

aus Erfahrung. Mit der Ueberweisung dieser parlamentarischen Initiative würde sich der Druck auf das Schweizer Bürgerrecht noch weiter verstärken. Ich verweise auf meine schriftliche Begründung, welche jedoch nicht vollständig ist, da mir nur eine Seite zur Verfügung steht.

Ich möchte festhalten, dass ich kein Gegner der Einbürgerung bin, im Gegenteil. Ich habe in meinem Dorf bereits vor 20 Jahren eine Einbürgerungswelle ausgelöst, und wie schon oft habe ich auf dieses Frühjahr hin nebst zahlreichen Schweizer Familien auch drei ausländischen Familien die Einbürgerung zugesagt, d. h. ich habe sie bereits traktandiert.

Ich ersuche Sie deshalb, der Verschiebung von Kategorie V nach Kategorie III zuzustimmen. Meine nähere Begründung haben Sie, wie gesagt, auf dem Tisch.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Giger	24 Stimmen
Dagegen	60 Stimmen

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Folge geben)	73 Stimmen
Für den Antrag Giger/Steffen (keine Folge geben)	39 Stimmen

87.207

Standesinitiative Freiburg Asylbewerber

Initiative du canton de Fribourg Requérants d'asile

Beschluss des Ständerates vom 9. März 1989

Décision du Conseil des Etats du 9 mars 1989

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 7. Dezember 1987

Der Kanton Freiburg lädt die Bundesversammlung ein, noch einmal die Möglichkeiten zu prüfen, die zu einer Globallösung für die seit mehreren Jahren in der Schweiz lebenden Asylbewerber und ihre Familien führen könnten.

Texte de l'initiative du 7 décembre 1987

Le canton de Fribourg invite les Chambres fédérales à reprendre l'examen des moyens qui pourraient conduire à une solution d'ensemble pour les requérants d'asile et leur famille résidant en Suisse depuis plusieurs années.

Herr **Hess** Peter unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Der Grosse Rat des Kantons Freiburg beschloss am 18. November 1987 auf Antrag des Regierungsrates, der Bundesversammlung eine Standesinitiative mit dem Begehren einzureichen, noch einmal die Möglichkeiten zu prüfen, die zu einer Globallösung für die seit mehreren Jahren in der Schweiz lebenden Asylbewerber und ihre Familien führen könnten. Der Freiburger Regierungsrat reichte am 7. Dezember 1987 diese Standesinitiative ein.

2. Die Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates prüfte die Standesinitiative am 22. Mai und am 30. August 1989. Sie hält dazu folgendes fest:

2.1 Die Petitions- und Gewährleistungskommission des Ständerates beschloss am 11. Mai 1988 mit 5 zu 4 Stimmen, dieser Initiative Folge zu geben. Sie hielt es insbesondere aus folgenden Gründen für zweckmässig, dass der Bundesrat eine Globallösung für Asylbewerber, die seit mehreren Jahren in der Schweiz leben, erneut prüft:

– Mit der Revision des Asylgesetzes, die für die Zukunft eine klare und strikte Asylpolitik vorsieht, eröffnet sich die Möglichkeit einer etwas grosszügigeren Lösung für die früher eingetroffenen Flüchtlinge, welche sich hier eingelebt haben. Gewisse Härtefälle – namentlich für Flüchtlinge, die sich, weil ihr Gesuch nicht rechtzeitig behandelt wurde, eine Existenz aufgebaut haben – könnten mit einer Globallösung aus der Welt geschafft werden.

– Eine Globallösung würde den Abbau des Pendenzenbergs ermöglichen. Auch könnten in der Folge neue Fälle rasch behandelt werden, was die Attraktivität der Schweiz für «unechte Flüchtlinge» mindern würde.

2.2 Gemäss Artikel 36 Absatz 2 des Geschäftsreglementes des Ständerates wurde in der Folge dem Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

2.3 Der Bundesrat beschloss am 14. November 1988, den eidgenössischen Räten die Standesinitiative des Kantons Freiburg zur Ablehnung zu empfehlen. Er begründet diese negative Haltung wie folgt (Zusammenfassung): «Die von der Standesinitiative anvisierte Globallösung ist nicht geeignet, den Pendenzenabbau rascher voranzutreiben und damit die Behörden des Bundes und der Kantone wirkungsvoll zu entlasten. Sie stellt das gegenteilige Vorgehen dar, für das sich die Mehrheit der Kantone, der Bundesrat und das Parlament entschieden haben. Die von den eidgenössischen Räten beschlossenen personellen, administrativen und gesetzlichen Massnahmen sind umgesetzt und wirken sich schon heute auf den Pendenzenabbau aus. Diese Feststellung blieb auch anlässlich der schweizerischen Asylkonferenz mit den Kantonsregierungen und Hilfswerken vom 10. November 1988 in Bern unwidersprochen. Einer Globallösung für die seit mehreren Jahren in der Schweiz lebenden Asylbewerber und deren Familien stehen demnach nicht nur rechtsstaatliche, sondern auch föderalistische Bedenken entgegen. Schliesslich stellen sich auch grundsätzliche Fragen hinsichtlich der Aufrechterhaltung der Stabilisierungspolitik in der Ausländerpolitik, zumal die Attraktivität der Schweiz als Einwanderungsland weiter gesteigert wird und angesichts der heutigen ausserordentlich hohen Gesuchseingänge in Zukunft ähnliche Globallösungen nicht ausgeschlossen werden könnten.»

2.4 Am 27. Februar 1989 befasste sich die ständerätliche Kommission ein zweites Mal mit diesem Geschäft.

Sie beschloss, an ihrem Antrag vom 11. Mai 1988 festzuhalten und den Bundesrat gemäss der Standesinitiative Freiburg zu ersuchen, die Möglichkeiten einer Globallösung erneut zu prüfen.

2.5 Am 9. März 1989 führte Bundesrat Koller im Ständerat aus, dass die Idee der Globallösung seit dem Jahre 1985 sehr intensiv in den eidgenössischen Räten, mit den Kantonen sowie den interessierten Kreisen diskutiert wurde. Für den Bundesrat war für seine Stellungnahme neben rechtsstaatlichen Bedenken immer massgeblich, dass sich alle Jahre hindurch eine klare Mehrheit der Kantone gegen eine solche Globallösung ausgesprochen hatte. Es schien immer, eine Globallösung würde sich nur realisieren lassen, wenn die Kantone zur Mitwirkung bereit wären. Diese Haltung der Kantone wurde das letzte Mal an der Asylkonferenz im November letzten Jahres bestätigt.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass eine Globallösung heute aus drei Gründen nicht in Frage komme: Erstens lässt sich das humanitäre Anliegen der Globallösung mit der heute gehandhabten individuellen Erledigung der Asylgesuche besser verwirklichen; zweitens kommt die Idee der Globallösung heute eindeutig zu spät, weil die alten Pendenzen weitgehend abgetragen sind; drittens würde eine Globallösung nur neue Schwierigkeiten bereiten.

Dass eine grosszügige Haltung bei der Behandlung dieser alten Asylgesuche gezeigt wird, belegt die Zahl der erteilten humanitären Bewilligungen: Im Jahr 1986 wurden 610 humanitäre Bewilligungen erteilt, im Jahr 1987 deren 892 und im letzten Jahr 2036. Dem humanitären Anliegen kann folglich mit dem von Bundesrat und Parlament beschlossenen Weg der individuellen Gesuchserledigung bedeutend besser, gezielter und persönlicher Rechnung getragen werden.

Glücklicherweise ist es im letzten Jahr gelungen, von den al-

ten Pendenzen – Ende 1987 waren es noch 5240 – über die Hälfte abzutragen. Der Bundesrat ist überzeugt, dass in diesem Jahr alle alten Pendenzen, d. h. die vor 1985 eingereichten Asylgesuche, behandelt werden können.

Insofern kommt die Idee der Globallösung heute eindeutig zu spät. Im übrigen würde sie uns neue Schwierigkeiten bereiten. Für eine Globallösung wäre bekanntlich eine Revision des Asylgesetzes nötig, was einen entsprechenden Zeitbedarf zur Folge hätte.

Schliesslich haben auch ausländische Versuche mit Globallösungen sowohl in europäischen Ländern als auch vor allem in Kanada gezeigt, dass Globallösungen überhaupt nichts Wesentliches zur Problembewältigung beitragen können. Es kam in allen diesen Ländern nicht zu einer Entspannung der Lage, sondern höchstens – wie beispielsweise in Kanada – zu unerwünschten totalen Einreisestopps. Diese ausländischen Erfahrungen zeigen, dass uns eine Globallösung nicht weiterführen wird.

Der Ständerat beschloss deshalb mit 22 zu 17 Stimmen, der Standesinitiative keine Folge zu geben.

2.6 Die Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates gelangte nach eingehender Diskussion zur Ueberzeugung, dass die Ausführungen von Bundesrat Koller zwar für die alten Pendenzen zutreffen. Die Zahl der Asylgesuche hat jedoch in den ersten acht Monaten dieses Jahres erneut massiv zugenommen. Auch beim Beschwerdedienst hat sich die Zahl der Eingänge stark erhöht. Die Kommission ist deshalb der Auffassung, dass die Möglichkeit einer Globallösung für die seit mehreren Jahren in der Schweiz lebenden Asylbewerber und deren Familien wieder zu prüfen ist. Sie verweist dabei insbesondere auf die Ausführungen der Petitions- und Gewährleistungskommission des Ständerates.

M. Hess Peter soumet au nom de la commission le rapport écrit suivant:

1. Le Grand Conseil du canton de Fribourg avait décidé, le 18 novembre 1987, sur proposition du Conseil d'Etat, d'inviter l'Assemblée fédérale, par une initiative du canton, «à reprendre l'examen des moyens qui pourraient conduire à une solution d'ensemble pour les requérants d'asile et leur famille résidant en Suisse depuis plusieurs années». Le Conseil d'Etat fribourgeois a transmis cette initiative le 7 décembre 1987.

2. La Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national a traité l'initiative les 22 mai et 30 août 1989. Elle fait les constatations suivantes à son sujet:

2.1 La Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil des Etats a décidé le 11 mai 1988, par 5 voix contre 4, de donner suite à cette initiative. Elle a considéré qu'il était opportun que le Conseil fédéral reprenne l'examen d'une solution d'ensemble pour les requérants d'asile résidant en Suisse depuis plusieurs années pour les raisons suivantes notamment:

– La révision de la loi sur l'asile, qui prévoit l'application à l'avenir d'une politique claire et stricte en matière d'asile, permet de choisir une solution généreuse pour les réfugiés qui se sont intégrés dans notre pays. Une solution d'ensemble pourrait résoudre un certain nombre de cas de rigueur, dont sont notamment victimes des réfugiés dont la requête n'a pu être traitée à temps et qui ont pu se faire une situation chez nous.

– Une solution d'ensemble réduirait la quantité d'affaires pendantes. Par la suite, on pourrait traiter rapidement les nouveaux cas, ce qui atténuerait l'attrait qu'exerce la Suisse sur les gens qui se font passer à tort pour des réfugiés.

2.2 Conformément à l'article 36, 2e alinéa, du règlement du Conseil des Etats, le Conseil fédéral a pu ensuite donner son avis.

2.3 Le Conseil fédéral a décidé, le 14 novembre 1988, de recommander aux Chambres fédérales le rejet de l'initiative du canton de Fribourg. Il motive sa décision de la façon suivante (condensé):

«La solution d'ensemble préconisée dans l'initiative du canton de Fribourg n'est pas de nature à permettre le règlement rapide des affaires en suspens et une réduction de la charge

supportée par les autorités fédérales et cantonales. Elle est à l'opposé de la solution choisie par la majorité des cantons, par le Conseil fédéral et par le Parlement. Les mesures d'ordre personnel, administratif et législatif prises par les Chambres fédérales ont été appliquées; elles ont déjà eu pour effet de réduire le nombre des affaires en suspens. Personne n'a contesté le bien-fondé de cette déclaration lors de la conférence suisse sur l'asile qui a réuni à Berne, le 10 novembre 1988, les représentants des gouvernements des cantons et ceux des organisations d'aide humanitaire. Non seulement les principes régissant l'Etat fondé sur le droit, mais la structure fédérale de notre pays aussi s'opposent à l'adoption d'une solution d'ensemble pour les requérants d'asile qui séjournent depuis plusieurs années en Suisse et pour leurs familles. Enfin des considérations touchant le maintien de notre politique de stabilisation des effectifs de la population étrangère incitent à rejeter une telle solution, car elle accroîtrait encore l'attrait qu'exerce notre pays sur les gens qui voudraient émigrer et qu'en raison du nombre extrêmement élevé de demandes que l'on enregistre actuellement, ces gens pourraient espérer qu'une pareille mesure sera renouvelée.»

2.4 Le 27 février 1989, la commission du Conseil des Etats a examiné l'affaire une seconde fois.

Elle a décidé de maintenir la recommandation qu'elle avait faite le 11 mai 1988, selon laquelle le Conseil fédéral devrait être invité, ainsi qu'on le demande dans l'initiative du canton de Fribourg, à reprendre l'étude d'une solution d'ensemble.

2.5 M. Koller, conseiller fédéral, a déclaré le 9 mars 1989 au Conseil des Etats, que la solution d'ensemble a fait depuis 1985, l'objet d'études approfondies aux Chambres fédérales, ainsi que dans les discussions avec les cantons et avec les milieux intéressés. Les principes régissant l'Etat fondé sur le droit et le fait que la grande majorité des cantons se soit toujours prononcée contre une solution d'ensemble ont été déterminants pour l'avis donné par le Conseil fédéral. Il a toujours semblé qu'une telle solution ne serait applicable que si les cantons étaient prêts à coopérer à son application. Or ceux-ci ont maintenu leur attitude lors de la conférence sur la politique en matière d'asile de novembre dernier.

Le Conseil fédéral considère que trois raisons s'opposent actuellement à une solution d'ensemble: Premièrement, les motifs humanitaires que l'on invoque en sa faveur peuvent être mieux atteints par la méthode appliquée actuellement, c'est-à-dire par le traitement séparé de chaque requête; deuxièmement, la solution d'ensemble ne s'impose plus, étant donné que les anciennes affaires en suspens ont pu être traitées dans une large mesure; troisièmement, la solution préconisée créerait de nouvelles difficultés.

Le nombre des autorisations accordées pour des raisons d'ordre humanitaire prouve que l'on a adopté une attitude généreuse lors du traitement des anciennes demandes d'asile: 610 autorisations de ce genre ont été accordées en 1986, 892 en 1987 et 2036 l'année passée. On peut donc très bien satisfaire les considérations d'ordre humanitaire par la procédure choisie par le Conseil fédéral et le Parlement, c'est-à-dire par l'examen de chaque cas particulier, ce qui permet d'adapter la décision aux conditions personnelles.

Il a heureusement été possible de traiter l'année passée plus de la moitié des anciennes affaires pendantes – il y en avait encore 5240 à la fin de 1987. Le Conseil fédéral est persuadé qu'il sera possible de traiter cette année toutes les anciennes affaires, c'est-à-dire toutes les requêtes déposées avant 1985.

Dans ces conditions, l'idée d'une solution d'ensemble est actuellement dépassée. D'ailleurs, son application causerait de nouvelles difficultés. Elle exigerait aussi une révision de la loi sur l'asile, ce qui nécessiterait un certain temps.

Enfin, l'expérience montre que la solution d'ensemble, qui a été appliquée dans certains pays européens et au Canada, ne permet guère de régler le problème. Dans aucun de ces pays la situation ne s'est détendue; au contraire, par exemple au Canada, un arrêt total de l'immigration a été décrété, ce qui est fâcheux. On est donc en droit d'affirmer que la mesure préconisée ne servirait à rien.

Le Conseil des Etats a donc décidé, par 22 voix contre 17, de ne pas donner de suite à l'initiative du canton de Fribourg.

2.6 La Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national, après avoir longuement discuté de la question, est parvenue à la conclusion que les explications du conseiller fédéral Koller s'appliquent certes aux anciens cas en suspens. Mais le nombre des demandes d'asile a de nouveau augmenté fortement dans les huit premiers mois de cette année. Au service des recours également, le nombre des requêtes a beaucoup augmenté. C'est pourquoi la commission estime qu'il convient d'examiner une nouvelle fois s'il serait possible d'appliquer une solution d'ensemble pour les requérants d'asile et leur famille vivant en Suisse depuis plusieurs années. Elle renvoie notamment à ce sujet au commentaire de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil des Etats.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 10 zu 9 Stimmen bei einer Enthaltung, der Initiative Folge zu geben.

Antrag der Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi

Der Initiative keine Folge geben

Proposition de la commission

La Commission propose, par 10 voix contre 9 et une abstention, de donner suite à l'initiative.

Proposition du groupe des Démocrates suisses et de la Lega dei Ticinesi

Ne pas donner suite à l'initiative

Bundesrat Koller: Die Standesinitiative des Kantons Freiburg, datiert vom 7. Dezember 1987, verlangt die Prüfung einer Globallösung für die seit mehreren Jahren in der Schweiz lebenden Asylbewerber und deren Familien. Der Ständerat beschloss am 9. März 1989, der Initiative keine Folge zu geben. Im Namen des Bundesrates beantrage ich Ihnen ebenfalls, dieser Initiative keine Folge zu geben, und zwar aus folgenden Gründen:

Der Bundesrat hat sich immer, vor allem aus drei Gründen, gegen Globallösungen gewandt:

1. Globallösungen sind sicher unter dem Gesichtspunkt der rechtsgleichen Behandlung der Asylgesuchsteller problematisch, denn sie wären für jene, die davon erfasst würden, ganz klar eine Privilegierung.
2. Eine Globallösung widerspricht der vom Bundesrat verfolgten Stabilisierungspolitik im Ausländerbereich.
3. Wir sind überzeugt, dass eine Globallösung die Attraktivität der Schweiz für neue Asylgesuchsteller erhöhen würde.

Die Standesinitiative Freiburg ist aber vor allem durch die seitherige Entwicklung auf diesem Gebiet überholt. Mit der Revision des Asylgesetzes im Jahre 1990, mit dem damaligen AVB, haben Sie in Artikel 17 Absatz 2 eine neue gesetzliche Regelung für alte Fälle eingeführt, die in der Debatte des Nationalrates damals ganz klar als Alternative zu einer Globallösung erkannt wurde. Sie erlaubt es den Kantonen, Asylbewerbern, deren Asylgesuch seit mehr als vier Jahren hängig ist, eine fremdenpolizeiliche Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Zudem haben wir als Ersatz für die vom Kanton Freiburg angestrebte Globallösung eine Sonderaktion durchgeführt für alle sogenannten alten Fälle, also für Gesuche, die vor dem 1. Januar 1987 eingegangen sind. Wir haben im Rahmen dieser Sonderaktion, die auf einer individuellen Prüfung der Gesuche beruht, in den letzten Jahren folgende humanitäre Bewilligungen erteilt:

Im Jahre 1986 610, im Jahre 1987 892, im Jahre 1988 2036, im Jahre 1989 1050, im Jahre 1990 4879 und letztes Jahr 14 029. Als Folge dieser Massnahme stammt heute nur noch ein verschwindend kleiner Teil der pendenten Asylgesuche aus den Jahren vor 1988, so dass sich eine Globallösung mit Blick auf den neuen Artikel 17 Absatz 2 des Asylgesetzes erübrigt. Schliesslich haben sich auch die Kantonsregierungen, wie gesagt, wiederholt gegen eine Globallösung ausgesprochen.

Aus all diesen Gründen ist die Initiative des Kantons Freiburg durch die seitherige Entwicklung der Lage im Asylbereich eindeutig überholt. Wir empfehlen Ihnen daher, ihr keine Folge zu geben.

Rechsteiner: Die Standesinitiative des Kantons Freiburg für eine Globallösung ist, wie Bundesrat Koller vorher ausgeführt hat, etwas mehr als vier Jahre alt. Sie scheint aber, wenn sie heute im Nationalrat zur Behandlung kommt, aus einer völlig anderen Zeit zu stammen. Die im positiven Sinne anachronistische Initiative gibt uns Anlass zu ein paar grundsätzlichen Bemerkungen – auch dazu, wie bedenklich sich das Klima in diesem Themenbereich auch in diesem Rat inzwischen verschlechtert hat. Wenn wir nämlich Standesinitiativen mit der Geisteshaltung wie derjenigen des Kantons Zürich oder des Kantons Aargau betrachten, dann scheint es fast undenkbar, dass heute noch ein Kanton einen Vorstoss mit einer so positiven Grundhaltung wie derjenigen des Kantons Freiburg einreichen würde.

Erste Bemerkung zur Klimaveränderung: Noch vor wenigen Jahren wäre es undenkbar gewesen, wie alltäglich allwöchentliche Uebergriffe und Anschläge auf asylsuchende Menschen und deren Unterkünfte geworden sind. Jürg Frischnechts Buch «Schweiz – wir kommen» zeigt nicht nur auf, wie erschreckend sich rassistisch und rechtsextrem motivierte Uebergriffe gehäuft haben, sondern auch, wie gleichgültig, ja gelegentlich stillschweigend wohlwollend Polizei und Justiz sich diesen Taten gegenüber oft verhalten.

Nichts anderes gilt für die Politik und die öffentliche Wahrnehmung. Heute sind Uebergriffe nicht einmal mehr eine Schlagzeile wert; es müsste diesem Rat zu denken geben, dass die Anschläge, obwohl sie sich seit eineinhalb Jahren so gehäuft haben, bis jetzt nicht einmal zu einer parlamentarischen Debatte geführt haben. Das Schweigen zu einem solchen Thema hat gefährliche Konsequenzen.

Zweite Bemerkung zur Klimaveränderung – und auch sie nur als Beispiel für vieles, was hier zu sagen wäre –: Der Bundesrat hat im Dezember letzten Jahres still und leise zwei Beschlüsse gefasst, die bei Asylsuchenden in zwei Punkten elementare sozialpolitische Positionen aushöhlen – ich wäre dankbar, wenn Herr Bundesrat Koller auch zuhören würde; man kann sonst, auch wenn man zu einem wichtigen Thema spricht, eigentlich nur ins Leere reden –:

Zum einen sind Asylsuchende ohne Arbeitsstelle – das sind in der ersten Phase wegen des Arbeitsverbotes alle – ganz generell nicht mehr krankensichert. Also genau zu dem Zeitpunkt, in dem der Bundesrat mit der Krankenversicherungsrevision endlich das Obligatorium für alle vorschlägt, wird eine ganze Bevölkerungsgruppe aus der Versicherung herausgenommen – mit allen Folgen: dem Verlust klagbarer Ansprüche und der Prekarisierung.

Gleichzeitig ist zum anderen die Verwaltung der Sperrkonti, auf denen die Lohnabzüge liegen, die den Asylsuchenden gemacht werden, in einer Art und Weise geregelt worden, die schon dem Anspruch auf eine korrekte Behandlung spottet. Asylsuchende, die das Land verlassen, verlassen müssen, erhalten ihr Lohnguthaben beim Verlassen des Landes nicht etwa ausbezahlt, sondern sie müssen bestimmte Barrieren überwinden, damit sie ihren Lohnanspruch überhaupt erhalten. Sie müssen ihre Ausreise nachweisen, und sie müssen fristgerecht eine Korrespondenzadresse und eine Zahlstelle im Ausland nachweisen. Falls sie dies nicht können – damit wird von vornherein gerechnet –, verfällt das Lohnguthaben dem Bund – wohlverstanden das Lohnguthaben, von dem die Fürsorgekosten, aber auch die Ausschaffungskosten bereits abgezogen worden sind!

Das derart elementare sozialpolitische Positionen bei Asylsuchenden einfach unterlaufen werden können, ohne dass dies auch nur wahrgenommen würde, illustriert den Wandel des Klimas und ist zudem eine Warnung, was mit benachteiligten Gruppen, die kaum mehr eine politische, eine gesellschaftliche Lobby haben, geschehen kann.

Die SP-Fraktion unterstützt die Standesinitiative Freiburg nicht zuletzt als Vorstoss, der für eine andere, eine positivere, menschlichere Geisteshaltung steht. Die Gründe für eine Globallösung sind überdies seit 1987 nicht schlechter geworden. Wenn zum Beispiel alle älteren Asylgesuche, die vor mehr als drei Jahren eingereicht wurden, global bewilligt würden, könnte der Pendenzenberg mit einer Globallösung deutlich reduziert werden. Und wenn beispielsweise den tamilischen

Flüchtlingen der ihnen zustehende Status des Gewaltflüchtlings endlich auch formell gewährt würde, könnte der Berg noch einmal massiv, um über 15 000 Gesuche, herabgesetzt werden. Würde der Pendenzenberg auf eine solche humanitär vertretbare Art reduziert, hätten die Asylbehörden wieder mehr Zeit für eine korrekte, für eine sachgerechte Abwicklung neuer Gesuche.

Noch eine Bemerkung zur Alternativlösung, die Herr Bundesrat Koller vorher erwähnt hat: Aufgrund des AVB, insbesondere der möglichen Gewährung humanitärer Bewilligungen, muss man feststellen, dass die äusserst restriktiven Richtlinien des BFA zur Gewährung solcher humanitärer Bewilligungen faktisch diese Möglichkeit wieder unterlaufen. Das zeigt in der Praxis, dass diese Alternative eben nicht bzw. ungenügend funktioniert und dass deshalb die Freiburger Standesinitiative nach wie vor ihre Aktualität im positiven Sinn nicht verloren hat. Ich bitte Sie namens der SP-Fraktion, dieser Standesinitiative zuzustimmen.

Ruf: Die Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi beantragt Ihnen, der Standesinitiative des Kantons Freiburg, die ein weiteres Mal die Prüfung einer Globallösung für ältere Asylgesuche verlangt, keine Folge zu geben.

Wie Sie wissen, hatten ähnlich lautende frühere Begehren, auf diesem Wege den Pendenzenberg abzubauen, aus grundsätzlichen Erwägungen keinen Erfolg – Gründe, die auch heute noch vollumfänglich zutreffen. Eine globale Aufnahme einer bestimmten Kategorie von Asylbewerbern würde zu einer aus rechtsstaatlichen Gründen unhaltbaren Privilegierung einer bestimmten Personengruppe führen. Das ist der erste Punkt. Vor allem jedoch würde die Magnetwirkung der Schweiz auf unechte Flüchtlinge – um solche handelt es sich auch bei den älteren Fällen in der überwiegenden Mehrheit – in unverantwortbarer Weise verstärkt.

Im März 1989 hat an dieser Stelle unser ehemaliger Kollege Hösli zum selben Thema ausgeführt, Globallösungen im Asylbereich würden ganz eindeutig unsere bisherige, vom Volk wiederholt gebilligte Ausländerpolitik aushöhlen und unterlaufen. Mit jeder Globallösung würde die Attraktivität der Schweiz für Wirtschaftsfüchtlinge erhöht. Ein Zitat: «Mit einer Globallösung politisieren wir nicht nur an der Volksmeinung vorbei, sondern wir stossen psychologisch für weitere Flüchtlingsströme die Tore weit auf, dies mit entsprechenden negativen Rückwirkungen auf die echten Flüchtlinge.»

Die Stellungnahme des Bundesrates haben Sie soeben selbst vernehmen können. Die Kantone lehnten denn auch richtigerweise eine Globallösung stets klar ab. Der Ständerat lehnte auch die vorliegende Initiative des Kantons Freiburg ab.

Unser kleines Land wird von Schein- und Wirtschaftsflüchtlingen immer stärker überflutet. Es wäre unverantwortbar, mit einer Globallösung ein völlig falsches Signal zu setzen. Diese grundsätzlichen Argumente gelten auch heute, da die alten Pendenzen ja offenbar weitgehend abgetragen worden sind. Dass dies, Herr Bundesrat Koller, nicht im ordentlichen Verfahren, sondern mit sogenannten humanitären Bewilligungen passiert ist, muss unseres Erachtens – vor allem, wenn man die Anzahl der Bewilligungen betrachtet – als höchst bedenklich bezeichnet werden. Wenn man – wie auch der Bundesrat – eine Globallösung richtigerweise ablehnt, um nicht die Attraktivität unseres Landes für falsche Flüchtlinge zu fördern, darf man nicht den gleichen, unerwünschten Effekt durch humanitäre Bewilligungen in Tausenden, ja Zehntausenden von Einzelfällen bewirken.

Eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung kann gemäss dritter Asylverfahrensrevision (AVB) einem Asylbewerber erteilt werden, der sein Gesuch vor mehr als vier Jahren eingereicht hat und dessen Verfahren noch nicht abgeschlossen ist, wenn schwerwiegende medizinische Gründe vorliegen oder die Verweigerung der Aufenthaltsbewilligung für den Gesuchsteller schwerwiegende Konsequenzen im Sinne der konstanten Praxis des EJPD und des Bundesgerichts hätte. Diese Bestimmung ist laut bundesrätlichem Kreisschreiben vom 21. Dezember 1990 durch die allein antragsberechtigten Kantone ausdrücklich restriktiv zu interpretieren.

Ich zitiere aus dem Kreisschreiben des Bundesrates: «Die Tat

sache allein, dass ein Asylgesuch vor über vier Jahren eingereicht wurde, dass die Familie in der Schweiz zusammengeführt wurde und die Kinder eingeschult wurden, begründet für sich allein keinen Grund mehr für einen schwerwiegenden persönlichen Härtefall. Wirtschaftliche Gründe oder die Tatsache, dass eine Arbeitsstelle seit mehreren Jahren nicht gewechselt wurde, können ebensowenig in Betracht gezogen werden.»

In der Tat ist nach vier oder fünf Jahren niemand so assimiliert, dass eine Rückkehr nicht zumutbar wäre. Schliesslich haben die Bewerber in der überwiegenden Mehrheit in der Regel nach viel mehr Lebensjahren ihr Herkunftsland verlassen, um irgendwo ein Asylgesuch zu stellen.

Die Tatsache, dass 1990 und 1991 total gegen 20 000 humanitäre Bewilligungen gestützt auf den AVB erlassen wurden, lässt vermuten, dass in diesem Bereich alles andere als restriktiv, sondern eben viel zu grosszügig vorgegangen und die abgelehnte Globallösung durch die Hintertür faktisch doch realisiert wurde. Jede glaubwürdige Asylpolitik wird damit natürlich zur Farce. Wenn ein Grossteil der Bewerber zwar nicht als Flüchtlinge anerkannt wird, jedoch unter einem anderen Rechtstitel dennoch in der Schweiz bleiben kann, dann geht die für unser Land äusserst bedrohliche Masseneinwanderung natürlich laufend weiter. Dies dürfen wir unter keinen Umständen zulassen.

Ich brauche die asylpolitische Situation an dieser Stelle nicht weiter zu schildern. Gefragt sind endlich wirksame, griffige Massnahmen gegen die illegale Einwanderung, namentlich ein besserer Schutz der Schweizer Grenze vor illegalen Einwanderern mit Hilfe der Armee, und wirksame Massnahmen gegen die vielen Missbräuche im Asylbereich auf allen Stufen. Wir denken da insbesondere an die konsequente Ausschaffung aller illegal eingereisten, abgewiesenen und kriminellen Asylbewerber.

Ich bitte Sie aus den dargelegten Gründen, der Initiative des Kantons Freiburg keine Folge zu geben.

Frau Bühlmann: Die Standesinitiative des Kantons Freiburg aus dem Jahre 1987, die eine Globallösung für Asylsuchende, die längere Zeit in der Schweiz leben, verlangt, ist in eine lange Tradition ähnlicher Vorstösse einzureihen. Unter anderem wurde von der grünen Fraktion im März 1988 ein Postulat mit ähnlichem Inhalt eingereicht. Das Problem der heute zur Debatte stehenden Standesinitiative ist, dass sie vor mehr als vier Jahren im Freiburger Grossen Rat beschlossen wurde und leider erst heute zur Debatte steht; sie ist demzufolge nicht mehr ganz tafrisch.

Es ist wohlthuend, dass ein Kanton ein Begehren auf Besserstellung einer Gruppe von Menschen stellt, die einem sich immer verschlimmernden Klima ausgesetzt sind. Das zeigt sich, wie es mein Kollege Rechsteiner ausgeführt hat, in der sich in alarmierendem Masse verschlechternden Stimmung in unserer Bevölkerung, in der Zunahme rassistischer Anschläge auf Asylsuchende und deren Unterkünfte und im wohlwollenden und stillschweigenden Einverständnis breiter Kreise der Polizei und Justiz in diesem Land. Es zeigt sich aber auch in diesem Rat, indem bei jeder sich bietenden möglichen und unmöglichen Gelegenheit Asylsuchende als schuldig erklärt werden für alles, was unbehaglich geworden ist – sei es im Umweltbereich oder sogar bei der Unterbringung von Rekruten und Soldaten in Neuchlen-Anschwilen.

Dass diese Initiative nicht mehr tafrisch ist, heisst aber nicht etwa, dass sie an Aktualität eingebüsst hätte, was das Schicksal einzelner Familien in unserem Lande betrifft. Es gibt sie immer noch, die Fälle, in denen Familien nach jahrelangem Aufenthalt in der Schweiz ausgeschafft werden. Es gibt sie immer noch, die Kinder, die sich bei uns eingelebt, die Schulen besucht, unsere Sprache gelernt haben und eines Morgens nicht mehr in der Schule erscheinen, weil sie in der Frühe ausgeschafft worden sind, zum Entsetzen und Bedauern ihrer Klassenkameraden und ihrer Lehrerinnen und Lehrer. Es gibt sie immer noch, diese Fälle, auch wenn das Asylverfahren beschleunigt worden ist, und zwar in einem Ausmass, dass es immer zufälliger wird, wer zu den noch etwa 3 Prozent gehört, die es schaffen, ihre Fluchtgründe so plausibel zu machen,

dass ihnen der Eintritt ins Paradies nicht nur auf Zeit, sondern auf Dauer gewährt wird.

Da es unserer Meinung nach keinen der erwähnten Fälle mehr geben darf, finden wir die Idee der Globallösung immer noch viel besser als die im Bundesbeschluss vom 22. Juni 1990 vorgeschlagenen individuellen Bewilligungen aus humanitären Gründen. Denn diese Bewilligungen können ja laut Kreisschreiben an die Fremdenpolizei nur erteilt werden: Asylsuchenden, welche ihr Gesuch vor mehr als vier Jahren eingereicht haben und deren Verfahren noch nicht abgeschlossen ist; wenn schwere medizinische Gründe vorliegen, welche eine Behandlung nötig machen, die im Herkunftsland nicht vorgenommen werden kann; wenn – wie es so gummihaft heisst – der oder die Asylsuchende durch eine Verweigerung der Aufenthaltsbewilligung schwerwiegende Konsequenzen zu befürchten hätte.

Im Jahre 1990 wurden ganze 4200 solcher humanitärer Aufenthaltsbewilligungen erteilt. Das ist eine verschwindend kleine Zahl. Der Kanton Luzern – als Beispiel – erteilte allein im Jahre 1991 8000 Kurzaufenthaltsbewilligungen und 5000 Saisonbewilligungen. Im erwähnten Kreisschreiben wird explizit erwähnt, dass die Tatsache, dass die Kinder eingeschult oder die Arbeitsstelle seit mehreren Jahren nicht gewechselt worden ist, nicht als Grund zur Erteilung einer humanitären Aufenthaltsbewilligung in Betracht gezogen werden kann. Die Bewilligung aus humanitären Gründen stellt für uns also keine Alternative zur Globallösung dar, bei der die Bewilligung ganz einfach aufgrund der Tatsache, dass hier jemand im Laufe der Jahre seines Aufenthaltes eine neue Heimat gefunden hat, erteilt wird.

Aus diesem Grund unterstützt die grüne Fraktion genau wie die Kommissionmehrheit die Standesinitiative des Kantons Freiburg. Ich bitte Sie, dies auch zu tun.

Präsident: Die Fraktion der SVP lässt mitteilen, dass sie beantragt, der Initiative keine Folge zu geben.

Weder Hansjürg: Wir haben den einleitenden Ausführungen von Bundesrat Koller aufmerksam zugehört. Wir sind trotzdem der Auffassung, man müsse diese Standesinitiative überweisen.

Herr Bundesrat Koller, Ihre Aeusserungen stehen in Widerspruch zu den Richtlinien des BFA, und die Kantone sind aufs höchste verunsichert, weil sie aufgrund der Richtlinien arbeiten. Sie müssten klarer werden! Es ist trostlos, zusehen zu müssen, wie Asylsuchende, die schon vier, fünf oder sechs Jahre bei uns arbeiten und tätig sind, sich eingelebt und assimiliert haben, heute noch völlig überrascht und kurzfristig ausgeschafft werden. Mit anderen Worten: Alles drängt auf eine Globallösung.

Ich möchte zum grundsätzlichen Problem ein paar Worte sagen: Die Mehrheit der in der Schweiz asylsuchenden Leute kommt aus der Türkei. In der Türkei werden die Menschenrechte noch immer aufs schwerste verletzt. Ja, Herr Hess, es werden noch viele, sehr viele Menschen aus den Oststaaten dazukommen, das wissen wir. Aber ich möchte ein grundsätzliches Problem ansprechen: In einzelnen Ländern werden die demokratischen Grundregeln immer noch aufs schwerste verletzt. Im speziellen Fall, von dem ich rede, sind es die Kurden, die in ihrem Land seit Jahren und immer wieder erbarmungslos gejagt, verfolgt, inhaftiert und gefoltert werden.

Weitsichtige Bundespolitik müsste zur Folge haben – da habe ich auch wieder eine Bitte an Sie, Herr Bundesrat Koller –, dass unsere wirtschaftlichen Beziehungen und die finanziellen Hilfen zu einem Demokratisierungsprozess in diesen Ländern führen. In diesem Zusammenhang erinnere ich an den Vorstoss unserer Fraktion. Wir verlangten im Zusammenhang mit der 100-Millionen-Franken-Hilfe an die Türkei, dass diese 100 Millionen an die Einhaltung der Menschenrechte in diesem Land gekoppelt werden. Es ist für uns immer noch unverständlich, dass eine Mehrzahl der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in diesem Rat dem Antrag nicht gefolgt sind. Im weiteren hat der Bundesrat die bedeutungsvolle Aufgabe – der er unserer Auffassung nach nicht genügend nachkommt –, der in der Schweiz grassierenden Fremdenfeindlichkeit ent-

gegenzutreten. Die Fremdenfeindlichkeit ist nichts anderes als Ausdruck von Angst und Unbehagen. Es gibt tatsächlich vieles, das uns ängstigen kann. Ich denke an die Umweltzerstörung, das Ausrotten von Tieren, die Zerstörung unserer Heimat durch Verbetonierung ganzer Fluren und Städte. Ich denke aber auch daran, dass mit grossen Gefahren gearbeitet wird, dies zum Beispiel bei der Genmanipulation usw.

Es ist tatsächlich so, dass uns viele Gefahren bedrohen, aber es geht nicht an, dass wir unsere Aengste an den Ausländern abreagieren. Wir wissen ganz genau, dass die Fremden bei uns zu Sündenböcken gestempelt werden. Der Bundesrat muss daher einen Ansatz finden, um dieser beschämenden Fremdenfeindlichkeit in der Schweiz Einhalt zu gebieten.

Ein Letztes noch zu diesem Problem: Die Schweiz hat wahrhaftig jahrzehntelang einen guten Ruf gehabt. Die humanitäre Tradition wurde bei uns immer hochgehalten. In den letzten Jahren hat das nun umgeschlagen. Wir müssen aber all jenen, denen Folter, Gefängnis, Hinrichtung oder Ermordung droht, Asyl gewähren und in dieser Hinsicht grosszügig sein. Korrekturen wären andererseits im Rahmen der Zulassung von ausländischen Arbeitskräften möglich, d. h. bei Fremdarbeitern, die in ihrem eigenen Land nicht gefährdet sind. Hier ist von der Anzahl her eine Reduktion denkbar. Unverantwortbar aber wäre es dort, wo Leute bedroht sind. Es darf nicht wieder so weit kommen wie damals in den dreissiger und vierziger Jahren, als zur Zeit des Zweiten Weltkrieges zahlreiche Verfolgte – vor allem Juden und Zigeuner – an der Grenze abgewiesen und in den sicheren Tod getrieben wurden.

Wir kommen nicht um den Eindruck herum, Herr Bundesrat, dass immer noch zuviel Rücksicht auf die Geschäfte und die wirtschaftlichen Beziehungen genommen wird. Dabei stünde es uns doch gut an, wenn unsere Aussenpolitik vermehrt auf die Einhaltung der Grundrechte in einzelnen Ländern ausgerichtet würde, vor allem in Ländern, in denen Menschen bedroht sind und in Gefängnissen und Militärslagern gefoltert werden.

Die weltweit steigenden Flüchtlingszahlen werden von vielen Regierungen als Rechtfertigung dafür benutzt, den Zustrom von Asylbewerbern zu beschränken. Richtig und notwendig wäre es dagegen, Druck auf die Regierungen auszuüben, damit sie in ihren Ländern die Grundrechte einhalten. Auf diese Art könnten wir den sogenannten Flüchtlingsstrom wesentlich zurückbinden.

Steinemann: Trotz drei Asylgesetzrevisionen innerhalb von nur sechs Jahren ist es nicht gelungen, das Asylverfahren so abzukürzen, dass nicht zuviel Zeit verstreicht, bis die unechten Flüchtlinge wieder ausgewiesen werden können, falls dies dann überhaupt noch möglich ist.

Bei einer Anerkennungsquote von unter drei Prozent wird doch deutlich, dass das Asylverfahren längst zweckentfremdet ist. Der geringe Prozentsatz tatsächlich anerkannter Flüchtlinge täuscht darüber hinweg, dass längst nicht nur drei Prozent der Asylsuchenden für längere Zeit in der Schweiz bleiben: 5000 Asylbewerber, etwa 15 Prozent der Gesuchsteller, erhielten 1990 eine humanitäre Aufenthaltsbewilligung. Etwa die gleiche Zahl verliess das Land. Ueber den Aufenthaltsort der restlichen über 65 Prozent weiss niemand Bescheid. Die Bewältigung des Problems der illegalen Einwanderung ist wichtig, um hier bei uns den sozialen Frieden nicht zu gefährden. Wir sind uns doch wohl darüber klar, dass die illegale Einwanderung, trotz Schönfärberei in den Statistiken, ein Ausmass erreicht hat, das so nicht mehr hingenommen werden kann.

Die Lösung darf aber bestimmt nicht darin liegen, dass wir jetzt jene, welche seit Jahren die Gesuche verschleppten, zusätzlich belohnen, indem wir die unerfreuliche Situation über eine grosszügige Globallösung erledigen, welche übrigens nochmals eine Revision des Gesetzes nötig machen würde. Ein solches Vorgehen könnte vielleicht den Abbau des Pendenzenberges vorübergehend ermöglichen, ist aber rechtlich und politisch fragwürdig.

Zusätzlich stellen sich Grundsatzfragen zur Stabilisierungspolitik im Ausländerbereich. Eindeutig würde die Attraktivität der Schweiz als Einwanderungsland weiter gesteigert, und die

hohe Zahl von Gesuchseingängen würde in Zukunft geradezu zu ähnlichen Globallösungen animieren, obwohl sich eine klare Mehrheit der Kantone immer gegen solche Lösungen ausgesprochen hat. Wie der Bundesrat feststellte, haben auch andere Länder mit Globallösungsversuchen nicht wesentlich zur Problembewältigung beitragen können.

Sie haben vorhin gehört, dass der Bundesrat per Ende 1991 eine Verfügung erlassen hat, welche die Kantonsregierungen aufforderte, aus humanitären Gründen alle Asylgesuche, die älter als vier Jahre sind, in B-Aufenthaltsbewilligungen umzuwandeln, wobei eine solche B-Aufenthaltsbewilligung den Familiennachzug erlaubt. Der Bundesrat wird in der Antwort zur Interpellation unseres Fraktionsmitgliedes René Moser Gelegenheit haben, uns die Zahlen dieser Aktion schriftlich zu geben.

Wir sind der einhelligen Meinung, dass aus den vorher angeführten Gründen der Standesinitiative des Kantons Freiburg keine Folge gegeben werden darf. Die Fraktion der Auto-Partei wird daher diese Standesinitiative ablehnen.

M. Ducret: Les conditions et circonstances qui avaient présidé à l'adoption par le Grand Conseil fribourgeois de son initiative le 18 novembre 1987 sont, il faut bien en convenir, totalement dépassées aujourd'hui. Dans l'intervalle, la révision de la loi sur l'asile, intervenue en juin 1990, a complètement modifié la procédure en la matière, de sorte que notre Parlement ne peut pas sans autre adopter les propositions de la Commission des pétitions.

J'en profite pour adresser une requête au Bureau de notre conseil. Il n'est pas normal que de telles initiatives soient traitées dans des délais aussi longs. Rien ne justifie que le Conseil national se prononce sur un objet aussi simple dans sa formulation deux ans et demi après son adoption par notre commission et trois ans après le débat du Conseil des Etats. Le groupe démocrate-chrétien, dans sa majorité, avait été favorable à l'époque à la solution globale, qui aurait permis d'éviter l'accroissement des retards pris par l'administration. Aujourd'hui, il n'est plus question, à proprement parler, de retard mais d'afflux croissant de candidats à l'asile. Adopter, sans une nouvelle et profonde réflexion, une solution d'ensemble équivaudrait en quelque sorte à contester l'efficacité de la loi, ce qui n'est pas démontré aujourd'hui. Au surplus, les autorités cantonales et fédérales ont largement usé de la voie des permis humanitaires ces deux dernières années, de sorte que les conclusions du rapport de la Commission des pétitions ne correspondent plus à l'état de fait qui avait été dénoncé par les députés fribourgeois. Elle mériterait, à tout le moins, une nouvelle discussion. Enfin, on ne peut pas, comme le groupe socialiste ou le groupe écologiste, être sans autre favorable à une solution d'une telle portée sans examiner ses implications sur la politique d'asile de notre pays en général.

Pour toutes ces raisons, le groupe démocrate-chrétien ne peut que soutenir le point de vue du Conseil fédéral et vous invite à ne pas donner suite à cette initiative.

Frau Heberlein: Im Namen der freisinnig-demokratischen Fraktion beantrage ich Ihnen ebenfalls, die Standesinitiative des Kantons Freiburg abzulehnen.

Im Jahr 1987, als diese Initiative eingereicht wurde, hatte sie ihre Berechtigung. Die Zahl der unerledigten Gesuche, der seit drei und mehr Jahren hängigen Fälle, war um einiges höher und – was für mich entscheidend ist – die Dauer der Verfahrenserledigung länger. Ob die nationalrätliche Kommission heute gleich entscheiden würde wie 1989, wage ich zu bezweifeln.

Unterdessen hat sich die Zahl der eingegangenen Gesuche nicht reduziert. Im Gegenteil, diese haben im letzten Jahr nochmals – von 36 963 auf 41 629 – zugenommen. Doch ist gleichzeitig die Entscheidungskapazität durch die vom Parlament bewilligten Stellen und die unterdessen geschulten Befragungsteams auch in den kantonalen Verfahrenszentren erhöht worden. Von den 1991 eingegangenen Gesuchen sind 20 Prozent noch bei den Kantonen hängig, d. h. die Gesuchsteller wurden noch nicht befragt; 20 Prozent warten auf einen Entscheid des BFF; 40 Prozent der Gesuche dagegen sind

vom BFF erledigt und 20 Prozent sistiert, weil momentan aus politischen Gründen keine Ausweisung in diese Länder erfolgen kann. Während bei den 1986 eingereichten Gesuchen die Verfahrensdauer noch rund 640 Tage dauerte – je 200 Tage nämlich für das BFF, den Beschwerdedienst und den Vollzug durch die Kantone –, so zeigen die neuen Zahlen doch, dass das revidierte Gesetz und die dazugehörigen Verordnungen und Parlamentsbeschlüsse zu greifen vermögen.

1991 zeigt, dass bei den erledigten Gesuchen 40 Prozent innert drei Monaten, 20 Prozent innert sechs Monaten und 33 Prozent innert zwölf Monaten erstinstanzlich erledigt werden konnten. Die Zielsetzung, welche einmal gestellt wurde, dass Gesuche letztinstanzlich innert sechs Monaten erledigt werden sollen, ist damit bei weitem nicht erreicht und kann wohl auch nicht erreicht werden. Im heutigen Zeitpunkt also eine Globallösung zu beschliessen, die eine neuerliche Gesetzesänderung erfordern würde, wäre ein völlig falsches Zeichen.

Bund und Kantone haben Möglichkeiten, Härtefällen gerecht zu werden. Die Kantone handhaben dies unterschiedlich: Einige sind grosszügiger, andere sehr restriktiv. Dies müssen wir akzeptieren. Gewisse Richtlinien müsste hier vielleicht der Bund noch setzen.

Mit einer rechtsstaatlich einwandfreien Erledigung der Gesuche und einem Vollzug, der diesen Namen auch verdient, tragen wir im heutigen Zeitpunkt aber mehr zur Bewältigung der Asylproblematik bei. Es braucht dazu auch die Bereitschaft der Kantone, ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Ich erinnere hier an die im Gesetz vorgeschriebene Dauer von 20 Tagen bis zur ersten Befragung, die nur von ganz wenigen Kantonen erreicht wird. Die Kantone müssen mitmachen. Sie müssen die ihnen vom Gesetz aufgezwungenen Vollzugsaufgaben erfüllen.

Ich beantrage Ihnen daher, dem Antrag des Bundesrates und dem Beschluss des Ständerates zu folgen und der Initiative keine Folge zu geben.

M. Leuba: Le groupe libéral n'a jamais caché qu'il était, à l'époque, en faveur d'une solution globale. Il avait même déposé à cet égard un postulat qui, malheureusement, bien que ce fût l'époque pour le faire, n'a pas été accepté par le Conseil fédéral. Nous avons donc été parmi les premiers à imaginer cette solution, comme nous nous félicitons personnellement d'avoir été aussi à l'origine de la délivrance de permis humanitaires qui, aujourd'hui, a démontré qu'un grand nombre de problèmes pouvaient être ainsi résolus.

Cela signifie que nous sommes pour une solution politique du problème de l'asile – qui est réellement un problème politique – c'est-à-dire qu'il s'agit de traduire dans notre politique d'asile les nécessités de notre droit humanitaire. Celui-ci est à l'honneur de la Suisse et nous voulons absolument le sauvegarder. Nous persistons à soutenir que notre procédure d'asile en est réalité devenue d'un juridisme insupportable, quelles que soient les améliorations qu'on ait pu y apporter au cours des années.

Mais le monde change, et ceux qui refusent de le voir sont ceux que, traditionnellement, on appelle progressistes, qui ne veulent pas tenir compte aujourd'hui des modifications qui se sont produites. Lorsque nous avons proposé une solution globale, il y avait environ 20 000 dossiers en suspens. Cette solution aurait vraisemblablement permis d'en liquider 12 à 15 000 et de mettre ainsi l'Administration fédérale à jour, ce qui aurait permis ensuite de traiter rapidement les nouvelles demandes d'asile. Aujourd'hui, nous pourrions espérer qu'une solution globale permettrait toujours de résoudre 12 à 15 000 cas, mais il y en aurait alors plus de 35 000 qui seraient encore en suspens et nous n'aurions plus le bénéfice de cette mise à jour de l'Administration fédérale.

De là à dire que la situation est quasiment désespérée et que nous ne pouvons que souhaiter que notre loi sur l'asile permettra de résoudre à tout jamais les problèmes qui se posent dans ce domaine, non. Toutefois, nous devons changer de direction et nous diriger résolument vers une solution internationale, essentiellement européenne. Ce n'est que dans la collaboration avec les autres Etats d'Europe que nous pourrions,

dans ce domaine également, résoudre plus facilement les problèmes qui se posent en termes très semblables à l'ensemble des pays de l'Europe occidentale pour le moins, et qui, il faut bien le dire, risquent de se poser avec plus d'acuité encore. Mais là, nous sortons du sujet de la solution globale. Le groupe libéral vous recommande par conséquent de rejeter l'initiative du canton de Fribourg.

Keller Rudolf: Für eine sogenannte Globallösung hat man im Volk überhaupt kein Verständnis. Es ist so, dass man mit einer Globallösung unser Asylgesetz aushöhlt, ja unterläuft. Wir schaffen Unrecht, indem wir zwei Kategorien von Asylanten zulassen: nämlich jene, die die ganze «Mühle» durchmachen müssen, und jene, die halt einfach so – weil der Bund nicht instande ist, das Asylgesetz zu vollziehen – hierbleiben dürfen. Das ist nicht in Ordnung.

Ich protestiere dagegen, Herr Bundesrat, dass mit den sogenannten humanitären Bewilligungen einfach das Gesetz unterlaufen wird. Sie beweisen damit, dass Sie das Gesetz nicht vollziehen wollen. Mit der vorliegenden Standesinitiative schaffen wir nur den Nährboden für eine ablehnende Haltung weiter Kreise unserer Bevölkerung. Wenn in einigen Kreisen gar Fremdenhass aufkommt, dann geht das auf das Konto der bundesrätlichen Asylpolitik, der SP und der Grünen, die nie genug haben, die keine Grenzen sehen. Wir sagen nein dazu. Unser Land ist doch längst überfremdet, unser Land ist überbevölkert. Sie müssen schon begreifen, dass es für solche Standesinitiativen in weiten Kreisen unseres Volkes kein Verständnis mehr gibt.

Indien schafft jetzt Tاملين nach Sri Lanka zurück, und wir wollen solche Leute bei uns behalten, bei denen nach eingehender Prüfung festgestellt worden ist, dass sie nicht asylwürdig im Sinne unseres Gesetzes sind. Das ist doch nicht in Ordnung. Wir bejahen es, wenn Leute, die echt an Leib und Leben bedroht sind, bei uns bleiben können. Aber Leute, die nicht an Leib und Leben bedroht sind, dürfen wir nicht hierbehalten; ich fordere den Bundesrat auf, mehr Rückgrat zu zeigen. Wenn wir der Globallösung zustimmen, wird unser Land nur noch attraktiver, und das wollen wir nicht. Damit erhöhen wir nur die sozialen Spannungen in unserem Lande. Das ist eine ungeschickte Politik. Wir sollten jetzt aufhören, auf diese Art und Weise zu politisieren. Wir müssen Rückgrat zeigen und diese Standesinitiative ablehnen!

Hess Peter, Berichterstatter: Die lange Zeit, die seit dem Einreichen der Initiative verstrichen ist, macht es verständlich, dass heute morgen verschiedentlich die Gelegenheit benützt wurde, um quasi in einer Globalschau die Asylprobleme wieder auf den Tisch zu legen. Dabei darf ich es gewissen Rednern nicht verargen, dass sie die Gelegenheit benützt haben, teilweise mit veralteten Manuskripten und teilweise an der Sache vorbei zur vorliegenden Vorlage zu sprechen.

Worum geht es konkret? Ich erinnere nochmals: Ende 1987 bestand ein grosser Rückstand in der Erledigung der hängigen Asylgesuche, wobei das Schwergewicht der Problematik bei den Altpendenzen lag. Unter dem Eindruck dieser mehr als vier-, fünfjährigen Pendenzen ertönte vor allem in der Westschweiz der Ruf nach einer Globallösung. Die Idee bestand darin, alle Altpendenzen bis zu einem bestimmten Stichtag in einem Zug durch Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zu erledigen. Der Bundesrat, die meisten Kantone und – im Rahmen der Behandlung einer Petition der Asylkoordination – auch das Parlament haben sich seinerzeit gegen die Globallösung ausgesprochen. Die Kommission hat mit einem Mehr von einer Stimme beschlossen, der Globallösung im Sinne eines Prüfungsauftrages zuzustimmen.

Seither, seit 1989, haben wir zu diesem Thema keine Kommissionssitzung mehr durchgeführt, und als Sprecher der Kommission kann ich daher nur meine persönliche Ansicht wiedergeben. Ich muss Ihnen aber ganz klar sagen, dass die Voraussetzungen für eine Globallösung, wie sie den Intentionen des Initianten, des Kantons Freiburg, zugrunde lagen, nicht mehr gegeben sind. Herr Bundesrat Koller hat eingangs zu Recht dargelegt, dass wir mit dem Instrument der humanitären Bewilligungen eine gute Alternative haben.

Herr Keller Rudolf, lesen Sie bitte einmal das Gesetz! Dann werden Sie sehen, dass wir als Parlament diese humanitären Bewilligungen im Asylgesetz geregelt haben. Das ist nicht ein taktisches Unterziehmanöver des Bundesrates. Es trifft aber auch nicht zu, Herr Rechsteiner, dass von diesen humanitären Bewilligungen zu restriktiv Gebrauch gemacht würde und dieses Instrument daher keine Alternative zu einer Globallösung sein könnte. Das Problem wird – wenn man es so angeht – falsch beurteilt. Frau Bühlmann muss ich entgegenhalten, dass die Globallösung kein Instrument war, das zur Lösung von Einzelschicksalen gedacht war. Sie war damals als Lösung für ganze Jahreskategorien vorgesehen, ohne Einzelschicksalbeurteilung. Darum ist Ihr Wunsch, die Globallösung zur Erledigung hängiger oder immer wieder vorkommender Einzelschicksale einzuführen, nicht vereinbar mit der ursprünglichen Idee des Initianten.

Es ist von verschiedenen Rednern, vor allem aus dem rechten Spektrum, die Auffassung dargelegt worden, dass die Schweiz in der Asylpolitik immer noch zu grosszügig sei. In diesem Sinne ist der Bundesrat kritisiert worden. Ich möchte an dieser Stelle ganz klar sagen, dass diesen Vorwürfen Widerstand geleistet werden muss. Vor allem die Bundesratsparteien haben – wie Sie das schon vor Monatsfrist dargelegt haben – ganz klar zum Ausdruck gebracht, dass sie mit der Erledigungsfrist von sechs Monaten ernst machen wollen. Eine Arbeitsgruppe hat denn auch im Monat Januar zweimal getagt und wird innert zwei, drei Wochen entsprechende Vorschläge vorlegen, die in Zusammenarbeit mit der Verwaltung ausgearbeitet wurden. Ziel ist es, dass wir unsere Pendenzen im Rahmen des heute gültigen und guten Gesetzes erledigen können und mit der Zeit dahin kommen, dass wir innert der kurzen Erledigungsfrist von sechs Monaten die neuen Gesuche abschliessend entscheiden können. Auf diese Weise kann vermieden werden, dass – infolge zu langer Behandlungsfristen – wieder neue Einzelschicksale entstehen.

Aus diesem Grunde – weil die Kommission nicht mehr getagt hat, allerdings aus persönlicher Sicht – empfehle ich Ihnen entgegen dem Kommissionsantrag, der Initiative keine Folge zu geben.

M. Eggy, rapporteur: Il est quand même désagréable, pour les rapporteurs d'une commission, de venir dire ici qu'il ne faut plus suivre la conclusion de la majorité de la commission, quand bien même cette majorité à l'époque était courte, puisque c'était par 10 voix contre 9 que la commission vous proposait, dans son rapport, de donner suite à l'initiative du canton de Fribourg.

Je crois pouvoir me faire l'interprète des membres de la commission en faisant miens les propos tenus à cette tribune par M. Dominique Ducret. En effet, il n'est vraiment pas normal que cette initiative ait été déposée en novembre 1987, que notre rapport date d'août 1989 et que ce soit seulement aujourd'hui, en 1992, que nous en discutons.

Si nous devons prendre une décision en fonction des arguments rappelés tout à l'heure par M. Koller, conseiller fédéral, nous devrions suivre la majorité. Au nom du Conseil fédéral, M. Koller a repris les arguments d'alors à l'encontre de l'initiative du canton de Fribourg, à savoir le critère de l'égalité devant la loi, l'argument selon lequel cette initiative se serait opposée à une politique de stabilisation et le risque d'attrait par une solution globale. La majorité de la commission en avait jugé autrement, elle avait en quelque sorte réagi en accord avec les propos tenus tout à l'heure à cette tribune par M. Leuba, considérant qu'il fallait avoir une vision politique de cette affaire, qu'une solution globale pouvait permettre de remettre les compteurs à zéro, et qu'une accumulation des dossiers équivalait à une paralysie complète de notre politique d'asile.

Depuis, la situation a changé, nous avons révisé la loi, il y a des possibilités d'autorisation de séjour qui ont été utilisées par les cantons, et il y a des permis humanitaires. Je voudrais préciser ici que la solution globale ne visait pas prioritairement à résoudre les cas individuels mais à permettre à l'Etat de repartir dans de bonnes conditions pour maîtriser sa politique d'asile. Nous nous trouvons donc devant la situation suivante: la révi-

sion de la loi, la pratique actuelle du Département fédéral de justice et police, de l'Office des réfugiés et de l'instance de recours, tout cela conduit à penser que la solution globale n'est plus adéquate et que, par conséquent, les conclusions de la commission ne sont plus à jour; de sorte que, même si la commission n'a pas siégé à nouveau, nous pouvons vous recommander de suivre, pour ces motifs, les conclusions du Conseil fédéral et d'abandonner cette initiative du canton de Fribourg qui est devenue quasiment sans objet en dépit des arguments qui ont été avancés ici par le groupe socialiste et le groupe des écologistes.

Il n'empêche que je crois pouvoir me faire à nouveau l'interprète de la majorité d'alors de la commission et dire que nous mettons cette application de la loi sous bénéfice d'inventaire et que s'il s'avérait que l'application de la loi révisée ne suffisait pas à résoudre le problème, à cause d'un nouvel afflux de requérants d'asile ou d'une insuffisance de l'administration, il faudrait alors réfléchir à nouveau à une solution politique globale, peut-être à celle du contingentement. En tous cas, il est désormais indispensable, et ce le sera de plus en plus, d'envisager la politique d'asile dans un cadre de collaboration européenne.

C'est donc à titre provisoire, sous bénéfice d'inventaire et compte tenu de l'évolution de la situation, que les rapporteurs de la commission peuvent vous dire que les conclusions du rapport écrit sont devenues en quelque sorte caduques et que l'on peut ne pas donner suite à l'initiative du canton de Fribourg tout en restant attaché aux motivations profondes qui l'ont inspirée.

Bundesrat Koller: Es ist nötig, dass ich zu den aufgeworfenen Fragen noch Stellung nehme. Neben der grundsätzlichen Problematik von Globallösungen ist für den Bundesrat entscheidend, dass diese Standesinitiative für eine Globallösung heute angesichts der Entwicklung der Pendenzen überholt ist. Leider haben wir zwar heute immer noch Pendenzen, aber die Altersstruktur dieser Pendenzen ist eine ganz andere als Ende der achtziger Jahre. Das ist heute der Hauptgrund zur Ablehnung dieser Standesinitiative.

Unter menschlichen Gesichtspunkten war Ende der achtziger Jahre in der Tat vor allem störend, dass wir Asylgesuchsteller ausschaffen mussten, die schon mehrere Jahre – oft mit ihren Familien – in unserem Land gelebt hatten. Heute haben wir erfreulicherweise dank Pendenzenabbau nicht nur in Form humanitärer Bewilligungen, sondern dank Pendenzenabbau auch im ordentlichen Verfahren, Herr Ruf, eine ganz andere Altersstruktur dieser Pendenzen.

Über 50 Prozent aller jetzt noch bestehenden Pendenzen stammen aus dem letzten Jahr, das Gros der anderen Pendenzen aus den Jahren 1990 und 1989. Aus den Jahren 1986 und 1987 haben wir nur noch eine ganz verschwindend kleine Zahl von Pendenzen: Aus dem Jahre 1986 sind es 81 Fälle im ganzen Land. Das ist der Hauptgrund, weshalb wir heute glücklicherweise nicht mehr auf dieses problematische Mittel der Globallösung angewiesen sind.

Zu den von Herrn Rechsteiner und Frau Bühlmann aufgeworfenen Fragen: Ich glaube nicht, dass gesagt werden kann, wir würden diese Härtefallbewilligungen restriktiv anwenden. Bedenken Sie, dass wir allein im letzten Jahr über 14 000 solche Bewilligungen erteilt haben. Es muss jedoch klar gesagt werden, dass wir nach Abschluss dieser Sonderaktion selbstverständlich an die von Ihnen erlassenen Rechtsvorschriften gebunden sind; es sind dies Artikel 17 des neuen Asylgesetzes und Artikel 13 Buchstabe f der Begrenzungsverordnung. Es kann daher, Herr Keller Rudolf, in keiner Weise gesagt werden, wir würden damit das Gesetz unterlaufen; wir wenden diese gesetzlichen Bestimmungen an.

Herr Rechsteiner hat sodann geltend gemacht, wir würden seit unseren Sparbeschlüssen Asylgesuchsteller nicht mehr gegen Krankheit versichern. Das ist eine ganz unzutreffende Sicht der Dinge. Wir haben zwar die Krankenversicherung abgeschafft, aber im Sinne einer Eigenversicherung des Bundes, weil wir gesehen haben, dass den Bund eine Eigenversicherung per saldo billiger zu stehen kommt, als wenn wir mit Versicherungsgesellschaften zusammenarbeiten, welche

Asylgesuchsteller, die noch keine Arbeit aufnehmen können, gegen Krankheit versichern.

In bezug auf die Sicherheitsleistungen, die wir jetzt verlangen, haben wir mit dem pauschalen Abzug eine sehr humane Lösung gefunden. Auch in diesem Punkt tun wir nichts anderes, als eine Vorschrift zu realisieren, die das Parlament im Asylabschluss im Jahre 1990 beschlossen hat.

Herr Weder Hansjürg, die Herkunftsstruktur der Asylgesuche hat sich in letzter Zeit sehr stark verändert. Lange Jahre haben zwar die Türken den überwiegenden Teil der Asylgesuche – teilweise über 50 Prozent – gestellt. Letztes Jahr ist der Anteil der Türken auf unter 10 Prozent gesunken; letztes Jahr haben eindeutig die Asylgesuche von Jugoslawen dominiert. Gegen Ende des Jahres stammten gegen 57 Prozent aller Asylgesuche von Jugoslawen.

Herr Steinemann, ich möchte Sie bitten, endlich auch einmal von den grossen Fortschritten Kenntnis zu nehmen, die wir auf dem Gebiet des Asylwesens im letzten Jahr realisiert haben. Im Beschwerdedienst haben wir letztes Jahr erstmals mehr Beschwerden entschieden, als neue Beschwerden eingegangen sind. Auch beim Bundesamt für Flüchtlinge haben wir eine Kapazitätssteigerung von 127 Prozent realisiert, dank des neuen, beschleunigten Asylverfahrens und dank der Personalaufstockung, die der Bundesrat mit Ihrem Einverständnis beschlossen hat. Jene, die uns trotz der grossen Fortschritte, die wir realisiert haben, immer noch kritisieren, müssten endlich auch einmal Innovationskraft haben und mir klare Alternativen anbieten. Wenn sie tatsächlich Alternativen anzubieten haben, nehme ich diese gerne auf. Aber – auch angesichts dieser überzeugenden Zahlen – einfach immer die alte Leier hervorzuholen, wir hätten auf diesem Gebiet keine Fortschritte gemacht, das ist, Herr Steinemann, leider keine seriöse Politik. Ich bin im Gegenteil mit Herrn Leuba einer Meinung, dass wir jetzt mit der Personalaufstockung und mit dem neuen, beschleunigten Asylverfahren die Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der internationalen Konventionen und im Rahmen unserer Verfassung praktisch ausgenutzt haben. Die nächste grössere Handlungsmöglichkeit haben wir zweifellos auf internationalem Gebiet. Deshalb bemühen wir uns zurzeit ja so sehr, möglichst rasch Anschluss an das Erstasylabkommen der Europäischen Gemeinschaft zu erlangen, wo wir dann die Mehrfachgesuche international ausmerzen können. Es dürfte sich um etwa ein Drittel aller Gesuche handeln. Wir bemühen uns auch sehr, in internationaler Zusammenarbeit die Bekämpfung des Schlepperunwesens wirksamer zu gestalten.

Was die Rückführung der Tamilen anbelangt, stehen wir seit Jahren in engem Kontakt mit dem Uno-Hochkommissariat. Sobald hier eine internationale konzertierte Aktion möglich wird, werden wir eine solche Rückschaffungsaktion der Tamilen realisieren; aber so lange derartige Bürgerkriegssituationen weiterbestehen, ist das natürlich nicht möglich.

Ich bin überzeugt, dass wir letztes Jahr im Bereich des Asylwesens trotz einer sehr grossen Asylgesuchszahl entscheidende Fortschritte erzielt haben. Die Politik des Bundesrates ist es, die humanitäre Verpflichtung weiter zu befolgen, Missbräuche wirksam zu bekämpfen. Jetzt gilt es, diese im letzten Jahr realisierten Fortschritte zu konsolidieren, und dafür brauchen wir die Standesinitiative des Kantons Freiburg nicht.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der SD/Lega-Fraktion (keine Folge geben)	107 Stimmen
Für den Antrag der Kommission (Folge geben)	63 Stimmen

Standesinitiative Freiburg Asylbewerber

Initiative du canton de Fribourg Requérants d'asile

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	87.207
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.01.1992 - 08:00
Date	
Data	
Seite	194-201
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 912

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.