über die Situation in den Herkunftsländern, über die Politik und das Verfahren in den Empfängerländern, über die Möglichkeiten der Bekämpfung irregulärer Wanderungsströme zwischen diesen Staaten sowie über allfällige Risiken bei Rückschaffungen.

Regelmässige Kontakte finden auch mit dem Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge und dem Comité intergouvernemental pour les migrations statt. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe des Departementes für auswärtige Angelegenheiten und des Justiz- und Polizeidepartementes klärt Möglichkeiten einer Rückkehrhilfe für Asylbewerber aus Sri Lanka, Zaire, Chile und der Türkei ab.

Die Suche nach Lösungen für Flüchtlinge in Drittländern ihrer eigenen Region war bisher ergebnislos. Im Falle der chilenischen Asylbewerber wurde versucht, Aufnahmemöglichkeiten in Argentinien zu erreichen. Die Bemühungen haben zu keinem Erfolg geführt.

Die Schweizerischen Vertretungen in den Herkunftsländern der Asylsuchenden haben schliesslich eine wichtige Aufgabe bei der Informationsbeschaffung zuhanden des Delegierten für das Flüchtlingswesen zu erfüllen. Diese Amtshilfe wird offenbar mit unterschiedlicher zeitlicher und sachlicher Priorität erfüllt.

Nach Ansicht des Delegierten für das Flüchtlingswesen bemühen sich die Vertretungen des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten im Ausland, seine Fragen zeitgerecht und sachlich angemessen zu beantworten. Diese Hilfe ist nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission von grosser Bedeutung. Sie scheint sich in letzter Zeit verbessert zu haben.

3. Rechtmässigkeit der Asylpraxis

31. Gegenstand der Ueberprüfung

Die Geschäftsprüfungskommission hat im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht unter anderem zu prüfen, ob die Praxis der Verwaltung gesetz- und verfassungsmässig ist. Diese Kontrolle erstreckt sich nicht auf Verfügungen und Entscheide im Einzelfall, sondern nur auf die allgemeinen Tendenzen der Praxis. Einzelfälle dienen dabei als Beispiele für solche Tendenzen.

Eine Ausnahme von dieser allgemeinen Rechtmässigkeitskontrolle gilt von Gesetzes wegen nur gegenüber dem Bundesgericht. Aber auch gegenüber justizförmigen Verfahren der Bundesverwaltung beachten die Geschäftsprüfungskommissionen in ihrer Praxis grundsätzlich die gleiche Zurückhaltung wie gegenüber Entscheiden des Bundesgerichts. Wo dem Bundesrat und der Verwaltung eigentliche Rechtsprechung übertragen ist, üben sie Funktionen der dritten Gewalt aus, die politischer Kontrolle im einzelnen entzogen sein soll. Auch hier gilt die Zurückhaltung jedoch nur gegenüber dem Einzelfall.

Das Asylverfahren zeigt zwar Züge eines justizförmigen Verfahrens, ist aber von zwei Besonderheiten geprägt: Zum einen dient es nicht der blossen Zusprechung von Rechtsansprüchen gestützt auf gesetzliche Grundlagen, wie dies die klassische Aufgabe der Justiz darstellt; vielmehr geht es um die Neuentwicklung einer politisch heiklen Bewilligungspraxis, die ein weites Ermessen einschliesst. Die Asylpraxis ist rechtlich nur schwach determiniert. Zum anderen fehlt im Asylverfahren die sonst überall vorhandene Möglichkeit, Entscheide der Verwaltung entweder an das Bundesgericht oder an den Bundesrat weiterzuziehen. Das Asylgesetz hat (ab 1. Juni 1984) das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zur letzten Instanz erklärt.

Aus diesen Gründen ist die gegenüber der Rechtsprechung angebrachte Zurückhaltung in bezug auf die Asylpraxis nur beschränkt anwendbar. Abgesehen von Verstössen gegen fundamentale Verfahrensgrundsätze, die auch gegenüber der Justiz gerügt werden können, müssen hier auch allfällige Verletzungen klaren materiellen Rechtes, die sich wiederholen können, geltend gemacht werden dürfen.

Die skizzierte Beschränkung der Aufsicht äussert sich im folgenden darin, dass die Asylpraxis nicht in ihrem Gesamtzusammenhang dargestellt werden kann, sondern nur jene Aspekte herausgegriffen werden, die besondere Rechtsfragen aufwerfen. Aus der Auflistung einzelner Mängel, die dabei entsteht, darf aber nicht eine negative Gesamtwertung gezogen werden. Unsere Absicht ist vielmehr die der konstruktiven Kritik zur Verbesserung der heute bereits erreichten Qualität der Praxis.

32. Grundsätzliche Würdigung

Der Einblick in die Asylpraxis der Bundesbehörden, den die Kommission im Rahmen ihrer Inspektion gewonnen hat, gestattet trotz dem beschränkten Blickwinkel ein insgesamt positives Urteil:

Der Bundesrat hat die schweizerische Asylpraxis wiederholt auf die humanitären Grundsätze des Völkerrechtes und unseres Rechtsstaates verpflichtet. Er ist gewillt, trotz praktischer Schwierigkeiten den Schutz der Flüchtlinge hochzuhalten. Dieses Bemühen verspürt man auch innerhalb aller am Asylverfahren beteiligten Stellen. Angesichts der beinahe unerfüllbaren Aufgabe der Bundesinstanzen, von ausen darüber zu urteilen, ob ein asylsuchender, fremder Mensch begründete Furcht vor künftiger Verfolgung in seinem Heimatstaat habe, haben alle Mitarbeiter der zuständigen Dienste einen hohen Einsatz zu leisten, der Anerkennung verdient.

Die Geschäftsprüfungskommission unterstützt daher die laufenden Bemühungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes um die Gestaltung der Asylpraxis. Sie bittet das Departement, mit den bisherigen Anstrengungen fortzufahren.

33. Ausgewählte Probleme aus der Praxis

331. Gefährdung rechtsstaatlicher Grundsätze

Nach der schweizerischen Asylrechtskonzeption soll Asyl erhalten, wer in seinem Herkunftsland wegen einer bestimmten Gruppenzugehörigkeit oder wegen seiner politischen Anschauung ernsthaften Nachteilen ausgesetzt ist oder begründete Furcht hat, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden (Art. 3 des Asylgesetzes). Hierüber wird im Asylverfahren entschieden. Zudem darf derjenige, der zwar (aus Gründen seines persönlichen Verhaltens) kein Asyl erhält, aber dennoch im Herkunftsland aus asylrelevanten Gründen an Leib, Leben oder Freiheit gefährdet wäre, nicht zurückgeschoben werden (Art. 45 des Asylgesetzes; Prinzip des non-refoulement). Er ist nötigenfalls zu internieren. Diese Frage ist Gegenstand des Wegweisungsverfahrens. Im gleichen Verfahren ist schliesslich das Verbot unmenschlicher Behandlung nach Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention zu beachten. Das materielle und verfahrensmässige Verhältnis dieser Grundsätze bildet die Quelle der meisten Schwierigkeiten, die im folgenden aufgegriffen werden.

331.1. Materielle Rechtsfragen

Materielle Rechtsfragen stellen sich der parlamentarischen Kontrolle im Asylbereich auf der Ebene der Einhaltung der Flüchtlingskonvention und auf der der Respektierung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch die Schweiz.

331.11. Das Prinzip des non-refoulement

Wer Flüchtling ist, definiert das Völkerrecht, insbesondere die Flüchtlingskonvention. Dieser Begriff gilt auch für das Landesrecht. Dieses kann bloss bestimmen, welchen Flüchtlingen es Asyl gewähren will. Für alle Flüchtlinge nach Völkerrecht gilt aber das Prinzip des non-refoulement, d. h. das Verbot der Rückschaffung ins Heimatland. Nach ständiger Praxis der Bundesbehörden und gemäss den einschlägigen Textbausteinen beschränkt sich jedoch bei uns die Prüfung von Asylgründen auf den Zeitpunkt der Ausreise des Gesuchstellers aus seinem Heimatland. Demgegenüber erfasst die Konvention als Flüchtlinge auch jene Personen mit sogenannten (z. T. subjektiven) Nachfluchtgründen als

Personen, die sich bereits im Ausland befinden und heute begründete Furcht vor Verfolgung im Heimatstaat haben. Die Verweigerung des Asyls ist dort gerechtfertigt, wo Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Gesuchsteller die Asylgewährung durch politische Aktivitäten nachträglich zu erzwingen versucht. Die Schweiz braucht jenen Personen, die nur subjektive Nachfluchtgründe geltend machen, zwar nicht Asyl zu geben, muss jedoch sorgfältig prüfen, ob sie heimgeschafft werden dürfen. Nötigenfalls ist ihre Anwesenheit in der Schweiz zu regeln. Für den Entscheid hierüber sind nicht die Verhältnisse des Gesuchstellers im Zeitpunkt der Flucht, sondern im Zeitpunkt der Wegweisungsentscheidung massgeblich.

Die Geschäftsprüfungskommission hatte das Departement im Anschluss an einzelne anderslautende Entscheide auf diese Rechtslage aufmerksam gemacht. Das Departement hat sich damit einverstanden erklärt.

331.12. Das Verbot unmenschlicher Behandlung

Anfänglich bestand die Tendenz der Bundesinstanzen, von der Ablehnung eines Asylgesuches ohne weitere Untersuchungen auf das Nichtbestehen von Gefahren zu schliessen, die im Rahmen von Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention bedeutsam sein könnten. Vor der Wegweisungsverfügung ist jedoch sorgfältig abzuklären, ob dem Gesuchsteller bei einer allfälligen Ausschaffung in seinem Heimatland eine unmenschliche Behandlung droht.

Der Schluss von der Asylverweigerung auf die Wegweisung würde eine Verletzung des rechtlichen Gehörs im Wegweisungsverfahren darstellen. Die Geschäftsprüfungskommission hat daher das Departement gebeten, bei der Anhörung der Gesuchsteller und in der Begründung des Entscheides die Prüfung der Asylgesuche unter dem Gesichtspunkt von Artikel 3 EMRK sicherzustellen. Das Departement hat sich damit einverstanden erklärt und versichert, jeder Asylbewerber werde zum Thema der Wegweisung eigens befragt.

331.13. Das Erfordernis der persönlichen Verfolgung

Flüchtling ist nur, wer Opfer einer gezielten Verfolgung ist. Die Bundesbehörden haben gestützt auf dieses Erfordernis u. a. entschieden, gezielte Verfolgung könne nicht vorliegen, wenn jemand bei einer Demonstration zufälligerweise verhaftet werde. Sobald der Betroffene aber identifiziert ist und weiter in Haft belassen oder misshandelt wird, muss nach Ansicht des Experten der Geschäftsprüfungskommission – gestützt auf die internationale Praxis – die Verfolgung als gezielt gelten. Falls diese Behandlung z. B. aus politischen Motiven erfolgt, ist sie grundsätzlich geeignet, einen Asylgrund darzustellen.

Würde demgegenüber auch bei schweren Nachteilen, wie bei Freiheitsentzug, Folter und Misshandlung die sogenannte Sonderopfertheorie angewandt, wonach der Flüchtling Opfer einer besonderen persönlichen Verfolgung sein muss, die über das landesübliche Mass hinausreicht, bestünde die Gefahr des absurden Resultats, dass aus einem Lande umso weniger Personen Asyl erhielten, je intensiver und systematischer die Menschenrechte verletzt würden.

Auf Hinweis der Geschäftsprüfungskommission hat das Departement versichert, dass diese Rechtsauffassung seiner Praxis ebenfalls zugrundeliege.

331.2. Verfahrensrechtliche Fragen

331.21. Die Zusammenlegung von Asylverfahren und Wegweisungsverfahren

Mit der Aenderung des Asylgesetzes vom 16. Dezember 1983 Artikel 21a ist der Entscheid über die Wegweisung eines Gesuchstellers vom Bundesamt für Ausländerfragen an das Bundesamt für Polizeiwesen (neu dem Delegierten für das Flüchtlingswesen) übertragen worden. Der Entscheid ist gleichzeitig mit der Ablehnung des Asylgesuches zu treffen. Damit sind Asylverfahren und Wegweisungsverfahren zusammengelegt worden. Das Verfahren hat daher die Anforderungen für beide Entscheide zu erfüllen. Rechtlich ist die Wegweisung im Unterschied zur Asyl-

verweigerung ein Eingriff in die völkerrechtliche Rechtsstellung des Gesuchstellers und muss daher die verfassungsmässigen Rechte des Betroffenen besonders beachten. Das Departement hat die erforderlichen Schlüsse daraus gezogen.

331.22. Der Anspruch auf rechtliches Gehör

Nach dem neuen Asylgesetz können die Bundesinstanzen aufgrund der kantonalen Akten entscheiden. Während dies bis anhin nur bei «offensichtlich unbegründeten Gesuchen», die in der Asylverordnung umschrieben waren, zulässig war, ist es heute im Rahmen dessen möglich, was der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Artikel 4 der Bundesverfassung vorsieht.

Wie unter der bisherigen Regelung, so wird es auch inskünftig eine Gruppe von Fällen geben, in denen eine bloss summarische Prüfung gestützt auf die Aktenlage verfassungsrechtlich fragwürdig wäre. Es geht dabei um Gesuchsteller, die zwar keinen Asylgrund geltend machen können, aber trotzdem – gestützt auf Artikel 45 des Asylgesetzes (Grundsatz der Nichtrückweisung) oder auf Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Verbot unmenschlicher Behandlung) – nicht weggewiesen werden dürfen. Beispielsweise dort, wo der Gesuchsteller sog. Nachfluchtgründe geltend macht, d. h. Gründe gegen die Zumutbarkeit seiner Heimkehr, die erst nach seiner Ausreise aus dem Herkunftsland entstanden sind, muss die Bundesinstanz aufgrund der Lage des Gesuchstellers im Zeitpunkt ihres Entscheides urteilen können, was eine erneute Anhörung voraussetzt.

Schon unter bisherigem Recht sind diese Vorbehalte gegen einen Anhörungsverzicht zahlenmässig wenig ins Gewicht gefallen (weniger als 5 Prozent der Fälle). Die Praxis kann dem Anliegen ohne merklichen Mehraufwand Rechnung tragen. Das Departement sollte daher auch unter dem neuen Asylrecht prüfen, ob es in diesen Fällen nicht anstelle des Aktenentscheides das volle Verfahren durchführen sollte.

331.23. Das Akteneinsichtsrecht

Grosse Schwierigkeiten beim Vollzug des Asylrechts bilden die Beweismittel und Informationsgrundlagen für den Entscheid. Angesichts dieser Schwierigkeiten bildet das Akteneinsichtsrecht des Gesuchstellers eine besonders wichtige Voraussetzung für die Wahrung seiner Rechte (dies wird durch zwei Aufsichtseingaben an die Geschäftsprüfungskommission illustriert). Der Entscheid darüber, welche entscheidungsrelevanten Unterlagen im Original (oder in einer Kopie unter Abdeckung geheimhaltungswürdiger Angaben über die Quelle) dem Gesuchsteller zur Einsicht offenstehen sollten, muss in einer Güterabwägung getroffen werden. Nach der Praxis des Bundesgerichtes verlangt die Bundesverfassung hierüber in jedem Einzelfall eine begründete Entscheidung. Die Einsicht in die Berichte der angefragten Botschaften darf nicht generell verweigert werden. In der Regel dürfte die Abdeckung einzelner Elemente im Bericht den schutzwürdigen Interessen genügend Rechnung tragen (Schutz der Informanten, Schutz der Botschaft vor dem Vorwurf der Amtshandlung auf fremdem Staatsgebiet).

Der Delegierte für das Flüchtlingswesen hat im Laufe der Inspektion der Geschäftsprüfungskommission eine Weisung über die Akteneinsicht erlassen, in deren Rahmen die Anforderungen des Bundesgerichts erfüllt werden können. Es ist zu wünschen, dass die Weisung dazu führt, dass in jedem Einzelfall eine Rechtsgüterabwägung vorgenommen und in vermehrtem Ausmass Einsicht in die Berichte der Botschaften gewährt wird.

331.24. Die Wahl der Amtssprache

Im Zusammenhang mit einer Aufsichtseingabe hat die Geschäftsprüfungskommission die Frage aufgeworfen, ob ein Gesuchsteller nicht Anspruch auf Antwort in der von ihm gewählten (und an seinem Wohnort gültigen) schweizerischen Amtssprache habe. Angesichts der ohnehin bestehenden Sprachschwierigkeiten dürfte sein Interesse an der Verwendung dieser Sprache besonders erheblich sein.

Grundsätzlich sollten Entscheide in der falschen Sprache als mangelhaft eröffnet gelten und müssten daher in der richtigen Sprache nachgeholt werden.

Das Departement hat dieser Auffassung grundsätzlich zugestimmt und versichert, die Anregung werde realisiert. Im konkreten Einzelfall hat es jedoch dem Anliegen aus prozessualen Gründen noch nicht Rechnung getragen.

331.25. Das Recht auf Stellungnahme zum Beweisergebnis

Zahlreiche Asylentscheide stützen sich auf Widersprüche in den Akten oder in den Aussagen der Gesuchsteller. Massgeblich ist somit, was die zuständige Instanz als glaubhaft erachtet. Nach der Praxis des Bundesgerichts verlangen Verfassung und Verwaltungsverfahrensgesetz jedoch grundsätzlich, dass der Betroffene in jedem Fall zum Beweisergebnis Stellung nehmen kann, wo der Sachverhalt streitig ist. Diese Forderung kann nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission im Asylverfahren in einfacher Weise meist bereits dadurch erfüllt werden, dass dem Gesuchsteller im Rahmen der Anhörung Gelegenheit geboten wird, sich zum Beweisergebnis – insbesondere zu den für ihn ungünstigen Annahmen im Falle eines Widerspruchs – zu äussern. Nur in Fällen, in denen keine Anhörung durchgeführt wird, sollte die Gelegenheit zu dieser Stellungnahme in einem geeigneten Zeitpunkt schriftlich geschaffen werden. Das Departement hat gegenüber dieser Anforderung zunächst Bedenken geltend gemacht und insbesondere befürchtet, sie hätte eine starke Personalvermehrung zur Folge. In einer Aussprache konnte jedoch klargestellt werden, dass der Anforderung des Bundesgerichts in der Regel im Verlauf der Anhörung Genüge getan werden könne. Es wird kein voller Schriftenwechsel angestrebt. Nach dem Grundsatz von Treu und Glauben ist bloss bei Widersprüchen in der Sachverhaltsdarstellung, auf die abgestellt werden soll, eine besondere Stellungnahme des Gesuchstellers einzuholen. Da bei fehlender Gelegenheit zu solcher Stellungnahme fast immer Beschwerde erhoben wird, dürfte nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommission die aufgewendete Zeit auf der Stufe der Beschwerdeinstanz wieder eingespart werden. Insgesamt geht es nicht um die Einführung einer neuen, zeitraubenden Verfahrensetappe, sondern nur um die faire Handhabung des heutigen Verfahrens, soweit es um die Ermittlung von Sachverhalten geht.

331.26. Die Anforderungen an die Glaubhaftmachung

Wer um Asyl ersucht, muss nachweisen oder zumindest glaubhaft machen, dass er ein Flüchtling ist. Er hat die asylrelevanten Gründe daher zumindest glaubhaft zu machen. Dies bedeutet, dass er den asylrelevanten Sachverhalt nicht nur behauptet, sondern die entscheidende Behörde davon überzeugt, dass der Sachverhalt sich mit überwiegender Wahrscheinlichkeit so wie dargestellt zuge tragen hat. Besondere Probleme bieten sich bei künftigen Ereignissen. Hier, wie zum Beispiel bei der Gefahr einer bevorstehenden Bestrafung wegen Republikflucht oder bei derjenigen einer künftigen Folterung wird von den Bundesinstanzen eine beachtliche Wahrscheinlichkeit verlangt. Diese gemilderten Beweis- und Gewissheitsmassstäbe werden überschritten, wenn für eine bevorstehende Strafe wegen Republikflucht «hohe Wahrscheinlichkeit» oder sogar «Sicherheit» verlangt wird.

Auf Anfrage hat das Departement versichert, dass es bei den Anforderungen an die Glaubhaftmachung dem Beweisnotstand, in dem der Gesuchsteller sich häufig befindet, und der unvermeidlichen Wahrscheinlichkeitsüberlegung Rechnung trage.

332. Verschärfung der Asylpraxis

Die Anerkennungsquote ist auch für Ostblockflüchtlinge in den letzten Jahren stark gesunken (von 75 Prozent auf unter 25 Prozent). Zum Teil mag diese Entwicklung darauf zurückzuführen sein, dass auch aus den Ostblockstaaten vermehrt Wirtschaftsflüchtlinge zu uns gelangt sind. Zum andern können humanitäre Gründe, die ausserhalb des Flüchtlingsbegriffs liegen, im Gegensatz zu früher nicht mehr unter Artikel 3 Asylgesetz subsummiert werden. Immerhin könnten

diese Gründe im Rahmen von Artikel 21a zur Internierung führen. Ein wesentlicher Grund für die Entwicklung dürfte aber auch darin liegen, dass der Begriff der asylrechtlich relevanten Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken, heute viel strenger ausgelegt wird als vor einigen Jahren.

Das Departement wehrt sich zwar gegen die Aussage, es habe den Flüchtlingsbegriff verschärft. An der Aussprache wurde jedoch eingeräumt, dass früher eine mildere Praxis galt. Offenbar gilt dies auch noch für die erste Zeit nach Inkrafttreten des Asylgesetzes von 1979 (1981).

Diese Feststellung braucht im Rahmen der Zuständigkeiten der Geschäftsprüfungskommission nicht bewertet zu werden. Diese Verschärfung der Praxis ist durch das Asylgesetz zwar nicht vorgeschrieben, sondern vermutlich teilweise auf politische Gründe zurückzuführen. Eine Praxisänderung dieser Art liegt aber solange im Beurteilungsspielraum der Verwaltung, als sie den Flüchtlingsbegriff nicht gefährdet. Als Grenze dafür ist der Sinn des Asylgesetzes und der Flüchtlingskonvention massgebend. Innerhalb dieser Grenzen muss dem Bundesrat ein Spielraum für eine angemessene Asylpolitik verbleiben.

333. Textbausteine

Die Sammlung der Textbausteine ist von offensichtlichem Nutzen: sie erleichtert die Arbeit, hilft die Verfahren zu beschleunigen, stellt eine einheitliche Praxis sicher und verstärkt damit die Rechtssicherheit, was besonders angesichts des raschen Personalwechsels und des hohen Anteils an Nichtjuristen in der Abteilung wichtig ist.

Soweit sie über die reine Rationalisierung der Sekretariatsarbeit hinaus als materielle Checkliste für die massgeblichen Argumente zur Asylgewährung dienen, werfen die Textbausteine jedoch auch schwerwiegende Probleme auf. Die Erfahrung zeigt, dass der (unter Zeitdruck stehende und zum Teil wenig erfahrene) Sachbearbeiter sich für die Entscheidungsfindung an den Textbausteinen als Prüfungsprogramm orientiert. Es besteht die Tendenz, den Fall (vorwiegend) nach Elementen abzusuchen, die sich in der Sammlung vorfinden lassen.

Ein grundsätzliches Problem ist die Frage nach dem Rechtscharakter der Textbausteine: soweit sie – wie jene des Beschwerdedienstes – bloss den Wortlaut des Gesetzes aufnehmen oder überleitende Formulierungen enthalten, haben sie keine rechtliche Bedeutung. In vielen Textbausteinen der ersten Instanz werden hingegen generell-abstrakte Grundsätze formuliert. Solche Textbausteine mögen aus Passagen aus Präjudizfällen entstanden sein, könnten jedoch je nach ihrem Einsatz den Charakter einer Dienstanweisung mit Aussenwirkung erlangen. Es fragt sich, ob dann eine Rechtsetzung auf unzuständiger Stufe stattfindet, die ohne geregeltes und ausgewogenes Verfahren und ohne Veröffentlichung der festgelegten Normen erfolgt.

Das Departement hat auf Wunsch der zuständigen Sektion ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz in Auftrag gegeben, das sich aufgrund der Unterlagen aus der Inspektion zum Rechtscharakter und zu den daraus zu ziehenden Konsequenzen äussern soll. Die Geschäftsprüfungskommission wird nach Erhalt des Gutachtens nochmals auf die Frage zurückkommen. Sie wird dabei einerseits die grundsätzliche Rechtsfrage, andererseits die konkreten Mängel der heutigen Sammlung erörtern.

4. Informationsbeschaffung

Asylgesuche müssen danach beurteilt werden, ob die vorgelegten Begründungen des Gesuchstellers asylrelevant sind und ob sie glaubhaft gemacht werden können. Für die zweite Frage ist eine möglichst zuverlässige Information über das Herkunftsland und über den konkreten Fall von grösster Bedeutung. Für die wichtigsten Herkunftsländer sind im Dienst des Delegierten für Flüchtlingswesen allgemeine Länderdokumentationen errichtet worden, die laufend nachgeführt werden. Diese enthalten Angaben über die allgemeine Lage des Landes und über wichtigere Ereignisse, auf die die Gesuchsteller in ihren Gesuchen Bezug

nehmen können. Zur Ueberprüfung der vorgetragenen Begründungen im Einzelfall wird oft die schweizerische Botschaft im Herkunftsland um Auskunft ersucht. Soweit eine Botschaft die Frage nicht selber beantworten kann, erkundigt sie sich bei Vertrauensanwälten, staatlichen Stellen, privaten Organisationen oder anderen diplomatischen Vertretungen im Land. Die Auskünfte werden in der Regel in einem Bericht der Botschaft an den Delegierten wiedergegeben. Daraus ergeben sich insbesondere folgende Probleme:

41. Ausschöpfung verfügbarer Quellen

Erfahrungsgemäss ist die Qualität der Berichte der einzelnen Botschaften unterschiedlich. Trotzdem ist es unvermeidlich, dass im Asylverfahren eine Richtigkeitsvermutung zugunsten dieser amtlichen Dokumente spricht. Für wichtigere Ereignisse gilt in bezug auf einige Länder sogar eine Vollständigkeitsvermutung zugunsten der internen Dokumentation.

Neben den Auskünften der Botschaften wertet der Dienst zum Teil die internationale Presse aus und nutzt allgemeine Lageberichte internationaler Organisationen und oppositioneller Gruppen in den Herkunftsländern. Als schwierig erweist sich die Bewertung der unterschiedlichen Quellen. Eine Hilfe könnte der vermehrte Beizug spezialisierter (internationaler) Organisationen auch zu konkreten Fragen im Einzelfall darstellen. Auf Anfrage hat das Departement versichert, dass dieser Beizug möglich sei. Da hier offenbar im Dienst des Delegierten Hemmungen bestehen, könnte es nützlich sein, das Vorgehen beim Einholen solcher Zusatzinformationen intern zu ordnen.

42. Zuverlässigkeit der schriftlichen Auskünfte

Das schriftliche Verfahren der Informationsbeschaffung durch Fragen an die Botschaft und Antworten in Berichtsförmigkeit birgt – wie sich an konkreten Einzelfällen gezeigt hat – die Gefahr von Missverständnissen in sich. Auskünfte und Werturteile in Botschaftsberichten können beim Empfänger einen anderen Stellenwert erlangen, als ihnen vom Autor zugedacht war. Sie werden dann überinterpretiert und bilden Grundlage für falsche Schlüsse.

Um die Zuverlässigkeit der Informationsbeschaffung zu erhöhen, wäre es nützlich, die Mitarbeiter im Dienst des Delegierten und im Departement für auswärtige Angelegenheiten in geeigneter Form mit den Schwierigkeiten in der Handhabung des Auskunftsverfahrens, insbesondere in der Bewertung von Fragen und Auskünften vertraut zu machen.

43. Anforderungen an die Glaubwürdigkeit in der Flüchtlingssituation

Sowohl der Gesuchsteller wie die Behörde befinden sich im Asylverfahren oft in einem Beweisnotstand. Das kann dazu führen, dass der Gesuchsteller seine Geschichte möglichst plausibel zu erzählen versucht, während die Behörde sich darauf konzentriert, in dieser Erzählung Widersprüche aufzudecken. Der Leistungsdruck und die innenpolitische Vorgabe, möglichst viele unechte Flüchtlinge wieder wegzuwiesen, fördern dabei die Tendenz, einen Fall möglichst dadurch zu erledigen, dass die Glaubwürdigkeit des Gesuchstellers verneint wird. Die Versuchung dazu ist umso grösser, als Gesuchsteller in grosser Zahl ähnliche oder identische Geschichten vortragen, die ihnen offenbar empfohlen worden sind.

Die heute bestehenden Möglichkeiten, die Verhältnisse in den Herkunftsländern der Asylsuchenden kennenzulernen, sind nicht hinreichend. Die Mitarbeiter des Delegierten für das Flüchtlingswesen sollten daher die kulturellen, ethnischen und politischen Bedingungen der Herkunftsländer und ihre Auswirkungen auf das Verhalten der Asylsuchenden im Rahmen eines Ausbildungsprogramms kennenlernen.

5. Empfehlungen

Die ausführliche Auseinandersetzung mit Verbesserungsmöglichkeiten in der Asylpraxis darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement sich bereits erfolgreich bemüht hat, Verwaltung und Praxis im Asylbereich sowohl leistungsfähig als auch rechtmässig auszugestalten. Die Anregungen der Geschäftsprüfungskommission zeugen vielmehr von der ausserordentlichen Schwierigkeit der gestellten Aufgabe und sind als Unterstützung der laufenden Bemühungen gemeint. Gerade die befriedigende Lösung der aufgezeigten Rechtsfragen soll dazu beitragen, die Motivation der Mitarbeiter zu fördern und eine optimale Leistung zu erreichen. Wir glauben, dass die Revision des Asylgesetzes unter Beachtung der hier erwähnten Grundsätze sowohl eine Beschleunigung des Verfahrens, wie auch die Wahrung unserer rechtsstaatlichen Tradition gestatten werden.

Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt dem Bundesrat, in seinen Anstrengungen im Vollzug des Asylrechts fortzufahren. Beachtung verdienen dabei:

1) die optimale Rationalisierung der Strukturen und Abläufe in den zuständigen Instanzen;

Fortzusetzen ist hier vor allem die Bereinigung der Ablauforganisation in den verschiedenen Sektionen; zu entscheiden sind sodann die Differenz in Höhe und Bedeutung des Leistungsziels, die Umwandlung von Hilfskräfte- in Etatstellen und weitere personalpolitische Massnahmen, insbesondere in der Ausbildung;

2) die rechtsstaatlichen Anforderungen an die Anhörung der Gesuchsteller, ihr Akteneinsichtsrecht und ihr Recht auf Stellungnahme zum Beweisergebnis;

3) die Weiterentwicklung der Sammlung von Textbausteinen und

4) die Beschaffung bestmöglicher Informationsgrundlagen für die Entscheide.

Der Bundesrat wird gebeten, diese Empfehlungen zu prüfen und der Geschäftsprüfungskommission bis zum 1. September 1987 mitzuteilen, welche Folge er ihnen zu geben gedenkt.

Mme Pitteloud: En décembre 1985, j'avais écrit une lettre à la Commission de gestion pour attirer son attention sur certaines pratiques pour le moins problématiques du Département et du délégué aux réfugiés en matière d'application du droit d'asile, en particulier sur les renseignements qui étaient pris par les ambassades sur les conditions dans les pays d'origine des requérants, sur la pratique en matière de non-refoulement, sur la collaboration avec les oeuvres d'entraide et également sur la pratique en matière d'octroi de permis humanitaires. Je suis donc particulièrement satisfaite que la Commission de gestion se soit intéressée de près à cette application. Je pense que c'est un euphémisme de dire comme elle le fait au chiffre 332 de son rapport que la loi est «interprétée de façon beaucoup plus restrictive qu'il y a quelques années. (...) Cette sévérité accrue des autorités n'étant pas imposée par la loi mais sans doute partiellement due à des considérations d'ordre politique». Personnellement, plutôt que ce qui est avancé dans le rapport, je dirai qu'un tel changement de pratique ne relève pas de la marge d'appréciation de l'administration et qu'il est grave de lui en laisser la possibilité. Ce faisant, on a bel et bien abouti à mettre en péril la notion même de réfugié. De manière générale, le ton de ce rapport est lénifiant, les remarques sont souvent imprécises et bien loin de la version originale du sous-groupe de travail qui était sortie en octobre 1986 et que j'avais eu l'occasion de consulter. Cette commission donne un satisfecit bien facilement au Département et au délégué aux réfugiés sur la base de promesses d'améliorations et d'un constat de prise de mesures qui sont organisationnelles principalement. Ceci a d'ailleurs frappé l'opinion au point qu'un rédacteur a écrit sous le titre «L'ordre prime le droit en Suisse» qu'on s'attarde plus volontiers chez nous à critiquer des erreurs de gestion que

des graves violations des droits de l'homme comme celles qui sont relevées dans ce rapport.

Prenons par exemple les remarques sous chiffres 331.11 et 12, à propos du principe de non-refoulement. Il faut bel et bien constater que si la Suisse n'avait pas ouvertement et à plusieurs reprises violé ce principe, le Tchécoslovaque Ernest Kolcun expulsé en 1985 ne serait pas actuellement dans les prisons tchécoslovaques condamné à deux ans de détention pour délit de fuite. Et le requérant yougoslave Janusz Sahili expulsé en novembre 1986 ne serait pas en prison au Kosovo, sans parler de tous ceux que l'on a expulsés ou renvoyés en silence. Ceci a pourtant été le fait d'autorités qui ont fait de l'Etat de droit l'argument final et le fondement de la plupart de leurs décisions ne tenant souvent pas compte des principes d'humanité. On ne répètera jamais assez la gravité de telles options.

On peut également illustrer ceci dans ce qui est évoqué au chiffre 226, Rapports avec les cantons. D'après ce chapitre, les cantons auraient le pouvoir de proposer l'octroi d'autorisations de séjour pour des raisons humanitaires et pourtant, dans de nombreux cas, ils se sont vu refuser ces permis. A ma connaissance, à l'heure actuelle, les cantons de Vaud, Fribourg, Genève ont des cas en suspens qu'ils ne veulent pas prendre la responsabilité de renvoyer, soit pour des raisons humaines parce que ce sont des personnes qui vivent en Suisse avec leur famille depuis plusieurs années, soit parce que ce sont des requérants qui n'ont pas de papiers valables et aucun espoir de réinstallation. Pourquoi, malgré les promesses faites lors du débat sur la solution globale, le département rejette-t-il maintenant les demandes d'internement et de permis humanitaires faites par les cantons?

Une autre question qui a été soulevée par les milieux genevois de défense du droit d'asile, qui se sont adressés à la Commission de gestion, est l'application qui est faite actuellement par le département de l'article 19, qui voit depuis plusieurs mois le centre de Cointrin renvoyer immédiatement des requérants dans des pays tiers dans lesquels ils n'avaient que transité, et ceci malgré des recours contre ces décisions. Ainsi, dernièrement, neuf Turcs ont été renvoyés, après l'enregistrement de leur demande, en Italie, deux en Autriche, un Libérien et un Ghanéen au Nigéria, un Hongrois en Allemagne et un Sikh en France, lequel, sur recours, a pu ensuite revenir en Suisse. M. Arbenz justifie ces renvois par le fait que ces requérants étaient entrés illégalement. Ceci n'est pas contenu dans l'article 19, la loi révisée ne le permettra d'ailleurs pas non plus, et la convention de 1951 interdit les sanctions contre les entrées illégales.

Le temps me manque pour relever tous les graves constats de ce rapport. Je parlerai encore d'un point très important qui figure au chiffre 331.13. Selon la pratique du département, des requérants qui avaient fait état de tortures attestées par des médecins se sont vu refuser l'asile sous le prétexte que ces mauvais traitements n'avaient pas été le fait d'instances étatiques ou que ces violences n'en faisaient pas des victimes d'une persécution particulière dans une mesure inusitée au vu des circonstances locales. La commission traite cette pratique d'absurde, pour moi elle reste le symbole de l'aveuglement d'une politique axée avant tout sur les quotas, sur le nombre des étrangers, et non sur le devoir de donner refuge à celui qui a souffert. Cette pratique doit changer.

M. Meizoz: L'application de la loi sur l'aménagement du territoire se heurte toujours à de très graves difficultés. Je constate qu'elles ne sont guère évoquées dans le rapport de gestion qui, plutôt que de dresser un état réaliste et critique de la situation, se borne à en faire une description succincte, fondée sur une appréciation purement administrative des choses. C'est cependant un problème politique au premier chef. C'est pourquoi, Madame la Conseillère fédérale, je vous saurais gré de bien vouloir renseigner sur les deux points suivants. Il y a deux ans, répondant à une question que je vous avais posée au sujet de la multiplication des constructions hors des zones à bâtir, vous avez clairement

affiché votre volonté de tout mettre en oeuvre, d'entente avec les cantons, pour renverser la tendance. A l'époque, il était question d'une dizaine de milliers d'autorisations délivrées chaque année. Or, aujourd'hui, l'Office de l'aménagement du territoire reconnaît que ce chiffre n'a guère varié, qu'il n'a pas diminué, ce qui donne à penser qu'en l'espace de trois ou quatre ans aucun progrès n'a été enregistré sur la voie d'une politique plus restrictive en la matière. On peut parler, en l'occurrence, d'échec grave. Car, pendant que les autorités fédérales haussent le ton, écrivent des lettres aux cantons, beaucoup de ces derniers vont leur chemin, ignorant superbement les avis fédéraux et continuent à se montrer, généreux dans l'octroi d'autorisations de construire hors des zones à bâtir, autorisations qui, le plus souvent, sont accordées sans que l'Office fédéral de l'aménagement du territoire en soit informé au préalable, ce qui le prive de la possibilité d'intervenir en temps utile pour rectifier le tir s'il y a lieu. Pendant ce temps, Madame la Conseillère fédérale, la consommation effrénée pour ne pas dire anarchique du sol se poursuit. Je vous demande donc de vous exprimer sur cette situation et de nous dire quel regard vous portez sur le résultat de la concertation que vous avez entamée à ce sujet avec les cantons, concertation dont vous avez parlé dans cette salle en juin 1985 lors de la discussion sur le rapport de gestion.

S'agissant du délai imparti aux cantons pour l'établissement des plans directeurs, on constate qu'il n'est pas respecté par la majorité d'entre eux d'où la lettre que le Conseil fédéral a adressée aux cantons pour les rappeler à l'ordre ou à leur devoir de fidèles confédérés. Il les menace en cas de nouveaux retards de les priver des subventions liées à l'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire. Le Conseil fédéral fait la grosse voix. Est-ce pour se donner bonne conscience ou, au contraire, a-t-il vraiment la conviction qu'il dispose des moyens de faire avancer les choses et qu'il entend bien les mettre en oeuvre pour faire respecter le mandat constitutionnel? On aimerait en savoir plus, Madame la Conseillère fédérale, sur vos intentions face à l'incapacité de beaucoup de cantons à maîtriser ces problèmes dans les délais requis.

Frau Gurtner: Ich nehme Stellung zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission über die Inspektion zum Vollzug des Asylrechtes. Die Fraktion der POCH/PdA/PSA hat mit Betroffenheit vom Bericht der Geschäftsprüfungskommission Kenntnis genommen und sieht ihre bei der Einsetzung des Flüchtlingsdelegierten und vor allem bei der Asylgesetzrevision geäußerten Befürchtungen bestätigt. Ueberrascht hat uns die Offenheit, mit der festgehalten wird, dass dem Hauptzweck der Asylgewährung, der humanitären Aufnahme verfolgter Menschen zum Schutz ihrer Menschenwürde, heute gewichtige innenpolitische Schranken gegenüberstehen. Was also bisher immer abgestritten wurde, dass nämlich die Verschärfung des Asylrechtes vor allem innenpolitische Ursachen hat und mit den Wanderungsbewegungen von Wirtschaftsflüchtlings und Profiteuren aus der Dritten Welt nichts zu tun hat, steht mit dem Bericht der Geschäftsprüfungskommission fest.

Wenn die Anerkennungsquote von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen innert einem Jahrzehnt von über 70 Prozent im Zuge besagter innenpolitischer Schranken auf 10 Prozent sinkt, dann sind meiner Meinung nach die Grenzen des Spielraumes, die dem Bundesrat für eine angemessene Asylpolitik verbleiben dürfen, eindeutig überschritten, auch wenn das formaljuristisch nicht der Fall sein sollte, wie dies auf Seite 14 des Berichtes festgehalten wird.

Juristisch unhaltbar ist jedoch das Asylverfahren unter dem Flüchtlingsdelegierten Arbenz und Frau Bundesrätin Kopp geworden. Wann mussten in diesem Haus von einer Geschäftsprüfungskommission das letzte Mal einem Departement so viele juristische Verfahrensfehler angekreidet werden? Ich wage zu behaupten, dass bei einem anderen Departement mit einem anderen Departementsvorsteher dies längst zu einem Skandal geworden wäre. Mit der Ableh-

nungspolitik schiessen Frau Bundesrätin Kopp und Herr Arbenz eindeutig über das Ziel hinaus.

Im Asylbereich ist die Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens nicht mehr gewährleistet. Mit dem Ziel, möglichst viele Ausschaffungen von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen vollziehen zu können, wird unter Missachtung der bestehenden Gesetze drauflos gewürstelt. Die Fälle, in denen unhaltbare Entscheide zurückgenommen oder korrigiert werden mussten und diese Wurstelei auch offensichtlich geworden ist, nehmen zu. Ich erinnere hier an den Fall des Zairers Maza, in dem inzwischen ein bundesgerichtliches Urteil gegen das Departement des Flüchtlingsdelegierten vorliegt, oder ich erinnere an die tamilischen Asylbewerber aus dem Kanton Bern, bei denen nur dank dem Einsatz von Basisorganisationen und der Berner Regierung eine gravierende Verletzung des Non-Refoulement-Prinzips verhindert werden konnte.

Wir sind ferner überzeugt, dass nicht ungenügende Anstellungsbedingungen zu den enormen Personalwechseln und Rekrutierungsschwierigkeiten im Dienst der Delegierten für das Flüchtlingswesen geführt haben, sondern das menschenverachtende Ausschaffungsklima, das dort vorherrscht. Es ist dies eine unbefriedigende Arbeit, die nach überdurchschnittlichen Anstellungsbedingungen verlangt. Für unsere Fraktion ist es unabdingbar, dass die Weichen neu gestellt werden müssen. Wir unterstützen deshalb im Prinzip die Vorschläge der Geschäftsprüfungskommission, möchten aber, dass klare Prioritäten gesetzt werden. An erster Stelle muss stehen, dass die rechtsstaatlichen Anforderungen an die Anhörung der Gesuchsteller, ihr Akteneinsichtsrecht und ihr Recht auf Stellungnahme zum Beweisergebnis uneingeschränkt gewahrt werden. Dies und die Rechtsstaatlichkeit insgesamt dürfen nicht durch optimale Rationalisierung der Strukturen und Abläufe in den verschiedenen Sektionen tangiert werden.

Die Beschaffung bestmöglicher Informationsgrundlagen für Entscheide muss Vorrang vor der Weiterentwicklung der Sammlung der umstrittenen Textbausteine haben. Vor allem und in erster Linie aber dürfen nicht länger innenpolitische Schranken die Asylpraxis bestimmen. Dem Sinn und Geist des nationalen und internationalen humanen Asylrechts muss wieder nachgelebt werden.

M. Magnin: J'interviens sur le rapport de gestion du Département de justice et police pour m'élever une fois encore contre l'internement de M. Alphonse Maza. Je vous rappelle, Madame la Conseillère fédérale, que vous avez porté, au cours de la session de printemps, de graves accusations contre ce requérant d'asile zairois tout en refusant de les préciser.

A la suite d'une décision du Tribunal fédéral – saisi d'un recours –, le dossier Maza est connu et comme l'écrit notamment *l'Hebdo*, ce dossier est vide comme nous en étions convaincus. Il contient, en effet, deux pièces qui représentent tout au plus une page et demie dactylographiée. L'une, datée du 14 avril 1987, a été adressée par le Ministère public fédéral à M. Urs Hadorn, chef de la Division des réfugiés, lettre par laquelle il demande formellement l'internement de M. Maza, invoquant la sécurité d'Etat sans autres précisions. L'autre, qui émane également du Ministère public, est un rapport officiel et confidentiel – cela est écrit en toutes lettres –, il est daté du 10 mars 1987, c'est à l'évidence, sur la base des faits contenus dans ce rapport, qu'est demandé l'internement par la lettre précitée. Que dit ce fameux rapport? Je crois que cela vaut la peine de l'écouter avec une certaine attention. Il dit ceci: «Le cas du précité ne dépend en aucun cas du Ministère public de la Confédération. (Il est daté du 10 mars, je précise.) Il s'agit d'une procédure normale de demande d'asile politique. Cependant, l'intéressé est connu de notre office. M. Maza a déjà attiré notre attention en 1979, époque où sa visite à l'ambassade de la République démocratique allemande a été constatée à Berne. A fin août 1981, l'intéressé s'est rendu à Tripoli (Libye), en tant que membre d'un groupe de personnes invitées par les autorités de ce pays, en 1986, il est

apparu que M. Maza entretenait des contacts en Suisse avec des officiels libyens. A titre d'exemple, dans le courant du mois de mai, l'entrée du précité dans les locaux du Bureau populaire libyen à Berne, puis sa sortie ont pu être constatées. Toujours dans le même mois, une rencontre conspiratrice entre Maza, un diplomate de nationalité libyenne et un autre Arabe était observée dans un établissement public de Genève. Entendu au sujet de ces faits ci-dessus, Maza a donné des explications peu convaincantes en contradiction flagrante avec ces observations faites. Cette attitude – écoutez bien cela – semble confirmer la nature conspiratrice de ses rapports avec les officiels libyens. En raison de la politique de la Libye sur l'échiquier du terrorisme international, Maza est donc susceptible de présenter un risque pour la sécurité de notre pays». Et c'est tout.

C'est donc sur la base de ce dossier dérisoire que M. Maza est interné depuis bientôt six mois. Je n'ai pas l'intention d'entrer dans des considérations juridiques mais permettez-moi cependant de relever que jusqu'au début avril, M. Arbenz a fondé sa décision d'internement en milieu fermé uniquement pour s'assurer que M. Maza ne pourrait pas se soustraire à l'exécution de la mesure de renvoi prise à son égard. La mesure ne repose en raison de cette justification absolument sur aucune base légale.

Je veux souligner, d'autre part, que ce n'est qu'à partir de la mi-avril que l'on a allégué de prétendus motifs d'ordre public pour tenter de justifier, après coup, la détention illégale, et de permettre la poursuite de cette détention. A propos des accusations formulées dans le fameux rapport confidentiel, dans un recours qui vous est adressé, Madame la Conseillère fédérale, l'avocat de M. Maza répond en détail, explique d'une manière tout à fait convaincante les raisons du voyage en Libye avec MM. Ziegler et Métral, la visite à l'ambassade de la RDA où il avait demandé à pouvoir aller faire des études de médecine. Il y a des lettres d'universités allemandes qui lui répondent à ce propos. Donc, il n'y a rien dans ce dossier. Et je pense réellement que la méthode qui consiste d'abord à justifier un internement pour s'assurer de pouvoir renvoyer Maza, alors que c'est complètement illégal, puis après coup justifier cette détention en sortant un dossier du Ministère public fédéral qui ne contient rien, ce sont des procédés absolument inadmissibles, des abus de droit absolument intolérables auxquels il doit être mis fin et qui ne doivent pas se répéter.

Toute cette affaire porte non seulement un grave préjudice à un homme et à sa famille dont je vous rappelle que les trois enfants sont nés en Suisse mais elle a contribué à jeter le discrédit sur les requérants d'asile et a apporté de l'eau au moulin des xénophobes.

En conclusion, je vous demande, Madame la Conseillère fédérale, de mettre fin à cette grave affaire dont vos services portent l'entière responsabilité: 1) en libérant immédiatement M. Maza; 2) ainsi qu'en lui octroyant ainsi qu'à sa famille un permis humanitaire. C'est bien la moindre des compensations que vous lui devez.

Rechsteiner: Ich möchte zu zwei Themen sprechen: zum einen zur Bundesanwaltschaft, zum anderen zum Bericht der GPK zum Asylrecht.

Zunächst zur Bundesanwaltschaft, bei der verschiedene Ereignisse der letzten Zeit deutlich machen, dass sie sich wieder zunehmend als Staat im Staat zu gebärden beginnt. Das war oder ist nicht nur so im Fall Maza, wo während Monaten so getan wurde, als ob höchste Staatsinteressen auf dem Spiele stünden, worauf das sogenannte Geheimdossier zutage gefördert hat, dass es im Grunde genommen um nichts als Banalitäten geht. Das war, wenn man sich erinnert, auch bei der damaligen Nowostj-Affäre so. Auch dort hat man den Eindruck gewonnen, dass die sogenannten höheren Interessen vor allem dazu gedient haben, zu verdecken, dass eigentlich gar nichts Stichhaltiges vorliegt. Dasselbe Bild ergibt sich nun auch bei der neuesten Aktion der Bundesanwaltschaft gegen Kurden in der Schweiz. Diese Intervention wurde mit dem Verdacht der Widerhandlungen gegen das Kriegsmaterialgesetz begründet.

Von dieser Zielsetzung her gesehen war die Uebung ein Schlag ins Wasser, doch ging es offensichtlich nicht darum, sondern um die Einschüchterung der kurdischen und türkischen Opposition in der Schweiz. Die Schweiz ist der grösste Direktinvestor in der Türkei, und die Türkei ist mit Importen im Wert von über 110 Millionen Franken letztes Jahr der erste Abnehmer schweizerischer Waffen – dies, obwohl die Türkei im Osten gegen die Kurden Krieg führt, was nach der Kriegsmaterialgesetzgebung nun allerdings einen Grund für das Eingreifen abgeben würde, aber im umgekehrten Sinne nämlich gegenüber dem türkischen Regime. Dieses Regime wird im übrigen in der Schweiz immer noch durch den Organisator des Militärputsches von 1980, nämlich General Saltik selber, vertreten, Mitverantwortlicher gravierendster Menschenrechtsverletzungen, der sich zum Beispiel nicht scheut, gegenüber der SRG offenbar wegen der Ausstrahlung eines Films über die Situation der Kurden zu intervenieren.

Die Bundesanwaltschaft macht auf diese Art und Weise mit ihrem Eingreifen unverhüllt Politik zugunsten zweifelhafter Regimes und Rechtsregierungen und gegen die Opposition. Sie ist andererseits offensichtlich blind, wenn die Sanktionen fast der ganzen Welt gegenüber dem Apartheid-Regime von Südafrika über die Schweiz im grossen Stil umgangen werden, zum Beispiel durch Marc Rich in Zug. Aber sie hilft eifertig mit, wenn die türkische Regierung von den westeuropäischen Staaten ein härteres Vorgehen gegen die Opposition in der Emigration fordert. Sie interessiert sich für ein paar Faustfeuerwaffen und Theaterrequisiten kurdischer Oppositioneller, aber nicht für die Millionen in der indisch-schwedischen Waffenschmiedgeldaffäre.

Gerade weil sich die Bundesanwaltschaft als quasi selbsternannte Wahrerin nationalen Interesses versteht, braucht sie demokratische Kontrolle und Öffentlichkeit. Ich möchte den Bundesrat deshalb auffordern, diese Kontrolle zu gewährleisten und auch für die Öffentlichkeit dieser Vorgänge zu sorgen. Es geht nicht an, mit der Bundesanwaltschaft monatelang so zu tun, als ob irgendwelche höchste Staatsgeheimnisse betroffen wären, um dann später irgendwann einmal einräumen zu müssen, dass man in der Faust – um das so auszudrücken – wieder einmal kein Hölzchen hat. Noch ein paar Bemerkungen zum GPK-Bericht in Sachen Asylrecht: Die GPK verdient Anerkennung, dass sie sich – man ist versucht zu sagen: endlich – der Verwaltungspraxis im Bereich des Asylrechts eingehender angenommen hat – mit dem Effekt, dass die Kritik, die vorher praktisch ungehört verhallte, auch wenn sie noch so begründet war, jetzt wenigstens teilweise ernst genommen wird. Erstaunlich ist immerhin, wie es die GPK fertigbringt, die umfangreiche Kritik an der Verwaltungsarbeit gleichzeitig mit dem Lob zu verbinden, dass sich das EJPD «erfolgreich bemüht» habe, die Asylpraxis «leistungsfähig und rechtmässig» auszugestalten, als ob die GPK letztlich Angst vor dem eigenen Mut bekommen hätte.

Es geht ja nicht nur darum, dass man den Eindruck hat, es hätte ganz anders in diesem Saal getönt, wenn so viele gravierende Verletzungen elementarer rechtsstaatlicher Verfahrensgrundsätze bei einem andern Departement vorgekommen wären. Es geht auch darum, dass im Asylbereich keineswegs einfach Finanzbeschlüsse auf dem Spiele stehen, sondern menschliche Schicksale. Deshalb sind diese Verletzungen um so gravierender.

Den Bericht der GPK kann man im Detail – wenn man es kurz machen will – unter vier Aspekten würdigen:

Erstens gibt es eine Reihe von Kritiken, die durch die Verwaltung akzeptiert worden sind, z. B. beim Akteneinsichtsrecht oder bei der Interpretation des Erfordernisses persönlicher Verfolgung, wo für die sogenannte Sonderopfertheorie bei schweren Nachteilen – wie Freiheitsentzug, Misshandlung oder Folter – kein Platz mehr ist. Hier besteht die Hoffnung und die Erwartung, dass sich die Verwaltung in Zukunft an das halten wird, was sie der GPK gegenüber zugesagt hat.

Zweitens gibt es ein paar Kritiken der GPK, zu denen die Verwaltung mindestens gemäss schriftlichem Bericht nicht

Stellung genommen hat. Nicht klar ist z. B., wie in Zukunft das rechtliche Gehör in bezug auf den Wegweisungsentscheid gewährleistet werden soll, also dort, wo die Asylgewährung nicht in Frage kommt. Ich wäre Frau Bundesrätin Kopp verbunden, wenn sie zu dieser Frage hier Stellung nehmen könnte.

Drittens fallen im Bericht der GPK vom Mai 1987 Passagen auf, die gegenüber der ursprünglichen, in der Presse bekannt gewordenen Fassung vom letzten Oktober ganz offensichtlich abgeschwächt worden sind. Dazu gehört z. B. die Kritik an den Textbausteinen, vor allem an deren ausschliesslich negativer Normierung mit dem sogenannten Erbkönig-Effekt. Ich möchte den Präsidenten der Subkommission bitten, bekanntzugeben, wie die GPK in dieser Frage weiterverfähren will.

Viertens enthält der GPK-Bericht schliesslich selber rechtlich und politisch problematische Passagen, die hier nicht unwidersprochen bleiben dürfen. Wenn die GPK auf Seite 7 formuliert, dass es im Asylverfahren «um die Neuentwicklung einer politisch heiklen Bewilligungspraxis, die ein weites Ermessen einschliesst» gehe, dann ist das nicht nur juristisch falsch – bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe gibt es nämlich kein Ermessen, sondern höchstens einen Beurteilungsspielraum –, sondern auch politisch höchst bedenklich. Eine solche Formulierung, die der Verwaltung bei der Anwendung des Flüchtlingsbegriffs ein weites Ermessen überlassen würde, öffnet der politischen Manipulierbarkeit (*Glocke des Präsidenten*), der Dehnung und der Wendung des Flüchtlingsbegriffs je nach innenpolitischer Wetterlage, Tür und Tor.

Ich möchte daran erinnern, dass die Botschaft zum Erlass des Asylgesetzes noch 1977 ausdrücklich festgehalten hat, dass die Verfolgungsmotive des schweizerischen Flüchtlingsrechts mit dem internationalen Flüchtlingsbegriff übereinstimmen und gegenüber diesem wegen des Einbezugs der Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken, unser Flüchtlingsbegriff noch ausgeweitet sei. Wenn jetzt die Praxis des DFW gegenüber dem UNO-Hochkommissariat deutlich härter ist und die Anerkennungsquote, selbst im internationalen Vergleich, einmalig tief ist, ist anzunehmen und zu befürchten, dass die Verwaltung unter der Hand den Flüchtlingsbegriff verändert, ausgehöhlt und damit verletzt hat.

Ich bitte die GPK, dieses Problem im Auge zu behalten.

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

*Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr
La séance est levée à 13 h 00*

Geschäftsbericht des Bundesrates, des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes 1986

Gestion du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances 1986

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1987
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	87.021
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.06.1987 - 08:00
Date	
Data	
Seite	746-761
Page	
Pagina	
Ref. No	20 015 449

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.