

Ihre Kommission ging vor allem aus psychologischen Ueberlegungen auf die Anträge der Kommissionsmehrheit des Nationalrates zurück. Damit erfahren die Beiträge gegenüber heute ungefähr eine Verdoppelung, das heisst, die jährlichen Kosten für den Bund würden ungefähr 2 Millionen Franken betragen.

Die Abstimmung in der Kommission ergab folgendes Bild: Beim Grundbeitrag pro Fraktion sprach sich eine Stimme für den Beschluss des Nationalrates (80 000 Franken) aus, wie sie ihn auf der Fahne finden. Für den Entwurf der Kommission des Nationalrates, also 50 000 Franken, sprachen sich neun Stimmen aus. Ihre Kommission schlägt Ihnen also einen Grundbeitrag von 50 000 Franken vor. Beim Beitrag pro Fraktionsmitglied sprachen sich für den Beschluss des Nationalrates, also 9000 Franken, zwei Stimmen aus, für den Entwurf der Kommission des Nationalrates, also 7000 Franken, sprachen sich sieben Stimmen aus, ein Mitglied hat sich der Stimme enthalten. In der GesamtAbstimmung wurde der Ihnen vorgelegte Beschlussentwurf, also Grundbeitrag 50 000 Franken und Einzelbeitrag 7000 Franken, mit 9 Stimmen zu 1 Stimme angenommen.

Namens der Kommission bitte ich Sie, diesen Anträgen zu folgen.

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

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I Ingress

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I préambule

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Ziff. I Art. 10

Antrag der Kommission
Wie Entwurf der Kommission des Nationalrates

Ch. I art. 10

Proposition de la commission
Selon le projet de la commission du Conseil national

Angenommen – Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

GesamtAbstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	33 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

An den Nationalrat – Au Conseil national

90.025

Asylverfahren. Aenderung **Procédure d'asile. Modification**

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

Beschluss des Nationalrates vom 6. Juni 1990
Décision du Conseil national du 6 juin 1990

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Jagmetti, Berichterstatter: Innert sechseinhalb Jahren revidieren wir das Asylgesetz zum vierten Mal: 16. Dezember 1983, 5. Oktober 1984, 20. Juni 1986 waren die Daten der letzten drei Revisionen; 22. Juni 1990 wird jenes der vierten sein. So genau festlegen können wir dieses zukünftige Datum, weil wir heute als Zweirat die Vorlage beraten, um in der dritten Sessionswoche die Differenzen zu bereinigen und über die Dringlichkeit abzustimmen. Die Schlussabstimmung ist auf den letzten Sessionstag festgelegt, und damit soll diese Gesetzesrevision am 22. Juni in Kraft treten.

Trotz des Titels, der einen selbständigen Beschluss anzudeuten scheint, handelt es sich um eine Gesetzesrevision: Artikel sollen in den bestehenden Text eingefügt werden, geltende Bestimmungen werden geändert, andere werden umnummeriert.

Wenn dennoch nicht das Verfahren der ordentlichen Gesetzgebung gewählt worden ist, liegt der Grund darin, dass es eilt. Da wir nur Bundesbeschlüsse im Dringlichkeitsverfahren erlassen können, nicht aber Gesetze, musste dieser Weg gewählt werden.

Das ist nicht ganz befriedigend, weil niemand von uns glaubt, nach Ablauf der Geltungsdauer dieses Bundesbeschlusses werde am 1. Januar 1996 das Asylgesetz in seiner heutigen Fassung wieder aufleben. Es ist völlig klar, dass wir bis dahin nochmals über die Bücher gehen müssen, die heute zu beratenden Aenderungen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und möglicherweise auf nochmals veränderte Herausforderungen Antworten zu finden haben werden. Wir schaffen also – seien wir ehrlich – keine Dauerordnung, sondern handeln rasch, im Hinblick auf die brennenden Probleme.

Das Motiv liegt auf der Hand: Die Zahl der Personen, die in der Schweiz um Asyl nachgesucht haben, ist in den letzten Jahren ohne irgendeinen Einbruch ständig gestiegen. Im Jahr der ersten Gesetzesrevision, nämlich 1983, belief sich die Zahl der Gesuche auf 7883, im letzten Jahr auf 24 425, also auf die dreifache Zahl. Als wir 1983 das Gesetz revidierten, weil es den neuen Anforderungen nicht mehr genügte, war das Problem ein Drittel des Problems von heute, wenn wir es quantitativ beurteilen.

Die Pendenzen bilden trotz Personalaufstockung und trotz erfreulicher Effizienzsteigerung Berge. Beim Delegierten für das Flüchtlingswesen waren Ende 1989 Gesuche von 27 197 Personen, beim Beschwerdedienst Verfahren betreffend 12 927 Personen hängig. Die Pendenzen betrafen damit insgesamt 40 106 Personen. So kann es nicht weitergehen.

Treten Probleme auf, so versuchen wir sie zu lösen. Diesmal müssen wir aber anerkennen, dass wir das Problem nicht lösen, sondern nur bewältigen können, und auch das nur im Idealfall. Der Grund ist einfach: Der Zustrom ist Ausdruck der weltweiten Migration von Menschen auf der Flucht vor Hunger und Unterdrückung oder auch auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen. Wir bekennen uns dazu: Die Verfolgten wollen und müssen wir aufnehmen; den Missbrauch aber sollen und müssen wir bekämpfen, weil sonst unsere Zuwanderungsbeschränkungen völlig unterlaufen werden. Bei allem Verständnis dafür, dass sich Menschen nach Lebensbedin-

gungen sehnen, wie wir sie kennen, können wir die Asylpolitik nicht auf diesen Ausgleich unter den Völkern ausrichten, sondern müssen ihren eigentlichen Sinn wahren.

Das zeigt, dass zur Flüchtlingspolitik unbedingt ein Zweites hinzutreten muss: Hilfe an die Bedrängten. Das ist unsere humanitäre und damit unsere moralische Verpflichtung. Mit der Aufnahme einer beliebigen Zahl von Menschen in unserem Land können wir diese Aufgabe aber nicht angehen.

Natürlich hängt beides zusammen: Wenn es gelingt, das Los der Menschen in ihrer Heimat zu verbessern, werden weniger von ihnen zu uns kommen. Wer verlässt denn gern seine Heimat? Haben das etwa die Schweizer im 19. Jahrhundert gemacht, die im Ausland ihr Einkommen suchten, weil der Boden sie nicht mehr ernährte?

Geben wir uns aber nicht der Illusion hin, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe seien Alternativen zur Flüchtlingspolitik! Wenn wir den Ärmsten helfen, jenen, die Hunger leiden, werden wir uns nicht an potentielle Asylbewerber wenden. Denn jene Menschen, die in Äthiopien Hunger leiden, finden den Weg nicht zu uns. So bleibt uns nur ein Doppelweg, nämlich Hilfe zu leisten, indem wir einerseits unsere Entwicklungszusammenarbeit stärken und mit der humanitären Hilfe verbinden und andererseits eine Flüchtlingspolitik hier in der Schweiz betreiben.

Der Bundesrat verspricht uns mit dieser Vorlage denn auch kein Patentrezept. Die Kommission teilt seine Ansicht, dass wir uns in Zukunft weiterhin mit Fragen zu befassen haben werden, die sich auf die Flüchtlinge beziehen. Es ist einmal mehr eine Etappe: die Verwertung der gemachten Erfahrungen und die bessere Bewältigung des Problems, die auf der Tagesordnung stehen, nach dem feststehenden Motto – ich wiederhole es –: Verfolgte aufnehmen, Missbrauch bekämpfen.

Zur Diskussion stehen insbesondere die folgenden vier Neuerungen.

1. Die erste betrifft die Befragung. Die im letzten Herbst eingesetzte Expertenkommission hatte vorgeschlagen, die Befragung ganz den Bundesstellen zu übertragen. Diese Auffassung fand die Zustimmung verschiedener Kantone, auch der Zürcher Behörden. Andere Kantone, vorab Genf, wollten den umgekehrten Weg einschlagen und über die Gesuche gleich selbst entscheiden, was freilich nur unter Vorbehalt der Überprüfung durch den Bund statthaft wäre, weil Artikel 69ter Absatz 2 Bundesverfassung festlegt, dass das endgültige Entscheidungsrecht gegenüber der Verweigerung des Asyls dem Bund zusteht.

Die Befragung durch den Bund hätte aber zur Voraussetzung, dass die Zahl der Mitarbeiter des Delegierten für das Flüchtlingswesen stark erweitert, ja verdoppelt würde. Auf der anderen Seite hätten die kantonalen Stellen, die sich bisher mit den Fragen befasst und Erfahrungen gesammelt haben, keine Gesuche mehr zu beurteilen. Das Ergebnis wäre unzumutbar. So soll hinsichtlich der Aufgabenteilung bei der Befragung im Grundsatz die heutige Ordnung beibehalten werden. Das jedenfalls entspricht der Auffassung des Bundesrates, den Beschlüssen des Nationalrates und den Anträgen der Kommission.

Allerdings gilt es zu beachten – ich möchte Sie schon darauf hinweisen –, dass die neue Entscheidungsstruktur Rückwirkungen auf den Umfang der kantonalen Aufgaben haben wird. Die Kommission verspricht sich von der Triage, von der ich gleich noch sprechen werde, eine starke Entlastung der Kantone beim Verfahren und dann bei der Unterbringung der Asylbewerber.

2. Zu dieser Triage: Wir müssen sie in etwas grösserem Zusammenhang sehen. Der Bundesbeschluss beruht auf der Vorstellung einer mehrstufigen Entscheidungsfolge. Den ersten Entscheid bildet die Einreisebewilligung. Sie ist schon heute gesetzlich und in einer Verordnung zum Anag verankert, soll nun aber in den Artikeln 13b bis 13e neu geordnet werden. Schon bei bzw. vor der Einreise wird also eine erste Prüfung vorgenommen, die erlaubt, die Einreise zu verweigern, wenn – sehr vereinfacht ausgedrückt – offensichtlich keine Verfolgung besteht.

Die zweite Entscheidungsebene ist neu. Das ist eine der grossen Änderungen in diesem Bundesbeschluss; es ist die

Triage. Für die vielen Bewerber, die illegal eingereist sind und bei denen nie über eine Einreise entschieden worden ist, ist es allerdings die erste Stufe der Entscheidung. Der Bundesrat schlägt uns vor, offensichtliche Fälle von den anderen, näher abzuklärenden Fällen abzugrenzen.

Dabei bestehen nach der Vorlage fünf Entscheidungsmöglichkeiten:

1. Nichteintreten, vorgesehen in Artikel 16, über das innerhalb von sechs Wochen zu entscheiden wäre.
2. Ablehnung ohne weitere Abklärung, wiederum mit einer Frist von diesmal zehn Tagen.
3. Asylgewährung ohne weitere Abklärung, wenn die Begründung offensichtlich ist.
4. Vorläufige Aufnahme, also das Non refoulement, auch ohne weitere Abklärung, wenn der Grund offensichtlich ist.
5. Weitere Abklärung in den Fällen, die diese notwendig machen.

Von dieser Ausscheidung offensichtlicher von anderen Fällen verspricht sich der Bundesrat und verspricht sich auch Ihre Kommission eine ganz erhebliche Beschleunigung für einen grossen Teil der Fälle. Wir werden damit die näher abzuklärenden Fälle nicht sehr viel rascher behandeln können, auch wenn dafür weitere Fristen vorgesehen sind. Aber wir können ausscheiden und müssen nicht in allen Fällen ein umfangreiches Verfahren von A bis Z durchführen, wo man schon nach rascher Beurteilung zu einem klaren Ergebnis gelangen kann. Das ist diese zweite Etappe, nämlich die der Triage.

Die dritte Stufe ist dann die Behandlung mit den weiteren Abklärungen. Dafür schlägt uns der Bundesrat neu eine Frist von 20 Tagen bis zur ersten Befragung vor. Man will also auch diese Fälle nicht beliebig lange anstehen lassen, sondern sie rasch entscheiden.

3. Die dritte Neuerung ist der Rechtsschutz. Hier liegt das wohl heikelste Problem dieser Vorlage. Rechtsschutzgarantien bestehen nach nationalem wie nach internationalem Recht. Sie werden es mir nicht verübeln, dass ich jetzt nicht zu einer langen Begründung darüber aushole. Unser rechtsstaatliches Verständnis reicht, um zu erkennen, dass wir in diesen schwerwiegenden Fällen, in diesen Fällen, die für das Schicksal von Menschen von grosser Tragweite sind, einen Rechtsschutz brauchen. Er existiert auch heute und beruht auf der Theorie – muss ich sagen –, der sich natürlich die Praxis anschliesst, dass der Delegierte für das Flüchtlingswesen den erstinstanzlichen Entscheid trifft und das Departement nachher auf Beschwerde hin zweitinstanzlich entscheidet.

Ich habe Ihnen gesagt: Die Realität folgt der Theorie. Nur ist es dem Delegierten für das Flüchtlingswesen unmöglich, alle Dossiers selbst noch einmal von A bis Z durchzusehen und dann wirklich den einzelnen Entscheid von sich aus zu treffen. Das gilt natürlich erst recht für die Beschwerdeentscheide des Departements. Dass der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes letztes Jahr nicht 10 100 Entscheide selbst getroffen hat, nach eigener Beurteilung, dafür sind wir ihm dankbar; denn wir brauchen eine Regierung, die handlungsfähig ist und sich nicht mit Rechtsmittelverfahren völlig blockieren lässt.

Was also ist geschehen? Es hat eine Verwaltungsstelle beim Delegierten entschieden, und es hat eine zweite Verwaltungsstelle beim Generalsekretariat des Justiz- und Polizeidepartementes entschieden. Beide Stellen haben sehr sorgfältig entschieden. Beide haben sich grosse Mühe gegeben und sich ganz der Aufgabe gewidmet. Beide haben unabhängig voneinander gehandelt. Das möchte ich mit allem Nachdruck betonen. Aber voll zu befriedigen vermag diese Ordnung der Entscheidung durch eine Verwaltungsstelle und ihre Überprüfung durch eine andere im gleichen Departement nicht ganz. Wir brauchen einen, ich sage nicht: verbesserten, aber verstärkten und klar getrennten Rechtsschutz.

Die Zuweisung des Beschwerdedienstes mit diesem grossen Umfang von Aufgaben an das Generalsekretariat des Justiz- und Polizeidepartementes befriedigt auch organisatorisch nicht ganz. Das Generalsekretariat ist eine Stabsstelle, die den Departementvorsteher unterstützen sollte, und nicht eine Rechtsmittelinstanz im eigentlichen Sinne.

Das Geschäftsvolumen rechtfertigt eine unabhängige Stelle,

denn die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle ist wesentlich grösser als das gesamte Geschäftsvolumen des Bundesgerichts. Vergessen wir das nicht. Ich rede nicht vom Gewicht der Fälle. Allerdings gilt es zu bedenken, dass diese Fälle nicht nur in grosser Zahl vorliegen, sondern für das Schicksal des einzelnen Menschen ein ganz grosses Gewicht haben.

Noch ein Grund für die besondere Rekursinstanz: Wenn wir mit der Triage eine Beschleunigung des Verfahrens in der ersten Instanz zustande bringen, dann ist das für viele von uns verbunden mit der Vorstellung eines guten Rechtsschutzes in einer allenfalls angerufenen Zweitinstanz. Die Dinge sind miteinander verknüpft.

Das alles führt zur Lösung, die uns der Bundesrat vorschlägt, nämlich eine besondere Rekursinstanz zu schaffen. Eine Rekurskommission für Flüchtlingsfragen muss des Umfangs ihrer Aufgabe wegen aus mehreren Kammern bestehen. Ueber die Frage, ob man eine solche Instanz einführen soll oder nicht, war man sich eigentlich ziemlich bald einig. Sie blieb auch im Nationalrat im wesentlichen unbestritten. Das Entscheidende ist nun die Frage, wie man diese Rekursinstanz organisieren und gestalten soll. Hier ergibt sich natürlich ein zentrales Problem: Soll diese Rekursinstanz ein vom Bundesrat völlig losgelöstes Spezialverwaltungsgericht sein, oder soll sie an die Grundlinien der Flüchtlingspolitik gebunden sein?

Der Asylbewerber hat, wenn er in die Schweiz kommt, zwei Rechtsansprüche: Er hat Anspruch auf ein rechtsstaatliches, auf ein faires Verfahren, und er hat Anspruch auf das Non-refoulement, d. h. auf die Nicht-Rücksendung in den Staat, in dem er an Leben oder Freiheit gefährdet ist. Aber er hat keinen Anspruch auf Asyl mit der damit verbundenen Rechtsstellung in der Schweiz. Soll nun durch die Einführung einer besonderen Rechtsmittelinstanz, die unabhängig von der Flüchtlingspolitik des Bundesrates ist, eine Stelle geschaffen werden, die rein rechtlich urteilt und damit die Asylerteilung der politischen Beurteilung entzieht? Oder soll in dieses Verfahren eine politische Beurteilung mit einbezogen werden?

Kann dem Bundesrat gefolgt werden, und soll sich die gesetzliche Ordnung auf eine blosser Ermächtigung beschränken, so dass nachher der Bundesrat nach freiem Entscheid die Rekurskommission durch Verordnung schaffen kann? Diese Rekurskommission stellt eine neue Behörde mit neuen Kompetenzen dar.

Sie haben wohl gehört, dass im Nationalrat die Frage umstritten war. Sie war es auch in der Kommission. Dort wurde die Meinung geäussert, die Einführung solle verbindlich vorgesehen werden. Nach der Debatte im Nationalrat ist Ihre Kommission noch einmal zusammengetreten und legt Ihnen nun einen Entwurf für eine neue Bestimmung vor, die ich mir in der Detailberatung zu begründen erlaube und die vorsieht, dass die Rekursinstanz durch Gesetz geschaffen wird und nicht später durch Verordnung, dass ihre Ueberprüfungsbefugnis geregelt wird, indem die anfechtbaren Entscheide aufgezählt werden, was schon der Bundesrat vorgeschlagen hatte, und dass auch die Ueberprüfungsbefugnis festgelegt wird, wobei die Rekurskommission in der Rechtsanwendung völlig unabhängig sein soll, also auch in der Auslegung der Non-refoulement-Klausel, zum Beispiel des internationalen Flüchtlingsabkommens. Sie soll unabhängig sein in der Tatbestandsfeststellung, aber sie soll in der Ausübung des Ermessens an Weisungen und allenfalls auch an Richtlinien des Bundesrates gebunden sein. Die Kommission des Ständerates geht davon aus, dass eine Unabhängigkeit bestehen soll, aber dass im Ermessensbereich der Einfluss der bundesrätlichen Asylpolitik seinen Platz haben soll. Das ist die Grundidee, die mit diesem Vorschlag verbunden ist.

Wir werden uns in der Detailberatung darüber unterhalten müssen. Ich möchte einfach vorweg sagen, dass die Kommission in keiner Weise den Sinn einer solchen Rekurskommission in Frage gestellt hat; sie hat nur versucht, deren Zuständigkeit und Ueberprüfungsbefugnis genauer zu fixieren, und zwar schon im Gesetz, denn es geht bei der Einführung der neuen Behörde um einen grundlegenden politischen Entscheid.

4. Die vierte Frage, die zu beraten und zu behandeln war, war

die Stellung der Asylbewerber während des Verfahrens. Sie wissen so gut wie ich, dass die Meinungen darüber in der Schweiz sehr vielfältig sind und dass hier auch Spannungen bestehen. Es gibt nicht nur Spannungen zwischen jenen, die den Flüchtlingen als verfolgten Menschen zum Recht verhelfen möchten, und einer gewissen Fremdenfeindlichkeit – sagen wir es offen –, sondern es gibt auch die vielen besorgten Menschen, die nicht mehr recht wissen, wie man das Problem angehen soll.

Diese Sorge beschäftigt vor allem unsere Gemeinden. Die Verantwortlichen in den Gemeindebehörden haben die grössten Schwierigkeiten, rechte Lösungen für die Unterbringung der Asylbewerber zu finden. Wir sind uns bewusst, dass sehr viele Bewerber zu uns kommen, die keine echten Asylgründe haben. Da empfinden es auch die Gemeindebehörden als sehr schwer, wenn sie Lösungen treffen müssen, aus denen sich eine Benachteiligung der einheimischen Bevölkerung ergeben kann, die auch Wohnungen braucht, die auch in diese Gemeinschaft eingebettet ist und erwartet, dass man auch an sie denkt. Wir wollen uns rechtsstaatlich und wir wollen uns menschlich verhalten, aber wir wollen an unsere eigenen Probleme auch denken und hier richtige Lösungen finden.

Was schlägt der Bundesrat und was schlägt die Kommission vor? Sie schlägt Ihnen vor, dass in den ersten drei Monaten am Arbeitsverbot festgehalten werden soll. Wenn wir nämlich die Asylbewerber sofort in den Wirtschaftsprozess einbeziehen, dann haben die Wirtschaftsflüchtlinge genau das Ziel erreicht, das sie angestrebt haben. Die Schweiz würde nur noch attraktiver und der Zustrom noch grösser. Wenn die Asylbewerber aber nicht arbeiten können, dann ist das für diese Menschen, für die Gemeinden und für das ganze Umfeld schwierig. Also sollten wir eine Lösung finden, bei der ohne Attraktivitätssteigerung der Schweiz eine vernünftige Betätigung möglich ist. Wir haben dafür die Programme in den Entwurf aufgenommen und hoffen, dass sich dabei eine Lösung finden lässt, die auch für die Gemeinden sinnvoll und akzeptabel ist.

Was wir nicht in die Vorlage eingeschrieben haben, sind die Familienzulagen. Sie haben zu Debatten Anlass gegeben. Wir verstehen ja alle die Schweizer, die sich fragen, ob einer, der zu uns kommt, nun wirklich sofort Anspruch auf Familienzulagen haben soll für seine Kinder, die unter ganz anderen Lebensbedingungen leben, nämlich im Herkunftsstaat des Asylbewerbers.

Das Bundesgericht hat in dieser Frage ein Urteil gefällt, das in der Kommission diskutiert worden ist und dessen Ergebnis ich ganz kurz dahin zusammenfassen möchte, dass, wer in der Schweiz mit einer Bewilligung arbeitet, die gesetzlichen Ansprüche hat, die sich daraus ergeben. Das Bundesgericht ist zur Auffassung gelangt, dass ein Asylbewerber nicht anders behandelt werden kann als ein anderer, der ebenfalls mit Bewilligung arbeitet und dessen Kinder ebenfalls im Ausland wohnen. Mit anderen Worten: die Einreichung eines Asylgesuches reiche nicht als Begründung für eine Verweigerung der Kinderzulagen.

Was aber in diesem Bundesgerichtsentscheid ausdrücklich steht, ist, dass deswegen nicht einfach alle gleich behandelt werden müssen. Den Kantonen, die diese Kinderzulagenordnung aufstellen, bleibt unbenommen, eine differenzierte Lösung vorzusehen und beispielsweise die Kinderzulagen, die für Kinder mit Wohnsitz und Aufenthalt im Ausland ausbezahlt werden, nach der Kaufkraft des betreffenden Landes abzustufen. Nur müssten dann die Saisoniers beispielsweise und jene, die ein Asylgesuch gestellt haben und mit Bewilligung bei uns arbeiten, gleichgestellt werden.

Es geht also nicht darum, bestimmte Sozialleistungen von vornherein zu garantieren, sondern es geht um die Anwendung des Gleichheitsgebotes unserer Bundesverfassung, wonach Gleiches gleich zu behandeln ist, Ungleiches aber durchaus ungleich behandelt werden kann. Das kommt im besagten Entscheid auch zum Ausdruck.

Ich möchte Sie schon einleitend auf diese Fragen hinweisen und bin mir bewusst, dass wir alles in allem in einer sehr heiklen Lage stehen, die uns durch die vierte Gesetzesrevision begleitet, wie sie uns schon in den drei ersten Gesetzesrevisionen begleitet hat. Wir müssen eine Lösung treffen, bei der wir

die Verfolgten nicht wegweisen, die bei uns Asyl suchen, bei der wir unser Land aber nicht Menschen öffnen, die aus einem anderen Grund bei uns Aufenthalt suchen. Für sie ist der normale Weg offen, den wir in unserer Gesetzgebung festgelegt haben. Sie sind auf jenen Weg zu verweisen, und das Asyl ist den Menschen offenzuhalten, die verfolgt sind und die wir nach wie vor aufnehmen wollen.

Asyl- und Entwicklungspolitik sind zwei Fragen, die wir beide konsequent weiterführen wollen und müssen. Die Vorlage, die wir heute behandeln, betrifft die Asylpolitik. Zur Frage der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe werden wir uns bei anderer Gelegenheit zu äussern haben.

Namens der einstimmigen Kommission beantrage ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

Iten: Bundespräsident Koller hat verschiedentlich gesagt, das Asylproblem habe sich etwas entschärft. Dies trifft nur insofern zu, als die Asylbewerber im Moment vom Arbeitsmarkt ohne grosse Schwierigkeiten «aufgesogen» werden. Sie sind gesuchte Arbeitskräfte. Viele Gaststätten, die keine Saisoniers erhalten, hätten ohne Asylbewerber grösste Mühe, den Betrieb aufrechtzuerhalten. Auch gewisse Industriebetriebe mit sehr einfachen Arbeitsabläufen rekrutieren Asylbewerber. Sogar das zugerische Tiefbauamt sah sich gezwungen, fünf Türken anzustellen, weil sonst die Arbeit nicht mehr verrichtet würde.

Diese Situation auf dem Arbeitsmarkt verlangt von uns Ehrlichkeit. Die Sogwirkung auf die Ausländer geht von den Arbeitsplätzen aus. Das Asylgesetz ist für viele Betriebe eine willkommene Hintertür, durch die sie zu Arbeitskräften kommen.

Genau hier liegt das Dilemma, in dem wir uns befinden. Die Botschaft, die übrigens sehr differenziert und offen abgefasst ist, spricht es sehr deutlich aus. Der Bundesrat sagt nämlich, dass sich viele Ausländer, die keine Aussicht auf Erteilung einer Arbeitsbewilligung für einen längeren Aufenthalt in der Schweiz hätten, des Mittels der asylrechtlichen Verfahrensbestimmung bedienen, um dennoch über einen grösseren Zeitraum hinweg in unserem Land bleiben zu können. Ich zitiere die Botschaft: «Damit geraten zwei wichtige öffentliche Anliegen zunehmend in Widerspruch. Auf der einen Seite steht das humanitäre Versprechen, Verfolgten Schutz zu gewähren, auf der anderen das Bedürfnis nach einer vernünftigen Kontrolle der Einwanderung von Ausländern.»

Dieses Dilemma wirkt auf die Dauer wie ein Sprengsatz, der jederzeit gezündet werden kann. Was geschieht, wenn wir in eine Rezession hineingeraten sollten? Ich wage die sozialen Spannungen, denen unser Land dann ausgesetzt wäre, nicht zu beschreiben. Es scheint mir selbstverständlich, dass wir dann in erster Linie zu unserem angestammten Volk zu schauen haben.

Auf eine Frage in der Geschäftsprüfungskommission bestätigte der Vertreter des Biga, dass sich in der Schweiz vermutlich etwa 150 000 Schwarzarbeiter aufhalten. Das ist ein zusätzliches Problem, das uns einmal belasten könnte. Der Strategiebericht des Delegierten für das Flüchtlingswesen versuchte, die Einwanderungsthematik global zur Diskussion zu stellen; leider ohne Erfolg. Aber die Probleme liegen effektiv bei der gigantischen Völkerwanderung, die wir gegenwärtig erleben.

Wenn es gelänge, die moderne Einwanderung, die durch die Armut in den Herkunftsländern verursacht ist, gegenüber der echten Flüchtlingsproblematik abzugrenzen, wären die Kantone und die Gemeinden wenigstens von der immer drückender werdenden Aufgabe, für die Betreuung und Unterkunft von Asylbewerbern aufzukommen, entbunden. Denn wer Arbeit sucht oder seine Arbeitskraft anbietet, muss selbst für Unterkunft sorgen.

Man darf die Schwierigkeiten, die die Behörden in den Kantonen und Gemeinden zu überwinden haben, nicht geringachten. Darum sind die Regierungen der Kantone – die Asylkonferenz bestätigte den Eindruck – sehr skeptisch gegenüber dem vorliegenden Bundesbeschluss. Zwar sehen sie auch keine Alternative. Aber es wäre gefehlt, im Volk falsche Erwartungen zu erwecken und den Beschluss als Wundermittel anzupreisen. Die Wirksamkeit der neuen Beschlüsse hängt vom Voll-

zug ab. Es muss in den Kantonen genügend Personal zur Verfügung stehen. Der Bund muss das Seine dazu tun, damit die Fristen des Verfahrens eingehalten werden können.

Dass die Flüchtlingspolitik in einem Dilemma steckt, haben inzwischen auch die Hilfswerke und die asylfreundlichen Kreise, die häufig mit Vorwürfen an die Behörden hervortraten, eingesehen. Sie haben begriffen, dass die Ausweitung des Flüchtlingsbegriffs der Sache nicht dient. Die Befürworter einer grosszügigen Asylgewährung müssen erkennen, dass die Handlungsfreiheit des Staates immer kleiner wird, je mehr sich die Gleichgewichtslage verschiebt. Je mehr der Staat sich mit Arbeitssuchenden, die sich als Flüchtlinge ausgeben, beschäftigen muss, um so mehr wird die eigentliche Flüchtlingsthematik in den Hintergrund gedrängt. Eines Tages besteht kein Spielraum mehr für die echte Flüchtlingspolitik, weil eine unehrliche Vermischung den Flüchtlingsbegriff ausgehöhlt hat. Die Akzeptanz, Flüchtlingsprobleme positiv zu lösen, nimmt dann ab. Die Hilfswerkvertreter haben dies eingesehen; sie stehen glücklicherweise hinter dem dringlichen Bundesbeschluss. Sie begrüssen die Beschleunigung des Verfahrens auch.

Wir wissen, dass wir die Armutproblematik der Drittweltländer durch die Einwanderung in die Schweiz nicht im geringsten lösen können. Weltweit gibt es ein Potential von 1,6 Milliarden Menschen, die in Gebieten leben, die instabil sind und von denen jederzeit Wanderungsbewegungen ausgehen können. Würde man in der Schweiz grosszügig die Tore öffnen, so würde man hier soziale Spannungen implantieren, ohne in den Auswanderungsländern etwas zum Besseren zu verändern. Auch hier besteht ein Dilemma, das nur einseitig gelöst werden kann, d. h. durch die Massnahmen im Einwanderungsland.

Eine grosszügige Asylpolitik verhilft den Schlepperorganisationen zu guten Pfründen. Sie sind vergleichbar mit der Söldnerwerbung im späten Mittelalter. Noch heute stehen überall in der Schweiz Patrizierhäuser, die so stattlich erbaut werden konnten, weil ihre Besitzer Söldner in fremde Kriegsdienste vermittelten. Wir leben in einer aufgeklärten Zeit. Unser Volk sieht diese Zusammenhänge und ist nicht gewillt, auf seine Kosten Asylschlepperorganisationen sich bereichern zu lassen.

Die neue Gesetzesrevision muss auch hier Remedur schaffen können, wenn die Ablehnung gegen Asylbewerber im Volk nicht grösser werden soll. Die FDP steht zum dringlichen Bundesbeschluss. Unsere Partei hat ihn schon seit längerer Zeit gefordert. Sie wies auch immer wieder auf die Notwendigkeit einer internationalen Flüchtlingspolitik und eine intensive europäische Zusammenarbeit in dieser Frage hin.

Im Nationalrat wurde von unserer Seite Kritik an der zwingenden Einführung der unabhängigen Rekurskommission vorgebracht; meines Erachtens zu Recht. Wir hätten die Kann-Formel, wie sie der Bundesrat in Artikel 11 Absatz 3 vorsah, vorgezogen. Die Bedenken, dass die Einführung dieser Kommission zu einer Verrechtlichung führe, teile ich. Das Asylgesetz soll nicht über eine Rekurskommission ein Recht auf Asyl schaffen: Asyl ist kein Rechtsanspruch des einzelnen, sondern eine Rechtswohlthat, d. h. das Recht des Staates, einem Verfolgten Schutz zu geben. Es besteht die Gefahr, dass eine richterliche Instanz politische Verantwortung für die künftige Asylpraxis zu übernehmen hat.

Da nun der Nationalrat aber die zwingende Einsetzung der Rekurskommission beschlossen hat, sahen sich die freisinnigen Vertreter in der vorbereitenden Kommission veranlasst, einen Vermittlungsantrag zu stellen: Einerseits wird damit der zwingenden Einführung der Rekurskommission zugestimmt, andererseits wird die volle, von jedem politischen Einfluss entbundene Kognitionsbefugnis eingeschränkt, so dass der Bundesrat durch Richtlinien und besondere Weisungen die Asylpolitik bestimmen kann. Dieser Antrag fand in der Kommission gute Aufnahme, und ich hoffe, dass ihm sowohl der Bundesrat als auch der Ständerat zustimmen werden.

Ein Wort noch zur Vorlage B: Es wird vorgeschlagen, ein neues Bundesamt zu schaffen. Ich unterstütze den Vorschlag. Damit kann der Delegierte abgelöst und es kann ein Direktor gewählt werden. Als 1981 das liberale, offene und vielgelobte

Asylgesetz in Kraft trat, ahnte man nicht, welche Folgen dies haben würde. Es schuf rasch die inzwischen wohlbekannten Probleme. Als die Schwierigkeiten unüberwindlich wurden, setzte der Bundesrat einen Delegierten ein. Er wurde zum Blitzableiter für die Politiker, sowohl für den Bundesrat als auch für die Parlamentarier.

Herr Peter Arbenz nahm diese Funktion bewundernswürdig wahr. Was er als Folge der zum Teil untauglichen Gesetzgebung einstecken musste, ist erheblich. Um so mehr verdient er unsere hohe Wertschätzung und Achtung. Das Land und vor allem die Politiker schulden ihm Dank und Anerkennung. Er hat die Blitze, die hoch jeweils einschlagen, abgefangen. Und wenn Hans Derendinger einmal sagte, ein hoher Turm sei näher beim Blitz, so trifft dies für Peter Arbenz zu. Er war lange der Turm, der in dieser heiklen Frage die verantwortlichen Politiker überragte. Gottlob haben ihn die Blitze nicht zerschmettert. Ich bitte Sie, auf die Vorlagen einzutreten.

M. Cavadini: Voilà dix ans que le problème de l'asile préoccupe notre pays, dix ans qui nous ont contraints à trois reprises à modifier notre législation et cela devant l'afflux de réfugiés. On ne se pose plus aujourd'hui la question de savoir exactement s'il s'agit de faux réfugiés, on sait simplement qu'on rencontre de vrais requérants. A la générosité sans limite, crédule et dangereuse, s'opposait la raison souvent fermée de ceux qui demandent de choisir sans mollir. Aujourd'hui, nous le savons, le thème n'est plus simplement inscrit entre ces deux extrêmes. On sait que la première politique serait simplement suicidaire par les réactions violentes qu'elle provoquerait dans la population et par les difficultés économiques graves qu'elle entraînerait. On sait aussi que la seconde a ses courtes limites et ses vastes impossibilités.

Nous saluons donc la volonté de l'autorité fédérale d'abrèger de façon significative le temps nécessaire à la procédure d'asile. Nous y sommes contraints si nous voulons conduire encore quelque temps une politique d'asile qui soit crédible. On doit sauvegarder l'essentiel de la notion d'asile par le recours à une procédure simple, mais qui évite l'arbitraire. Nous souhaitons, comme on l'a rappelé, à la fois appliquer la Convention de Genève sur les réfugiés et respecter les dispositions de la loi fédérale sur les étrangers. Nous partageons l'analyse du Groupe de réflexion interdépartemental pour la politique des années nonante en matière d'asile et de réfugiés. Notre pays se trouve en effet confronté à un défi important. Notre politique pour la prochaine décennie sera marquée non plus par les relations est-ouest, mais bien plutôt par les rapports entre les pays du tiers monde et les nations industrialisées de l'hémisphère septentrional. Le sud contre le nord, les pauvres contre les riches. C'est terriblement simplificateur, mais c'est assurément vraisemblable. L'évolution démographique mondiale accentuera encore ce phénomène, c'est dire aussi que la Suisse n'est pas seule à affronter cette situation, toutefois c'est une mince consolation. Les chiffres sont là, 8550 demandes en 1986, 11 000 en 1987, 16 800 en 1988, 25 000 en 1989. Un accroissement de près de 50 pour cent chaque année. Un président socialiste d'une république voisine a évoqué comme une révélation la simple question que nous avons posée il y a cinq ans: quel est le seuil de tolérance? La réponse est politique. Voilà pourquoi nous considérons que l'arrêt que nous abordons aujourd'hui est celui de la dernière chance. Si ces propositions échouent, il nous restera la triste perspective de fixer des contingents, des quotas ou la dernière possibilité de fermer nos frontières.

Nous entrerons donc en matière et nous tenterons de créer le moins de divergences possibles avec le Conseil national, qui a suivi, pour l'essentiel, le Conseil fédéral. Nous sommes favorables à la définition d'une commission de recours indépendante, nous accepterons que l'autorité cantonale puisse enfin avoir quelques compétences, nous demandons à l'article 18 l'inscription automatique au Moniteur suisse de police du requérant qui se soustrait à l'exécution de renvoi en dissimulant son lieu de séjour.

Quant à la question des allocations familiales, Monsieur le Conseiller fédéral, nous la reprendrons à l'article 21. Nous avons d'ailleurs déposé formellement un amendement qui

précise très clairement notre position, car nous ne croyons pas à l'interprétation qui a été donnée jusqu'ici de ce fameux arrêt du Tribunal fédéral du 22 janvier 1988 et qui pose la question de l'égalité de traitement. Nous disons que nous avons à faire la loi et le Tribunal fédéral l'interprétera. Mais si la volonté de notre conseil est qu'il n'y ait pas d'allocations familiales pour les enfants des requérants d'asile qui n'y ont pas droit parce que résidant à l'étranger, nous devons l'inscrire dans la loi et nous vous demanderons de le faire. Nous défendrons cette position au moment de la discussion article par article. Le temps presse et nous entrons en matière.

Huber: Von allen Geschäften dieser Session – davon bin ich persönlich überzeugt – wird die vorliegende Vorlage von der Öffentlichkeit mit der grössten Aufmerksamkeit verfolgt.

Ich möchte Ihnen, Herr Bundespräsident Koller, persönlich herzlich danken. Sie haben mit der immer wieder neu aufgeputschten Fichenaffäre eine persönlich und sachlich schwierige Materie zu bewältigen. Sie haben mit der Ihnen eigenen Festigkeit und Klarheit das weite Kreise beschäftigende Asylproblem als Handlungsprimat erkannt und taugliche Vorschläge vorgelegt, die beim brüchigen Konsens über die Asylpolitik – es geht im wesentlichen um diesen brüchigen Konsens in der Asylpolitik – prompt wieder ins Schussfeld gekommen sind.

Ich möchte auch die Gelegenheit benützen, wie Kollege Iten das getan hat, um dem scheidenden Delegierten, Herrn Arbenz, für seine gerade und doch menschliche Haltung in dieser schwierigen Materie und ihrer Behandlung den Dank auszusprechen.

Warum ist das Asylproblem zu einem vordringlichen politischen Problem geworden? Die Antwort darauf ist von meinen Vorrednern zum Teil gegeben worden: Das Asylproblem in der Schweiz ist ein Ausschnitt aus der weltweiten Migration infolge Hunger, Missachtung der Menschenrechte und Krieg. Alles, was wir in den vergangenen Jahren in unserem Land getan haben, hat nicht zur Milderung der Sorgen und Nöte beigetragen. Ich würde meinen, dass neben die Botschaft, die uns zu diesem Geschäft vorliegt, die Botschaft über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern gelegt werden muss. Was wir hier über das Problem der Migrationen, über die weltweiten Flucht- und Wanderbewegungen lesen, gehört ebenso sehr in den Kontext der Vorlage, mit der wir uns auseinandersetzen.

Geben wir uns und gibt sich unsere Bevölkerung darüber Rechenschaft, dass arme Länder, Entwicklungsländer, seit Jahren Millionen von Flüchtlingen aufnehmen und eine Last tragen, die mit dem – wie es der Bericht, den ich zitiert habe, formuliert –, was wir tun, nicht zu vergleichen ist. Ich lese da: «Der Zustrom von Einwanderern oder Asylbewerbern aus Entwicklungsländern, die viele Menschen in den Industrieländern als beunruhigend empfinden, ist gemessen an der weit grösseren internationalen Flüchtlings- und Wanderbewegung zahlenmässig aber unbedeutend. Nur ein verschwindend kleiner Teil der Menschen, die weltweit zur Flucht oder zur Auswanderung aus ihrer Heimat gezwungen werden, sind in der Lage, sich in den Industrieländern niederzulassen.»

Das Asylproblem ist zu einem vordringlichen politischen Problem geworden, weil es die Behörden auf allen Stufen unseres Gemeinwesens in besonderem Ausmasse beschäftigt: den Bund mit dem Vollzug des Asylrechtes, die Kantone in den Bereichen der Fremdenpolizei und der Fürsorge, die Gemeinden mit der Sozialhilfe und der Unterbringung. Hinzu kommt die Enttäuschung, dass unser liberales Asylrecht in einem derartigen Ausmass missbraucht wird. Da ist die Feststellung, dass sich die Völkergemeinschaft nicht zu gemeinsamen Lösungen aufrafft. Da ist das zahlenmässige Problem für die Schweiz: Wir haben in unserem Land den höchsten Ausländeranteil pro Kopf der Bevölkerung, wobei die Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung, herrührend aus der Fremdarbeiterpolitik, die Millionengrenze überschreitet, die Asylgesetzgebung die Zahl von 50 000 knapp übersteigt. Schliesslich ist es die teilweise Wirkungslosigkeit des immer rascher wieder revidierten Rechtes. Wer spricht heute noch von den seinerzeit hochgejubelten Grenztoren und dem, was man von dieser Lösung er-

wartet hat? Sie sind von den Ereignissen auf den Müllhaufen der Geschichte befördert worden.

Ich teile die Auffassung von Kollege Iten, dass wir gegenwärtig noch in einem günstigen Zeitpunkt leben, um das Gesetz revidieren zu können. Hätten wir es in der Phase der Rezession zu revidieren, würde nicht der Arbeitsmarkt die Misere überdecken; dann, Herr Bundespräsident, hätten wir weit schwierigere politische Probleme zu bewältigen.

Ich habe davon gesprochen, dass der asylpolitische Konsens zerbrochen ist. Lassen Sie mich das noch kurz etwas beleuchten: Wenn man auf den Zeitpunkt des Erlasses des ersten Asylgesetzes zurückblickt, so konnte man in zentralen Punkten von einem asylpolitischen Konsens reden. Wenn ich mich nicht täusche, hat sich Kurt Furgler als Bundesrat mit der Materie befasst, und der Kommissionspräsident, der diese Materie im Nationalrat behandelt hat, war mein früherer Regierungskollege und damaliger Präsident der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz, nämlich Arthur Schmid.

Dieser parteienübergreifende Konsens, unser Volk in dieser Frage zu einen, besteht heute nicht mehr; das muss uns beunruhigen. Es gibt Kreise, die den gesetzlichen Flüchtlingsbegriff negieren und jedem, auch dem illegal Einreisenden, Flüchtlingseigenschaften von vornherein zubilligen, was immer sein Motiv ist. Es gibt Kreise, die das auch durch internationale Vereinbarungen gesicherte Asylrecht negieren, der humanitären Tradition des Landes damit widersprechen und, wir wissen es, vor Gewaltakten nicht zurückschrecken. Es gibt Kantone, die den Vollzug von Wegweisungsentscheiden laxe und widerwillig handhaben. Es gibt Gemeinden, die sich der Aufnahme von Asylbewerbern widersetzen. Es gibt Hilfswerke, ohne die der Vollzug des Asylgesetzes nicht möglich wäre, die aber die Sorgen unserer Bevölkerung zu wenig in Rechnung setzen. Schliesslich gibt es Personen und Gruppen, die rechtskräftige Entscheide missachten, das Untertauchen von weggewiesenen Asylbewerbern ermöglichen und sich ein Widerstandsrecht gegenüber dem Staat herausnehmen. Das ist die eine Seite, das sind die vielen Seiten. Ihnen gegenüber steht die Tatsache, dass die überwiegende Mehrzahl der Asylbewerber vorsätzlich den schweizerischen Asylbegriff missachten und hier Arbeit und Auskommen und nicht Schutz vor Verfolgung suchen. Schliesslich müssen wir erkennen, dass unsere Bemühungen in den Herkunftsländern nur in ganz geringem Ausmass von Erfolg gekrönt waren.

Wenn ich die nun im Entwurf vorgesehenen Massnahmen durchgehe, dann stimme ich praktisch allen Punkten zu: Es ist die Einführung eines Triage-Verfahrens; die Statuierung der Mitwirkungspflicht; die Beibehaltung der bewährten Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, die ich aus der Verpflichtung nicht entlassen möchte; es ist die Verkürzung des Rechtsweges und die Ausschaltung gewisser Rechtsmittel und Rechtsbehelfe; es ist die Verhinderung der Verknüpfung von Asylverfahren mit fremdenpolizeilichem Verfahren; es ist die Beschleunigung des Beschwerdeverfahrens; es ist die Safe-countries-Liste und deren Handhabung; es ist die Klärung der Kompetenzen der Kantone im Wegweisungsfall; es ist das Arbeitsverbot von drei Monaten; die Sicherstellung der Fürsorge- und Vollzugskosten; schliesslich die Regelung des rechtlich sehr einfachen, aber offenbar politisch emotional belasteten Themas der Kinderzulagen.

Für mich ist die Regelung bei Artikel 11 dieser Vorlage für Eintreten und für Zustimmung unverzichtbar. Ich habe in der Kommission in einem früheren Stadium eine bescheidene – ich meine von der Zahl her bescheidene – Minderheit angeführt, die für eine Muss-Formel eingetreten ist. Zwar habe ich es deswegen getan, weil auf der einen Seite die Beschleunigung des Verfahrens die Rechtssicherheit im Rechtsschutz nach sich ziehen muss: das sind Zwillinge. Ich freue mich, dass sich im Laufe der Session die Gewichte verschoben haben, dass sich die Optiken der verschiedenen Gruppen angenähert haben, dass man heute zu einer einheitlichen Lösung gekommen ist, die sowohl dem Rechtsschutzempfinden der Bewerber und der Hilfswerke auf der einen Seite wie auch den asylpolitischen Bemühungen des Bundesrates auf der anderen Seite Rechnung trägt.

Ich bitte Sie, dieser Lösung bei Artikel 11 zuzustimmen. Ich glaube, man darf sagen, dass unser Rat und unsere Kommission hier eine glückliche Lösung gefunden haben. Ich meine daher, wir sollten auf die Vorlage eintreten. Wir dürfen nicht ausser acht lassen, dass der Strom der Flüchtlinge von Süd nach Nord nur dann zum Stillstand kommt, wenn Menschenrechte mehr geachtet werden, eine gerechtere Weltwirtschaftsordnung zustande kommt und eine Anhebung des sozialen Niveaus gleichzeitig mit einer Stabilisierung staatlicher Strukturen in den Herkunftsländern der heute Asylsuchenden gelingt.

Damit ist auch gesagt, dass uns das Problem, ob uns die gesetzgeberische Lösung gelingt oder nicht, weiterhin begleiten wird.

Bühler: Ich spreche nicht zur Entwicklungshilfe, die vermehrt notwendig ist, damit die weltweite Wanderbewegung verlangsamter werden kann. Darauf werden wir ja später zurückkommen.

Zum Asylverfahren: Wenn wir heute – seit 1979 zum dritten Mal – das Asylgesetz ändern, tun wir dies nicht, weil unsere Flüchtlingspolitik revisionsbedürftig wäre. Die Schweiz ist und bleibt ein Land, in dem politisch und religiös Verfolgte Platz haben. Dies war auch in den vergangenen Jahren der Fall. Wir waren dem Missbrauch nicht gewachsen und sind es heute nicht. Ob wir es morgen sein werden, bleibt noch offen; denn dies liegt nicht in erster Linie an unserer Gesetzgebung, sondern am Vollzug.

Die 1988er Regelung war gar nicht so schlecht, wie dies heute von bestimmten Kreisen behauptet wird. Die Steine, die ihr nachgeworfen werden, meinen ja auch eine andere Zielscheibe. Die Misere entstand durch die zu lange Verfahrenszeit und den damit immer grösser werdenden Pendenzberg. Hier wurden Anreize geschaffen, über Jahre missbräuchlich in der Schweiz zu verweilen und Verdienst zu finden.

Es fehlten insbesondere die notwendigen Vollzugsinstrumentarien, oder sie wurden nicht eingesetzt. Unter anderem wurden die Grenzen zu offen gehalten. Schlepper hatten und haben auch heute noch ein leichtes Spiel. Die Personalaufstockung beim Flüchtlingsdelegierten wie bei der Rekursinstanz hinkte stets hintennach. Dass Herr Arbenz dabei nicht verzweifelte, ist bemerkenswert.

Die Rechtsverzögerungen nahmen ein Ausmass an, das eines Rechtsstaates kaum mehr würdig ist. Daran haben Kreise mitgewirkt, die heute am lautstärksten nach einer unabhängigen Rekursinstanz schreien. Einige wenige Kantone zogen Ausschaffungen nicht durch. Und weil viele, viel zu viele Fälle über Jahre hinaus nicht erledigt werden konnten und damit die Zahl der Asylsuchenden bei den Kantonen ständig und rapid anstieg, waren auch vollzugswillige Kantone zum Teil überfordert, z. B. bei der Unterbringung. Ebenfalls konnte die Kontrolle, ob Zurückgewiesene tatsächlich unser Land verlassen hätten, nicht genügend wahrgenommen werden.

Dies sind die wahren Gründe der Misere. Hier muss vor allem angesetzt werden, sonst stehen wir in einem Jahr vor einem totalen Scherbenhaufen mit politisch unabsehbaren negativen Auswirkungen.

Trotzdem bin ich für Eintreten. Die Revision des Asylgesetzes bringt einige zusätzliche Mittel, um einen Schritt weiter zu kommen. Aber begleitende Massnahmen – ich wiederhole dies – sind wichtiger, ja sie sind entscheidender: Personalbestand, Vollzugswille, Kontrolle. Wenn es stimmt, dass in 30 Prozent der negativ entschiedenen Fälle die Betroffenen untertauchen, dann liegt hier und nicht bei der Gesetzesrevision ein ganz wesentliches Problem.

Eine Chance sehe ich auch darin, dass heute ein grösserer Konsens zwischen Behörden, Parteien, Hilfswerken und anderen Institutionen besteht, als dies noch vor kurzer Zeit der Fall war. Nur wenn alle zusammenarbeiten und die gleiche Zielsetzung verfolgen, fruchtet diese Revision etwas.

Zum Schluss noch ein Wort zu Artikel 11 Absatz 3: Ich bin für den Kommissionsantrag. Aber was der Nationalrat beschlossen hat, ist ein rechtliches Unding. Hätte man mit dieser Lö-

sung eine Katze im Sack kaufen können, wäre dies immerhin eine Lösung – wenn auch eine schlechte – gewesen. Aber man wusste nicht einmal, ob überhaupt eine Katze im Sack war. Deshalb verstehe ich – auch wenn die Reaktion der freisinnigen Nationalrätinnen und Nationalräte vielleicht etwas überspannt war –, dass man so reagierte, weil dieser Beschluss rechtlich unhaltbar gewesen wäre.

Ich bitte Sie ebenfalls: Treten Sie auf diese Vorlage ein.

Uhlmann: Die Tatsache, dass wir nun innert weniger Jahre unserer Asylgesetz zum dritten Mal revidieren, ist der Beweis, dass das Parlament und der Bundesrat die Wirksamkeit der gesetzlichen Massnahmen jedesmal falsch eingeschätzt oder zumindest unterschätzt haben. Bei aller Anerkennung der schwierigen Aufgaben, die zum Teil sehr gut geleistet wurden, muss zugegeben werden, dass der Vollzug mindestens teilweise zu wünschen übriglässt.

Der neue Vorschlag weist nun einige Verbesserungen auf, die bei konsequentem Vollzug ein rascheres Verfahren mindestens erhoffen lassen. Ich bin zwar eher ein Optimist, muss Ihnen jedoch sagen, dass ich nicht an einen genügenden Erfolg glaube. Die Attraktivität unseres Landes für reine Wirtschaftsflüchtlinge – das sind aufgrund der Statistik zurzeit über 95 Prozent – wird weiterhin sehr gross sein. Ebenso glaube ich kaum daran, dass abgewiesene Asylbewerber nicht weiterhin irgendwo untertauchen können.

Eine wirksame Massnahme zur Verminderung der Attraktivität unseres Landes wäre – da sind wir wahrscheinlich gleicher Meinung – die Nichtbezahlung der Kinderzulagen an Asylbewerber. Ich mache mir aber keine Illusionen. Aufgrund der Diskussion in der Kommission wird der Antrag Cavadini wahrscheinlich – so leid es mir tut – wenig Erfolg haben. Es sei Sache der Kantone, in dieser Angelegenheit zu legiferieren. Ich rufe daher die Kantone auf, dies auch zu tun; denn gerade die Bezahlung von Kinderzulagen hat im Volk sehr grossen Unmut ausgelöst.

Sollte sich die Situation nach Inkrafttreten der dritten Revision, der ich selbstverständlich zustimme, nicht wesentlich verbessern – auch allenfalls unter Anwendung von Artikel 9 –, müsste man sich überlegen, ob nicht in dieser Richtung vielleicht sogar eine Volksinitiative zu starten wäre, was allerdings schlimme Folgen haben könnte.

Echten politischen Flüchtlingen ist in der Schweiz weiterhin Aufnahme zu gewähren. Da sind wir uns ebenfalls einig. Dem Missbrauch durch über 95 Prozent der Bewerber muss jedoch ein Riegel geschoben werden.

Ich werde allen Anträgen zustimmen, welche das Gesetz griffiger werden lassen, fordere jedoch den Bundesrat auf, sofort tätig zu werden, wenn nicht innert nützlicher Zeit nach Inkrafttreten dieser Revision eine wesentliche Entschärfung sichtbar wird.

M. Ducret: Je crains que la révision que nous discutons maintenant soit absolument sans effet sur la situation actuelle. Je voudrais aussi vous dire, Monsieur le Président de la Confédération, comme je le dis d'ailleurs aussi aux fonctionnaires qui essaient d'appliquer cette loi, que je ne vous critique pas. Je sais que cette mission est impossible et les modifications que nous allons apporter ne changeront pas la situation. Cette loi est un échec, et cela depuis le début. On évoquait tout à l'heure que déjà dans les années 81, 82, des démarches avaient été faites. En 1982, j'étais avec l'un de mes collègues du Conseil d'Etat de Genève en délégation au Bernerhof en face d'un de vos prédécesseurs, M. Friedrich, et nous lui faisons part de notre crainte de l'avenir. Les craintes que nous avons ont été multipliées par la réalité que nous connaissons aujourd'hui.

Cette loi est un échec, la cause ne venant pas d'elle-même, mais des abus dans son utilisation. C'est là que le problème se pose. On assure souvent que la Suisse est un Etat de droit, mais pour que ce droit fonctionne, il faut que des personnes lui obéissent. Si on n'obéit pas au droit, il n'y a pas d'Etat de droit. Toutes les lois du monde, établies par les meilleurs professeurs d'université – et nous en avons quelques-uns autour de nous – ne servent à rien si elles ne sont pas suivies. Je cite un

exemple: dans les chemins de fer, pour contrôler les billets, on a peu de monde dans le train. Entre Berne et Zurich, il y a un contrôleur pour la moitié du train, soit environ 300 personnes. Dans ce pays, 98 pour cent des gens ont leur billet avant de monter dans le train. C'est la règle d'ailleurs qui le veut. Le contrôle se fait facilement. Mais si un jour, à Berne, 300 personnes montent dans le train sans billet, que va-t-il se passer? Comme il faut environ trois à quatre minutes pour encaisser un billet auprès d'un voyageur, que ce voyage dure 74 minutes, le contrôleur va pouvoir encaisser 20, 25, 30 billets et 270 voyageurs ne paieront pas. Il faudra changer le système et prendre celui des compagnies d'aviation: on ne monte pas dans un avion sans billet ou on ne sort pas de la gare sans billet (en Angleterre ou en France). Notre système marche parce que nous le respectons.

La loi sur l'asile fonctionnerait parfaitement et on n'aurait pas été obligé de modifier la première si elle était respectée. C'est là que se trouve le problème: les gens qui se réfèrent à notre loi sur l'asile pour obtenir l'accueil en Suisse ne respectent pas notre loi. Nous nous rendons donc complices de l'accaparement de l'asile. Nous sommes complices parce que nous n'arrivons pas à appliquer notre loi et nous créons des inégalités de traitement qui sont scandaleuses. Un Italien, un Allemand, un Autrichien, un Français à qui on refuse le travail qu'il demande est mis à la porte immédiatement. On lui inflige une amende, s'il reste, de même qu'à l'employeur qui l'engagerait. Mais, tout d'un coup, lorsque quelqu'un a l'astuce de dire qu'il est un réfugié, on lui trouve un logement – ce que l'on ne ferait pas pour un autre – on l'aide financièrement et les mois se succèdent aux mois, il finit par rester chez nous alors que l'honnête homme ou l'honnête femme venant chercher du travail dans notre pays est depuis longtemps reparti(e).

C'est une grave injustice. Le peuple suisse est gêné par cette situation parce que nous modifions une loi et qu'il souhaite être accueillant. Nous avons des compatriotes qui voudraient que l'accueil fonctionne bien, que l'on puisse accueillir les personnes qui ont vraiment besoin d'un refuge, d'une protection. Et le peuple suisse n'aime pas être trompé. En ce moment il l'est par les gens qui abusent de la loi.

Il faut cesser d'appliquer cette loi à tous ceux qui viennent simplement demander du travail. Il faut absolument, dans les plus brefs délais, sans hésiter, en collaboration avec le Haut Commissariat aux réfugiés, définir un certain nombre de pays qui ont besoin que l'on accueille des ressortissants menacés dans leur vie, ou dans leurs biens, ou dans leur liberté, et il faut établir des quotas. Mais rapidement, sans attendre, parce que si nous attendons encore, même cela notre peuple ne l'acceptera plus, et nous aurons vraiment fait du mauvais travail.

Je suis très pessimiste et je viens de le démontrer. Cependant, je voterai les modifications parce que je ne suis pas un «Neinsager» à tous crins, mais nous allons vers un échec. L'échec de 1989 au sujet du nombre de cas qui restent en suspens sera encore plus fort en 1990 malgré tous les efforts que nous ferons, malgré tout l'argent que nous allons dépenser. Le problème qui va se poser aux cantons et que quelques-uns ont évoqué sera maintenant celui de l'hébergement. Ce ne sera plus un problème d'argent mais un problème d'hébergement: nous n'allons plus savoir comment loger ces candidats. Déjà certains d'entre eux refusent absolument d'être mis dans des abris de protection civile, malgré leur relatif confort – en tout cas pour ce qui est des sanitaires et des installations mises à disposition. Nous n'allons plus pouvoir les héberger et ce jour-là, nous serons placés en face d'un problème qui nous conduira à davantage d'injustices que nous n'en commettons aujourd'hui.

Je demande instamment au Conseil fédéral de réfléchir encore une fois au problème, de faire de nouvelles propositions. Cela ne marchera pas, ces propositions étant insuffisantes. Je les voterai néanmoins.

Rüesch: Kollege Huber hat zweifellos recht, wenn er festhält, dass im breiten Volke das heutige Geschäft eines der wichtigsten dieser Session ist. Für weite Kreise unseres Volkes ist das Asylantenproblem viel grösser als andere Probleme. Es beschäftigt unser Volk viel mehr als die Fichenaffäre und die

Mehrwertsteuer zusammen. Die Mehrheit unseres Volkes ist wohl nach wie vor bereit, die humanitären Traditionen unseres Landes im Asylrecht aufrechtzuerhalten. Missbräuche im Asylwesen haben jedoch in weiten Bevölkerungskreisen eine äusserst gereizte Stimmung geschaffen.

Die Lage wird hier in Bern vielleicht unterschätzt, und die öffentliche Meinung in der Schweiz zum Asylwesen entspricht keineswegs der öffentlichen Meinung. In der Region St. Gallen hat der Fall eines Mannes weitherum Verärgerung ausgelöst, der 1983, vor sieben Jahren, illegal eingereist und heute noch anwesend ist. Es gelang diesem Manne mit Rekursen, Wiedererwägungsgesuchen, einer offensichtlichen Scheinehe und Verfahren vor Kanton und Bund, bis heute hierzubleiben, und jetzt hat er selbstverständlich das Gesuch eingereicht, ihn nach so langer Zeit aus humanitären Gründen nicht mehr auszuschaffen.

Zum Missbrauch unseres Asylrechtes werden raffinierteste Methoden angewandt. Unsere kantonale Fremdenpolizei hat festgestellt, dass es Asylbewerber gibt, die Gesuche unter mehreren Namen einreichen. Es wurden Leute festgestellt, die Gesuche unter sechs Namen eingereicht haben. Zur Identifikation des Betroffenen braucht es dann sechs oder sieben Monate, bis man weiss, dass diese sechs Namen nur einen Menschen betreffen.

Wenn es dem Parlament nicht gelingt, mit einer Gesetzesrevision dem weitverbreiteten Missbrauch rasch Einhalt zu gebieten, gehen wir einer gefährlichen Entwicklung entgegen. Es braucht nicht einmal die von Herrn Iten erwähnte Rezession, es genügt, wenn die Einwanderung weiterhin illegal massiv zunimmt, damit der Dampfkessel zum Bersten kommt und wir zu Notmassnahmen greifen müssen. Wer für ein griffiges Asylgesetz eintritt, wie ich das hier mache, wird rasch in den Winkel der Fremdenhasser abgedrängt. Aber gerade um den Fremdenhass in diesem Land abzubauen, brauchen wir ein Asylrecht, das Missbräuche möglichst verhindert. Ob der vom Bundesrat vorgelegte Entwurf dazu geeignet ist, wird da und dort in Frage gestellt. Mindestens bezweifeln mehrere kantonale Regierungen sowie viele mit dem Vollzug beauftragte Beamte die Wirksamkeit. Immerhin hat die Vorlage mit den Vorschlägen der Kommission in der Frage der Rekurskommission das Ergebnis der Beratungen im Erstrat wesentlich verbessert. Ich glaube, wir können unserer Kommission nur gratulieren zum neuen Artikel 11, der nach meiner Meinung nun wirklich eine Lösung darstellt, die einen Fortschritt bedeutet. Meines Erachtens wäre auch der Vorschlag Cavadini in Sachen Kinderzulage wesentlich dazu geeignet, die emotionalen Spannungen im Volk abzubauen.

Wenn wir der Kommission folgen, so bedeutet diese Vorlage immerhin einen Schritt in der richtigen Richtung. Wir sollten diesen Schritt tun, auf die Vorlage eintreten und sie möglichst rasch verabschieden, damit bald etwas geschieht.

Bundespräsident Koller: Zunächst möchte ich dem Kommissionspräsidenten für die ausführliche Präsentation der Vorlage bestens danken. Danken möchte ich auch allen, die diese neue Vorlage im Bereich des Asylwesens gut aufgenommen haben. Dabei macht sich ja niemand Illusionen. Auch der Bundesrat erkennt die Schwere des Problems in keiner Weise. Wir wissen, dass nach wie vor auf diesem Gebiet sehr viel Zündstoff vorhanden ist, der jederzeit wieder explodieren kann.

Was mich indessen im ganzen zuversichtlich stimmt, sind eigentlich zwei Dinge: Auf der einen Seite habe ich doch den Eindruck, dass wir hier im Parlament, aber auch im Volk das Asylproblem heute realistischer angehen als früher. Wir wissen nämlich alle längst – auch durch einen Blick über die Grenzen –, dass es für die Probleme, die wir hier behandeln, schlechthin keine Patentrezepte gibt, sondern dass das Asyl- und noch mehr das Migrationsproblem leider Sachverhalte sind, mit denen wir zu leben lernen müssen. Das Asylproblem ist zweifellos eine Daueraufgabe, die uns noch auf Jahre hinaus beschäftigen wird. Das ist auch der Anlass, weshalb wir Ihnen in einer zweiten Vorlage die Umwandlung des Amtes des Delegierten in ein Bundesamt für Flüchtlingswesen vorschlagen.

Das zweite, was mich trotz des längst brüchig gewordenen

asylpolitischen Konsens, irgendwie zuversichtlich stimmt, ist, dass mir scheint, dass in letzter Zeit und gerade im Hinblick auf das Zustandekommen und die Beratung dieser Vorlage die Einsicht stark gewachsen ist, dass sich alle verantwortungsbewussten Kräfte dieses Landes zusammenraufen müssen, wenn wir dieses Problem künftig auch nur einigermaßen unter Kontrolle behalten wollen. Das ist der einzige Sinn und Zweck dieser Vorlage.

Sie alle kennen die angespannte Situation im Asylbereich. Es war irgendwie Ironie des Schicksals: Als das Parlament Ende der siebziger Jahre das Asylgesetz beraten hat, hatten wir pro Jahr etwa 1000 Asylgesuche, und von den 1000 Asylgesuchstellern konnten weit über 90 Prozent als Flüchtlinge anerkannt werden. Aber praktisch mit dem Inkrafttreten des Asylgesetzes am 1. Januar 1981 nahm die Zahl der Asylgesuche sprunghaft zu. Es war eben – wie gesagt – Ironie des Schicksals, dass wir seither der Entwicklung eigentlich immer hinterhergerannt sind, und zwar eindeutig deshalb, weil seit der Inkraftsetzung des Asylgesetzes das eigentliche Flüchtlingsproblem, für welches es ein durchaus gutes Gesetz ist, zunehmend durch das Migrationsproblem überlagert wurde, durch diese gigantische Völkerwanderung, wie zu Recht gesagt worden ist.

Die Zahlen sind ja wirklich eindrücklich. Im Jahre 1987 hatten wir etwa 11 000 Asylgesuche, 1988 17 000 und im letzten Jahr 25 000, also jedes Jahr eine Zunahme um rund etwa 50 Prozent. Am eindrücklichsten ist vielleicht folgende Zahl: Wir hatten in den letzten zwanzig Jahren rund 120 000 Asylgesuche, über 40 000 davon, also über ein Drittel, wurden in den Jahren 1988/89 eingereicht. Da versteht es sich eigentlich fast von selbst, dass trotz Durchbrechung des Personalstopps, trotz grosser Rationalisierungsfortschritte sowohl beim Delegierten wie beim Beschwerdedienst der Pendenzenberg in all den Jahren leider angestiegen ist und heute bei den Kantonen, beim Delegierten und beim Beschwerdedienst über 40 000 pendente Gesuche beträgt.

Dabei ist es wenig Trost, aber es trägt zu dieser realistischen Auffassung der Aufgabe bei, wenn man sich bewusst wird, dass unser Land mit diesen immensen Problemen keineswegs allein ist. Praktisch alle westeuropäischen Staaten, aber auch die USA oder Kanada leiden unter der gleichen Problematik. Die Zahl der Asylsuchenden in Westeuropa und Nordamerika ist von rund 240 000 im Jahre 1987 auf eine knappe halbe Million im Jahre 1989 angestiegen. Weltweit betreut der Uno-Hochkommissar für Flüchtlinge etwa 14 Millionen Flüchtlinge und Schutzbedürftige.

Gleichzeitig mit dieser Entwicklung hat sich auch das Bild der 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. Dabei haben sie zweifellos alle sehr gute Gründe, ihr Land zu verlassen, um wirtschaftlicher Not, politischer Instabilität, Bürgerkriegen oder sogar dem Chaos zu entgehen. Die Voraussetzungen zur Flüchtlingsanerkennung erfüllen allerdings nur mehr die wenigsten. Die Anerkennungsquote ist denn auch ständig gesunken; heute liegt sie unter fünf Prozent.

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. Es ist in der Tat diese unglückselige Kombination zwischen viel zu langer Verfahrensdauer, der Möglichkeit einer Erwerbstätigkeit und den hohen Sozialzulagen, welche die Attraktivität des Landes Schweiz für diese Asylsuchenden ausmacht.

Das Asylrecht bekommt damit zunehmend den Charakter einer Einwanderungsgesetzgebung und beeinflusst schon heute in erheblichem Masse unsere Ausländerpolitik. Dazu trägt die Tatsache bei, dass trotz Fehlens der Flüchtlingseigenschaft aus völkerrechtlichen sowie humanitären Gründen Flüchtlinge nicht in ihre Herkunftsstaaten zurückgeschickt werden können.

Wir schätzen, dass heute bei 100 Prozent rechtskräftig abgeschlossenen Asylverfahren rund 40 Prozent der Bewerber

zu einem Aufenthalt oder zumindest zu einer tolerierten Anwesenheit in unserem Land kommen, ungefähr 20 Prozent freiwillig ausreisen, etwa 10 Prozent zwangsweise in ihr Heimatland zurückgeführt werden und die verbleibenden 30 Prozent irgendwie untertauchen, um gewöhnlich in einem anderen europäischen Staat ein neues Asylgesuch zu stellen.

Dem Bundesrat war bereits im letzten Herbst klar, dass wir – wenn wir das Problem einigermaßen unter Kontrolle behalten wollen – unausweichlich zusätzliche Massnahmen benötigen. Wir haben damals drei Hauptmassnahmen beschlossen:

1. Sofort eine ganz wesentliche Aufstockung des Personals beim Delegierten und beim Beschwerdedienst.

2. Eine intensivere Kontrolle der illegalen Einreisen und vor allem eine gesteigerte Bekämpfung des Schlepperunwesens, einem Gebiet, auf dem wir glücklicherweise bereits Erfolg gehabt haben.

3. Ein neues beschleunigtes Asylverfahren; die Vorlage, die Sie heute beraten.

Wir haben zu diesem Zweck damals eine Expertenkommission eingesetzt, weil uns von Anfang an klar war, dass die Handlungsmöglichkeiten auf diesem Gebiet recht eng sind, wenn wir gewisse Vorgaben, die nach Meinung des Bundesrates unverzichtbar sind, einhalten wollen.

Zu diesen unverzichtbaren Vorgaben zählt der Bundesrat nach wie vor, dass wir politisch Verfolgten in unserem Lande Schutz gewähren wollen, dass wir an den Verfahrensgarantien, wie sie sich aus der Bundesverfassung und aus den völkerrechtlichen Konventionen ergeben, vor allem der Flüchtlingskonventionen und der EMRK, unbedingt festhalten möchten. Wenn man von diesen Vorgaben ausgeht, ist der Bundesrat überzeugt, dass er mit der Vorlage, die Sie heute beraten, die Handlungsmöglichkeiten weitestgehend ausgeschöpft hat. Es wurde durchaus zu Recht gesagt: Innert diesem Rahmen ist diese Vorlage tatsächlich so etwas wie eine letzte Chance, bevor wir – aufgrund von Artikel 9 des Asylgesetzes – allenfalls mit Notrecht handeln müssten.

Ich möchte hier allen Experten, die mit sehr grossem Engagement und unter grossem Zeitdruck diese Vorlage – mit wenigen Abänderungen, die der Bundesrat angebracht hat – erarbeitet haben, auch hier sehr herzlich danken.

Im Vordergrund der Diskussion der Expertenkommission über ein beschleunigtes und trotzdem faires Verfahren stand die Frage, ob ein Zulassungs- oder ein Triage-Verfahren das Ziel der Bekämpfung der Umgehung der Asylgesetzgebung besser realisieren werde. Der Bundesrat ist mit der Expertenkommission der Meinung, dass ein Triage-Verfahren das bessere und zugleich auch rechtsstaatlich befriedigendere Verfahren ist; denn ein Zulassungsverfahren wäre wohl auch unter dem Gesichtspunkt von Artikel 3, dem Gebot des Non refoulement, und von Artikel 13 EMRK, der eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz vorschreibt, schwer vereinbar.

Das vom Bundesrat gewählte Triage-Verfahren, das also eine möglichst rasche Trennung von klar negativen und klar positiven Fällen zum Hauptziel hat, ist Ihnen vom Präsidenten Ihrer Kommission im einzelnen vorgestellt worden. Ich möchte hier nur noch einige Ergänzungen vornehmen.

Neu ist die Kategorie der Nichteintretensfälle, die zu einer besonders wirksamen Beschleunigung führen soll – vor allem, weil dafür die Möglichkeit vorgesehen wird, dass die Beschwerden keinen Suspensiveffekt haben. Diese Fälle sind beschränkt auf objektive Tatbestände. Wir wollen also dieses effizienteste Mittel der Beschleunigung nur einsetzen, wenn eindeutig objektive Tatbestände gegeben sind, wie beispielsweise die Möglichkeit der Weiterreise in ein anderes Land, wo kein Refoulement droht. Um Missverständnissen vorzubeugen, möchte ich folgendes festhalten: Auch bei diesen Nichteintretensfällen wird das rechtliche Gehör gewährt.

Die zweite Kategorie der klar negativen Fälle deckt jene ab, bei denen nach einer ersten umfassenden Anhörung rasch offensichtlich wird, dass keine Asylgründe vorliegen. Andererseits möchten wir bei den klar positiven Fällen möglichst rasch positive Asylentscheide fällen.

Hier vielleicht noch eine Bemerkung zum Stichwort der Gewaltflüchtlinge. Es handelt sich dabei um Menschen, die weder im Sinne unseres Asylgesetzes noch im Sinne der Flücht-

lingskonvention Flüchtlinge sind, bei denen aber gute Gründe vorliegen, sie nicht in ihr Herkunftsland zurückzuschaffen, weil sie dort einer Gefährdung, z. B. durch allgemeine Gewalt, ausgesetzt sind.

Bei der Anerkennung von Gewaltflüchtlingen handelt es sich auch nach dem neuen Verfahren eindeutig um eine Ersatzmassnahme für den Vollzug einer 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 in einer späteren Gesetzgebung zu entscheiden sein.

Damit die Möglichkeit, solche Menschen ohne längeres Verfahren in der Schweiz zu behalten, nicht eine unerwünschte Sogwirkung entwickelt, ist ihre Anwendung in grösserem Stil nur in Absprache mit den andern europäischen Aufnahmestaaten vorgesehen.

Ich bin aber Ihrer Kommission dankbar, dass sie diesen neuen Ansatz doch positiv aufgenommen hat. Es macht offensichtlich keinen Sinn, dass wir beispielsweise in bezug auf Libanesen oder auch Tamilen sehr lange dauernde Asylverfahren mit grossem personellem Aufwand durchführen, obwohl wir angesichts der bürgerkriegsähnlichen Situation in diesen beiden Staaten von vornherein haargenau wissen, dass wir die Leute doch nicht wegweisen können. Insofern handelt es sich hier zweifellos auch um eine sehr entlastende Massnahme für den ganzen Asylapparat.

Es muss das Anliegen jedes Rechtsstaates sein, dass seine Entscheide eine möglichst hohe Legitimationskraft haben. Dazu gehören u. a. hoher Sachverstand und ein möglichst direkter Kontakt der entscheidenden Behörde zur rechtssuchenden Partei. Die Verwirklichung dieses sogenannten Unmittelbarkeitsprinzips im Asylverfahren stand daher auch im Vordergrund der Diskussion in der Expertenkommission. Dementsprechend hat die Expertenkommission vorgeschlagen, dass künftig die direkte Befragung durch Bundesbeamte die Regel sein soll. Zwar ist auch der Bundesrat bemüht, das Unmittelbarkeitsprinzip mittelfristig besser zu verwirklichen. Er hat sich indessen vor allem aus zwei Gründen für eine andere als die von der Expertenkommission vorgeschlagene Lösung entschieden.

Erstens erachtet er es aus staatspolitischen Gründen als nicht wünschbar, dass Kantone sich ihrer Verantwortung im Asylverfahren entziehen. Die Bewältigung der schwierigen Probleme im Asylbereich lässt sich nur durch gemeinsame Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden lösen.

Der zweite Grund, dass wir diesen Vorschlag der Expertenkommission abgelehnt haben, liegt für den Bundesrat vor allem in organisatorischen, personellen und infrastrukturellen Problemen. Würden sich nämlich auch nur einige wenige Kantone ihrer bisherigen Aufgabe im Asylverfahren entziehen – der Kanton Zürich, der heute knapp 20 Prozent aller Asylsuchenden befragt, hat diese Absicht ausdrücklich kundgetan –, kämen auf den Delegierten unlösbare Probleme, namentlich personeller Natur, zu. Wir müssten bei einer Entlastung der Kantone beim Asylverfahren den Personalbestand beim Delegierten von heute rund 350 mindestens verdoppeln. Das wäre bei der heutigen Arbeitsmarktlage schlicht nicht machbar. Wir können es uns aber gar nicht leisten, ein neues, beschleunigtes Asylverfahren in die Wege zu leiten, von dem wir von vornherein wüssten, dass es schon an den personellen Voraussetzungen scheitern würde.

Nach Auffassung des Bundesrates soll das Unmittelbarkeitsprinzip daher dadurch erreicht werden, dass die Kantone ermuntert werden, nicht nur die Befragung durchzuführen – wie heute –, sondern unter Anleitung und Aufsicht der Bundesbehörden Asylentscheide unterschriftsreif vorzubereiten. Glücklicherweise hat sich der Kanton Graubünden bereits bereiterklärt, im Sinne eines Pilotprojektes diese neue Möglichkeit zu nutzen; ich hoffe vor allem auch, dass der Kanton Genf, der die entsprechende Infrastruktur hat, von dieser Möglichkeit künftig Gebrauch machen wird.

Mit dieser Möglichkeit haben die Kantone übrigens auch die Chance, ihren kantonalen Pendenzenberg ganz massgeblich beeinflussen zu können. Auch deshalb hoffe ich, dass von die-

ser neuen Möglichkeit ausgiebig Gebrauch gemacht werden wird.

Um auch im Beschwerdeverfahren eine Beschleunigung zu erzielen, werden u. a. hier neu Behandlungs- und Verfahrensfristen eingeführt. Bei offensichtlich unbegründeten Beschwerden kann auf den Schriftenwechsel verzichtet und der Entscheid nur summarisch begründet werden.

Die Zahl der anfechtbaren Zwischenverfügungen wird sodann auf zwei reduziert, und schliesslich werden die Tatbestände, aufgrund derer einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen werden kann, in Artikel 47 aufgelistet. Hier ist namentlich von Bedeutung, dass durch die Einreichung ausserordentlicher Rechtsmittel und Rechtsbehelfe – von diesen Rechtsmitteln wird heute in ganz grossem Stil Gebrauch gemacht – der Vollzug nicht gehemmt wird.

Eine Klarstellung ist schon deshalb vonnöten, weil heute viele Kantone entgegen der Rechtslage nicht vollziehen, wenn irgendein Schriftwechsel oder ein ausserordentliches Rechtsmittel noch nicht abgeschlossen ist.

Der Bundesrat ist sodann – wie eine Mehrheit der Vernehmlasser – der Auffassung, dass eine besondere Rekurskommission zur Prüfung der Asylbeschwerden eingesetzt werden soll. Er hat Ihnen indessen lediglich eine Kann-Bestimmung vorgeschlagen, weil er die damit verbundenen grossen organisatorischen und rechtlichen Probleme für noch nicht genügend analysiert hält; wir waren immer der Meinung, dass es auf diesem sehr heiklen Gebiet nicht verantwortbar wäre, neue Institutionen vorzusehen, die allenfalls zu einer zusätzlichen Verzögerung, zu einem noch grösseren Pendenzenberg führen könnten.

Ich gebe zu, dass der Vorschlag Ihrer Kommission die Bedenken des Bundesrates gegenüber dem Vorschlag, wie er im Nationalrat durchgedrungen ist, wesentlich gemindert hat. Wir werden auf diese Frage in der Detailberatung zweifellos im einzelnen noch eingehen.

Der angestrebten Beschleunigung des Verfahrens dient ferner die klare Trennung von Asylverfahren und Verfahren um Erteilung einer fremdenpolizeilichen Anwesenheitsbewilligung. Allzu oft wird nämlich heute nach rechtskräftig abgeschlossenem Asylverfahren 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. Einzig für sogenannte Härtefälle soll auch nach dem neuen Recht die Möglichkeit, unter ganz klaren Voraussetzungen eine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen zu erhalten, nach wie vor bestehen.

In diesen Zusammenhang gehört auch die bessere Regelung der Vollzugskompetenz zwischen Bund und Kanton. Mangels klarer Bestimmungen kam es in der Vergangenheit gerade auf diesem Gebiet oft zu Diskussionen, inwieweit einem Kanton nach abgeschlossenem Asylverfahren noch Ermessensspielraum zusteht. All diese Fragen sind nun ein für allemal ausgeräumt. Wir haben Ihnen klare Regelungen vorgeschlagen. Wichtig scheint mir sodann die Bestimmung, dass der Bundesrat künftig sogenannte Safe countries bestimmen kann, also Länder, in denen nach seiner Feststellung Sicherheit vor Verfolgung besteht. Der Bundesrat denkt dabei nicht daran, eine Liste sogenannt verfolgungssicherer Länder aufzustellen. Es sind indessen Entwicklungen denkbar, beispielsweise im Osten Europas, in denen infolge wirtschaftlicher Probleme plötzlich massive Migrationsströme in Gang kommen könnten.

Wir haben solche Fälle in jüngster Zeit erlebt. In Kanada hat man Anfang dieses Jahres plötzlich Tausende von Asylgesuchen von Bulgaren gehabt. Oesterreich ist Ende letzten, Anfang dieses Jahres plötzlich von Tausenden von Asylgesuchen aus Rumänien überschwemmt worden. Wenn wir beispielsweise aus ökonomischen Gründen jetzt plötzlich Tausende von Asylgesuchen von Ungarn hätten, würde der Bundesrat bei der heutigen Menschenrechtslage zweifellos aufgrund dieser neuen Vorschrift erklären können, dass man zurzeit in Ungarn vor politischer Verfolgung sicher sei und dass daher diesbezüglich sogenannte Nichteintretensentscheide ergehen könnten. Uns scheint dieses Mittel auf jeden Fall un-

endlich viel verhältnismässiger und gezielter als die einzige Alternative, die wir in einem solchen Fall hätten, nämlich der Erlass von Notrecht nach Artikel 9, was ja auch aus demokratischen Gründen wirklich nur als *ultima ratio* in Frage kommen kann.

Aus der Erfahrung, dass die Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit zweifellos sehr anziehend wirkt, wird neu ein generelles bundesrechtliches Arbeitsverbot von drei Monaten vorgeschlagen, das die Kantone auf sechs Monate verlängern können, sofern in den ersten drei Monaten bereits ein negativer Asylentscheid ergangen ist.

Die Erteilung einer Arbeitsbewilligung kann sodann mit der Pflicht zu Sicherheitsleistungen für Fürsorgekosten verbunden werden. Auch mit dieser Massnahme hoffen wir, die Attraktivität unseres Landes für Asylgesuchsteller, die nur wegen der Arbeitsmöglichkeit in unser Land kommen, wesentlich zu reduzieren.

Der Bundesrat ist daher überzeugt, dass mit dem vorliegenden Bundesbeschluss ein Instrument vorliegt, das ein rasches und faires Verfahren gewährleistet. Der zur Daueraufgabe von erheblicher Tragweite gewordenen Asylfrage wird sodann durch die Schaffung eines Bundesamtes für Flüchtlinge Rechnung getragen.

Es wäre indessen verfehlt anzunehmen, dass mit dem Inkrafttreten dieser neuen Gesetzesbestimmungen die Zahl der Asylbewerber in unserem Land schlagartig rückläufig würde oder, ganz allgemein, dass das Asylproblem mit diesen neuen gesetzgeberischen Massnahmen ein für allemal gelöst wäre. Vielmehr müssen wir – ich betone das einmal mehr – lernen, mit diesem Problem zu leben. Auch die erwünschten Beschleunigungs- und Dissuasiveffekte, die wir von diesem neuen, beschleunigten Asylverfahren erwarten, werden nur dann eintreten, wenn beim Bund und bei den Kantonen die personellen und infrastrukturellen Voraussetzungen zur Bewältigung der eintreffenden Asylgesuche geschaffen werden. Ich bin daher gerade dem Ständerat dankbar, dass von Ihnen auch dieser Appell an die Kantone gerichtet worden ist, Herr Ducret. Wenn auch die Kantone die nötigen personellen Voraussetzungen für die Anwendung dieses neuen, beschleunigten Asylverfahrens schaffen, haben wir tatsächlich die Chance, dass die Attraktivität unseres Landes für Asylgesuchsteller wesentlich herabgesetzt wird.

Bei den zu erwartenden – wir müssen damit rechnen –, wahrscheinlich noch zunehmenden Migrationsbewegungen wird es indessen nie möglich sein, jederzeit und überall eine perfekte Lösung bereitzuhalten. Wir müssen uns mit operationellen, mit brauchbaren Lösungen zufriedengeben. Das neue Recht verhindert, dass das Asyl- und Migrationsproblem ausser Kontrolle gerät. Der Bundesbeschluss enthält sowohl Bestimmungen, die Schutzsuchenden mit einem fairen Verfahren gerecht werden, als auch die nötigen Rechtsgrundlagen, um Umgehungen unserer Ausländergesetzgebung besser bekämpfen zu können. Ein weitergehender Handlungsspielraum zur Beschleunigung des Verfahrens besteht in Anbetracht unserer völkerrechtlichen Verpflichtungen praktisch nicht.

Handlungsmöglichkeiten haben wir dagegen noch im Bereich einer wesentlich verbesserten internationalen Zusammenarbeit. Der Bundesrat setzt daher alles daran, dass in Europa möglichst bald ein sogenanntes Erstasylabkommen abgeschlossen werden kann, weil uns der Abschluss eines solchen Erstasylabkommens eine ganz grosse administrative Entlastung bringen würde. Nach heutigen Schätzungen sind etwa 20 Prozent bis ein Drittel aller Asylgesuche in Westeuropa sogenannte Mehrfachgesuche, die durch ein Erstasylabkommen ausgemerzt würden. Leider haben die einschlägigen Verhandlungen im Europarat vor allem aus zwei Gründen einen gewissen Rückschlag erlitten. Einmal wegen der neuen Probleme mit der DDR, aber auch wegen der Grenzländer, die vor allem von Asylgesuchen überschwemmt werden und deshalb eine irgendwie geartete Kompensation verlangen. Ob es uns gelingt, dem Erstasylabkommen beizutreten, das zurzeit im Rahmen des sogenannten Schengener Abkommens vorbereitet wird, ist noch offen. Der Bundesrat wäre gerne bereit, auch einem solchen Erstasylabkommen beizutreten.

Mittelfristig werden wir sodann die Harmonisierung auch des materiellen Asylrechtes in Europa anstreben müssen. Dazu gehören die gemeinsam zu regelnden Fragen, wie Nichtflüchtlinge, also beispielsweise Gewaltflüchtlinge, zu behandeln sind und welche vertretbaren Alternativen zur humanitären Aufnahme umgesetzt werden können.

Eine breit abgestützte Flüchtlingspolitik mit Einschluss einer entwicklungspolitischen Komponente wird zu erarbeiten sein und unseren ganzen Einsatz erfordern. Die Asylpolitik kann heute nicht mehr als singulärer politischer Bereich betrachtet werden.

Die heutigen Wanderungsbewegungen beeinflussen die unterschiedlichsten Bereiche des öffentlichen Lebens. Heute müssen wir leider feststellen, dass – das gebe ich offen zu – das Asylgesetz eigentlich kein völlig adäquates rechtliches Instrumentarium für die Bewältigung der Migrationsprobleme ist. Ein Gesamtschau von Asyl- und Fremdarbeiterpolitik, von Sozial- und Bevölkerungspolitik muss daher sobald als möglich erstellt werden. Der Bundesrat hofft, dem Parlament gegen Ende Jahr eine solche Gesamtschau der Asyl- und Fremdarbeiterpolitik und entsprechende Massnahmen unterbreiten zu können.

In diesem Sinne beantragt Ihnen der Bundesrat, auf diese Vorlage einzutreten.

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

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

Schluss der Sitzung um 19.55 Uhr
La séance est levée à 19 h 55

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	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.025
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.06.1990 - 17:00
Date	
Data	
Seite	343-353
Page	
Pagina	
Ref. No	20 018 890

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.