

On doit à M. Willy Spühler le premier rapport sur les relations de notre pays avec l'Organisation des Nations Unies et la signature par la Suisse du Traité de non-prolifération des armes atomiques.

Une fois la retraite venue, M. Spühler, en tant que président, a fait bénéficier la fondation Pro Helvetia et la Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger de sa vaste expérience et de ses précieux conseils.

Doté d'une vive intelligence politique, M. Spühler, qui fut deux fois président de la Confédération (en 1963 et en 1968), a constamment observé dans son comportement une mesure, une sobriété qui marquaient aussi bien son abord que son éloquence et ses gestes. On le surnommait malicieusement le «Lord d'Aussersihl».

Celui qui nous a quittés était pénétré d'humanisme socialiste et de sentiment généreux. La clarté d'esprit et le courage sont parmi les qualités essentielles qui ont été reconnues à Willy Spühler, l'homme d'Etat. Le Parlement sera reconnaissant à Willy Spühler de ses efforts obstinés en vue d'inciter le peuple suisse à une meilleure ouverture d'esprit sur l'Europe et sur le monde.

A son épouse et à sa famille, je présente les condoléances émues du Conseil national et j'invite l'assistance à marquer quelques instants de recueillement à la mémoire du grand parlementaire et du grand ministre des affaires étrangères qui n'est plus.

*Der Rat erhebt sich zu Ehren des Verstorbenen von den Sitzen
L'assistance se lève pour honorer la mémoire du défunt*

Wahlprüfung und Vereidigung Vérification des pouvoirs et prestation de serment

Le président: Notre collègue M. Hermann Fehr, conseiller national, a adressé sa démission pour le 31 mai 1990. Son mandat de parlementaire fédéral était incompatible avec celui de membre du Conseil-Exécutif du canton de Berne, autorité dans laquelle il a été élu le 29 avril.

Je saisis cette occasion de remercier Monsieur Fehr du travail accompli en tant que conseiller national depuis 1983 et spécialement comme président de la Commission des finances. Je lui souhaite plein succès dans sa nouvelle tâche et lui adresse mes vœux de prompt rétablissement à la suite de son accident.

Nussbaumer, Berichterstatter: Das Büro hat die Wahl von Herrn Georges Eggenberger, heimatberechtigt in Grabs und Zürich, wohnhaft in Bern, geprüft. Herr Eggenberger ersetzt unseren Kollegen Hermann Fehr. Nach der Wahl unseres Kollegen Vollmer ist nun auf der Liste der Sozialdemokratischen Partei und der Gewerkschaften (Männer) Herr Eggenberger, Generalsekretär der PTT-Union und Präsident des Föderativverbandes, erster Ersatzmann. Der Regierungsrat des Kantons Bern hat ihn mit Beschluss vom 16. Mai 1990 als gewählt erklärt. Dieser Beschluss ist im Amtsblatt des Kantons Bern vom 30. Mai 1990 veröffentlicht worden. Das Büro hat festgestellt, dass bei Herrn Eggenberger keine Unvereinbarkeit mit dem Nationalratsmandat besteht. Herr Eggenberger war bis 1974 PTT-Beamter. Er ist in diesem Jahr aus dem Bundesdienst ausgetreten. Das Büro beantragt, die Wahl von Herrn Eggenberger zu validieren.

*Herr Eggenberger Georges wird vereidigt
M. Eggenberger Georges prête serment*

Le président: Monsieur le Conseiller national Eggenberger, le Parlement a pris acte de votre serment. En son nom je vous souhaite la cordiale bienvenue ainsi qu'une activité féconde. *(Applaudissements)*

Ordnungsantrag Euler – Motion d'ordre Euler

Le président: J'aimerais vous informer que la motion d'ordre Euler demandant que nous traitions l'objet 89.010, l'initiative

populaire «Limitons strictement l'expérimentation animale», au cours de cette session encore a été retirée. La Conférence des présidents de groupe a décidé de mettre cet objet à l'ordre du jour le mardi 19 juin, après le débat portant sur le code des obligations. Cet objet sera repris mercredi matin, le 20 juin.

90.025

Asylverfahren. Aenderung Procédure d'asile. Modification

Botschaft, Beschluss- und Gesetzentwürfe vom 25. April 1990
(BBl II, 573)
Message, projets d'arrêté et de loi du 25 avril 1990
(FF II, 537)

Le président: La Conférence des présidents de groupe avait prévu un débat organisé, mais les diverses propositions de non-entrée en matière obligent à revenir à la procédure traditionnelle.

A. Bundesbeschluss über das Asylverfahren

*Antrag der Kommission
Eintreten*

*Antrag Baerlocher
Nichteintreten*

*Antrag Scherrer
Nichteintreten*

Antrag Ruf
Rückweisung an den Bundesrat
mit dem Auftrag, innert kürzest möglicher Frist einen neuen dringlichen Bundesbeschluss vorzulegen, der eine restriktivere Revision des Asylgesetzes enthält und namentlich folgende Auflagen erfüllt:
1. Der Flüchtlingsstatus wird ausnahmslos nur echten, wirklich an Leib und Leben bedrohten Asylbewerbern gewährt.
2. Auf ein Asylgesuch wird nicht eingetreten, wenn der Gesuchsteller
– illegal eingereist ist;
– das Gesuch offensichtlich missbräuchlicherweise stellt, insbesondere zur Umgehung der Fremdarbeiterbeschränkungen, unter Verheimlichung seiner Identität oder aus anderen missbräuchlichen Gründen;
– offensichtlich asylunwürdig ist, namentlich wegen verwerflicher Handlungen, begangener Verbrechen oder der Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz.
3. Während des Asylverfahrens ist den Gesuchstellern die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit untersagt. Sie werden zur Deckung der von ihnen verursachten Kosten für gemeinnützige Arbeiten beigezogen. Die Unterstützung erfolgt ausschliesslich in Form von Sachleistungen sowie Gutscheinen für die persönlichen Bedürfnisse.
4. Die rechtskräftig abgewiesenen Asylbewerber sowie jene, auf deren Gesuch nicht eingetreten wurde, haben die Schweiz innerhalb kurzer Frist zu verlassen.
5. Die Gemeinden dürfen nicht zur Aufnahme von Asylbewerbern verpflichtet werden.
6. Die Aufnahme von anerkannten Flüchtlingen sowie die Gewährung von allfälligen anderen, auch befristeten Aufenthaltsbewilligungen für abgewiesene Asylbewerber ist unter Berücksichtigung der begrenzten Aufnahmekapazität unseres Landes zu beschränken und den jährlichen Einwanderungskontingenten anzurechnen.
Angesichts der ausserordentlich grossen – und weiter rapide ansteigenden – Einwanderung von Asylbewerbern wendet der Bundesrat bis zum Inkrafttreten des neuen dringlichen Bun-

desbeschlusses Artikel 9 des Asylgesetzes (Asylgewährung in Ausnahmesituationen) an und ergreift die zur Eindämmung des Zustroms erforderlichen Massnahmen.

B. Bundesgesetz über die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge

Antrag der Kommission
Eintreten

Antrag Scherrer
Nichteintreten

Antrag Ruf
Nichteintreten

C. Bundesbeschluss über die Genehmigung einer Aenderung der Verordnung über die Zuweisung der Aemter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei

Antrag der Kommission
Eintreten

Antrag Scherrer
Nichteintreten

A. Arrêté fédéral sur la procédure d'asile

Proposition de la commission
Entrer en matière

Proposition Baerlocher
Ne pas entrer en matière

Proposition Scherrer
Ne pas entrer en matière

Proposition Ruf

Renvoyer le projet au Conseil fédéral en l'invitant à présenter dans les plus brefs délais un nouvel arrêté fédéral urgent modifiant de manière plus restrictive la loi sur l'asile et comportant notamment les éléments suivants:

1. Le statut de réfugié ne sera accordé, sans exception aucune, qu'aux seuls demandeurs d'asile réellement menacés dans leur existence et leur intégrité personnelle.

2. On n'entrera pas en matière sur la demande d'asile si le requérant

- est entré illégalement en Suisse;
- présente une demande visiblement abusive dans le dessein en particulier d'éluder les restrictions concernant les travailleurs étrangers en dissimulant son identité ou pour d'autres motifs abusifs;
- apparaît visiblement indigne de l'asile en raison notamment de crimes commis ou d'autres actes répréhensibles ou du fait qu'il a porté atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

3. Les requérants n'auront pas le droit d'exercer une activité lucrative pendant la durée de la procédure d'asile. Ils seront appelés à accomplir des travaux d'utilité publique en vue de couvrir les frais qu'ils auront occasionnés. L'assistance consistera uniquement en prestations en nature et en bons destinés à la satisfaction des besoins personnels.

4. Les requérants dont la demande aura été définitivement rejetée et ceux dont la demande était irrecevable devront quitter la Suisse dans les plus brefs délais.

5. Les communes ne pourront être tenues d'accueillir des demandeurs d'asile.

6. L'accueil de réfugiés reconnus comme tels et l'octroi, le cas échéant, d'autres permis de séjour, même temporaires, aux requérants dont la demande a été rejetée seront restreints compte tenu de la capacité d'accueil limitée de notre pays et les autorisations délivrées seront imputées sur les contingents annuels d'immigration.

Devant l'énorme afflux – sans cesse croissant – de demandeurs d'asile, le Conseil fédéral appliquera jusqu'à l'entrée en

vigueur du nouvel arrêté urgent l'article 9 de la loi actuelle sur l'asile (octroi de l'asile dans des circonstances exceptionnelles) et prendra les mesures propres à réfréner cet afflux.

B. Loi fédérale portant création d'un Office fédéral pour les réfugiés

Proposition de la commission
Entrer en matière

Proposition Scherrer
Ne pas entrer en matière

Proposition Ruf
Ne pas entrer en matière

C. Ordonnance concernant l'attribution des offices aux départements et des services à la Chancellerie fédérale

Proposition de la commission
Entrer en matière

Proposition Scherrer
Ne pas entrer en matière

M. Ducret, rapporteur: Pour saisir l'importance et la nécessité des modifications que le Conseil fédéral nous propose d'apporter à la loi sur l'asile, il nous faut avoir à l'esprit l'ampleur du phénomène que nous vivons. Au début des années septante, l'immigration dans les pays d'Europe occidentale était voisine de 1,2 million de personnes par an, les requérants d'asile n'étant qu'au nombre de 16 000 par an pour l'ensemble de l'Europe et de 1000 pour la Suisse.

En 1985, l'immigration régulière de ces mêmes pays atteignait une moyenne annuelle de 800 000 personnes, soit une régression sensible par rapport à la situation constatée quinze ans plus tôt. En revanche, le nombre des demandeurs d'asile était passé à 200 000 personnes, dont 9700 en Suisse. Quatre ans plus tard, le nombre des requérants d'asile dans les pays de l'OCDE est passé à 440 000, alors que dans notre pays il se situait à 25 000, en augmentation de 46 pour cent par rapport à l'année précédente.

Pour terminer avec les chiffres, le délégué aux réfugiés annonçait, il y a quelques jours, que les statistiques des quatre premiers mois de l'année 1990 permettaient de constater une nouvelle augmentation de 40 pour cent par rapport à l'année 1989, le nombre total des demandes de l'année en cours devant se situer vraisemblablement autour de 32 000.

On le sait, les raisons de l'inquiétante croissance de ce phénomène sont multiples. Indépendamment des conflits et des persécutions de toutes sortes qui sans cesse surgissent aux quatre coins du monde et qui peuvent justifier en tant que tels le dépôt d'une demande d'asile, d'autres facteurs entrent en ligne de compte. Outre les facilités de transport, l'un de ceux-ci, incontestablement le plus important, trouve son origine dans les restrictions en matière d'immigration adoptées par les pays occidentaux dès la fin des années 1970.

La procédure d'asile est devenue aux yeux de très nombreux migrants le seul moyen pour eux d'obtenir la possibilité de résider et de travailler légalement dans ces pays, voire même dans de nombreux cas, un instrument privilégié de l'immigration clandestine lorsque les mesures de renvoi ne sont pas exécutées avec toute l'efficacité souhaitable.

C'est ainsi que, très rapidement, cette procédure a été complètement dénaturée et que le droit qui la fonde a été détourné de son but, au point que sur les centaines de milliers de cas traités ces dernières années par les offices européens du Haut Commissariat pour les réfugiés seuls deux à cinq pour cent des requérants ont réussi à prouver qu'ils étaient réellement des réfugiés. Ce constat est d'ailleurs identique en Suisse puisqu'en 1989, le taux d'acceptation des dossiers d'asile se situe autour de cinq pour cent, alors qu'il était encore de 90 pour cent il y a vingt ans.

A cela, il faut encore ajouter que les lenteurs de la procédure administrative la rendent de plus en plus attractive, surtout

pour les demandeurs qui ne répondent pas aux conditions de la loi, mais qui trouvent là le moyen, même provisoire, d'exercer une activité lucrative aux revenus largement supérieurs à ceux qu'ils peuvent réaliser dans leur pays d'origine.

De ces différents constats, il faut malheureusement retenir que les pays européens, dont la Suisse, appliquent aujourd'hui une politique qui n'est pas à la mesure de l'importance de la situation. Il est nécessaire que nous ayons une approche globale de la question de l'asile qui dépende d'une part des conditions politiques, mais aussi économiques prévalant dans les pays d'origine des requérants, d'où le lien entre l'asile et le développement au sens large.

Mais il est aussi urgent que nous prenions des décisions politiques claires, réalistes, imaginatives, qui nous permettent de privilégier l'adoption de mécanismes appropriés de sélection et d'admission, de préférence à la politique du laisser-faire ou à celle d'isolement retenue par d'autres Etats.

Sur le plan international et indépendamment des efforts accrus qui doivent être entrepris pour améliorer les conditions politiques, économiques et sociales dans les pays d'origine des candidats à l'asile, il est absolument indispensable que les Etats européens intensifient leur concertation et harmonisent leurs procédures d'asile. A ce propos, permettez-moi de souhaiter que la Suisse, qui joue déjà un rôle particulièrement actif dans les consultations patronnées par le Haut Commissariat pour les réfugiés, soit également associée, au même titre que les autres pays de l'AELE, aux travaux des pays membres de la Communauté économique européenne visant à l'adoption de critères d'accueil communs et d'une procédure d'entraide destinée notamment à éviter que des demandeurs puissent successivement ou simultanément déposer des requêtes dans plusieurs pays.

Si la Suisse doit s'intéresser à ces discussions, c'est notamment pour éviter la pression qui s'exercera sur les pays non membres si l'Europe communautaire se dote demain de règles uniformes et surtout si ces règles sont de tendance restrictive, ce qui pourrait avoir pour effet que le flux des réfugiés se détourne vers des pays comme le nôtre.

Sur le plan interne, rares sont ceux qui remettent en cause les principes fondamentaux qui régissent notre droit d'asile. La Suisse se doit de poursuivre sa politique d'accueil des personnes victimes de persécutions et de leur accorder sa protection, conformément à sa tradition humanitaire et indépendamment de sa politique d'immigration et de main-d'oeuvre étrangère, qui relève d'une autre logique et exprime d'autres besoins.

Dès lors et dans l'attente d'une politique européenne commune en la matière, c'est en ce qui concerne le traitement des dossiers qu'un effort particulier doit être entrepris aujourd'hui de façon à éviter, autant que faire se peut, la multiplication des abus et surtout à permettre, dans le respect de la constitution, du droit des gens et des conventions internationales, le recours à une procédure aussi simplifiée que possible, avec peu de phases intermédiaires, qui se limitent à éclaircir le besoin de protection et à statuer sur ce dernier, tout cela au bénéfice de dispositions plus souples en matière d'organisation.

A cet égard, il est important de savoir que les facteurs de ralentissement de la procédure actuelle sont au nombre de cinq: la procédure en elle-même, en raison notamment des délais qu'elle implique, la capacité limitée de l'appareil administratif qui doit traiter les demandes, le nombre croissant de ces dernières, celui malheureusement très important des cas en suspens et, enfin, la capacité des cantons à absorber les cas qui leur sont attribués.

Il faut encore noter une dernière statistique se rapportant au sort réservé aux requérants après la procédure d'examen de leur dossier: 20 pour cent d'entre eux restent en Suisse, 5 pour cent au titre de réfugiés reconnus et 15 pour cent au bénéfice d'un permis humanitaire; 35 pour cent quittent spontanément le pays, 15 pour cent sont soumis au renvoi forcé, 30 pour cent enfin restent en Suisse pendant quelque temps avant de repartir vers d'autres pays, mais un nombre indéterminé d'entre eux, sans doute important, entrent dans la clandestinité et demeurent dans le pays de manière illégale.

Ainsi que le précise le Conseil fédéral dans son message, le projet de modification de la loi sur l'asile dont nous avons à

débattre aujourd'hui est le fruit d'un assez large accord réalisé au sein de la Commission d'experts constituée à cet effet en automne 1989. Ce consensus s'est du reste retrouvé dans la commission du Conseil national qui a accepté l'entrée en matière à l'unanimité moins une abstention, sans avoir toutefois la prétention de considérer, comme le Conseil fédéral du reste, que les modifications ou adjonctions apportées à la loi sur l'asile et à celle sur le séjour et l'établissement des étrangers constituent la panacée à même de résoudre tous les problèmes et toutes les difficultés de la problématique.

La manifestation de cette volonté s'est également révélée dans l'effort accepté par la commission, comme d'ailleurs par celle du Conseil des Etats qui a mené ses travaux à terme en l'espace d'un mois, soit dès la publication du message du Conseil fédéral du 25 avril dernier, de façon à permettre aux deux Chambres de se prononcer dans le courant de la présente session et à la loi d'entrer en vigueur dès le 1er juillet, soit avant les principaux afflux de requérants qui sont habituellement constatés à la fin de l'été ou dans le courant de l'automne de chaque année.

Si 69 amendements ont été proposés par les membres de la commission dans le cadre de ses travaux, les principes généraux qui sous-tendent le projet du Conseil fédéral ont été généralement approuvés. C'est ainsi, par exemple, qu'aucun des délais proposés aux différents stades de la procédure et qui ont pour but d'accélérer celle-ci n'a été remis en cause; pas plus d'ailleurs que la nécessité d'opérer dès le dépôt de la demande une distinction entre les cas clairement positifs, ceux qui sont indiscutablement négatifs et ceux qui exigent une instruction plus approfondie; pas plus enfin que l'introduction de préjudices pour celui qui contrevient aux dispositions de la loi en ne déposant pas formellement de demande, en dissimulant son identité, en falsifiant les moyens de preuve ou parce qu'il a déjà fait l'objet d'une décision négative sans rendre vraisemblable le fait que des événements nouveaux se sont produits.

Sur un plan général, les principaux points de controverse ont porté sur la détermination des autorités chargées de l'application de la loi, notamment lors de la procédure d'audition, sur la création d'une instance de recours indépendante de l'administration, sur l'établissement d'une liste de pays sûrs, les «safe countries», destinés à opérer un tri préalable des demandes et, enfin, sur le principe et la durée de l'interdiction de travail imposée aux requérants pendant l'instruction de leur dossier.

Nous aurons l'occasion de revenir sur ces principaux points de divergence lors de l'examen du projet article par article. D'ores et déjà, il est permis de dire qu'aucun d'eux, pas même celui qui a trait à la création éventuelle d'une instance de recours indépendante, ne semble justifier une opposition à l'effort qu'au travers des modifications de procédure qui sont proposées les autorités de notre pays se doivent d'entreprendre afin de répondre à la menace qui nous guette et au défi qui nous attend en cette fin de XXe siècle.

Ce n'est pas faire du catastrophisme que d'affirmer que la situation s'aggrave d'année en année. C'est le dur constat des chiffres et des statistiques. Il devient donc urgent d'empoigner le problème à bras le corps et de prendre des mesures efficaces et rationnelles qui ne remettent toutefois pas en cause les fondements éthiques de notre droit d'asile. La loi que nous allons voter exigera vraisemblablement dans les années à venir quelques correctifs et améliorations. Ce n'est pas une raison suffisante pour ne pas tenir compte, aujourd'hui déjà, de l'expérience que nous avons acquise et des modifications qu'elle appelle au plan de la procédure exclusivement, puisque le droit de fond n'est pas touché par ce projet.

Mühlemann, Berichterstatter: Wir stehen zum dritten Mal seit 1979 vor einer Revision des Asylgesetzes. Wir hatten 1983 die Revision von Bundesrat Friedrich, 1986 diejenige von Bundesrätin Kopp und jetzt diejenige von Bundesrat Koller. Diese Inflation von Gesetzesrevisionen ist bedingt durch die äusseren Umstände, durch die Flut der Asylbewerber, die unser Land in den letzten 10 Jahren überschwemmt hat. Nachdem wir Ende der siebziger Jahre noch je ungefähr 1000 Asylbewerber je Jahr hatten, übersteigt die Zahl im Jahre 1990 30 000. Es ist ein

schwacher Trost, dass das Ausland ähnliche Verhältnisse aufweist. Aber unsere Nachbarstaaten kennen eine Steigerung, die etwa das Achtzehnfache beträgt; wir haben eine Steigerung, die etwa das Dreissigfache ist. Das rückt uns in eine besondere Situation hinein. Die Steigerung wird noch durch den sogenannten Pendenzberg ergänzt.

Sie alle, die dabei waren, erinnern sich, wie Herr Bundesrat Friedrich in diesem Saal bewegt von der Kontrolle seines Berges berichtete, der 1983 auf 400 unerledigte Gesuche angestiegen war. Heute haben wir es mit 40 000 zu tun. Das ist eine bedeutende Steigerung innerhalb von sieben Jahren. Ähnliches gilt für die sogenannte Anerkennungsquote. Während wir im Jahre 1979 noch etwa 46 Prozent der Asylbewerber anerkennen konnten, sind es heute noch 5 Prozent.

Diese Tatsache hat den Bundesrat in einen Handlungsbedarf hineingezwungen. Herr Bundespräsident Koller hat zu Recht im vergangenen Jahr drei Massnahmen angeordnet: Erstens hat er mit unserem Einverständnis das Personal des Flüchtlingsdelegierten und der entsprechenden Rekursinstanz seines Departementes erhöht. Zweitens hat man versucht, im Rahmen der Grenzkontrolle durch Schwerpunktbildung im taktischen Dispositiv Verbesserungen bei der Abhaltung von Schleppern zu erreichen. Drittens hat Herr Bundespräsident Koller eine Expertenkommission eingesetzt, die in aussergewöhnlich kurzer Zeit die Vorarbeiten für die neue Botschaft geliefert hat. Allerdings hat diese Expertenkommission mit Rahmenbedingungen arbeiten müssen, denn wir wollen ja beispielsweise die Flüchtlingskonvention oder die Europäische Menschenrechtskonvention respektieren. Wir wollen auch eine Beschleunigung im Verfahren erzielen. Wir wollen auch klare Kompetenzen bei der Rekursinstanz. Wir wollen im weiteren dafür besorgt sein, dass europäisch eine gewisse Harmonisierung in der gesamten Asylpolitik erfolgen kann. Da wir alle über diese Ziele einig waren, hat diese Kommission entsprechende Auflagen entgegennehmen müssen.

Aus dieser Arbeit ist eine Vernehmlassung entstanden, die bei den Kantonen, aber auch bei den interessierten Verbänden, Organisationen und Instanzen weitgehend Zustimmung fand. Wir haben denn auch in der Kommissionsarbeit festgestellt, dass von links bis rechts mehrheitlich der Wille vorhanden war, diese dritte Asylgesetzrevision rasch über die Bühne zu bringen. Der Ständerat, der parallel dazu mit seiner Kommission getagt hat, hat ähnliches manifestiert.

Wenn wir uns nun an diese Revision machen, die zu einem dringlichen Bundesbeschluss führen soll, werden Sie feststellen, dass es sieben Fragenkomplexe sind, die uns beschäftigen werden.

1. Die Frage der sogenannten Triage: Der Bundesrat verzichtet auf eine Zulassungsprüfung, wie sie beispielsweise in Belgien und in den Niederlanden – und in viel schärferer Form in Japan oder in Kanada – praktiziert wird. Statt dessen wird das Triageverfahren differenziert gehandhabt. Es gibt den klaren Fall des Nichteintretens in Fällen, wo selbstverständlich der Asylbewerber kein Recht mehr hat, zum zweiten Mal anzutreten, wenn er ein erstes Mal abgewiesen wurde. Es gibt den Fall der Rückweisung, wo der Asylbewerber nicht glaubhaft machen kann, dass er tatsächlich bedroht wird. Es gibt aber auch den Fall des relativ raschen Verfahrens, wo es um sogenannte «Gewaltflüchtlinge» geht, die wir nach dem Prinzip des Non refoulement, Nichtzurückschiebung, nicht einfach in ein Land zurückführen können, wo sie bedroht sind. Und es gibt den wahrscheinlich normalsten Fall, wo wir Asylbewerber im Individualverfahren genauer überprüfen müssen. Dieses Verfahren führt dann eben zu einer etwas längeren Dauer. Die Idealdauer in der neuen Botschaft wird mit etwa drei Monaten angegeben, wobei man hier natürlich keine klare Frist setzen kann. Es kann durchaus sein, dass es auch sechs Monate dauern wird. Aber seien wir uns im klaren: Diese Fristen sind dann immer noch länger als viele vergleichbare Fristen im Ausland.

2. Die Kompetenzzuscheidung zwischen dem Bund und den Kantonen: Es stehen sich zwei Meinungen gegenüber. Die eine glaubt, dass eine zentrale Lösung mit direkter Befragung durch den Bund besser wäre, und die andere glaubt, dass eine dezentrale Lösung mit Priorität bei den Kantonen eher Vorteile bringen könnte.

Wir haben gar keine Wahl mehr. Was uns bleibt, ist die Mittellösung. Wir müssen vom bisherigen System ausgehen, alles einsetzen, was uns zur Verfügung steht, nämlich die Befragungsinstanz der Kantone und auch die Direktbefragung durch den Bund. Diejenigen, die die Direktbefragung durch den Bund wollen, müssten eine Verdoppelung des Personalbestandes beim Flüchtlingsdelegierten anvisieren, eine völlig unpraktische und undiskutierbare Massnahme. Es wird deshalb darum gehen, Ihnen ein sehr differenziertes Verfahren beliebt zu machen, bei dem Kanton und Bund gemeinsam die Aufgabe lösen. Es ist ja psychologisch auch richtig, dass die Kantone, die mit dem Vollzug beauftragt sind, eingebunden sind in das Aufnahmeverfahren.

3. Die sogenannte Rekurs- oder Beschwerdeinstanz: Vom Bundesrat wird eine unabhängige Instanz vorgeschlagen, die offenbar die ganze Sache psychologisch entschärfen kann, die aber auch dazu beiträgt, dass ein Beschleunigungsverfahren eingeschlagen werden könnte. Der Streit geht hier um die Kann- oder die Muss-Formel. Der Bundesrat macht uns beliebt, dass man allmählich vom bisherigen ins neue System übergehen sollte, und will vorerst diese Institution sauber analysieren und dann detaillierte Vorschläge machen. Das scheint eine sinnvolle Lösung zu sein. Deshalb hat auch diese Kann-Formulierung Mehrheiten gefunden, wobei allerdings festzuhalten ist: Eine solche Rekursinstanz wird nie im luftleeren Raum arbeiten können, sondern politisch an den Bundesrat weisungsgebunden sein.

4. Die saubere Trennung zwischen Asylpolitik und Ausländerpolitik: Es geht nicht an, dass – wie bis anhin – ein Asylbewerber gleichzeitig sein Bewerbungsgesuch als Flüchtling und als ein Mensch, der eine Aufenthaltsgenehmigung in diesem Lande haben will, einreicht. Darum ist – Härtefälle ausgenommen – hier gesetzlich jetzt eine saubere Trennung vorgesehen.

5. Die Frage aller sogenannten sicheren Länder, bei denen man annehmen kann, dass bei einer Rückführung die Menschenrechte respektiert werden: Englisch spricht man hier von Safe countries.

Der Bundesrat wird keine Liste dieser sogenannten sicheren Länder anfertigen und publizieren. Das würde politisch viel zu viele Schwierigkeiten bereiten. Aber er wird sich vorbehalten, von Fall zu Fall solche Länder zu bezeichnen, um damit auch ganze Gruppen von Flüchtlingen abweisen zu können, wenn sie keineswegs in Gefahr geraten können.

6. Die Frage der Abhaltmassnahmen, die einen gewissen Stopp bewirken könnten, also beispielsweise ein Arbeitsverbot: Wir werden darüber streiten, ob dieses Arbeitsverbot drei oder sechs Monate dauern soll. In diesen Komplex hinein gehört auch die umstrittene Frage der Kinderzulagen für Asylbewerber, die immer noch im Verfahren stecken. Es ist eine Ermessensfrage, wie weit wir hier gehen können und inwiefern solche Massnahmen tatsächlich einen gewissen Stopp bewirken. Machen wir uns aber keine Illusionen: Es geht in vielem jetzt nur darum, eine gewisse Milderung im Notstand zu erreichen, ohne diesen radikal beseitigen zu können.

7. Der Vollzug: Wir haben festgestellt, dass das Vollzugsproblem schwer lösbar ist, auch deshalb, weil wir in einem föderalistischen Staat leben. Nicht alle Kantone gehen mit gleicher Rigidität vor. Alle Versuche, hier die Kantone zu zählen, sind immer wieder am Stolz der einzelnen Kantone gescheitert. Nichtsdestotrotz liegt ein Vorschlag für Sanktionen vor, bei denen etwa Kantone, die die Rückführung nicht durchführen, bestraft werden, indem man ihnen diese Asylanten dann an das sogenannte Fremdarbeiter- und Ausländerkontingent anrechnet. Das wird selbstverständlich Diskussionen geben, da wir ja hier in grundsätzliche Fragen hineinkommen.

Mit diesem dringlichen Bundesbeschluss lösen wir die Aufgabe nicht. Es sind Sofortmassnahmen, die wir ergreifen, um die mittel- und langfristigen Massnahmen einzuleiten. Etwa der Versuch, ein Erstasylabkommen mit den europäischen Nachbarstaaten abzuschliessen, so wie es im Europarat oder in der EG geplant ist. Es soll damit vermieden werden, dass ein Asylbewerber gleichzeitig in mehreren Staaten sein Gesuch einreichen kann. In dieses Kapitel gehört der Versuch der Ursachenbekämpfung in den Herkunftsländern der Asylanten.

Sie erinnern sich daran, dass hier wiederholt Vorstösse in dieser Richtung eingereicht worden sind.

Die Kommission schlägt ein Postulat vor, mit dem die Entwicklungszusammenarbeit in solchen Asylherkunftsländern an die Hand genommen werden soll. Es kann sich dabei um Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse oder um schulische Massnahmen handeln. Es können dabei bauliche Sanierungen in Betracht gezogen werden. Es können selbstverständlich auch politische Druckversuche im Bereiche der persönlichen und politischen Freiheitsrechte in Frage kommen. Wir bitten Sie, diese Art von langfristiger Hilfe sehr sorgfältig zu prüfen.

Schliesslich darf ich auf etwas Weiteres hinweisen: unsere Grenzkontrolle. Zwar hat der Bundesrat bereits eine verbesserte Handhabung in Angriff genommen. Aber wer an der Grenze lebt, weiss, dass hier noch Verbesserungen möglich sind.

Selbstverständlich sind wir keine Insel wie England, die gut kontrolliert werden kann. Aber unser Land hat natürliche Grenzen, die relativ gut überwacht werden können. Im Norden und Osten bildet der Rhein mit Ausnahme des Kantons Schaffhausen eine relativ klare Grenze. Im Alpenraum haben wir mit Ausnahme des Kantons Tessin auch relativ klare Couloirs. Etwas weniger ausgeprägt, aber auch feststellbar ist das im Jura. Es muss also möglich sein, durch eine Verstärkung des Grenzwachtkorps, durch eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit der Polizei bessere Resultate zu erzielen, denn über 90 Prozent der Asylbewerber kommen illegal über die grüne Grenze.

Vielleicht haben Sie den interessanten «NZZ»-Artikel des Chefs der Zürcher Fremdenpolizei gelesen, der vorschlägt, als weitere Sofortmassnahme ein Schubabkommen mit Italien zu treffen. Dann hätten wir mit allen vier Nachbarländern ein Schubabkommen, so dass wir das Gesetz des Non refoulement nicht mehr beachten müssten und einfach zurückschieben könnten.

Das sind Fragen, die es langfristig zu bedenken gilt. Dies ist die letzte Chance, um über ein Gesetz der Lage Herr zu werden. Wenn das nicht gelingt, hat der Bundesrat nur noch das Mittel des Notrechts. Ich darf Sie bitten, in konstruktiver Weise mitzuhelfen, dass die Konkordanzdemokratie nicht immer nur gepredigt, sondern auch durchgeführt wird.

Baerlocher: Ich beantrage Nichteintreten auf den Bundesbeschluss über das Asylverfahren. Trotz der scheinbar umstrittenen Vorlage und der allgemein vorherrschenden Auffassung, dass Korrekturen an den Verfahrensvorschriften wenig nützen bzw. nicht schaden, scheint es mir wichtig, Sie mit meinem Antrag auf ein paar wenige, meines Erachtens umstrittene Punkte der Revision aufmerksam zu machen.

Das erklärte Ziel des dringlichen Bundesbeschlusses soll die Verkürzung des Asylverfahrens sein. Dies war ja auch immer das erklärte Ziel der vorangegangenen zwei Asylgesetzrevisionen. Die Folgen waren jedoch meist, dass die administrativen neueingeführten Verfahrensschritte von den zuständigen Behörden nicht eingehalten werden konnten und dass andererseits damit eine Verschärfung des Asylverfahrens einherging, was im Rückgang der Asylanerkennungen – heute bei 4 Prozent – deutlich wird. Für Kurden besteht trotz der öffentlich bekannten Situation in dieser Region eine Anerkennungsrate von lediglich zwei Prozent.

Ein grundsätzliches Herangehen an die komplexen Flüchtlingssituationen wurde bis anhin immer in die Zukunft verschoben. So auch jetzt. Da wurde mit dem Strategiebericht ein politisches Grundlagenpapier erarbeitet, welches zu längerfristigen Lösungsansätzen führen würde. Der Bundesrat möchte andererseits mit seiner Botschaft zum dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren nur gerade die vordringlichsten Probleme im Asylbereich zu einer Lösung führen, an die er selber eigentlich gar nicht recht glaubt. Dieses konzeptlose Vorgehen ist nicht akzeptierbar. Dabei möchte ich nicht verkennen, dass mit der möglichen Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz unter anderem auch positive Punkte in der vorliegenden Revision enthalten sind. Dies müsste aber nicht nur mit einer Kann-Formulierung festgehalten werden.

Zum weiteren bedenklich ist auch das Tempo für die Aenderung des Asylrechts mit der kurzfristig angesetzten Vernehmlassung. Es war auf diese Weise den Leuten, welche an der Basis mit den Asylbewerbern arbeiten und die alltäglichen Probleme sehr gut kennen, nicht möglich, ihre Erfahrungen in die Vernehmlassung einzubringen. Es darf daher auch nicht verschwiegen werden, dass viele dieser Frauen und Männer zumeist aus kirchlichen Kreisen die Asylgesetzrevision ablehnen.

Diese dritte Asylgesetzrevision wird trotz der positiven Punkte zu einer Verschärfung des Asylverfahrens führen. Wir lehnen daher diese Asylgesetzrevision ab und erwarten vom Bundesrat, dass aufgrund des Strategieberichtes langfristige Massnahmen und die Bekämpfung der Fluchtursachen zu einem humanitären und den weltweiten Problemen angepassten Asylverfahren führen werden.

Die im neuen Asylverfahren vorgesehenen Massnahmen dürfen die Sorgfalt der Gesuchsprüfung nicht beeinträchtigen. Diesbezüglich bestehen aber meines Erachtens doch erhebliche Bedenken. So ist die Frist, die Befragung innert 20 Tagen nach Eingabe des Asylgesuchs vorzunehmen, ungünstig, da wir aus Erfahrung wissen, dass vor allem traumatisierende Erlebnisse wie Folter und Vergewaltigung nicht sofort ausgesagt werden. Ebenso sehr ist diese Frist zur Beiziehung eines Dolmetschers oder einer Dolmetscherin respektive von Vertretern oder Vertreterinnen der Hilfswerke zu kurz.

Eine der bedenklichsten Konsequenzen ist die Straffung des Beschwerdeverfahrens. So führen die vorgeschlagenen Verfahrensfristen im Beschwerdeverfahren in vielen Fällen zu einer Verunmöglichung der Beschwerdeführung. Dass der Beschwerde gegen Nichteintretensentscheide und die Verweigerung des vorläufigen Aufenthaltes die aufschiebende Wirkung entzogen werden soll, macht eine Beschwerde völlig wertlos. Der Bundesrat hat ja erklärermassen die Absicht, die Beschwerdeführung unattraktiv zu machen. Im Beschwerdeverfahren ist aber die aufschiebende Wirkung ein rechtsmässig wichtiger Teil des Verfahrens. Ebenso abzulehnen sind die vorgesehenen summarischen Entscheide und möglichen mündlichen Eröffnungen, so vor allem bei negativen Verfügungen und Entscheiden.

In der Revision wurden die besonderen Anliegen der Frauen völlig vergessen. Jede Gesellschaft, welche auf der Ungleichheit der Geschlechter beruht, bringt besonders frauenspezifische Fluchtgründe hervor. Hierzu gehören beispielsweise die oft grässlichen Sanktionierungen von Ehebruch oder von Missachtung von Kleiderzwängen oder die Passivität der Straforgane gegenüber Vergewaltigungen von Frauen.

Im Hinblick auf das völkerrechtliche Rückschiebeverbot, das Non-refoulement-Prinzip, muss das Wegweisungsverfahren einen eigenständigen Gehalt haben. Zu begrüssen ist die vorgesehene Beachtung der Nicht-rückschiebung im Wegweisungsverfahren. Ich möchte hier auf folgende Problematik aufmerksam machen: Jeder Flüchtling muss zur Begründung seines Asylgesuches negative Aussagen über seinen Herkunftstaat machen. Dies wird dann oft bei seiner Rückschiebung, wenn er als Asylsuchender erkennbar ist, so beispielsweise mit dem RR-Stempel, im Herkunftstaat angelastet. Vielen Asylbewerbern aus der Türkei wurde dieser Tatbestand bei ihrer Rückkehr zum Verhängnis.

Aus all diesen Ueberlegungen möchte ich Sie bitten, meinen Nichteintretensantrag zu unterstützen.

Scherrer: Ich stelle Ihnen den Antrag, auf den Bundesbeschluss A, das Bundesgesetz B sowie den Bundesbeschluss C nicht einzutreten. Das Problem, vor welchem wir heute stehen, sind nicht nur die rund 40 000 unerledigten Asylgesuche, sondern es ist der steigende Migrationsdruck, welcher in Zukunft noch massiv zunehmen wird. Wir stehen erst am Anfang einer weltumspannenden Wanderungsbewegung, welcher mit der vorgesehenen Aenderung des Asylverfahrens nicht beizukommen ist. Hier kann nur über aussenpolitische Massnahmen – z. B. die Entwicklungshilfe – eine Lösung gefunden werden. Vergleichszahlen mit anderen europäischen Ländern zeigen, dass die Schweiz, bezogen auf Fläche und Bevölkerungszahl, ein Mehrfaches an Asylbewerbern auf-

nimmt. Auf eine entsprechende Frage der Auto-Partei in der Fragestunde hatte Bundespräsident Koller geantwortet, dass die hohe Zahl an Asylbewerbern in der Schweiz einerseits auf eine Verschärfung der Asylgesetze in andern europäischen Ländern, andererseits auf die besonders günstige wirtschaftliche Lage in unserem Land zurückzuführen sei. Dies ist der Grund, warum rund 70 Prozent aller Asylbewerber von vornherein nicht als Flüchtlinge im eigentlichen Sinn, sondern als reine Wirtschaftsflüchtlinge zu bezeichnen sind, welche kein Asyl erwarten dürfen. Die logische Konsequenz dieser Tatsachen muss sein, dass wir die Attraktivität der Schweiz als Wirtschaftsasylland vermindern.

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung wird dieses Ziel klar verfehlt. Die Grundlage für eine glaubwürdige Asylpolitik ist vorhanden. Mit einer Mehrheit von 67,3 Prozent hat das Schweizer Volk am 5. April 1987 mit der Annahme des Asylgesetzes dem Bundesrat einen klaren Auftrag erteilt. Aus mir unerklärlichen Gründen wird aber diesem klaren Volksentscheid nicht nachgelebt. Was heute not tut, ist nicht eine Aenderung und damit eine Verwässerung des vom Volk gutgeheissenen Gesetzes, sondern dessen konsequente Anwendung durch den Bundesrat. Mit der Aenderung des Asylverfahrens und der Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge werden Probleme in bekannter Manier verbürokratisiert und verbeamtet statt gelöst. Bei konsequenter Anwendung von Artikel 12 des Asylgesetzes müsste und könnte die Mehrheit der Asylgesuche unverzüglich erledigt werden. Es ist eine bekannte Tatsache, dass rund 70 Prozent aller Asylbewerber ihren Status als Flüchtling im Sinne von Artikel 12 nicht nachweisen können. Würde in diesen Fällen Artikel 21a des Asylgesetzes angewendet, welcher die Wegweisung verlangt, würden noch 30 Prozent aller Asylgesuche verbleiben, die innert drei Monaten erledigt werden könnten. Würde Artikel 13 des geltenden Asylgesetzes konsequent angewendet, welcher verlangt, dass Asylgesuche an einem vom Bundesrat bezeichneten Grenzübergang gestellt werden müssen, könnten alle illegal in die Schweiz eingereisten Asylbewerber unverzüglich wieder ausgeschafft werden. Statt dessen soll mit der Aenderung des Asylverfahrens auf die bezeichneten Grenzübergänge verzichtet und eine Einreise bei allen Grenzübergängen sanktioniert werden. Wir stehen heute vor der Entscheidung, dem Volkswillen endlich nachzuleben und den politischen Willen zu zeigen, das Asylproblem zu lösen, oder mit reiner Kosmetik so zu tun, als ob uns an einer Lösung gelegen wäre.

Wenn wir die vorliegende Aenderung im Asylverfahren gutheissen, verfehlen wir klar das Ziel, die Schweiz als Asylland weniger attraktiv zu machen. Die Konsequenz wird sein, dass wir aufgrund weiter steigender Asylantenzahlen eines Tages das Asylgesetz ausser Kraft setzen und die Grenzen schliessen müssen. Damit erweisen wir aber den wirklich Verfolgten, welche in unserem Land Aufnahme finden sollen, den denkbar schlechtesten Dienst.

Deshalb appelliere ich an Sie, meinem Nichteintretensantrag zuzustimmen.

Ruf: Ich habe Ihnen einen Rückweisungsantrag zu der Vorlage A mit präzisen Auflagen gestellt. Er ist heute morgen rechtzeitig eingereicht worden, liegt Ihnen jedoch leider noch nicht vor. Sie haben deshalb noch nicht davon Kenntnis nehmen können. Ich beziehe mich in meinen Ausführungen ausdrücklich auf den Text des Antrags und warte deshalb mit meiner Begründung zu, bis er verteilt ist. (*Le président: M. Ruf, votre proposition a été distribuée, je vous prie de rester à la tribune.*) Es handelt sich dabei nur um den Nichteintretensantrag zum Beschluss B; das viel Wesentlichere ist der Rückweisungsantrag zum Asylgesetz selbst, worin verschiedene konkrete Auflagen enthalten sind, von denen Sie zuerst Kenntnis haben müssen. Ich werde dann beide Anträge, die Rückweisung des Asylgesetzes und das Nichteintreten zum Beschluss B, miteinander begründen. Sie müssen Verständnis haben, dass es nicht sinnvoll ist, über etwas zu sprechen, wovon Sie keine Kenntnis haben.

Frau Bäumlin: Für die SP-Fraktion möchte ich eingangs festhalten oder in Erinnerung rufen, dass der vorliegende und im

Schnellzugstempo behandelte Bundesbeschluss zum Asylverfahren durch den Ruf nach Notrecht von seiten der bürgerlichen Parteien ausgelöst wurde. Dieses Notrecht ist eine Altlast, wie ich das nennen möchte, aus der zweiten Asylgesetzrevision von 1986. Damals hat dieses hohe Haus hier dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, bei ausserordentlich grossem Zustrom von Gesuchstellern die Asylgewährung auszusetzen, selbst wenn damit internationale Konventionen verletzt würden. Eine Ungeheuerlichkeit, auf die sich der Bundesrat nicht einlassen möchte, obwohl die Asylbewerberzahlen drastisch zugenommen haben und obwohl dem Bundesrat von bürgerlichen Exponenten Führungsschwäche vorgeworfen wurde, weil er, anstatt durchzugreifen, eine Fachexpertenkommission einsetzte!

Die SP-Fraktion zollt Herrn Bundespräsident Koller die Achtung dafür, dass er damit die krude Abschreckungspolitik der letzten Jahre offiziell beendet hat.

Die Einsicht, dass allein mit Repression und Sanktionen die weltweite Migration und unsere schweizerischen Flüchtlingsprobleme nicht in den Griff zu bekommen sind, scheint Platz zu gewinnen. Und das ist für uns ein Hoffungszeichen in der schweizerischen Asylpolitik.

Mit dem Expertenentwurf tauchte für uns von der SP die unverhoffte Chance auf, zu retten oder zu erhalten und zu verstärken, was vor einem Dutzend Jahren mit dem Asylgesetz eigentlich beabsichtigt war, nämlich Verfolgten Schutz zu bieten. Genau darüber aber, wer verfolgt sei und Schutz verdiene, herrscht in der Schweiz eine tiefe Polarisierung.

Die Einstellungen sind vor allem durch drei Faktoren geprägt: erstens Unkenntnis darüber, was die Flucht- und Migrationsursachen eigentlich sind, zweitens eine gewisse Kleinstaat-Angst vor fremden Kulturen und drittens die bekannten konjunkturellen Schwankungen in unserer Wirtschaft.

Wenn es im Moment in der Asylpolitik relativ ruhig ist, so hängt das unter anderem damit zusammen, dass Asylsuchende gegenwärtig willkommene Arbeitskräfte einiger Branchen sind. Wenn sich diese Wirtschaftslage ändert, wird der latente Dissens vermehrt wieder hervorbrechen. In dieser asylopolitisch labilen Situation – denken Sie nur an die Meldungen des Tages über Brand- und Schiessanschläge auf Asylbewerber und ihre Unterkünfte! – erhält unserer Meinung nach das eigentliche Verfahren eine ausserordentlich wichtige Bedeutung. Je besser das Verfahren, desto tragfähiger der asylopolitische Konsens, desto weniger Klimavergiftung durch Unterstellungen und Vorwürfe bezüglich Willkür.

Um zu diesem Konsens beizutragen, haben wir von der SP den Expertenentwurf trotz einiger Bedenken begrüsst und uns einlässlich an den Kommissionsvorberatungen beteiligt. Wir stimmen daher dem Eintreten auf die jetzige Vorlage zu. Auch in der Detailberatung derselben werden wir uns für alles stark machen, was das Verfahren verbessert, und das ist unbedingt nötig. Das vorgeschlagene rasche und faire Verfahren darf nicht noch mehr auf die Beschleunigungsseite kippen. Wir wissen doch alle, dass das frühere Abschreckungs- und Sanktionenkonzept nicht gebracht hat, was es versprach. Umgekehrt halten wir ein Verfahren, das gleich zu Beginn alle Kräfte auf die sorgfältige Abklärung der Asyl- und Fluchtgründe und entsprechend gerechte Entscheide konzentriert, *per se* für aufwandentlastend und effizienter. Darum setzen wir uns mit Nachdruck dafür ein.

Den Migrations- und Fluchtursachen am angemessensten wäre vermutlich eine andere Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik unseres Landes, zum Beispiel gegenüber den «Asylbewerberproduzenten» wie der Türkei und ihrem Regime. Als flankierende Massnahmen zur Verfahrensreform bleibt dieses Postulat weiterhin wünschbar und auf der Liste. Jetzt jedoch geht es primär darum, etwas in das Verfahren zu investieren. Wir sind überzeugt, dass sich das lohnt, zum Beispiel die Einsetzung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz und die konsequente, sukzessive Verlagerung der Abklärungen und Entscheide in die eine kompetente Hand eines Bundesamtes, das wir beschliessen werden. Damit erreichen wir nämlich das Ende der rechtsunsicheren Aktenentscheide und die Strafung der verschiedenen Verfahrensvorgänge, die heute neben- und nacheinander existieren.

Wir bitten Sie, nicht länger irgendwelchen Global-Wunderlösungen in der Asylpolitik nachzuhängen, sonst erinnere ich Sie nur an das Allerweltheilmittel der Grenztore aus der letzten Revision. Wir bitten Sie, diesmal auf das Ziel rechtssicherer Entscheide hin zu legiferieren. Wir sind überzeugt, dass genau damit auch am besten Missbräuche bekämpft werden können und die Attraktivität der schweizerischen Hintertüren vermindert werden kann. Wir sind auf die Garantie aus, dass sich Verfolgung und Schutzgewährung entsprechen und – soweit als überhaupt möglich – in den Entscheiden decken. Wir dulden es nicht, dass daran politisch geschraubelt wird. Nicht aus Bosheit, sondern weil wir wissen, dass das à la longue nichts bringt, ausser vermutlich die nächste Revision in spätestens fünf Jahren.

Mme Pitteloud: Le groupe socialiste entre en matière sans enthousiasme sur cet arrêté urgent dans la mesure où il est toujours préférable de ne pas légiférer en urgence et dans la mesure aussi où cet arrêté concerne le problème des réfugiés et des émigrants au dernier stade de la chaîne: les causes de leur arrivée à nos frontières ne peuvent plus être modifiées. C'est pourquoi, en préalable, nous posons à nouveau la question: à quand un programme coordonné et conséquent, politique et économique vis-à-vis des pays producteurs de réfugiés?

En attendant cela, nous pensons, comme le Conseil fédéral, que cet arrêté n'est pas la solution aux problèmes d'asile qui touchent tous les pays européens, mais une tentative de mettre sur pied une procédure plus rapide et plus fiable que celle héritée de la deuxième révision et permettant aussi d'éviter le recours au droit d'urgence. Cette réponse rapide mais correcte sur le fond, nous l'appelons de nos vœux depuis longtemps. Je fais ici référence à nos réponses aux précédentes révisions de la loi. C'est pourquoi nous entrons en matière en appréciant également le nouvel état d'esprit apporté par M. Koller, conseiller fédéral, dans son département et le fait qu'il se soit entouré d'experts pour que ce projet soit conforme au droit et aux conventions internationales signées par notre pays.

La situation kafkaïenne héritée de la seconde révision et l'arbitraire qui a trop souvent régné en matière de décision ne doivent en effet rien à la fatalité. Et, contrairement à M. Baerlocher, nous pensons qu'une procédure selon un nouvel arrêté fédéral ne serait pas pire que la situation actuelle. Elle représente un moindre mal pour ceux qui sont attachés à une Suisse ouverte et, surtout, elle permet de discuter de points tels que l'instauration d'une instance de recours indépendante, ce qui est une revendication fondamentale des défenseurs du droit d'asile. Certes, l'arrêté contient un durcissement réel à plusieurs étapes de la procédure. C'est pourquoi nous regrettons vivement le recul qui s'est opéré entre l'avant-projet présenté en procédure de consultation et celui choisi par le Conseil fédéral. Nous pensons que, malheureusement, sur des points décisifs à nos yeux, la création d'une instance de recours indépendante et le retour à des auditions fédérales, la solution la moins bonne a été choisie; ce qui rend ce projet difficilement acceptable pour nous, car dans l'espoir de voir ces deux points aboutir, nous avons en effet passé sur bien d'autres aspects négatifs. Nous avons toujours réclamé une procédure rapide et préservant les droits du requérant qui est la partie la plus faible et nous pensons toujours que sans ces garanties minimum, une accélération et un tri rapide vont donner lieu à des erreurs qui, dans ce domaine vital s'il en est, devraient être l'exception.

Monsieur le Conseiller fédéral, j'aimerais que vous essayiez de vous mettre deux minutes dans la peau d'un étranger qui ne connaît ni notre langue ni notre culture et qui va se trouver confronté à la mise en pratique de cet arrêté. Vous avouerez que même s'il a toutes les bonnes raisons d'être accueilli chez nous, il joue cette possibilité sur le fil du rasoir et sur la bonne foi des fonctionnaires chargés d'appliquer la loi. C'est pourquoi plus important encore pour nous que le contenu de l'arrêté sera son application, et là, je vous lance un appel solennel, Monsieur le Conseiller fédéral: faites tout ce qui est en votre pouvoir pour que la procédure soit appliquée correcte-

ment et que les pratiques de votre administration changent. Nous ne sommes pas satisfaits des réponses fournies par M. Arbenz en commission. Elles sont en contradiction avec ce que rapportent les oeuvres d'entraide et les mandataires sur ce qui se passe réellement pour de trop nombreux dossiers. Si vous voulez obtenir un consensus et une politique d'asile moins polarisée, il faut une pratique humaine, correcte et marquée de bonne foi et nous attendons de vous des déclarations claires à ce sujet. A ce prix-là seulement, nous pourrions porter avec vous le poids de cette tâche impensable que représente le fait de trier des êtres humains et de leur accorder ou non l'entrée dans le «paradis helvétique».

Frau Nabholz: Namens der FDP-Fraktion beantrage ich Ihnen, auf die drei Bundesbeschlüsse A, B und C einzutreten. Wir stimmen grundsätzlich den Anträgen der Kommissionsmehrheit zu, mit Ausnahme der Artikel 18 Absatz 4, Artikel 21 Absatz 1 bis und Artikel 14a Anag. Bei diesen genannten Artikeln unterstützen wir die Kommissionsminderheit.

Der Umstand, dass wir innert weniger Jahre bereits zum dritten Mal eine Asylrechtsrevision vornehmen müssen, zeigt deutlich, unter welchem Handlungsdruck, aber auch unter welchem Erwartungsdruck wir stehen. Dabei ist es weniger die absolute Zahl der gegenwärtig in unserem Lande anwesenden Asylbewerber, die uns Sorge macht, als vielmehr die ungebremste und nicht unter Kontrolle zu haltende Zunahmetendenz. Es ist beunruhigend, feststellen zu müssen, dass von den rund 120 000 Asylgesuchten, die bei uns in den letzten zwanzig Jahren gestellt worden sind, ein Drittel allein auf die letzten beiden Jahre entfällt. Hinzu kommen die hinlänglich bekannten Missbrauchs- und Verschleppungsmöglichkeiten, die das bisherige Verfahren geboten hat und die dazu führten, dass trotz personeller und organisatorischer Massnahmen ein Pendenzberg von unerledigten Verfahren von über 40 000 Fällen entstanden ist.

Diese Tatsachen haben in der Bevölkerung, aber auch bei den mit den Asylbewerbern befassten Fürsorgebehörden zu einem gewissen Unmut geführt. Die Briefe, die wir dazu erhalten haben, sprechen für sich.

In den Kantonen, vor allem aber in den Gemeinden, herrscht zudem der Eindruck, man sei mit dem Asylproblem etwas allein gelassen. Nicht mangelndes Verständnis oder mangelndes Engagement für Menschen in Not manifestiert sich in den erwähnten Zuschriften. Spürbar ist vielmehr eine deutliche Besorgnis, ja oft auch Resignation ob der wachsenden Schwierigkeiten in der Betreuung und vor allem bezüglich der Unterbringung, die fast nicht mehr zu bewältigen sind.

Solche Signale müssen wir ernst nehmen. Sie haben weder mit Fremdenfeindlichkeit noch mit einer «Das-Boot-ist-voll-Mentalität» zu tun. Es sind Signale, die daran erinnern, dass unsere Asylpolitik im Interesse einer langfristigen Erhaltung unserer Asyltradition nicht ausgehöhlt werden darf.

Diese Tradition war und ist darauf ausgerichtet, den wirklich Verfolgten und unmittelbar Bedrohten Schutz zu gewähren. An dieser Grundkonzeption wollen wir festhalten. Nur so werden wir uns unsere Handlungsfreiheit erhalten, die allenfalls notwendig werden könnte, wenn unser Land eines Tages wieder mit einer riesigen Zahl wirklicher Flüchtlinge im Sinne des Asylgesetzes konfrontiert sein sollte. Mit anderen Worten: Asyl soll Asyl bleiben. Unser Land muss ein Zufluchtsort für politisch, religiös und ethnisch Verfolgte sein. Darauf und nur darauf müssen unser Asylrecht und das Asylverfahren ausgerichtet und zugeschnitten sein.

Wir wollen und können mit dem Asylrecht Flüchtlingstatbestände, nicht aber die Nord-Süd-Problematik und Einwanderungstatbestände lösen. So nachfühlbar die Not der Menschen in vielen Regionen der Welt ist, das Asylgesetz kann nie ein Instrument zur Lösung der daraus entstehenden Immigrationsprobleme sein. Hierfür sind ganz andere Massnahmen notwendig, sei dies im Bereiche der Menschenrechtspolitik, der Aussenwirtschaftspolitik, der verstärkten humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit in den Herkunftsländern.

Ich möchte in diesem Zusammenhang daran erinnern, dass die FDP schon seit Jahren auf die dringende Notwendigkeit ei-

ner internationalen Flüchtlingspolitik und einer intensiven europäischen Zusammenarbeit hingewiesen hat. Wir begrüßen daher die Initiative des Bundesrates bezüglich Abschluss eines Erstasylabkommens. Das alles sind indes Anstrengungen, die erst längerfristig greifen. Kurzfristig müssen wir uns deshalb mit dem dringlichen Bundesbeschluss behelfen.

Wir unterstützen alle Massnahmen, die der Beschleunigung des Verfahrens, einer erhöhten Legitimation der Entscheide, einer raschen Triage zwischen klar positiven und klar negativen Fällen und einem konsequenten Vollzug von Wegweisungsentscheiden dienen. Auch das gestraffte Verfahren ist ein rechtsstaatliches Verfahren, das eine sorgfältige Abklärung des Einzelfalles erlaubt und unseren völkerrechtlichen Verpflichtungen Rechnung trägt.

Wir begrüßen auch die Doppelstrategie des Bundesrates, die gleichzeitig der Beschleunigung des Verfahrens und der Attraktivitätsminderung der Schweiz als Einwanderungsland dient. Wir machen uns aber auch keine Illusionen darüber, dass diese Strategie greift, wenn nicht gleichzeitig alles daran gesetzt wird, dem Schlepperwesen und den illegalen Grenzübertritten einen Riegel zu schieben.

Eines erfüllt uns im Zusammenhang mit diesem Bundesbeschluss mit Besorgnis. Wir respektieren zwar die Motive des Bundesrates zur Schaffung einer unabhängigen Beschwerdekommission, wenn dadurch eine Beschleunigung des Verfahrens und eine bessere Akzeptanz der Beschwerdeentscheide erreicht wird. Wir sollten darüber aber nicht die politische Dimension der Asylentscheide völlig aus den Augen verlieren. Asylentscheide sind nun einmal keine gewöhnlichen Rechtsentscheide, sondern Entscheide mit staatspolitischen Implikationen. Asyl ist kein Rechtsanspruch des einzelnen, sondern das Recht des Staates, einem Verfolgten Schutz zu gewähren. Wir befürchten, dass dieses Konzept mit der Einführung einer unabhängigen Beschwerdekommission ins Wanken geraten könnte.

Die Beschwerdekommission führt zweifellos zu einer Verrechtlichung des Verfahrens. Eine richterliche Instanz kann aber unseres Erachtens nicht die politische Verantwortung für die künftige Asylpraxis tragen. Zu denken ist etwa an Asylgesuche von Diktatoren, die höchste staatspolitische Probleme mit sich bringen könnten. Ich darf in diesem Zusammenhang an das kritische Votum des Experten, Professor Hailbronner, in der Kommission erinnern. Er hat davor gewarnt, dass der humanitäre Aspekt eine zu starke rechtliche Dimension gewinnt. Er hat auf eine ganze Reihe von europäischen Staaten hingewiesen, die den sogenannten Status-B-Flüchtling kennen, eine Kategorie humanitärer Flüchtlinge; die Staaten müssen nun zurückbuchstabieren. Es sollte uns hellhörig machen, dass diese Länder wieder den politisch verantwortlichen Instanzen die Kompetenz zur Aufnahme humanitärer Flüchtlinge übertragen haben. Professor Hailbronner hat deutlich davor gewarnt, dass eine unabhängige Instanz eine Entwicklung fördern könnte, die man allenfalls nicht mehr steuern kann.

Wir bitten Sie deshalb, Herr Bundespräsident, um Ausführungen zu den Intentionen des Bundesrates bei der konkreten Ausgestaltung der unabhängigen Rekurskommission. Was wollen Sie vorkehren, um zu vermeiden, dass gruppendynamische Ereignisse zu einer Praxis führen, die weder sachlich noch politisch annehmbar wäre? Ist ein Entscheid dieser Kommission rein rechtlicher Natur, oder besteht Spielraum für eine politische Beurteilung, wenn zum Beispiel, wie erwähnt, ein ausländischer Despot um Asyl nachsuchen würde?

Ich danke Ihnen für die Beantwortung dieser Frage, und in diesem Sinne bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Hess Peter: Die CVP hat im Jahre 1985 in Näfels ein Manifest mit dem Titel «Für eine menschenwürdige Asylpolitik der Schweiz» verabschiedet. Ich durfte bereits damals den Standpunkt unserer Fraktion in dieser Frage darlegen. Wie ich feststellte, könnte ich die Grundsätze dieses Manifests – aber auch meines Referats – ohne grosse Aenderungen übernehmen und hier erneut vortragen.

Die Ausgangslage und die Begleitumstände sind mehr oder weniger die gleichen. Geändert haben sich nur die Zahlen. Doppelt so viele Asylgesuche werden heute pro Jahr einge-

reicht, und rund 40 000 Asylgesuche waren Ende 1989 gegenüber rund 20 000 vor fünf Jahren unerledigt. Andererseits herrscht heute vielerorts Mut- und Ratlosigkeit, ist es doch trotz einer Gesetzesrevision und trotz erhöhter Mitarbeiterzahlen bei Bund und Kantonen nicht gelungen, die steigende Zahl von Asylgesuchen innert nützlicher Frist zu meistern. Wenn wir nun erneut zu einer Gesetzesrevision Zuflucht nehmen, so müssen wir uns Rechenschaft geben, dass wir die letzten Möglichkeiten ausschöpfen, um über eine weitere Straffung des Verfahrens eine Entlastung herbeizuführen. Das bedeutet gleichzeitig, dass wir mit dieser Gesetzesvorlage nicht übertriebene Erwartungen wecken dürfen, denn Verfahrensänderungen können nur Symptombekämpfung sein. Die Ursachen der jüngsten Migrationsbewegung werden dadurch nicht behoben.

Ich nehme die Gelegenheit wahr, die Grundsätze und Ziele unserer Flüchtlingspolitik aus der Sicht der CVP kurz in Erinnerung zu rufen. Unsere Flüchtlingspolitik muss sich auch bei erschwerten Bedingungen nach der humanitären Tradition unseres Landes und dessen Verpflichtung zur Wahrnehmung und Förderung der Menschenrechte und Menschenwürde richten. Verfolgte sollen in der Schweiz aufgenommen werden und Schutz erhalten. Bedrohte sollen bei uns so lange Schutz finden, bis eine Rückkehr in ihr Heimatland vertretbar wird. Umgekehrt – das wurde bereits mehrfach betont – darf das Asylrecht nicht als Instrument der Arbeitssuche und Arbeitsvergabe missbraucht werden.

Wir sind uns der Not vieler Armutsflüchtlinge und Arbeitssuchender durchaus bewusst. Wir müssen auch hier Hilfe leisten, doch Unterstützung aus diesen Motiven darf nicht über das Asylrecht geleistet werden. Es gilt, die Ursachen gezielt anzugehen, weshalb die CVP das Kommissionspostulat einhellig unterstützt.

Bei der Ausgestaltung ihrer Flüchtlingspolitik haben Gesellschaft und Staat auch die Anliegen, Sorgen und Bedürfnisse der eigenen Bevölkerung zu berücksichtigen. Aufgrund unterschiedlicher Ansichten und Interessenlagen ergeben sich Widersprüche und Spannungen in der Flüchtlingspolitik. Wir unterstützen daher eine sachliche Information der Einwohner der Schweiz in Asyl- und Flüchtlingsfragen. Eine offene und wahrheitsgemässe Information soll die Solidarität der Einwohner der Schweiz mit Verfolgten und Schutzsuchenden stärken. Offene Information soll auch über schwierige Fragen und unliebsame Vorkommnisse in der Asylpolitik stattfinden.

Aus diesen beiden Maximen unserer Flüchtlingspolitik lassen sich folgende konkrete Postulate ableiten: Eine Einengung des Flüchtlingsbegriffs oder der Ruf nach Notrechtmassnahmen stehen für uns trotz stark erhöhten Gesuchszahlen nicht zur Diskussion. Das Asylverfahren muss auch bei erschwerten Bedingungen rechtsstaatlichen Grundsätzen genügen. Rechtsstaatlich vertretbar sind andererseits aber auch zeitlich verkürzte Entscheidungswege, denn es liegt im Interesse der Asylbewerber selbst, dass sie rasch über eine Anerkennung als Flüchtling Bescheid erhalten.

Die Entscheidungskompetenzen sollen – nach unserer Auffassung – beim Bund bleiben, wobei den Kantonen bei der Entscheidenvorbereitung eine noch erhöhte Bedeutung zukommt. Diese Aussage ergibt sich aus der Erkenntnis, dass heute sowohl beim Bund wie bei den Kantonen kompetent und effizient wirkende Verantwortliche in Asylfragen tätig sind, deren Erfahrungen es weiterhin zu nutzen gilt. Als Gegengewicht zur vorgeschlagenen Straffung des Asylverfahrens stellen wir uns heute hinter die Schaffung einer verwaltungsunabhängigen Beschwerdeinstanz. Auch wenn wir dabei aus Gründen der Flexibilität der Kann-Formel den Vorzug geben, erwarten wir, dass diese neue Rekurskommission innerhalb von zwei bis drei Jahren eingesetzt wird.

Grosse Bedeutung messen wir dem konsequenten Vollzug rechtskräftiger Wegweisungsverfügungen zu. Dabei unterstützen wir die Gewährung von Rückkehrhilfe, vor allem wenn Asylbewerber freiwillig in ihre Heimat zurückkehren. Das Gelingen der jüngsten Bestrebungen wird schliesslich entscheidend von der verstärkten Zusammenarbeit unter den europäischen Staaten abhängen. Wir begrüßen es deshalb, dass der neue Asylbeschluss bereits auf die zu erwartenden Entwicklungen auf europäischer Ebene ausgerichtet ist.

Im Lichte dieser Grundsätze und Postulate nimmt die CVP-Fraktion zu den vorgeschlagenen Massnahmen wie folgt Stellung: Wie bereits in der Kommission werden wir auch in der Detailberatung primär der Mittellinie des Bundesrates folgen. Wir tragen dabei der Erkenntnis Rechnung, dass in diesen asylpolitisch rauheren Zeiten ein breit abgestützter Konsens erforderlich ist. Wir begrüssen es, dass zahlreiche bisher unbestimmte Vorschriften – wie zum Beispiel die Mitwirkungspflicht der Asylbewerber oder die Stellung der Hilfswerkvertreter – präziser umschrieben und Erfahrungen der Praxis gesetzlich verankert werden, was die Rechtssicherheit erhöht. Wir begrüssen die gesetzliche Verankerung der Aufgaben der Empfangsstelle. Ziel müsste es sein – wie wir kürzlich in der «Neuen Zürcher Zeitung» lesen konnten –, in Zusammenarbeit mit den Hilfswerken die Arbeiten in der Empfangsstelle dahingehend auszubauen, dass möglichst viele sogenannte klare Entscheidungen bereits in der Empfangsstelle getroffen werden können. Ich denke an Nichteintretensentscheide sowie an klar positive oder klar negative Entscheide.

Bei Artikel 15 lehnen wir für die Anhörung zu den Asylgründen sowohl die reine Bundeslösung gemäss Antrag Pitteloud wie auch die Kantonalisierung gemäss Antrag Segond ab. Auch wenn die bisherige Praxis der Kantone beim Vollzug von Wegweisungsverfügungen nicht zu befriedigen vermochte, lehnen wir bei Artikel 18 eine Pönalisierung der Kantone, die die Wegweisungsverfügungen nicht vollziehen, aus föderalistischen Gründen mehrheitlich ab. Wir sind mit dem Arbeitsverbot während der ersten drei Monate einverstanden, wobei wir uns aber einem massvollen Einsatz von Asylbewerbern – zum Beispiel für gemeinnützige Arbeiten – nicht verschliessen werden. Schliesslich werden wir uns einhellig dafür aussprechen, dass der Bundesbeschluss als dringlich erklärt wird.

Ich möchte es am Schluss meiner Betrachtungen nicht unterlassen, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Delegierten für das Flüchtlingswesen, den Asylverantwortlichen in den Kantonen sowie auch unseren Grenzorganen für ihre verantwortungsbewusste Pflichterfüllung unter erschwerten Bedingungen verbindlich zu danken. Von ihnen, mehr als von den gesetzlichen Massnahmen, wird es schliesslich abhängen, ob es gelingt, Ziel und Geist der neuen Regelung zum Tragen zu bringen.

Seiler Hanspeter: Die Entwicklung im Asylwesen erfüllt immer mehr Bürgerinnen und Bürger mit immer mehr Besorgnis. Die Flüchtlingsströme wachsen in kaum erwartetem Ausmass an, und der Asylgesuchsberg wurde in den letzten Monaten wohl eher höher als kleiner. Die vom Delegierten für das Flüchtlingswesen in der Presse gemachten Äusserungen, im Asylwesen sei eine Entspannung, eine Beruhigung eingetreten, entspringen wohl eher einem gewissen Zweckoptimismus, wenn nicht gar einem an sich verständlichen Wunschdenken. Es gibt bekanntlich auch Situationen, in welchen sich hinter Ruhe nach aussen nicht sichtbarer Explosivstoff verbirgt.

Ich begegne auf meinem Arbeitsweg viermal täglich Asylbewerbern verschiedener Nationalität. Unwillkürlich stellt man sich dabei jeweils die Frage nach dem Warum. Warum sind sie in unser Land gekommen? Meines Erachtens lassen sich in einer Grobeinteilung drei Gruppen unterscheiden, wobei ich mich auch auf die Ansichten eines anerkannten Kenners des internationalen Asylwesens stütze. Es gibt erstens die einzelnen oder die kleinen Gruppen, die sich Diktaturen verschiedener Art widersetzen und sich deshalb zur Flucht entschliessen. Auf diesen Personenkreis ist unser Asylgesetz zugeschnitten; diese Personen sollen in unserem Land – wohl niemand bestreitet dies – Platz finden. Eine zweite Kategorie Asylbewerber verlässt ihr Land, weil sie sich in einer punkto allgemeiner Sicherheit unangenehm bis prekären Lage befinden, ohne dass ihnen direkte Gefahr droht. Dass Westeuropa, insbesondere die Schweiz, und nicht einfach die naheliegenden Nachbarländer als Destination gewählt werden, hängt zu einem Teil wohl mit der Aussicht auf eine Einkommensverbesserung zusammen. Die wohl umfangreichste Gruppe aber ist die dritte. Es sind Leute, die durch Mitteilung (z. B. via Telefon) von bereits in der Schweiz Weilenden über die Möglichkeiten der Asylgesetzgebung und die Wirtschaftslage orientiert wor-

den sind und die wissen, dass man in der Schweiz temporär oder auf die Dauer leben und arbeiten könnte, dass die Chance dazu jedenfalls so klein nicht ist. Die sinkende prozentuale Anerkennungsquote ist ein klares Indiz dafür, dass die Zahl der Asylbewerber dieser Kategorie stark im Steigen begriffen ist.

Ich wage eine rechnerische Prognose, die sich auf die bisherige Entwicklung und Tendenz abstützt: Würde man an unserer Asylgesetzgebung nichts ändern, die Abwicklung des Verfahrens mit denselben Fristen, mit gleichviel Personal und in gleichbleibendem Tempo durchführen, müsste man im Jahr 1995 mit annähernd 60 000 neuen Asylbewerbern rechnen.

Wir meinen, dass es so nicht weitergehen kann und nicht weitergehen darf. Eine Revision, und zwar eine rasche Revision, ist dringend. Unser Land darf nicht zur europäischen Asylinsel werden. Dabei gilt es vor allem – darin stimmen wir mit Herrn Bundespräsident Koller überein –, die Attraktivität der Schweiz zu verringern. Die wirtschaftliche Attraktivität – wir wollen uns nichts vormachen – wird zwar weiterhin bestehen bleiben. Um so wichtiger scheint es uns, dass wir sie dort verringern, wo wir sie direkt bestimmen und beeinflussen können, also in der Gesetzgebung, d. h. konkret im Asylverfahren.

Wir haben dies erstens im Interesse derjenigen Asylbewerber zu tun, die tatsächlich unseres Schutzes und unserer Hilfe bedürfen; zweitens im Interesse des Asylbegriffes, der humanitären Idee an sich. Diese Idee nämlich darf nicht durch ungenügende, der Situation nicht gerecht werdende Verfahren verwässert und damit abgewertet werden. Drittens aber dürfte es auch im Interesse all jener Asylbewerber liegen, deren Gesuche nicht bewilligt werden können. Lange, mehrere Jahre dauernde Verfahren lassen in ihnen falsche und unerfüllbare Hoffnungen aufkeimen, schliesslich doch bleiben zu können. Ist das wirklich eine gute Politik? Jeder Gesuchsteller hat nicht nur das Recht auf faire, sondern auch auf rasche Gesuchsbehandlung.

Die Qualität und die Wirksamkeit eines Gesetzes messen sich in der Regel an dessen Vollzug. Wenn wir bereit sind, auf diese Revision und damit auf die Vorlagen A, B und C einzutreten, erwarten wir, dass der Vollzug dann wirklich auch klappt, dass die Attraktivität unseres Landes im Bereich der Verfahrensabwicklung abnimmt, dass keine Bestimmungen aufgenommen werden, die das raschere Abwickeln, einen raschen und fairen Entscheid wiederum verschleppen, dass man auf internationaler Ebene wirkt und dass schliesslich auch flankierende Massnahmen im Sinne der Ursachenbekämpfung getroffen werden. In diesem Sinne unterstützen wir auch das Kommissionspostulat.

Ein weiteres Abgleiten in die Illegalität, ein sich verstärkendes Polarisieren, das letztlich niemandem etwas bringt, muss verhindert werden. Den kommunalen Behörden ist der Asylgesetzbau zu erleichtern. Sie, die Gemeinden, haben schliesslich auszulöffeln, was ihnen der Gesetzgeber Bund einbrockt.

Das Asylgesetz wird innert weniger Jahre zum dritten Mal revidiert. Die bisherigen Revisionen brachten ganz klar das gewünschte Ergebnis nicht. Wenn jetzt zum dritten Mal korrigiert wird, müssen die neuen Bestimmungen greifen, das heisst, z. B. zur Attraktivitätsverminderung und zum Abbau des Gesuchsberges und zum Beschleunigen des Verfahrens wirklich beitragen. Das Gesetz muss sichtbare Verbesserungen der heute unbefriedigenden Situation zeitigen, wenn unsere parlamentarische Gesetzgebungsarbeit tatsächlich glaubwürdig bleiben soll.

Wir schliessen uns in den meisten Punkten den Kommissionsanträgen an, werden aber in der Detailberatung zu einzelnen Vorschlägen noch Stellung nehmen und zum Teil andere Ansichten vertreten. Treten wir nun aber ein, beraten und beschliessen wir, damit den Worten diesmal auch wirklich Taten folgen können.

M. Gros: Avec nos relations avec les pays de la Communauté européenne, notre politique d'asile constitue certainement l'un des grands défis que nous aurons à relever ces prochaines années. Selon que nous serons capables ou non de maîtriser ce problème, nous pourrions continuer d'assumer cette

tâche humanitaire traditionnelle de la Suisse ou, au contraire, nous soulèverons tant de sentiments de rejet et de xénophobie au sein de la population, que toute politique d'accueil raisonnablement généreuse ne pourrait que céder le pas à une attitude fondée sur une émotivité pas forcément très reluisante. Le défi est d'autant plus difficile à relever que les causes de l'émigration des requérants d'asile se sont profondément modifiées en dix ans. Plus qu'à la fuite hors d'un pays en raison de persécutions politiques, on assiste aujourd'hui à un phénomène migratoire mondial des pays pauvres vers les pays riches.

Force nous est de constater que notre loi sur l'asile n'est plus adaptée à ces nouvelles données, elle qui a été élaborée à une époque où quelques centaines de requérants fuyant des régimes dictatoriaux venaient réclamer l'asile politique en Suisse. Il faut donc en premier lieu saluer la volonté du Conseil fédéral d'avoir permis au Département de justice et police de distraire quelques forces de la futile querelle des fiches pour s'occuper enfin de problèmes fondamentaux comme celui-ci et nous proposer quelques solutions sous la forme de cet arrêté fédéral urgent.

Le groupe libéral estime qu'il est non seulement souhaitable, mais absolument indispensable d'entrer en matière et d'accepter cet arrêté. La situation dans laquelle nous nous trouvons l'impose. Quelle est cette situation? Une augmentation annuelle des arrivées de requérants d'environ 45 pour cent; une capacité de traitement des dossiers qui atteint à peine la moitié des entrées; 40 000 dossiers en attente; une difficulté croissante pour les cantons d'assumer leurs tâches, notamment dans le domaine du logement; un agacement de la population de plus en plus perceptible; enfin la renaissance de groupuscules racistes qui vont jusqu'à passer aux actes. Une reprise en main s'impose.

La révision qui nous est proposée va dans le bon sens et plusieurs éléments positifs sont à souligner. Le groupe libéral tient à en mentionner quelques-uns: le renforcement de l'obligation de collaborer du requérant à la constatation des faits; la non-entrée en matière sur des cas visiblement infondés; une plus claire séparation entre la politique d'asile et la politique d'immigration; la création d'une instance de recours indépendante, même si la réalité des chiffres nous impose de nous poser la question de savoir si cette option est encore réaliste; la possibilité donnée à l'office fédéral de retirer l'effet suspensif d'un recours; la reconnaissance implicite des réfugiés de la violence par la voie de l'admission provisoire. On pourra de la sorte résoudre bien des cas douloureux, notamment celui des Libanais. L'établissement par le Conseil fédéral d'une liste «safe countries» tenue régulièrement à jour permettra à notre pays de se prémunir contre les exportations de chômage. Tous ces points vont dans la bonne direction et le groupe libéral les soutiendra.

Il est une question plus fondamentale qu'il convient de se poser. La révision que nous nous apprêtons à voter peut-elle nous apporter la maîtrise de notre politique d'asile? Certes le texte que nous avons sous les yeux va bien dans le sens d'une accélération de la procédure et d'un découragement des migrants économiques, mais son application sera difficile. Il est inutile de se le cacher. Trouvera-t-on le personnel nécessaire pour traiter, même d'une manière accélérée, l'ensemble des dossiers? Les 40 000 cas encore en attente d'une décision ne vont-ils pas constituer une entrave insurmontable au traitement des nouveaux dossiers? La question n'est pas aussi incongrue que cela. Rappelons que depuis l'entrée en vigueur de la première loi, le 1er janvier 1981, nous avons connu cinq modifications de la loi ou de son ordonnance qui n'ont pas apporté de solution au problème que connaît notre pays. Il n'est donc pas certain du tout que cette révision soit la bonne, ce d'autant que le Conseil fédéral prévoit qu'avec cette révision 21 000 demandes pourront être traitées actuellement, alors que l'on en attend, en 1990, entre 32 et 36 000.

Le groupe libéral ne veut pas jouer les Cassandre et il tentera cette nouvelle expérience. Mais il considère que celle-ci constitue une dernière chance donnée à notre politique d'asile. Les propositions que nous soutiendrons lors de la lecture article par article visent toutes à nos yeux une plus grande efficacité.

Nous pensons notamment à la possibilité de déléguer la compétence des décisions aux cantons, selon la minorité Segond, à l'article 15. Nous y reviendrons en temps utile.

Pour ce qui est des dossiers en attente, l'initiative cantonale de Fribourg nous permettra à nouveau de revenir sur l'opportunité d'une solution d'ensemble, seul moyen de repartir d'un bon pied avec la nouvelle procédure.

Enfin, le groupe libéral est d'avis que cette révision ne doit pas nous empêcher de poursuivre une réflexion en profondeur sur notre politique future d'asile. Si les mesures votées aujourd'hui devaient se révéler moins efficaces que nous l'espérons, la situation serait catastrophique si la Confédération était prise de court. Il s'agit donc dès maintenant de faire preuve d'imagination, d'étudier toutes les possibilités d'action, même en dehors de la législation actuelle, qui nous permettront de sauvegarder notre tradition d'accueil. Essayons une fois de ne pas nous contenter d'adapter une loi d'après les conditions passées, mais d'avoir une vision prospective. Il faudra se demander, en particulier, si la meilleure manière de régler le problème de l'asile résidera toujours dans la voie législative et juridique ou si, accorder l'asile ne devrait pas redevenir un simple acte humanitaire d'un pays vis-à-vis de personnes persécutées. Il faudra se demander si l'afflux de requérants qui a depuis longtemps cessé d'être conjoncturel pourra être contenu en persistant dans le traitement individuel des dossiers. Il faudra enfin analyser sérieusement si la mise en place de la loi sur l'asile n'a pas été en partie la cause de nos soucis actuels et s'il ne faudrait pas en revenir à une situation plus proche de celle qui prévalait avant 1979. Nous sommes actuellement dans une situation qui menace la stabilité de notre pays en favorisant l'émergence de mouvements à caractère xénophobe et violent. Il s'agit à très court terme de rétablir la confiance en la capacité des autorités de maîtriser la situation.

C'est dans cet esprit que le groupe libéral vous demande d'entrer en matière sur ces arrêtés et de rejeter les propositions de MM. Baerlocher, Ruf et Scherrer.

Frau Stocker: Die grüne Fraktion hat einstimmig Eintreten auf den Asylbeschluss beschlossen, wenn auch schweren Herzens; denn eigentlich ist es eine unerträgliche politische Verantwortung, der wir hier gerecht zu werden versuchen. Unerträglich sind die Realitäten weltweit, unerträglich die Fakten bei uns, und unerträglich ist unsere politische Hilflosigkeit.

Die Realitäten weltweit sind unerträglich; denn wir wissen, dass die Hälfte der Menschheit in Unterdrückung lebt, verfolgt wird an Leib und Leben; Hunger und Armut werden zunehmend auch zur Bedrohung an Leib und Leben. Müsstest wir also unseren Flüchtlingsbegriff nicht grundlegend überarbeiten? Wozu wäre ich offengestanden nicht auch bereit, wenn ich wüsste, dass meine Kinder Hunger hätten? Legal oder illegal, ich würde auch auf Wanderschaft gehen, wie kalt es in der Schweiz auch immer werden möge.

Die Fakten bei uns sind unerträglich. Dass wir Boden, Wohnungen, Arbeit und Lebensraum zunehmend werden teilen müssen, löst Emotionen aus, die wir für überwunden gehalten haben. Sie führen zu Handlungen, die uns erschüttern, zu Gewalt, die vom schwelenden Feuer nur allzu schnell zum Brand – im übertragenen und im wirklichen Sinn des Wortes – werden kann, heissen die Orte nun Oberiberg, Rorschach, Freiburg oder Zürich.

Unsere politische Hilflosigkeit ist unerträglich; denn wir haben keine Rezepte, nur Anfragen an uns selbst, aneinander. Wir wissen, dass sich sehr vieles auf dieser Welt ändern müsste, wollten wir die Migrationsfrage lösen. Vor allem wir selbst müssen uns und unsere Art ändern, mit den doch beschränkten Ressourcen auf diesem Planeten umzugehen.

Ich weiss, heute geht es nicht um Grundsätze, heute geht es um das Verfahren. Wir akzeptieren das. Wir ändern das Verfahren und versuchen also, etwas weniger ungerecht zu sein. Mehr kann es nicht werden, aber immerhin das. Wir akzeptieren, dass mehr zur Beschleunigung des Verfahrens getan werden muss, aber auch für mehr Legitimationskraft der Entscheide. Aber gerade das darf uns nicht davon dispensieren, grundsätzlich über die weltweiten Zusammenhänge der Mi-

grationsfrage und der Rolle der Schweiz vor- und nachzudenken.

Die grüne Fraktion versichert den Bundesrat ihrer engagierten Zusammenarbeit im Rahmen der Strategiediskussion. Wir lassen uns auf die Verfahrensdiskussion ein und unterstützen in fast allen Anträgen den Bundesrat soweit nur möglich. Das heisst, die Menschenrechtsgrundsätze und das Non-refoulement-Prinzip müssen absolut gewährt werden. Unerlässlich sind für uns dabei die unabhängige Beschwerdeinstanz und die Einhaltung des Beschwerderechts.

Aus grundsätzlichen Überlegungen bekämpfen wir allerdings die Safe-country-Doktrin.

Wenn wir in der Detailberatung die Verfahrensfrage en détail besprechen, bleibt eine grundsätzliche Frage im Raum stehen: Humanität ist keine Idee, auch nicht eine Idee der Schweiz. Humanität müsste ein Tätigkeitswort werden. In vielen Briefen, die Sie im Hinblick auf diese Session erhalten haben, sind diese Sorgen genau artikuliert worden. Ich halte das für ein Zeichen, dass sich viele Bürgerinnen und Bürger noch nicht von diesem Staat verabschiedet haben, sondern bereit sind, sich zu engagieren in einer auf die Dauer angelegten Aufgabe. Zurzeit laufen Prozesse, in denen solche Menschen der Illegalität bezichtigt werden. Sie werden der Humanität angeklagt.

Ich kenne die rechtsstaatlichen Bedenken, die jetzt sofort ins Feld geführt werden. Nur, angesichts der Grösse der Probleme, angesichts der Anschläge gewisser Kreise, angesichts der Ueberängstlichkeit unserer satten Gesellschaft habe ich das Gefühl, wir müssten mehr kreative Phantasie und konkretes, persönliches Engagement gebrauchen und deswegen niemanden vor Gericht ziehen, und zwar heute nicht und in Zukunft nicht. Ich weiss, dass das nervt und stört. Aber wenn wir uns nun konzentriert auf das Verfahren einstellen, soll das nicht geschehen, ohne dass ich hier stellvertretend für meine Fraktion all denjenigen danke, die sich um der Humanität willen vor Gericht ziehen lassen, aber auch den Kolleginnen und Kollegen in den Hilfswerken, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fremdenpolizei und den Beamtinnen und Beamten der Bundesstellen. Es ist eben manchmal leichter zu zweifeln, es ist leichter, grosse Worte im Mund zu führen, und es ist vor allem verdammt viel leichter, immer zu schimpfen, als die alltägliche Sisyphusarbeit auszuführen, nämlich zu versuchen, gerecht zu sein in einer durch und durch ungerechten Welt.

Ich glaube, wir hier im Parlament sind es gerade diesen Engagierten auf allen Ebenen schuldig, dass wir zwar wohl zu einem rascheren Verfahren kommen, aber auch zu einem mit mehr Legitimationskraft, und das liegt jetzt in unserer Hand.

Die grüne Fraktion bittet Sie, jetzt Ihren Beitrag dazu zu leisten.

Günter: Unsere Fraktion steht dieser Revision skeptisch gegenüber. Nicht etwa, weil es keine Probleme gäbe; die Probleme sind da, sie nehmen zu. Sie nehmen zu, weil wir in einer Welt der Kommunikation leben und man halt auch in anderen Teilen der Welt merkt, dass bei uns Ruhe und Frieden herrschen, während bei ihnen Despotie, Hunger, Elend, Arbeitslosigkeit, Korruption, Terror und Folter an der Tagesordnung sind. Verschlimmert wird diese Situation dadurch, dass wir seit Jahren an dem Problem herumlaborieren und uns nie richtig aufrufen können, gemeinsam mit anderen Demokratien, gemeinsam mit anderen gutsituierten Ländern an die Wurzel des Übels zu gehen, und zwar mit Einsatz, Risikobereitschaft und Erfolgswillen.

Die Situation könnte sich nur durch ein Umdenken verbessern, und zwar müssten wir die Definition, was wir unter Wohlstand zu verstehen haben, weiter fassen. Wir müssten lernen, dass wir langfristig nur glücklich und zufrieden, ja auch reich sein können, wenn die Ungleichgewichte und die Ungerechtigkeiten in der Welt abnehmen. Aber der Herr Bundespräsident wird uns gleich wieder sagen, um diese Probleme zu lösen, fehle uns die Zeit.

Ich bin jetzt in elf Jahren das vierte Mal mit dabei, für ein Asylgesetz Paragraphen erfinden zu helfen, immer unter Zeitdruck. Am besten war es 1979, zu Beginn, da hatten wir noch am meisten Zeit. Jetzt kommen wir noch unter zusätzlichen

Druck. Man wird uns in der Debatte sagen, die Kommission des Ständerates habe schon die Kommissionsbeschlüsse des Nationalrates beraten – die warten im Stöckli nicht einmal mehr, bis wir im Nationalrat beraten haben. Sie beraten bereits unsere vorbereitenden Kommissionsbeschlüsse. Ich höre schon, wie man dann bei jedem Abänderungsantrag sagt, die ständerätliche Kommission habe dem zugestimmt, und wenn wir jetzt wieder etwas veränderten, gebe es eine Differenz, und dann würden wir in dieser Session nicht fertig. Mit anderen Worten: Wir können die reflektive Wirkung des Zweikammersystems nicht ausschöpfen.

Dafür schöpfen wir die juristischen Feinheiten aus. Wir geben das ganze Verfahren nicht in eine Hand, nämlich in die des Bundes. Man versucht, die verunglückte Kantonalisierung noch ein Stück weit zu retten; doch alles wird nichts nützen. Der Asylbewerber, der sich einen Anwalt leisten kann, wird in Zukunft hier bleiben können, und derjenige, der das nicht kann, wird immer sicherer in den Fallstricken unseres Gesetzes zu Fall kommen. Wie soll sich ein einfacher Kämpfer gegen ein Terrorregime oder ein einfacher Bauer aus irgendeinem Elendsgebiet mit unseren juristischen Feinheiten auskennen?

Die Heuchelei ist gigantisch. Ganze Wirtschaftsbereiche leben inzwischen von den Asylbewerbern. Ich denke vor allem an die Restaurants und Hotels in Gebieten ohne Tourismus und deshalb auch ohne Saisonniers.

Die Entlastung im Asylbereich, von der Herr Arbenz spricht, kommt doch eher daher, dass der gigantische Mangel an Arbeitskräften durch die Asylbewerber etwas gelindert wird, die beschäftigt werden – sei es legal oder schwarz – und dadurch nicht mehr herumstehen müssen; deshalb sind alle viel zufriedener.

Uebereilt versuchen wir heute, Aktivismus zu demonstrieren. Warum stimmt dann unsere Fraktion beim Eintreten überhaupt zu? Es hat zwei Gründe:

1. Die unabhängige Beschwerdekommision stellt juristisch gesehen einen Vorteil dar.
2. Die unselige Grenztorlösung verschwindet endlich wieder. Da richte ich ein Wort an Herrn Bonny. Wir haben ihm damals schon gesagt, das sei eine Bieridee – entschuldigen Sie den Ausdruck, aber das war es wirklich –, doch die freisinnige Fraktion hat das durchgezogen; jetzt wird diese Lösung richtigerweise wieder abgeschafft.

Es wurde gewarnt, man solle mit dieser Gesetzesrevision nicht falsche Hoffnungen wecken. Aber genau das machen wir. Im Dringlichkeitsverfahren peitschen wir eine Lösung durch; das Volk wird denken, es sei eine grundsätzliche Lösung, und das ist ein Fehlschluss. Unsere Beschlüsse werden keinen Einfluss auf den Zustrom an Asylbewerbern haben, weil wir nicht an die Wurzel des Übels gehen. Unsere Fraktion versucht, einen konstruktiven Beitrag zu leisten mit der Minderheitsmotion über die Ursachenbekämpfung mittels internationaler Zusammenarbeit, in diesem Fall mit der Türkei, einem der «Hauptlieferanten» der Asylbewerber. Früher konnte sich die Türkei immer darauf berufen, dass sie die Gefahr aus dem Osten abwehre; so hat der Westen grosszügig über diese Menschenrechtsverletzungen hinweggesehen aus lauter Angst vor den Despoten im Osten. Mit der Veränderung im Ostblock ist diese Begründung glücklicherweise nichtig geworden – aber dafür müssten wir jetzt schauen, dass in der Türkei wirklich Demokratie einkehrt.

Die LdU/EVP-Fraktion wird Ihnen zum vierten Mal dieselben Lösungen vorschlagen:

1. Das ganze Verfahren gehört in eine Hand, nämlich in die des Bundes.
2. Die Beschwerdekommision muss kommen.
3. Die Nachkontrolle bei abschlägigen Verfahrensentscheidungen muss eingeführt werden.
4. Die Aussenpolitik und die Wirtschaftspolitik müssen vermehrt im Hinblick auf eine grundsätzliche Lösung eingesetzt werden.
5. Die gewinnorientierte Schlepperei muss bekämpft werden. Dazu eine kurze Bemerkung: Dieser Rat hat es vor genau einem Jahr abgelehnt, im Geschäftsbericht ein LdU-Postulat aufrechtzuerhalten, das die Schlepperei bekämpfen wollte.

Bundesrat Koller hat damals gesagt, es sei nicht mehr nötig, man habe die Sache im Griff. Wie sehr man sie im Griff hat, das haben Sie heute vernommen.

Die LdU/EVP-Fraktion überlegt sich ernsthaft, ob wir im Wissen um die komplizierten und zähen Verhandlungsabläufe im Rat nicht am Schlusse dieser Debatte eine Motion für eine grundsätzliche Revision des Asylgesetzes einreichen sollten. Vielleicht hätte man dann einmal wirklich Zeit, zu den Ursachen vorzustossen und eine grundsätzliche Therapie zu beschliessen. Die endgültige Zustimmung zu den vorliegenden drei Vorlagen, behalten wir uns vor, je nach dem, was Sie beschliessen. Sollte der Rat nur juristische Straffungen vornehmen und repressive Beschlüsse fassen, behalten wir uns vor, die ganze Vorlage am Schluss abzulehnen.

Im Moment beantragen wir Ihnen, darauf einzutreten.

Allenspach: 1. Aufgrund der Erfahrungen wissen wir, dass derzeit über 90 Prozent der Asylbewerber kein Schutzbedürfnis wegen drohender oder bereits erfolgter Verfolgung nachweisen können. Diese neue Kategorie der sogenannten Wirtschaftsfüchtlinge zwingt uns, die Asylgesetzgebung enger zu definieren. Es ist verschiedentlich betont worden, die Attraktivität der Schweiz für Wirtschaftsfüchtlinge müsse reduziert, das asylrechtliche Verfahren beschleunigt und abgewiesene Asylbewerber müssten zum Verlassen der Schweiz veranlasst werden. Diese Asylgesetzrevision setzt den Willen der Behörden aller Stufen und der Verwaltung zum Handeln und zum konsequenten Vollzug voraus. Auch dann, wenn humanitäre Organisationen sich widersetzen. Auch dann, wenn Kantone eine andere Politik verfolgen möchten. Auch dann, wenn einzelne Arbeitgeber meinen, mit Asylbewerbern die drängenden Personalprobleme lösen zu können.

2. In den letzten Wochen ist der Eindruck entstanden, die ursprünglichen Ziele der Revision würden wieder verwässert. Früher wollte man innert dreier Monate über die Gesuche entscheiden; so steht es noch in der Botschaft. Dann sprach man von maximal sechs Monaten, und heute sagen manche, es könne auch länger dauern. Instrumente nützen nichts, wenn es am Willen fehlt, sie zu gebrauchen. Diese Gesetzesrevision bietet wahrscheinlich die letzte Chance, Schranken gegen den Ansturm von Wirtschaftsfüchtlingen zu errichten.

3. Der Bundesrat begeht eine Gratwanderung. Mit der Möglichkeit, ganze Gruppen ohne Einzelprüfung kollektiv vorläufig aufzunehmen und ihnen trotz fehlender Asylwürdigkeit während Monaten und Jahren Aufenthalt und Arbeit in der Schweiz zu gestatten, provoziert der Bundesrat in bestimmten Fällen geradezu den Zustrom von Wirtschaftsfüchtlingen. Diese bundesrätliche Kompetenz in Artikel 14a Absatz 5 des Anag kann unter Umständen das ganze asylrechtliche Verfahren unterlaufen. Es wäre nicht hinzunehmen, wenn diese Gesetzesrevision auf dem Umweg über eine bundesrätliche Ermächtigungsklausel den Zustrom von Wirtschaftsfüchtlingen aus bestimmten Ländern und Regionen geradezu fördern würde, obwohl ihr eine andere Stossrichtung vorgezeichnet ist.

Mit der Asylpolitik darf die von einer breiten Volksmehrheit getragene Ausländergesetzgebung nicht unterlaufen werden. Die Asylpolitik darf uns nicht zwingen, uns von den traditionellen europäischen Rekrutierungsländern abzuschotten. Die Asylpolitik darf dem Asylbewerber und dem vorläufig Aufgenommenen nicht mehr Rechte geben, als unser Ausländerrecht jenen Ausländern verleiht, die als Saisoniers und als Jahresaufenthalter in der Schweiz arbeiten. Hier müssen dem Asylrecht klare Grenzen gesetzt werden.

Nur unter diesen Voraussetzungen kann ich dieser Revision zustimmen.

Blocher: Ich erlaube mir, auf den Ernst dieser dritten Asylgesetzrevision hinzuweisen. Ich weiss nicht, ob man sich im Parlament dessen bewusst ist. Es ist vom Präsidium der Kommission gesagt worden, der Grund für die dritte Revision seien «äussere Umstände». So leicht dürfen wir es uns im Parlament und darf es sich auch der Bundesrat nicht machen: Das stimmt nicht.

Wir haben dem Volk versprochen – wir mussten ja an verschiedenen Veranstaltungen antreten –, dass mit der zweiten Asylgesetzrevision Asylrechtsmissbräuche verhindert werden können. Auf die bangen Fragen, was bei noch viel mehr Zuwanderung geschehe, haben wir – Bundesrat und Parlamentarier –, Herr Hess, auf Artikel 9 verwiesen. Das haben wir dem Volk versprochen. Ich habe es versprochen; Sie alle auch. Jetzt geht es nur noch um die Frage: Wie viele Male kann man dem Volk etwas versprechen, ohne es einzuhalten? Wir machen es jetzt zum dritten Mal, und vielleicht machen wir eine vierte Revision. Jemand hat sie bereits vorausgesagt.

Es wird in diesem Saal darauf hingewiesen, dass die Schweiz Zufluchtsort von an Leib und Leben Verfolgten sein soll; das ist selbstverständlich. Aber den zweiten Auftrag haben wir bis jetzt nicht erfüllt. Unsere andere Gesetzgebung wird nämlich über das Asylrecht unterlaufen. Ich anerkenne die Bemühungen des Bundesrates, nochmals einen Anlauf über das Parlament zu nehmen. Aber wenn ich diese Verwässerungsübungen sehe, glaube ich nicht, dass die Bemühungen Erfolg zeitigen werden. Ich habe die Fremdenpolizei gefragt, ob ihr das Instrumentarium genüge oder nicht. Die Antwort war ziemlich klar: Es wird sich nichts ändern. Das ist nicht sehr hoffnungsvoll.

Nun haben sich Vertreter bereit gefunden und gesagt: Wir stellen einen Nichteintretensantrag oder einen Antrag auf Rückweisung. Das nützt gar nichts; das nützt nochmals nichts!

Der Bundesrat hat die Verantwortung übernommen, dieses Problem zu lösen. Er will es nicht im geltenden Asylrecht lösen, obwohl das möglich wäre. Er macht einen dringlichen Bundesbeschluss. Also müssen wir dem Bundesrat zustimmen – er muss ihn ja dann auch anwenden –, sonst wissen wir wieder nicht, wer die Verantwortung trägt. Wenn ihn der Bundesrat erfolglos anwendet, müssen wir zu restriktiveren Massnahmen schreiten.

Wir befinden hier über Paragraphen; die Lasten und die Sorgen tragen andere. Gehen Sie in die Gemeinde, gehen Sie in die Kantone, gehen Sie zu den Polizeikörpern! Es gibt noch andere Volksschichten. Wenn wir dieses Problem nicht lösen, werden wir bei der kleinsten Rezession ganz böse Erscheinungen haben. Wir können dann nicht anderen die Schuld zuschieben, die Schuld tragen dann die, die das Problem nicht gelöst haben, und das sind wir. Das ist der Ernst der Situation. Dass wir das Problem nicht im Griff haben, sehen Sie auch am Bundesbudget, das für das Asylwesen ungefähr eine halbe Milliarde vorsieht. Das ist beinahe gleichviel wie die ganze Flüchtlingsorganisation der Uno. Für 40 000 Asylanten in einem vollbeschäftigten Staat! Irgend etwas kann hier nicht stimmen! Etwas stimmt hier an den Verhältnissen nicht. Was stimmt nicht? Der Ansatzpunkt ist falsch. Der Ansatzpunkt muss bei der Einreise liegen und nicht bei der Bewältigung der Gesuche. Asylsuchen darf nicht interessant sein! Wir dürfen und müssen dafür sorgen, dass ein Verfolgter hier ohne Verfolgung bleiben kann. Aber noch interessant machen darf man diesen Aufenthalt nicht, sonst geht es schief!

Nichteintreten auf die Vorlage bringt nichts. Rückweisen bringt auch nichts. Ob Zustimmung etwas bringt, ist fraglich. Aber wenn wir mit diesem Gesetz nicht durchkommen, bleibt nur noch der Artikel 9. Wir sind für allfällige schlechte Stimmungen in unserem Volk verantwortlich.

Dreher: Das schönste Asylgesetz nützt nichts, wenn der politische Wille, es anzuwenden und durchzusetzen, fehlt.

Wir haben am 5. April 1987 mit überwältigendem Mehr der Revision des geltenden Asylgesetzes zugestimmt.

Die folgenden Zahlen sprechen für sich und zeigen die Führungsschwäche, Führungslosigkeit, Rückgratlosigkeit, welche in dieser Asylpolitik herrschen: 1987 hatten wir noch 10 913 illegale Einwanderer, sogenannte Flüchtlinge. Sie können die Terminologie selber wählen. Am 1. Januar 1988 tritt das revidierte Gesetz in Kraft, und wir haben 16 726 Flüchtlinge, also rund 60 Prozent mehr. Im Jahre des Herrn 1990 rechnet man mit 32 000 potentiellen neuen Mitbürgern. So geht es nicht.

Die Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951, die hier bemüht wird, basiert ganz und gar auf den Flüchtlingsverfahren

rungen vor, während und nach dem Zweiten Weltkrieg. Sie hält ausdrücklich fest, dass das Asylrecht, der Flüchtlingsstatus, für Personen Anwendung findet, die wegen ihrer Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Ueberzeugung in ihrem Heimatland verfolgt werden. Nur das. Wirtschaftliche Ueberlegungen haben keine Rolle gespielt. Kein einziger Signatarstaat der Genfer Flüchtlingskonvention konnte sich damals vorstellen, dass mit Düsenflugzeugen ein Asyltourismus rund um die Welt stattfinden würde, sonst wären von den Signatarstaaten die entsprechenden Vorbehalte gemacht worden.

Die Praxis, die wir haben, entspricht nicht dem, was wir seinerzeit unterzeichnet haben. 1948 gab es die DC-4 im Transatlantikflug, das wissen Sie, mit Zwischenhalt in Shannon und Gander. Das war die Wirklichkeit. Kein Mensch dachte, dass aus Zaire, aus Sri Lanka, aus der Türkei dereinst Masseninvasionen in die Schweiz stattfinden würden.

Der Flüchtlingsbegriff ist somit ganz klar auf politische Flüchtlinge zu limitieren, so wie es in der Konvention steht. Alles andere, wirtschaftliche Nachteile, arme, unzureichende Verhältnisse in den Herkunftsländern, ist nicht zu hören. Es gibt auch arme Europäer. Es gibt arme Italiener, arme Deutsche, arme Oesterreicher, die alle liebend gern in der Schweiz arbeiten würden, aber nicht kommen dürfen, weil der Bundesrat sagt – es sind jetzt genau 20 Jahre seit der Schwarzenbach-Initiative vom 6./7. Juni 1970 –, er wolle den Ausländerbestand stabilisieren. Wir weisen Europäer zurück, wir geben ihnen nicht die Möglichkeit, hier zu arbeiten, wir bringen unsere Wirtschaft in allergrösste Schwierigkeiten, insbesondere das Gastgewerbe, und machen auf der andern Seite die Türe auf für Einwanderer aus exotischen Ländern, denen es einzig und allein darum geht, hier zu arbeiten und Kinderzulagen zu kassieren. Das ist ein Missbrauch, das ist inakzeptabel!

Natürlich würde ein Nichteintreten oder eine Rückweisung auch nichts bringen, da bin ich mit meinem Herrn Vorredner absolut einverstanden. Was es braucht, ist Führungswille, der Wille, diese verrottete Lage endlich in den Griff zu kriegen.

Ich habe schon lange gesagt, man solle mit Notrecht arbeiten. Artikel 9 des Asylgesetzes würde völlig ausreichen.

M. Pidoux: Plus personne ne domine les problèmes de l'asile dans notre pays. Ni le Conseil fédéral qui est censé définir une politique, ni son administration qui doit la mener, ni les cantons qui exécutent les normes et les renvois.

Lorsqu'il faut modifier une loi à trois reprises en dix ans, c'est qu'elle est mauvaise. Quand une loi fédérale est inadaptée aux circonstances qu'elle prétend régir, on doit, soit la changer profondément, soit l'abroger. La loi fédérale sur l'asile a été conçue en 1979 d'après un esprit de système sacrifiant au mythe de l'Etat de droit. Elle a enfermé dans des règles précises la belle tradition suisse de l'asile octroyé par le gouvernement, plaçant ou non sous la protection suisse certaines personnes qui étaient persécutées à l'étranger. Ces règles s'étant révélées inapplicables pour résoudre les problèmes, on nous propose de les changer une nouvelle fois.

Monsieur le Conseiller fédéral Koller, c'est par respect envers vous que nous entrons en matière, mais du bout des lèvres, car nous doutons que des règles de procédure résolvent des problèmes de fond. Lors de la précédente révision, certaines députées – j'ai la charité d'avoir oublié leur parti politique – avaient fustigé le chef d'alors du Département fédéral de justice et police, Mme Kopp, de parler dans cette enceinte de vrais et de faux réfugiés.

Mais les Cassandre avaient bien raison, car c'est à un problème d'immigration mondiale que notre pays se trouve maintenant confronté. Aussi faut-il donner une nouvelle chance à cette loi, peut-être la dernière. Si elle échoue, on devra alors en tirer les conséquences.

Ruf: Ich begründe hier die zwei Anträge der Schweizer Demokraten/Nationale Aktion zum Asylgesetz und zum Entwurf B. Dass Sie den ersten noch nicht erhalten haben, obschon er heute morgen rechtzeitig eingereicht wurde, ist uns auch nach Rückfragen beim Sekretariat nicht erklärbar. Ich hoffe, Sie

hören mir deshalb etwas intensiver zu, als es sonst nötig wäre. Es ist offenbar das Schicksal kleinerer oppositioneller Gruppierungen in einer demokratischen Gesellschaft, Probleme frühzeitig in ihrer gesamten Dimension zu erkennen und rechtzeitig entsprechende Lösungsvorschläge zu präsentieren, von den politisch Mächtigen jedoch belächelt oder sogar als Schwarzmalerei beschimpft zu werden und Jahre später dann doch Recht zu bekommen. Beispiele dafür gibt es in der Geschichte viele. Es bleibt dann die Genugtuung, nach bestem Wissen und Gewissen, aus Verantwortung gegenüber dem eigenen Land und Volk gehandelt zu haben, um drohenden Schaden abzuwenden.

Die Verantwortung für diesen ist dann allerdings ohne Wenn und Aber den Regierungsparteien zuzuweisen, die nicht auf die vorgebrachten Warnungen hören wollten! «Gouverner, c'est prévoir» ist leider eine leere Floskel geworden, die fast nur mit Wunschenken, aber kaum mehr je etwas mit der politischen Realität zu tun hat.

Am 17. März 1986 habe ich an diesem Pult u. a. folgende Bemerkungen gemacht: «Heute und in den nächsten Tagen spielt sich ein weiterer Akt im Drama der schweizerischen Asylpolitik ab. Leider wird es noch lange nicht der letzte sein, ist doch auch die neue Revisionsvorlage des Asylgesetzes in keiner Weise geeignet, die immer gravierenderen Probleme in den Griff zu bekommen.» Weiter: «Die Asylpolitik von Bundesrat und Parlament ist seit der Inkraftsetzung des Asylgesetzes im Jahre 1981 eine eigentliche Pflasterchen-Politik. Man tut immer nur das unbedingt Nötigste, um keine allzu grossen Wunden aufplatzen zu lassen.» Und schliesslich: «Eigentlich sollte diese neueste Revision doch wohl für längere Zeit die letzte sein. Ich habe jedoch guten Grund, Ihnen hier und jetzt bereits das Gegenteil vorauszusagen.»

Das war vor mehr als vier Jahren! Jetzt sind wir wieder soweit. Natürlich wurden damals sowohl der Rückweisungsantrag als auch alle Detailanträge von unserer Seite mit teilweise bösen Worten in Bausch und Bogen abgelehnt. Leider hat die Realität in der Zwischenzeit unsere Befürchtungen mehr als nur übertroffen. Die Zahlen und Fakten über die immer neuen Asylanterkorde und den groben Missbrauch des Asylrechts sind Ihnen bestens bekannt. Im Rahmen des übrigen Westeuropas ist auch die Schweiz Ziel einer neuzeitlichen, primär wirtschaftlich orientierten Völkerwanderung. Nur rund 5 Prozent der Asylbewerber sind bekanntlich Flüchtlinge, wie auch wir sie anerkennen, im Sinne des Asylgesetzes und der Genfer Flüchtlingskonvention. Bei 95 Prozent handelt es sich um Wirtschaftsasylanten.

Wir haben stets von unserer Seite aus auf die weltweite Dimension der Problematik hingewiesen. Frühzeitig haben wir uns schon energisch für eine Unterstützung der Betroffenen in ihrem kulturellen Herkunftsraum ausgesprochen, statt ganze Völker über Kontinente hinweg wandern zu lassen und dadurch schwerwiegende Probleme für alle Beteiligten zu schaffen – Entwurzelungsprobleme für die Wandernden, gravierende Schwierigkeiten in den Zielländern.

Die schweizerische Aussenpolitik hat im Kontext mit den übrigen industrialisierten Ländern unseres Erachtens alle möglichen politischen und wirtschaftlichen Massnahmen zu ergreifen, notabene auch im Bereich der Aussenhandelspolitik und der Entwicklungshilfe, um das Entstehen von Wanderungsströmen echter und unechter Flüchtlinge gar nicht erst zuzulassen. In diesem Bereich kann nur längerfristig gewirkt werden.

Kurzfristig ist es aber unsere vordringlichste nationale Aufgabe, mit einer restriktiven Revision des viel zu freizügigen Asylgesetzes – und vor allem einer strikten Anwendung der gesetzlichen Grundlagen – unechten Flüchtlingen möglichst wenige Anreize zu bieten, um in der Schweiz aus wirtschaftlichen Gründen missbräuchlich ein Asylgesuch zu stellen und damit die Einwanderungsbeschränkungen umgehen zu können. Hier hat die bisherige Politik krass versagt! Der Beweis dafür ist die vorliegende dritte Gesetzesrevision innert weniger Jahre.

Plötzlich, wenn unserem Land das Wasser quasi am Halse steht, wenn die Bevölkerung, die Kantone und die Gemeinden zu rebellieren beginnen, reagieren Bundesrat und bürgerliche

Regierungsparteien endlich, spricht die SVP gar von Notrecht. Was jedoch herauschaut, ist abermals nur eine Vorlage, die gerade noch reicht, um den sprichwörtlichen Deckel auf dem brodelnden Kochtopf zu halten.

Die für das Asylwesen Verantwortlichen haben nun jahrelang eine Politik verfolgt, die dazu führte, dass die Probleme im Asylsektor immer schlimmer wurden. Man hat die Entwicklung verschlafen und das geltende Gesetz nicht konsequent eingehalten. Darin liegen die Ursachen für den jetzigen, traurigen Zustand. Heute – damit spreche ich zur Mehrheit der Regierungsparteien – ist Ihre Asylpolitik kläglich gescheitert, weshalb Sie abermals Zuflucht zu einem Flickwerk nehmen wollen. Immerhin sind die vorgeschlagenen Massnahmen erneut Schritte in die richtige Richtung, wenn auch völlig ungenügende und wieder primär nur Verfahrenskosmetik.

Unter den vorgeschlagenen Massnahmen des Bundesrates – bzw. aus dem Kreise der Kommission – befinden sich interessanterweise auch solche, die wir schon vor Jahren erfolglos beantragt haben, z. B. Nichteintretensentscheide, ein verlängertes Arbeitsverbot, der Beizug von Asylbewerbern für gemeinnützige Arbeiten usw. Ein gewisser Lernprozess hat also immerhin stattgefunden!

Ich habe in der Debatte vom März 1986 noch weiter ausgeführt: «Wenn der Gesetzgeber aber schon tätig werden muss, dann sollte dies gründlich getan werden. Viertel- oder gar nur Achtel- bzw. Sechzehntellösungen bringen uns nämlich nicht weiter, und in einem Jahr stehen wir vor einem noch grösseren Scherbenhaufen als heute.» Dieselbe Feststellung gilt leider auch jetzt, weshalb Ihnen die Schweizer Demokraten/Nationale Aktion erneut Rückweisung an den Bundesrat beantragen mit dem Auftrag, innert kürzest möglicher Frist einen neuen dringlichen Bundesbeschluss vorzulegen, der eine restriktivere Revision des Asylgesetzes enthält und verschiedene Auflagen erfüllt.

Angesichts der ausserordentlich grossen und weiter rapide ansteigenden Einwanderung von Asylbewerbern soll der Bundesrat bis zum Inkrafttreten des neuen dringlichen Bundesbeschlusses Artikel 9 des Asylgesetzes (Asylgewährung in Ausnahmesituationen) anwenden und die zur Eindämmung des Zustroms erforderlichen Massnahmen ergreifen.

Wir machen uns natürlich keinerlei Illusionen über das Schicksal unseres Antrages. Da keine Aussicht auf eine umfassende, grundsätzliche Neuorientierung in diesem Saale besteht, haben wir für die Detailberatung verschiedene Anträge zur Verbesserung des vorliegenden Modells gestellt. Soweit sie die Auflagen 1 bis 5 des Rückweisungsantrages betreffen – den Sie hoffentlich noch ausgeteilt erhalten haben –, werden wir aus zeitlichen Gründen die Vorschläge in der Detailberatung begründen. Ich beschränke mich hier auf Punkt 6 sowie auf Erläuterungen zur Anwendung von Artikel 9, des Notrechtsartikels des Asylgesetzes.

Punkt 6 des Rückweisungsantrages – eine der Auflagen, die in einem neuen Beschluss zu berücksichtigen ist – lautet wie folgt: «Die Aufnahme von anerkannten Flüchtlingen sowie die Gewährung von allfälligen anderen, auch befristeten Aufenthaltsbewilligungen für abgewiesene Asylbewerber ist unter Berücksichtigung der begrenzten Aufnahmekapazität unseres Landes zu beschränken und den jährlichen Einwanderungskontingenten anzurechnen.»

Eines ist nicht zu verleugnen: Unser kleines Land ist – wie übrigens ganz Europa – tatsächlich im Begriff, im Zuge einer modernen Völkerwanderung von Wirtschaftsflüchtlingen und Asyltouristen überrannt zu werden. Die bundesrätliche Stabilisierungspolitik wird dadurch endgültig zur Farce. Aus ökologischer, aber auch aus demografischer Sicht ist unser Boot längst voll! Seit dem Zweiten Weltkrieg hat die Bevölkerung der Schweiz durch die Einwanderung von über 1,5 Millionen Ausländern um mehr als 50 Prozent zugenommen. Bei steigender Bevölkerungszahl bleiben alle Anstrengungen für den Umweltschutz, die in diesem Saale sonst so gross geschrieben werden, ein Wunschtraum; denn jeder zusätzliche Bewohner, unabhängig von seinem rechtlichen Status, benötigt Platz und beansprucht Ressourcen – er verschmutzt also die Umwelt.

Um einen eigentlichen nationalen Notstand zu verhindern, ist

deshalb eine wirksame Verschärfung des Asylgesetzes unerlässlich. Unser Asylgesetz in der heutigen Form ist wesentlich larger als die entsprechenden Gesetze der meisten europäischen Staaten. Verschliessen Sie bitte nicht die Augen vor den Tatsachen: Materielle Gesetzesänderungen sind absolut unumgänglich, um die Attraktivität der Schweiz auf die Millionen unechter Flüchtlinge in aller Welt zu reduzieren. Weshalb wohl strömen im Vergleich mit ganz Europa weitaus am meisten Asylbewerber – relativ gesehen – in die kleine Schweiz?

Die Schweiz hat einen der höchsten Ausländer- und Flüchtlingsanteile Europas. Treten wir also der anhaltenden Einwanderung entgegen, solange es noch Zeit ist, um unsere nationale Eigenständigkeit und Identität zugunsten künftiger Generationen zu bewahren!

Unser Vorschlag in Punkt 6 regt im Prinzip eine ganzheitliche Migrationspolitik an, wie sie im vergangenen Jahr von der bekannten EJPD-Strategiegruppe leider erfolglos zur Diskussion gestellt wurde.

Nun noch einige Bemerkungen zur verlangten Anwendung des Notstandartikels 9. Ich zitiere aus einem Rundbrief vom März 1989 einer Ihnen wohlbekannten Vereinigung, der «Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz» (Auns). Präsident ist Nationalrat Dr. Christoph Blocher, Vizepräsident Nationalrat Eisenring; Vorstandsmitglieder sind u. a. die Ständeräte Affolter und Schönenberger sowie die Nationalräte Berger, Bonny, Frau Eppenberger, Graf, Mühlemann und Oehler: «Nachdem keine Aussicht besteht, dass eine Normalisierung eintritt, ist mit immer weiter zunehmenden Asylgesuchen ausländischer Wanderarbeiter, die unter dem Titel von Flüchtlingen einströmen, zu rechnen. Die Auns verlangt deshalb von den Bundesbehörden Sofortmassnahmen. Artikel 9 des Asylgesetzes, das vom Schweizervolk gegen die Asylanterorganisationen mit grossem Mehr angenommen worden ist, sieht vor, dass der Bundesrat bei 'ausserordentlich grossem Zustrom von Gesuchstellern' einschränkende Massnahmen zu treffen hat. Die Voraussetzungen für diese Notklausel sind heute eingetreten.

Die unter dem Einfluss von sogenannten Flüchtlingsorganisationen aus der Schweiz praktizierten Methoden der Weigerung von Asylbewerbern, sich den behördlichen Anordnungen zu unterziehen, Hungerstreiks, Besetzung von Kirchen, Untertauchen usw., sind mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu verhindern. Nur mit Sofortmassnahmen und konsequenter Vollzugspraxis wird es möglich sein, die Situation zu normalisieren und die eingetretene Denaturierung unseres Asylwesens, unter der die echten Flüchtlinge am meisten zu leiden haben, zu beseitigen.»

Wie bereits erwähnt, hat sich im vergangenen Sommer ja auch die SVP für die Anwendung von Notrecht ausgesprochen. Herr Blocher hat richtigerweise bemerkt, dass dies – indirekt hat er es zugeben müssen – die einzig vernünftige Lösung wäre, um griffige Massnahmen durchsetzen zu können. Es wäre zu hoffen, dass die Leute, die hinter der Auns stehen, zu ihrer damaligen Aussage auch heute stehen würden.

Ich bitte Sie deshalb um Zustimmung zum Rückweisungsantrag bezüglich des Asylgesetzes.

Ich habe Ihnen noch einen Nichteintretensantrag zum Entwurf B betreffend Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge gestellt, auch im Namen der Schweizer Demokraten/Nationalen Aktion. Hierzu einige ganz kurze Bemerkungen.

Wir lehnen die Schaffung dieses Bundesamtes aus folgenden Gründen ab:

1. Es ist nicht sinnvoll, dass man neben dem Bundesamt für Ausländerfragen nun auch noch ein Bundesamt für Flüchtlinge schaffen will. Warum nicht die Büros des Flüchtlingsdelegierten in das bestehende Bundesamt für Ausländerfragen integrieren, also ein gemeinsames Amt schaffen? Sehr oft müssen diese beiden Ämter ohnehin zusammenarbeiten.

2. Die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge ist psychologisch ein sehr ungutes Zeichen. Es entsteht doch der Eindruck, man wolle etwas mit Verbürokratisierung lösen, was man durch politische Massnahmen in den Griff bekommen muss.

3. Soll wegen der wenigen echten Flüchtlinge, die aufgrund des Asylverfahrens eine Bleibe in unserem Land finden, extra

ein Bundesamt geschaffen werden, letztlich mit mehreren hundert Beamten? Das ist doch ein völliger Blödsinn!

Wir haben vor einiger Zeit mit Schrecken zur Kenntnis nehmen müssen, dass in der Schweiz eine halbe Million Einheimische unter dem Existenzminimum zu leben hat. Man spricht von der Neuen Armut! Wäre es deshalb nicht angebracht, zur Lösung dieses – verglichen mit der geringen Anzahl echter Flüchtlinge – doch viel gravierenderen Problems, das unsere Nächsten und nicht die Fernsten betrifft, ein besonderes Amt zu schaffen?

Ich bitte Sie auch hier, dem Antrag der Schweizer Demokraten/NA auf Nichteintreten zum Entwurf B zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: La pauvreté des propositions de remplacement développées à cette tribune par les uns et les autres, est sans doute la marque du désarroi dans lequel nous nous trouvons aujourd'hui. Chacun est venu avec ses états d'âme, confiant ou sceptique, plus ou moins positif, plus ou moins négatif, parlant de dernière chance, de moindre mal, d'absence de volonté, ne sachant pas très bien ce qu'il faut proposer pour bien faire mais certain qu'on peut faire autrement, admettant qu'il n'y a pas de recette miracle mais qu'il est néanmoins logique et souhaitable d'adapter nos procédures pour autant que le fondement de notre droit d'asile ne soit pas remis en cause et que les droits des requérants soient garantis, reconnaissant que notre politique en matière d'asile et d'immigration ne doit pas être seulement défensive mais qu'elle doit s'intégrer dans une grande offensive d'aide des pays occidentaux en faveur des pays de provenance de tous ces requérants; en fait, chacun s'est efforcé de faire un constat mais personne n'a fait de véritables propositions.

Ce qu'il faut retenir des différentes interventions des groupes qui étaient représentés dans la commission, c'est un dernier espoir peut-être, mais un espoir quand même que les dispositions que nous allons adopter puissent provoquer une certaine détente, puissent nous permettre de trouver la voie médiane entre nos préoccupations égoïstes et nos soucis éthiques et humanitaires, nous permettent de trouver l'équilibre entre les mesures à prendre dans l'immédiat et les mesures à long terme.

A ce propos, j'observe et je salue avec satisfaction que l'ensemble des groupes s'est prononcé en faveur du principe du postulat qui vous est proposé par notre commission et qui ne vise ni plus ni moins qu'à mettre en place une politique à long terme qui aille au-delà des procédures que l'on vient d'évoquer.

En fait, je le disais tout à l'heure, il n'y a pas eu de proposition de solution miracle. Il y a eu certes la proposition de M. Blocher qui, lui, menace de l'application du recours au droit d'urgence, mesure que chacun d'entre nous souhaite retarder le plus longtemps possible.

Il faut changer la loi, nous dit M. Pidoux. Certes, mais encore faut-il être sûr que la nouvelle formule sera meilleure que l'ancienne. Personne n'en a la certitude, et il ne faut pas jouer aux apprentis sorciers. D'ailleurs, le débat d'aujourd'hui a eu lieu dans d'autres parlements des pays voisins et les mêmes problèmes se posent aussi bien en France, en Allemagne ou ailleurs, avec les mêmes questions, les mêmes interrogations, la même volonté de s'en sortir. Malheureusement, il faut bien le reconnaître, nous sommes un peu dépassés par le phénomène.

Nous devons réaliser une politique d'asile à tous les échelons. Nous devons la réaliser sur le plan interne, mais également, comme je le disais il y a quelques instants, la mener bien au-delà de nos frontières, en concertation avec les organismes internationaux qui se préoccupent des réfugiés, de concert avec l'ensemble des pays qui sont confrontés à ce problème. A ce sujet, je ne peux pas résister à l'envie de vous citer les propos tenus il y a quelques jours seulement par M. Stoltenberg, nouveau Haut-Commissaire pour les réfugiés, à qui l'on demandait d'indiquer la solution qu'il voyait au problème des réfugiés. M. Stoltenberg répondait simplement mais très fermement qu'il fallait inscrire le problème des réfugiés sur l'agenda politique des nations au même titre que la sécurité, le désarmement, la défense de l'environnement et le développement.

Il nous faut méditer cette remarque. Mais en l'état, nous n'avons pas le choix. Nous devons gérer une situation difficile et cela nous oblige à prendre des mesures urgentes. Certes, les propositions du Conseil fédéral peuvent être discutées et disputées mais je n'ai entendu, ni au sein de la commission ni tout à l'heure, aucune proposition qui puisse nous garantir qu'elle soit meilleure que celles qui nous sont soumises par le Conseil fédéral.

C'est la raison pour laquelle, au nom de la commission unanime, moins une abstention, je vous invite à entrer en matière sur ces différents projets et à rejeter les propositions Ruf, Baerlocher et Scherrer.

Mühlemann, Berichterstatter: Es gibt nicht nur eine Asylbewerberflut im Lande, es gibt leider auch eine Antragsflut in unserem Hause. Herr Bundesrat Koller wird morgen mittag in die Türkei abreisen – an die Front. Wir müssen also etwas konzentriert arbeiten.

Die Kommission hat im Sinne von Kollege Hess in diesem Dilemma zwischen humanitärer Nächstenliebe und egoistischem Trieb im Rahmen der Bedürfnisse des eigenen Volkes den Mittelweg gesucht. Dieses Dilemma wird uns noch lange beschäftigen. Es ist schwierig, hier definitive, befriedigende Lösungen zu finden.

Frau Stocker, es geht darum, Gerechtigkeit gegenüber dem Asylbewerber, aber auch Gerechtigkeit gegenüber dem Vertreter des eigenen Volkes zu üben. Wir wollen nicht vergessen, dass wir eine lange Tradition als Asylant haben, dass wir religiöse, politische und auch wirtschaftliche Flüchtlinge aufgenommen haben – nicht nur zum Schaden unseres Landes!

Unsere Uhrenindustrie ist weitgehend auf dem Gedankengut der Hugenotten aufgebaut worden; unsere Hochschulpolitik des letzten Jahrhunderts lebte weitgehend von den deutschen Asylanten; vieles in unserem Bau- und Dienstleistungsgewerbe ist mit der Hilfe italienischer Flüchtlinge entstanden. Wir wollen das alles nicht vergessen, wenn wir hier und da zu dramatisieren beginnen. Es darf aber auf der anderen Seite nicht verschwiegen werden, dass die Schweiz tatsächlich ein Land ist, das mit 15 bis 16 Prozent Ausländeranteil fast an der Spitze aller europäischen Länder steht. Luxemburg ist noch vor uns. Unsere Nachbarstaaten weisen etwa 6 bis 8 Prozent Ausländeranteil auf. Das kann selbstverständlich zu innenpolitischen Schwierigkeiten führen, die nicht zu unterschätzen sind.

Wenn im Augenblick eine gewisse Ruhe herrscht, dann hängt es wohl damit zusammen, dass viele der Asylbewerber in unserem Gastgewerbe tätig sind. Vieles lebt hier von den zahlreichen Küchengehilfen, den Hilfsköchen und dem Servierpersonal, das entweder aus Sri Lanka oder aus der Türkei stammt.

Wir wollen ehrlich sein und darauf hinweisen, dass diese Situation natürlich auch wieder ändern kann und dass psychologische Schwierigkeiten in dem Augenblick auftauchen, wo irgendwelche Trends in eine andere Richtung gehen.

Herrn Baerlocher und Scherrer, auch Herr Ruf, die hier nicht eintreten wollen: Wir müssen bedenken, dass es nicht um ein Entweder-oder geht, sondern um ein Sowohl-als-auch. Die Kommission hatte über die Sofortmassnahmen, wie sie der Bundesrat vorschlägt, zu entscheiden. Dieser neue Bundesbeschluss fusst auf Erfahrungen. Herr Arbenz und seine Leute haben einiges an pragmatischen Erfahrungen, die zu einer Verbesserung des Verfahrens führen, eingebracht. Wir haben eine deutliche Verfeinerung der Abläufe und damit auch eine Beschleunigung; das gilt es zu respektieren. Aber wir wollen nicht vergessen, dass die Kommission vom Bundesrat darüber hinaus verlangt hat, langfristig wirksam zu werden. Herr Bundespräsident Koller legt sehr viel Gewicht auf dieses Erstasylabkommen. Nur haben wir das nicht allein in unserer Hand. Wir brauchen die Mithilfe des Europarates und der verantwortlichen Instanzen der EG, um weiterzukommen. Wir glauben auch – der Bundesrat wird die Hilfe seiner Kollegen brauchen –, dass die Entwicklungszusammenarbeit in den Ursprungsländern der Asylanten endlich in Angriff genommen werden muss. Ich glaube auch, dass man das früher hätte tun können.

Wenn Sie an die 10 Provinzen in Ostanatolien denken, wo die meisten Türken herkommen, dann haben wir bis anhin dort nur einige Wohnbausanierungen durch den Chef des Katastrophenhilfekorps gemacht. Das ist erfreulich, aber es gibt auch noch andere Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit.

Ich darf darauf hinweisen, dass die Frage der Grenzkontrolle nicht einfach zu lösen ist. Es braucht die Unterstützung des Grenzwachtkorps; der eidgenössische Oberzolldirektor ist aufgerufen, hier ebenfalls mitzuhelfen. Es ist nicht ganz ungeschickt, wenn man verlangt, dass ein Schubabkommen mit Italien getroffen wird. Es ist nicht ganz ungeschickt, mit unseren Nachbarstaaten eine Regelung zu haben, bei der man selbstverständlich Asylbewerber zurückweisen kann, ohne dass man Angst haben muss, dass sie weiter in Länder, wo sie bedroht sind, zurückgewiesen werden.

Artikel 45 des Asylgesetzes mit dem Non refoulement, der Nichtrückweisung, ist dann gar nicht mehr gültig. Aber dazu braucht es – und das müssen wir auch klar sehen – wahrscheinlich eine Verstärkung des Grenzwachtkorps, das noch vor zehn Jahren etwa 2500 Kandidaten und Beamten hatte und jetzt zurückgefallen ist auf etwa 1600. In dem Sinne gilt es natürlich, auf allen Stufen die Realisation voranzutreiben. Es geht auch nicht an, ständig den Schwarzen Peter ans Parlament zurückzuschieben. Alle – Regierungsräte, Gemeindepräsidenten, aber auch verantwortliche Instanzen im gesamten Verwaltungsapparat – sind aufgefordert zu handeln. Ich möchte Ihnen hier im Schillerschen Sinne zurufen: Wir haben das Unsrige getan, tun Sie jetzt endlich das Ihrige!

Bundespräsident Koller: Zunächst möchte ich Ihnen bestens danken für die gute Aufnahme dieser Vorlage hier im Nationalrat. Wir sind uns alle im klaren – auch jene, und das waren ja die ganz grosse Mehrzahl, die sich eindeutig für Eintreten ausgesprochen haben –, dass wir mit diesem neuen beschleunigten Asylverfahren das Asyl-, Flüchtlings- und Migrationsproblem unserer Zeit nicht aus der Welt, ja nicht einmal aus unserem Lande schaffen; wir werden mit diesen Problemen noch lange leben müssen. Es wird eine staatliche Daueraufgabe sein. Deshalb beantragen wir Ihnen ja gleichzeitig, das Amt des Delegierten in ein Bundesamt für Flüchtlingswesen umzuwandeln.

Trotzdem wissen wir alle, dass wir diese dringlichen Massnahmen treffen müssen, wenn das Asylproblem nicht zu Lasten wirklich Verfolgter und wirklicher Flüchtlinge – deren gibt es nach wie vor eben auch viele – ausser Kontrolle geraten soll. Es ist daher die Zielsetzung dieser dringlichen Massnahmen, dass es uns künftig gelingen möge, dieses schwierige Problem unter Kontrolle zu behalten und damit unserer eigentlichen humanitären Tradition und Verpflichtung gerecht werden zu können.

Der Bundesrat fühlt sich im übrigen mit seiner Vorlage durch diese Eintretensdebatte bestärkt; denn all jene, die Nichteintretensanträge gestellt haben, oder jene, die sich ganz kritisch gegenüber dieser bundesrätlichen Vorlage geäussert haben, waren ja in keiner Weise in der Lage, irgendwelche Alternativen hier näher vorzuschlagen. Wenn beispielsweise Herr Nationalrat Baerlocher sagt, er verlange eine langfristige Politik im Sinne des Strategieberichtes, sind wir mit ihm durchaus einig. Aber das genügt eben nicht. Herr Bundesrat Felber wird Ihnen demnächst – bei der Behandlung des Postulates der Kommission und der Motion der Minderheit der Kommission – darlegen, dass wir bereit sind, eine solche vertiefte Ursachen-therapie in den Herkunftsländern so rasch wie möglich einzuleiten. Aber wir dürfen uns hier eben auch keinen Illusionen hingeben. Das ist wirklich nichts anderes als einige Tropfen auf einen heissen Stein.

Um das am Beispiel der Türkei zu zeigen: In der Türkei wäre es beispielsweise nötig, pro Jahr etwa 200 000 neue Arbeitsplätze zu schaffen. Wenn es mit unserer Entwicklungshilfe gelingt, 2000 neue Arbeitsplätze zu schaffen, wird das schon ein sehr grosser Erfolg sein. Deshalb müssen wir eben beides tun. Wir müssen eine langfristige Politik einleiten. Wir müssen aber auch diese dringlichen Sofortmassnahmen treffen, wenn das Problem nicht ausser Kontrolle geraten soll.

Die einzige Alternative, die überhaupt bestände – einige Votanten haben das offenbar in petto, vor allem die Herren Scherrer, Dreher und Ruf –, wäre die Aufkündigung der internationalen Verpflichtungen, wäre die Aufkündigung der Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention. Aber können Sie sich ernsthaft vorstellen, dass ausgerechnet die Schweiz als erstes Land hingeht und diese internationalen Verträge, die die Basis unserer humanitären Tradition und Verpflichtung sind, als erstes westeuropäisches Land aufkündigt? Wir würden uns ja nicht nur in Europa, wir würden uns auf der ganzen Welt unmöglich machen und als reine Egoisten abstempeln.

Sie alle kennen seit langem die angespannte Situation im Asylbereich. In den siebziger Jahren suchten pro Jahr durchschnittlich noch etwa 1000 Ausländer um Asyl nach. Mehr als 90 Prozent wurden als Flüchtlinge anerkannt. In den achtziger Jahren haben sich diese Zahlen sprunghaft entwickelt. 1987 hatten wir 11 000, 1988 17 000 und im letzten Jahr sogar 25 000 Asylgesuche. Die Dramatik der Entwicklung zeigt sich am besten an folgender Zahl: In den letzten 20 Jahren sind in unserem Land 120 000 Asylgesuche eingereicht worden, ein Drittel – 40 000 – allein in den beiden letzten Jahren. Ich glaube, diese Zahlen sprechen für sich. Sie erklären auch, weshalb trotz Personalaufstockung, trotz grossen Rationalisierungserfolgen sowohl beim Delegierten wie beim Beschwerdedienst der Pendenzenberg leider in den letzten Jahren ständig angewachsen ist und heute über 40 000 Gesuche erreicht.

Mit dem Asylproblem tut sich freilich nicht nur unser Land schwer. Die Zahl der Asylbewerber in den westeuropäischen Staaten hat im Vergleich zum Durchschnitt der siebziger Jahre total um das Achtehnfache zugenommen.

Die Zahl der Asylsuchenden in Westeuropa und Nordamerika ist von rund 240 000 im Jahre 1987 auf eine knappe halbe Million im Jahre 1989 gestiegen. Weltweit betreut der Uno-Hochkommissar für Flüchtlinge etwa 14 Millionen Flüchtlinge und Schutzbedürftige.

Im übrigen haben fast alle westeuropäischen Länder in den letzten Jahren ähnliche Massnahmen, wie wir sie Ihnen jetzt vorschlagen, bereits getroffen, oder sie sind daran, solche Massnahmen ihren Parlamenten vorzuschlagen.

Mit dieser Entwicklung hat sich gleichzeitig auch das Bild des Asylsuchenden grundlegend geändert. Es sind heute in erster Linie Menschen aus der Dritten Welt oder aus Schwellenländern, die bei uns Hilfe und ein besseres Leben suchen. Sie alle haben zweifellos gute Gründe, ihr Land zu verlassen. Die Voraussetzungen zur Flüchtlingsanerkennung erfüllen allerdings nurmehr die wenigsten. Die Anerkennungsquote ist von über 90 Prozent in den siebziger Jahren auf heute unter 5 Prozent gesunken.

Die Tatsache, dass wir mit der Behandlung der Gesuche nicht mehr Schritt halten können, hat dazu geführt, dass das Asylverfahren oft in Anspruch genommen wird, um die allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen zu umgehen, mit dem Ziel, in der Schweiz für kürzere oder längere Zeit einer Erwerbstätigkeit nachgehen zu können. Das Asylrecht bekommt damit zunehmend den Charakter einer Einwanderungs-gesetzgebung und beeinflusst schon heute in erheblichem Masse unsere Ausländerpolitik. Dazu trägt die Tatsache bei, dass viele nicht als anerkannte Flüchtlinge dableiben und aus völkerrechtlichen sowie humanitären Gründen nicht in ihren Herkunftsstaat zurückgeschickt werden können; der Kommissionspräsident hat Ihnen die einschlägigen Zahlen genannt. Der Bundesrat hat daher – in Anbetracht dieser sich immer mehr verschärfenden Situation – am 13. September vergangenen Jahres ein Massnahmenpaket verabschiedet. Er hat dabei einmal mehr das Personal beim Delegierten und Beschwerdedienst aufgestockt – eine Massnahme, die in der Zwischenzeit von den eidgenössischen Räten gutgeheissen wurde.

Zweitens hat er die Massnahmen zur Kontrolle der illegalen Einreisen und zur Bekämpfung des Schlepperwesens intensiviert, was durch Konzentration der Kräfte der Grenzpolizeior-gane in kritischen Grenzabschnitten bereits zu sichtbaren Erfolgen geführt hat. Ich darf Herrn Nationalrat Mühlemann ge-

genüber festhalten, dass wir durchaus der Meinung sind, dass hier noch ein mehreres getan werden sollte, dass die Personalknappheit beim Grenzwachtkorps aber zurzeit dieser Bekämpfung des Schlepperwesens leider allzu enge Schranken setzt.

Als zentrales Anliegen hat der Bundesrat schliesslich zur Anpassung des Asylverfahrensrechts eine Expertenkommission zur Revision des Asylgesetzes eingesetzt.

Wir haben dieser Expertenkommission folgende Vorgaben gemacht:

1. Vom Grundsatz, wonach jeder Verfolgte – unabhängig seiner Herkunft – in der Schweiz Schutz finden soll, wird nicht abgerückt. Die Aufnahme von Flüchtlingen als humanitäre Verpflichtung unseres Landes im Sinne einer Staatsmaxime wird nicht angetastet.

2. Die aus der Bundesverfassung abgeleiteten Verfahrensgarantien und die durch unser Land eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen (Flüchtlingskonvention und Europäische Menschenrechtskonvention) sind vollumfänglich zu beachten.

3. Das Asylverfahren soll auch künftig grundsätzlich ein Individualverfahren bleiben.

4. Es ist eine frühe Trennung zwischen klar negativen und klar positiven Verfahren anzustreben, und die Fälle sind auszuscheiden, die einer näheren Prüfung bedürfen, um damit eine weitere Beschleunigung des Verfahrens zu erreichen.

5. Die Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit während des Asylverfahrens soll eingeschränkt werden, und ganz allgemein soll die Attraktivität des Asylverfahrens zur Umgehung der Einwanderungsgesetzgebung gesenkt werden.

6. Das neue Recht soll den heutigen und künftigen Entwicklungen in Europa Rechnung tragen.

Die Expertenkommission hat ihre Arbeiten am 19. Oktober 1989 aufgenommen und das Ergebnis in Form eines Beschlusssentwurfs zeitgerecht am 30. Januar abgeliefert.

Ich möchte diesen Experten für ihr ausserordentliches Engagement trotz grossem Zeitdruck auch an dieser Stelle sehr herzlich danken; ich danke auch jenen Mitgliedern des Rates, die ausdrücklich anerkannt haben, dass sich die Einsetzung dieser Expertenkommission gelohnt hat.

Im Vordergrund der Diskussion, wie ein rasches und zugleich faires Verfahren zu realisieren sei, stand die Frage, ob ein Zulassungs- oder ein Triageverfahren gewählt werden soll. Der Bundesrat hat sich für ein Triageverfahren entschieden, weil er wie die Experten der Meinung ist, dass die Frage, ob einem Gesuchsteller Asyl gewährt wird, d. h. ob er als Flüchtling anerkannt werden kann, erst nach Beurteilung des Asylgesuchs beantwortet werden kann. Er erachtet es daher als schwer vorstellbar und wohl auch mit den Artikeln 3 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention schwer vereinbar, wenn bereits durch ein vorgelagertes Zulassungsverfahren überhaupt entschieden werden soll, ob jemand eine Chance hat, in unserem Land als Flüchtling anerkannt zu werden.

Das vom Bundesrat gewählte Triageverfahren unterscheidet vier Kategorien: Fälle, die durch Nichteintreten entschieden werden, Fälle, die ohne weitere Abklärungen negativ entschieden werden können, und Fälle, in denen rasch Asyl erteilt oder vorläufige Aufnahmen ohne weitere Abklärungen verfügt werden können, und schliesslich Gesuche, die einer näheren Abklärung bedürfen.

Gestatten Sie mir dazu einige erläuternde Bemerkungen. Die Kategorie der Nichteintretensfälle ist dadurch gekennzeichnet, dass ihnen ein objektiver Tatbestand zugrunde liegen muss, beispielsweise der Umstand, dass ein gesicherter Aufenthalt in einem anderen Rechtsstaat möglich ist. Um Missverständnissen vorzubeugen: Selbstverständlich wird auch bei Nichteintretensentscheiden das rechtliche Gehör gewährt.

Die zweite Kategorie deckt diejenigen Fälle ab, bei denen nach einer ersten umfassenden Anhörung rasch offensichtlich wird, dass keine Asylgründe vorliegen. Bei den Nichteintretensentscheiden soll zudem die erste Instanz die aufschiebende Wirkung entziehen und den sofortigen Vollzug der Wegweisung unter Vorbehalt einer anderen Verfügung durch die Beschwerdeinstanz anordnen können. Die Regel, dass die aufschiebende Wirkung bei Nichteintretensentscheiden ent-

zogen werden kann, wird zweifellos eines der wirksamsten Mittel zur Bekämpfung von Gesetzesumgehungen sein.

Mit der raschen Ausscheidung der klar positiven Fälle und derjenigen Gesuche, in denen die Wegweisung der Gesuchsteller in den Herkunftsstaat aus Gründen des humanitären Völkerrechts von vornherein ausgeschlossen erscheint, soll das Asylverfahren ebenfalls entlastet werden.

Hier ist allerdings eine Bemerkung zum Stichwort Gewaltflüchtlinge angebracht: Nach wie vor ist die sogenannte vorläufige Aufnahme von Ausländern, die aus faktischen oder aus völkerrechtlichen Gründen nicht zurückgeschafft werden können, eine Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare Wegweisung. Ob früher oder später für diese Kategorie von Asylbewerbern ein eigentlicher neuer Ausländerstatus geschaffen werden soll, wird im Rahmen der Diskussion um den Strategiebericht geprüft und allenfalls später in ein Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden müssen.

Damit die gesetzliche Möglichkeit, solche Menschen ohne längeres Verfahren in der Schweiz zu behalten, nicht eine unerwünschte Sogwirkung entwickelt, ist ihre Anwendung – das ist meine Antwort auf die Intervention von Herrn Nationalrat Alensbach – nur in Absprache mit den anderen europäischen Aufnahmestaaten möglich. Es muss das Anliegen jedes Rechtsstaates sein, dass seine Entscheide eine möglichst hohe Legitimationskraft haben. Dazu gehören unter anderem ein hoher Sachverstand und ein möglichst direkter Kontakt der entscheidenden Behörde zur rechtsuchenden Partei.

Die Verwirklichung des Unmittelbarkeitsprinzips im Asylverfahren stand denn auch im Vordergrund der Diskussion der Expertenkommission. Dementsprechend hat sie vorgeschlagen, dass die direkte Befragung durch Bundesbeamte künftig die Regel sein soll. Auch der Bundesrat ist bestrebt, das Unmittelbarkeitsprinzip mittelfristig besser zu verwirklichen. Er hat sich indessen aus zwei Gründen für eine andere Lösung entschieden, als sie von der Expertenkommission vorgeschlagen wurde.

1. Er erachtet es aus staatspolitischen Gründen als nicht wünschbar, dass Kantone sich ihrer Verantwortung im Asylverfahren entziehen können. Die schwierigen Probleme im Asylbereich lassen sich nur gemeinsam bewältigen.

2. Der Bundesrat sieht mögliche organisatorische und strukturelle Probleme.

Entziehen sich nämlich nur einige wenige, vor allem grosse Kantone ihrer bisherigen Aufgabe – etwa der Kanton Zürich, dem heute knapp 20 Prozent aller Asylsuchenden zugeteilt werden –, kommen unabsehbare Probleme namentlich personeller Art auf den Bund zu. Es wäre nicht auszuschliessen, dass der Personalbestand beim Delegierten von heute rund 350 Mitarbeitern verdoppelt, ja sogar verdreifacht werden müsste. Das Unmittelbarkeitsprinzip soll deshalb nach Meinung des Bundesrates dadurch erreicht werden, dass die Kantone ermuntert werden, nicht nur die Befragungen durchzuführen, sondern unter Anleitung und Aufsicht der Bundesbehörden Asylentscheide unterschiftsreif vorzubereiten. Damit erhalten die Kantone übrigens gleichzeitig die Möglichkeit, ihren kantonalen Pendenzenberg ganz wesentlich zu beeinflussen und unter Kontrolle zu halten.

Um auch im Beschwerdeverfahren eine Beschleunigung zu erzielen, werden unter anderem neu Behandlungs- und Verfahrensfristen eingeführt. Bei offensichtlich unbegründeten Beschwerden kann auf den Schriftenwechsel verzichtet und der Entscheid summarisch begründet werden. Die Zahl der anfechtbaren Zwischenverfügungen, die heute auch wesentlich zur langen Verfahrensdauer beitragen, wird ganz stark auf drei oder zwei Fälle reduziert. Schliesslich werden die Tatbestände, in denen einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen werden kann, aufgelistet. Hier ist namentlich von Bedeutung, dass die Einreichung ausserordentlicher Rechtsmittel und Rechtsbehelfe – z.B. Wiedererwägungsgesuche – den Vollzug nicht hemmt.

Der Bundesrat ist sodann wie eine Mehrheit der Vernehmlasser der Auffassung, dass eine unabhängige Rekurskommission zur Prüfung der Asylbeschwerden eingesetzt werden soll. Er kann sich indessen der Auffassung nicht anschliessen, dass die Schaffung einer solchen Instanz im Rahmen der Be-

ratungen zum vorliegenden Bundesbeschluss verbindlich festgelegt werden soll. Es liegen nämlich zum heutigen Zeitpunkt weder die verfahrensrechtlichen noch die organisatorischen Beurteilungselemente vor, die für einen derart weittragenden Entschluss nötig wären. Wir sind für diesen Entscheid einfach nicht gleich vorbereitet wie bei den anderen Ihnen vorgelegten Bestimmungen. Ich werde auf diese Problematik im Detail bei Artikel 11 eintreten.

Der Beschleunigung des Verfahrens dient ferner die klare Trennung von Asylverfahren und Verfahren um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung. Allzu oft wird heute nach rechtskräftig abgeschlossenem Verfahren versucht, die Anwesenheit in der Schweiz durch Einreichen eines Gesuches nach ordentlichem Ausländerrecht zu verlängern. Dies soll zwar auch in Zukunft möglich sein, aber erst, wenn der abgewiesene Asylbewerber unser Land verlassen hat. Sogenannte Härtefälle sollen auch nach dem neuen Recht berücksichtigt werden, und es soll unter klaren Voraussetzungen eine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen erteilt werden können. In diesen Zusammenhang gehört auch die bessere Regelung der Vollzugskompetenz zwischen Bund und Kantonen. Mangels klarer Bestimmungen kam es in der Vergangenheit immer wieder zu Diskussionen, inwieweit einem Kanton nach abgeschlossenem Verfahren noch Ermessensspielraum beim Vollzug der Wegweisung zusteht.

Wichtig scheint mir sodann auch die Bestimmung, dass der Bundesrat künftig Länder bestimmen kann, in denen nach seiner Beurteilung Menschenrechte nicht verletzt werden, beziehungsweise deren Verletzungen in rechtsstaatlichen Verfahren geahndet werden, sogenannte Safe countries. Der Bundesrat denkt nicht etwa daran, eine Liste der sogenannten verfolgungssicheren Länder aufzustellen. Es sind indessen Entwicklungen denkbar, beispielsweise im Osten Europas, in denen infolge wirtschaftlicher Probleme plötzlich massive Migrationsströme in Gang kommen. Die Behörden müssen für solche Fälle ein Instrument zur Hand haben, das ihnen als *ultima ratio* erlaubt, Gesuche bestimmter Staatsangehöriger nicht als Asylgesuche materiell prüfen zu müssen, sondern eben Nichteintretensentscheide fällen zu können.

Zweifelloso wäre es in einer solchen Lage innenpolitisch akzeptabler und rechtsstaatlich befriedigender, gestützt auf eine sorgfältige Beurteilung der Menschenrechtslage in einem solchen Staat, dessen Staatsangehörige vom Asylverfahren auszuschliessen, anstatt generell, gestützt auf Artikel 9 Asylgesetz, Notrechtsbestimmungen erlassen zu müssen.

Aus der Erfahrung, dass die Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit zweifellos sehr anziehend wirkt, wird neu auch ein generelles, bundesrechtliches Arbeitsverbot von drei Monaten vorgeschlagen, das die Kantone ihrerseits auf sechs Monate verlängern können, sofern bereits ein erstinstanzlicher negativer Entscheid vorliegt. Die Erteilung einer Arbeitsbewilligung kann sodann mit der Pflicht zu Sicherheitsleistungen verbunden werden. Nicht unter das Arbeitsverbot sollen nach Auffassung des Bundesrates gemeinnützige Tätigkeiten im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen fallen.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass mit dem vorliegenden Bundesbeschluss ein Instrument vorliegt, das ein rasches und faires Verfahren gewährleistet. Es wäre indessen verfehlt, anzunehmen, dass mit dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen die Zahl der Asylbewerber in unserem Land schlagartig rückläufig sein wird oder, ganz allgemein, dass das Asylproblem mit gesetzgeberischen Massnahmen allein gelöst werden könnte.

Ebenso wichtig ist, dass sowohl beim Bund als auch in den Kantonen die personellen und infrastrukturellen Voraussetzungen zur Bewältigung der anstehenden Geschäftslast geschaffen werden. Auf Bundesebene wird der Daueraufgabe durch die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge Rechnung getragen.

Bei den zu erwartenden und noch zunehmenden Migrationsbewegungen wird es indes nie möglich sein, jederzeit und überall eine perfekte Lösung bereit zu haben. Wir müssen lernen, mit diesem Problem auf lange Sicht zu leben. Der Bundesbeschluss enthält sowohl Bestimmungen, die Schutzsuchenden mit einem fairen Verfahren gerecht werden, als auch

die nötigen Rechtsgrundlagen, um Umgehungen unserer Ausländergesetzgebung künftig besser bekämpfen zu können.

Ein weitergehender Handlungsspielraum zur Beschleunigung des Verfahrens besteht in Anbetracht unserer völkerrechtlichen Verpflichtungen praktisch nicht mehr. Handlungsmöglichkeiten ergeben sich vor allem noch im Bereich einer verbesserten internationalen Zusammenarbeit. Hier fanden zunächst im Europarat über Jahre hinweg Verhandlungen über die Schaffung eines Erstasylabkommens statt, ein Gedanke, der inzwischen auch von der EG aufgenommen worden ist.

Der Bundesrat hofft, dass – sei es im Rahmen des Europarates, sei es durch Beitritt zu einem solchen EG-Abkommen – möglichst bald ein solches Erstasylabkommen in Europa realisiert werden kann. Denn ein solches Erstasylabkommen hätte den eminenten Vorteil, der wahrscheinlich weit über die heutige Vorlage hinaus ginge, dass etwa 20 Prozent bis zu einem Drittel aller Gesuche hinfällig würden, weil es sich um sogenannte Mehrfachgesuche handelt.

Mittelfristig werden auch Anstrengungen zur Harmonisierung des materiellen Asylrechts sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene nötig sein. Dazu gehören gemeinsam an die Hand genommene Fragen, wie Nichtflüchtlinge oder sogenannte Gewaltflüchtlinge zu behandeln sind und welche Alternativen zur Aufnahme unter humanitär vertretbaren Vorzeichen realisiert werden können.

Eine breit abgestützte Flüchtlingspolitik mit Einschluss entwicklungspolitischer Komponenten wird zu erarbeiten sein und unseren ganzen Einsatz erfordern. Die Asylpolitik kann heute nicht mehr als singulärer Politikbereich betrachtet werden. Die heutigen Wanderungsbewegungen beeinflussen die unterschiedlichsten Bereiche des öffentlichen Lebens. Eine Gesamtschau von Asyl- und Fremdarbeiterpolitik, von Sozial- und Bevölkerungspolitik muss deshalb möglichst rasch erstellt werden. Der Bundesrat hofft, dem Parlament noch vor Ende dieses Jahres eine solche Gesamtschau und daraus abgeleitete Massnahmen vorlegen zu können.

Im Auftrage des Bundesrates beantrage ich Ihnen daher Eintreten auf diese Vorlage und Rückweisung aller Nichteintretens- und Rückweisungsanträge.

A. Bundesbeschluss über das Asylverfahren

A. Arrêté fédéral sur la procédure d'asile

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Eintreten)	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Baerlocher/Scherrer (Nichteintreten)	Minderheit

Abstimmung – Vote

Für den Rückweisungsantrag Ruf	Minderheit
Dagegen	offensichtliche Mehrheit

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Günter)

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Die Anwendung des Gesetzes ist Bundessache.

Abs. 3

Der Bund kann die Kantone zur Unterstützung bei der Durchführung des Gesetzes verpflichten.

Art. 1

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Günter)

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

L'application de la loi est du ressort de la Confédération.

Al. 3

La Confédération peut obliger les cantons à collaborer à l'exécution de la loi.

Günter, Sprecher der Minderheit: Artikel 1 regelte bisher die Grundsätze der Asylgewährung und die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der Schweiz.

Wir beantragen Ihnen zwei neue Absätze:

Absatz 2: «Die Anwendung des Gesetzes ist Bundessache.»

Absatz 3: «Der Bund kann die Kantone zur Unterstützung bei der Durchführung des Gesetzes verpflichten.»

Föderalismus ist in vielen Gebieten etwas Gutes, insbesondere wenn es darum geht, lokalen Verhältnissen gerecht zu werden, historische Entwicklungen zu schützen oder bei Entscheiden Bürgernähe zu erreichen. Autonome Gemeinden können lokale Probleme besser lösen als Zentralverwaltungen. Kantone können vielleicht besser entscheiden, wie sie sich entwickeln wollen.

Aber all dies ist im Asylbereich nicht der Fall. Das Problem betrifft das Ausland. Es betrifft Ausländer. Es betrifft Entwicklungen in fernen Ländern. Unser Einfluss als Land kann nur ein Einfluss der ganzen Schweiz sein. Es ist absolut zwingend, dass wir im ganzen Land Rechtsgleichheit haben, überall gleich entscheiden und überall auf denselben Datenbanken basieren, um dieselben Entscheide zu erreichen.

Wenn Kantone hier gegeneinander ausgespielt werden können, dann funktioniert mit Sicherheit gar nichts mehr. Die «Ausschaffung» wiederum – ein grässliches Wort – ist ein furchtbares Geschäft, das unter Umständen Tod oder Folter für Menschen zur Folge hat, sicher aber wirtschaftliches Ungemach über sie bringt. Die Ausschaffung muss meistens mit der nationalen Fluglinie geschehen. Alles Dinge, die man nicht föderalistisch lösen kann. Sollte man es trotzdem versuchen, so ist die Folge ein heilloses Durcheinander, eine uneinheitliche Gesetzesanwendung, kurz: ein Zustand, wie wir ihn heute haben. Kein Wunder, dass wir uns jetzt in grossen Schwierigkeiten befinden.

Herr Bonny hat das letzte Mal den Vogel abgeschossen mit seiner Grenztorlösung; aber auch allgemein tendierte die letzte Revision auf die Kantonalisierung. Wir haben schon damals darauf hingewiesen, dass das gar nichts bringt, ausser einer Verteilung der Pendenzen. Es ist ja auch so gekommen. Anstelle eines einzigen Pendenzenberges haben wir jetzt drei Berge. Den Asylbewerber-Berg bei den Kantonen, denjenigen beim Bund und denjenigen beim Beschwerdedienst. Und die Berge sind alle zusammen gewachsen. Das ist etwas, was nicht zufällig so gekommen ist. Es ist etwas, das vorhersehbar war, wenn man es sehen wollte.

Die Verteilung der Asylbewerber auf alle Gemeinden und Kantone hat insbesondere dazu geführt, dass der Unmut überall gewachsen ist, dass die Möglichkeit zu einer fortschrittlichen, dynamischen Politik dadurch geschwunden ist. Wenn wir heute wieder überhastet handeln müssen, ist das eine Folge des politischen Druckes. Diesen Druck haben wir selbst erzeugt mit der unüberlegten Verteilung der Asylbewerber auf das ganze Land, mit den improvisierten Uebungen landauf,

landab, wo im letzten Moment Häuser gesucht wurden, wo Gemeinden überfahren wurden, alles Dinge, die man mit etwas Voraussicht und etwas Vorausdenken anders, besser hätte lösen können. Man hätte vor allem den Leuten besser erklären können, was mit der Politik gemeint ist; man stünde vor dem Volk auch besser da, wenn wir eine langfristig orientierte Asylpolitik hätten, welche den Leuten wirklich zeigt, dass wir an die Wurzel des Übels gehen und die Situation dadurch zumindest mittelfristig besser wird.

Unser Volk spürt, dass wir nur Symptome bekämpfen und ist daher zu Recht unzufrieden. Die Kantonalisierung war im Prinzip ein Programm zur Volksaufwiegelung und hat uns jetzt in ständig grösseren Zugzwang gebracht. Kein Wunder, dass wir heute wieder mit der Tünche herumrennen, statt dass wir eine Strukturbereinigung wählen!

Es ist klar, dass die Minderheit mit dem Vorschlag, diese Sache jetzt endlich in Bundeshand zu nehmen (wo sie hingehört!), nicht das Potential der grossen Kantone brachliegen lassen will. Darum schlagen wir Ihnen auch den Absatz 3 vor, der vorsieht, dass der Bund auf das Potential der Kantone zurückgreifen kann, z. B. bei der Befragung von Asylbewerbern. Aber eine echte Vereinfachung der Abläufe gibt es erst dann, wenn alles in eine Hand kommt.

Herr Bundespräsident Koller wird Ihnen gleich sagen, dass wir beim Bund viel mehr Leute anstellen müssen und dass das wegen dem Personalstopp nicht geht. Heute sind die Beamten einfach bei den Kantonen angestellt, auch bei der Öffentlichkeit! Als Steuerzahler bezahle ich sie beim Kanton oder beim Bund. Das kommt auf dasselbe heraus, vor allem wenn der Bund den Kantonen die Kosten ersetzen muss. Einen Unterschied gibt es allerdings: Wenn die Angelegenheit in ein und derselben Hand ist, kann effizienter, wirksamer, zielgerichteter gearbeitet werden, und dann leisten weniger Funktionäre mehr, weil die Abläufe klarer sind. Im Endeffekt brauchen wir also weniger Leute, Bund und Kantone zusammengezählt. Was wollen nun die Kantone? Eine Mehrheit der Kantone, das hat das Vernehmlassungsverfahren gezeigt, ist nicht darauf erpicht, hier ihre Souveränität zu wahren. Kantone, die zusammen 40 Prozent der Asylgesuche behandeln, haben sogar ganz klar gesagt: «Wir wollen mit dem nichts mehr zu tun haben.» Thurgau und Genf sind hier die seltenen Ausnahmen, die die Asylprobleme noch selbst lösen möchten.

Wir nehmen den Kantonen keine altgedienten und altüberlieferten Rechte weg, sondern wir geben etwas in Bundeshand, was dorthin gehört. Zürich ist einer der Kantone, die dem Bundesrat für einmal mit undiplomatischer Klarheit gesagt haben, dass sie mit diesem Problem nichts mehr zu tun haben wollen. Ich meine, Zürich hat recht, denn es handelt sich wirklich um ein eidgenössisches Problem, das eidgenössisch gelöst werden muss. Wenn wir heute wieder die falsche Struktur beschliessen, wird es eine fünfte Asylgesetzrevision geben, denn die Kompetenzstreitigkeiten, die bei einem Aufteilen der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen ausbrechen, führen bei der Schwierigkeit des Problems nur dazu, dass es überhaupt nicht mehr zu lösen ist.

Ich ersuche Sie, dem Vorschlag der Minderheit zuzustimmen und zu erkennen, dass das Asylproblem ein Bundesproblem ist und vom Bund, in Zusammenarbeit mit den Kantonen, gelöst werden muss.

M. Ducret, rapporteur: La proposition de M. Günter vise à donner à la Confédération la compétence exclusive d'appliquer la loi. Cette question sera reprise lorsque nous débaterons des articles 11 et 15 du projet de loi, qui déterminent les autorités habilitées à prendre les décisions d'octroi et de refus de l'asile, respectivement à procéder aux auditions des requérants.

Quelle que soit la formule adoptée, la proposition de M. Günter doit être rejetée, car elle n'apporte aucune amélioration à la loi actuelle, voire à la loi modifiée. En effet, la Constitution fédérale précise à son article 69, alinéa 2, lettre d, que la Confédération a précisément le droit de statuer en dernier ressort sur le refus d'accorder l'asile.

Cette proposition a été examinée par la commission et a été refusée par 16 voix contre 3.

Mühlemann, Berichterstatter: Herr Günter rennt offene Türen ein. Die Kompetenz des Bundes ist in der Bundesverfassung (Artikel 69) klar geregelt. Die Anteile der Kantone bei der Asylpolitik werden hier im Gesetz bei den Artikeln 11 und 15 noch zur Sprache kommen. Wir bitten Sie, seinen Antrag abzulehnen.

Bundespräsident **Koller**: Zunächst erinnere ich Sie daran, dass wir einen dringlichen Bundesbeschluss vorbereiten. Es geht nicht an, dass wir im Rahmen eines dringlichen Bundesbeschlusses die ganze Verfassungsordnung über den Haufen werfen. Im Asylwesen geht die geltende Verfassung von einer klaren Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen aus. Danach ist gemäss Artikel 48 der Bundesverfassung das ganze Asylfürsorgewesen Sache der Kantone, während der letzte Entscheid über die Verweigerung von Asyl gemäss Artikel 69ter der Bundesverfassung Sache des Bundes ist. An dieser Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen wollen und müssen wir schon aus verfassungsrechtlichen Gründen beim Erlass dieses AVB grundsätzlich festhalten.

Der Antrag von Herrn Nationalrat Günter würde uns aber auch vor unlösbare Probleme stellen. Wir werden darauf bei Artikel 15 noch zurückkommen. Nach der Formulierung wäre auch das ganze Fürsorgewesen Sache des Bundes, nicht nur die Asylentscheide. Schon bei den Befragungen würde es – wie ich in meinem Eintretensreferat ausführte – mindestens eine Verdoppelung, wenn nicht eine Verdreifachung des Bundespersonals bedingen, mit ganz neuen Infrastrukturen, die wir schaffen müssten. Das alles ist schlicht und einfach im Rahmen eines dringlichen Bundesbeschlusses nicht möglich. Der Effekt wäre eindeutig der, dass wir anstatt einer Leistungssteigerung eine Leistungsverminderung für längere Zeit in Kauf nehmen müssten.

Im übrigen darf ich Ihnen zu bedenken geben, dass Nachbarländer, die zentralistische Lösungen des Asylproblems aufgebaut haben, eher noch die grösseren Probleme der Akzeptanz haben als bei der schweizerischen Lösung, wo wir – unserem Staatsverständnis gemäss – das Asylwesen als Aufgabe von Bund und Kantonen auch künftig gemeinsam lösen wollen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	103 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	12 Stimmen

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Steffen

Abs. 2 (neu)

Die Aufnahme von Flüchtlingen wird den jährlich vom Bund festgelegten Einwanderungskontingenten angerechnet und darf diese nicht übersteigen.

Art. 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Steffen

Al. 2 (nouveau)

Les réfugiés accueillis sont imputés sur les contingents d'immigration fixés chaque année par la Confédération et qui ne doivent en aucun cas être dépassés.

Steffen: Erlauben Sie mir einleitend einige kurze allgemeine Gedanken, und zwar zu unseren Anträgen: Ihre Zahl zeigt, dass wir das Problem sehr ernst nehmen. Leider hat man bei der Besetzung der vorbereitenden Kommission einmal mehr darauf verzichtet, einen Vertreter der Nationalen Aktion oder der Schweizer Demokraten einzuladen, obwohl bekannt ist, wie sehr unseren Parteien die anstehenden Probleme im Asylbereich Sorge bereiten. Der eine oder andere jetzt im Plenum gestellte Antrag hätte unter Umständen als Kommissionsan-

trag Eingang in die Fahne gefunden. Ich muss Sie zudem erinnern, dass das Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 in der Schlussabstimmung hoch angenommen wurde. Es war in den Verhandlungen nur von den Vertretern der Nationalen Aktion bekämpft worden, und nur die Vertreter der Nationalen Aktion wagten es, gegen das von Herrn Bundesrat Furgler vehement verteidigte Asylgesetz zu stimmen. Bei den beiden verflochtenen Asylgesetzesrevisionen sind von uns wichtige Anträge eingebracht worden, welche selten und nur zögernde Unterstützung bei Kolleginnen und Kollegen fanden. Leider reichte es nie zu einer Mehrheit. Unsere damaligen Warnungen, die nächste Revision komme so sicher wie das Amen in der Kirche, wurden nicht ernstgenommen, weil sie – wie man despektierlich zu sagen pflegt – aus der falschen politischen Ecke kamen. In der Hoffnung auf etwas mehr Respekt und Toleranz lege ich Ihnen meine Anträge vor, und was meine Person betrifft, werde ich die knappste Form der Begründung wählen.

Zu meinem Antrag: Der von mir neu beantragte Absatz 2 zu Artikel 2 nimmt die bekannte Forderung unserer Partei auf, dass die definitive Aufnahme von Flüchtlingen den Einwanderungskontingenten für Ausländer anzurechnen seien und dass die Kontingente nicht überschritten werden dürften. Warum nehme ich diese Forderung neu auf, war sie doch Teil unserer Volksinitiative für die Begrenzung der Einwanderung, welche am 4. Dezember 1988 vom Volk abgelehnt wurde?

Meine Begründung stützt sich diesmal auf das Postulat Seiler Hanspeter vom 23. März dieses Jahres mit dem Titel «Bevölkerungsdichte der Schweiz», welches übrigens von 30 Kolleginnen und Kollegen aus den Reihen aller bürgerlichen Parteien sowie der EVP und der Grünen mitunterzeichnet wurde und das der Bundesrat entgegenzunehmen gewillt ist.

Der Bundesrat ist also bereit zu prüfen, ob in der Ausländerpolitik der schwammige Begriff des «ausgewogenen Verhältnisses zwischen einheimischer und ausländischer Wohnbevölkerung» durch den messbaren Begriff der «ausgeglichene Wanderungsbilanz» zu ersetzen sei. Wenn wir die von Kollege Hanspeter Seiler befürchtete Entwicklung unseres Landes zur «Grossagglomeration Schweiz» verhindern wollen – sie ist in der Begründung zu Recht sehr dramatisch dargestellt –, müssen wir überall dort ansetzen, wo die ausgeglichene Wanderungsbilanz unterlaufen werden könnte, und dies nicht erst morgen, sondern heute, im Verlaufe dieser Beratungen. Mein Antrag ist Teil dieser Strategie.

Flüchtlinge sind Arbeitskräfte. Wenn wir die düsteren Prognosen ernst nehmen, die eine rasch wachsende Zahl von Asylsuchenden – profan ausgedrückt eine «Asylantenschwemme» – vorhersagen, wird auch die Zahl der anerkannten Flüchtlinge und der arbeitsberechtigten Gesuchsteller drastisch ansteigen.

Ich ersuche insbesondere Hanspeter Seiler und die dreissig Mitunterzeichner, aber auch Sie, meine Damen und Herren, in diesem Punkte endlich Klarheit zu schaffen und meinem Antrag zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: Permettez-moi de faire une observation liminaire. Il est vrai que les représentants de l'Action nationale ne participent pas aux séances de commissions et on ne peut pas leur en vouloir de nous présenter aujourd'hui un nombre important de propositions. Néanmoins, je vous informe que la commission ne s'est pas prononcée sur ses amendements. Or, bon nombre d'entre eux, présentés tant par M. Steffen que par M. Ruf, touchent au fond de la loi sur l'asile, alors que l'arrêté urgent, ainsi que l'a rappelé le président de la Confédération, concerne exclusivement la procédure.

En l'occurrence, M. Steffen propose que les réfugiés reconnus comme tels soient compris dans les contingents de main-d'oeuvre étrangère attribués aux cantons. Je ne connais pas la réaction des milieux économiques face à une telle proposition, mais je l'imagine aisément, tant il est vrai qu'aujourd'hui les cantons ont toujours davantage de difficultés à obtenir un contingent de main-d'oeuvre étrangère leur permettant de répondre aux besoins de leur économie et qu'ils s'efforcent d'accorder les permis qu'ils ont à disposition pour du personnel très

qualifié, ce qui n'est pas forcément le cas pour des candidats à l'asile et des réfugiés reconnus.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à rejeter la proposition de M. Steffen.

Mühlemann, Berichterstatter: Ihr Antrag, Herr Steffen, ist ausserordentlich radikal und schematisch. Er widerspricht den differenzierten Auffassungen dieses Entwurfes. Ihre Gedanken sind zum Teil im Strategiebericht bereits einmal aufgenommen, aber von der Mehrheit im Lande nicht akzeptiert worden. Mit Ihrem schematischen Vorschlag dienen Sie weder den Bedürfnissen unseres Landes, noch werden Sie gegenüber echten Flüchtlingen gerecht.

Aus diesen Gründen bitten wir Sie, diesen Radikalvorschlag abzulehnen.

Bundespräsident Koller: Der Antrag von Herrn Steffen beinhaltet eindeutig eine Kontingentslösung. Kontingentslösungen sind grundsätzlich mit den internationalen Verpflichtungen nicht vereinbar, weder mit der Flüchtlingskonvention noch mit der Europäischen Menschenrechtskonvention. Wer in unser Land kommt und glaubhaft machen kann, dass er politisch verfolgt ist, oder wer glaubhaft machen kann, dass er bei Rückschub in sein Herkunftsland dort von einer unmenschlichen Handlung bedroht ist, dem wollen wir unabhängig von der Zahl Schutz gewähren. Das ist bei einer solchen Lösung nicht möglich; denn sobald dieses Kontingent überschritten wäre, müssten wir auch echte Flüchtlinge zurückweisen.

Ich darf vielleicht schon hier auf ein Moment hinweisen, welches auch bei Artikel 3 wieder kommt: Das Problem ist nicht die Flüchtlingsqualität; wir haben nur eine Anerkennungsquote von etwa 5 Prozent. Das Problem ist, dass wir in einem sehr raschen Verfahren all jene ausscheiden können, die nur in unser Land kommen, um hier ein besseres Leben und Arbeit zu finden; dafür ist unser Vorschlag, verbunden mit dem Arbeitsverbot, die adequate Massnahme.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Steffen	Minderheit

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Steffen

Abs. 1

.... ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind.

(Rest des Absatzes streichen)

Abs. 2

.... Leben oder Freiheit.

(Rest des Absatzes streichen)

Antrag Meier Fritz

Abs. 1

.... Nachteilen ausgesetzt sind.

(Rest des Absatzes streichen)

Abs. 2

...., Leben und Freiheit.

(Rest des Absatzes streichen)

Art. 3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Steffen

Al. 1

Sont des réfugiés les étrangers qui sont exposés à de sérieux préjudices en raison de leur race, ... ou de leur opinions politiques.

(Biffer «ou craignent à juste titre de l'être»)

Al. 2

.... de l'intégrité corporelle ou de la liberté.

(Biffer le reste de l'alinéa)

Proposition Meier Fritz

Al. 1

Sont des réfugiés les étrangers exposés à de sérieux préjudices en raison de leur race, ... opinions politiques.

(Biffer «ou craignent à juste titre de l'être»)

Al. 2

Sont considérés liberté.

(Biffer le reste de l'alinéa)

Steffen: Vorab möchte ich feststellen, dass die von mir beantragten Aenderungen in Artikel 3 Absätze 1 und 2 in Motionen aus den Jahren 1982, 1983 und 1989 sowie in parlamentarische Initiativen von 1984 und 1986 Eingang fanden. Leider wurden diese Vorstösse vom Bundesrat beziehungsweise von den Kommissionen und von diesem Rat abgelehnt.

Sie denken jetzt vielleicht: Können diese Leute von der Nationalen Aktion denn keine Ruhe geben? Sind sie nicht endlich bereit, sich dem wiederholten Verdikt der politischen Mehrheit in diesem Saal zu beugen? Wer mich kennt, weiss, dass ich alles andere als ein sturer, uneinsichtiger Politiker bin. Hätten die beiden vorgängigen Revisionen des Asylgesetzes die damaligen Versprechungen von Bundesrat und Kommissionsprechern erfüllt und wären zentrale Anträge der Nationalen Aktion aufgenommen worden, dürfte die Situation im Asylbereich unter Kontrolle sein, und wir müssten nicht bereits die dritte Revision des Asylgesetzes beraten.

Eine erneute, ernsthafte Prüfung dieser Anträge drängt sich also auf. Ende des vorletzten Jahrzehnts haben uns politische Wunderknaben eines der weltweit liberalsten Asylgesetze beschert. Statt sich wie andere Staaten in der Gesetzgebung an die internationale Norm der Genfer Flüchtlingskonvention zu halten, wollte man schon bei den Grundsätzen des Asylgesetzes grosszügig und fortschrittlicher sein. Entsprechend wurde der Artikel 3 so weitoffen und weitmaschig formuliert, dass er weltweit von Hunderten von Millionen Menschen angerufen werden könnte, kämen sie auf die Idee, bei einer Schweizer Botschaft oder an unserer Grenze ein Asylgesuch zu stellen. Auf jedem Kontinent gibt es unzählige Menschen, die Furcht geltend machen könnten, ernsthaften Nachteilen ausgesetzt zu werden. Deshalb mein Streichungsantrag bei Artikel 3 Absatz 1.

In Absatz 2 soll ebenfalls der letzte Teil gestrichen werden, welcher Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken, zu den ernsthaften Nachteilen zählt.

Wenn ich die beiden Absätze von Artikel 3 in der vorliegenden Fassung interpretiere, kann weltweit jedermann bei uns ein Asylgesuch einreichen, der begründete Furcht hat, er könnte vielleicht künftig mit Massnahmen konfrontiert werden, die unerträglichen psychischen Druck bewirken.

Wie sollen die Mitarbeiter des Flüchtlingsdelegierten derart verschieden Interpretierbares, durch niemanden Kontrollierbares in ihre Beurteilung eines Asylfalles einbeziehen? Diese Formulierung ist eine Quelle der Unsicherheit und Ungerechtigkeit in unserem Asylverfahren.

Herr Kollege Fischer-Hägglingen, der Kommissionspräsident der letzten Asylgesetzrevision, versuchte am 18. März 1986, die von mir jetzt bekämpfte weitergehende Begriffsumschreibung mit Erfahrungen bei Flüchtlingen aus den Ostblockländern in den fünfziger Jahren zu begründen. Damals habe man begonnen, das schweizerische Recht über die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention hinaus auszudehnen. Im Ostblock ist die politische Lage der fünfziger Jahre Vergangenheit; die Menschenrechtssituation dürfte sich dort weiter verbessern. Aus den Hunderten der Asylsuchenden der fünfziger bis siebziger Jahre sind plötzlich Zehntausende geworden, die grösstenteils illegal in unser Land drängen. Der Moment ist gekommen, wo wir hierzulande realistisch werden müssen: Wir müssen unsere Gesetzgebung der internationalen Norm anpassen, vorab im Grundsätzlichen.

Ich bitte Sie also, meinen beiden Anträgen zu Artikel 3 zuzustimmen.

Meier Fritz: Ich spreche zu Artikel 3 des Asylgesetzes, und zwar aufgrund meiner Motion vom 2. Juni 1989.

Im Geschäftsbericht 1978 schrieb der Bundesrat: «Im Oktober

1978 hat der Nationalrat das Asylgesetz verabschiedet. Die im Gesetz verankerten Garantien gehen über jene des internationalen Abkommens aus dem Jahre 1951 hinaus. Im internationalen Kreis wurde das Asylgesetz bereits als der liberalste Erlass auf dem Gebiet des Flüchtlingswesens bezeichnet. Die grosszügige Aufnahme von Flüchtlingen, wie sie das Asylgesetz ermöglicht, ist aber nur dann zu verwirklichen, wenn sie von der Mehrheit der Bevölkerung mitgetragen wird.»

Der Zusammenbruch der Spendefreudigkeit und das wachsende Unbehagen gegen weitere Asylunterkünfte sind Beweis dafür, dass die Mehrheit der Bevölkerung nicht mehr bereit ist, die Flüchtlingspolitik des Bundesrates zu ertragen. Die Attraktivität der Schweiz für Asylbewerber ist weitgehend auf die extensive Auslegung des Flüchtlingsbegriffs in Artikel 3 zurückzuführen.

Wie Kollege Steffen beantrage ich, Artikel 3, der Missbräuchen Tür und Tor öffnet, zu begrenzen und klar zu definieren. Absatz 1 von Artikel 3 lautet: «Flüchtlinge sind Ausländer, die in ihrem Heimatstaat oder im Land, wo sie zuletzt wohnten, wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind» Und weiter heisst es: «... oder begründete Furcht haben, solchen Nachteilen ausgesetzt zu werden.» Der letzte Teil des Satzes ist zu streichen.

Auch Absatz 2 von Artikel 3 ist konkreter zu fassen: «Als ernsthafte Nachteile gelten namentlich die Gefährdung von Leib, Leben oder Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken.» Auch dieser letzte Satzteil («sowie Massnahmen») ist ersatzlos aufzuheben.

Dazu folgendes Zitat aus der «Schweizerischen Arbeitgeberzeitung» vom 12. Juni 1985: «Leider wurde der Flüchtlingsbegriff im Asylgesetz verwässert, indem auch eine subjektiv interpretierbare Furcht vor Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken, als ernsthafte Nachteile betrachtet wird, der einem Ausländer die Flüchtlingseigenschaft verleiht. Damit wurde der Asylbegriff in den folgenden Artikeln des Gesetzes ebenfalls schwammig und die Abklärung der Asylwürdigkeit von vornherein in vielen Fällen erschwert, wenn nicht verunmöglicht. Schon von der gesetzlichen Flüchtlingsdefinition her ist also der Vermischung von echten und unechten Flüchtlingen Tür und Tor geöffnet. Wie sollte eine Behörde solche subjektive Empfindungen – echte oder vorge-täuschte – eines unerträglichen psychischen Druckes analysieren können? Der richterliche Grundsatz 'Im Zweifel für den Angeklagten' bzw. hier 'für den Asylbewerber' ist nicht auf Fälle unechter oder subjektiver Ängste ohne konkreten Hintergrund anwendbar.»

Ich ersuche Sie, meinem Antrag auf Aenderung von Artikel 3 zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: Il y a un paradoxe certain à entendre quelques-uns de nos collègues s'exprimer sur le 5 pour cent des requérants d'asile qui obtiennent le statut de réfugié alors que chacun d'entre nous s'accorde à considérer que le problème que l'on doit traiter concerne plutôt le 95 pour cent des autres requérants.

Les propositions de MM. Steffen et Meier visent à modifier les critères qui permettent de définir la qualité de réfugié, tels qu'ils ont été arrêtés par les Chambres lors de l'adoption de la loi en 1979. Il s'agirait de supprimer de ces critères la référence à la crainte fondée, c'est-à-dire aux motifs subjectifs qui peuvent provoquer chez un individu des états de contrainte et des conflits de conscience tels qu'il ne supporte plus de rester dans son pays, sans qu'il y ait nécessairement menace pour la vie ou l'intégrité corporelle. Je m'empresse de dire que ces motifs de persécution sont un élément constitutif de la qualité de réfugié reconnue sur le plan international. Aucune raison sérieuse ne peut donc justifier une telle modification. La révision de la loi n'implique d'ailleurs pas une nécessaire adaptation du droit de fond, lequel ne pose aucun véritable problème d'application.

Au surplus, et comme je l'ai dit tout à l'heure, la question ne concerne qu'une partie du 5 pour cent des requérants qui ob-

tiennent la qualité de réfugié. C'est pourquoi elle me paraît particulièrement mal venue.

La commission n'a pas eu à traiter cette proposition, mais comme celle-ci n'est conforme ni à l'esprit ni aux principes qui ont conduit ses travaux, je vous invite à la rejeter.

Mühlemann, Berichterstatter: Es gibt verschiedene Gründe, die einen Flüchtling dazu bewegen können, aus seinem Heimatland wegzugehen. Dazu gehört zweifellos die unmittelbare Bedrohung; dazu gehört aber auch die bevorstehende Bedrohung. Niemand kann es einem Menschen verargen, dass er, wenn er eine bevorstehende Bedrohung erkannt hat und deshalb in begründeter Furcht ist, sein Heimatland verlässt. Das ist ein ehrenwerter Grund, den man respektieren soll.

Ähnliches lässt sich vom psychischen und vom physischen Druck sagen. Es ist verständlich, dass jemand dem physischen Druck weicht. Aber wer die Terrorsysteme dieses Jahrhunderts erlebt hat, weiss, dass es etwas vom Schwierigsten ist, psychischem Druck standzuhalten. Es ist deshalb auch verständlich, dass dies als Beweggrund genannt wird.

Wir haben allen Grund, die Begriffe «begründete Furcht» und «psychischen Druck» im Asylgesetz zu belassen.

Bundespräsident Koller: Zunächst möchte ich Sie daran erinnern, dass das Problem der Menge nicht eines ist, das auf den Flüchtlingsbegriff zurückgeht. Ich erinnere an die Anerkennungsquote von 5 Prozent. Das Problem, das wir zu lösen haben, ist die rasche Ausscheidung der Flüchtlinge von all jenen, die vor allem auf der Suche nach Arbeit zu uns kommen. Insofern haben wir auch gar keinen Anlass, am Flüchtlingsbegriff herumzuflicken, zumal wir durch die Flüchtlingskonvention gebunden sind. Nach der Genfer Flüchtlingskonvention, die für unsere innerstaatliche Definition massgeblich ist, ist eben auch jener ein Flüchtling, der begründete Furcht vor Verfolgung hat. Dies wird bereits in Artikel 1 der Flüchtlingskonvention so definiert. Wir sind im nationalen Recht an diese Begriffsdefinition gebunden.

Etwas anders sieht es beim Antrag zu Absatz 2 von Herrn Steffen aus. Nach diesem Absatz werden auch Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken, als ernsthafte Nachteile betrachtet. Der Streichungsantrag Steffen würde zwar nicht die Genfer Flüchtlingskonvention verletzen, stünde aber in krassem Widerspruch zu unserer ganzen schweizerischen humanitären Tradition. Ich kann auf das verweisen, was Herr Mühlemann ausgeführt hat.

Das gleiche gilt für den Aenderungsantrag von Herrn Meier. Ich muss Sie daher bitten, diese Anträge abzulehnen. Zum Teil sind sie konventionswidrig, zum Teil schaffen sie vollständig unnötig einen engeren Flüchtlingsbegriff als den bisherigen. Und hier liegt tatsächlich nicht das Problem, das wir zu lösen haben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Steffen/Meier Fritz	Minderheit

Art. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Meier Fritz

Streichen

Art. 5

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Meier Fritz
Biffer

Meier Fritz: Nachdem die Schweiz von allen europäischen Staaten die weitaus stärksten fremdsprachigen Ausländerkontingente zu verkraften hat, werden unserem überfremdeten Land mit 0,65 Prozent doppelt so viele Asylanten zugemutet wie den übrigen europäischen Staaten.

Daher ist Artikel 5, der einem Flüchtling, dem bereits in einem anderen Staat Asyl gewährt wurde, die Möglichkeit eröffnet, auch in der Schweiz als Asylant aufgenommen zu werden, ersatzlos zu streichen; denn es hat sich in Flüchtlingskreisen herumgesprochen, dass Zweitasyllanten in der Schweiz besonders gehegt und gepflegt werden.

Artikel 5, Zweitasyll, lautet bis jetzt wie folgt: «Einem Flüchtling, der in einem andern Staat aufgenommen worden ist, kann Asyl gewährt werden, wenn er sich seit mindestens zwei Jahren ordnungsgemäss und ununterbrochen in der Schweiz aufhält.»

Ich beantrage Ihnen, diesen Artikel im Asylgesetz ersatzlos zu streichen bzw. aufzuheben.

M. Ducret, rapporteur: La commission n'a pas débattu de cet objet mais je crois savoir que cette question concerne une vingtaine de réfugiés par année. Par conséquent, il m'apparaît tout à fait superflu et inutile de vouloir modifier le texte de loi. Je vous propose donc de rejeter la proposition de M. Meier.

Mühlemann, Berichterstatter: Ich bitte Sie auch hier, den Antrag Meier Fritz abzulehnen, da er hier doch übertreibt. Es sind ungefähr 20 Asylanten je Jahr, die in diesen Fall kommen und eine Sonderstellung beanspruchen. Ich glaube, wir können hier grosszügig sein.

Bundespräsident Koller: Ich beantrage Ablehnung des Antrages Meier Fritz. Die Streichung dieses Artikels 5 wäre nämlich auch konventionswidrig; denn danach könnte ein im Ausland anerkannter Flüchtling in der Schweiz gar kein Asyl mehr erhalten, obwohl er tatsächlich Flüchtling ist. Das entsprechende Abkommen des Europarates über den Uebergang der Verantwortung für Flüchtlinge, das 1984 auch von den eidgenössischen Räten genehmigt wurde, müsste gekündigt werden. Aus diesem Grunde beantrage ich Ihnen Ablehnung.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Meier Fritz	Minderheit

Art. 6

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Meier Fritz

Abs. 1

....., wird abgelehnt.

(«in der Regel» streichen)

a. aufgehalten hat;

(Rest des Satzes streichen)

Art. 6

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Meier Fritz

Al. 1

La demande d'asile est rejetée:

(Biffer «en règle générale»)

a. Si dans un pays tiers;

(Biffer le reste de la phrase)

Meier Fritz: Sie werden erstaunt sein, dass ich heute mehrmals auftrete. Aber ich bin einer von den beiden, die 1978 das Asylgesetz abgelehnt haben.

Zu Artikel 6: Dieser ist konkret zu fassen. Das heisst, das Asyl-

gesuch eines Ausländers, der sich in die Schweiz abgesetzt hat, ist abzulehnen, wenn er sich vor seiner Einreise in einem Drittstaat aufgehalten hat.

Auch die Zürcher Regierung verlangt – nach der «NZZ» vom 31. Mai 1990 – folgendes Schema:

1. Asylbewerber, die via Grenzübergang auf dem Landweg einreisen wollen, wird die Einreise verweigert, wenn dadurch das Non-refoulement-Prinzip nicht verletzt wird. Unsere Nachbarstaaten haben gemäss ihrem Staatsvertrag Verpflichtungen, das Gesetz der Rückschiebung in Verfolgerstaaten zu beachten.

2. Asylbewerber, die nach einer illegalen Einreise über die grüne Grenze im Inland ein Gesuch stellen, werden einer Empfangsstelle des Bundes zugeführt. Anschliessend erfolgt Wegweisung in den Nachbarstaat, sofern die Wegweisung dorthin nicht das Prinzip der Nichtrückschiebung verletzt.

Mit der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Oesterreich bestehen Schubabkommen. Darin verpflichten sich diese Staaten, illegal in die Schweiz eingereiste Ausländer innert bestimmter Fristen wieder zurückzunehmen.

Kollege Mühlemann hat bereits erwähnt, dass auch Italien er- sucht werden soll, einem sogenannten Schubabkommen beizutreten.

Ich stelle den Antrag, Artikel 6 Absatz 1 wie folgt zu ändern: «Das Asylgesuch eines Ausländers, der sich in der Schweiz befindet, wird abgelehnt, a. wenn er sich vor seiner Einreise ... in einem Drittstaat aufgehalten hat;»

Ich ersuche Sie, dieser Aenderung zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: Pour les raisons que nous avons déjà indiquées tout à l'heure, cette question touchant un problème de fond, je vous suggère de repousser la proposition de M. Meier.

Mühlemann, Berichterstatter: Herr Meier Fritz argumentiert auch bei diesem Antrag zu schematisch. Es kann Ausländer geben, die aus einem Drittstaat kommen, bei denen einmal eine Ausnahme gemacht werden muss. Es kann auch sein, dass sich die Situation in diesem Drittstaat mittlerweile geändert hat, so dass er nicht dorthin zurückkehren kann. In diesem Sinne ist hier – glaube ich – eine flexible und richtige Lösung gewählt worden.

Ich bitte Sie, den Antrag Meier Fritz abzulehnen.

Bundespräsident Koller: Artikel 6 geht vom Grundsatz aus, dass eine Asylgewährung nur in Frage kommt, wenn für den Flüchtling kein anderer Ausweg als die Flucht in die Schweiz besteht, um sich der Gefahr zu entziehen. Dieser Vorbehalt findet in der Praxis in dem Sinne Anwendung, dass Personen kein Asyl in der Schweiz erhalten, wenn sie bereits in einem Drittstaat Aufnahme gefunden haben. Der Vorbehalt, dass das Asylgesuch «in der Regel» abgelehnt wird, hat seinen Sinn aber darin, dass unter ganz besonderen Umständen ausnahmsweise auch einem Flüchtling, der vorher in einem Drittstaat Schutz vor Verfolgung gefunden hat, Asyl gewährt werden soll, nämlich dann, wenn er zur Schweiz oder zu in der Schweiz lebenden Personen ganz besonders enge Beziehungen hat. Das ist die einzige mögliche Ausnahme, und diese ist unter humanitären Gesichtspunkten auch gerechtfertigt. Aus diesem Grund beantrage ich Ihnen, den Antrag von Herrn Meier Fritz abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Meier Fritz	Minderheit

Art. 7

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Meier Fritz

Abs. 2

Streichen

Art. 7*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Meier Fritz

Al. 2

Biffer

Meier Fritz: Es handelt sich bei diesem Artikel um die Familienvereinigung. Der erste Absatz ist vollkommen in Ordnung. Hingegen ist Absatz 2 ersatzlos zu streichen. Er heisst: «Unter den gleichen Voraussetzungen kann auch einem anderen nahen Angehörigen einer in der Schweiz lebenden Person Asyl gewährt werden, wenn besondere Umstände für eine Wiedervereinigung in der Schweiz sprechen.» Da gemäss diesem Absatz Angehörigen einer in der Schweiz lebenden Person Asyl gewährt werden kann, wird sich die Zahl der Asylanten massiv erhöhen. Dazu ebenfalls eine Feststellung aus der «Schweizerischen Arbeitgeberzeitung»: «Haben einmal die ersten Flüchtlingsgruppen in unserem Land Fuss gefasst, sorgt die Kommunikation mit der Heimat dafür, dass rasch Freunde und Bekannte ebenfalls animiert werden, den Weg in die Schweiz anzutreten. Noch verstärkt wird der Sog, wenn schweizerische Unterstützungs- und Solidaritätskomitees die Abwanderung aus solchen Ländern politisch und finanziell fördern oder in den Herkunftsländern Schlepperorganisationen entstehen. Merkblätter über den einzuschlagenden Fluchtweg und anzulaufende Stützpunkte sowie die den schweizerischen Behörden zu präsentierenden Begründungen für das Asylgesuch werden abgegeben. In den Medien wird über die Auswanderungsmöglichkeit in die Schweiz berichtet. Reisebüros arrangieren sogar Pauschalreisen.»

Ich ersuche Sie, den Absatz 2 von Artikel 7 ersatzlos zu streichen, und stelle abschliessend fest: Die heute vom Bundesrat konzipierte Asylpolitik geht bis an die Grenze des selbst für einen humanitären Staat Tragbaren. Die neuerdings vom Bund finanzierten Hilfswerke haben sich längst zum Eigenzweck dynamisiert. Sie versuchen mit Petitionen über die Massenmedien harte, aber notwendige Entscheidungen von Bundesrat und Parlament zu verhindern bzw. zu unterlaufen.

Daher muss auch der Bundesrat seine Kompetenz, nach Artikel 22 grössere Flüchtlingsgruppen aufzunehmen – wie seinerzeit en bloc 1000 Polen aus Wien –, restriktiver handhaben.

M. Ducret, rapporteur: Si je me reporte au message du Conseil fédéral à l'appui de la loi de 1979, je constate qu'il y était indiqué qu'il convenait de se référer à la recommandation relative à la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés, laquelle engage les Etats contractants à tenir compte, dans l'octroi de l'asile, du principe de l'unité de la famille. Ce principe ressort d'ailleurs implicitement de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

En outre, la Commission européenne des droits de l'homme admet que le droit au respect de la vie familiale, garanti par l'article 8 de la Convention européenne, protège l'unité de la famille. Le rappel de ces conventions internationales me suffit pour vous inviter à rejeter la proposition de M. Meier.

Mühlemann, Berichterstatter: Es sind nicht nur die Konventionen, Herr Meier Fritz, die Ihnen widersprechen. Es ist auch eine Grundhaltung. Es geht hier nicht darum, diese Familienvereinigung so eng zu fassen, dass es nur um eine Zusammenführung von Eltern und Kindern geht. Ich weiss nicht, ob Sie Grossvater sind. Aber es kann sein, dass einmal die Eltern ausfallen und dass ein minderjähriges Kind noch seine Grosseltern hat. Es ist dann wahrscheinlich sinnvoll, dass man eine solche Familie zusammenführen kann. Hier ist ein Akt der Humanität wichtiger als Ihr rigider Kurs.

Ich bitte Sie, auch diesen Antrag abzulehnen.

Bundespräsident Koller: Es geht hier wirklich nur um Ausnahmen, wo eminente humanitäre Anliegen eine Zusammenführung rechtfertigen. Aber es ist weder unsere Absicht, noch war es bisher unsere Praxis, aufgrund dieses Artikels beispiels-

weise ganze Grossfamilien mit Verwandten über viele Grade hinaus zusammenzuführen.

Aus diesem Grunde bitte ich Sie, den Antrag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

offensichtliche Mehrheit

Für den Antrag Meier Fritz

Minderheit

Art. 8, 8a, 9, 9a, 10*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 11 Abs. 1***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Segond, Gros)

.... Gewährung oder Verweigerung des Asyls, ausser es delegiere die Zuständigkeit an einen Kanton.

Art. 11 al. 1*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Segond, Gros)

.... refus de l'asile, sauf s'il délègue cette compétence à un canton.

M. Ducret, rapporteur: Nous avons à débattre, en principe et en premier lieu, de la proposition de minorité Segond qui touche à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans la procédure d'asile. Cet amendement étant en fait la conséquence d'une éventuelle acceptation de la proposition que notre collègue développera à l'article 15, je vous invite à suspendre la discussion sur cet alinéa et à la reprendre, le cas échéant, si la proposition de minorité Segond est acceptée lorsque nous aborderons les dispositions relatives à la procédure d'audition.

Mühlemann, Berichterstatter: Wir bitten Sie, die Beratung dieses Antrages später aufzunehmen, wenn wir im Artikel 15 darauf zurückkommen.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

(siehe Entscheid bei Art. 15 hiernach)

Adopté selon la proposition de la majorité

(voir décision à l'art. 15 ci-après)

Art. 11 Abs. 2, 3*Antrag der Kommission**Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Bäumlin, Fankhauser, Günter, Hubacher, Pitteloud, Rechsteiner, Stocker)

Der Bundesrat setzt eine unabhängige, mehrere Kammern umfassende Rekurskommission für Flüchtlingsfragen ein, welche

*Antrag Guinand**Abs. 2*

Es wird eine unabhängige, mehrere Kammern umfassende Rekurskommission eingesetzt, welche endgültig über Beschwerden gegen Entscheide des Bundesamtes über die Verweigerung des Asyls und über die Wegweisung sowie anstelle

des Bundesgerichtes über die Beendigung des Asyls entscheidet. Der Bundesrat regelt die Organisation der Rekurskommission und setzt den Zeitpunkt ihrer Amtsaufnahme fest. Bis dahin entscheidet das Departement endgültig über die Rekurse.

Abs. 3

Der Bundesrat kann ergänzende Verfahrensvorschriften erlassen, insbesondere über mündliche Verhandlungen, mündliche Eröffnungen von Entscheiden sowie über summarische Verfahren.

Antrag Hess Peter

Abs. 3

Der Bundesrat kann eine unabhängige, mehrere Kammern umfassende Rekurskommission für Flüchtlingsfragen einsetzen, welche endgültig über Beschwerden gegen Entscheide des Bundesamtes über die Verweigerung des Asyls und über die Wegweisung sowie anstelle des Bundesgerichtes über die Beendigung des Asyls entscheidet. Er kann deren Ueberprüfungsbefugnis einschränken, soweit dadurch nicht Rechtsansprüche betroffen werden, und ergänzende Verfahrensvorschriften, insbesondere über mündliche Verhandlungen, mündliche Eröffnungen von Entscheiden sowie über summarische Verfahren erlassen.

Antrag Rychen

Abs. 3

Streichen

Antrag Ruf

Abs. 3

Streichen

Art. 11 al. 2, 3

Proposition de la commission

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Bäumlin, Fankhauser, Günter, Hubacher, Pitteloud, Rechsteiner, Stocker)

Le Conseil fédéral institue

Proposition Guinand

Al. 2

Il est institué une commission de recours indépendante et comprenant plusieurs chambres, qui statue de façon définitive sur les recours contre les décisions de l'office fédéral rejetant les demandes d'asile et prononçant les renvois ainsi qu'à la place du Tribunal fédéral en matière de fin de l'asile. Le Conseil fédéral fixe les modalités d'organisation de la commission de recours et détermine le moment où elle entrera en fonction. Jusque là, le département statue définitivement sur les recours.

Al. 3

Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions complémentaires de procédure, en particulier sur la procédure orale, la notification orale de décisions et la procédure sommaire.

Proposition Hess Peter

Al. 3

Le Conseil fédéral peut instituer une commission de recours indépendante en matière de fin de l'asile. Il peut restreindre le pouvoir de contrôle de la commission à condition de ne porter atteinte à aucun droit légitime et peut édicter des dispositions complémentaires de procédure

Proposition Rychen

Al. 3

Biffer

Proposition Ruf

Al. 3

Biffer

Frau **Bäumlin**, Sprecherin der Minderheit: Vorweg mache ich Sie darauf aufmerksam, dass zum Minderheitsantrag zu Artikel 11 Absatz 3 unabdingbar und unablässig die Uebergangsbestimmungen unter Ziffer IV gehören, wo dieselbe Minderheit – durch mich vertreten – verlangt, dass der Bundesrat das Inkrafttreten von Artikel 11 Absatz 3 bestimmen kann. Ich komme bei meinen Ausführungen darauf zurück. Ich wollte es Ihnen einfach schon von allem Anfang an mitteilen.

Ich möchte kurz erklären, wie es zu diesem Minderheitsantrag gekommen ist: Er ist – wie manches andere auch – in der Debatte der Kommission in der Hast entstanden. Wir haben manchmal den Ueberblick beinahe verloren. Dabei hat er gleichzeitig auch schon eine sehr alte Geschichte, indem ich vor zwei Jahren zusammen mit der grünen Fraktion – also gleichzeitig wie die grüne Fraktion – eine solche unabhängige Beschwerdeinstanz verlangt habe. Damals war ich der Ueberzeugung, dass sie der Bundesrat sogar ohne Asylgesetzrevision hätte einführen können. Es gab dazu Vorschläge, dass der Bundesrat in einem dringlichen Bundesbeschluss eine solche unabhängige Beschwerdeinstanz hätte einsetzen können, gestützt auf Vorschläge der beratenden Kommission, wie sie im Asylgesetz Artikel 49 festgeschrieben sind.

Jetzt haben wir die Asylgesetzrevision, und jetzt ist es für uns nicht mehr akzeptabel, dass diese unabhängige Beschwerdeinstanz nur in der Kann-Kompetenz an den Bundesrat festgeschrieben ist. Diese Kann-Formel ist uns zeitlich und inhaltlich zu vage. Deswegen habe ich ursprünglich verlangt, dass das Parlament die Einsetzung festschreiben soll. Ich habe formuliert, was diese unabhängige Beschwerdeinstanz alles zu tun hat, und zwar in Anlehnung an die Vorschläge von Bundesrat und Expertenkommission.

Zum Zeitproblem: Das Parlament diskutiert und beschliesst jetzt, der Bundesrat setzt ein und bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. So erhält er die nötige Zeit für die sorgfältige Ausgestaltung. Umgekehrt können wir auf unserer Seite sicher sein, dass die Legitimitätsfunktion der unabhängigen Beschwerdeinstanz nicht unbestimmt auf sich warten lässt.

Zu den inhaltlichen Problemen: Am wichtigsten ist uns die Unabhängigkeit dieser Beschwerdeinstanz. Es muss also eine Unvereinbarkeitsbestimmung geben, dass die Mitglieder der unabhängigen Beschwerdeinstanz in keinem Abhängigkeitsverhältnis zur Bundesverwaltung stehen. Wir wollen auch keine Verpolitisierung dieser Ubi durch eine Parlamentswahl, die immer eine politische Wahl wäre. Deswegen haben wir uns entschlossen vorzuschlagen, dass der Bundesrat diese unabhängige Beschwerdeinstanz einsetzt.

Das Problem besteht jetzt offenbar darin, dass der Bundesrat Weisungsrechte behalten möchte. Gesetzliche Vorbehalte wie der weiterbestehende Artikel 9 – die Notrechtsklausel – mit seiner Ultima-ratio-Kompetenz des Bundesrates, das ganze Asylgesetz ausser Kraft zu setzen, und die noch kommenden neuen Safe-country-Regeln genügen unserer Meinung nach dieser Anforderung längst. Wir sind dagegen, dass der Bundesrat noch weitere Weisungsrechte behalten soll.

Das andere Problem ist die Angst gewisser Kreise, die hier an diesem Mikrophon schon geäußert worden ist – zum Beispiel von Frau Nabholz und in einem Artikel des «Bund» von heute morgen, einem Interview mit Herrn Arbenz. Die Angst, dass aus einer Asylgewährung nach Opportunitätskriterien ein Rechtsanspruch auf Asyl entstehen könnte, der dann überhaupt unbeeinflussbar wäre und in der alleinigen Kompetenz der unabhängigen Beschwerdeinstanz läge, ist unseres Erachtens unbegründet. Was wir fordern und was auch die Europäische Menschenrechtskonvention verlangt, ist das Recht auf ein gutes Verfahren mit einer diesbezüglichen Beschwerdemöglichkeit. Daneben besteht bereits das einzige Recht, die Non-refoulement-Garantie. Aber das ist etwas anderes; diese Garantie bezieht sich nicht auf die Asylgewährung, sondern auf die Möglichkeit, sich gegen eine Rückschaffung in ein Land zu wehren, wo die Gefahr der Verfolgung besteht.

Nun wurde offenbar gerücheweise bereits eine Art Zweiteilung der Beschwerdeinstanz bezüglich Asyl- und Wegweisungsverfahren andiskutiert. Das hiesse jedoch die Gremien und Abläufe verdoppeln, was der Asylverfahrensbeschluss und wir alle hier im Saal ja gerade vermeiden wollen. Merk-

würdigerweise wird sonst bei jeder Gelegenheit darauf verwiesen, dass Asylgewährung und Wegweisung zusammen zu behandeln seien. Auch im neuen Asylverfahrensbeschluss, den wir jetzt beraten, gibt es noch solche Aussagen, z. B. in Artikel 17. Dort heisst es, dass, wenn das Asyl nicht gewährt wird, in der Regel auch die Wegweisung vorgenommen wird. Dort ist dieser Zusammenhang ganz eng. Es kommt in Artikel 15 noch stärker, wo die Kommissionsmehrheit vorschlägt, dass kantonale Befragter schon feststellen sollen, ob Gesuchsteller die Flüchtlingseigenschaft offensichtlich erfüllen oder nicht und das glaubhaft machen können; also auch die Flüchtlingseigenschaft müssen sie vor kantonalen Befragern glaubhaft machen.

Es ist unserer Meinung nach unabdingbar, dass eine unabhängige Beschwerdeinstanz in Funktion treten kann, sonst drohen Menschenrechtsverletzungen im Gebiet des Non refoulement. Und durch die Koppelung der Asylgewährung und -verweigerung mit der Wegweisungs- und Rückschaffungszumutbarkeit muss eben auch dieselbe Rekursinstanz über beide Rekurse entscheiden können.

Herr Bundespräsident Koller hat schon angedeutet, warum er nur die Kann-Kompetenz annehmen will. Er verlangt vorher sorgfältige Abklärungen. Ich mache ihn darauf aufmerksam, dass seit drei Jahren ein vollständiges Modell vorliegt, das der Jurist Walter Stöckli ausgearbeitet hat und das offensichtlich dem Expertenvorschlag auch Pate gestanden hat.

Im Text zu diesem Modell führt Stöckli aus, dass das Modell einer verwaltungsunabhängigen Beschwerdeinstanz nicht neu erfunden werden müsse. Ferner weist er dort darauf hin, dass dem Mehraufwand einer solchen unabhängigen Beschwerdeinstanz direkte Einsparungen gegenüberstehen, vor allem weil sich durch die Reduktion der ausserordentlichen Rechtsmittel Verfahrensverkürzungen und verminderter Arbeitsanfall ergeben. Das ist doch genau, was wir alle wollen, und zwar bald. Sobald der Bundesrat diese und – soviel ich weiss – auch noch andere Vorarbeiten zur Kenntnis genommen hat, erwarten wir, dass er Artikel 11 Absatz 3 mit der Uebergangsbestimmung in Ziffer IV in Kraft setzt.

Hess Peter: Nachdem sowohl beim Bundesrat als auch bei der Parlamentsmehrheit bis vor Jahresfrist eine ablehnende Haltung gegen die Einführung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz überwog, haben wir uns nun dazu bekannt, dass wir hinter dieser unabhängigen Beschwerdeinstanz stehen. Das gilt sowohl für den Bundesrat als auch für die Mehrheit in diesem Parlament.

Gleichsam ein Glaubenskrieg zeichnet sich nun ab zur Frage, ob – wie das Frau Ursula Bäuml in dargelegt hat – eine offenere Kann- oder die zwingende Muss-Formel gewählt werden soll. Zu Unrecht, wie ich meine.

Eine nähere Prüfung der Ausgangslage zeigt nämlich, dass die Einsetzung einer Rekurskommission noch vertiefter Abklärungen bedarf. So fällt auf, dass die Minderheitsversion, aber auch der Antrag Guinand nicht berücksichtigen, dass im Zusammenhang mit dem Beschwerdeverfahren verschiedene Querbezüge zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, aber auch zum Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege bestehen. Meines Erachtens ist es unabdingbar, dass wir dem Bundesrat die Möglichkeit einräumen, innert nützlicher Frist die erforderlichen Abklärungen und Vorbereitungsarbeiten zu treffen, damit der Uebergang von der heute tätigen Beschwerdeinstanz beim Bundesamt zur verwaltungsunabhängigen Rekurskommission reibungslos erfolgen kann.

Ich empfehle Ihnen daher weiterhin, den Minderheitsantrag, aber auch den Antrag Guinand, der noch nicht begründet ist, abzulehnen.

Zum Problem: Im Asylgesetz gibt es verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe, die einen gewissen Ermessensspielraum für politisches Handeln aufweisen. So beim Artikel 5 (Gewährung des Zweitasyls), beim Artikel 6 (Aufnahme in einem Drittstaat), Artikel 7 Absatz 2 (Familienvereinigung für entferntere Verwandte), beim Artikel 8 (Asylunwürdigkeit) und beim Artikel 8a (Geltendmachung von subjektiven Nachfluchtgründen).

Konkret stellt sich nun die Frage, ob mit der Formulierung gemäss Bundesrat inskünftig der Bundesrat – also eine politische Instanz – oder die Rekurskommission – also eine richterliche Instanz – für die Auslegung der erwähnten unbestimmten Rechtsbegriffe zuständig sein wird.

Der Bundesrat stellt sich auf den Standpunkt, dass er auch gegenüber einer verwaltungsunabhängigen Rekurskommission weisungsbefugt sein werde. Im Gespräch mit verschiedenen Juristen sind aber Zweifel aufgekommen, ob dem Bundesrat diese Kompetenz wirklich erhalten bleibt oder ob nicht von einer umfassenden Ueberprüfungsbefugnis der Rekurskommission ausgegangen werden müsste.

Dieser Unsicherheit will ich mit meinem Antrag entgegentreten. Ich möchte dabei sofort auch klarstellen, dass ich keineswegs an eine Relativierung des Flüchtlings- oder des Asylbegriffs denke. Diese Begriffe sind klares Recht. Die Befugnis zur Einschränkung der Ueberprüfungsbefugnis zielt nur auf die erwähnten unbestimmten Rechtsbegriffe ab.

Mit meinem Antrag ist auch keine Aufteilung des Verfahrens in Asyl- und Wegweisungsverfahren vorgesehen, wie das Frau Ursula Bäuml befürchtet. Es geht vielmehr darum, dass eine Klarstellung erfolgen soll, wieweit die Möglichkeit auch in Zukunft besteht, diese unbestimmten Rechtsbegriffe zu klären. Man kann sich auch auf den Standpunkt stellen, dass der Bundesrat ohnehin das Recht hätte, durch Erlass von Verordnungen eine Präzisierung dieser Begriffe herbeizuführen, dass das Problem also auf diese Art gelöst werden könnte.

Persönlich würde ich es vorziehen, dass wir im Gesetz klar zum Ausdruck bringen, dass dem Bundesrat diese Möglichkeit offensteht; das ist auch Sinn und Zweck meines Antrages.

M. Guinand: L'arrêté dont nous parlons propose des mesures visant à permettre de déterminer rapidement si les conditions d'asile sont ou non réalisées et, par conséquent, d'accélérer la procédure. La situation actuelle nous oblige à prendre ces mesures; le vote clair d'entrée en matière de tout à l'heure l'a démontré. Encore faut-il donner aux intéressés, en l'occurrence les requérants d'asile, la garantie que les autorités ont respecté la loi, que la procédure a été normalement conduite et que la décision prise n'est pas arbitraire. C'est le rôle d'une instance de recours. Jusqu'ici, c'est le Département fédéral de justice et police qui est l'instance de recours. C'est un recours de type hiérarchique, même si le délégué aux réfugiés a une situation particulière au sein du département. Mais, avec la création d'un Office fédéral pour les réfugiés, ce sera un recours purement hiérarchique. Or, ce type de recours, s'il est final en tout cas, comme c'est le cas en matière d'asile, n'est pas satisfaisant car il est souvent bien difficile de se juger soi-même, voire de déjuger ses propres services. C'est pourquoi nous appuyons pleinement le principe de la création d'une commission indépendante de recours qui assure d'avantage d'impartialité.

Dans son message et dans les déclarations faites tout à l'heure, le Conseil fédéral se montre également favorable à une telle commission; il écrit dans son message: «Vu sa portée, la création d'une instance de recours indépendante relève du Parlement.» Nous partageons cet avis et c'est pourquoi nous ne comprenons pas pourquoi, dans le projet, c'est le Conseil fédéral qui se réserve le droit de créer cette commission. C'est en contradiction avec les affirmations du message. La solution de la minorité, qui veut contraindre le Conseil fédéral à créer cette instance, n'est pas non plus satisfaisante. C'est le Parlement qui doit décider s'il veut ou non d'une instance indépendante de recours et comme nous sommes favorables à l'institution d'une telle instance, nous vous proposons d'en décider. C'est le sens du début du second alinéa que nous vous proposons et que vous avez sous les yeux. Une commission de recours indépendante est instituée et le texte qui est actuel suit. C'est donc l'arrêté qui institue la commission, par conséquent le Parlement, comme le souhaite le Conseil fédéral dans son message. Mais la mise en oeuvre d'une telle commission de recours pose un certain nombre de problèmes délicats que le Conseil fédéral relève dans son message et dont il dit que nous ne pouvons pas les régler par une procédure d'urgence. Nous en sommes d'accord. Le Conseil

fédéral a d'ailleurs déclaré tout à l'heure qu'il était prêt à créer cette commission, mais qu'il n'était pas prêt en raison de problèmes de procédure. Il convient de comprendre les arguments du Conseil fédéral, donc de lui laisser le soin de régler ces questions d'organisation et de lui donner le temps de le faire. C'est la raison pour laquelle nous proposons d'ajouter une deuxième phrase qui donne au Conseil fédéral la compétence de fixer les modalités d'organisation de la commission et de déterminer le moment où elle pourra entrer en fonction. Jusque là, comme aujourd'hui, ce sera le département qui statuera définitivement sur les recours.

Le troisième alinéa que je vous propose reprend simplement la deuxième phrase de la proposition du Conseil fédéral. Cette disposition est indispensable si l'on veut que la commission indépendante de recours fonctionne et soit à même de statuer rapidement. L'amendement de M. Hess qui a été développé il y a un instant, en réalité, devrait compléter, s'il a la faveur de ce parlement, mon troisième alinéa et il pourrait donc, le cas échéant, compléter ma proposition.

En résumé, la proposition que nous vous faisons – à savoir que, premièrement, le Parlement décide de la création d'une instance indépendante de recours; deuxièmement, le Conseil fédéral règle les modalités et le moment de la mise en fonction de la commission – nous paraît apporter un compromis satisfaisant entre les propositions de la majorité et du Conseil fédéral et celles de la minorité de la commission et, je le souhaite, elle devrait pouvoir également convenir au Conseil fédéral.

Frey Walter: Ich darf für meinen Kollegen Rychen und für die Mehrheit der SVP-Fraktion zu Artikel 11 Absatz 3 (neu) den Streichungsantrag stellen.

Wir sind mit der getroffenen Lösung nicht einverstanden, weil wir das Gefühl haben, dass sie unklar ist. Hier kann ich mich dem Kollegen Guinand anschliessen, der sagt, wenn es geregelt werden muss, dann nicht in der Kann-Formel, sondern durch das Parlament.

Was heisst, in der Praxis des Vollzugs eine «verwaltungsunabhängige Rekurskommission», die auf Seite 42 der Botschaft verlangt wird? Wie unsicher die Interpretation ist, können Sie auf Seite 43 der gleichen Botschaft selbst nachlesen, wo steht: «Indessen lässt sich heute keine verbindliche Aussage über die Auswirkungen einer solchen Umgestaltung machen. Vor Verlagerung der Entscheidkompetenz auf eine nicht in die Exekutive eingebundene Instanz bedarf es einer gründlichen Analyse. Dies spricht gegen eine verbindliche Anweisung in der heutigen Vorlage.»

Der Berichterstatter deutscher Sprache hat bereits gesagt, diese Rekurskommission müsste in einen politischen Rahmen eingebettet sein, also müsste es vom Parlament her geschehen. Wenn dies nicht der Fall ist, ist es auch keine unabhängige Kommission. Wir wollen den Bundesrat, der diese gesetzlichen Bestimmungen auszuführen hat, in die Pflicht nehmen, und wir wollen keine anonyme unabhängige Beschwerdekommision. Sie alle fordern immer Transparenz in der Politik. Hier können wir die Transparenz einmal verwirklichen. Der Bundesrat soll seiner Verpflichtung nachkommen. Wie er das macht, ist seine Sache. Kollege Guinand hat Ihnen Möglichkeiten aufgezeigt. Aber eine solche verwaltungsunabhängige Rekurskommission dient mit Sicherheit der Transparenz nicht. Im Namen der Mehrheit der SVP-Fraktion beantrage ich daher die Streichung dieses Artikels.

Ruf: Auch die Schweizer Demokraten/Nationale Aktion beantragen Ihnen, auf die Schaffung einer separaten Rekurskommission für Flüchtlingsfragen zu verzichten. Ein solches zusätzliches Organ würde – daran kann kein Zweifel bestehen – den ganzen «Verwaltungswasserkopf» im Asylbereich noch weiter aufblähen. Die Folgen wären noch mehr unnötige Ausgaben zu Lasten des Steuerzahlers bei zweifelhaften Verfahrensvorteilen.

Der Bundesrat ist sich seiner Sache – laut Botschaft, darauf hat soeben Herr Kollege Walter Frey hingewiesen – alles andere als sicher. Ich zitiere den zentralen Satz von Seite 43 nochmals: «Indessen lässt sich heute keine verbindliche Aussage

über die Auswirkungen einer solchen Umgestaltung machen.»

Weiter ist von einer gründlichen Analyse und von komplexen organisatorischen Problemen die Rede. Ueberzeugende Gründe für ein derartiges neues Organ werden keine angeführt, also müssen wir bestimmt auch nichts überstürzen. Sollte eine nähere Prüfung zu einer klaren und überzeugenden Argumentation führen, wäre – schon aus Gründen der institutionellen Kontinuität – die Bildung einer verwaltungsunabhängigen Rekurskommission für Flüchtlingsfragen Sache des ordentlichen und nicht des dringlichen Gesetzgebungsweges.

Die Forderung, vor allem seitens der Hilfswerke und Amnesty International, nach einer solchen Kommission ist im übrigen nichts anderes als ein erneutes, unhaltbares Misstrauensvotum gegenüber den Bundesbehörden und ihrer Arbeit. Wahrscheinlich erhofft man sich davon eine noch largere Asylpraxis, als sie es heute schon ist. Hier müssen wir einen Riegel schieben!

In der Vernehmlassung hat sich namentlich die FDP gegen diese Rekursinstanz ausgesprochen. Ich hoffe, die freisinnigen Parlamentarier bleiben in dieser Frage ihrer Parteistellungnahme treu, und bitte Sie um Zustimmung zum Streichungsantrag.

Zwygart: Im Namen des LdU/EVP-Fraktion unterstütze ich den Antrag der Kommissionsminderheit. Die vorliegende Formulierung wurde ursprünglich von Kollege Günter in der Kommission eingebracht. Hingegen sind wir der Meinung, dass die Streichungsanträge wie auch der Antrag von Herrn Guinand abgelehnt werden sollten.

Wir sind im Begriff, im Schnellzugtempo das Asylgesetz zu revidieren, und zwar im Bestreben, das Asylverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Es bleibt aber die Tatsache, dass Schnellschüsse zwar ein Ziel anvisieren, aber nicht unbedingt Schwarztreffer sein müssen. Die Schaffung der Grenz-tore ist ein Beispiel, wie man es nicht machen sollte. In der neuen Gesetzesvorlage wird darauf verzichtet.

Ein schnelleres Verfahren ist begrüssenswert, denn die oft jahrelange Wartezeit auf den Asylentscheid kann menschenunwürdig sein. Das schnellere Verfahren darf aber keinesfalls auf Kosten unserer humanitären Tradition gehen, sondern braucht zwingend ein Korrektiv, und das ist hier vorgesehen. Leider gibt es nämlich behördliche Willkür.

Diese traurige Tatsache ist durch ein Gerichtsurteil der letzten Woche im Kanton Bern bewiesen. Zwei Frauen, die eine kurdische Flüchtlingsfamilie vor dem Zugriff der Behörden versteckt hielten, wurden freigesprochen. Im Schnellverfahren waren bei dieser Familie Entscheidung und Rekurs nach Schema X über die Bühne gegangen. Ebenso ging es mit dem Wiedererwägungsgesuch. Erst eine persönliche Intervention bei Herrn Bundespräsident Koller deckte die Fehlentscheidung auf. Ich bin ihm dankbar, dass in diesem Einzelfall Weichen anders gestellt wurden. Dieser Fall ist eine Anklage gegen die Menschlichkeit, wie sie in der Art, wie wir Gesetze machen und durchführen, zum Ausdruck kommt. Diese Klage darf nicht weiter untermauert werden.

Man geht in den Räumen des Flüchtlingsdelegierten offenbar zu leichtfertig mit gewissen Gesetzen um; man geht davon aus, dass Asylbewerber allgemein lügen und Dokumente gefälscht werden. Das war auch im Fall dieser kurdischen Familie so. Dem müssten wir durch die sofortige Einsetzung einer unabhängigen Rekursinstanz entgegenreten.

Wenn ein Asylbewerber gefoltert, wenn eine Frau vergewaltigt wurde, sind das traumatische Erlebnisse. Solche erniedrigenden Erfahrungen versucht man zu verdrängen; sie vor wildfremden Menschen – und erst noch vor Amtspersonen – einfach so zu erzählen, das geht schlicht nicht. Das widerspricht menschlichen und wissenschaftlichen Erkenntnissen.

Aus Achtung vor der Menschenwürde bitte ich den Rat, dem Minderheitsantrag zuzustimmen. Zu all den beantragten Massnahmen, Aenderungen, insbesondere den verkürzten Fristen, braucht es ein kleines Gegengewicht. Es geht um Menschen, die an Leib und Leben in Gefahr sein können. An solchen Mitmenschen dürfen wir, wenn irgendmöglich, nicht

schuldig werden. Darum brauchen wir die unabhängige Rekursinstanz. Da der Beschwerdedienst über keine eigene Dokumentation verfügt, stützt er sich lediglich auf die Unterlagen der erstinstanzlichen Entscheide. Das muss geändert werden. Es ist demnach ein Akt der Ehrlichkeit, auf die Kann-Formel zu verzichten und dem Minderheitsantrag zuzustimmen. Mit ihm soll bewusst und in voller Kenntnis ihrer Auswirkungen diese Rekursinstanz eingesetzt werden.

Mme Pitteloud: La création d'une instance de recours est un point fondamental pour nous. Elle fait partie de notre position de compromis et de notre décision d'entrer en matière. C'est dire que nous attachons une très grande importance au fait qu'une telle commission soit mise sur pied. Néanmoins, nous sommes conscients que le Conseil fédéral a besoin d'un complément d'étude et d'information pour en déterminer la composition et les contours. C'est pourquoi nous comprenons la formulation présentée par M. Guinand. Par contre, la proposition de M. Hess fait tout autre chose que d'accorder ce temps au gouvernement. M. Hess veut d'ores et déjà, avant même l'ébauche des contours de cette instance, la restreindre dans ses compétences et ses pouvoirs. Il exprime ainsi à l'avance une méfiance qui nous paraît de mauvais aloi vis-à-vis du Conseil fédéral.

Avec M. Guinand, nous concédons au Conseil fédéral qu'il est difficile de faire cet exercice dans le cadre d'un arrêté fédéral urgent, de même que nous sommes d'accord avec le fait qu'il doit s'agir ici d'une décision relevant du Parlement. Au nom de la minorité Bäumlin Ursula, je vous informe que nous retirons notre proposition au profit de celle de M. Guinand.

Quant à ceux qui revendiquent davantage de transparence en suggérant purement et simplement la suppression de cette instance, je leur demande comment ils veulent obtenir cette transparence en supprimant l'instance qui pourrait justement apporter plus de clarté dans la façon dont les décisions en matière d'asile sont prises dans notre pays.

Je vous invite donc à soutenir la proposition de M. Guinand.

Rechsteiner: Auch ich möchte Ihnen vorschlagen, den Antrag von Herrn Guinand zu unterstützen – der Minderheitsantrag ist zugunsten dieses Antrages, wie ich verstanden habe, zurückgezogen worden –, also bei der Schaffung der Beschwerdeinstanz der obligatorischen Formulierung statt der blossen Kann-Bestimmung zuzustimmen. Wenn Herr Walter Frey sagt, dass das Parlament entscheiden muss, dann soll dem durch einen klaren Entscheid des Parlaments Ausdruck gegeben werden, nämlich zugunsten der definitiven Schaffung dieser verwaltungsunabhängigen Beschwerdeinstanz. Weshalb ich noch das Wort ergriffen habe, liegt im Umstand, dass Herr Hess einen neuen Antrag unterbreitet hat, der mir ein Rückschritt gegenüber dem Antrag des Bundesrates zu sein scheint. Herr Hess will die Ueberprüfungsbefugnis dieser verwaltungsunabhängigen Beschwerdeinstanz einschränken lassen bzw. dem Bundesrat die Kompetenz geben, diese Ueberprüfungsbefugnis einzuschränken. Das ist meines Erachtens sehr fragwürdig, nämlich deshalb, weil implizit davon ausgegangen wird, dass es bei der Gewährung des Asyls in der Schweiz um eine Ermessensbetätigung gehe. Das ist nicht der Fall. Die Gewährung des Asyls ist ein Rechtsanspruch. Artikel 2 und 3 des Asylgesetzes regeln die Voraussetzungen, unter denen Asyl gewährt werden muss, regeln die Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft. Wenn jemand die Flüchtlingseigenschaft erfüllt, muss diesem Menschen Asyl gewährt werden. Dieser Begriff ist justiziabel und einer Ueberprüfung durch eine gerichtliche Instanz oder durch eine Beschwerdeinstanz, wie sie hier geschaffen werden soll, zugänglich. Es gibt hier keine Ermessensbetätigung. Deshalb bedeutet der Antrag Hess eine Verschlechterung, eine Verwässerung dessen, was der Bundesrat vorschlägt.

Der Antrag von Herrn Hess ist auch aus einem anderen Grunde fragwürdig. Die vorliegende Revision steht unter dem Zeichen der Effizienzsteigerung. Es ist unbestritten, dass der Entscheid über die Gewährung des Asyls und der Entscheid über die Wegweisung sachlich eng zusammenhängen. Es ist nun aber unsinnig – wenn die Effizienz gesteigert werden

soll –, dass diese beiden Entscheide, die eng zusammenhängen, wieder auseinandergenommen werden sollen bzw. die Voraussetzungen anders umschrieben werden. Deshalb spricht auch in dieser Beziehung alles für die Fassung von Herrn Guinand, für die Fassung des Bundesrates und für die Ablehnung des Antrages von Herrn Hess.

Es ist im übrigen etwas verwunderlich, wenn Herr Hess diesen Antrag aufnimmt, nachdem im Vernehmlassungsverfahren die CVP selber den Vorschlag des Bundesrates unterstützt hat. Im Vernehmlassungsverfahren haben sich ausschliesslich die FDP und der Vorort gegen den Vorschlag der Expertenkommission und des Bundesrates ausgesprochen. Dieselbe Verwunderung kann man gegenüber der SVP ausdrücken. Auch die SVP hat im Vernehmlassungsverfahren noch den Vorschlag des Bundesrates unterstützt. Diese entscheidende Verbesserung ist eine Voraussetzung für die Zustimmung zu dieser Vorlage. Ich möchte Sie deshalb ersuchen, dem Eckstein der Vorlage, der Schaffung der unabhängigen Beschwerdeinstanz, zuzustimmen, denn diese Beschwerdeinstanz ist eine Voraussetzung dafür, dass wir in Zukunft im Asylbereich mehr Rechtsstaatlichkeit und nicht nur mehr Effizienz haben.

Wie es bereits Herr Zwygart ausgedrückt hat, müsste es Ihnen zu denken geben, wenn Menschen, die abgewiesene Asylsuchende versteckt haben, nachher vom Strafrichter freigesprochen worden sind, weil der Delegierte für das Flüchtlingswesen materiell falsch entschieden hat. Durch die Schaffung einer solchen verwaltungsunabhängigen Beschwerdeinstanz kann die Legitimationskraft, die Rechtsstaatlichkeit dieser Entscheide verbessert werden. Es kann dafür gesorgt werden, dass Menschen, welche verfolgt sind, auch tatsächlich Asyl bekommen, was heute bei dieser niedrigen Zulassungsquote nicht garantiert ist.

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

Dreher: Es wirkt ganz ausserordentlich bemüht, Herr Rechsteiner, wenn jemand wie Sie bei jeder Gelegenheit das Wort Rechtsstaatlichkeit verwendet.

Le président: Mme Ursula Bäumlin abandonne sa proposition de minorité en faveur de la proposition Guinand.

M. Ducret, rapporteur: L'amendement proposé par la minorité Bäumlin Ursula, qui est devenue la minorité Guinand, a constitué l'un des principaux points de désaccord, sinon le principal, au sein de la commission. Selon le droit actuel, c'est l'Office fédéral de la police qui décide de l'octroi ou du refus de l'asile (article 11, alinéa premier), du renvoi (article 21a) et de la fin de l'asile (article 44). Quant aux recours, ils sont de la compétence du Département fédéral de justice et police qui statue définitivement, sous réserve des directives du Conseil fédéral. Les recours contre les décisions en matière de fin d'asile sont de la compétence du Tribunal fédéral.

Tant le Tribunal fédéral que la Commission européenne des droits de l'homme ont déjà eu l'occasion de préciser que cette voie de recours est parfaitement constitutionnelle, d'une part, et qu'elle répond à l'exigence de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, d'autre part, laquelle se contente d'exiger que les Etats adhérents prévoient une possibilité de recours à une instance nationale.

Toutefois, le Conseil fédéral, répondant au vœu, voire à la pressante revendication de nombreux milieux politiques ou proches de la problématique de l'asile, propose que la compétence lui soit donnée de créer une instance de recours indépendante de l'administration et du gouvernement.

La création d'une telle instance – j'hésite à parler de juridiction – aurait pour mérite de renforcer la légitimité des décisions d'octroi de l'asile ou de renvoi, ce qui devrait permettre notamment de diminuer les voies de recours extraordinaires, demandes de révision, de réexamen, etc. Au surplus, elle déchargerait le Département fédéral de justice et police d'une tâche excessivement lourde, puisque les recours et demandes de révision en suspens ont été supérieurs à 23 000 en 1989 et que seuls 6000 d'entre eux ont pu être traités, dont 68 seulement ont été acceptés, cela sans compter les 4000 dossiers retirés,

rayés du rôle, sans objet ou déclarés irrecevables. Enfin, elle permettrait le contrôle judiciaire sur les décisions de l'administration, assurant ainsi la traditionnelle séparation des pouvoirs à laquelle nous sommes tous très attachés.

C'est d'ailleurs sur ce dernier aspect de la question que les opinions divergent. En effet, le danger est grand que l'existence d'une telle juridiction instituée, au travers de la jurisprudence qu'elle ne manquera pas de dégager de ses décisions, de véritables droits objectifs pour les requérants et enlève ainsi au droit d'asile son caractère humanitaire et la responsabilité politique qui y est attachée.

Certains membres de la commission n'ont pas manqué d'émettre des réserves et des craintes quant aux sources de conflits qui pourraient résulter de décisions émanant d'une autorité qui n'a pas de responsabilité politique, surtout si le Conseil fédéral, comme le craint M. Hess, n'a pas la possibilité d'influencer les décisions de cette autorité. Cela m'amène d'ailleurs à dire à M. Rechsteiner que je ne partage pas son avis lorsqu'il considère que les candidats à l'asile peuvent prétendre à de véritables droits. A mon avis, ils n'ont que des droits relatifs, à l'instar des candidats à la naturalisation.

Plusieurs variantes ont été étudiées par la commission, certaines proposant que l'Assemblée fédérale puisse décider de l'opportunité de créer une telle instance de recours, d'autres demandant que la commission soit soumise à la surveillance et aux instructions d'un département qui ne soit pas le Département fédéral de justice et police, cela sur délégation du Conseil fédéral.

Après un débat extrêmement nourri, la commission a écarté toutes les propositions intermédiaires pour finalement fixer son choix entre la formule potestative, conforme à la proposition du Conseil fédéral et admise en son principe par la commission d'experts, et la formule impérative, laquelle constitue la revendication essentielle de l'ex-minorité Bäumlin dans le cadre de ce projet. Au vote, la majorité de la commission s'est ralliée, par 14 voix contre 6, à l'opinion du Conseil fédéral qui affirme sa volonté de créer une instance de recours indépendante, qui s'engage à ce qu'une commission d'experts fasse des propositions dans ce sens d'ici la fin de l'année 1990, mais qui considère qu'avant de prendre une décision définitive il est nécessaire de procéder à une étude de faisabilité qui, seule, sera en mesure de démontrer, d'une part, les avantages à tirer d'une telle innovation, notamment son efficacité, et, d'autre part, les contraintes administratives qu'elle impliquera. Il faut rappeler à cet égard que le service des recours du Département fédéral de justice et police emploie aujourd'hui 150 collaborateurs qui se consacrent en totalité aux dossiers de la loi sur l'asile.

La création d'une commission de recours ou d'un tribunal administratif spécial, selon les propositions Saladin et Stöckli, supposerait une dotation en personnel au moins aussi importante et une organisation dont on pourra difficilement éviter les lourdeurs, puisque le nombre de recours en matière d'asile, il faut le savoir, est trois fois supérieur à celui des causes qui sont soumises au Tribunal fédéral. Ainsi, par exemple, il deviendra nécessaire, dans cette hypothèse et pour tous les cas, que l'Office fédéral de la justice se détermine sur chaque dossier, d'où un surcroît de travail par rapport à la situation actuelle et la nécessité d'engager des collaborateurs supplémentaires.

Deux mots encore au sujet des propositions Ruf et Rychen. Nos collègues nous demandent que nous nous en tenions au texte actuel de la loi et que nous écartions la possibilité de créer une telle instance de recours. Vous l'aurez compris, il s'agit d'un choix politique sur lequel la commission n'a pas voulu s'arrêter parce qu'elle considère, à l'instar de la majorité des avis recueillis dans le cadre de la procédure de consultation, que le principe de cette voie de recours indépendante doit être soutenu, seul demeurant réservé le résultat de l'étude que le Conseil fédéral s'est engagé à mener d'ici la fin de l'année.

M. Guinand nous a présenté une solution intermédiaire qui s'apparente – et c'est pour cela que les membres de la minorité de la commission s'y sont ralliés – à la proposition de l'ex-minorité Bäumlin Ursula. En l'état et compte tenu du fait que la

commission n'a pu se prononcer sur cette suggestion, je ne ferai pas de recommandation. En revanche, je constate que la majorité de la commission a largement approuvé la formule potestative du projet du Conseil fédéral, ce qui me permettrait de conclure que, dans son principe, elle aurait été plutôt favorable à la proposition du Conseil fédéral et au rejet de la version Guinand.

Quant à la proposition de M. Hess, la commission n'a évidemment pas pu l'étudier et se déterminer. M. Hess considère que le Conseil fédéral aurait la possibilité de restreindre le pouvoir de contrôle de la commission se rapportant à l'interprétation des dispositions des articles 5 à 8 de la loi, sans qu'il soit question de toucher aux articles 2 et 3 qui définissent la qualité de réfugié. Personnellement, je n'ai pas une opinion très claire à ce sujet; c'est la raison pour laquelle je me garderai de formuler une recommandation.

Mühlemann, Berichterstatter: Die Kommission sah sich – wie Sie jetzt – vor drei Lösungsmöglichkeiten: Wir können entweder die bestehende Lösung mit der Rekursinstanz innerhalb des Departementes beibehalten. Eine Lösung, die vielen zu gebunden schien, zu wenig unabhängig und darum von der Mehrheit der Kommission nicht akzeptiert wurde. Sie ist hier im Rat durch die Anträge Frey Walter und Ruf wiederaufgenommen und ist eine logische Fortsetzung der bisherigen Praxis. Auf der anderen Seite haben Sie die Minderheit, vertreten durch Frau Bäumlin, die eine relativ unabhängige Rekursinstanz will, im Sinne einer Muss-Formulierung, die möglichst rasch eingesetzt und möglichst auch, wie mir scheint, von den politischen Direktiven des Bundesrates abgelöst sein soll. Die Lösung, die Herr Guinand vorschlägt, hat uns nicht vorgelegen. Sie geht in ihrer Unabhängigkeit weniger weit als die Minderheitslösung. Ich könnte mich persönlich dazu äussern, möchte das aber nicht tun, sondern die dritte Lösung vertreten, die in der Kommission eine Mehrheit gefunden hat.

Herr Bundesrat Koller hat uns anschaulich dargelegt, dass die bisherige Praxis nicht einfach von einem Tag auf den andern ohne eine genaue Analyse der Situation in eine neue übergeführt werden kann. Er braucht etwas Zeit, um uns ein Modell vorzuschlagen, das eine klare Weisungsbefugnis des Bundesrates beinhaltet. Es darf sich hier nicht um eine politische Instanz handeln, die nur juristisch urteilt. Es muss eine politische Einbindung vorhanden sein, und das erschwert das Finden dieses Modelles.

Ich glaube auch, Herr Bundespräsident Koller hat recht, wenn er von uns die Kompetenz verlangt, dieses Problem gründlich zu studieren, den Ubergang von der bisherigen Lösung sinnvoll und allmählich zu finden und dann eine Lösung zu treffen, bei der eine unabhängige Beschwerdeinstanz nicht ganz im juristischen Raum allein wirkt, sondern an gewisse politische Weisungen des Bundesrates gebunden ist, die von Fall zu Fall auch wieder erneuert werden können.

Es scheint mir richtig zu sein, dass Sie hier dem Antrag der Kommissionsmehrheit folgen.

Bundespräsident Koller: Erlauben Sie mir zunächst ein Wort zur heute geltenden Rechtslage der departementsinternen Beschwerdeinstanz. Sowohl das Bundesgericht wie die Europäische Menschenrechtskommission halten klar fest, dass das heute geltende Verfahren, Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz verlangt, vollkommen genügt. Also international stehen wir rechtlich nicht unter Handlungszwang.

Aber die praktisch einstimmige Expertenkommission hat die Schaffung einer unabhängigen Rekurskommission als Korrelat betrachtet zur Beschleunigung des Asylverfahrens. Der Bundesrat hat diesen Gedanken aufgenommen, wobei ich Sie immerhin ausdrücklich darauf verweisen kann, dass schon die Expertenkommission nicht etwa eine Muss-Vorschrift vorgeschlagen hat, sondern eine Kann-Vorschrift, also einen Kompetenzartikel, wie das dann auch der Bundesrat in seiner Botschaft getan hat.

Wir haben Ihnen die Gründe, die für eine Schaffung einer solchen verwaltungsunabhängigen Rekurskommission spre-

chen, in der Botschaft dargelegt. Es geht vor allem um die Schaffung erhöhter Legitimität der Asyl- und Wegweisungsentscheide, bei denen es um höchst persönliche Rechtsgüter geht. Die Schaffung einer unabhängigen Rekurskommission kann auch zu einer Entlastung des Bundesrates führen, denn wir erleben leider immer öfter, dass nach abgeschlossenen Beschwerdeverfahren Wiedererwägungsgesuche und Aufsichtsbeschwerden an den Bundesrat eingereicht werden, um noch einmal Zeit zu gewinnen, bevor solche negative Asylentscheide durch Vollzug der Wegweisung vollstreckt werden. Das sind die Gründe, die den Bundesrat bewogen haben, Ihnen zu beantragen, ihm die Möglichkeit der Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz zu geben.

Warum wehrt sich der Bundesrat nun gegen eine Muss-Vorschrift? Wir wehren uns gegen eine Muss-Vorschrift aus zwei Gründen. Erstens, weil die organisatorischen Probleme der Schaffung einer unabhängigen Rekurskommission nicht eindeutig studiert und analysiert worden sind, und zweitens, weil wir auch verfahrensrechtlich die Frage nicht genügend studiert haben. Mit der Annahme einer Muss-Vorschrift wurde ein allzu grosser Sprung ins Ungewisse gemacht.

Ich komme zu den organisatorischen Problemen. Bereits der Präsident Ihrer Kommission hat ausgeführt, dass die Beschwerdeinstanz meines Departements heute im Jahr etwa 20 000 Beschwerden zu bearbeiten hat. Wenn Sie bedenken, dass das Bundesgericht im letzten Jahr 4313 und das Eidgenössische Versicherungsgericht 1195 neue Geschäfte zu bearbeiten hatte, sehen Sie, dass wir mit der Schaffung dieser unabhängigen Rekurskommission in eine ganz neue Dimension hineingelangen. Deshalb müssten diese organisatorischen Probleme im einzelnen geprüft und abgeklärt werden, wenn wir nicht riskieren wollen, dass wir mit der Schaffung der unabhängigen Rekurskommission die Effizienz unseres Asylentscheidungsapparates schwächen anstatt stärken und beschleunigen.

In diesem Zusammenhang darf ich Sie, um Ihnen die Grössenordnung auch von einer andern Seite zu zeigen, darauf aufmerksam machen, dass der Beschwerdedienst heute etwa 150 Leute beschäftigt. Es wäre auch organisatorisch eine Herausforderung, diese 150 Leute in neue, unabhängige Rekurskammern zu integrieren.

Nun komme ich zum zweiten Problem, dem verfahrensrechtlichen.

Eindeutig ist, dass die unabhängige Rekurskommission bei der Beurteilung von reinen Rechtsfragen unabhängig sein muss wie ein Gericht. Nur dann ist sie eine unabhängige Rekurskommission. Das trifft nun im Asylbereich vor allem für die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen zu, die unser Land durch die Ratifikation der Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention eingegangen ist. Aber daneben gibt es in diesem Bereich sehr viele Fragen, bei denen es sich nicht um eindeutige und klare Rechtsfragen handelt. Beispielsweise: Soll eine solche unabhängige Rekurskommission bei der Lagebeurteilung über die Situation in den Herkunftsländern der Asylgesuchsteller vollständig frei sein, oder soll eine unabhängige Rekurskommission an Lagebeurteilungen des Bundesrates gebunden sein? Eine weitere Frage, die keine reine Rechtsfrage ist: Sollen auch humanitäre Härtefälle abschliessend und autonom durch eine solche unabhängige Rekurskommission entschieden werden? Ist es nicht richtiger, wenn hier die politischen Behörden gewisse Rahmenbedingungen setzen können?

Ich glaube, wir müssen sehr, sehr aufpassen, wie weit wir mit der Verrechtlichung des Asylrechtes gehen wollen. Es ist zwar unbestritten, dass es in unserem Land kein subjektives Recht auf Asyl gibt, im Unterschied etwa zur Bundesrepublik Deutschland. Aber gerade das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland zeigt die Schwierigkeiten auf, die entstehen, wenn man in der Verrechtlichung dieser Problematik allzu weit geht. Sie haben vielleicht übers Wochenende in der «Neuen Zürcher Zeitung» gelesen, dass die Bundesrepublik Deutschland jetzt grösste Schwierigkeiten hat in bezug auf das in Aussicht genommene Schengener Abkommen, eine Art Erstasylabkommen, weil es offenbar nach strenger Rechtsauffassung mit ihrem subjektiven Recht auf Asyl nicht vereinbar ist, dass

eine deutsche Behörde einem Asylgesuchsteller, dessen Gesuch beispielsweise in Frankreich oder in den Niederlanden bereits beurteilt worden ist, erklärt, dieser Entscheid sei auch für die Bundesrepublik Deutschland voll gültig.

Sie sehen, wenn wir mit der Verrechtlichung allzu weit gehen, laufen wir Gefahr, dass wir uns gerade im Hinblick auf die Europafähigkeit zusätzliche Probleme schaffen. Der Bundesrat ist deshalb zur Ueberzeugung gelangt, dass er sich bei der Schaffung dieser unabhängigen Rekurskommission noch eine gewisse Handlungsfreiheit bewahren muss. Genau das verschafft uns diese Kann-Vorschrift. Ich versichere Ihnen aber, wenn Sie dieser Kann-Vorschrift des Bundesrates zustimmen, werde ich nach der Verabschiedung dieses AVB in beiden Räten sofort eine Expertenkommission einsetzen, die mir ein organisatorisches Modell entwickelt und eine genaue Verfahrensordnung für diese unabhängige Beschwerdeinstanz schafft. Wir haben dann alle nötigen Grundlagen, um diesen sehr bedeutenden Entscheid aufgrund solider Arbeit zu fällen. Ich glaube nicht, dass wir auf einem Gebiet mit derartigen Massenproblemen wie im Asylwesen uns einen Sprung ins Ungewisse leisten können.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, dem Antrag des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Der Antrag von Herrn Guinand – so gut er gemeint ist – gibt uns diese unbedingt nötige Handlungsfreiheit nicht mehr, weil er die Kognition abschliessend festlegt. Wir möchten diese wichtige Frage, wie weit wir in der Verrechtlichung gehen wollen, erst aufgrund einer konkreten Verfahrensordnung und nicht hier aufgrund eines Muss-Artikels entscheiden. Andererseits bitte ich Sie, uns diese Kompetenz zu geben; denn wenn Sie das vollständig beim Parlament behalten wollen, laufen wir Gefahr, dass wir allzu viel Zeit bis zu deren Realisierung verlieren würden. Mit dieser Delegationsnorm hat das Parlament von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht. Ich wiederhole: Annahme des Vorschlags des Bundesrates und Ablehnung aller anderen Anträge.

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

M. Jeanneret: Dans toute ma carrière parlementaire, je n'ai jamais fait de déclaration personnelle après que le président de la Confédération se soit exprimé, mais je tiens, comme président du groupe auquel appartient M. Guinand, à préciser que sa solution a le mérite de proposer un compromis dans le bon sens du mot. Elle n'est pas politique mais systématique et j'invite chacun à bien y réfléchir. La minorité a retiré sa proposition. Nous en prenons acte. Nous aurions préféré que la majorité de la commission et le Conseil fédéral comprennent le mérite de la proposition de M. Guinand. Si elle ne doit pas être adoptée dans cette chambre, je souhaite que le Conseil des Etats puisse y réfléchir.

La décision de principe d'une commission de recours est un acte politique que seul peut prendre le Parlement. M. Guinand dit dans sa proposition, alinéa 2, qu'une commission de recours indépendante est instituée, «es wird eine unabhängige Rekurskommission eingesetzt». Ensuite, Monsieur le Conseiller fédéral, il vous laisse, comme vous le souhaitez, toutes les modalités d'application. Il n'a absolument rien changé aux propositions matérielles. «Le Conseil fédéral fixe», «der Bundesrat regelt»; «le Conseil fédéral peut édicter», «der Bundesrat kann ...». C'est donc le principe politique qui doit être fixé par le Parlement, les modalités étant renvoyées au Conseil fédéral. Nous regrettons que celui-ci et la commission ne l'aient pas compris et, dans cet esprit systématique, nous vous invitons à voter la proposition de M. Guinand.

Bundespräsident Koller: Erlauben Sie mir eine kurze Replik, da es doch eine Sachaussage und nicht eine rein persönliche Aussage war, die Herr Jeanneret gemacht hat. Natürlich ist die Schaffung einer unabhängigen Rekurskommission eine politische Entscheidung. Aber wie weit die Kognitionsbefugnis dieser unabhängigen Rekurskommission geht, ist eine eminente rechtlich-politische Entscheidung, und diesbezüglich bindet uns der Antrag von Herrn Guinand eindeutig mehr als der Antrag des Bundesrates. Hier liegt die Differenz.

Le président: Je vous propose la procédure suivante: nous avons deux propositions potestatives, celle de la commission et du Conseil fédéral et celle de M. Peter Hess. Il nous faut donc choisir l'une des deux. Le résultat de ce vote sera opposé à la proposition impérative Guinand qui est maintenant seule, celle de la minorité ayant été retirée. Le résultat de ce deuxième vote sera opposé aux propositions de MM. Rychen et Ruf qui demandent la non-entrée en matière sur la création d'une commission indépendante de recours.

Abstimmung – Vote

Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	90 Stimmen
Für den Antrag Hess Peter	63 Stimmen

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire

Für den Antrag Guinand (Muss-Formel)	85 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit (Kann-Formel)	74 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag Guinand (Muss-Formel)	102 Stimmen
Für den Antrag Rychen/Ruf (Streichen)	46 Stimmen

Art. 12, 12a – 12f

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

M. Ducret, rapporteur: Concernant l'article 12b, alinéa 3, lors des travaux de la commission, la question de savoir si un requérant peut être pénalisé au cas où il n'aurait pas les moyens financiers de faire traduire à ses frais un document dans une langue étrangère a été soulevée. Il a été demandé au président de la commission de préciser que toutes les assurances ont été données par l'administration pour que, dans l'exercice de sa liberté d'appréciation, elle tienne compte du principe de l'égalité de traitement, selon l'article 4 de la constitution, et qu'elle prenne à sa charge les frais qui ne pourraient pas être équitablement supportés par un requérant.

M. Rebeaud: Je remercie M. Ducret d'avoir répondu d'avance et partiellement à la question que je voulais poser. Toutefois, je souhaite obtenir cette assurance du Conseil fédéral lui-même.

Je n'ai pas présenté de proposition, mais j'aimerais juste soulever une question d'interprétation. L'article 12b, alinéa 3 recèle un danger. Il permettrait en effet d'exiger d'un requérant la traduction d'un document important pour l'instruction de son dossier. Ce problème est extrêmement grave car nous avons déjà eu des cas où des papiers, notamment des jugements de tribunaux rédigés dans une langue étrangère, n'ont pas pu être traduits par manque de moyens. Dans ces situations, les services de la Confédération ont agi comme si ces documents n'existaient pas.

Pouvez-vous, Monsieur le Président de la Confédération, nous assurer qu'il ne sera jamais demandé à un requérant d'asile de fournir la traduction d'un document s'il n'a pas les moyens de payer la traduction? Comme nous interdisons aux requérants d'asile de travailler durant leur trois premiers mois de présence en Suisse, nous créons une situation d'indigence pour beaucoup d'entre eux. Par conséquent, nous devons avoir l'assurance, avec un engagement formel de la part du Conseil fédéral, qu'on prendra chaque fois la précaution de vérifier que les personnes auxquelles on demande la traduction d'un document aient véritablement les moyens de la faire exécuter.

Bundespräsident Koller: Ich kann Herrn Rebeaud beruhigen. Es ist selbstverständlich, dass sich aus Artikel 4 der Bundesverfassung das Prinzip ergibt, dass, wer bedürftig ist, für diese Kosten nicht selber aufkommen muss. Das ist ein allgemeines Rechtsprinzip, das auch in bezug auf die Übersetzung fremdsprachiger Dokumente gilt.

M. Ducret, rapporteur: J'ai encore une précision à donner à propos de l'article 12e. La question avait été posée de savoir si en cas de pluralité de représentants, et de la présence parmi eux d'un avocat, la communication ne devrait pas être notifiée en premier lieu à ce dernier. L'administration nous a indiqué que dans un tel cas, l'avocat est interpellé afin qu'il prenne des dispositions pour être habilité à recevoir les communications.

Angenommen – Adopté

Art. 13

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Streichen

Antrag Steffen

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Zwingli

Abs. 3 (neu)

Der Asylgesuchsteller wird bei der Einreichung des Asylgesuches erkennungsdienstlich behandelt.

Art. 13

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Biffer

Proposition Steffen

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Zwingli

Al. 3 (nouveau)

Au moment du dépôt de la demande d'asile, des mesures sont prises en vue de l'identification du requérant.

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Steffen: Unsere Kommission will einen Absatz in Artikel 13 streichen, dem meiner Meinung nach zentrale Bedeutung zukommt. Ich beantrage Ihnen deshalb, den Absatz 2 im Bundesbeschluss zu belassen. Er gibt dem Bundesrat endlich die Möglichkeit, einen Rückschub zu verfügen, der durch bilaterale Verträge abgesichert ist. Da hat der Bundesrat mit Erfolg sogenannte Schubabkommen – sie wurden von Herrn Mühlemann erwähnt – mit Oesterreich, der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich abgeschlossen, welche diese Staaten verpflichten, illegal in die Schweiz eingereiste Ausländer innert bestimmter Frist wieder zurückzunehmen. Ich hoffe, dass man Italien aussenpolitisch drängt, ein ähnliches Abkommen abzuschliessen. Gelegenheit hierzu wäre beim Besuch von Ministerpräsident Andreotti gewesen.

Jetzt sollen wir ausgerechnet mit der Streichung von Artikel 13 Absatz 2 diese Bestrebungen des Bundesrates unterlaufen. Die Schweiz ist gemäss gültiger gesetzlicher und internationaler Normen nur verpflichtet, Asylbewerber aus Nachbarländern auszunehmen, wenn jene dort verfolgt werden oder wenn Gefahr besteht, dass die Nachbarstaaten die Non-refoulement-Bestimmungen nicht einhalten. Unsere Nachbarstaaten haben aber gemäss ihren staatsvertraglichen Verpflichtungen das Gebot der Nichtrückweisung zu beachten, auch Italien, wegen der Menschenrechtskonvention. Die von mir hier vorgetragene Sicht der Dinge ist übrigens auch in der eindringlichen und sehr kritischen Stellungnahme des Zürcher Regierungsrates im Vernehmlassungsverfahren enthalten, der obersten Behörde jenes Kantons, der mit rund 18 Prozent

beinahe einen Fünftel aller in der Schweiz einreisenden Asylsuchenden zu übernehmen verpflichtet ist.

Ich erhoffe mir von Ihnen, besonders aber von meinen Kolleginnen und Kollegen aus dem Kanton Zürich, verbale Unterstützung und Zustimmung. In seiner Botschaft schreibt der Bundesrat auf Seite 54 zu diesem Punkt: «Im Vernehmlassungsverfahren fand dieser Vorschlag im Grundsatz breite Unterstützung.»

Aus diesem Grunde erwarten wir vom Bundesrat, dass er sich vehement für die Beibehaltung von Artikel 13 Absatz 2 einsetzen wird. Ich bitte Sie, ihn darin zu unterstützen.

M. Ducret, rapporteur: L'une des principales innovations de ce projet consiste dans la proposition du Conseil fédéral de déterminer des pays dits sûrs, «safe countries» en anglais, où il est exclu que se produisent des persécutions ou de sérieux préjudices au sens de l'article 3 de la loi sur l'asile, voire des traitements inhumains au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il n'y aurait pas de possibilité de demande d'asile pour les ressortissants de ces Etats, cela pour autant que ces derniers punissent les violations des droits de l'homme conformément aux principes qui régissent un Etat de droit.

Indépendamment du fait que la formulation adoptée par le Conseil fédéral n'est pas apparue comme très heureuse – certains membres de la commission d'experts nous en ont fait la remarque – il lui a été reproché sa place dans la systématique de la loi. En effet, l'article 13 traite de la demande d'asile proprement dite, soit plus précisément de la manifestation de volonté qui s'y rattache.

La commission n'a pas accepté qu'en raison du seul fait qu'un requérant soit ressortissant d'un pays figurant dans cette liste, sa demande ne soit pas enregistrée et, partant, qu'elle ne permette pas l'audition de l'intéressé, seul moyen de déterminer s'il n'y a pas néanmoins des indices de persécution qui pourraient permettre d'entrer en matière sur la demande.

Apparemment, M. Steffen n'a pas remarqué que cette disposition avait été reprise à l'article 16b. C'est la raison pour laquelle je vous prie de bien vouloir accepter la proposition de la majorité de la commission qui vous demande de biffer cette proposition du Conseil fédéral et, par conséquent, de rejeter également la version de M. Steffen. Nous en reparlerons d'ailleurs lors de la discussion concernant l'article 16b.

Mühlemann, Berichtstatter: Wir bitten Sie, den Antrag Steffen zurückzuweisen. Wir werden bei Artikel 16 Absatz 1bis darauf zurückkommen. Es geht hier um das Problem der sogenannten verfolgungssicheren Länder (Safe countries). Asylbewerber, die aus Ländern stammen, in denen der Bundesrat kraft seiner politischen Lagebeurteilung festgestellt hat, dass die Menschenrechte gewahrt bleiben, können zurückgewiesen werden. Wir werden zweifellos bei Artikel 16 etwas intensiver über dieses Problem sprechen.

Wir bitten Sie deshalb, der Kommission zu folgen.

Bundespräsident Koller: An der Möglichkeit, sogenannte Safe countries zu bestimmen, Herr Nationalrat Steffen, möchte auch der Bundesrat unbedingt festhalten. Er hat sich aber überzeugen lassen, dass es zur Vermeidung von Missverständnissen besser ist, wenn wir diese Safe-country-Regel in Artikel 16 Absatz 1bis aufnehmen und nicht in Artikel 13. Wenn sie systematisch bei Artikel 13 plazierte würde, hätte die Problematik auftauchen können, ob überhaupt noch eine Anhörung solcher Asylgesuchsteller aus verfolgungssicheren Ländern nötig und erforderlich wäre. Um das zu vermeiden, haben wir diesen Artikel jetzt in Artikel 16 Absatz 1bis und nicht, wie ursprünglich vorgeschlagen, in Artikel 13 plazierte. Für den Bundesrat ist es ganz klar, dass auch diesen Asylgesuchstellern das rechtliche Gehör gewährt werden muss. Aus diesem Grunde beantrage ich, Absatz 2 zu streichen, dafür aber Artikel 16 Absatz 1bis zuzustimmen.

Le président: Monsieur Steffen retire sa proposition. Ce problème sera traité à l'article 16.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission*

Abs. 3 (neu)- Al. 3 (nouveau)

Zwingli: Beim Vollzug unseres Asylverfahrens werden wir immer wieder auf die loyale Mitwirkung zahlreicher Beamter aus Grenzschutz, Grenzpolizei, Fremdenpolizei und der Bundesverwaltung sowie von Helfern aus privaten Organisationen angewiesen sein. Aus zahlreichen Gesprächen mit Leuten aus den verschiedenen Bereichen des Vollzuges drängt häufig die gleiche Problematik an die Oberfläche. Es gibt einzelne Asylbewerber, die mit unserem Asylrecht regelrecht Blindekuh spielen und dabei immer wieder unbehelligt durch die Netze schlüpfen. Ich will diese Behauptung mit den folgenden authentischen Beispielen belegen:

Fall X: Am 18. Oktober 1985 reiste jemand aus der Türkei über Italien/Frankreich in die Schweiz ein und stellte ein Asylgesuch. Am 23. Juni 1986 wurde das Asylgesuch abgewiesen. Der anschliessende Rekurs wurde wieder zurückgezogen. Am 23. Februar 1987, ein weiteres halbes Jahr später, erfolgte die begleitete Ausschaffung in die Türkei. 24. November: Illegale Einreise aus Oesterreich in die Schweiz; am folgenden Tage Rückgabe an Oesterreich. Juli/August 1988: Asylgesuch in Norwegen; Abweisung. 27. November 1989: Illegale Einreise aus Italien, Asylgesuch in Kreuzlingen, Zuweisung an den Kanton St. Gallen. Später stellte sich heraus, dass ein erstes Urteil wegen illegaler Einreise vom 24. November 1987 und ein zweites Urteil wegen illegaler Einreise vom 27. November 1989 vorlagen. Trotzdem ist ein neues Gesuch hängig.

Ein zweiter Fall: Am 28. Dezember 1989 reiste ein Asylbewerber mit Schlepper aus Russland über die Tschechoslowakei und Oesterreich illegal in die Schweiz ein. Am 3. Januar 1990 Asylgesuch in Kreuzlingen, Zuweisung an den Kanton St. Gallen. Am 12. Januar 1990 war der Asylbewerber verschwunden. Am 24. Januar 1990 ist er, zusammen mit anderen Landsleuten, aus Italien kommend, im Kanton Tessin angehalten worden. Er erhielt Anweisung, sich in St. Gallen zu melden, verschwand aber erneut. Am 1. März 1990, also nach gut zwei Monaten, stand nach mühsamen Befragungen fest, dass der gleiche Mann bereits am 14. Oktober 1986 im Aargau ein Asylgesuch gestellt hatte. Inzwischen wurde er letztinstanzlich abgewiesen, ist dann verschwunden und vermutlich in einem weiteren Kanton untergetaucht.

Der dritte Fall: Am 4. Juni 1989 mit einem Schlepper illegal aus Italien eingereist. Einen Tag später Asylgesuch in Kreuzlingen, wieder einen Tag später Zuweisung an den Kanton St. Gallen. Am 19. Juni 1989 erhielt er die Vorladung zur Befragung, seither verschwunden. Am 16. Februar 1990, also acht Monate später, stellte sich heraus, dass der gleiche Asylgesuchsteller bereits am 2. September 1988 in Basel ein Gesuch stellte. Dieses wurde mit einer Ausreisefrist abgewiesen. Auch der anschliessende Rekurs wurde abgewiesen und eine neue Ausreisefrist bis 30. April 1989, zusätzlich mit Einreiseperrre, festgesetzt.

Ich weiss nicht, wie gross der Anteil dieser Gruppe von Asylbewerbern ist. Aber auch wenn es sich nur um wenige Prozent aller Asylbewerber handelt, liegt es doch im Interesse des Ganzen und nicht zuletzt im ureigensten Interesse der anständigen Asylbewerber, dass solche Missbräuche unseres Asylrechts abgestellt werden. Ein Asylgesuchsteller muss inskünftig wissen, dass er erwischt wird, wenn er mit wechselnder Identität neue Gesuche stellt und auf diese Weise Blindekuh spielt.

Aus diesen Ereignissen heraus schlage ich Ihnen folgende Aenderungen vor. Mein Antrag zu Artikel 13 Absatz 3 (neu) betrifft jetzt, nachdem Absatz 2 gestrichen wurde, den Artikel 13 Absatz 2. Ich möchte, dass die erkenntnisdienstliche Behandlung bereits bei der Einreichung des Asylgesuches erledigt wird. Wenn Sie diesem Antrag zustimmen, wird die Grundlage für eine allenfalls notwendige spätere Ueberprüfung der Identität während des Verfahrens gelegt. Der Vorschlag für die erkenntnisdienstliche Behandlung im Entwurf scheint mir nicht ganz logisch zu sein. Warum wird bei der Einreise über einen Flughafen eine erkenntnisdienstliche Behandlung vor-

gesehen? Bei der Einreichung des Gesuches bei einer Auslandsvertretung, bei der Einreise an einem geöffneten Grenztor und sogar bei der Anhaltung bei illegaler Einreise aber ist diese Identifikation im Gesetz nicht erwähnt. Sie würde dann allenfalls beim erstinstanzlichen Verfahren nachgeholt. Damit sind zweifellos die Ursachen für die drei zitierten Fälle gesetzt. Ich weiss, dass man inzwischen beabsichtigt, eine automatische Analyse der Fingerabdrücke an die Hand zu nehmen. Es soll sich um eine Apparatur aus den USA handeln. Ich glaube, auch diese Möglichkeit tangiert meinen Vorschlag in keiner Weise. So oder so wird die Bewältigung der Identifikation anhand der Fingerabdrücke notwendig sein.

Der wesentliche Punkt meines Vorschlages liegt also darin, dass die erkennungsdienstliche Behandlung bereits bei der Einreichung des Asylgesuches statt erst beim erstinstanzlichen Verfahren vorgenommen wird.

Die zusätzlich vorgeschlagenen Änderungen in Artikel 13d Absatz 1 und Artikel 14 Absatz 2 sind die Folgen des Entscheides bei Artikel 13 Absatz 2.

Ich bitte Sie, meinen Vorschlägen zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: J'ai quelque peine à suivre M. Zwingli dans son raisonnement. Je ne suis pas un praticien, mais un fait m'apparaît incontestable. En effet, si l'on suit M. Zwingli, dans tous les postes-frontière et toutes les représentations diplomatiques de notre pays à l'étranger, devrait figurer un appareil de contrôle dactyloscopique. Or, cela me semble tout à fait impraticable, car ces appareils se trouvent dans les centres d'enregistrement et les aéroports, et c'est dans ces endroits-là seulement que l'on peut procéder à de telles investigations. C'est la raison pour laquelle, au nom de la commission, je considère la proposition de M. Zwingli comme non acceptable et vous demande de la rejeter.

Mühlemann, Berichterstatter: Der Antrag Zwingli ist wahrscheinlich technisch nicht durchführbar. Wir haben heute bei den Empfangsstellen und in den Flughäfen technische Einrichtungen, um den Erkennungsdienst über Fingerabdrücke sicherzustellen. Aber in den ausländischen Vertretungen haben wir das nicht. Dort haben wir nicht das nötige Fachpersonal, und das haben wir auch nicht an jedem Grenzübergang. Aus all diesen Gründen, Herr Zwingli, ist Ihr Antrag technisch nicht durchführbar und deshalb abzulehnen.

Bundespräsident **Koller**: Artikel 13 definiert, wann ein Asylgesuch vorliegt. Eine Bestimmung, wie sie nun Herr Nationalrat Zwingli vorschlägt, wonach Asylgesuchsteller bereits beim ersten Behördenkontakt – also wenn sie Asyl geltend machen – erkennungsdienstlich zu behandeln wären, lässt sich in der Praxis – wie bereits ausgeführt worden ist – leider nicht verwirklichen, weil wir sonst bei jedem Grenzübergang die nötigen Apparaturen und das nötige Fachpersonal zur Verfügung haben müssen.

Der Entwurf sieht jedoch im Sinne Ihres Anliegens, Herr Nationalrat Zwingli, vor, dass bei den sogenannten Flughafenfällen die erkennungsdienstliche Behandlung bereits in den Flughäfen erfolgen kann. Also dort ist Ihr Anliegen bereits realisiert.

Für die übrigen Fälle – also an den Binnengrenzen – müssen wir aber am geltenden System, wonach diese erkennungsdienstliche Behandlung in den Empfangsstellen zu erfolgen hat, festhalten, weil alles andere – wie gesagt – zu einem nicht-ökonomischen Aufwand an Personal und Apparaturen führen würde.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Zwingli
Dagegen

15 Stimmen
59 Stimmen

Art. 13a – 13c

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 13d

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Zwingli

Abs. 1

Für Asylgesuche, die bei der Grenzkontrolle auf den Flughäfen gestellt werden, gilt Artikel 13c.

(Rest des Absatzes streichen)

Antrag Steffen

Abs. 3

..., wenn dem Gesuchsteller dort nach der Auffassung des Bundesamtes offensichtlich keine Verfolgung droht.

Art. 13d

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Zwingli

Al. 1

L'article 13c est applicable aux demandes d'asile déposées au contrôle à la frontière des aéroports.

(Biffer la seconde phrase de l'alinéa).

Proposition Steffen

Al. 3

... peut être ordonnée dans le cas où l'office fédéral estime que le requérant n'y est manifestement pas menacé de persécution.

Abs. 1 – Al. 1

Le président: M. Zwingli retire sa proposition au premier alinéa.

Angenommen gemäss Antrag der Kommission

Adopté selon la proposition de la commission

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Steffen: Bei meinem Antrag zu Artikel 13d Absatz 3 geht es kurz gesagt um die Frage: Soll das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge in das Verfahren eines sofortigen Vollzuges der Wegweisung eines Asylsuchenden in den Heimat- oder Herkunftsstaat einbezogen werden, wenn dem Asylsuchenden nach Auffassung des Bundesamtes dort offensichtlich keine Verfolgung droht?

Mein Antrag schliesst die Mitbestimmung des Uno-Hochkommissariates aus. Warum?

1. Die sofortige Wegweisung erfolgt nur bei Gesuchen, die sich als offensichtlich unbegründet und missbräuchlich erweisen.

2. Nehmen wir an, dass die Bundesbehörden in der Beurteilung der Gefährlichkeit des Heimat- oder Herkunftsstaats mit dem Uno-Hochkommissariat zusammenarbeiten: Verweigert nun das Uno-Hochkommissariat in einem Fall seine Zustimmung, soll das automatisch bedeuten, dass ein normales Beschwerdeverfahren durchzuführen ist. Mit anderen Worten: Künftig greift eine internationale Organisation, der wir nach dem Willen des Volkes nicht beigetreten sind, direkt in den Verfahrensablauf ein, was meiner Meinung nach mit der Souveränität unseres Staates in diesem Bereich nicht zu vereinbaren ist. Ich wende mich ein zweites Mal an meine Kolleginnen und Kollegen aus dem Flughafenkanton Zürich. Der Regierungsrat des volkreichsten und asylbewerberreichsten Kantons lehnt den Beizug des Uno-Hochkommissariates für Flüchtlinge im Verfahren strikte ab, wobei er auf die unklare verfahrensrechtliche Stellung hinweist. Offensichtlich ist der Kanton Zürich über zurückliegende Erfahrungen in der praktischen Zusammenarbeit mit dem Uno-Hochkommissariat nicht sehr glücklich.

Ich bitte Sie höflich, aufgrund verfahrensrechtlicher Bedenken meinem Antrag zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: D'aucuns pourraient être satisfaits qu'une autorité morale comme le HCR puisse collaborer à la politique en matière d'asile de notre pays. M. Steffen y voit une ingérence intolérable d'une organisation internationale dans les affaires intérieures de la Suisse. C'est son droit.

En ce qui me concerne, la commission ne s'étant pas prononcée sur cette question, je considère que la collaboration du HCR légitime en quelque sorte l'exécution immédiate du renvoi ou le refus de l'entrée en matière décidée par la Suisse. Elle garantit qu'il n'y a pas violation du principe de non-refoulement et de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et, à mon avis, c'est une garantie supplémentaire dont nous devrions être satisfaits. C'est la raison pour laquelle je vous invite à rejeter la proposition Steffen.

Mühlemann, Berichtersteller: Wir benötigen für die Rückführung der Asylbewerber die Zusammenarbeit mit dem Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge, weil wir eine gewisse Nachkontrolle haben müssen. Sie werden später einen Antrag von Herrn Günter erhalten, in dem er eine stichprobenartige Kontrolle verlangt, die sehr viel weiter geht und sehr viel aufwendiger ist.

Ich bitte Sie, dem Antrag Steffen nicht zuzustimmen.

Bundespräsident **Koller**: Bei den Asylgesuchen am Flughafen ist die Situation ähnlich wie an der Grenze. In Absatz 3 ist ja die Möglichkeit vorgesehen, dass, wenn die Einreise nicht bewilligt wird, die sofortige Wegweisung in den Heimat- oder Herkunftsstaat angeordnet wird. Weil wir hier kein eigentliches Asylverfahren durchführen, sondern sofort vollziehen, brauchen wir diese zusätzliche Sicherheit in Form der Zustimmung auch des Hochkommissariates der Vereinten Nationen. Das ist die zusätzliche Sicherung, die hier eingebaut ist, weil wir gar kein übliches Asylverfahren durchführen müssen.

Aus diesem Grunde möchte ich Sie bitten, an dieser Bestimmung festzuhalten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Steffen	Minderheit

Art. 13e

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Ruf

Abs. 1

.... Behörden des Nachbarstaates.
(Rest des Absatzes streichen)

Antrag Scherrer

Abs. 1

Wird ein Gesuchsteller bei der illegalen Einreise im grenznahen Raum angehalten oder wird bei der Stellung des Asylgesuches im Inland festgestellt, dass er illegal in die Schweiz eingereist ist, wird er ohne Anhörung unverzüglich in sein Heimatland oder in das Land, in welchem er sich zuletzt aufgehalten hat, ausgeschafft.

Abs. 2

Streichen

Art. 13e

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Ruf

Al. 1

.... par les organes cantonaux de police.
(Biffer le reste de l'alinéa)

Proposition Scherrer

Al. 1

Si un requérant est intercepté à un endroit proche de la frontière alors qu'il entrait illégalement en Suisse ou s'il apparaît, au moment du dépôt en Suisse de la demande d'asile, qu'il est entré illégalement dans notre pays, il est immédiatement renvoyé, sans même être entendu, dans son pays d'origine ou dans le pays où il séjournait en dernier lieu.

Al. 2

Biffer

Ruf: Bei diesem Artikel geht es um das Anhalten bei der illegalen Einreise. Die Polizeiorgane übergeben eine im grenznahen Raum angehaltene Person den zuständigen Behörden des Nachbarstaates, dies aufgrund entsprechender Schubabkommen. Ich beantrage Ihnen die Streichung des letzten Satzes dieses Absatzes, der lautet: «Sie informieren ihn vorher über den nächstgelegenen geöffneten Grenzübergang.»

Meines Erachtens hat es die Schweiz wirklich nicht nötig, Reklame für noch mehr Wirtschaftsasylanten zu machen. Bei den allermeisten Bewerbern, vor allem bei den illegal eingereisten, handelt es sich ja nicht um Flüchtlinge im Sinne des Asylgesetzes und der Flüchtlingskonvention, sondern um Wirtschaftsflüchtlinge. Es geht hier in erster Linie um eine grundsätzliche Frage, wenn auch die praktische Bedeutung des fraglichen Satzes nicht allzu gross sein dürfte. Im übrigen können die Betroffenen ja bei den Behörden des Nachbarlandes, denen sie übergeben werden, um Asyl nachsuchen. Es sind allgemein bekannte Tatsachen, wo sich die normalen Grenzübergänge in die Schweiz befinden.

Natürlich können wir bei Artikel 13e auch dem Antrag Scherrer zustimmen. Wir haben das Anliegen, das dem Antrag Scherrer zugrunde liegt, bei Artikel 16 Absatz 1 unsererseits aufgegriffen.

Ich bitte Sie um Zustimmung zu meinem Vorschlag.

Scherrer: Ich beantrage Ihnen, bei Artikel 13e Absatz 1 meinem Vorschlag zuzustimmen und Absatz 2 zu streichen.

In keinem Nachbarland der Schweiz werden Menschen gemäss Artikel 3 des Asylgesetzes verfolgt. Deshalb muss von einem Gesuchsteller verlangt werden, dass er sein Gesuch an einem offiziellen Grenzübergang stellt. Wir dürfen nicht wegen angeblich humanitärer Verpflichtungen unseren Rechtsstaat untergraben, indem wir Asylgesuchstellern die illegale Einreise bewilligen, während z. B. Antragsteller auf eine Erwerbstätigkeit den gesetzlichen Weg wählen müssen.

Wer sich von einer bezahlten Schlepperorganisation durch halb Europa schleusen lässt und illegal in unser Land einreist, beweist, dass sein späteres Asylgesuch auf schwachen Füßen steht. Die illegale Einreise wird nämlich immer dann gewählt, wenn der Gesuchsteller weiss, dass seine an der Grenze vorgebrachte Begründung nicht genügt, um als Asylbewerber in die Schweiz eingelassen zu werden. Ist er aber illegal eingereist, genügt die einfache Aussage: «Ich ersuche um Asyl», um vorerst als Asylbewerber anerkannt zu werden. Das ist doch der wunde Punkt unseres Asylverfahrens. Jeder kann, legal oder illegal, einreisen und ein Asylgesuch stellen. Solange das so bleibt, werden wir die Lage nie unter Kontrolle bekommen. Im Gegenteil, die Asylantenzahlen werden weiter steigen, mit dem Resultat, dass wir in absehbarer Zeit nicht mehr um Notrecht herumkommen.

Als Rechtsstaat müssen wir von einem Asylbewerber verlangen, dass er unsere Gesetze respektiert und nach rechtsstaatlichen Grundsätzen in die Schweiz einreist, um sein Asylgesuch zu stellen. Wer sich in der Illegalität bewegt, darf nicht noch von unserer Hilfsbereitschaft profitieren, sondern muss unverzüglich wieder ausgeschafft werden, und zwar in sein Heimatland, damit er nicht, nachdem ihn ein Zöllner oder ein Polizeibeamter über den nächsten Grenzübergang informiert hat, einfach hundert Meter weitermarschiert und wieder in unser Land einreist.

Deshalb bitte ich Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: Dans sa proposition, M. Ruf suggère que l'on supprime la deuxième phrase de l'alinéa premier de

l'article 13e qui prévoit que, lorsqu'un requérant est intercepté à un endroit proche de la frontière alors qu'il entrait illégalement en Suisse, il soit remis aux autorités compétentes de l'Etat limitrophe, non sans qu'il lui soit indiqué l'endroit où est situé le poste frontière ouvert le plus proche.

Le message du Conseil fédéral n'est pas très explicite à ce propos, mais il m'apparaît que c'est une question d'humanité et de convenance, dans la mesure où certains requérants d'asile traversent la frontière sans trop connaître notre législation, ni les contraintes qu'elle comporte. Il serait donc correct de pouvoir lui signaler qu'il doit déposer sa demande auprès d'un poste frontière et, plus encore, de lui indiquer où se trouve le poste frontière le plus proche.

Quant à la proposition Scherrer, elle me paraît totalement en contradiction avec le principe de non-refoulement. La disposition du Conseil fédéral prévoit précisément que le requérant qui se trouve dans cette situation doit être remis aux autorités du pays limitrophe; quant à savoir si ce requérant peut être renvoyé dans son pays d'origine, il y a là précisément risque de violation du principe du non-refoulement. C'est la raison pour laquelle je vous propose également de repousser la proposition Scherrer.

Mühlemann, Berichterstatter: Mit seinem Antrag berührt Herr Scherrer ein sehr wichtiges Kapitel der Asylpolitik. Ich habe schon wiederholt darauf hingewiesen, dass die illegale Einreise sehr viele Asylbewerber betrifft und dass es nicht ganz einfach ist für den vordersten Mann an der Grenze, das Problem wirklich zu lösen. Wenn die Schweiz mit einem Land ein eigentliches Schubabkommen abgeschlossen hat – das betrifft Österreich, die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich –, ist es relativ leicht, einen Asylbewerber anzuhalten und der Grenzpolizei des Nachbarstaates zu übergeben. Wir haben dann die Garantie, dass nicht weiter zurückgeschoben wird, in ein Heimatland, in dem er nicht sicher ist.

Das gilt aber nicht für Italien, mit dem wir kein Schubabkommen haben. Das gilt auch nicht für die Flughäfen, wo wir Asylbewerber direkt zurückweisen, wieder in ein gefährdetes Heimatland. Damit verstossen wir gegen das Prinzip des Non refoulement, der Nichtrückweisung gemäss Artikel 45. Darum – Herr Scherrer – können wir Ihren Antrag nicht so übernehmen, wie er gestellt ist.

Der Antrag von Herrn Ruf bezieht sich auf einen Bereich, der tatsächlich im Ermessen liegt. Wollen wir einen Asylbewerber, der illegal über die Grenze geht, noch mit Informationen versehen und ihm den Weg zum nächsten offenen Grenzübergang weisen? Das ist eine Frage, die man zu Recht stellen kann.

Wir haben in der Kommission über den Bereich der Grenzkontrollen nicht sehr eingehend gesprochen, weil das wie gesagt zu den mittel- und langfristigen Massnahmen gehört, die noch in Aussicht gestellt sind. Wir sind hier in einem Teilbereich – ich spreche jetzt persönlich und nicht im Namen der Kommission –, in dem eine genaue und sorgfältige Überprüfung durch unsere Instanzen und auch bessere Lösungsmöglichkeiten noch gesucht werden müssen.

Im besonderen möchte ich noch einmal darauf hinweisen, dass eine Priorität meines Erachtens darin besteht, das Schubabkommen mit Italien zu erzwingen, damit wir mindestens mit allen vier Nachbarländern eine eindeutige Situation haben.

Ich bitte Sie trotzdem, beide Anträge abzulehnen.

Bundespräsident Koller: Es geht hier um die Frage der Anhaltung bei illegaler Einreise an der Grenze. Die Rechtslage ist so: Wenn im grenznahen Raum jemand angehalten wird, kann er aufgrund der Schubabkommen in das Nachbarland zurückgewiesen werden. Das Nachbarland hat dort, wo Schubabkommen bestehen, auch eine Abnahmepflicht. Das ist bei allen Nachbarstaaten der Fall, mit Ausnahme von Italien.

Oft wissen wir aber gar nicht, aus welchem Land der betreffende Asylgesuchsteller kommt. Dann wäre es konventionswidrig, wenn wir ihn einfach irgendwohin abschieben würden, sondern wir sind aufgrund des Gebotes des Non refoulement gehalten, ein Asylverfahren durchzuführen. Das ist die Rechtslage; alles andere wäre konventionswidrig.

Aus diesem Grunde bitte ich Sie, diese Anträge abzulehnen.

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

Ruf: Herr Bundespräsident, was Sie zuletzt gesagt haben, betrifft nicht meinen Antrag. Bei meinem Antrag geht es um die Anhaltung im grenznahen Raum. Da weiss man, aus welchem Nachbarland jemand illegal über die Grenze gekommen ist. Es geht dabei nur darum, ob man ihm noch weitere Informationen liefern soll.

Im übrigen ist mir nicht einsichtig, warum man auf die Schubabkommen immer derart viel Wert legt, wo doch alle Nachbarstaaten der Schweiz die EMRK ratifiziert haben und demzufolge automatisch an das Non-refoulement-Gebot gebunden sind.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Ruf	Minderheit

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Scherrer	Minderheit

Art. 13f

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 14

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

.... des Gesuchstellers. Er kann ausserdem summarisch zum Reiseweg und den Gründen, warum er sein Land verlassen hat, einvernommen werden. Der Gesuchsteller wird von

Abs. 3, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Zwingli

Abs. 2

Die Empfangsstelle erhebt die Personalien des Gesuchstellers sowie den Grund und die Umstände der Einreise. Die Behörden des Standortkantons überprüfen die Identität des Gesuchstellers. Die Reisepapiere und Identitätsausweise werden zu den Akten genommen.

Art. 14

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Le centre d'enregistrement recueille les données personnelles du requérant. Il peut en outre prendre note sommairement des motifs qui l'ont fait quitter son pays et des circonstances de son entrée en Suisse.

Al. 3, 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Zwingli

Al. 2

Le centre d'enregistrement recueille les données personnelles concernant le requérant ainsi que le motif et les circonstances de son entrée en Suisse. Les autorités du canton d'emplacement du centre vérifient l'identité du requérant. Les documents de voyage et les pièces d'identité sont versés au dossier.

Le président: M. Zwingli a retiré sa proposition.

Angenommen gemäss Antrag der Kommission

Adopté selon la proposition de la commission

Art. 14a*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Ruf**Abs. 4 (neu)*

Die Kantone können die Gemeinden nicht zur Aufnahme von Asylbewerbern verpflichten.

Art. 14a*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Ruf**Al. 4 (nouveau)*

Les cantons ne peuvent obliger les communes à accueillir des demandeurs d'asile.

*Abs. 1–3 – Al. 1–3**Angenommen – Adopté**Abs. 4 (neu) – Al. 4 (nouveau)*

Ruf: Artikel 14a regelt, wie Sie wissen, die Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone. Mit meinem Antrag greife ich nun ein Problem auf, das sich in der Praxis als eminent wichtig erwiesen hat und erheblichen politischen Zündstoff enthält. Ich beantrage Ihnen deshalb einen neuen Absatz 4, der lautet: «Die Kantone können die Gemeinden nicht zur Aufnahme von Asylbewerbern verpflichten.»

Die Verteilung der Asylbewerber auf die Kantone ist ohnehin eine höchst fragwürdige Regelung, da die Kantone letztlich die bittere Suppe in der Praxis auszulöffeln haben, die ihnen der Bund mit seiner verfehlten Asylpolitik eingebracht hat. Eigentlich wäre die Unterbringung in Bundeszentren die beste Lösung, um unechte Asylbewerber abzuschrecken.

Was tun aber die Kantone? Sie schieben den Schwarzen Peter ihrerseits den Gemeinden zu. Das ist doch die Realität. In gewissen Kantonen bestehen Quotenregelungen.

Im Kanton Bern zum Beispiel muss jede Gemeinde gemäss Beschluss des Regierungsrates Asylbewerber bis zur Quote von 1,3 Promille der Wohnbevölkerung aufnehmen. Aufgrund des vor kurzem gefällten Bundesgerichtsurteils, wonach Gemeinden rechtmässig zur Aufnahme von Asylantern gezwungen werden können – gegen ihren ausdrücklichen Willen notabene; diese Frage war rechtlich lange Zeit umstritten –, muss nun dringend etwas getan werden, und hier haben wir die Gelegenheit dazu!

Der Unmut in zahlreichen Gemeinden – verteilt über das ganze Land – über die Quasi-Vergewaltigung durch Bund und Kanton wächst laufend. Sie wissen, dass verschiedene Gemeindebehörden die Aufnahme von Asylantern verweigert haben. Oft fehlt es ganz einfach an den nötigen Unterkünften, oder den Gemeinden werden noch zusätzliche Kosten für deren Errichtung zugemutet. Vor allem aber ergeben sich schwerwiegende soziale Probleme, namentlich dann, wenn Schweizer Mieter aus gemeindeeigenen Wohnungen ausziehen müssen, damit zwangszugewiesene Asylantern dort einziehen können. So etwas ist schlichtweg unhaltbar, ist ein Skandal!

Häufig bleibt den Gemeindebehörden dann nichts anderes übrig, als die Asylantern in Hotels einzuquartieren, wodurch die Magnetwirkung auf neue Bewerber noch mehr zunimmt und die Missstimmung in der Bevölkerung erneut wächst.

Die heutige Zwangszuteilung in verschiedenen Kantonen ist deshalb unhaltbar!

Eine schematische Verteilung – der deutschsprachige Kommissionsreferent hat sich heute bereits verschiedentlich gegen schematische Regelungen in anderen Zusammenhängen ausgesprochen – liegt auch hier vor. Eine schematische Verteilung nimmt in keiner Weise auf die lokalen, individuellen Verhältnisse Rücksicht, auch nicht hinsichtlich der Bevölkerungsstruktur, und widerspricht damit zutiefst dem tragenden föderalistischen Pfeiler unseres Staates sowie der Gemeindeautonomie. Wenn sich nicht genügend freiwillige Gemeinden finden – und solche, die Kapazitäten haben, welche sie den

Kantonen zur Verfügung stellen können, gibt es –, müssen vermehrt Bundeszentren mit einer strikten Kontrolle, sei es unter der Leitung der Kantone oder aber des Bundes direkt, errichtet werden.

Bitte, überlegen Sie sich gut, ob hier nicht die Chance besteht, wesentlichen politischen Zündstoff zu entschärfen.

M. Ducret, rapporteur: La commission n'a pas eu à se prononcer sur cette proposition. Cela est regrettable parce que nous aurions pu engager un débat qui touche un point sensible.

M. Ruf a raison de constater et de déplorer les réactions de certaines communes ou populations qui trouvent mille raisons d'objecter, lorsqu'un centre pour requérants est créé sur leur territoire. Je ferai simplement remarquer à M. Ruf que, s'il parle de l'autonomie des communes, il devrait aussi souligner celle des cantons. Il appartient à ces derniers, en accord ou non avec les communes, de déterminer où peuvent se situer les lieux d'hébergement des candidats à l'asile. Créer des centres d'accueil fédéraux ne résoudrait pas le problème puisqu'ils devraient l'être sur le territoire d'une commune. Par conséquent, les problèmes que vous avez évoqués, que je ne sousestime pas, se produiraient aussi.

Il me semble, Monsieur Ruf, que l'on devrait laisser aux cantons le soin de s'organiser. Ainsi, par exemple, dans le canton de Bâle-Ville, qui ne compte que trois communes, il suffirait que les conseils municipaux de ces communes s'opposent à ce qu'on installe des lieux d'hébergement sur leur territoire pour que ce canton échappe à la répartition générale voulue par la loi.

Cela me paraît impraticable et inéquitable vis-à-vis des autres cantons; c'est la raison pour laquelle je vous propose de rejeter la proposition de M. Ruf.

Mühlemann, Berichterstatter: Die Kommission hat über den Antrag von Herrn Ruf nicht befinden können. Er ist dort nicht vorgelegen. Es ist ein Antrag, der von uns nicht akzeptiert werden kann, weil er gegen unsere Rechtsordnung verstösst. Eidgenössisches Recht bricht kantonales Recht, kantonales Recht bricht kommunales Recht. Wer soll letztendlich die Asylantern oder Asylbewerber aufnehmen, wenn nicht eine gerechte Verteilung über alle Gemeinden möglich ist? Es gibt auch eine Solidarität innerhalb unseres Landes, die uns verpflichtet, diese Aufgabe gemeinsam zu tragen, der sich nicht irgendeine Gemeinde entziehen darf. Hier wird das Prinzip der Gemeindehoheit so weit getrieben, dass es an seinem extremen, interpretationsfreudigen Antragsteller zugrunde geht. Ich glaube, die Kommission würde diesen Antrag einstimmig ablehnen. Der Präsident und ich können Ihnen nur in unserem eigenen Namen beliebt machen, diesen Antrag nicht zu akzeptieren.

Bundespräsident Koller: Ich möchte Sie dringend bitten, diesen Antrag abzulehnen.

Ich habe schon einleitend gesagt, wir könnten das Asylproblem in unserm Land nur lösen, wenn Bund, Kantone und Gemeinden zusammenarbeiten. Wenn wir einen derartigen Artikel aufnähmen, wonach die Gemeinden nicht mehr gehalten wären, Asylbewerber aufzunehmen, würden mehrere Kantone in grösste Schwierigkeiten geraten. Zwar ist es den Kantonen freigestellt, ob sie eine eher zentralistische Lösung treffen oder – ähnlich wie der Bund – die Verteilung der Asylgesuchsteller auf die einzelnen Gemeinden vornehmen wollen.

Glücklicherweise hat ja das Bundesgericht in einem Entscheid vom 19. März 1990 betreffend die Gemeinde Richterswil ganz klar entschieden, dass die Kantone die Gemeinden verpflichten können, anteilmässig Asylgesuchsteller zu übernehmen. Wenn wir von diesem Rechtsprinzip abkämen, könnten wir in unserm Land die Fürsorgeaufgaben, die wir den Asylgesuchstellern gegenüber haben, nicht mehr erfüllen.

Ich beantrage Ihnen daher Ablehnung des Antrages von Herrn Ruf.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Ruf
Dagegen

Minderheit
Offensichtliche Mehrheit

Art. 14b*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 15***Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 1*

.... begleiten lassen. Durch die Anhörung soll neben den vorhandenen Asylgründen insbesondere auch festgestellt werden, welche Gesuchsteller die Flüchtlingseigenschaft offensichtlich nicht erfüllen oder nicht glaubhaft machen können.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

.... direkt anhören. Wo solches organisatorisch möglich ist und zu einer erheblichen Verfahrensbeschleunigung führt, ist die direkte Anhörung zu fördern. Für die Befragung gelten die Absätze 1 und 2 sinngemäss.

Abs. 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Pitteloud, Bäumlín, Fankhauser, Günter, Hubacher, Rechsteiner, Stocker)

*Hauptantrag**Abs. 1*

Das Bundesamt hört den Gesuchsteller die nicht Asylsuchende sind, begleiten lassen.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Das Departement kann im Einverständnis mit den Kantonen festlegen, dass kantonale Beamte unter der Leitung des Bundesamtes die Anhörungen gemäss den Absätzen 1 und 2 durchführen. Den Kantonen werden die Personalkosten, die ihnen gemäss diesen Absätzen anfallen, vergütet.

*Abs. 4**Streichen**Eventualantrag*

(falls der Hauptantrag abgelehnt wird)

Abs. 1 – 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 4**Streichen**Minderheit*

(Segond, Gros)

Abs. 4

Auf Gesuch eines Kantons kann das Departement:

a. diesem die Zuständigkeit übertragen, anstelle des Bundesamtes, jedoch nach dessen Weisungen über Eintreten und Gewährung oder Verweigerung des Asyls nach Artikel 16 bis 16c zu entscheiden; gegen den kantonalen Entscheid steht dem Bundesamt die Beschwerde offen;

b. bestimmen, dass entgegen einem Gesuch Gesuchsteller nur vom Bundesamt angehört werden.

Abs. 5 (neu)

Den Kantonen werden die Personalkosten, die ihnen aufgrund der Absätze 1 und 4 anfallen, vergütet.

Art. 15*Proposition de la commission**Majorité**Al. 1*

.... requérants d'asile. Mis à part les motifs d'asile existants,

l'audition doit en particulier permettre de distinguer quels sont les requérants qui ne peuvent manifestement prouver leur qualité de réfugiés ou qui ne peuvent la rendre vraisemblable.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

.... le requérant. Si l'organisation le permet et si la procédure peut subir une vive accélération, il y a lieu d'encourager l'audition directe. Les 1er et 2e alinéas s'appliquent par analogie à l'audition.

Al. 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Pitteloud, Bäumlín, Fankhauser, Günter, Hubacher, Rechsteiner, Stocker)

*Proposition principale**Al. 1*

L'office fédéral entend pour autant qu'ils ne soient pas requérants d'asile.

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Le département peut décider, en accord avec les cantons, que des fonctionnaires cantonaux, placés sous la direction de l'office fédéral procèdent aux auditions selon les alinéas 1er et 2. Les dépenses engagées pour ce personnel sont remboursées aux cantons.

*Al. 4**Biffer**Proposition subsidiaire*

(en cas de rejet de la proposition principale)

Al. 1 – 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 4**Biffer**Minorité*

(Segond, Gros)

Al. 4

A la demande du canton, le département peut:

a. déléguer à celui-ci la compétence de décider, à la place de l'office fédéral, mais selon ses directives, de l'entrée en matière, de l'octroi ou du refus de l'asile conformément aux articles 16 à 16c; l'office fédéral peut recourir contre les décisions du canton;

b. décider au contraire que le requérant ne peut être entendu que par l'office fédéral.

Al. 5 (nouveau)

Les dépenses engagées pour le personnel cantonal visé aux 1er et 4e alinéas sont remboursées aux cantons.

Mme **Pitteloud**, porte-parole de la minorité: A notre avis, cet article est un autre point important. Je vous propose de revenir à l'audition fédérale qui était à l'origine la proposition du Conseil fédéral et qui est, j'insiste, la seule façon d'obtenir une procédure rapide et correcte. Nous ne comprenons pas pourquoi, après la procédure de consultation, le Conseil fédéral est revenu à l'audition cantonale, la majorité des partis et organisations et des cantons s'étant déclarés d'accord avec un retour à l'audition fédérale. Les experts et M. Kälin en particulier ont beaucoup insisté sur ce point également.

Quels sont les arguments en faveur d'une audition fédérale directe? L'argument de fond est celui de l'unité du droit et du principe de l'immédiateté, celui qui entend la personne doit décider. Nous l'avions déjà relevé lors de la deuxième révision de la loi: plus on introduit d'instances dans la procédure, plus on la complique et plus il y a de risques d'erreurs ou de décisions basées sur des interprétations, sans compter les inévitables prolongations liées au fait que plusieurs personnes s'occupent d'un dossier.

Dans l'exposé des motifs de son avant-projet, le Conseil fédéral l'avait précisé: «d'après les expériences faites avec la »Procédure 88«, le facteur qui permet d'accélérer vraiment la procédure d'asile est celui de l'audition du requérant le plus

tôt possible par le collaborateur responsable de préparer la décision (principe de l'immédiateté)». C'est pourquoi le Conseil fédéral proposait l'audition fédérale dans son avant-projet. L'audition fédérale est meilleure parce qu'un auditeur solidement documenté est en mesure d'établir les faits de manière qualitativement supérieure. Grâce à ses connaissances spécifiques d'un pays – les fonctionnaires du délégué aux réfugiés sont en général spécialisés par pays et même par région de pays – le fonctionnaire fédéral peut poser des questions beaucoup plus précises qu'un fonctionnaire cantonal qui suit le schéma officiel fourni par le délégué aux réfugiés et ne peut pas poser de questions complémentaires ou mieux ciblées.

Sur ce point, les représentants des oeuvres d'entraide sont clairs. Les fonctionnaires cantonaux ne savent pas ce que l'on cherche à déterminer et leur interrogation est mécanique, elle se limite à des généralités. Sur le formulaire fourni aux cantons, il y a une dizaine de questions, sur des points de détail principalement. Seules deux ou trois, à la fin, concernent les activités politiques ou religieuses des requérants. Si l'on se contente des réponses données par les requérants, on ne peut pas se faire une idée. Il faut immédiatement poser des contre-questions; par exemple, si la personne déclare appartenir à une organisation politique, un fonctionnaire fédéral qui connaît le pays et la structure de son organisation politique peut immédiatement poser des contre-questions et demander des détails qui prouvent que le requérant connaît cette organisation ou qu'il en a fait partie.

L'audition directe est aussi plus rapide. Le fonctionnaire fédéral peut interrompre une audition dès que les faits établis permettent de prendre une décision positive ou négative et la durée de l'audition peut ainsi être réduite. Les fonctionnaires cantonaux sont payés à l'heure, la Confédération rembourse et ils ne sont pas forcément intéressés à travailler rapidement. Dans l'audition cantonale, deux instances constituent le dossier, deux personnes s'en occupent. Soit la décision est prise sur la base du procès-verbal cantonal, sans recherche supplémentaire – cela se passe dans 60 pour cent des cas, c'est-à-dire que le canton décide – soit un fonctionnaire fédéral relit ces procès-verbaux, reconsidère les faits et les examine et, dans ce cas, le délai de vingt jours est vite dépassé et la procédure devient trop longue, soit, encore, dans 40 pour cent des cas, une audition fédérale a lieu après l'audition cantonale et ainsi les moyens nécessaires à l'audition sont doublés.

L'audition cantonale est donc plus coûteuse, au plan des recherches d'information ainsi qu'à celui des frais d'assistance.

L'audition fédérale est plus équitable aussi parce que le contact direct permet d'éliminer sur le moment beaucoup de causes d'erreur et permet aux fonctionnaires de juger personnellement de la crédibilité du requérant. En revanche, je vous demande d'imaginer le fonctionnaire fédéral qui, sur la base d'un procès-verbal de canton, en est réduit à faire des conjectures ou des interprétations sur la crédibilité du requérant.

L'audition fédérale est souhaitée par tous les praticiens et les gens du terrain. Pourquoi ne les écoute-t-on pas, surtout si nous voulons mettre sur pied une loi applicable et si nous voulons obtenir des décisions dont la légitimation soit meilleure que jusqu'ici? L'audition fédérale permettrait d'éviter bien des recours ainsi que la guerre de tranchée qui résulte de décisions mal acceptées et contestées.

Je tiens à dire deux mots des arguments qui nous sont opposés et avancés contre l'audition fédérale. L'un me paraît bien peu fondé; c'est celui relatif aux conséquences financières pour le délégué aux réfugiés et à ses besoins en personnel. M. Mühlemann a parlé d'un doublement nécessaire des effectifs du délégué aux réfugiés. Le Conseil fédéral en a fait de même; il a même fait allusion à un triplement et a souligné un retard qui résulterait de cette nécessité.

Evidemment, si l'on passait sans transition des auditions cantonales à des auditions fédérales généralisées, cela ne serait pas réaliste et cela ne ressort pas de notre proposition. Par contre, nous avons repris l'idée du projet du Conseil fédéral tendant à prévoir une solution mixte. L'audition fédérale était la règle mais on gardait la possibilité d'avoir des auditions cantonales. La commission d'experts avait d'ailleurs proposé que

les cantons se consacrent par exemple uniquement aux auditions concernant les anciens cas, durant une période transitoire, ce qui aurait permis aux fonctionnaires fédéraux de se consacrer aux nouveaux dossiers et d'obtenir ainsi des délais de réponse très courts. A terme évidemment, cela signifierait une augmentation importante du personnel du délégué aux réfugiés. Sur le plan financier, que les fonctionnaires soient fédéraux ou cantonaux, cela revient au même. Dans les deux cas, c'est la Confédération qui les rémunère et les difficultés de recrutement sont identiques. C'est pourquoi ces arguments nous paraissent quelque peu spécieux. Cette augmentation de personnel est inévitable et je vous rappelle les propos tenus par M. Mühlemann lors du débat d'entrée en matière: en son temps, le Parlement a refusé à M. Friedrich, conseiller fédéral, l'augmentation de personnel qu'il réclamait, car elle lui paraissait beaucoup trop importante. On a alors raté le coche et on ne s'est pas donné les moyens de traiter les choses correctement.

On peut imaginer que le Conseil fédéral a besoin d'un certain temps pour passer d'un système à un autre pour créer des unités décentralisées qui dépendraient du délégué et qui s'établiraient dans des villes comme Genève, Bâle et Zurich, où l'on aurait alors du personnel recruté et formé par la Confédération. On peut se demander aussi pourquoi cela n'est pas possible et pourquoi l'on n'envisage pas dès aujourd'hui un concept bien conçu avec des délais raisonnables plutôt que de se cramponner à la solution des auditions cantonales qui, je le prédis, ne sera pas maintenue dans l'avenir.

Le second argument a plus de raison d'être. M. le conseiller fédéral nous a laissé entendre qu'il souhaitait éviter que les cantons ne se déchargent du jour au lendemain de leur implication dans la politique d'asile. J'ai cru comprendre qu'au vu des résultats de la procédure de consultation nombre de cantons étant d'accord de se débarrasser de ces auditions, certains mêmes souhaitant renvoyer tout le paquet au Conseil fédéral, le gouvernement a craint de se retrouver avec la totalité des auditions à effectuer, ce qui serait évidemment impossible. Là aussi, notre proposition éviterait cette situation, puisqu'elle permet une procédure mixte, l'audition fédérale restant la règle et des auditions cantonales restant possibles dans des cas exceptionnels: afflux plus grands, ou si certains cantons ont la capacité et la volonté de le faire.

Quant à l'argument de lier les cantons à l'exécution des décisions en les laissant procéder aux auditions cantonales, je le trouve mauvais. Les cantons ont quelquefois eu du mal à exécuter les décisions parce que les dossiers étaient ceux de personnes qui étaient restées trop longtemps dans notre pays pour qu'on puisse humainement les renvoyer ou parce que les cantons avaient des doutes sur le bien-fondé des décisions. Là aussi, c'est le degré de fiabilité des décisions qui peut changer quelque chose. C'est pourquoi je vous prie de choisir l'audition fédérale comme règle, tout en maintenant la possibilité de réaliser des auditions cantonales dans certains cas.

Je dirai deux mots de la proposition subsidiaire. Effectivement, le Conseil fédéral est allé encore plus loin, c'est-à-dire qu'il a envisagé la possibilité que les cantons, non seulement procèdent aux auditions, mais préparent, sous la supervision de la Confédération, des décisions. Il s'agit là d'un point très important. La décision subsidiaire vous propose, si vous maintenez l'audition cantonale, de biffer cette possibilité de faire préparer des décisions par les cantons, car on va encore plus loin dans une cantonalisation qu'on ne souhaite pas et surtout parce que les cantons ne tiennent pas à préparer les décisions. Cela est ressorti clairement de la procédure de consultation. Préparer des décisions, c'est donner encore de nouvelles tâches aux cantons qui sont déjà très chargés et en retard dans les auditions cantonales. On ne doit donc pas encore donner une nouvelle compétence aux cantons alors qu'ils ne la souhaitent pas. En cas donc de maintien de l'audition cantonale, ma proposition subsidiaire vous demande de ne pas aller jusqu'à leur donner encore la tâche de préparer des décisions.

M. Second, porte-parole de la minorité: Au fil de cinq révisions de la législation sur l'asile, nous avons réussi à mettre au point

un système dont la pléthore et l'insuffisance vont de pair. Je ne crois pas que l'on arrivera à reprendre, par le biais de cette sixième révision, le contrôle de la politique de l'asile et je suis personnellement convaincu qu'il faudra un jour en venir à la solution globale.

Mais admettons qu'il faille accélérer la procédure. Comment pratiquer? Le meilleur moyen – et le plus simple – consisterait à faire en sorte que l'autorité d'instruction et l'autorité de décision soient les mêmes, au moins en première instance. C'était l'avis des experts, c'est l'avis du Conseil d'Etat de Genève. Les experts pensaient, comme Mme Pitteloud vient de le rappeler, que cette autorité d'instruction et de décision devait être l'autorité fédérale. Nous, nous pensons et nous disons depuis plusieurs années que l'autorité d'instruction et de décision devrait être l'autorité cantonale. Autorité fédérale pour les uns, autorité cantonale pour les autres: le Conseil fédéral, fidèle à lui-même, a choisi la solution intermédiaire: l'autorité cantonale traite, mais l'autorité fédérale décide. C'est ce genre de système qui a conduit au désastre des fiches et qui est à la source d'une bonne partie des retards enregistrés.

Aujourd'hui, je n'ai pas la prétention de vous demander d'accepter la cantonalisation de la procédure de première instance: il n'y a pas de majorité pour cela, je le sais bien. L'amendement déposé par M. Gros et moi-même laisse la possibilité à un canton d'être responsable de la procédure de première instance et, parallèlement, donne la possibilité à la Confédération d'accéder à la demande de ce canton. Les conditions sont clairement énoncées: il faut une demande du canton, il faut une décision de la Confédération, il faut suivre les directives de l'office fédéral. Le Conseil d'Etat de Genève l'a dit, oralement et par écrit, à plusieurs reprises: il est prêt à tenter cette expérience. Cette proposition n'est pas une solution de facilité, mais elle est dans la logique d'un arrêté fédéral urgent, qui permet précisément de tester une nouvelle procédure avant de l'abandonner ou, au contraire, de la consacrer lors de la révision de la loi en 1995.

Pour qu'un canton – dans le cas particulier le canton de Genève – puisse tenter cette expérience, pour une période limitée, il faut que la loi lui permette de présenter une demande. C'est la raison pour laquelle, M. Gros et moi-même avons déposé des amendements aux articles 11, 15, 17 et 46. Je vous remercie de bien vouloir accepter ces amendements qui autorisent dans les meilleures conditions une expérience fédéraliste, contribuant – j'en suis convaincu – à améliorer réellement et rapidement la situation.

Günter: So kommt es eben heraus, wenn man Kompetenzen nicht klar zuordnet. Jetzt ist man mühsam daran zu versuchen, die Vorteile des Zentralismus und Föderalismus zu verbinden. Ich sage Ihnen schon jetzt: Das wird nicht funktionieren. Unsere Fraktion, das wissen Sie, sieht nur eine Bundeslösung als erfolgversprechend an, um das komplexe Problem anzugehen.

Wir unterstützen daher alle Vorschläge, die zumindest in diese Richtung gehen. Das sind der Hauptantrag der Minderheit Pitteloud und, falls er unterliegen sollte, wenigstens der Antrag des Bundesrates. Beide sind ganz sicher dem Minderheitsantrag Segond vorzuziehen, der die Kantonalisierung zementieren möchte.

Wir haben in Artikel 1 die reine Bundeslösung vorgeschlagen. Ich muss sagen, der Kommissionspräsident hat mich verblüfft. Er hat gesagt, ich renne damit offene Türen ein. Herr Mühlemann hat das bestätigt. Das war für die beiden Herren der Grund, die von uns vorgeschlagene Lösung abzulehnen. Der Herr Bundespräsident hingegen hat ausgeführt, mein Vorschlag verstosse gegen die Verfassung. Das war für ihn der Grund, meinen Vorschlag abzulehnen. Offenbar kann man hier eine Mehrheit im Saal gewinnen, wenn der Präsident findet, etwas sei zu verfassungskonform, und der Bundespräsident meint, es sei gegen die Verfassung.

Unser Vorschlag wurde abgelehnt, aber zumindest hier können wir noch einen Schritt in die richtige Richtung tun, indem wir dem Antrag Pitteloud zustimmen.

Im Namen der LdU/EVP-Fraktion und in Fortsetzung unserer konsequenten Politik möchte ich Ihnen dies empfehlen.

M. Leuba: Avec l'article 15, nous abordons effectivement la question de fond de cette révision qui est celle de la procédure. On connaissait déjà le salut par la foi; on connaissait aussi le salut par la foi et les oeuvres; le Conseil fédéral nous propose le salut par la procédure, une nouvelle forme de salut, mais qui vaut la peine que l'on s'y intéresse un certain temps.

Au fond, il y a quatre procédures imaginables, selon les différentes propositions qui ont été faites: la première, c'est l'audition par l'office fédéral; c'est la règle pour la proposition Pitteloud, c'est possible selon les propositions du Conseil fédéral, de la majorité et de la minorité Segond. La deuxième possibilité, c'est l'audition par le canton: c'est la règle pour le Conseil fédéral, la majorité et la minorité Segond, c'est possible pour la minorité Pitteloud. La troisième solution, c'est le canton qui prépare le projet de décision: c'est la solution du Conseil fédéral et de la majorité; tant la minorité Pitteloud que la minorité Segond excluent cette solution. La quatrième possibilité, enfin, c'est que le canton décide en première instance: c'est la proposition de la minorité Segond, qui est semble-t-il combattue par les autres fractions.

J'aimerais vous demander d'appuyer la proposition Segond. Elle me paraît d'abord fédéraliste en ce sens qu'elle n'impose pas cette solution aux cantons. Il faut un double accord de la Confédération et du canton pour que l'on recoure à cette solution. Par conséquent, elle est à mes yeux extrêmement fédéraliste. Ensuite, j'aimerais attirer votre attention sur le fait qu'elle est parfaitement conforme à la pratique fédérale. Les cantons sont en principe chargés d'appliquer en première instance le droit fédéral. On considère que les cantons sont compétents pour apprécier s'il y a eu un assassinat ou non; ils sont compétents pour prononcer les divorces; ils sont compétents pour octroyer ou refuser un permis de conduire; ils sont compétents – et c'est un domaine très proche – pour accorder les autorisations ou au contraire les refuser dans le cas de l'application de la Lex Friedrich sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger. Donc, les cantons sont véritablement toujours en première instance compétents; on ne voit pas pourquoi ils ne pourraient pas l'être aussi pour apprécier en première instance l'octroi de l'asile.

Mais, nous dit-on – et cet argument a été entendu du côté des organisations humanitaires – comment assurerez-vous dans ces conditions l'unité du droit fédéral? Eh bien, exactement comme on l'assure en matière de droit pénal, civil et administratif, on l'assure par l'autorité de seconde instance qui, évidemment, établit la jurisprudence et qui, dans ces conditions, permet de fixer clairement quelles lignes doivent être respectées. C'est d'autant plus vrai que la proposition Segond introduit un recours de l'office fédéral. En conséquence, si un canton se montrait, par hypothèse, beaucoup trop large dans l'octroi d'asile aux yeux de l'office fédéral, celui-ci pourrait recourir et nous savons bien que lorsque l'autorité de seconde instance pose une jurisprudence, l'autorité de première instance la suit.

Au fond, d'ailleurs, je remarque que la proposition Segond et celle du Conseil fédéral et de la majorité ne sont pas tellement étrangères lorsque l'on parle de la possibilité de faire préparer les décisions par l'autorité de première instance. Il me semble pourtant que le Conseil fédéral – c'est malheureusement souvent le cas – n'est pas allé jusqu'au bout de sa réflexion, car si on fait préparer la proposition de première instance par l'autorité cantonale, c'est-à-dire par le fonctionnaire qui aura entendu et vu le requérant – sur ce point, je partage l'avis de Mme Pitteloud selon lequel l'immédiateté de la décision est un élément fondamental – cela n'a véritablement pas de sens de la faire signer par un fonctionnaire fédéral. C'est là où il y a la seule divergence, et le simple bon sens impose de dire qu'il ne faut pas qu'un fonctionnaire qui n'a ni vu ni entendu le requérant appose simplement sa signature sur la base d'un procès-verbal d'audition et d'une décision préparée par quelqu'un d'autre que lui. Ce système ne convient vraiment pas et, dans ces conditions, il faut recourir au système rendu nécessaire par les circonstances qui est la possibilité, et non l'obligation – M. Segond l'a bien dit – pour un canton d'accepter de statuer en première instance.

Pour terminer, j'aimerais m'élever ici avec vigueur contre une

politique qui me paraît tout à fait inadmissible des institutions d'aide aux réfugiés. Celles-ci nous disent qu'il n'y a qu'un seul salut, c'est l'audition fédérale, qui est la seule chose admissible. Ensuite, que faisons-nous? On ne cesse de bombarder les autorités cantonales d'observations, de démarches, de requêtes afin de ne pas exécuter les décisions fédérales prétendument injustifiées. Comme chef de département, j'ai reçu des foules de requêtes de personnes venues me demander de ne pas exécuter cette décision, le requérant risquant des répressions dans son pays, alors que nous ne prenons aucune décision, n'ayant aucune compétence dans la matière. Nous devrions simplement ne pas exécuter la décision fédérale. Une idéologie dans certains milieux veut que l'on centralise toujours les décisions sur le plan législatif et que l'on s'y oppose ensuite sur le plan local ou régional. Cette manière de procéder étant absolument incorrecte et inadmissible, je vous prie d'appuyer la proposition de la minorité Segond.

Frau Nabholz: Ich möchte Ihnen namens der freisinnigen Fraktion beantragen, beide Minderheitsanträge abzulehnen. Was den Minderheitsantrag Pitteloud betrifft, muss man sich wirklich überlegen, ob eine derart einschneidende Abkehr vom bisherigen System der Anhörung durch kantonale Beamte mit einem dringlichen Bundesbeschluss, der sofort nach seiner Verabschiedung in Kraft treten soll, verantwortet werden kann.

Die sogenannte Kantonalisierung, die dann durch eine Zentralisierung ersetzt wird, hat sehr grosse Nachteile, die vor allem im praktischen Bereich liegen.

Es ist damit zu rechnen, dass beim Durchdringen des Minderheitsantrags das in Bern ansässige Befragungspersonal plötzlich verdoppelt werden müsste. Mit anderen Worten, es wäre nach Auskünften der Verwaltung etwa eine Aufstockung der Beamten um 350 Leute nötig, um den ganzen Befragungssparat einigermaßen in Gang zu halten. Das heisst, wir sollten Leute aufreiben, die diese Aufgabe von erfahrenen kantonalen Beamten von einer Stunde auf die andere übernehmen, Leute, über die der Bund zurzeit nicht verfügt.

Nebst dem Personalproblem gilt es auch zu beachten, dass, wenn die Befragung z. B. an der Grenze durch die Bundesbeamten durchgeführt werden soll, eine Infrastruktur geschaffen werden muss, die heute nicht existiert. Das heisst nichts anderes, als dass die plötzliche Umstellung des Systems zu einem unhaltbaren organisatorischen Problem würde, wofür wir wirklich kein Wort einlegen können.

Nun wird immer argumentiert, mit der direkten zentralen Befragung sei der Vorteil verbunden, dass ein unmittelbarer Entscheid möglich werde. Ich erinnere daran, dass, auch wenn die Befragung von Bundesbeamten vorgenommen wird, nicht der befragende Bundesbeamte den Entscheid fällt. Er bereitet, genau wie ein kantonaler Beamter, den Entscheid für die Entscheidungsbehörde nur vor. Er stellt einen Antrag.

Aus all diesen Gründen scheint es mir vernünftiger, beim jetzigen System zu bleiben und die Arbeitsteilung zwischen Bund und Kanton so zu handhaben, wie sie sich nun eingespielt hat. Damit diese Befragungen beförderlich erfolgen und das Verfahren auch in diesem Punkt beschleunigt wird, schlägt Ihnen die Mehrheit der Kommission vor, wenn immer möglich die direkte Anhörung zu fördern – sofern dies organisatorisch möglich ist.

Was den Antrag Segond betrifft: Bei aller Sympathie für den Föderalismus – hier ist er fehl am Platz, denn ein Asylentscheid ist nicht vergleichbar – Herr Leuba – mit einem erstinstanzlichen Entscheid in einem Scheidungsverfahren. Bei einem Asylentscheid geht es um weit mehr als nur um die Kenntnis unseres eigenen Landesrechts, es geht insbesondere auch um die Kenntnis der herrschenden politischen und anderen Verhältnisse in den Herkunftsländern der Asylbewerber. Der Bund ist deshalb auch dauernd in Kontakt mit unseren Auslandsvertretungen. Es sind länderspezifische Dokumentationen aufgebaut worden, die permanent nachgeführt werden müssen. Stellen Sie sich vor, welcher Apparat nötig würde, wenn nun 26 Kantone all dies auch noch selbst aufbauen müssten.

Ganz abgesehen von diesen organisatorischen Fragen geht es auch im Interesse der Qualität der Asylentscheide nicht an, dass wir plötzlich 26 verschiedene kantonale Asylentscheidpraxen haben. Wir können so den Effekt erzeugen, dass am Schluss nicht nur 90 Prozent der erstinstanzlichen Entscheide, sondern womöglich sogar 100 Prozent an die Rekursinstanz weitergezogen würden.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, den Mehrheitsvorschlag zu unterstützen.

Frau Stocker: In der Eintretensdebatte wurde deutlich gemacht, dass ein Garantieschein, eine wirkliche Beschleunigung des Verfahrens mit diesem Beschluss nicht mitgeliefert werden kann. Aber wenn wir in Artikel 15 das Verfahren nicht ganz klar und sauber neu auf die Beine stellen, kann ich Ihnen fast garantieren, dass gar nichts in Richtung Beschleunigung gehen wird.

Wir wollen ja zwei Dinge: Wir wollen einerseits beschleunigen – das müssen wir auf organisatorischer Ebene lösen –, und andererseits wollen wir die Legitimationskraft der Entscheide verstärken. Das muss auch gelöst werden, und zwar mit dem Unmittelbarkeitsprinzip, wie es heute schon mehrmals dargelegt wurde.

Die grüne Fraktion schliesst sich dem Antrag der Minderheit Pitteloud mehrheitlich an, mit Ausnahme des Genfer Kollegen, verständlicherweise. Dieser Antrag will denjenigen der Expertenkommission, den diese ja nicht aus dem hohlen Bauch, sondern aufgrund der bisherigen Erfahrungen, aufgrund der Evaluation des Bestehenden und mit dem Auftrag, nun wirklich zu beschleunigen, ausgearbeitet hat, wiederaufnehmen.

Viele von Ihnen sind in eigenen Betrieben tätig. Was tun Sie, wenn etwas nicht funktioniert? Sie versuchen etwas Neues, und zwar benützen Sie dazu hoffentlich zwei Instrumente: Sie suchen sich einmal neue Leute, die das Neue sofort mittragen, und Sie bringen von den bisherigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die besten mit in das Projekt hinein. Genau das schlägt der Minderheitsantrag Pitteloud vor. Wenn der Bundesbeschluss in Kraft tritt, soll es ab sofort möglich werden, dass neue Gesuche nach den neuen Verfahrensregeln bearbeitet und Asylbewerber durch die Bundesbeamten angehört werden. Und die Aufarbeitung der Pendenzen und das Know-how, das sich die einzelnen Kantone erarbeitet haben, sollen weiterhin dazu beitragen, dass der Pendenzenberg sachlich kompetent und menschlich verantwortbar abgetragen wird. Deshalb dünkt es mich, müssen wir, wenn wir einmal einen Weg gefunden haben, der sicherer ist als der bisherige, ihn jetzt wählen – wenn wir unsere Absichtserklärung wirklich ernst nehmen, d. h. das Verfahren beschleunigen und die Legitimationskraft erhöhen wollen.

Ich habe Verständnis für die Kolleginnen und Kollegen aus Genf und aus der Westschweiz. Es hat sich dort wirklich eine Praxis eingebürgert, zu der ich auch Vertrauen habe; leider komme ich aber aus einem Kanton, zu dessen Praxis ich wenig Vertrauen habe. Aber genau das darf nicht passieren: Wer immer in der Schweiz ein Asylgesuch stellt, soll dasselbe rechtsstaatliche Verfahren haben, dieselben Bedingungen geniessen. Und für das Wissen, wie wir mit diesen Erfahrungen heute und in Zukunft überhaupt umzugehen haben, ist die Vernetzung dieser Erkenntnisse notwendig.

Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag Pitteloud zuzustimmen. Er ist der Weg, das Asylwesen jetzt wirklich zu beschleunigen.

M. Couchepin: J'interviens ici sur mandat de la Commission de gestion qui souhaite que l'on apporte une précision au sujet de l'intention du législateur à l'article 15, alinéa premier et en particulier au sujet du problème du droit pour le requérant de se faire accompagner par un mandataire.

Je vous rappelle que jusqu'en 1986, soit jusqu'à la révision de la loi sur l'asile, le requérant avait le droit de se faire accompagner par un mandataire lors de l'audition par l'autorité fédérale. Ensuite, le nouvel article 15 a prévu le droit pour le requérant de se faire accompagner par un mandataire lors de l'audition par l'autorité cantonale.

Or, en décembre 1989, sur recours d'un requérant d'asile, le Conseil fédéral a dit que cette prescription n'était qu'une pres-

cription d'ordre et ne conférerait pas le droit à un requérant d'exiger la présence d'un représentant. Il y a donc une divergence ou en tout cas une zone d'ombre dans l'interprétation de cet article.

La Commission de gestion propose donc qu'il soit inscrit au procès-verbal de nos débats que le législateur veut que cet article soit interprété en ce sens que le requérant d'asile «a le droit». Le «peut» n'est pas une disposition d'ordre mais un droit pour le requérant d'asile d'obtenir le concours d'un mandataire s'il le veut.

M. Ducret, rapporteur: Ainsi que j'ai déjà eu l'occasion de l'indiquer il y a une évidente connexité entre les articles 11 et 15 du projet, dans la mesure où ce sont deux dispositions qui définissent les autorités habilitées à procéder aux auditions et à prendre les décisions d'octroi ou de refus de l'asile. N'en déplaise à M. Leuba, trois variantes nous sont proposées et c'est sur trois variantes que nous allons devoir nous prononcer.

La première, celle du Conseil fédéral, souhaite renforcer la collaboration entre la Confédération et les cantons en matière de procédure d'asile et entend donner à ces derniers leur part de responsabilité et de tâches, tout au moins au stade de l'audition des requérants. Il s'agit d'une solution que l'on peut qualifier de mixte, où l'autorité cantonale aura, sauf exception, la charge de mener les auditions, voire même, si un canton le demande et le décide, celle de faire préparer les décisions par ses propres fonctionnaires, à l'intention et sous la direction de l'office fédéral.

La deuxième variante est celle de la minorité Pitteloud qui prend à son compte la proposition de la Commission d'experts et qui donne à l'office fédéral la compétence principale de procéder à l'audition des requérants, faculté étant réservée au département de confier cette tâche à des fonctionnaires cantonaux placés sous la direction de l'office fédéral. Cette solution qui, incontestablement, consacre mieux que celle du Conseil fédéral le principe de l'immédiateté selon lequel c'est l'autorité qui a entendu le requérant qui statue sur son cas, a recueilli l'accueil favorable de la majorité des cantons et des organisations lors de la procédure de consultation. Elle aurait toutefois pour inconvénient majeur – raison du choix opéré par le Conseil fédéral – de transformer les cantons en de simples organes d'exécution et, surtout, d'obliger la Confédération à demander que l'effectif du personnel affecté à la procédure d'asile soit fortement augmenté pour pouvoir traiter tous les cas; cela, nonobstant l'accélération de l'examen des dossiers et la collaboration éventuelle et subsidiaire des fonctionnaires cantonaux dans la phase d'audition des requérants mais pas dans celle de la préparation des décisions, puisque la minorité Pitteloud s'oppose à cette collaboration pour des raisons qui tiennent à la surcharge des tâches confiées aux cantons d'une part et à la volonté d'éviter toute source potentielle de litige d'autre part. S'agissant de la phase d'audition, il y a lieu d'ailleurs d'ajouter que, selon la minorité Pitteloud, c'est l'office fédéral qui, en règle générale, devrait procéder à ladite audition, les interventions cantonales ne pouvant alors s'appliquer qu'aux anciens dossiers, aux cas de forte affluence ou lorsque les cantons ont la volonté et la capacité de procéder eux-mêmes à ces auditions.

La troisième variante est celle qui a été proposée par la minorité Segond et le Conseil d'Etat du canton de Genève. J'observe à cet égard que cette variante a la faveur d'un conseiller d'Etat genevois socialiste chargé du Département de justice et police et d'un ancien conseiller d'Etat vaudois libéral chargé du même département. Elle part du constat que la procédure actuelle, très centralisée, n'a pas permis de maîtriser l'afflux massif des requérants d'asile et que le seul moyen véritablement efficace d'augmenter la capacité de traitement des dossiers est de faire coïncider l'instance d'instruction et l'instance de décision. Cette proposition consiste à confier aux cantons qui le demandent le soin de prendre les décisions en première instance, à la place de l'office fédéral, mais selon ses directives, cela pour sauvegarder l'unité du droit et de la pratique en la matière.

Comme on peut l'imaginer, les débats de la commission sur ces trois variantes ont été fort animés. Il en est résulté que chacune de ces solutions a ses qualités, mais aussi ses faiblesses et qu'aucune d'elles ne peut prétendre constituer, tant en droit que dans la pratique, la formule idéale. Néanmoins, il s'est dégagé l'opinion majoritaire – et pas forcément celle du président de la commission – que tant la proposition de la minorité Pitteloud que celle de la minorité Segond présentaient des inconvénients majeurs par rapport à celle du Conseil fédéral. Pour la première, c'est essentiellement la surcharge qui en résulterait pour la Confédération et l'obligation d'engager un important effectif supplémentaire de collaborateurs, cela indépendamment du fait que les cantons ne seraient progressivement plus associés à la procédure d'asile, sauf dans l'exécution des renvois. Pour la seconde, c'est le refus de la majorité des cantons de prendre en charge, même à titre volontaire, la responsabilité de la décision et la résultante de ce refus, à savoir le danger d'une pratique différente suivant que les cas sont traités par l'autorité fédérale ou par le canton.

Au vote, la proposition de la minorité Segond a été rejetée par 19 voix contre 3 et celle de la minorité Pitteloud par 14 voix contre 6 et une abstention. La majorité de la commission vous invite en conséquence à accorder votre soutien à la version du Conseil fédéral, celle-ci ayant au moins le mérite de ne pas trancher entre les formules fédéraliste et centralisatrice!

Quant à la proposition subsidiaire Pitteloud, qui reprend celle du Conseil fédéral tout en s'opposant à ce que des fonctionnaires cantonaux préparent les décisions à l'intention de l'office fédéral, elle a aussi été rejetée par 15 voix contre 6. En conséquence, la majorité de la commission vous invite à accorder votre préférence à la proposition du Conseil fédéral.

Mühlemann, Berichterstatter: Sie stehen wiederum vor drei Lösungsmöglichkeiten. Die Kommission hat sich sehr eingehend mit diesen Lösungen beschäftigt. Es gibt eine zentralistische Lösung nach Frau Pitteloud oder Bundeslösung nach Herrn Günter, lebhaft unterstützt auch von Frau Stocker. Es gibt eine föderalistische Lösung, vertreten durch Herrn Segond, teilweise unterstützt von Vertretern aus der westschweizerischen Region, während die Lösung Pitteloud u. a. vom Kanton Zürich vertreten wird. Die mittlere Lösung ist die des Bundesrats und der Kommission; es ist eine gemischte Lösung, die die Vorteile der beiden Extrem Lösungen beinhaltet, aber deren Nachteile nicht aufnimmt.

Ich muss Ihnen allerdings ehrlich gestehen: Wenn es um die Beschleunigung geht, wenn wir wirklich möglichst rasch vorkommen wollen, müssen wir eine extrem föderalistische Lösung wählen, nämlich alle erstinstanzlichen Entscheide in die vier Empfangsstellen Kreuzlingen, Basel, Genf und Chiasso verlegen und die vier zuständigen Regierungsräte beauftragen, das erstinstanzliche Urteil zu fällen. Das geht aber nicht, weil die Flut der Asylbewerber zu gross ist. Man müsste auch die entsprechenden Strukturen stärker ausbauen. Sie können sagen, man könnte die Gesuche vielleicht im Sinne des Votums von Herrn Leuba auf die 26 Kantone aufteilen. Das hätte aber den Nachteil, dass 26 doch recht verschiedene Lösungen, verschiedene Arten der Exekution, verschiedene Stile Platz greifen könnten und die Rechtseinheit nicht mehr gewährleistet wäre.

Der jetzige Vorschlag des Bundesrates und der überwiegenden Kommissionsmehrheit stützt sich auf die bisherige Praxis, d. h. die Kantone treiben im erstinstanzlichen Verfahren die Befragung soweit voran, dass praktisch das Verfahren entscheidungsreif vorliegt und der Bund noch die Unterschrift gibt und garantiert – in einer Art Koordination –, dass nach ungefähr gleichen Grundsätzen verfahren wird. Das ist eine sinnvolle Art des erstinstanzlichen Verfahrensentscheids.

Wenn Sie die Extrem Lösungen wählen, d. h. die zentralistische Lösung Pitteloud, gehen Sie von einer bewährten, pragmatischen Vorgehensweise zu einem neuen Verfahren über. Sie müssen die 350 Mitarbeiter des Delegierten für das Flüchtlingswesen praktisch auf einen Schlag verdoppeln. Das ist nicht möglich, weil wir nicht genügend Fachpersonal haben. Und sagen Sie mir nicht – Frau Pitteloud –, dann würden eben die Beamten aus allen Kantonen nach Bern reisen. Ich kenne

ihre Lust, so ohne weiteres den Arbeitsort von A nach B zu verlegen. Es wird nicht sehr einfach sein, diese zentralistische Lösung durchzuführen, Frau Stocker. Sie ist gut gemeint, aber unrealistisch.

Die extrem föderalistische Lösung von Herrn Segond führt dazu – nachdem wir den Antrag Guinand angenommen haben –, dass die Rekursinstanz oberhalb des Bundesrates ist. Der Bundesrat hat nach der Lösung Guinand keine Einflussmöglichkeiten mehr, nachdem die Rekursinstanz entschieden hat. Wenn Sie dazu die erstinstanzlichen Entscheide den Kantonen zur definitiven Entscheidung überlassen, wie Herr Leuba vorgeschlagen hat, können Sie den Bundesrat aus dem Spiel nehmen; er hat dann praktisch nichts mehr zu tun. Darum ist die gemischte Lösung wahrscheinlich das Sinnvollste, das Vernünftigste; das, was am raschesten zu einer Beschleunigung führt.

Ich darf Ihnen beliebt machen, den Vorschlag der Kommissionsmehrheit genau zu studieren. Wir haben einen Satz hinzugefügt, in dem der Triagecharakter der ersten Instanz klar zum Ausdruck kommt, in dem wir klar festhalten, wo die Nichtzutretensentscheide gefällt und Asylbewerber sofort zurückerwiesen werden können. Es ist sehr wichtig, dass diese Triageentscheide durch Kanton und Bund gemeinsam getroffen werden, dass hier eine Zusammenarbeit stattfindet und eine gewisse Verzahnung vorhanden ist.

Ich bitte Sie, genau zu bedenken, wie Sie hier stimmen. Es ist für die praktische Abwicklung ausserordentlich wichtig, dass wir nicht in zwar theoretisch gut gemeinte, aber schwer praktikable Lösungen hineinrennen.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Bundespräsident Koller: Erlauben Sie mir, einleitend auf die Bedeutung des Entscheids bei Artikel 15 hinzuweisen. Ich bin persönlich zutiefst überzeugt, dass es vom Entscheid, den Sie hier treffen werden, abhängt, ob wir mit diesem neuen, beschleunigten Asylverfahren tatsächlich einen wesentlichen Fortschritt auf diesem Gebiet machen oder ob wir riskieren, dass wir allenfalls eine gewisse Zeitlang sogar eine Leistungsminderung in Kauf nehmen müssten, was aus der Sicht des Bundesrates in keiner Weise zu verantworten wäre.

Es ist Ihnen dargelegt worden: Sie haben zwischen drei Modellen zu entscheiden. Zunächst das Modell Segond/Gros: Dieser Minderheitsantrag schlägt Ihnen eine Kantonalisierung des erstinstanzlichen Verfahrens vor, allerdings eine freiwillige, nur auf Gesuch der Kantone hin. Der Bundesrat lehnt diesen Antrag aus folgenden Gründen ab: Wir sind überzeugt, dass die Asylpolitik ein wesentlicher Bestandteil der Aussenpolitik eines Landes ist. Aussenpolitik ist aber Bundessache. Wir dürfen insofern Asylentscheide eben nicht mit gewöhnlichen zivil- oder strafrechtlichen Entscheiden gleichsetzen.

Rein von der Praktikabilität her ist sodann ganz entscheidend, dass die Asylbehörden – und zwar schon in der ersten Instanz – zu allen internationalen Informationen betreffend die Situation der Herkunftsländer der Flüchtlinge – vor allem über unsere Botschaften – Zugang haben. Aber auch dieses Informationsproblem liesse sich – wenn wir das Verfahren kantonalisieren – nicht befriedigend lösen. Das sind die ersten Bedenken, die wir gegen diesen Antrag haben.

Der zweite Grund, der gegen eine Kantonalisierung der ersten Instanz spricht, ist die Notwendigkeit einer einheitlichen Asylpraxis in unserem Land. Selbst wenn wir eine Beschwerdemöglichkeit gemäss Minderheitsantrag Segond/Gros in bezug auf die zweite Instanz vorsehen würden, bestände doch die grosse Gefahr, dass wir bei einer Kantonalisierung plötzlich mehrere unterschiedliche Asylpraktiken in den einzelnen Kantonen hätten; denn vor allem bei positiven Asylentscheiden wäre natürlich die Chance gering, dass solche Entscheide dann in grosser Zahl weitergezogen würden.

Schliesslich bereitet dieser Antrag dem Bundesrat aber noch aus einem weiteren Grund Schwierigkeiten. Nach der Formulierung in Absatz 4 wird nicht ganz klar, ob neben dieser Wahlmöglichkeit des Kantons, dieses erstinstanzliche Verfahren zu kantonalisieren, dann nur noch die Möglichkeit der Befragung und der Entscheidung durch das Bundesamt besteht. Wenn das tatsächlich die Meinung Ihres Antrages ist, dann wäre die

unmittelbare Folge, dass sich eine grosse Zahl von Kantonen überhaupt jeder Verantwortung im Asylverfahren entziehen würde. Wir wissen, dass grosse Kantone wie Zürich entsprechende Absichtserklärungen bereits bekanntgegeben haben, während wir auf der anderen Seite nur von seiten des Kantons Genf die Sicherheit haben, dass er überhaupt bereit wäre, von dieser Möglichkeit der Kantonalisierung des Verfahrens auch tatsächlich Gebrauch zu machen.

Das würde den Bund aber, ähnlich wie der Antrag Pitteloud, auf den ich nachgehend eingehe, vor unlösbare Personalprobleme stellen. Im übrigen hat dieser Minderheitsantrag auch den Nachteil, dass er im Absatz 5 den Bund für sämtliche Personalkosten den Kantonen gegenüber haftbar macht – eine Neuerung, die wir nicht vorsehen. Wir möchten die Kantone nur für Kosten entschädigen, die entstehen, wenn sie sogenannte erstinstanzliche Asylentscheide unterschriftsreif vorbereiten. Das ist übrigens auch ein Einwand gegenüber dem Antrag von Frau Pitteloud.

Damit komme ich zu diesem zweiten Minderheitsantrag: Frau Pitteloud möchte, ganz im Gegensatz zur Minderheit Segond/Gros, als Hauptträger die Befragung durch das Bundesamt statuieren. Der Bundesrat lehnt diese Lösung vor allem aus staatspolitischen Überlegungen ab. Wir sind tief davon überzeugt, dass wir dieses schwierige Asylproblem auch in Zukunft in unserem Land nur befriedigend lösen können, wenn Bund und Kantone gemeinsam die Verantwortung tragen. Es liegt natürlich nahe, dass sich mehrere Kantone dieser Verantwortung entziehen möchten. Aber sie würden den Bund vor unlösbare Personal- und Infrastrukturprobleme stellen. Zwar sieht der Antrag von Frau Pitteloud durchaus die Möglichkeit vor, dass der Bund auch auf kantonale Befrager Rückgriff nehmen könnte, aber eben nur dort, wo die Kantone tatsächlich einverstanden sind. Wir wissen aber von mehreren Kantonen, dass, wenn dieser Antrag Pitteloud angenommen wird, sie sich künftig jeder Verantwortung im Bereich der Asylbefragung entziehen würden.

Wir müssten also in kürzester Zeit praktisch eine Verdoppelung unseres Personals beim Delegierten realisieren. Der Delegierte hat heute als Soll-Bestand etwa 370 Personen. Sie können sich selber fragen, ob es in diesem Lande bei der jetzigen Arbeitsmarktlage möglich wäre, innert nützlicher Frist dieses zusätzliche Personal zu beschaffen. Wenn das aber nicht möglich ist, dann führt der Antrag von Frau Pitteloud leider dazu, dass wir anstatt einer Leistungssteigerung eine Leistungsminderung haben; das wäre nun wirklich das letzte, was wir mit diesem dringlichen Bundesbeschluss, den wir bis spät in die Nacht hinein hier beraten, erreichen möchten.

Der Bundesrat kann demgegenüber der Fassung der Mehrheit durchaus zustimmen. Es ist durchaus möglich, dass wir längerfristig die ganze Befragung mehr an die Grenze verlegen werden und künftig mehr Bundesbefragungen anstreben. Aber im Rahmen eines dringlichen Bundesbeschlusses, der sofort in Kraft treten soll, ist dieser Antrag schlicht und einfach nicht realisierbar. Er hätte eine vollständig kontraproduktive Wirkung, weil der Bund weder die personellen noch die infrastrukturellen Voraussetzungen innert nützlicher Zeit realisieren könnte.

Aus diesem Grunde möchte ich Ihnen empfehlen, beide Minderheitsanträge abzulehnen. Wenn wir innert nützlicher Zeit tatsächlich eine wesentliche Beschleunigung des Verfahrens realisieren und damit die Attraktivität unseres Landes für die Nichtflüchtlinge mindern wollen, dann müssen wir auf dem bereits bestehenden System mit der Grundregel der kantonalen Befragung aufbauen. Wir schaffen zwar einen zusätzlichen Anreiz, indem wir den Kantonen ausdrücklich die Möglichkeit geben, erstinstanzliche Entscheide unterschriftsreif vorzubereiten. Damit haben die Kantone auch eine aktive Möglichkeit, auf ihren Pendenzenberg Einfluss zu nehmen, auf die Fürsorgekosten, auf ihre Unterbringungsprobleme. Diesen Anreiz haben wir bewusst aufgenommen. Aber es wäre eine vollständige Illusion zu meinen, im Rahmen eines dringlichen Bundesbeschlusses könnte man einen eigentlichen Systemwechsel realisieren. Ein Systemwechsel, wenn Sie ihn hier beschliessen, wird kontraproduktiv sein, davor muss ich Sie einfach

warnen. Ich bitte Sie daher, der Mehrheit der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

Le président: Je vous propose la procédure suivante: nous opposerons la minorité Pitteloud à la minorité Segond. Le résultat sera opposé à la proposition de la majorité. S'il est favorable à la proposition de majorité, nous l'opposerons à la proposition subsidiaire de la minorité Pitteloud. Cette procédure est acceptée par le président de la commission et par le rapporteur de langue allemande.

Mme Pitteloud: Monsieur le président, j'ai des problèmes par rapport à la procédure de vote parce que la proposition de minorité Segond ne concerne que l'alinéa 4 tandis que la mienne concerne les alinéas 1 à 4. Il me semble que ce sont les principes «audition cantonale» et «audition fédérale» qui devraient d'abord être décidés.

Le président: Tous les débats ont montré qu'il y avait une différence entre trois concepts proposés et que la proposition de la minorité Segond ne concerne pas seulement l'alinéa 4 de l'article 15 mais également les articles 11, 17 et 46. Il s'agit donc bien d'une conception dite fédéraliste qui s'oppose en quelque sorte à la vôtre, Madame Pitteloud, qualifiée de centralisatrice. Tout le débat a donc montré qu'il y avait là trois variantes. La procédure la plus facile et la plus logique par rapport à ce qui a été avancé comme arguments est donc celle que nous avons proposée.

M. Ducret, rapporteur: Votre proposition, Monsieur le président, m'apparaît juste, tant il est vrai que si l'on adopte la procédure suggérée par Mme Pitteloud, notre conseil pourrait à la fois adopter la proposition de minorité Pitteloud et ensuite celle de la minorité Segond. Or, ces deux solutions sont tout à fait incompatibles. C'est la raison pour laquelle votre proposition de vote me paraît conforme à la logique.

Abstimmung – Vote

Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire

Für den Antrag der Minderheit Segond	61 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit Pitteloud	52 Stimmen

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	103 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit Segond	14 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	80 Stimmen
Für den Eventualantrag der Minderheit Pitteloud	44 Stimmen

M. Segond: A la suite du dernier vote, je retire les amendements Segond/Gros aux articles 11, 17 et 46.

M. Ducret, rapporteur: Deux mots à propos de deux compléments qui ont été apportés par la commission à l'article 15. Tout d'abord, à l'alinéa premier *in fine*, cette proposition vise à harmoniser les textes des articles 15 et 16a, de façon à ce que les personnes chargées de procéder à l'audition soient mises en situation, le cas échéant, de rejeter la demande sans autre mesure d'instruction. Comme le fardeau de la preuve incombe au candidat, il est nécessaire qu'outre les motifs d'asile existants l'audition permette de démontrer si le requérant a apporté la preuve qu'il est un réfugié ou à tout le moins qu'il a rendu sa qualité de réfugié vraisemblable. Quant à l'alinéa 3, cette proposition vise à encourager, chaque fois que cela est possible, l'application du principe de l'immédiateté qui permet au représentant de l'autorité fédérale de prendre la décision après avoir entendu lui-même le requérant.

Mühlemann, Berichterstatter: Wir machen Sie darauf aufmerksam, dass die Mehrheit der Kommission ihrem Antrag, den Sie genehmigen müssen, noch zwei Sätze beifügt. Der eine – ich habe Sie schon darauf hingewiesen – betont den

Charakter der Triage: Bei der Anhörung muss darauf geachtet werden, dass man rasch feststellen kann, ob jemand zurückgewiesen werden kann, weil er überhaupt keine Gründe für eine Aufnahme hat, oder ob er solche glaubhaft machen kann, damit er aufgenommen wird. Das sind entscheidende neue Dinge, die festgestellt werden müssen.

Beim zweiten Zusatz geht es darum, dass durch eine direkte Befragung eine raschere Erledigung ermöglicht werden kann. Wo das der Fall ist, ist die direkte Befragung zu forcieren.

Bundespräsident Koller: Ich kann erklären, dass der Bundesrat mit dieser Fassung der Mehrheit der Kommission einverstanden ist. Sie bringt eigentlich nur klarer zum Ausdruck, was sich schon aus dem ganzen System ergibt.

Art. 15a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Steffen

Bisheriger Artikel 15 Absatz 4

Art. 15a

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Steffen

Reprendre l'article 15, 4e alinéa, actuel

Steffen: Mit meinem Streichungsantrag zu Artikel 15a (neu) und dem Antrag auf Wiederaufnahme von Artikel 15 Absatz 4 soll die Rechtsstellung des Hilfswerksvertreters klar begrenzt bleiben. Er soll im Verfahren wirksam werden, wenn der Gestuchsteller zustimmt. Ich lehne es ab, dass eine Quasivertretung der Flüchtlingsorganisationen von Amtes wegen eingeführt wird. Wer sich bei den Vernehmungsbeamten in Bund und Kantonen umhört, stellt fest, dass sich gewisse Hilfswerksvertreter eigentliche Aufsichtsrechte über die Vernehmungsorgane aneignen, Beamte desavouieren und durch Meldung eine zusätzliche Einvernahme erwirken.

Dass diese Feststellung nicht aus der Luft gegriffen ist, beweist die Vernehmlassungsantwort des Kantons Freiburg, der die Praxis nach Absatz 5 – nämlich das Recht des Hilfswerksvertreters, Einwendungen anzumelden und weitere Abklärungen anzuregen – als Quelle permanenter Konflikte bezeichnet. Wir sind ja hier zusammengekommen, um Konflikte auszuschalten.

Mein Antrag deckt sich übrigens insofern mit der Vernehmlassungsantwort des Kantons Glarus, der die Streichung des Absatzes 5 vorschlägt und generell feststellt, ein weiterer Ausbau der Rechte des Hilfswerksvertreters sei nicht nötig.

Abschliessend sei noch vermerkt, dass mein Antrag den ganzen Katalog der Rechte und Pflichten der Hilfswerksvertreter wieder dorthin verweist, wo er hingehört, nämlich auf die Verordnungsstufe. Dies gibt dem Bundesrat unter anderem die Möglichkeit, allenfalls Bestimmungen aufzunehmen, die es erlauben würden, unfähige, ungeeignete und querulatorische Hilfswerksvertreter abzulehnen, wie dies von der Regierung des Kantons Bern und von der Vereinigung der kantonalen Fremdenpolizeichefs verlangt wird. Wir haben praktisch keine Zähne mehr in diesem Gesetz; das wäre noch einer, den ich Ihnen anbiete.

Ich bitte Sie, dem Antrag zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: La commission n'a pas eu l'occasion de se pencher sur cette proposition. Cela sera certainement confirmé par le président de la Confédération: cette loi est non seulement le résultat d'un compromis au sein de la commission d'experts, mais également celui d'un équilibre entre un certain nombre de propositions. Les oeuvres d'entraide ont présenté quelques suggestions qui sont transcrites dans le projet du Conseil fédéral. Il me semblerait donc inopportun que l'on réduise encore leur présence dans le cadre de cette procédure.

En outre, les dangers évoqués par M. Steffen ne sont pas

aussi réels qu'il le prétend. C'est pourquoi, en mon nom personnel, je vous invite à rejeter sa proposition.

De plus, j'apporte une précision à l'adresse des oeuvres d'entraide qui ont interpellé la commission. Lors de l'audition des représentants de l'administration, il a été indiqué qu'outre les dates prévues pour les auditions seront communiqués aux organisations d'aide aux réfugiés la nationalité et le sexe des personnes qu'elles auront à assister.

Mühlemann, Berichterstatter: Der Vorteil des neuen Entwurfes besteht darin, dass er auf Erfahrungen beruht. Die Experimente, die gemacht worden sind, zeigen selbstverständlich Resultate, die wir berücksichtigen müssen. Es ist so, dass die Hilfswerksvertreter in den meisten Fällen eine koordinierende, eine unterstützende Funktion hatten, dass offenbar die Zusammenarbeit relativ gut funktioniert und in vielen Fällen zu einer gewissen psychologischen Entspannung geführt hat und dass es sinnvoll ist, deren Mitarbeit zu erhalten. Es geht gerade bei der Befragung manchmal um recht schwierige Fälle mit Asylbewerbern aus allen möglichen Ländern. Die Unterstützung durch Spezialisten, die etwas mehr wissen, als vielleicht der direkte Befragte wissen kann, hat zu sinnvollen Ergebnissen geführt.

Es lohnt sich also, diesen Artikel beizubehalten und den Antrag Steffen abzulehnen.

Bundespräsident Koller: Der Hilfswerksvertreter soll im wichtigsten Verfahrensabschnitt, nämlich der Anhörung zu den Asylgründen, das Vertrauen des Asylbewerbers in die Behörde stärken. Das ist seine Funktion. Er hat als Beobachter das Recht, zweckdienliche Fragen durch den anhörenden Beamten stellen zu lassen. Dagegen kommen ihm – das möchte ich ebenso klar betonen – keine Parteirechte zu. Er hat auch keine Kontroll- oder Aufsichtsfunktion. Aber die Erfahrung zeigt, dass die Funktion der Hilfswerksvertreter für die Asylentscheide sehr legitimitätsfördernd ist. Mit der Formulierung «entsenden» möchten wir zum Ausdruck bringen, dass die Anwesenheit des Hilfswerksvertreters bei der Anhörung verfahrensmanent ist und nicht auf einen verfahrensmässigen Anspruch des Asylbewerbers zurückzuführen ist. Dieses System hat sich im ganzen auch sehr bewährt; es ist mir deswegen ein Bedürfnis, den Hilfswerken und den Hilfswerksvertretern für die kooperative Zusammenarbeit, die sie jahraus, jahrein leisten, und für die Bereitschaft zur Kooperation, die sie auch beim Erlass dieses neuen Beschlusses gezeigt haben, in aller Öffentlichkeit zu danken.

Wir könnten das Asylproblem in der Schweiz heute ohne die Hilfswerke nicht mehr lösen. Das ist ein Faktum, und das ist auch die Anerkennung in diesem neuen Artikel 15a, die sie verdienen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Steffen	Minderheit

Art. 16 Abs. 1

Antrag der Kommission

Bst. a – d

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Bst. e

e. seine Mitwirkungspflicht vorsätzlich in grober Weise verletzt.

Antrag Ruf

Bst. b (neu)

b. illegal eingereist ist;

(die bisherigen Buchstaben b ff. verschieben sich entsprechend; Buchstabe e der Kommission wird Buchstabe f)

Bst. g (neu)

g. im Sinne von Artikel 8 wegen verwerflicher Handlungen der Asylgewährung unwürdig ist oder die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz verletzt hat oder gefährdet.

Art. 16 al. 1

Proposition de la commission

Let. a – d

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Let. e

e. Enfreint intentionnellement et de manière grossière son devoir de collaboration.

Proposition Ruf

Let. b (nouvelle)

b. Est entré illégalement en Suisse;

(les lettres b et suivantes actuelles sont décalées en conséquence et la lettre e de la version de la commission devient lettre f)

Let. g (nouvelle)

g. Paraît indigne de l'asile, selon l'article 8, en raison d'actes répréhensibles ou du fait qu'il a porté atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse ou qu'il la compromet.

Ruf: Die neuen Artikel 16 und 16a enthalten zweifellos einige begrüßenswerte Neuerungen, um unnötige Verfahren zu vermeiden, administrative Leerläufe zu vermindern und vor allem auch die Attraktivität des Asylverfahrens für missbräuchliche Gesuchsteller drastisch zu reduzieren. In gewisser Hinsicht handelt es sich dabei um Kernbestimmungen des Bundesbeschlusses. In der Liste der Nichteintretensgründe nach Artikel 16 Absatz 1 fehlen jedoch zwei unseres Erachtens entscheidende Kriterien, deren Ergänzung ich Ihnen hiermit beantrage. Auf ein Gesuch soll demnach nicht eingetreten werden, wenn der Gesuchsteller illegal eingereist ist – Buchstabe b (neu) – bzw. wenn er im Sinne von Artikel 8 wegen verwerflicher Handlungen der Asylgewährung unwürdig ist oder die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz verletzt hat bzw. gefährdet – Buchstabe g (neu).

Vor allem die Ausschliessung der illegal Eingereisten – sie bilden ja die überwiegende Mehrheit der Asylbewerber – ist der entscheidende Punkt in diesem Antrag. Die Grenztor-Regelung hat natürlich deshalb keinen Erfolg gehabt, weil die illegal Eingereisten teilweise sogar noch besser gestellt waren als die Gesuchsteller, die sich ordentlich an den Grenztoren meldeten.

Sehr viele Missbräuche könnten unterbunden werden, wenn jeder illegal eingereiste Bewerber von vornherein vom Verfahren ausgeschlossen wäre. Insbesondere würde dem schlimmen Schlepperunwesen weitestgehend der Boden entzogen. Es würde sich nämlich nicht mehr lohnen, jemanden über die grüne Grenze in die Schweiz hineinzuschleusen. Dem Schlepperunwesen würde natürlich nur dann wirksam begegnet, wenn mit den Nichteintretensentscheiden konsequente Wegweisungen verbunden wären, wie das mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung für Beschwerden bei Artikel 16 vorgesehen ist.

Von einem im tatsächlichen Sinne von Artikel 3 des Asylgesetzes Verfolgten darf man ja sicher ohne weiteres erwarten, dass er sich ordentlich an einem Grenzübergang, bei einer Flughafenbehörde oder einer schweizerischen Vertretung im Ausland meldet.

Ein Nichteintreten und eine Wegweisung wegen illegaler Einreise stehen nicht im Widerspruch mit völkerrechtlichen Bestimmungen, namentlich mit dem Non-refoulement-Prinzip. Dieses untersagt den Vollzug jeder Entfernungsmassnahme, die einen in der Schweiz befindlichen Ausländer direkt oder indirekt einer Verfolgung aussetzen würde, wobei unbeachtlich ist, auf welchem Wege der Ausländer eingereist ist.

Nun gelangt ja praktisch jeder illegal eingedrungene Asylant auf dem Landweg über einen Nachbarstaat in die Schweiz. Deshalb kann er auch wieder dorthin zurückgeschafft werden, sofern dort das Refoulement-Verbot respektiert wird, was in sämtlichen Nachbarländern – *notabene* alles Staaten, die die EMRK ratifiziert haben – der Fall ist.

Mit der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Oesterreich bestehen zusätzlich Schubabkommen; es ist bereits verschiedentlich auf sie hingewiesen worden. In ihnen verpflichten sich die betreffenden Staaten, illegal in die Schweiz eingereiste Ausländer innert bestimmter Fristen wieder zurückzu-

nehmen. Mit Italien besteht kein solches Abkommen. Wir laden den Bundesrat ebenfalls dringend ein, darauf hinzuwirken, dass ein solches Schubabkommen mit Italien möglichst bald abgeschlossen werden kann.

In einem bemerkenswerten Diskussionsbeitrag in der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 31. Mai 1990 hat der Chef der Zürcher Fremdenpolizei, Herr Jörg Gähwiler, zu dieser Thematik unter anderem ausgeführt: »In der Botschaft vertritt der Bundesrat die Ansicht, ein Zulassungsverfahren sei nicht völkerrechtskonform. Demgegenüber besteht indessen nach Ansicht des namhaften Völkerrechtsspezialisten Kay Hailbronner eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Bewilligung der Einreise nur, wenn der Ausländer von unmittelbarer Verfolgung bedroht wird. Diese Voraussetzung entfällt, wenn der Ausländer einen Staat erreicht hat, in dem er nicht gefährdet ist. Die Schweiz ist zur Aufnahme von Asylbewerbern, die über unsere angrenzenden Nachbarländer einreisen, somit nur dann verpflichtet, wenn jene dort verfolgt werden oder wenn die Gefahr besteht, dass die Nachbarstaaten die Non-refoulement-Bestimmungen nicht einhalten. Bei einer Zurückweisung oder Zurückschiebung in einen Staat, in dem der Flüchtling weder selbst verfolgt noch in ein Verfolungsland abgeschoben wird, greift das Refoulement-Verbot deshalb nicht.«

Ich weise nochmals darauf hin, dass alle Nachbarstaaten der Schweiz die EMRK ratifiziert haben und das Non-refoulement-Prinzip beachten!

Dass auf ein Gesuch gar nicht erst einzutreten ist, wenn der Bewerber im Sinne von Artikel 8 wegen verwerflicher Handlungen – und dazu gehören namentlich schwere Verbrechen – der Asylgewährung unwürdig ist oder die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz verletzt hat oder gefährdet, dürfte auf der Hand liegen und bedarf keiner weiteren Erläuterungen. Ich bitte Sie dringend um Zustimmung zu den beiden vorgeschlagenen Ergänzungen. Da es sich materiell um zwei verschiedene, voneinander unabhängige Sachverhalte handelt, bitte ich den Präsidenten um getrennte Abstimmungen.

M. Ducret, rapporteur: S'agissant de la première proposition de M. Ruf, je serai bref dans la mesure où nous nous sommes déjà opposés, il y a quelques instants, à une disposition qui touchait également au principe du non-refoulement. Il s'agissait de la proposition développée par M. Scherrer à l'article 13e. Le président de la Confédération le confirmera certainement, cette disposition est en contradiction avec les principes de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour cette raison seulement, il convient de la rejeter. En ce qui concerne la lettre g, M. Ruf suggère d'ajouter, à la liste des causes qui permettent à l'autorité de ne pas entrer en matière sur une demande, une reprise de l'article 8 de la loi sur l'asile. Or, cette disposition constitue un motif subjectif, Monsieur Ruf, alors qu'il a été prévu que l'entrée en matière ne peut être refusée que pour autant qu'il y ait un motif objectif à ce qu'il en soit ainsi.

C'est pourquoi je vous invite, à titre personnel puisque la commission n'a pas pu se prononcer à ce sujet, à rejeter les deux propositions de M. Ruf.

Mühlemann, Berichterstatte: Die illegal Eingereisten können wir nicht zu dieser Abweisungskategorie Nichteintreten hinzuzählen, weil wir ja nicht wissen, woher sie kommen. Wir müssen sie also überprüfen, damit wir nicht gegen dieses Prinzip des Non refoulement, des Nicht-Zurückschiebens, verstossen. Damit kommen sie automatisch ins Prozedere der Abklärung hinein und können nicht einfach zurückgewiesen werden.

In dieser Beziehung müssen Sie den Antrag von Herrn Ruf, ähnlich wie früher den Antrag von Herrn Scherrer, abweisen.

Bundespräsident Koller: Den Antrag zu Litera b empfehle ich Ihnen zur Ablehnung, weil, wie gesagt, die internationalen Verträge, also die Flüchtlingskonvention und die Menschenrechtskonvention, uns verpflichten, auch illegal eingereiste Flüchtlinge in bezug auf das Gebot der Nicht-Rückschiebung anzuhören und ein dementsprechendes Verfahren durchzu-

führen. Wir können das daher hier nicht unter den Nichteintretensentscheiden behandeln.

In bezug auf die Litera g hat Herr Ducret das entscheidende Moment genannt. Wir haben in unserem System die Nichteintretensentscheide bewusst auf objektive Tatbestände beschränkt. Ein Gefährdungstatbestand ist natürlich ein eminent subjektiver, weshalb dieser Tatbestand hier nicht ins System passt. Die Fälle von Artikel 8 Asylgesetz wären dann unter Artikel 16a zu behandeln – der ja bereits Entscheide nach zehn Tagen vorsieht –, würden also diesbezüglich sogar noch rascher entschieden als die Nichteintretensentscheide.

Aus diesen beiden Gründen beantrage ich Ihnen, auf die Anträge von Herrn Ruf nicht einzutreten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Ruf	Minderheit

Art. 16 Abs. 1bis

Antrag der Kommission

Der Bundesrat kann Staaten bezeichnen, in welchen nach seinen Feststellungen Sicherheit vor Verfolgung besteht; entsprechende Beschlüsse überprüft er periodisch. Stammt der Gesuchsteller aus einem solchen Staat, wird auf sein Gesuch oder seine Beschwerde nicht eingetreten, ausser die Anhörung ergebe Hinweise auf eine Verfolgung.

Antrag Stocker Streichen

Eventualantrag Rechsteiner

(falls der Antrag Stocker abgelehnt wird)

Streichen der Worte «oder seine Beschwerde» im 2. Satz.

Art. 16 al. 1bis

Proposition de la commission

Le Conseil fédéral peut désigner, sur la base de ses constatations, des Etats dans lesquels il n'y a pas de persécutions; il revoit périodiquement les décisions qu'il prend sur ce point. Si le requérant provient de l'un de ces Etats, il n'est pas entré en matière sur sa demande ou son recours, à moins que des indices de persécution apparaissent en cours d'audition.

Proposition Stocker Biffer

Proposition subsidiaire Rechsteiner

(en cas de rejet de la proposition Stocker)

Biffer dans la 2e phrase les mots «ou son recours».

Frau Stocker: Ich würde es nicht wagen, nachts um halb elf einen Antrag zu stellen, mit dem ich in der Kommission unterlegen bin, wenn ich nicht ganz sicher wäre, dass es wichtig ist, dass wir noch einmal darüber nachdenken. Ich spreche vom Safe-country-Prinzip.

Aus vier Gründen bin ich überzeugt, dass wir hier ganz genau aufpassen müssen.

1. Das Asylverfahren ist ein individuelles Verfahren. Das war immer eine seiner Grundsäulen. Darauf sind wir stolz gewesen, das hat uns nicht zuletzt auch den Pendenzenberg beschert. Nun versuchen wir eine Kollektivierung, sagen, es gebe Gruppen, die aus bestimmten Ländern kommen, bei denen wir dieses Prinzip des individuellen Verfahrens brechen können.

2. Was ist denn eigentlich ein sicherer Staat? Was sind die Kriterien, um einen Staat für sicher zu erklären? Ich würde es nicht wagen, diese Kriterien mit absoluter Sicherheit zu formulieren.

In der Kommission wurden uns im Hearing zwei Beispiele präsentiert, z. B. Kolumbien. Wenn das Kriterium die Verfassung ist, dann müssten wir sagen, dass Kolumbien einer der sichersten Staaten der Welt ist, aber in der Praxis kann doch niemand hier im Saal das unterschreiben. Oder umgekehrt: Wer würde es wagen, hier im Saal zu sagen, die USA seien kein si-

cherer Staat? Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat die Rückschiebung verboten und gesagt, es verstosse gegen die Menschenrechte, wenn man einen in den USA zum Tode verurteilten Menschen ausliefere.

Wir kommen hier in ganz schwierige Entscheidungskriterien hinein, und ich frage mich: Ist es richtig, in einem dringlichen Bundesbeschluss, mit dem wir das Verfahren beschleunigen, die Legitimationskraft erhöhen wollen, nun ein Prinzip einzuführen, wofür uns die Kriterien letztlich fehlen?

3. Im Entwurf der Kommission steht, dass der Bundesrat Staaten bezeichnen kann, in welchen nach seinen Feststellungen Sicherheit besteht. Herr Bundespräsident, was für Kriterien, was für Antennen quasi, haben Sie in alle Länder dieser Welt, um festzustellen, ob dort Sicherheit herrscht oder nicht? Was wussten wir ursprünglich von Zaire? Was wussten wir ursprünglich von Iran? Was wissen wir heute z. B. von Ägypten? Sind unsere Botschaften qualitativ und personell so ausgestattet, dass sie uns diese Rückmeldung mit Sicherheit geben können? Ich meine: nein.

4. Herr Bundespräsident Koller hat vor drei Minuten gesagt, der Gefährdungstatbestand – ich hoffe, ich zitiere ihn richtig – sei immer eminent subjektiv. Ja, genau das ist es. Und hier komme ich mit einer Gruppe, die neu bei uns auftaucht: die Flüchtlingsfrauen. Sie kommen aus islamischen Staaten, aus patriarchalen Strukturen, werden verfolgt, und nicht zuerst, weil sie politisch aktiv sind. Dort kann es passieren, dass rote Zehennägel «politisch aktiv sein» bedeuten. Sie können jetzt darüber lachen, das ist aber eine ganz schmerzliche Erfahrung. Genau diesen subjektiven Teil, der in der individuellen Gefährdung eines Menschen liegt, können wir nie mit dem Etikett abservieren, der Flüchtling stamme aus einem sicheren Staat, also sei nicht einzutreten.

Dann wollten wir uns in der Kommission mit dem Zusatz «ausser die Anhörung ergebe» retten. Gerade die Frauen aus islamischen Kulturen sprechen nicht über ihre Verfolgungen, und schon gar nicht vor Männern. Darüber können wir auch wieder lamentieren und darob verzweifeln, aber es ist so.

Bitte nehmen Sie zur Kenntnis, was die Hilfswerke seit neuestem erfahren müssen – bis jetzt kamen ja vorwiegend jüngere Männer zu uns –: Die Frauen bilden eine neue Flüchtlingskategorie; sie sind ganz individuellen Gefährdungen ausgesetzt, die sie nicht sofort bekanntgeben, die sie sogar erst im Revisionsverfahren – siehe den Prozess letzte Woche im berühmten Schloss Wimmis – und unter sehr vielen Vertrauensvorschüssen unsererseits artikulieren.

Es wäre elegant, wenn es möglich wäre, auf der Weltkarte Fähnchen zu stecken und zu sagen: Wenn Menschen in diesen Ländern leben, sind sie sicher, um sie müssen wir uns nicht kümmern. Wenn das so wäre, müsste auch das Umgekehrte gelten. Da müssen wir auch in Ländern Fähnchen stecken, bei denen wir sagen: da ist man halt nicht so sicher. Und dann kommt plötzlich die Frage: Warum nicht global die Kurden als gefährdet betrachten? Warum nicht gewisse Gruppen in Iran? Warum nicht gewisse Gruppen aus afrikanischen Staaten?

Ich bin zutiefst überzeugt – ich brauche jetzt auch das Wort –, dass wir hier ein falsches Prinzip in den Asylbeschluss hineinschmuggeln, angeblich um das Verfahren zu beschleunigen und die Legitimation zu erhöhen, aber das wird uns aussen- und innenpolitisch in grosse Schwierigkeiten bringen und die Menschen, die diese Befragungen machen, in unheilvolle Gewissenskonflikte stürzen.

Ich bitte Sie, setzen Sie hier ein Zeichen. Es ist der falsche Ort. Ich bin jederzeit bereit, wieder über das Safe-country-Prinzip zu diskutieren, aber nicht hier im dringlichen Bundesbeschluss und ohne alle Risiken genügend überlegt zu haben. Ich stelle diesen Antrag auch im Namen der Fraktion.

Rechsteiner: Grundsätzlich unterstütze ich den Streichungsantrag von Frau Stocker, möchte aber zur Zeitersparnis die Gründe, die gegen die Einführung der Safe-country-Regel führen, nicht mehr im einzelnen ausführen. Der Gerechtigkeit halber muss immerhin eingeräumt werden, dass sie in der Fassung der Kommission nun gegenüber der Fassung, wie sie der Bundesrat noch vorgeschlagen hatte, doch wesentlich

entschärft worden ist. Es ist festgehalten, dass es sich neu um eine widerlegbare Vermutung handelt. Es bleibt also im Einzelfall die Widerlegung der Vermutung, dass keine Asylgründe vorliegen, vorbehalten. Diese Vermutung kann umgestossen werden.

Für den Fall, dass Sie den Antrag von Frau Stocker ablehnen, möchte ich Ihnen als Eventualantrag beliebt machen, die drei Worte im zweiten Satz «oder seine Beschwerde» zu streichen, und das aus folgendem Grund: Es ist erstens systematisch verfehlt, in diesem Absatz, in dem es um die Gesuche und nicht um die Beschwerden geht, auch bereits Nichteintretensentscheide auf Beschwerden einzuführen.

Zweitens ist es verfehlt, überhaupt Nichteintretensentscheide bei Beschwerden einzuführen. Es wäre als Verfahrensschritt etwas prozessrechtlich sehr Ungewohntes, etwas vollkommen Neues, wenn auf Beschwerden nicht eingetreten werden könnte.

Nehmen wir den konkreten Fall: Wir haben einen Nichteintretensentscheid, der aufgrund von Artikel 16 AVB gefällt wird. Dann muss doch im Beschwerdeverfahren überprüft werden können, ob es sich tatsächlich zu Recht um einen Nichteintretensentscheid nach Artikel 16 AVB handelt. Im vorliegenden Fall, also bei Artikel 16 Absatz 1bis, muss überprüft werden können, ob es sich tatsächlich um ein Safe country handelt, ob es sich tatsächlich um ein sicheres Land handelt oder ob das bestritten ist. Im Beschwerdeverfahren muss auch überprüft werden können, ob die Anhörung bestimmte Gründe für die Verfolgung ergeben hat.

Diese Voraussetzung der Anwendung der Nichteintretensentscheide muss im Beschwerdeverfahren überprüft werden können, sonst hat eine Beschwerde gegen Nichteintretensentscheide gar keinen Sinn, sonst könnte man – etwas überspitzt ausgedrückt – die Beschwerde gegen Nichteintretensentscheide auch gleich streichen. Das ist ja wohl nicht der Sinn. Es geht darum, dass dieser verfahrensrechtliche, prozessrechtliche Irrtum berichtigt wird.

Es ist nun nicht etwa so – das ist die letzte Bemerkung –, dass Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide, die haltlos sind, zu grossen Komplikationen führen müssen. Diese Beschwerden können, wenn sie offensichtlich unbegründet sind – ich verweise Sie auf Artikel 46d AVB –, in einem sehr raschen und vereinfachten Verfahren entschieden werden. In einem solchen Fall müssen sie nur summarisch begründet werden. Sie können auch ohne eigentlichen Schriftenwechsel abgehandelt werden. Das ist hinten beim Beschwerdeverfahren geregelt, wo es auch hingehört. Es ist aber verfahrensrechtlich verfehlt, bereits Nichteintreten auf Beschwerden unter Artikel 16 AVB einzuführen.

Aus diesen Gründen ersuche ich Sie, mindestens dem Eventualantrag zuzustimmen.

M. Ducret, rapporteur: Dans le projet du Conseil fédéral, la disposition qui institue la règle des «safe countries» avait trouvé place sous l'article 13, alinéa 2. Toutefois, comme je l'ai indiqué précédemment, la place de la proposition du Conseil fédéral avait été contestée dans la systématique de la loi; c'est la raison pour laquelle nous la retrouvons à l'article 16, alinéa 1bis. Il s'agit d'un des principaux points de divergence entre le Conseil fédéral et la commission d'experts. Celle-ci avait considéré que notre pays ne peut pas, pour des raisons de politique extérieure, prendre le risque d'établir une sorte de liste où l'on distinguerait le blé de l'ivraie, le bon du mauvais, en définitive le pays qui serait sûr à cent pour cent de celui qui ne le serait pas. Au surplus, une telle pratique violerait l'un des principes fondamentaux du droit sur l'asile, à savoir l'examen individuel de chaque dossier.

Comme il est tard et comme l'exposé des motifs figurant dans le message du Conseil fédéral est très explicite, je me contenterai de dire, ainsi que l'a rappelé M. Rechsteiner, que cette proposition a apporté un certain nombre d'améliorations et de précisions au texte du Conseil fédéral. Elles sont destinées à exiger que ce dernier remette en cause périodiquement et régulièrement les décisions qu'il prend sur ce point. Il ne s'agit pas d'un motif absolu de non-entrée en matière car il peut arriver que dans certains cas et pour certains requérants, nonobs-

tant le fait qu'ils proviennent de pays sûrs, il apparaisse néanmoins des indices de persécutions en cours d'audition. C'est donc pour cette raison que nous vous proposons la modification apportée à l'article 16, alinéa 1bis.

J'ajouterai, s'agissant de la proposition Rechsteiner, que je suis personnellement assez sensible à ses remarques concernant la systématique de la loi. Malheureusement, à défaut d'une autre proposition, il faut bien admettre que pendant la procédure de recours proprement dite, le Conseil fédéral peut être amené à constater que le pays d'où provient le requérant en question, est devenu un pays sûr qui peut donc entrer dans la liste des «safe countries» et qu'en conséquence le requérant ne peut pas prétendre mener la procédure de recours à son terme. Aussi, la proposition Rechsteiner ne doit pas être retenue, même si, je le répète, je lui accorde quelque crédit s'agissant de la place de cette disposition dans la systématique de la loi. En conclusion, je vous propose de rejeter, d'une part, la proposition de Mme Stocker et, d'autre part, la proposition subsidiaire de M. Rechsteiner.

Mühlemann, Berichterstatter: Das Prinzip der Ausscheidung der sogenannten verfolgungssicheren Länder ist keine schweizerische Erfindung. Es wird beispielsweise in Kanada und in Schweden praktiziert. Es geht auch nicht darum, dass unser Aussenminister oder unser Bundesrat auf dem Globus Fähnchen steckt, um möglichst viele Länder zu erkennen, in die man Asylbewerber zurückweisen kann, sondern es geht um den Fall, wo glücklicherweise oder zufälligerweise z. B. in einem Land die Verfolgungssicherheit gewährleistet werden kann, nicht allein durch die Verfassung, sondern durch die Aenderung der politischen Zustände. Wenn Sie ein Beispiel wollen, dann ist Ungarn heute ein solches Land, wo Sie mit Sicherheit sagen können, dass Verfolgungssicherheit gewährleistet ist. Hier können Pauschalregelungen getroffen werden, die eben zu einem beschleunigten Verfahren führen. Selbstverständlich ist das ein sehr auf das Land angepasstes individuelles Verfahren. Der Bundesrat muss von Fall zu Fall sehr sorgfältig prüfen, ob er hier diese Länder ausscheiden will oder nicht. Diese Situation wird nicht sehr häufig auftreten, sondern es ist eine Möglichkeit, um von Fall zu Fall einzugreifen und zu entscheiden.

In dem Sinn muss natürlich auch der Antrag von Herrn Rechsteiner abgelehnt werden; denn wenn der Fall eintritt, dass beispielsweise ein Land wie Ungarn als Safe country erklärt wird, dann gilt das nicht nur für die Asylbewerber, die an der Grenze erscheinen, sondern das gilt dann auch für die Ungarn, die schon im Asylverfahren sind; dann muss eben auch in ihrem Fall nicht auf die Beschwerde eingetreten werden.

Aus diesen Gründen bitten wir Sie, die Anträge von Frau Stocker und Herrn Rechsteiner abzulehnen.

Rechsteiner: Gestatten Sie mir doch noch eine kurze Bemerkung gegenüber den Kommissionssprechern. Ich habe ausdrücklich darauf hingewiesen, dass gegen Nichteintretensentscheide doch eine Beschwerdemöglichkeit gegeben sein muss, das sieht die Systematik vor. Entsprechend kann doch nicht Nichteintreten auf eine Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid festgesetzt werden. Die Voraussetzung der Anwendung gerade dieser Safe-country-Regel beispielsweise muss doch überprüft werden können. Es muss jemand, der zu Unrecht in diese Kategorie fällt, die Voraussetzung der Anwendung dieser Bestimmung bestreiten können. Natürlich braucht es nachher nicht ein eigentliches Beschwerdeverfahren in der Sache. Aber die Voraussetzungen müssen überprüft werden können. Das ist jetzt von Ihnen auch nicht bestritten worden.

Ich wünsche mindestens von Herrn Bundespräsident Koller ein klärendes Wort in dieser Sache.

Bundespräsident Koller: Zuerst zum Antrag Stocker: Hier möchte ich zunächst zwei Missverständnisse ausräumen. Es scheint mir, dass Frau Stocker wieder von dieser Idee ausgeht, die leider immer noch in vielen Köpfen herumschwirrt, nämlich dass, wenn Sie diesem Artikel zustimmen, der Bundesrat eine ganze Liste verfolgungssicherer Länder bezeich-

nen würde. Das ist ausdrücklich nicht unsere Absicht, sondern wir wollen diese Bestimmung wirklich nur als *ultima ratio* für einen Fall, dass plötzlich beispielsweise an unseren Grenzen – ich verweise auf das Beispiel von Herrn Mühlemann – Tausende von Ungarn stehen und Asyl in unserem Land verlangen würden. Dabei wäre in der heutigen Lage klar, dass es sich bei diesen Ungarn im Sinne einer widerlegbaren Vermutung nicht um Flüchtlinge im Rechtssinn handeln kann. Dann sollten wir die Möglichkeit eines raschen Verfahrens durch Nichteintretensentscheide haben, die eben auch dem Suspensiveffekt entzogen werden können. Das ist der einzige Sinn.

Erstens ist – wie gesagt – die Bezeichnung gewisser Länder als Safe countries nur als Massnahme im Sinne einer *ultima ratio* vorgesehen. Zweitens würden wir ja trotzdem am Individualverfahren festhalten. Wie in Absatz 1bis von Artikel 16 ganz klar gesagt ist, erfolgt trotzdem eine kurze Anhörung. Es wird also auch einem solchen Asylgesuchsteller das rechtliche Gehör gewährt. Er hat die Möglichkeit, diese Vermutung, die gegen ihn spricht, allenfalls durch konkrete – ich betone aber: durch konkrete – Hinweise umzustossen und zu belegen, dass er eben, obwohl er aus Ungarn kommt, ausnahmsweise trotzdem ein politisch verfolgter Flüchtling ist. Das ist der Sinn dieser – auch unter dem rechtsstaatlichen Gesichtspunkt – befriedigenden Lösung.

Die Alternative – Frau Stocker – wäre, dass wir in einem solchen Fall Notrecht erlassen würden. Das scheint mir aber eine viel plumpere und weniger gezielte Lösung zu sein. Dass solche Ereignisse vorkommen und nicht nur Phantasiegebilde sind, zeigt etwa ein Hinweis, den ich in einer Zeitung gefunden habe: Allein in Neufundland, dessen Möglichkeiten für die Aufnahme von Zuwanderern sehr beschränkt sind, sind in den ersten drei Monaten dieses Jahres weit über 2000 Asylbewerber an Land gegangen, vorwiegend Bulgaren. Wenn wir etwas Ähnliches erleben – Oesterreich hat Ähnliches Ende letzten und zu Beginn dieses Jahres erlebt –, ist die Erklärung zum Safe country eine adäquate Lösung, und ich kann Sie versichern, dass der Bundesrat ein solches Land nur zum Safe country erklären wird, wenn die Menschenrechtslage alle Gewähr bietet, dass man im Normalfall nicht von einer Verfolgung sprechen kann. Im übrigen besteht durch die individuelle Anhörung immer noch die Möglichkeit, diese Vermutung zu widerlegen, wenn der Gesuchsteller im konkreten Fall nachweisen kann, dass er politisch verfolgt war. Mehr kann man auch unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht verlangen.

Zum Eventualantrag Rechsteiner. Hier liegt auch ein Missverständnis vor. Ich greife nochmals auf das Beispiel Ungarn zurück. Man muss sich solche Entwicklungen als ständige Prozesse vorstellen: Es kommen plötzlich immer mehr Ungarn in unser Land, und wir müssen feststellen, dass es sich eindeutig um Leute handelt, die nur aus ökonomischen Gründen kommen, weil in Ungarn die Menschenrechtslage politische Verfolgung ausschliesst. Dann müssen wir doch die Möglichkeit haben, nicht nur die Asylgesuche durch Nichteintretensentscheid zu behandeln, sondern auch die Beschwerden, die bereits hängig sind und in denen nach wie vor politische Verfolgung geltend gemacht wird. Das verlangt das Gleichbehandlungsprinzip.

Unbestritten hingegen ist, dass gegenüber einem Nichteintretensentscheid auch wiederum eine Beschwerdemöglichkeit besteht, im Sinne der Umkehrung der widerlegbaren Vermutung durch konkrete Hinweise auf politische Verfolgung. In diesem Sinne muss ich beide Anträge zur Ablehnung empfehlen.

Persönliche Erklärung – Déclaration personnelle

Frau Stocker: Ich weiss, dass ich keine Chance habe, aber zuhänden des Protokolls weise ich darauf hin, dass keiner der drei Sprechenden auf die Frauenproblematik eingegangen ist. Ich garantiere Ihnen, keine Frau, vor allem nicht aus dem islamischen Kulturkreis, wird in einer kurzen Anhörung Asylgründe geltend machen. Das wird nicht geschehen. Ich werde mit meiner Fraktion die politischen Schritte überlegen, wie wir eine Evaluation einführen können, sei es in den Hilfswerken,

sei es im Verfahren, mit der man dieser Flüchtlingsgruppe gerecht werden kann. Es ist eine Flüchtlingsgruppe, die im Zunehmen begriffen ist.

Bundespräsident **Koller**: Frau Stocker, es war selbstverständlich nie die Absicht, beispielsweise heute die Türkei zum Safe country zu erklären.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Kommission	65 Stimmen
Für den Antrag Stocker	42 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Kommission	69 Stimmen
Für den Eventualantrag Rechsteiner	41 Stimmen

Art. 16 Abs. 2

Antrag der Kommission

.... nach der Gesuchstellung zu treffen; sie müssen zumindest summarisch begründet werden.

Art. 16 al. 2

Proposition de la commission

....; elles doivent être au moins sommairement motivées.

Angenommen – Adopté

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 23.05 Uhr

La séance est levée à 23 h 05

Asylverfahren. Aenderung

Procédure d'asile. Modification

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.025
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.06.1990 - 14:30
Date	
Data	
Seite	790-837
Page	
Pagina	
Ref. No	20 018 629

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.