année politique suisse

DOKUMENTATION · ANALYSE · DIFFUSION

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Dossier **Dossier: Totalrevision Asygesetz 94-98**

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Benteli, Marianne

Bevorzugte Zitierweise

Benteli, Marianne 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Dossier: Totalrevision Asygesetz 94-98, 1994 - 1999*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 12.10.2024.

Inhaltsverzeichnis

Totalrevision des Asylgesetzes 1
Referenda 10

Abkürzungsverzeichnis

EU	Europäische Union
ARK	Schweizerische Asylrekurskommission
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge (-2005) heute: Staatssekretariat für Migration (SEM)
ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
EAK	Eidgenössische Ausgleichskasse

UE	Union européenne
CRA	Commission suisse de recours en matière d'asile
ODR	Office fédéral des réfugiés (-2005) aujourd'hui: Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM)
LSEE	Loi féderal sur le séjour et l'établissement des étrangers
CFC	Caisse fédérale de compensation

Totalrevision des Asylgesetzes

Asylpolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.06.1994
MARIANNE BENTELI

Der Bundesrat leitete das Vernehmlassungsverfahren zur **Totalrevision des Asylgesetzes** und parallel dazu auch zu Änderungen des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) ein. Es geht dabei nicht um eine grundsätzliche Neuorientierung, sondern zu einem grossen Teil um formelle Retouchen. Angestrebt wird eine verbesserte Übersichtlichkeit des Gesetzestextes und die Überführung des aus dem Jahr 1990 datierenden und auf Ende 1995 auslaufenden dringlichen Bundesbeschlusses über das Asylverfahren in das ordentliche Recht.
Der Vorentwurf übernimmt denn auch die asylrechtlichen Grundsätze sowie die Bestimmungen zum Asylverfahren und zur Rechtsstellung der Asylsuchenden weitgehend unverändert aus der bisherigen Praxis. Als zentrale Neuerung soll ein **Sonderstatus für Gewaltflüchtlinge** geschaffen werden. Dieser würde es erlauben, Schutzbedürftige vorübergehend in der Schweiz aufzunehmen, gleichzeitig aber sicherzustellen, dass sie nach einer Normalisierung der Lage in ihrem Heimatland wieder dorthin zurückkehren. Die Betreuung dieser Schutzsuchenden soll deshalb nicht auf Integration, sondern auf Rückkehrfähigkeit ausgerichtet werden. [1]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.06.1994
MARIANNE BENTELI

Mit einer Änderung des Bundesgetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) will der Bundesrat die **Eidg. Ausländerkommission** gesetzlich verankern. Damit soll die Grundlage dafür geschaffen werden, dass der Bund die gesellschaftliche Eingliederung von Ausländerinnen und Ausländern finanziell fördern kann, sofern sich auch die Kantone und Gemeinden an diesen Kosten angemessen beteiligen. Die Landesregierung gab einen entsprechenden Vorschlag in die Vernehmlassung. [2]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 30.08.1994
MARIANNE BENTELI

Da auf Wunsch der bürgerlichen Bundesratsparteien sowie einiger Kantone und Organisationen die Vernehmlassung um zwei Monate verlängert wurde, kann der von der Regierung für die Totalrevision vorgesehene **Zeitplan nicht mehr eingehalten** werden, weshalb der auf Ende 1995 befristete dringliche Bundesbeschluss von 1990 über das Asylverfahren verlängert werden muss. Der Bundesrat unterbreitete dem Parlament einen entsprechenden Antrag. [3]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.11.1994
MARIANNE BENTELI

In der **Vernehmlassung** wurde die Aufnahme von schutzbedürftigen Gewaltflüchtlingen kaum bestritten. Die FDP äusserte aber die Befürchtung, dass das vorgesehene Recht auf Familiennachzug die Fürsorgekosten weiter anwachsen lasse, was angesichts der Finanzlage von Bund und Kantonen nicht zu verkraften sei. Die CVP möchte den Begriff der Schutzbedürftigen klarer und umfassender umschrieben sehen und insbesondere eine Beistandsregel für Minderjährige einführen. Die SVP verlangte, dass die Forderungen ihrer Initiative "gegen die illegale Einwanderung" in die Revision eingebaut werden. Die Frage der Gewaltflüchtlinge sei hingegen separat zu regeln. [4]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 23.06.1995
MARIANNE BENTELI

Da die Totalrevision des Asylgesetzes nicht, wie ursprünglich vorgesehen, bis Ende 1995 bereinigt werden konnte, stimmten beide Kammern praktisch diskussionslos einer **Verlängerung des dringlichen Bundesbeschlusses von 1990 über das Asylverfahren** um weitere zwei Jahre zu. Eine Mehrheit der nationalrätlichen Kommission beantragte vergeblich eine Verlängerung bis Ende 1998, um Fragen rund um die Asylpolitik ohne Hektik angehen zu können. [5]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 05.12.1995
MARIANNE BENTELI

Ende Jahr leitete der Bundesrat dem Parlament seine Botschaft zur **Totalrevision des Asylgesetzes** zu. Kernstück der Revision, die auch Änderungen beim Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) bedingt, bildet die neue Regelung über die vorübergehende Schutzgewährung sowie die Rechtsstellung der schutzbedürftigen Ausländer (**Status für Gewaltflüchtlinge**). Als schutzbedürftig gelten Personen, die nicht individuell verfolgt werden und deshalb die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, die aber aufgrund von kriegerischen Ereignissen in ihrem Heimatstaat einen vorübergehenden Schutz benötigen. Für diesen Personenkreis soll inskünftig der Bundesrat entscheiden können, ob und wie vielen Personen vorübergehend ein

Aufenthalt in der Schweiz zu gewähren ist. Schutzgewährungen sollen in der Regel erst erfolgen, wenn die Hilfe vor Ort nicht mehr ausreicht und nur eine Aufnahme ausserhalb der Konfliktregion den nötigen Schutz bieten kann. Die Betroffenen sollen in ihre Heimatstaaten zurückkehren, sobald dies die Situation erlaubt. Aus diesem Grund soll ihre Betreuung auch nicht im Zeichen der Integration, sondern in jenem der **Rückkehrfähigkeit** stehen.

Neu regeln will die Landesregierung auch die sogenannten **Härtefälle** im Asylbereich. In Zukunft sollen das Bundesamt für Flüchtlinge oder die Asylrekurskommission abschliessend entscheiden, ob bei der asylsuchenden Person eine schwerwiegende persönliche Notlage vorliegt und eine vorläufige Aufnahme angeordnet werden kann, wenn vier Jahre nach Einreichen des Asylgesuchs noch kein rechtskräftiger Entscheid vorliegt. Damit würde ein relativ kompliziertes Verfahren aufgegeben und das heute letztinstanzlich zuständige Bundesgericht entlastet. Mit einem Systemwechsel strebt der Bundesrat auch im **Fürsorgebereich** kostengünstigere Lösungen an. Neu sollen die Abgeltungen des Bundes für die Fürsorgeleistungen an anerkannte Flüchtlinge in der Form einer Pauschale ausgerichtet werden. Zudem sollen in diesen Fällen nicht mehr die Hilfswerke für die Fürsorge zuständig sein, sondern die Kantone. [6]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.12.1995
MARIANNE BENTELI

Kurz vor Jahresende leitete die Landesregierung dem Parlament ihre **Botschaft für eine Totalrevision der Asylgesetzgebung** zu, welche parallel auch zu Änderungen im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) führt. Bei dieser Gelegenheit machte er sein Versprechen wahr und schlug einen eigentlichen **Integrationsartikel** vor. Damit soll dem Bund die Möglichkeit einer finanziellen Beteiligung an der Integrationsarbeit eingeräumt werden, die heute allein zu Lasten der Kantone und Gemeinden geht. Gleichzeitig soll die Stellung der Eidg. Ausländerkommission aufgewertet werden. [7]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 03.06.1996
MARIANNE BENTELI

Um die **Ausgestaltung des Revision des Asylgesetzes** kam es in der zuständigen Kommission des Nationalrates zu einem **harten Ringen**. Die Kommission entschied oftmals mit sehr knappem Stimmenverhältnis, und es wurden unzählige Minderheitsanträge deponiert. Vorderhand gutgeheissen wurde unter anderem die **neue Kategorie der Schutzbedürftigen**. Darunter sollen gemäss der Kommission nicht nur sogenannte Gewaltflüchtlinge fallen, sondern auch Personen aus Ländern, in denen die Menschenrechte systematisch verletzt werden. Am Flüchtlingsbegriff änderte die Kommission nichts; die Liste der ernsthaften Gefährdungen wurde aber um den **Tatbestand der sexuellen Übergriffe** ergänzt. Abgelehnt wurde der Antrag des Bundesrates, die Verantwortung für die Flüchtlinge von den Hilfswerken auf die Kantone zu übertragen. Einverstanden war die Kommission hingegen damit, die Fürsorgeleistungen künftig pauschal abzugelten. [8]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.06.1996
MARIANNE BENTELI

Da sich angesichts der heftigen Kontroversen in der Kommission die **Totalrevision weiter verzögerte**, beantragte der Bundesrat dem Parlament, die Geltungsdauer der bis Ende 1997 befristeten **dringlichen Bundesbeschlüsse** über das Asylverfahren und über Sparmassnahmen im Asylbereich noch einmal um maximal **zwei Jahre zu verlängern**. [9]

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 02.06.1997
MARIANNE BENTELI

Einer der zentralen Punkte der Revision betraf den **Status der Gewaltflüchlinge** (im Gesetz **"Schutzbedürftige"** genannt). Gemäss dem bisherigen Asylgesetz gelten Personen, die vor dem Krieg in ihrer Heimat flüchten, nicht als Flüchtlinge, genauso wenig wie jene Menschen, die nicht von seiten der Regierung, sondern von einer mit Gewalt ihre Ziele verfolgenden Oppositionsbewegung individuell verfolgt werden, beispielsweise den fundamentalistischen Terrorgruppen in Algerien. Seit Jahren hatten die Hilfswerke und die Kirchen die Landesregierung dazu aufgerufen, diese Lücke im Gesetz zu schliessen und die gruppenweise Aufnahme von Kriegs- oder Gewaltflüchtlingen klar zu regeln. Die staatspolitische Kommission des Ständerates hatte 1992 ihrerseits den Bundesrat mit einer Motion beauftragt, einen entsprechenden Gesetzesvorschlag auszuarbeiten.

Der **Vorschlag**, den der Bundesrat in diesem Punkt vorlegte, wurde aber von den linken und grünen Parteien sowie von der Asylbewegung nicht als Fort-, sondern als **Rückschritt gewertet**, da es inskünftig nicht mehr möglich sein soll, während der

vorläufigen Aufnahme ein individuelles Asylgesuch zu stellen. Die Gegner dieses Vorschlags meinten, die Chancen, nach Ablauf der Schutzgewährung noch als Flüchtling anerkannt zu werden, seien minim, was de facto einer Verweigerung des Asylrechtes gleichkomme. Sie erinnerten daran, dass rund ein Achtel der Kriegsvertriebenen aus Bosnien als Flüchtlinge mit bleibendem Aufenthaltsrecht anerkannt worden seien, weil sie nachweisen konnten, dass sie Opfer schlimmster Verfolgungen waren. [10]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.06.1997
MARIANNE BENTELI

Gemäss den Vorgaben der Bundeskanzlei muss ein Gesetz revidiert werden, wenn die Hälfte der Artikel nicht mehr gültig ist. Das war beim Asylgesetz spätestens mit den dringlichen Bundesbeschlüssen aus dem Jahr 1990 der Fall, weshalb eine Expertenkommission einen Entwurf ausgearbeitet hatte, mit dem **die seit 1981 eingefügten Bestimmungen in ordentliches Recht überführt werden** sollten. Da überdies weitere Massnahmen vorgesehen waren (Schaffung eines Status für Gewaltflüchtlinge, Kantonalisierung der Fürsorgeleistungen im Asylbereich, Asylverfahrensverweigerung für Personen aus sogenannt sicheren Staaten, vorsorgliche Wegweisung von Asylbewerbern in den Flughäfen) nahm die Übung immer mehr die Form einer **Totalrevision** an. Dass diese nicht unumstritten sein würde, zeigte sich bereits in der vorberatenden Kommission des Nationalrates, wo während eines Jahres hart gerungen worden war. Den einen waren die Neuerungen zu restriktiv, die anderen sprachen von einem zu grossen Freiraum, der Gefahren des Missbrauchs in sich berge. Die gespaltene Stimmung in der Kommission zeichnete sich auch an den meist sehr knapp gefällten Entscheiden ab und am Umstand, dass die Revision mit **mehr als 60 Minderheitsanträgen** ins Plenum kam. [11]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 05.06.1997
MARIANNE BENTELI

Selbst wenn sie diese Sicht der Dinge nicht teilte, hatte eine Mehrheit der vorberatenden Kommission doch eine **Ausweitung des Begriffs der Schutzbedürftigkeit** vorgenommen. Insbesondere sollte der vorläufige Aufnahme auch in **Situationen allgemeiner Gewalt** oder systematischer und schwerer Verletzung der Menschenrechte gewährt werden. Eine Minderheit aus Vertretern von SVP, FDP, CVP und FP lehnte diese Erweiterung ab, da sie einen Rechtsanspruch auf Schutz suggeriere und gegenüber gewissen Ländern zu einem zeitlich nicht absehbaren Zustand führen könnte. Zudem vermische die Linke Schutz- und Asylwürdigkeit, was die Rückkehr der vorläufig Aufgenommenen nach Aufhebung des Status erschwere.

Bundespräsident Koller wehrte sich erfolglos gegen diese Ausweitung der Definition. Der Rat hiess mit 71 zu 60 Stimmen den Kommissionsvorschlag gut. Kommissionspräsidentin Fankhauser (sp, BL) erinnerte an die Judenverfolgung in Deutschland; dabei habe es sich nicht um einen Krieg- oder Bürgerkrieg, sondern um systematische Verfolgung gehandelt. Heutige Gewaltsituationen beträfen zunehmend **schwere Verletzungen der Menschenrechte**, weshalb es unverständlich sei, dass des Bundesrat diesen Begriff nicht von sich aus in das Gesetz aufgenommen habe, meinte auch David (cvp, SG). Mit 74 zu 56 Stimmen lehnte der Rat hingegen einen Antrag von Felten (sp, BS) ab, der die spezifischen Formen der Gewalt gegen Frauen zumindest hier einführen wollte.

Nach einem fast zweiwöchigen Unterbruch der Beratungen befasste sich der Nationalrat noch einmal mit dem Status der Gewaltflüchtlinge. Gegen den Antrag des Bundesrates beschloss er mit 82 zu 53 Stimmen, dass die **Asylgesuche** von Personen, die ihr **Gesuch noch vor der Schutzgewährung gestellt** haben, **lediglich sistiert** werden und nach Aufhebung des vorläufigen Schutzes behandelt werden müssen. Auf Asylgesuche, die nach der Schutzgewährung eingereicht werden, soll später hingegen nur dann eingetreten werden, wenn eine Anhörung Hinweise auf eine individuelle Verfolgung ergibt. Ein Antrag Dormann (cvp, LU), wonach Schutzbedürftige mit sistiertem Gesuch nach fünf Jahren das Recht auf ein Asylverfahren erhalten sollen, wurde abgelehnt. Hingegen wurde die Bestimmung aufgenommen, dass der Bundesrat nicht allein über die gruppenweise Aufnahme entscheiden kann; mit Stichentscheid der Ratspräsidentin setzte sich eine Kommissionsmehrheit durch, welche verlangte, dass der Bundesrat vor dem Entscheid über die Gewährung des vorübergehenden Schutzes auch **die Hilfswerke konsultieren** muss. [12]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.06.1997
MARIANNE BENTELI

Zum Auftakt der Detailberatung lehnte es der Nationalrat mit 83 gegen 52 Stimmen ab, **frauenspezifische Fluchtgründe** - zum Beispiel Vergewaltigungen, Zwangsabtreibungen oder drohende Beschneidungen - explizit ins Gesetz aufzunehmen. Gefordert hatten dies - gestützt auf ein Postulat der Weltfrauenkonferenz von Peking - unter anderem die fünf grössten Frauenverbände. Koller konterte mit der Erklärung, dass der international geltende Flüchtlingsbegriff auch geschlechtsspezifische Fluchtgründe abdecke. Würde er ausgedehnt, so wäre dies ein falsches Signal, das eine Zunahme der Asylgesuche nicht ausschliessen würde. [13]

VERORDNUNG / EINFACHER BUNDESBESCHLUSS
DATUM: 12.06.1997
MARIANNE BENTELI

Im Rahmen dieser Beratungen wurden erneut die **Bundesbeschlüsse über das Asylverfahren sowie über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich verlängert**. Auf Antrag einer Kommissionsminderheit im Nationalrat allerdings nur bis zum 31. Dezember 2000 und nicht, wie es die Kommissionsmehrheit vorgeschlagen hatte, bis zum Vorliegen des revidierten Asylgesetzes. Die Minderheit, der sich Bundespräsident Koller anschloss, begründete ihren Antrag damit, dass ein Bundesbeschluss zeitlich immer klar befristet sein muss und eine Verlängerung auf unbestimmte Zeit Zweifel an der politischen Bereitschaft des Parlaments aufkommen lassen könnte, die Vorlage nun ohne weiteren Verzug zu bereinigen. [14]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.06.1997
MARIANNE BENTELI

Die Aufnahme eines **Integrationsartikels in die Asyl- und Ausländergesetzgebung scheiterte im Nationalrat** zunächst an der sogenannten **Ausgabenbremse**. Der Rat stimmte zwar mit 85 zu 86 Stimmen dem Antrag des Bundesrates zu. Da damit aber eine neue Bundesaufgabe mit jährlichen Kosten von 15 Mio Fr. geschaffen wurde, scheiterte der Integrationsartikel dennoch an der neu geschaffenen Ausgabenbremse, die für derartige Fälle das absolute Mehr stipuliert. Der Ausgabe stimmten nur 87 Abgeordnete zu, 65 verwarfen sie, womit dieser Artikel aus der Vorlage gestrichen wurde. [15]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.06.1997
MARIANNE BENTELI

Angesichts der Vorarbeiten des Nationalrats konnte das **Asylgesetz im Ständerat relativ zügig beraten werden**. Gut hiess die kleine Kammer insbesondere den neuen Status der Schutzbedürftigen. Den Zusatz des Nationalrates, dass auch Personen Schutz gewährt werden soll, welche allgemeiner Gewalt sowie systematischer und schwerer Verletzung der Menschenrechte ausgesetzt sind, strich sie mit 32 zu 3 Stimmen allerdings wieder aus der Vorlage. Den Beschluss der grossen Kammer, wonach sich Schutzgewährung und Asylantrag ausschliessen, weichte sie hingegen insofern auf, als dass auch bei der gruppenweisen Aufnahme von Schutzbedürftigen die Einreisenden individuell befragt werden. Zudem sollen Schutzbedürftige mit sistiertem Asylverfahren nach fünf Jahren (und nicht erst nach Auslaufen der Schutzgewährung) Anspruch auf ein Asylverfahren haben.

Gegenüber dem Anliegen der Frauenorganisationen, der Asylhilfe und dem rot-grünen Lager, frauenspezifische Fluchtgründe in das Gesetz aufzunehmen, zeigte sich der Ständerat ebenfalls aufgeschlossener. Bei der Definition der ernsthaften Nachteile, welche den Flüchtlingsstatus begründen können, fügte er den Nachsatz ein, dass den frauenspezifischen Fluchtgründen Rechnung zu tragen sei. Kommissionssprecher Frick (cvp, SZ) betonte, damit mache der Ständerat keinen Kniefall vor dem Zeitgeist. Schreckliche Erfahrungen im jugoslawischen Bürgerkrieg, wo Frauen gezielt vergewaltigt und geschwängert worden seien, machten diesen Akzent nötig. Die kleine Kammer lehnte hingegen einen bereits im Nationalrat unterlegenen Antrag ab, wonach die Befragungen von Asylbewerberinnen allein von Frauen durchzuführen seien. Sowohl die Antragstellerin Brunner (sp, GE) wie auch ihre CVP-Kollegin Simmen (SO) argumentierten vergeblich, in Gegenwart von Männern würden gerade durch sexuelle Übergriffe traumatisierte Frauen oft stumm, weshalb dies praktisch einer Verweigerung der Anhörung gleichkomme. Bundespräsident Koller entgegnete, schon heute würden Frauen ausschliesslich von Frauen befragt, wenn es unter anderem um sexuelle Übergriffe gehe. Liege die Flucht aber in der Religion oder in der politischen Anschauung begründet, gebe es mit einer obligatorischen Frau-zu-Frau-Befragung nur einen zusätzlichen administrativen Aufwand.

In einem wesentlichen Punkt des Verfahrens nahm der Ständerat allerdings eine einschneidende Verschärfung vor. Um Missbräuche zu bekämpfen, schuf er, ähnlich der alten Forderung der SVP, einen neuen Nichteintretensgrund: Verweigerung des Asylverfahrens soll dann möglich sein, wenn sich die Betreffenden bereits mehrere Tage illegal in der Schweiz aufgehalten haben, und es für sie zumutbar gewesen wäre, das

Gesuch früher zu stellen. Die Wegweisung soll allerdings ausgeschlossen sein, wenn sie gegen das völkerrechtliche Verbot des Non-refoulement verstossen würde. Abgelehnt wurde demgegenüber ein noch restriktiverer Antrag Brändli (svp, GR), der allen Asylsuchenden, die keine Papiere über ihre Identität vorweisen können, die Einreise verweigern wollte. Das Verschwindenlassen von Papieren sei zwar in der Tat ein Ärgernis, entgegnete Koller. Er erinnerte aber an den Bundesgerichtsentscheid von 1995, wonach jeder Asylsuchende Anspruch auf Durchführung eines Asylverfahrens hat, auch dann, wenn er sich ohne Papiere bei den Behörden meldet. Bereits heute werde nicht auf das Gesuch eingegangen, wenn man dem Asylbewerber nachweisen könne, dass er seine Papiere absichtlich habe verschwinden lassen. Die von Brändli geforderte Beweislastumkehr sei aber unzulässig.

In der Frage der pauschalen Übertragung der Fürsorge an die Kantone folgte der Ständerat dem Nationalrat. Bei den Arbeitsbedingungen übernahm er die 10%ige Abgabe an einen Sicherheitsfonds und die Möglichkeit für Schutzbedürftige, bereits nach drei Monaten eine Arbeit aufnehmen zu können, allerdings fügte er den Zusatz der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsverträglichkeit ein. Das revidierte Asylgesetz passierte schliesslich mit 38 zu 1 Stimmen viel deutlicher als im Nationalrat. [16]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.06.1997
MARIANNE BENTELI

Bei den **Bestimmungen über das eigentliche Asylverfahren** versuchten Vertreter der SVP Forderungen ihrer Volksinitiative "gegen die illegale Einwanderung" einzubauen, die das Volk im Dezember des Vorjahres abgelehnt hatte. Hasler (AG) verlangte, dass das Vorweisen eines Ausweispapieres Voraussetzung für die Zulassung zum Verfahren sei.Hans Fehr (ZH) forderte, dass auf Gesuche illegal eingereister Flüchtlinge nicht mehr eingetreten werde. Fischer (AG) wollte das Arbeitsverbot von neu eingereisten Asylbewerbern von drei auf sechs Monate ausdehnen. Der Rat lehnte alle diese Anträge deutlich ab. Ebenso erging es den Anträgen, die frauenspezifische Regelungen verlangten. Bühlmann (gp, LU) und von Felten (sp, BS) wollten die Rücksichtnahme auf Frauen, Minderjährige und Folteropfer im Verfahren und während des Aufenthalts in den Detailbestimmungen verankern. Sie verlangten unter anderem, dass Ehefrauen ein eigenes Asylverfahren erhalten. Nur in einem Punkt wurden die rotgrünen Anträge angenommen: Flüchtet ein Minderjähriger allein in die Schweiz, dürfen ihn die Asylbehörden erst dann befragen, wenn ein Vormund oder Beistand ernannt ist, der die Interessen des Kindes wahrnehmen kann.

Von allen Asylbewerbern waren bisher diejenigen am schlechtesten gestellt, welche mit dem Flugzeug einreisen und bereits im Flughafen ein Asylgesuch stellen. Sie mussten auf unbestimmte Zeit im "Niemandsland" des Transitbereichs ausharren, bis das BFF abgeklärt hatte, ob ein Asylgesuch überhaupt gerechtfertigt sei. Fiel die Untersuchung negativ aus, so wurden die Asylbewerber abgeschoben, ohne die Möglichkeit erhalten zu haben, einen Anwalt zu kontaktieren oder gegen den Entscheid des BFF Rekurs bei der Asylrekurskommission (ARK) einzulegen. Um dieser ungleichen Behandlung der Asylsuchenden ein Ende zu bereiten, schlug der Bundesrat vor, die maximale Frist für die Abklärungen des BFF auf zehn Tage festzusetzen. Die vorberatende Nationalratskommission wollte den Behörden dafür sogar 15 Tage Zeit lassen.

Der Nationalrat musste jedoch die Flughafenregelung in einem zentralen Punkt ergänzen, um zu vermeiden, dass die Schweiz die Europäische Menschenrechtskonvention verletzt. Der Europäische Gerichtshof hatte nämlich inzwischen klargemacht, dass es Freiheitsentzug ist, wenn Asylsuchende die Transiträume eines Flughafens nicht verlassen dürfen. Wer so in seiner Bewegungsfreiheit eingeschränkt wird, hat demnach Anrecht auf eine richterliche Überprüfung. Im gleichen Sinn hatte kurz vor Aufnahme der parlamentarischen Beratungen auch das Bundesgericht entschieden. Der Nationalrat beschloss deshalb, dass das BFF den Asylsuchenden, die in Zürich-Kloten oder Genf-Cointrin gelandet sind, die vorläufige Verweigerung der Einreise innert 48 Stunden eröffnen muss. Die Bewerber können diese Verfügung anfechten, und die Behörden müssen ihnen die Möglichkeit geben, einen Beistand beizuziehen. Beibehalten wurde die fünfzehntägige Frist für die Abklärungen. Die Ratsmehrheit begründete dies mit dem Umfang der Untersuchungen, die für ein seriöses notwendig seien. Abgelehnt wurde ein rot-grüner Antrag, der diese Asylsuchenden nach 72 Stunden einem Durchgangsheim zuweisen wollte.

Zum Abschluss behandelte die grosse Kammer noch die Arbeitsbedingungen der Asylbewerber und vorläufig Aufgenommenen. Neu müssen sowohl Flüchtlinge wie Schutzbedürftige, die eine Arbeit finden, neben Fürsorge- und Verwaltungskosten auch

die Aufwendungen für Ausreise und Verfahren zurückerstatten. Dafür werden 10% ihres Lohnes auf ein Sicherheitskonto überwiesen. In diesem Punkt versuchte die SVP ebenfalls, Forderungen aus ihrer abgelehnten Asylinitiative einzubringen, nämlich jene nach einer staatlichen Lohnverwaltung; und auch hier blitzte sie ab. Anders als Asylbewerber sollten gemäss Bundesrat Schutzbedürftige erst nach sechs Monaten arbeiten dürfen. Die Mehrheit des Nationalrates wollte in diesem Punkt aber Asylbewerber und Schutzbedürftige gleichstellen und sprach sich generell für eine Sperrfrist von drei Monaten aus. Schliesslich wurde noch die Kantonalisierung der Fürsorge für Asylbewerber und Schutzbedürftige beschlossen; für diese erhalten die Kantone inskünftig pauschale Bundesbeiträge, statt dass die Kosten individuell abgerechnet werden. Diese Massnahme wurde vom links-grünen Lager und den Hilfswerken vehement abgelehnt, da sie darin eine Massregelung der oft als unbotmässig kritisierten Asylhilfe zu erkennen glaubten. Das revidierte Asylgesetz wurde vom Nationalrat nach 17 Stunden Beratung mit 73 zu 60 Stimmen bei 17 Enthaltungen verabschiedet. [17]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 10.12.1997
MARIANNE BENTELI

In der Asyl- und Ausländergesetzdebatte beantragte Nationalrat Ledergerber (sp, ZH), das **Saisonnierstatut** sei in seiner rechtlichen Form zwar nicht umgehend abzuschaffen, doch sollten keine neuen Kontingente mehr bewilligt werden. Gast- und Baugewerbe beschäftigten am meisten Saisonniers, gleichzeitig stellten sie einen Viertel der Arbeitslosen. Der Rat mochte diesem Antrag mit 104 zu 25 Stimmen nicht folgen, nicht so sehr aus grundsätzlicher Ablehnung, sondern weil ihm das Tempo zu forsch war. [18]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 11.12.1997
MARIANNE BENTELI

Vor der Behandlung in der kleinen Kammer richtete der Präsident der EAK einen dringenden Appell an die Ständerätinnen und Ständeräte, den Integrationsartikel wieder in die Vorlage aufzunehmen, und er rechnete vor, dass mangelnde Integration anderweitige Kosten verursacht, etwa bei der Fürsorge oder im Strafvollzug. Seine Stimme wurde gehört. Oppositionslos **kam die kleine Kammer auf den Entscheid des Nationalrates zurück**. Der Berichterstatter der Kommission, die diesen Antrag ebenfalls einstimmig stellte, erklärte, der Integrationsartikel sei ein Kernstück der Asyl- und Ausländergesetzrevision. Man müsse von der Überlegung ausgehen, dass es besser sei, materielle Aufwendungen und Begleitung für die Integration der Ausländer vorzusehen, die ja für eine lange Dauer in die Schweiz kommen, als erst nachher, bei Versagen, die Schäden zu eliminieren. Die Ausgabe nahm der Ständerat ebenfalls einstimmig an. [19]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.04.1998
MARIANNE BENTELI

In der Aprilsession befasste sich der **Ständerat** mit den noch bestehenden Differenzen. Er stimmte dem Nationalrat zu, dass auch **Situationen allgemeiner Gewalt** und nicht nur Kriegshandlungen resp. die Verfolgung ganzer Volksgruppen durch die Regierungsgewalt zur vorübergehenden Schutzgewährung Anlass geben sollen. Zuhanden der Materialien führte der Kommissionsberichterstatter aber aus, dass darunter zu verstehen sei, dass praktisch das ganze Land von Gewalt heimgesucht ist; solange es innerhalb des Landes noch Ausweichsmöglichkeiten gebe (wie etwa in Algerien), bestehe keine Grundlage für den vorübergehenden Schutz. Gut hiess er auch den Grundsatz, dass ein früher eingeleitetes Asylverfahren erst nach Ablauf der Schutzgewährung wieder aufgenommen werden kann.

Bei den illegal im Land weilenden Asylsuchenden hielt die kleine Kammer ohne Gegenstimme an ihrer ursprünglichen Fassung fest, wonach diese ohne Wenn und Aber vom Asylverfahren ausgeschlossen werden, es sei denn, es bestehen Hinweise auf eine echte Verfolgung. Die vom Nationalrat eingefügte zehntägige Frist, um sich bei den zuständigen Behörden zu melden, erachtete sie als eine Art Freibrief, sich vorerst einmal heimlich in der Schweiz aufzuhalten, weshalb sie dieser Erleichterung nicht zustimmen mochte. Materiell wurde dieser Entscheid aber nicht mehr ausführlich diskutiert. Wenige Tage vor den Beratungen war nämlich ein **Gutachten** publiziert worden, welches das UNHCR bei einem namhaften Schweizer Asylrechtsexperten in Auftrag gegeben hatte. Dieses erachtete die vorgesehenen **Massnahmen gegen die illegal eingereisten Asylbewerber** als **völkerrechtswidrig,** da diesen damit der Zugang zu ihren Statusrechten gemäss Flüchtlingskonvention verunmöglicht werde. Die Expertise hielt auch das Vorgehen gegenüber den **papierlosen Asylsuchenden für zumindest bedenklich**, und zwar aus den Gründen, die im Nationalrat bereits vom rot-grünen Lager dargelegt worden waren (Fehlen von Ausweispapieren gerade bei "echten" Flüchtlingen). Mit dem praktisch diskussionslosen Festhalten an seiner ursprünglichen Fassung wollte der Ständerat dem Nationalrat die Möglichkeit geben, im weiteren

Verlauf der Differenzbereinigung die Expertise eingehender zu würdigen und allenfalls die entsprechenden völkerrechtlich notwendigen Korrekturen anzubringen.

Als wesentliche **Differenz** zum Nationalrat hielt er daran fest, dass die **Zuteilung der Flüchtlinge auf die Kantone** – neben den proportionalen Kontingentszahlen – nur auf die Familienzusammenführung und nicht auf soziale Netzwerke und schon gar nicht auf die von den Asylbewerbern beherrschten Landessprachen Rücksicht nehmen soll. Damit nahm er auf die Bedenken des Tessin und der Romandie Rücksicht, welche befürchteten, damit vor allem Albaner, die oft über Italienischkenntnisse verfügen, bzw. frankophone Afrikaner zugewiesen zu erhalten. Mit Unterstützung von Bundesrat Koller, der meinte, dass in Zeiten bedeutender Zureise gewisser Volksgruppen ohnehin nicht auf kulturelle Affinitäten abgestellt werden könne, wurde hier mit 24 zu 5 Stimmen Festhalten beschlossen. [20]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 21.05.1998
MARIANNE BENTELI

Angesichts der stetig steigenden Zahlen der Asylgesuche und – gemäss Ansicht von Beobachtern – unter Druck der SVP und neuerdings auch der FDP beantragte der Bundesrat Mitte Mai dem Parlament, die **Bestimmungen gegen den vermuteten Asylmissbrauch** (Massnahmen gegenüber den "Illegalen" und den "Papierlosen" sowie die "Lex Zaoui") bereits **auf den 1. Juli mit Dringlichkeitsrecht in Kraft** zu setzen. Aus Entgegenkommen an die völkerrechtlichen Bedenken des UNHCR wurde die Formulierung etwas abgeändert. Nicht der illegale Aufenthalt, sondern der Missbrauch wurde ins Zentrum gerückt. **Missbrauch** wird dann als gegeben erachtet, wenn die sich illegal in der Schweiz aufhaltende Person **offensichtlich nur zur Aufenthaltsverlängerung ein Asylgesuch** einreicht, oder wenn das Gesuch in engem zeitlichem Zusammenhang mit einer Verhaftung, einem Strafverfahren, dem Vollzug einer Strafe oder dem Erlass einer Wegweisungsverfügung präsentiert wird. Den Beweis des Gegenteils muss der Asylsuchende antreten. Auf nachgereichte Gesuche wird dennoch eingetreten, wenn eine frühere Anmeldung zum Beispiel aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich oder wegen traumatischer Erfahrungen vor der Flucht nicht zumutbar war. Den Weg ins reguläre Asylverfahren öffnen – übrigens auch für die "**Papierlosen**" – zudem plausible Hinweise auf eine Verfolgung. Vor einem Nichteintretensentscheid werden die Gesuchssteller deshalb im Beisein von Hilfswerkvertretern angehört.

Bundesrat Koller rechtfertigte die dringliche Einführung eines Teils des revidierten Gesetzes mit der Überzeugung der Landesregierung, dass die Fortführung der humanitären Asylpolitik gegenüber den tatsächlich Schutzbedürftigen durch eine entschlossene Bekämpfung der erkannten Missbräuche abgesichert werden müsse. Das schon während der Differenzbereinigung angekündigte Referendum gegen das totalrevidierte Asylgesetz (siehe unten) würde die rasch notwendige konsequente Missbrauchsbekämpfung mindestens bis ins nächste Jahr verzögern. Auch mit Dringlichkeitsrecht würde der Volkswille respektiert. Falls der Souverän in separaten Referendumsabstimmungen das neue Gesetz guthiesse, den Dringlichen Bundesbeschluss aber ablehnte, würden die drei vorweg eingeführten Neuerungen automatisch und ersatzlos aus dem Gesetz gestrichen. [21]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 08.06.1998
MARIANNE BENTELI

Zu Beginn der Beratungen im **Nationalrat** wurden **Nichteintretensanträge von rechts und von links** eingereicht. Steffen (sd, ZH) beantragte Rückweisung an den Bundesrat mit der Auflage, das Asylverfahren mittels jener Forderungen der SD-Volksinitiative "für eine vernünftige Asylpolitik" zu verschärfen, welche nicht übergeordnetem Recht widersprechen. Die beiden SP-Abgeordneten de Dardel (GE) und Vollmer (BE) wollten die Revision auf die Übernahme der auslaufenden Bundesbeschlüsse, die Anpassungen der Datenschutzvorschriften und die Integrationspolitik beschränken bzw. die einzelnen Teilbereiche separat behandeln. Hintergrund dieser beiden Anträge war die Unzufriedenheit der SP und der Grünen über die Ausgestaltung des Status der Gewaltflüchtlinge. Alle drei Nichteintretensanträge wurden **klar abgelehnt**, am deutlichsten jener der SD-Fraktion, der nur gerade drei Stimmen auf sich vereinigen konnte. [22]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.06.1998
MARIANNE BENTELI

Im **Ständerat** beantragte Reimann (svp, AG) daraufhin Zustimmung zum Vorgehen des Nationalrates, wodurch der letztjährige deutliche Entscheid seines Rates im nachhinein desavouiert worden wäre, was zumindest verfahrensmässig Fragen aufwarf. Inhaltlich wurde seine Begründung, die Schweiz sei kein Einwanderungsland und die Integration primär die Sache der Betroffenen, nicht diskutiert. Mit 22 zu 5 Stimmen bekräftigte die kleine Kammer ihr Bekenntnis zu einer auch vom Bund getragenen Integration der auf Dauer hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer sowie zu den allenfalls dafür anfallenden Kosten. [23]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.06.1998
MARIANNE BENTELI

In der Sommersession des Nationalrates versuchten Vertreter der SVP (Fischer, AG), sowie der SD (Keller, BL), den Integrationsartikel entweder aus finanzpolitischen oder materiellen Gründen erneut zu torpedieren. Sowohl Nationalrat Caccia (cvp, TI), Präsident der Eidgenössischen Ausländerkommission, als auch Bundesrat Koller setzen sich einmal mehr für eine wirksame Integration der Ausländerinnen und Ausländer auch mit Mitteln des Bundes ein, da es sich hier um eine gesamtgesellschaftliche Angelegenheit handle. Im dritten Anlauf wurde ihr Appell endlich auch vom **Nationalrat** gehört: mit 110 zu 48 Stimmen passierte der Integrationsartikel die Quorumshürde und wurde damit **definitiv ins Anag** aufgenommen. [24]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.06.1998
MARIANNE BENTELI

Der **Nationalrat** behandelte die Vorschläge zum Dringlichen Bundesbeschluss zu Beginn der Sommersession im Rahmen der zweiten Runde der Differenzbereinigung bei der Asylgesetzrevision. Ein von SP-Vertretern eingebrachter Nichteintretensantrag, der die bereits früher geltend gemachten Vorbehalte gegen die Verschärfung der Asylpraxis – gerade angesichts der neuesten Entwicklung im Kosovo (siehe unten) – erneut bekräftigte, wurde mit 117 zu 58 Stimmen abgelehnt. Für Eintreten stimmte das geschlossene bürgerliche Lager inklusive LdU/EVP-Fraktion, dagegen die Linke und die Grünen. Der Stimme enthielten sich die Freisinnigen Langenberger (VD), Loeb (BE) und Nabholz (ZH) sowie der Walliser CVP-Vertreter Schmid. Allerdings anerkannten auch die Befürworter einer sofortigen Verschärfung, dass es zumindest ungewöhnlich sei, in der Endphase der Bereinigung einer Vorlage bereits Dringlichkeitsrecht für Massnahmen vorzusehen, welche vom Parlament noch gar nicht definitiv beschlossen worden seien. Inhaltlich übernahm die grosse Kammer mit 93 zu 57 Stimmen in allen drei wesentlichen Punkten (illegal eingereiste sowie papierlose Personen, "Lex Zaoui") die Vorschläge des Bundesrates. Dies wirkte sich auch auf das revidierte Asylgesetz aus, wo die **völkerrechtskonformere Formulierung bei den Massnahmen gegenüber den illegal Eingereisten** übernommen wurde. Dadurch entfiel die vom Nationalrat in der Frühjahrssession eingefügte zehntägige Frist, um sich bei den zuständigen Behörden zu melden. In der einzigen gegenüber dem Ständerat noch bestehenden wesentlichen materiellen Differenz, nämlich der Zuteilung der Asylsuchenden auf die Kantone, schloss sich die grosse Kammer mit 79 zu 61 Stimmen der kleinen an. [25]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 23.06.1998
MARIANNE BENTELI

Der **Ständerat** befand wenige Tage später zwar, die dringlichen Massnahmen seien **kein Wundermittel** gegen den Asylmissbrauch, lehnte aber dennoch mit 32 zu 7 Stimmen einen Nichteintretensantrag Brunner (sp, GE) ab. Kritische Stimmen bezüglich der Einführung von Notrecht kamen dabei ausnahmsweise nicht nur von linker, sondern vereinzelt auch von freisinniger Seite. Damit beuge man sich dem Druck gewisser Demagogen und einschlägiger Presseerzeugnisse, monierte etwa der Tessiner Marty. Die neuen Bestimmungen taugten gegen die anvisierten Missbräuche nicht, und sie gäben ein falsches Signal, indem sie die Ausländer zu Schuldigen machten. Unnötig, populistisch und gefährlich seien die Massnahmen, hieb der Neuenburger Béguin in die gleiche Kerbe. Es sei die schlechteste Antwort auf die wirklichen Probleme. Diese ortete Béguin vor allem in den zu langen Verfahren, die dazu führten, dass die Menschen bei Vorliegen eines negativen Asylentscheides bereits integriert seien. In der **Detailberatung**
folgte die kleine Kammer in den wesentlichen Punkten **Bundes- und Nationalrat**. Bei den "Papierlosen" weichte er die Massnahme gegen vermuteten Missbrauch insofern auf, als diese eine Frist von 48 Stunden erhalten sollen, um allenfalls versteckte Papiere wieder zu beschaffen; erst dann werden sie (mit den oben erwähnten flüchtlingsrechtlichen Garantien) vom regulären Verfahren ausgeschlossen. Auch diese Bestimmung wurde sinngemäss ins revidierte Asylgesetz aufgenommen. [26]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 26.06.1998
MARIANNE BENTELI

Der **Nationalrat**
verfeinerte den "Papierlosen-Beschluss" noch einmal. Er übernahm die vom Ständerat beschlossene Frist und präzisiert, dass neben den üblichen Identitätspapieren auch **alle Dokumente anerkannt** werden sollen, die es erlauben, eine Person zu identifizieren (Führerausweis, Geburtsurkunde usw.). Da auch der Ständerat bereit war, dies sowohl ins Asylgesetz wie in den Dringlichen Bundesbeschluss aufzunehmen, waren in beiden Vorlagen die letzten Differenzen ausgeräumt. Das revidierte Asylgesetz passierte mit 114 zu 59 Stimmen im Nationalrat und mit 36 zu 5 Stimmen im Ständerat. Es blieb nur noch zu entscheiden, ob wirklich Dringlichkeitsrecht zum Zug kommen sollte oder nicht. Der Nationalrat stimmte dem mit 104 zu 58 Stimmen zu, der Ständerat mit 36 zu 6 Stimmen. Damit traten die Bestimmungen des neuen Bundesbeschlusses fünf Tage nach der Schlussabstimmung auf den 1. Juli in Kraft. [27]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 26.06.1998
MARIANNE BENTELI

In der Frühjahrssession scheiterte der **Integrationsartikel** im revidierten Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern (Anag) im **Nationalrat** mit zuerst 98 zu 28 Stimmen und – nach zweimaliger Wiederholung der Abstimmung – mit 96 zu 54 Stimmen erneut an dem für neue Bundesaufgaben mit Finanzfolge notwendigen qualifizierten Mehr von 101 Stimmen. Bundesrat Koller verwies vergebens darauf, dass hier nicht unbesehen neue Ausgaben geschaffen würden, da ja das Parlament im Rahmen seiner Budgethoheit alljährlich darüber bestimmen könnte, welche Beiträge tatsächlich für diesen Bereich gesprochen werden. [28]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 26.06.1998
MARIANNE BENTELI

In der Frühjarssession behandelte der **Nationalrat** die **Differenzen bei der Revision des Asylgesetzes**, wobei er gegen den erbitterten rot-grünen Widerstand die vom Ständerat eingefügte härtere Gangart gegenüber Fällen von vermutetem Missbrauch des Asylrechts übernahm. Ilegal in die Schweiz eingereiste Asylbewerber sowie jene, welche keine gültigen Ausweispapiere vorlegen, sollen – falls sie dafür nicht entschuldbare Gründe geltend machen können – vom regulären Verfahren ausgeschlossen werden, es sei denn, es bestehen Hinweise auf eine individuelle Verfolgung im Ursprungsland. Anders als der Ständerat wollte die grosse Kammer den illegal Anwesenden aber eine Frist von maximal zehn Tagen gewähren, um sich bei den zuständigen Behörden zu melden. Die Gegner bezeichneten diese Verschärfung des Asylgesetzes nicht nur als Verletzung der humanitären Tradition der Schweiz, sondern auch als faktisch nicht durchführbar, da bei heimlichen Grenzübertritten das effektive Einreisedatum gar nicht mehr nachweisbar sei. Zudem könnten oft gerade "echte" Flüchtlinge keine Ausweispapiere vorweisen, da sie in einer Notlage ihre Heimat hätten verlassen müssen. Ihre, von zahlreichen Medien übernommene Behauptung, mit diesen Bestimmungen würden zentrale Elemente der 1996 vom Stimmvolk abgelehnten Volksinitiative der SVP "gegen die illegale Einwanderung" durch die Hintertüre doch noch eingeführt, wurde sowohl von der Ratsmehrheit wie von Bundesrat Koller als nicht zutreffend zurückgewiesen, da bei einem Nichteintreten auf ein Gesuch das rechtliche Gehör dennoch gewährleistet sei; dort könne die Vermutung des Asylmissbrauchs wieder umgestossen werden. Koller bestritt vehement, dass es sich bei der neuen Bestimmung um eine Beweislastumkehr zuungusten der Asylsuchenden handle: es werde weiterhin an den Behörden sein, einer illegal eingereisten Person zu beweisen, dass sie sich seit mehr als zehn Tagen in der Schweiz aufhalte und es ihr zuzumuten gewesen wäre, in dieser Frist ein Gesuch zu stellen. Zudem gelte bereits heute, dass auf Gesuche "Papierloser" in der Regel nicht eingetreten werde, wenn man ihnen nachweisen könne, dass sie ihre Ausweise bewusst beiseite geschafft haben, um sich damit Vorteile im Asylverfahren zu verschaffen. Auch bedeute der Ausschluss vom ordentlichen, materiellen Verfahren nicht in jedem Fall die sofortige Wegweisung. Das Prinzip des Non-refoulement, wonach keine Person in ein Land zurückgewiesen werden darf, in welchem ihr eine schwere Gefahr für Leben und Freiheit droht, werde von diesen Massnahmen nicht tangiert.

Einverstanden war die grosse Kammer mit der vom Ständerat eingeführten Bestimmung, dass frauenspezifischen Fluchtgründen bei der Behandlung von Asylgesuchen Rechnung zu tragen ist, was allerdings – entgegen den ursprünglichen rot-grünen Forderungen – nicht bedeutet, dass diese Gründe automatisch asylrelevant werden. Die von ihr in der ersten Lesung eingefügten generellen Menschenrechtsverletzungen als Grund für eine vorübergehende Schutzgewährung kippte sie – allerdings sehr knapp mit 63 zu 61 Stimmen – wieder aus der Vorlage, hielt aber daran fest, dass Situationen allgemeiner Gewalt Anlass für eine kollektive Aufnahme sein sollen. Als weiteren Punkt übernahm der Nationalrat die vor allem für

die Einreise über die Flughäfen relevante Bestimmung, wonach Wegweisungsentscheide direkt den Betroffenen und nicht deren designiertem Anwalt mitgeteilt werden. Eine Minderheit machte vergebens geltend, dies widerspreche der in der Schweiz geltenden Rechtsordnung sowie der europäischen Menschenrechtskonvention und schwäche die Stellung der Betroffenen erheblich.

Fest hielt der Nationalrat hingegen an seinem ersten Entscheid, dass Asylsuchende, denen in der Zwischenzeit kollektiv Schutz gewährt wurde, erst nach Ablauf dieser Schutzgewährung ein Gesuch um Wiederaufnahme ihres ursprünglichen Asylantrags stellen können und nicht schon nach Ablauf von fünf Jahren, wie dies der Ständerat beschlossen hatte, ebenso an der Bestimmung, dass Asylbewerber inskünftig den Kantonen – neben der allseits unbestrittenen Familienzusammenführung – auch nach dem Kriterium eines weiter gefassten sozialen Netzes oder einer ihnen geläufigen Landessprache zugeteilt werden können.

Im gleichzeitig revidierten Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern (Anag) wurde den Behörden – nach der Vorgabe im Ständerat – die Kompetenz erteilt, Ausländer, die trotz Einreisesperre in die Schweiz gelangen, für höchstens drei Monate in Haft zu nehmen, auch wenn ihnen das Verbot nicht vorgängig notifiziert werden konnte. [29]

Referenda

Asylpolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.09.1998
MARIANNE BENTELI

Bereits vor dem Ende der Beratungen im Parlament hatten die wichtigsten **Flüchtlingsorganisationen** angekündigt, sie würden diese Verschärfung des Asylrechts mit **zwei Referenden** bekämpfen. Umgehend schloss sich ihnen der **SP**-Parteivorstand an, worauf auch der **SGB** nicht abseits stehen mochte. Allerdings war die Zustimmung bei SP und Gewerkschaft nicht unbestritten: Während die Romands klar für das Referendum waren, zeigten sich die Deutschschweizer zurückhaltender. Sie zweifelten weniger am Zustandekommen des Referendums als vielmehr am Rückhalt der Bevölkerung in der nachfolgenden Volksabstimmung; zudem hegten sie die Befürchtung, ein emotional aufgeheizter Abstimmungskampf könnte die Stimmung in der Flüchtlingspolitik weiter polarisieren und damit den Weg für noch härtere Abwehrmassnahmen frei machen. Unterstützung fanden die Referenden auch beim Vorstand des Evangelischen Kirchenbundes der Schweiz, der damit erstmals in seiner Geschichte ein Referendum aktiv mittrug. Die beiden Referenden kamen – **mit überproportionaler Unterstützung in der Romandie und im Tessin –** zustande, jenes gegen die Asylgesetzrevision mit 60 963, jenes gegen den Dringlichen Bundesbeschluss mit 66 952 Unterschriften. [30]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 10.06.1999
MARIANNE BENTELI

Im Vorjahr hatte das Parlament sowohl das **totalrevidierte Asylgesetz** verabschiedet als auch Teile davon durch einen **dringlichen Bundesbeschluss** bereits auf den 1. Juli 1998 in Kraft gesetzt. Gegen beide Vorlagen war noch vor Ende Jahr vor allem von Flüchtlingshilfswerken erfolgreich das **Referendum** ergriffen worden. Die Opposition richtete sich in erster Linie gegen den dringlichen Bundesbeschluss mit seinen verschärften Massnahmen gegenüber den „Papierlosen" und den „Illegalen". Gegen das Gesetz als solches war – da es die „Missbrauchsbestimmungen" ebenfalls enthält – zwar ebenfalls das Referendum ergriffen worden, doch war dabei dessen Errungenschaft, die Einführung eines Status für Gewaltflüchtlinge zu deren vorläufiger Aufnahme gewürdigt und deshalb von den Flüchtlingsorganisationen Stimmfreigabe beschlossen worden. [31]

POSITIONSPAPIER UND PAROLEN
DATUM: 12.06.1999
MARIANNE BENTELI

Die konkrete Ausgestaltung des Gesetzes in den Verordnungen führte aber wieder zu einem Umdenken. Besonders ins Gewicht fielen für die Hilfswerke die in der Praxis vorgesehenen **Verschärfungen des Asylrechts**, welche über die Missbrauchsmassnahmen hinausgehen. Bisher war es so, dass sich die bei der Befragung eines Asylbewerbers anwesenden Vertreter eines Hilfswerks vorher mit dem Dossier des Betroffenen vertraut machen konnten. Neu ist eine vorgängige Akteneinsicht nicht mehr vorgesehen. Die Hilfswerke erachteten damit ihre im Gesetz verankerte Aufgabe, als Beobachter eine faire Befragung zu garantieren, grundsätzlich

in Frage gestellt. Zudem lehnten sie auch die vorgesehene **„Drittstaatenregelung"** ab, welche ihnen wie eine Vorwegnahme der neuesten SVP-Forderungen erschien. Nach altem Recht wurde ein Aufenthalt in einem „sicheren" Drittstaat – und dazu zählen alle Nachbarländer der Schweiz – bis zu einer Dauer von 20 Tagen zugelassen, ohne dass ein Asylsuchender deswegen vom Verfahren in der Schweiz ausgeschlossen wurde. Nach neuem Verordnungsrecht muss nun diese Durchreise „ohne Verzug" stattfinden, was je nach Distanz zu tolerierten Aufenthaltszeiten von weniger als 24 Stunden führen kann; eine Beschwerdemöglichkeit gegen die Wegweisung in den EU-Staat, von dem aus die Einreise erfolgte, wurde ebenfalls nicht mehr erwähnt. Die Vertreter der Hilfswerke kritisierten, selbst die EU habe nicht gewagt, so weit zu gehen; gegen Entscheide aufgrund der Dubliner Konvention (Erstasylabkommen) gebe es nach wie vor eine Rekursmöglichkeit. Die Schweiz dagegen wolle eine derartige Verschärfung ohne jede Diskussion im Parlament auf dem Verordnungsweg einführen.

Aus diesen Gründen beschlossen die Hilfswerke, das neue Asylgesetz ebenfalls aktiv zu bekämpfen. Auch die **SP** und der Schweizerische Gewerkschaftsbund, welche die Referenden nur sehr zurückhaltend unterstützt hatten, gaben nun klar die **Nein-Parole** zu beiden Vorlagen aus. Ihnen schlossen sich die beiden grossen **Landeskirchen** an. Sie vertraten die Ansicht, Gesetz und Verordnungsentwürfe zeugten von einem Geist der Abschreckung, der angesichts der Flüchtlingsnot in Europa der humanitären Schweiz unwürdig sei und tatsächlich Verfolgten den Zugang zum Asylverfahren massiv erschwere. Das Ja-Komitee, dem rund 80 bürgerliche Mitglieder der eidgenössischen Räte angehörten, unterstrich demgegenüber die **Verbesserungen bei der** Schutzgewährung für Gewaltflüchtlinge sowie die verstärkte **Rückkehrhilfe**. Angesichts der Tatsache, dass mit der Mutterschaftsversicherung ein weitaus umstritteneres Thema im Vordergrund stand, verlief die Abstimmungskampagne eher ruhig. [32]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 13.06.1999
MARIANNE BENTELI

Der Urnengang vom 13. Juni war ein klarer Erfolg für die Landesregierung und die Parlamentsmehrheit. **Beide Vorlagen wurden mit über 70% der Stimmen angenommen**, die dringlichen Massnahmen sogar noch etwas deutlicher als das eigentliche Bundesgesetz. Alle Kantone hiessen beide Vorlagen gut, die **Deutschschweiz allerdings weit stärker als die Romandie**. Am höchsten war die Zustimmung in den Kantonen Thurgau, St. Gallen und Zug, am schwächsten im Kanton Jura, der aber auch noch klar über 50% Ja-Stimmen einlegte. Entsprechend erfreut zeigte sich Bundesrätin Metzler am Abend des Abstimmungssonntags. Sie wertete das Ergebnis als **Bekenntnis der Bevölkerung zu einem „Mittelweg" in der Asylpolitik –** „grosszügige Schutzgewährung für Menschen in Not bei gleichzeitiger Bekämpfung der gängisten Missbräuche" – und als Zeichen der Offenheit und des Konsenses. Ähnlich sahen dies CVP und FDP, welche das doppelte Ja als Signal dafür werteten, die humanitäre Tradition der Schweiz aufrecht zu erhalten und möglichst viel Hilfe vor Ort zu leisten, im Inland aber klare Grenzen zu setzen. Die enttäuschte SP nahm sich vor, inskünftig in erster Linie eine pragmatische Asyldebatte zu führen. [33]

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 13.06.1999
MARIANNE BENTELI

Dringlicher Bundesbeschluss über Massnahmen im Asylbereich
Abstimmung vom 13. Juni 1999

Beteiligung: 45,6%
Ja: 1 447 984 (70,8%)
Nein: 595 908 (29,2%)
Parolen:
– Ja: CVP, FDP, SVP, LdU (1*), LP, FPS, SD; Vorort, Arbeitgeber, SGV, VSA, SBV.
– Nein: SP, GP, EVP, PdA, EDU; SGB, CNG, Schweiz. Bischofskonferenz, Evang. Kirchenbund; Flüchtlingshilfswerke, Jugendverbände.

* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen

Asylgesetzrevision
Abstimmung vom 13. Juni 1999

Beteiligung: 45,6%
Ja: 1 443 137 (70,6%)
Nein: 601 389 (29,4%)
Parolen:

– Ja: CVP, FDP, SVP, EVP (*2), FPS, LdU, LP; Vorort, Arbeitgeber, SGV, CNG, VSA, SBV.
– Nein: SP, GP, PdA, EDU; SGB, Schweiz. Bischofskonferenz, Evang. Kirchenbund; Flüchtlingshilfswerke, Jugendverbände.

* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen

Die **Vox-Analyse** dieser Abstimmung zeigte, dass die beiden Vorlagen von allen sozialen Gruppen gutgeheissen wurden. Allerdings kam auch hier einmal mehr ein deutlicher Unterschied nach Sprachregionen zum Tragen. Die Annahmerate lag in der Romandie um rund 20% tiefer als in der Deutschschweiz. Der Tessin positionierte sich in der Mitte. Die Unterschiede zwischen Stadt und (stärker zustimmendem) Land bestanden, waren letztlich aber irrelevant. Beim Einfluss der politischen Faktoren konnten hingegen bedeutende Abweichungen vom Durchschnitt festgestellt werden. So bejahten nur 40 bis 45% der Personen, die der SP nahe stehen, eine Verschärfung der Asylpolitik. Bei den Sympathisanten der Grünen fiel dieser Anteil sogar auf einen Drittel. Die Parteien in der Mitte und am rechten Flügel verzeichneten eine noch grössere Gefolgschaft bei ihren Anhängern: 71% (CVP) bis 94% (SVP) folgten hier den Parteiparolen; die FDP lag mit mehr als 86% näher bei der SVP als bei der CVP. [34]

---

1) Presse vom 7.6.94
2) NZZ, 7.6.94.4
3) BBl, 1995, I, S. 373 ff. ; TA, 30.8.94; Presse vom 23.12.94
4) NZZ, 15.11.94.
5) BBl, 1995, I, S. 373 ff.; Amtl. Bull. NR, 1995, S. 505 f. und 1693; Amtl. Bull. StR, 1995, S. 592 f. und 797; BBl, 1995, III, S. 556 f. Siehe SPJ 1994, S. 235.22
6) BBl, 1996, II, S. 1 ff.; Presse vom 5.12.95.
7) BBl, 1996, II, S. 1 ff.
8) Presse vom 26.2., 1.6., 3.6. und 16.11.96. Siehe SPJ 1995, S. 261 f. Vgl. auch E. Kaestli, "Wenn Frauen ihr Frausein zum Verhängnis wird", in BaZ, 10.6.96 und Ch. Hausamman, "Die Berücksichtigung der besonderen Anliegen der Frauenflüchtlinge in der laufenden Asylgesetzrevision", in ASYL, 1996, Nr. 2, S. 39 ff.
9) BBl, 1997, I, S. 877 ff. Siehe SPJ 1995, S. 262.
10) TA, 2.6.97; NZZ, 4.12.97.
11) NZZ, 11.1.97. Siehe SPJ 1996, S. 275. TA, 20.2.97
12) Amtl. Bull. NR, 1997, S. 1037 ff.
13) Amtl. Bull. NR, 1997, S. 1002 ff. Zur UNO-Frauenkonferenz siehe SPJ 1995, S. 263.
14) Amtl. Bull. NR, 1997, S. 983 ff. und 1586; Amtl. Bull. StR, 1997, S. 569 und 710; BBl, 1997, III, S. 948 f. Siehe SPJ 1995, S. 275.
15) Amtl. Bull. NR, 1997, S. 1279 ff.12
16) Amtl. Bull. StR, 1997, S. 1184 ff., 1193 ff, 1337 ff. und 1367. Zum Entscheid des BG siehe SPJ 1996, S. 262.25
17) Amtl. Bull. NR, 1997, S. 1211 und 1245 ff.
18) Amtl. Bull. NR, 1997, S. 1277 ff. Siehe auch SPJ 1995, S. 259.
19) Presse vom 8.8.97 (EAK); Amtl. Bull. StR, 1997, S. 1365 und 1367.
20) Amtl. Bull. StR,1998, S. 525 ff.; NZZ, 24.3.98; LT, 30.4.98; Presse vom 1.5.98 (Gutachten).
21) BBl, 1998, S. 3225 ff.; Presse vom 28.3., 2.5. (FDP), 4.5. (SVP) und 14.5.98 (Kommentare zum Antrag des BR); BZ, 11.5.98 (Interview Koller); WoZ, 21.5.98.
22) Amtl. Bull. NR, 1997, S. 986 ff.
23) Amtl. Bull. StR, 1998, S. 537 f.16
24) Amtl. Bull. NR, 1998, S. 1089 ff.
25) Amtl. Bull. NR, 1998, S. 1059 ff.27
26) Amtl. Bull. StR, 1998, S. 652 ff., 663 ff. und 670 ff.
27) Amtl. Bull. NR, 1998, S. 1289 ff., 1365 f., 1432 f. und 1636 ff.; Amtl. Bull. StR, 1998, S. 760 ff., 820 f. und 840.
28) Amtl. Bull. NR, 1998, S. 538 ff. und 549 f. Siehe SPJ 1997, S. 281 f.
29) Amtl. Bull. NR, 1998, S. 508 ff., 514 ff. und 521 ff. Für die ersten Beschlüsse des StR siehe SPJ 1997, S. 283 ff.
30) BBl, 1998, S. 5649 ff.; NZZ, 24.3., 14.8. und 1.10.98; Presse vom 29.6. und 16.10.98; TA, 7.7.98; WoZ, 9.7.98; LT, 10.7.98; Bund, 19.9.98. Kirchenbund siehe TA, 29.8.98.
31) Siehe SPJ 1998, S. 285 f.
32) Presse vom 11.5.99.; Presse vom 25.4. bis 12.6.99.; Presse vom 26.4.99. ; Presse vom 28.4.99.; Presse vom 7.4.99.
33) BBl, 1999, S. 7293 ff.; Presse vom 14.6.99.
34) Hanspeter Kriesi et al., Analyse der eidg. Abstimmung vom 13. Juni 1999, VOX Nr. 68, Genève 1999.43