

## Achte Sitzung – Huitième séance

**Donnerstag, 16. März 1995, Vormittag**  
**Jeudi 16 mars 1995, matin**

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Kuchler Niklaus (C, OW)

94.061

### Asylpolitik. Volksinitiativen Politique d'asile. Initiatives populaires

Botschaft und Beschlussentwürfe vom 22. Juni 1994 (BBl III 1486)  
 Message et projets d'arrêté du 22 juin 1994 (FF III 1471)

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Zur Behandlung stehen zwei Volksinitiativen an, die – beide – eine härtere Gangart im Asylrecht verlangen. Die Initiative der Schweizer Demokraten «für eine» – sogenannt – «vernünftige Asylpolitik» wurde im Wahljahr 1991 lanciert und am 15. Juli 1992 eingereicht. Die Initiative der Schweizerischen Volkspartei «gegen die illegale Einwanderung» – aus dem heissen Asylsommer 1993! – wurde am 18. Oktober 1993 eingereicht. Beide Initiativen sind ausgesprochene Stimmungsinstrumente, da sie tatsächliche und vermeintliche Probleme und Missstände des Asylwesens in einer emotional hochgeladenen Zeit aufgegriffen haben.

Die Staatspolitische Kommission hat die Initianten angehört und das Geschäft im Beisein von Herrn Bundesrat Koller beraten. Die Mehrheit beantragt (mit 11 zu 2 Stimmen), die Initiative «für eine» – sogenannt – «vernünftige Asylpolitik» (Vorlage A) ungültig zu erklären. Eine Minderheit beantragt, sie gültig zu erklären, aber zur Ablehnung zu empfehlen.

Die Kommission empfiehlt Ihnen die Initiative «gegen die illegale Einwanderung» (Vorlage B) mit 11 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung zur Ablehnung.

Der Entscheid über die Gültigkeit einer Initiative liegt im Grenzbereich zwischen reinem Justizentscheid und politischem Entscheid. In der Sache selbst ist es ein Justizentscheid, ein Entscheid aber, den wir nur mit sachpolitischer Wertung fällen können – ich betone: mit sachpolitischer Wertung. Die Parteipolitik darf keine Rolle spielen. Die Kommission ist sich ihrer diesbezüglichen Verantwortung bewusst.

Ich lege Ihnen nun die Gründe dar und möchte Sie überzeugen, dass die Anträge der Mehrheit der Kommission richtig sind.

Zuerst zur Initiative «für eine» – sogenannt – «vernünftige Asylpolitik»: Was will die Initiative? Sie will unter anderem den Flüchtlingsbegriff einengen und die Asylgewährung als freiwilligen staatlichen Akt definieren. Illegal eingereiste Asylbewerber sollen umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeit ausgeschafft werden. Dabei wird nicht abgeklärt, ob sie dadurch der politischen Verfolgung, der Folter oder der unmenschlichen Behandlung ausgesetzt werden. Widersprechende Staatsverträge wären sofort zu kündigen. Dies ist der wesentliche Inhalt.

Nach der Überzeugung der Kommissionsmehrheit, die sich mit jener des Bundesrates deckt, und entsprechend der bisherigen Praxis bestehen für das Initiativrecht materielle Schranken. Zur Frage steht hier, ob das zwingende Völkerrecht eine solche materielle Schranke bilden kann. Das zwingende Völkerrecht hat sich in den letzten fünfzig Jahren – zumindest in der ganzen westlichen Welt – herausgebildet.

Einer der Grundsätze des Völkerrechts ist das Rückschiebeverbot bei Gefährdung des Lebens. Es besagt, dass ein Asylbewerber nicht in seine Heimat zurückgeschoben werden darf, wenn er dort an Leib und Leben gefährdet ist. Dieses Rückschiebeverbot, in der Fachsprache Non-refoulement-Gebot genannt, gilt als ungeschriebenes zwingendes Völkerrecht. Zwingendes Völkerrecht ist keine Erfindung von weltfremden Rechtstheoretikern, sondern hat sich als gemeinsame Rechtsüberzeugung der Regierungen, Gerichte wie auch der Rechtslehre in der ganzen westlich-demokratischen Hemisphäre entwickelt und sich in den Staatsverträgen gefestigt, beispielsweise in der Flüchtlingskonvention. Zwingend ist dieses Völkerrecht, weil es weder durch innerstaatliche Gesetze noch durch Staatsverträge geändert werden darf. In der Tat umfasst das zwingende Völkerrecht wenige Elemente. Neben dem genannten Rückschiebeverbot umfasst es etwa noch das Verbot des Völkermordes und das Verbot der Folter.

Die Initiative kann auch nicht völkerrechtskonform ausgelegt werden, denn sie verlangt unmissverständlich, dass illegal eingereiste Asylbewerber sofort und ohne jede Beschwerdemöglichkeit auszuweisen sind. Wir könnten diese Initiative, würde sie vom Volk angenommen, aus ethischen Gründen gar nicht vollziehen. Sie wäre faktisch undurchführbar, es sei denn, die Schweiz setze sich bewusst und konsequent über die grundlegendsten Gebote des Völkerrechtes hinweg. Die Schweiz aber darf nie Flüchtlinge zurückschieben, wenn sie dem sicheren Tod ausgeliefert sind – das verbietet unsere Achtung vor der Menschenwürde, das verbietet unsere internationale Stellung.

Was vor 50 Jahren leider zum Teil geschehen ist, darf sich nicht wiederholen. Die Initiative ist inhaltlich eine völlig überraschende Antwort auf den ebenfalls inakzeptablen Tatbestand der illegalen Einreise. Ihr Vollzug könnte, ja dürfte nie erfolgen.

Damit aber wären die Abstimmung über diese Initiative und die Freiheit, sie anzunehmen oder abzulehnen, eine leere Scheinfreiheit. Sie zur Abstimmung zu unterbreiten hiesse, dem Volk etwas vorzuspielen, was in Wirklichkeit nicht ist. Die Volksabstimmung würde zur Farce. Der Verstoß gegen zwingende Rechtssätze des Völkerrechtes muss sich daher als Schranke des Initiativrechtes darstellen. Für einen Volksabsolutismus im Rahmen des Initiativrechtes ist daher kein Platz.

Hinzu kommt folgender Gedanke: Die Achtung und der Schutz der Menschenwürde sind fundamentale Grundwerte unseres Staates und unserer Verfassung. Es fragt sich ernsthaft, ob diese fundamentalen Werte durch diese Initiative überhaupt aufgehoben werden können. Es ist heute weitgehend anerkannt, dass fundamentale Grundwerte unserer Verfassung höchstens im Rahmen einer Totalrevision aufgehoben werden dürfen, nicht aber durch eine Initiative, die faktisch nicht einmal durchführbar ist.

Damit hält die Kommissionsmehrheit den Grundsatz materieller Schranken des Initiativrechtes aufrecht und anerkennt insbesondere das zwingende Völkerrecht als solche Schranke. Dass dem Initiativrecht materielle Schranken gesetzt sind, ist nicht neu. Vor vierzig Jahren haben die eidgenössischen Räte, anlässlich der sogenannten Chevallier-Initiative, in der Praxis die Undurchführbarkeit einer Initiative mit Bezug auf eine solche materielle Schranke erklärt. Seither sind solche materiellen Schranken allgemein anerkannt. Erstmals ist in diesem Fall, dass eine Initiative gegen zwingendes Völkerrecht verstösst und dass dies ein Grund für die Ungültigkeit der Initiative ist. Dieser Antrag stimmt mit der ganzen heutigen Staatsrechtslehre überein.

Anderer Meinung ist die Minderheit Schmid Carlo. Sie anerkennt offenbar keine materiellen Schranken des Initiativrechtes, weil sie in der Bundesverfassung nicht festgeschrieben sind. Recht sein könne nur, was ausdrücklich geschrieben sei. Diese Auffassung aber widerspricht grundlegend unserer Auffassung der Bundesverfassung, die ja eine ganze Reihe ungeschriebener Rechtssätze umfasst – ich erinnere Sie nur an die ganze Reihe der ungeschriebenen Freiheitsrechte, die über alle politischen Schranken hinweg als solche anerkannt sind. Die Initiative selber hingegen empfiehlt auch die Minderheit Schmid Carlo zur Ablehnung. Zu dieser Haltung werde ich

mich nach der Begründung durch Herrn Schmid am Schluss der allgemeinen Aussprache äussern. Zusätzlich scheinen mir aber drei Abgrenzungen bzw. Klarstellungen zur Ungültigkeit der Initiative nötig:

1. Nur das zwingende Völkerrecht kann eine Schranke des Initiativrechtes sein. Soweit die Staatsverträge kündbar sind und nicht zwingendes Völkerrecht verletzt ist, bilden auch Staatsverträge keine Schranke. Beredtes Beispiel dafür ist die Alpen-Initiative, die teilweise den Transitvertrag verletzt. Könnten im folgenden Falle Staatsverträge nach Annahme der Initiative einfach gekündigt werden, müsste sie gültig erklärt werden. Darin sind sich Bundesrat und Kommission einig.

2. Die Ungültigkeit dieser Initiative hat nichts zu tun mit einer allfälligen Ungültigkeit der «Halbierungs-Initiative» («Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik»), die wir nächste Woche behandeln werden. Hier geht es um materielle Schranken des Initiativrechtes, um die Frage, was inhaltlich Gegenstand einer Initiative sein kann. Bei der «Halbierungs-Initiative» geht es um das Gebot der Einheit der Materie, also um eine formelle Schranke, um die Frage, wie viele unterschiedliche Inhalte eine Initiative enthalten darf.

Die heutige Diskussion ist daher kein Präjudiz für den Entscheid der nächsten Woche und hat keinen inhaltlichen Zusammenhang mit der «Halbierungs-Initiative», es sei denn hinsichtlich der Frage, ob unser Rat künftig die Initiativen allgemein nach konsequentem Massstab beurteilen will. Das ist aber eine Arbeitshaltung und keine Beurteilungshaltung.

3. Es gilt auch einem Argument entgegenzutreten, das gerne vorgebracht wird. Es geht darum, ob die Ungültigkeitserklärung die Volksrechte missachtet. Die Initianten führten vor der Staatspolitischen Kommission aus, es stelle einen Affront gegenüber den 120 000 Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern dar, ihre Initiative nicht der Abstimmung zu unterbreiten. Solche Dolchstosslegenden verschweigen die wahren Gründe. Tatsache ist vielmehr, dass die Initiative unsorgfältig ausgearbeitet wurde. Wer mit ungenügender Vorbereitung Unterschriften sammelt, verletzt seine Sorgfaltspflicht gegenüber den Unterzeichnern. Schuld ist also, wer seine Sache ungenügend vorbereitet, nicht die eidgenössischen Räte, welche die Initiative später für ungültig erklären müssen. Das parallele Beispiel der SVP-Initiative zeigt genau auf, dass das Problem des Non-refoulement bei genügender Sorgfalt zu erkennen war.

Es ist noch ein Wort zur Frage der Teilungsgültigkeit angezeigt: Der Bundesrat bejaht auf Seite 15 der Botschaft im Grundsatz die Möglichkeit einer Teilungsgültigkeit. Diese scheidet bei dieser Initiative aber aus, weil die Ungültigkeit nicht einen Nebensatz oder einen mehrerer Hauptpunkte, sondern den eigentlichen Kerngedanken der Initiative beschlägt. Darin sind sich Kommission und Bundesrat einig.

Gestatten Sie mir aber in dieser Hinsicht eine Nebenbemerkung, Herr Bundesrat. Ich bin höchst unbefriedigt, wie der Bundesrat die Frage der Teilungsgültigkeit insgesamt behandelt. Am gleichen Tage wie die vorliegende Botschaft, am 22. April letzten Jahres, hat der Bundesrat seine Botschaft zur «Halbierungs-Initiative» verabschiedet. In jener Botschaft nimmt er zur Teilungsgültigkeit genau die gegenteilige Haltung ein. Während er sie hier als eine der grundsätzlichen Möglichkeiten ausdrücklich anführt, lehnt er sie in der Botschaft zur «Halbierungs-Initiative» rundweg ab.

Es ist mir unverständlich, dass der Bundesrat eine so wichtige Frage am gleichen Tag in zwei verschiedenen Botschaften gegensätzlich behandelt. Zu dieser Frage scheinen mir für die «Halbierungs-Initiative» doch noch einige Ausführungen und Abklärungen nötig. Soviel zur Frage der Ungültigkeit der ersten Initiative.

Was ihren Inhalt betrifft, kann ich mich, soweit er kein zwingendes Völkerrecht verletzt, in einem Satz äussern: Wenn eine Verschärfung des Asyl- und Ausländerrechts bei der Lancierung der Initiative nötig war, so besteht heute kein Bedarf mehr. Die Administration ist wesentlich verbessert, Missbräuche sind eingedämmt.

Zur Initiative der Schweizerischen Volkspartei «gegen die illegale Einwanderung»: Hier kann ich mich kurz fassen. Die Initiative will verschiedene Massnahmen gegen die illegale Ein-

reise und den Asylmissbrauch ergreifen. Da sie aber das Non-refoulement-Gebot – wenigstens in ihrem letzten Satz – ausdrücklich anerkennt, lässt sie sich völkerrechtskonform auslegen und vollziehen.

Die Kommission beantragt Ihnen daher mit 11 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen. Ihre Gültigkeit steht ausser Frage.

Im Vergleich zum geltenden Recht würde die Initiative aber kaum zu einer Verfahrensbeschleunigung und kaum zu einer Schlechterstellung illegal eingereister Asylbewerber führen. Wohl verlangt die Initiative in ihrem Text scharfe Massnahmen, ähnlich wie die Initiative der Schweizer Demokraten. Im letzten Satz aber werden alle diese scharfen Massnahmen durch den ausdrücklichen Vorbehalt des Völkerrechts wieder aufgehoben. Offenbar stand der SVP im Gegensatz zu den Schweizer Demokraten ein völkerrechtlicher Schutzengel zur Seite.

Die Staatspolitische Kommission teilt die materielle Beurteilung, die der Bundesrat auf Seite 29 bis 34 der Botschaft vornimmt, vollauf. Anstelle einer eingehenden Begründung zitiere ich aus der Zusammenfassung des Bundesrates auf Seite 35 (Ziff. 5) lediglich folgendes:

«Die Volksinitiative 'gegen die illegale Einwanderung' ist zwar völkerrechtskonform auslegbar und damit als gültig zu erachten, widerspricht sich aber in rechtsstaatlich bedenklicher Weise und verfehlt ihre Ziele bei weitem. Eine Annahme der Initiative würde lediglich zu einer etwas schlechteren Rechtsstellung illegal eingereister Flüchtlinge führen und im Verfahrensbereich Entlastungen bewirken, die gegenüber dem geltenden Recht zu wenig ins Gewicht fallen, als dass die vorgesehenen Einschränkungen der Rechtsmittel dadurch zu rechtfertigen wären.» Dem ist nichts beizufügen.

Zu dieser Initiative liegt uns ein Einzelantrag von Herrn Uhlmann vor. In der SPK wurde auf einen solchen Antrag ausdrücklich verzichtet.

Ich ersuche Sie, den Anträgen der Mehrheit der Kommission bzw. der Kommission zu folgen, die Initiative für «eine – sogenannte – vernünftige Asylpolitik» als ungültig zu erklären und die Initiative «gegen die illegale Einwanderung» zur Ablehnung zu empfehlen.

**Schmid Carlo (C, AI), Sprecher der Minderheit:** Der Minderheitsantrag bezieht sich ausschliesslich auf die Initiative der Schweizer Demokraten (Vorlage A). In bezug auf die Initiative der SVP (Vorlage B) schliesse ich mich der Kommission an.

Hinsichtlich der Initiative der Schweizer Demokraten bin ich in der Beurteilung der politischen Wünschbarkeit oder Nichtwünschbarkeit völlig einig mit Bundesrat und Mehrheit. Ich halte die Initiative in ihrem materiellen Gehalt für unannehmbar, dies aus Gründen, welche bei Bundesrat und Mehrheit zur Ungültigkeitserklärung führen. Daher werde ich, wie es aus meinem Antrag hervorgeht, für den Fall, dass Sie mir folgen, die Initiative im Abstimmungskampf bekämpfen.

Während ich mich in der politischen Beurteilung der Initiative von der Mehrheit nicht unterscheide, gehen die Wege dort auseinander, wo man sich die Frage stellt, wie wir diese Ablehnung zum Ausdruck bringen. Der Bundesrat und mit ihm die Kommissionsmehrheit – praktisch die Kommission mit Ausnahme von mir – möchten die Initiative für ungültig erklären, während ich das ablehne und die Initiative Volk und Ständen vorlegen will.

Bundesrat und Mehrheit gehen davon aus, dass es Dinge und Werte gibt, über die Volk und Stände unabhängig von Bundesverfassung und Bundesgesetzen schlechterdings nicht verfügen können, mithin auch nicht darüber abstimmen dürfen. Sie sind der Auffassung, dass es, wie es in der juristischen Terminologie heisst, sogenannte materielle Schranken der Verfassungsrevision gibt. Hinter dieser Haltung steckt die Vorstellung, dass es einige grundlegende Prinzipien gebe, die der demokratischen Mehrheitsfindung entzogen sein müssten.

Meines Erachtens geht es aber hier um eine ganz zentrale Frage der Legitimation der Demokratie als Institution an sich. Es geht um die zentrale Frage, wer in diesem Land das letzte Wort hat, wer in diesem Land das Sagen hat – und das sollen nach dem Staatsbild, mit dem ich aufgewachsen bin, im Schweizerlande Volk und Stände sein.

Wer dieser Auffassung ist, kann materielle Schranken der Verfassungsrevision fast apriorisch nicht akzeptieren, denn letzten Endes sind materielle Schranken keine real existierenden Schranken im Gelände des Verfassungsgebietes. Es sind keine real existierenden Schranken, die offenkundig und sichtbar wie eine Schildwache dem Volk den Zutritt zum nicht revidierbaren Gebiet des Verfassungsrechtes verweigern könnten. Es muss immer jemanden geben, der sagen kann, welches denn solche Schranken seien, wo sie stünden und welchen Umfang und welche Länge sie hätten.

Wenn wir heute eine Ungültigerklärung aussprechen, nehmen wir uns als Parlament das Recht heraus, ohne Abstützung auf die Bundesverfassung dem Volk zu sagen, ob es über etwas abstimmen darf oder nicht. Das heisst, wir – die Räte – bestimmen, wo die materiellen Schranken der Verfassungsrevidierbarkeit stehen. Ich bin nicht überzeugt, dass die Mehrheit des Parlamentes dazu besser berufen ist, eine grössere Legitimation dazu hat, als die Mehrheit des Volkes und der Stände. Wollte man dieser Auffassung folgen, käme man leicht in die Nähe eines «Illuminatenstaates» von Hohepriestern, die in die obersten und tiefsten Geheimnisse irgendwelcher nicht nachvollziehbarer Überlegungen eingeweiht worden sind, in die Nähe eines «Priesterstaates», eines Staates, bei dem es eine Kaste gibt, die weiss, was sie tun darf, und vor allem weiss, was die anderen Kasten tun dürfen, in dem es also einen kleinen Kreis von herausgehobenen Personen gibt, die bestimmen, was das Volk in seinen Niederungen noch zu bestimmen hat. Ich halte das für unerträglich. Die höchste Gewalt im Staat ist der Souverän, in der Schweiz in seiner Ausprägung als Mehrheit von Volk und Ständen.

Ganz abgesehen davon habe ich die grössten Bedenken, selbst wenn man die Existenz von solchen Schranken annehmen wollte, heute zu sagen, dass sie bereits klar definiert werden. Wenn Sie die Literatur betrachten, ist in dieser Frage von der Unantastbarkeit der Handels- und Gewerbefreiheit als Institution bis eben zum Non-refoulement in einer weiten Palette ethisch völlig differenter Grössenordnungen und Standards sehr vieles denkbar. Ich glaube nicht, dass das eine gute Voraussetzung ist, hier Recht zu setzen.

Vor allem glaube ich, dass die Institution der materiellen Schranken eines Tages politisch missbraucht werden könnte. Die Gefahr des politischen Missbrauchs, die Gefahr, dass wir uns hier bewusst über den Willen des Volkes hinwegsetzen und das unter dem Deckmantel der materiellen Schranken und formal auch noch untermauern können, liegt nicht nahe, aber was passieren kann, wird eines Tages passieren: das ist Murphy's Law.

In diesem Punkt möchte ich in Erinnerung rufen, was Jean-Francois Aubert, unser ehemaliger Kollege, den ich recht lebhaft vor mir sehe, gesagt hat. Er hat gesagt: Gerade in einer solchen Situation seien die materiellen Schranken bedeutungslos. Solange man nämlich gewillt wäre, sich an sie zu halten – sofern es sie gäbe –, bräuchte es sie nicht. Von dem Moment an, da das Volk aber nicht mehr gewillt sei, sich an sie zu halten und sie zu respektieren, seien sie – so man sie annehme – wirkungslos; denn das Volk würde sich über sie hinwegsetzen. Er sah in der Akzeptierung von materiellen Schranken geradezu eine Gefahr der Demokratie, indem damit revolutionäre Vorgänge provoziert werden könnten.

Ich lehne aus diesen Gründen jede materielle Schranke der Verfassungsrevision ab. Was ich dann natürlich gleichzeitig akzeptieren muss, ist die Existenz formeller, positiv in der Bundesverfassung enthaltener Schranken. Ich bin in meiner Fraktion und jetzt auch wieder vom Kommissionsreferenten als unverbesserlicher Positivist verschrien worden. Ich trage das mit Fassung, Herr Kollege Frick. Aber in einem Punkt gehen Sie zu weit, indem Sie sagen, meine Haltung widerspreche der Grundverfassung, die wir in der Bundesverfassung antreffen, denn wir anerkannten seit langem ungeschriebene Rechte.

Lieber Kollege Frick: Die schweizerische Bundesverfassung geht selbstverständlich davon aus, dass der Schweizer frei ist, und auf die Idee, bestimmte Ausprägungen der allgemeinen Freiheit in die Verfassung explizit aufzunehmen, ist man ja auch erst gekommen, als sich die Notwendigkeit zeigte, diese gesetzlich zu beschränken.

Mit anderen Worten: Die Freiheit gilt auch ungeschrieben. Was aber geschrieben sein muss, ist die Beschränkung der Freiheit. Darum ist meine Auffassung, die Schranke der Revidierbarkeit bedürfe der formellen, positiv-rechtlichen Verankerung in der Verfassung, überhaupt kein Widerspruch zu dem, was Sie richtigerweise gesagt haben, dass nämlich die schweizerische Verfassung ungeschriebene Rechte kenne. Ich bin für formelle Rechte und für die positiv-rechtliche Ausgestaltung der Schranken der Verfassungsrevidierbarkeit, weil nur auf diesem Wege das, was man als materielle Schranken betrachtet, dem richtigen Entscheidungsträger vorgelegt werden kann. Ich bin nicht von vornherein dagegen, dass man sagt, bestimmte Normen des Völkerrechtes seien als zwingend anzuerkennen und der Disposition von Volk und Ständen zu entziehen. Aber nicht wir dürfen das tun, sondern nur Volk und Stände selbst.

Wir haben in Artikel 121 Absatz 3 der Bundesverfassung eine formelle Schranke der Verfassungsrevidierbarkeit. Das ist das Gebot der Einheit der Materie. Hier haben Volk und Stände einmal gesagt, es brauche die Einheit der Materie für Verfassungsinitiativen. Wer das nicht hält, muss damit rechnen, dass die Initiative Volk und Ständen nicht vorgelegt wird. Eine Ungültigerklärung ist bei fehlender Einheit der Materie keineswegs vergleichbar mit dem heute zu behandelnden Geschäft, weil bei Artikel 121 Absatz 3 Volk und Stände einmal gesagt haben: Jawohl, diese Schranke anerkennen wir. Damit ist eine materielle Schranke zu einer formellen Schranke geworden. Wenn Sie nun die Frage stellen, ob Volk und Stände weitere materielle Schranken anerkennen wollen, die sie allerdings im Einzelfall aufzuzählen haben, dann bin ich nicht dagegen. Denn Volk und Stände können sich selbst in der Verfassung finden. Nur, sie können die Verfassung später auch wieder ändern.

Deshalb komme ich zum Schluss, dass wir eine Ungültigerklärung aufgrund der Überlegungen zu den materiellen Schranken nicht beschliessen dürfen. Wenn wir solche Überlegungen anstellen, müssen wir zuvor einen anderen Schritt wagen und Volk und Ständen die Frage vorlegen, ob sie zwingendes Völkerrecht als Schranke der Verfassungsrevidierbarkeit akzeptieren. Eine solche Frage haben wir am 6. Dezember 1992 bereits einmal gestellt. Volk und Stände haben nein gesagt. Der Vorrang des Völkerrechtes ist im Rahmen der EWR-Abstimmung abgelehnt worden.

Für mich erübrigt es sich daher, auf die weiteren Fragen einzugehen, wie jene, ob es zwingendes Völkerrecht gebe, was ich bejahe, aber die Konsequenz des Bruchs solchen Völkerrechts ist eine andere als die Ungültigerklärung einer entsprechenden Initiative. Es erübrigt sich, auf die Frage einzugehen, wie denn Völkergewohnheitsrecht entstehen kann. Ich bin der Auffassung, in einer Demokratie, in der die Verfassungsgebung durch Volk und Stände geschieht, genüge es für das Entstehen von Völkergewohnheitsrecht eben nicht, wenn Regierungen, Gerichte, Parlamente und Rechtsgelehrte eine bestimmte Überzeugung haben, sondern eine Überzeugung muss im Volke verankert sein. Diese erfahren wir auf dem Wege der Abstimmung.

Ich kann mich davon dispensieren, zur Frage des Vollzugs Stellung zu nehmen. Was Volk und Stände beschliessen, ist zu vollziehen, und wer es nicht vollziehen oder den Vollzug mit seinem Gewissen nicht vereinbaren könnte, was auf mich zuträfe, hätte zurückzutreten. Ich will mich auch nicht zur Vorstellung von Herrn Frick äussern, dass grundlegende Werte der Verfassung geändert werden könnten, aber auf dem Wege der Totalrevision. Darüber werden wir, Herr Frick, gegebenenfalls einmal bei einem EU-Beitritt miteinander sprechen können, wenn Sie und ich zu jenem Zeitpunkt noch in diesem Räte sind.

Ich bin daher der Auffassung – ohne dass ich materiell überhaupt einen Funken Sympathie für diese Initiative habe –, dass wir mit Blick auf die Zukunft, mit Respekt vor der Demokratie und vor unseren Institutionen, materielle Schranken der Verfassungsrevidierbarkeit nicht akzeptieren dürfen.

**Plattner Gian-Reto (S, BS):** Eine erste Vorbemerkung: Ich will in meinem Votum heute nur zur Frage der Gültigkeit oder Un-

gültigkeit der beiden uns vorliegenden Volksinitiativen aus dem Asylbereich Stellung nehmen. Denn heute bei diesen beiden Initiativen und auch nächste Woche bei der Behandlung der Initiative «für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» («Halbierungs-Initiative») beschäftigt uns vor allem die Frage nach den Grenzen dieses Instruments der direkten Demokratie, nicht der materielle Inhalt der Volksbegehren. Ich halte aber im voraus fest, dass ich die beiden Volksinitiativen aus dem Asylbereich inhaltlich ablehne.

Eine zweite Vorbemerkung: Wenn ich heute als staatsrechtlicher Laie etwas weit aushole, so bitte ich Sie um Verzeihung. Dies geschieht im Hinblick auf meinen Wunsch, nächste Woche als Sprecher der Minderheit eine klare, durchdachte und unpolemische Stellungnahme zum Antrag der Sicherheitspolitischen Kommission auf Ungültigerklärung der «Halbierungs-Initiative» abgeben zu können. Ich bereite heute sozusagen das Terrain für mein Votum von nächster Woche vor und mache, wenn Sie so wollen, einen Trainingslauf. Das, was ich heute mehr an Zeit brauche, hoffe ich, dannzumal einzusparen.

Zum Thema: Es ist für mich nicht erstaunlich, dass sich in Zeiten eines fast inflationären Anstiegs der Zahl von Volksinitiativen auch die Frage nach ihren Grenzen mit Nachdruck stellt. Wo viel vorgeschlagen wird, könnte man sagen, geht halt öfter auch einmal ein Schlag daneben. Die letzten Jahre haben denn auch eine ganze Reihe von Diskussionen über die Gültigkeit oder Ungültigkeit von Volksbegehren gebracht. Ich erinnere Sie an die Rothenthurm-Initiative, die F/A-18-Initiative, die Waffenplatz-Initiative, die Alpen-Initiative, an die beiden heute zu besprechenden Initiativen und schliesslich an die nächste Woche zu behandelnde «Halbierungs-Initiative». Eine Klärung der Grenzen von Volksbegehren scheint mir fällig zu sein, insbesondere auch, weil im Zusammenhang mit der zunehmenden internationalen Verflechtung unseres Landes neue Fragen aufgetaucht sind, die im Zusammenhang mit den Volksinitiativen nach Klärung rufen. In dieser Beziehung, in meinem Wunsch nach Klärung der Grenzen der Volksinitiativen, habe ich keine Differenzen zur Mehrheit.

Diese Grenzen zu diskutieren ist aber für einen Nichtjuristen nicht so einfach. Die Bundesverfassung gibt – aus der Sicht eines Laien – nicht allzuviel her. Sie nennt zwei formale Kriterien, denen Volksbegehren genügen müssen: Das formale Kriterium der Einheit der Form ist dabei leichter zu verstehen. Es ist nicht besonders interessant und wird von den Initianten offensichtlich ohne Mühe eingehalten. Ich kann mich nicht erinnern, dass sich diesbezüglich je Fragen ergeben hätten. Das andere formale Kriterium, jenes der Einheit der Materie, ist schon viel schwieriger zu verstehen. Dass verschiedene Teilrevisionsvorschläge in separaten Initiativen vorgebracht werden müssen, scheint zwar leicht verständlich, aber die Umsetzung dieser Forderung in konkrete Formulierungen bestimmter Volksbegehren ist alles andere als einfach. Erst eine reiche Lehre und Praxis erlauben die sinnvolle und konsistente Interpretation dieser trügerisch simpel erscheinenden Regel. Doch darüber werden wir uns wohl nächste Woche im Detail unterhalten müssen, wenn die «Halbierungs-Initiative» in diesem Rat zur Diskussion steht.

Weitere, nicht formale, sondern materielle Grenzen der Volksbegehren, wie zum Beispiel die Undurchführbarkeit eines Begehrens, scheinen für die Laien offensichtlich zu sein, auch wenn sie nirgends niedergeschrieben sind – mindestens für jene Laien, die nicht einem bloss formalen Rechtsverständnis zuliebe dem Volk sinnlose Fragen zur Entscheidung vorlegen wollen. Auch die zeitliche Rückwirkung von Initiativen muss an gewisse Grenzen stossen, mindestens dort, wo sie dem Prinzip von Treu und Glauben in den Beziehungen zwischen dem Staat und den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern widerspricht – vielleicht sogar über diese Grenze hinaus. Doch darüber wird in Zukunft zu reden sein. Eine entsprechende Motion ist von unserem Rat bereits überwiesen worden.

Aber es gibt – und da möchte ich Kollege Schmid Carlo unmissverständlich widersprechen – nach meiner Meinung noch weitere materielle Grenzen für das Instrument der Volksinitiative, obwohl sie nicht in der geschriebenen Verfassung, sondern in der demokratischen Rechtsordnung als solcher

verankert sind. Es ist für Nichtjuristen, vielleicht besonders für sie, eigentlich selbstverständlich, dass nicht alles, was von einer demokratischen, rechtsstaatlichen Gesellschaft gemeinhin als grundlegend rechtens empfunden wird, auch schon in der Verfassung niedergeschrieben ist.

Es gibt ein fundamentales Rechtsempfinden über das verfasste Grundgesetz hinaus, zum Beispiel jenes, welches sich in der Praxis der Gerichte oder in den gemeinsamen Überzeugungen der an unseren Hochschulen lehrenden Experten äussert. Die Einsicht, dass auch die Veränderbarkeit der Verfassung durch das Volk, welches doch der Souverän unseres Staatswesens ist, an materielle Grenzen stösst, hat mich in den drei «staatsrechtlichen Lehrjahren», die ich in der Staatspolitischen Kommission verbringen durfte, zuerst verwirrt. Wer, wenn nicht das Volk, soll denn des Volkes Handeln begrenzen? Das war auch mein Einstieg in die Diskussion.

Heute bin ich aber – im Gegensatz zum Innerhoder Landammann, Kollege Schmid Carlo – zur Ansicht gekommen, dass eben auch das Volk kein absolutistischer Souverän sein kann, so wenig wie ein einzelner Mensch. Souverän sein kann nach heutigem Rechtsempfinden nicht mehr – wie zu Zeiten der Gottkönige – bedeuten, dass einem von Gott das absolute Recht auch auf Willkür verliehen sei. Denn Willkür mag zwar – nach dem Wort eines anderen Innerhoder Landammanns – das Schöne am Regieren sein, aber Willkür ist auch zutiefst rechtswidrig. Deshalb ist sie nicht nur den Behörden des Staates, sondern auch den anderen Organen des Staates verboten, und zu diesen gehört eben auch das Volk als Souverän, ganz besonders in seiner Ausprägung als einer Mehrheit von Volk und Ständen.

Aus diesen Überlegungen ziehe ich folgende Schlüsse: Es gibt formale wie materielle Grenzen der Veränderbarkeit der Verfassung, und somit gibt es auch formale und materielle Grenzen für Volksinitiativen. Darüber kann für mich kein Zweifel bestehen. Die formalen Grenzen der Volksbegehren sind als Einheit der Form und Einheit der Materie in der Bundesverfassung abschliessend geregelt. Es gibt keine weiteren formalen Grenzen. Die Bundesversammlung ist durch die Verfassung dazu bestimmt, für die Einhaltung dieser Regeln zu sorgen.

Die materiellen Grenzen von Volksbegehren basieren nicht direkt auf der Bundesverfassung, sondern sie basieren tief in unserer demokratischen Rechtsordnung, und sie sind nirgends explizit niedergeschrieben. Somit sind sie auch mit der Zeit veränderlich, denn sie hängen von gesellschaftspolitischen An- und Einsichten ab. Aber sie sind deswegen nicht weniger real als die formellen Grenzen. Ihr Kennzeichen ist eben nicht die Gesetzes- oder Verfassungswidrigkeit, also nicht die Illegalität, sondern es ist ihre Illegitimität, die Illegitimität ihres Begehrens, der allfällige Verstoß gegen das historisch gewachsene demokratische Rechtsempfinden. Zweifellos muss auch in diesem Fall die Bundesversammlung die Einhaltung dieser ungeschriebenen, aber nichtsdestotrotz realen materiellen Begrenzungen durchsetzen.

Meine letzte Schlussfolgerung – das ist für mich nun der entscheidende Punkt in der Diskussion, soweit es die beiden uns heute vorliegenden Volksbegehren aus dem Asylbereich betrifft –: Diese materiellen Grenzen umfassen eben in der heutigen gesellschaftlichen Situation nicht mehr bloss unsere Schweizer Rechtsordnung. In der heutigen Entwicklung der Welt zu einem globalen Dorf, zu einem immer stärker vernetzten Konglomerat von Staaten, gehört zu den unter allen Umständen einzuhaltenden, unverletzlichen Rechten auch die gemeinsame – abendländische, westlich-demokratische, nennen Sie es, wie Sie wollen – Rechtstradition. Zu ihr gehören zum Beispiel die Europäische Menschenrechtskonvention, die Antifolterkonvention, viele Uno-Konventionen und andere grundlegende Übereinkünfte des Völkerrechts. Unser Souverän kann ebensowenig in legitimer Art und Weise das Non-refoulement-Gebot des Völkerrechts ausser Kraft setzen, wie er z. B. auf der anderen Seite den Schweizer Frauen das Stimmrecht wieder entziehen könnte. Beide Schritte mögen zwar nach geschriebenem schweizerischem Recht legal sein, aber sie können niemals legitim sein. Dieser Öffnung gegenüber dem international anerkannten Recht – also der Ausdeh-

nung der Akzeptanz materieller Rechte, die in der Rechtsordnung begründet sind, auch auf Teile des Völkerrechts – kann sich die Schweiz heute nicht verschliessen, sonst riskiert sie unversehens, vom gerade noch respektierten Sonderling zum verachteten Paria der Staatengemeinschaft zu werden.

Aus diesen vier Punkten folgen nun für mich, wie die Schlüsse der Mathematiker aus ihren Axiomen und Lemmata, meine Urteile über die beiden Volksinitiativen aus dem Asylbereich:

1. Die Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» ist ungültig, denn sie verlangt die Nichtbeachtung des unverletzlichen völkerrechtlichen Non-refoulement-Prinzips.

2. Die Initiative «gegen die illegale Einwanderung» will zwar fast das gleiche, aber hier wurde in der Schlussredaktion die Einschränkung «unter Vorbehalt des Rückschiebeverbotes» eingefügt. Damit wird sie aus der Illegitimität des verletzten Völkerrechts gerettet. Dafür wird sie allerdings in sich widersprüchlich und in ihren Forderungen zum grössten Teil gegenstandslos. Aber zu dieser Einsicht müssen nicht wir kommen, sondern die Initianten – indem sie den Vorstoss rechtzeitig zurückziehen – oder dann halt eben das Volk. Jedenfalls ist sie trotz ihres Inhaltes gültig zu erklären.

Mein Diskussionsbeitrag hat – so hoffe ich – gezeigt, dass zwischen den Diskussionen über die Gültigkeit oder Ungültigkeit der Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» und der Initiative «für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» («Halbierungs-Initiative»), die nächste Woche behandelt wird, kein logischer Zusammenhang besteht. Die in Frage kommenden Grenzen der Volksrechte sind nicht die gleichen. Völkerrechtswidrigkeit als materielle Grenze heute, Einheit der Materie als formale Grenze nächste Woche: Wer zwischen diesen beiden Entscheiden dennoch einen Zusammenhang herstellt, zeigt meines Erachtens bloss, dass ein gewisser politischer Opportunismus im Sinne eines Strickmusters «eins links, eins rechts» sein Denken im Innersten beeinflusst. Doch darüber werden wir ja nächste Woche diskutieren.

Ich jedenfalls werde Ihren dannzumaligen Voten mit nun für die Feinheiten der notwendigen Diskussion durchaus gespitzten Ohren zuhören können.

**Reymond Hubert (L, VD):** Si, sur le fond, nous sommes opposés aux deux initiatives populaires «Pour une politique d'asile raisonnable», d'une part, et «Contre l'immigration clandestine», d'autre part, nous avons en revanche fini par admettre que la première des deux devait être déclarée nulle et ne pas être soumise au vote du peuple et des cantons. Les avis des juristes et des constitutionnalistes divergent sur ce point. Un même professeur peut avoir aujourd'hui une position inverse de celle qu'il défendait vingt ans plus tôt. C'est pourquoi nous ne nous aventurerons pas ici sur les prises de position évidemment péremptoires des uns et des autres.

Nous soulignons toutefois que ce qui est juridiquement en jeu ici, le Conseil fédéral le relève clairement, ce n'est pas le droit international conventionnel, puisque les conventions sont généralement dénonçables, mais bien le droit international contraignant qu'on appelle aussi «coutumier». Dans ce dernier cas, les normes à appliquer revêtent une telle importance pour un Etat de droit qu'il ne peut en aucun cas se soustraire aux obligations qui en découlent. En l'espèce, l'initiative populaire des Démocrates suisses contient une disposition qui est contraire au principe fondamental du non-refoulement. Cette norme nouvelle serait impossible à mettre en pratique. Voilà pourquoi, dit le Conseil fédéral, il faut déclarer l'initiative nulle. Si nous partageons finalement ce point de vue, nous n'ignorons pas qu'il consacre peut-être le début d'une ère un peu nouvelle dont nous n'ignorons pas les dangers. Il est évident que, pour s'éviter des désillusions populaires, telle celle de l'initiative des Alpes, les organes de la Confédération devraient être tentés de se réfugier ensuite derrière la primauté du droit international pour invalider d'emblée des initiatives populaires.

C'est cependant ici le lieu de rappeler que, si par exemple le vote sur l'Espace économique européen avait donné un résultat positif, le pouvoir fédéral n'aurait plus soumis au vote que les initiatives populaires qui n'auraient pas été manifestement incompatibles avec le droit de l'EEE. Je crois que partisans et

adversaires de l'accord admettaient clairement ce point de vue.

Dans le cas de l'initiative populaire des Démocrates suisses, je me suis exprimé en commission en disant – je sais que ce ne sont pas des termes de juristes – que désormais notre pays ne gère pas seulement son indépendance, mais aussi son interdépendance. Cette dernière est devenue omniprésente pour de multiples raisons, autant techniques que sociologiques ou sociales. Si le citoyen, pris individuellement, ne peut pas faire ce qu'il veut, même si la loi ne l'interdit pas, l'Etat lui-même n'est plus tout à fait libre de n'importe quel mouvement.

Deux autres éléments nous ont aussi guidés à suivre, au bout du compte je le répète, la proposition d'invalidation du Conseil fédéral. D'une part, nous ne sommes pas certains que l'alinéa 6 de l'article 69quater (nouveau) de la constitution, qui n'a pas de lien direct avec la question de l'asile, soit compatible avec l'exigence d'unité de la matière.

Enfin, dernier argument, nous constatons de plus en plus qu'il y a, en matière d'initiatives populaires, une certaine dérive. Les auteurs font chaque fois un pas de plus pour tâter et titiller, avant de la vaincre, la résistance de ceux qui sont chargés de déclarer une initiative recevable ou non. Il faut donc une fois mettre fin à cette tendance. Nous le pouvons d'autant mieux, cette fois-ci, qu'une autre initiative populaire, celle dite «Contre l'immigration clandestine», reprend les mêmes objectifs que celle des Démocrates suisse, mais sans, précisément, la question réhibitoire du non-refoulement. Le peuple suisse aura, avec les cantons, la possibilité de s'exprimer sur cette deuxième initiative populaire, très proche de la première, deuxième initiative que nous vous recommandons par ailleurs de rejeter.

En conséquence, nous vous recommandons, pour les deux initiatives populaires en cause, de suivre le projet du Conseil fédéral et les propositions de la commission ou de sa majorité.

**Rhinow René (R, BL):** Ich möchte meine Stellungnahme zur Gültigkeit oder Ungültigkeit der Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» mit folgenden Erwägungen zum Ausdruck bringen:

1. Die Bundesversammlung ist das von der Bundesverfassung ermächtigte und verpflichtete Organ, Volksinitiativen auf ihre rechtliche Zulässigkeit hin zu prüfen und allenfalls eine Initiative als rechtlich unzulässig zu erklären. Diese Prüfung erweist sich als nicht immer einfach. Die Versuchung ist gross, dass politische – und das heisst in diesem Zusammenhang sachfremde, von unserer Rechtsordnung nicht gedeckte – Erwägungen in die Entscheidungsfindung der Bundesversammlung einfließen. Diese Versuchung ändert aber nichts an unserer Aufgabe und an unserer Verantwortung. Wir nehmen diese Verantwortung nicht wahr, Herr Schmid Carlo, wenn wir sie an das Volk delegieren, denn die Verfassung gibt die Prüfung uns zur Aufgabe. Man kann darüber diskutieren, ob diese Kompetenz künftig verändert werden soll; aber das ist hier nicht die Frage.

2. Das Volk ist in unserer Demokratie einmal Bezugspunkt, Legitimationsgrund jeglicher Staatsgewalt, was mit der Idee der Volkssouveränität zum Ausdruck gebracht wird. Das Volk ist aber auch Staatsorgan und als solches in die verfassungsrechtliche Zuständigkeit und Verfahrensordnung eingebunden. Das Volk ist als Verfassungsgeber und als Gesetzgeber nicht der sterbliche Gott, der sich willkürlich über alles hinwegsetzen kann. Erst recht bestimmt sich das Recht einer Minderheit des Volkes – wie sie die Unterzeichner eines Volksbegehrens zweifellos darstellen – auf Durchführung einer Volksabstimmung nach dem geltenden Verfassungs- und Gesetzesrecht.

3. Die Schranken des Initiativrechts ergeben sich sowohl aus dem geschriebenen wie auch aus dem ungeschriebenen Verfassungsrecht. Der Umfang der materiellen Schranken steht freilich nicht zweifelsfrei fest. Dass aber in der Schweiz ungeschriebenes Verfassungsrecht existiert, namentlich um die Essentials von Rechtsstaat und Demokratie zu schützen, ist allgemein anerkannt – nicht nur vom Bundesgericht und der Wissenschaft, sondern auch vom Bundesrat und wiederholt von der Bundesversammlung. Herr Schmid, Sie irren sich, wenn



Sie die Schranken des Initiativrechts nur als Schranken der Freiheit deuten. Es geht nämlich hier, im Gegenteil, um den Schutz der Freiheit, um den Schutz von Menschenrechten vor allfälligen Mehrheitsentscheidungen.

4. Es stellt sich die Frage, ob auch überstaatliches Recht, welches dem schweizerischen Recht grundsätzlich vorgeht, eine Schranke des Initiativrechtes zu bilden vermag. Dabei gehe ich davon aus, dass jeder Nationalstaat heute immer mehr in ein weitgespanntes Netz völkerrechtlicher Verpflichtungen eingebunden ist. Unter diesen völkerrechtlichen Normen gibt es zwingendes Recht – man spricht von «ius cogens» –, welches der Verfügungsgewalt des einzelnen Staates entzogen ist, also für alle unabdingbar gilt. Gerade in Europa existiert heute im Bereiche des menschenrechtlichen Minimalschutzes ein sogenannter *Ordre public*, der auch von der Schweiz wiederholt anerkannt worden ist. Wir verstehen darunter bedeutsame, grundlegende Rechte, an deren Wahrung und Schutz alle Staaten und alle Menschen ein eminentes rechtliches Interesse haben. Dies gilt ganz besonders für den verletzlichen und abhängigen Kleinstaat Schweiz; es gilt vielleicht etwas weniger für die Mächtigen dieser Welt.

5. Volksinitiativen, welche gegen Völkerrecht verstossen, sind damit nicht automatisch ungültig. Sind sie völkerrechtskonform interpretierbar, müssen sie dem Volk vorgelegt werden. Dasselbe gilt, wenn die völkerrechtliche Verpflichtung, mit welcher der Inhalt des Volksbegehrens kollidiert, aufgelöst werden kann, z. B. durch eine einseitige Kündigung. Die Behörden haben in diesem Fall dem Volk vor der Abstimmung aufzuzeigen, welche Konsequenzen die Annahme einer Initiative aufweisen würde.

6. Ist eine solche Loslösung von internationalen Verpflichtungen nicht möglich, weil ein unkündbarer Vertrag oder eben zwingendes Völkerrecht vorliegt, dann muss das Volksbegehren als ungültig erklärt werden. Wo die Schweiz als Ganzes verbindlich eingebunden ist und damit nicht über entsprechende Handlungsfreiheit verfügt, ist auch das Volk eingebunden.

7. Die Ungültigerklärung einer Volksinitiative aus rechtlichen Gründen stellt keinen Verstoß gegen Volksrechte, keine Missachtung des Volkes dar. Im Gegenteil: Aus dem Gedanken der rechtsstaatlichen Demokratie fliesst auch die Verpflichtung aller Behörden auf Wahrung des Rechts. Aus dem individuellen Stimmrecht der Bürgerinnen und Bürger ergibt sich kein Anspruch auf Durchführung einer Abstimmung über ein rechtswidriges Volksbegehren.

8. Die hier zu begründende Praxis lässt sich nur dann rechtfertigen und halten, wenn sie konsequent und kohärent gehandhabt wird. Das Parlament verpflichtet sich und den Bundesrat, in Zukunft bei allen Volksinitiativen die nämlichen rechtlichen Kriterien anzuwenden, unabhängig vom Urheber und unabhängig vom Inhalt des Volksbegehrens.

Die hier vorliegende Initiative verstösst gegen zwingendes Völkergewohnheitsrecht und muss deshalb als ungültig erklärt werden.

In materieller Hinsicht lehne ich beide Initiativen ab.

**Büttiker Rolf (R, SO):** Dürfen Volk und Stände darüber abstimmen, ob sich unser Land völkerrechtswidrig verhalten soll oder nicht? Das ist doch die zentrale Fragestellung bei der Gültigkeitsentscheidung des Parlamentes über die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik». Man ist sich eigentlich weitgehend einig, Herr Carlo Schmid hat es auch gesagt, dass diese Volksinitiative völkerrechtswidrig ist. Dabei spreche ich vom unkündbaren, zwingenden Völkerrecht. Richtig ist zwar, da bin ich mit Herrn Schmid einig, dass keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage besteht, um eine völkerrechtswidrige Volksinitiative ungültig zu erklären. Nach meinem Verfassungsverständnis sind Volk und Stände durchaus letzte und oberste Entscheidungsinstant in unserem Staate – Herr Schmid, als katholischer Solothurner Liberaler bin ich schon aus historischen Gründen eher antiklerikal und nicht im Verdacht, den «Priesterstaat» fördern zu wollen. Daraus nun aber den Schluss ziehen zu wollen, Herr Schmid, Volk und Stände müssten deshalb letztlich auch entscheiden, ob sich unser Land völkerrechtswidrig verhalten soll oder nicht, ist

eine politische Perversion und führt die direkte Demokratie in den Abgrund.

Aus Respekt vor der urteilsfähigen Stimmbürgerschaft und aus Anerkennung des Volksentscheides als absoluter Richtschnur politischen Handelns darf das Parlament – als vom Verfassungsgeber, dem Volk, eingesetzte Instanz zur Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen – niemals zulassen, dass ein Gang an die Urne zu einer Farce degeneriert. Eine Abstimmung an der Urne über die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» läuft aber zwangsläufig auf die fatale Fragestellung hinaus – das ist entscheidend, Herr Schmid, und nicht, ob das Volk darüber abstimmen soll –, ob sich unser Land völkerrechtswidrig verhalten soll oder nicht.

Wir dürfen die beklagenswerte Tendenz, dass wir zu einer Volksherrschaft ohne Volk zu werden drohen, mit solchen Scheinentscheidungen an der Urne nicht noch fördern. Das Volk verdient für den Gang an die Urne saubere Entscheidungsgrundlagen und keine Scheinfragestellung, die Volksentscheide provoziert, die – im voraus erkennbar – im nachhinein gar nicht vollziehbar sind. Wer dem Volk die Frage zum Entscheid an der Urne vorlegt, ob sich unser Land völkerrechtswidrig verhalten soll oder nicht, darf sich nicht wundern, wenn er eben von diesem Volk nicht mehr ernst genommen wird. Wer unechte Fragen stellt, provoziert auch dumme Antworten.

Die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» erfüllt die Anforderungen der korrekten Fragestellung für einen Entscheid an der Urne nicht und ist deshalb wegen «Nichtdirekt-demokratie-Verträglichkeit» für ungültig zu erklären.

Die Parlamentsentscheide in dieser Session über die Gültigkeit der Volksinitiativen «für eine vernünftige Asylpolitik» und «für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» erhalten wohl, ohne Übertreibung, eine gewisse epochale Bedeutung; denn diese Entscheide des Parlamentes über die Gültigkeit sind entscheidende, zeitlich vorweggenommene, präjudizierende Weichenstellungen im Hinblick auf die anstehende Totalrevision der Bundesverfassung. Ich bin nämlich überzeugt, dass der Bundesrat bei der kommenden Totalrevision der Bundesverfassung im Hinblick auf die Regelung der Gültigkeit und Schranken von Volksinitiativen nicht um die Berücksichtigung der in dieser Session gefällten Vorentscheide des Parlamentes herumkommt. Es wäre vielleicht interessant zu wissen, Herr Bundesrat Koller – Sie brauchen die Katze nicht aus dem Sack zu lassen –, was Sie in bezug auf diese Schranken im Hinblick auf die Totalrevision der Bundesverfassung zu machen gedenken.

Noch eine kurze Bemerkung zu einem «Nebenkriegsschauplatz» bei der Behandlung der Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik»: Warum der Bundesrat ausgerechnet bei dieser Volksinitiative in der Botschaft die Frage der Teilungültigkeit aufgeworfen hat, bleibt wohl für immer sein Geheimnis. Der Bundesrat hat nämlich in der Botschaft zu dieser Volksinitiative völlig unmotiviert am untauglichen Objekt den Hasen aufgeschauelt. Denn bei dieser Volksinitiative führt die Frage der Teilungültigkeit klar in die Sackgasse. Damit bleibt aber, Herr Bundesrat, die Grundsatzfrage, ob überhaupt auf Bundesebene eine Volksinitiative für teilungültig erklärt werden kann, unbeantwortet. Hier hat sich der Bundesrat selber in Zugzwang manövriert, und er tut im Hinblick auf die angelaufene Diskussion bei anderen Volksinitiativen gut daran, im Sinne der Klarheit und der Rechtssicherheit die Grundsatzfrage der Teilungültigkeit von Volksinitiativen rasch zu entscheiden.

In diesem Sinne möchte ich Ihnen beantragen, Bundesrat und Mehrheit der Kommission zu folgen und insbesondere den Antrag der Minderheit Schmid Carlo abzulehnen.

**Bisig Hans (R, SZ):** Die Vorprüfung von Initiativen durch die Bundeskanzlei beschränkt sich auf den rein formellen Bereich. Den Entscheid über Gültigkeit oder Ungültigkeit muss das Parlament, müssen wir, fällen. Wir haben es heute von fachkompetenter Seite gehört.

Wenn sich das Parlament dabei an den Grundsatz «Im Zweifel für die Volksrechte» hält, so kann dafür nur die Achtung vor dem Volk angeführt werden, niemals aber eine Flucht aus der

**Verantwortung.** Mit dem Bundesrat und der klaren Mehrheit der Staatspolitischen Kommission bin ich überzeugt, dass bei der Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» keine Zweifel aufkommen können, dass sie im Interesse des Volkes und seiner Rechte für ungültig erklärt werden muss.

Für mich geht es hier weniger darum, ob eine Praxisänderung im Zusammenhang mit einem konkreten Fall opportun ist. Für mich werden mit der Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» die Toleranzgrenzen eindeutig überschritten. Von zentraler Bedeutung ist daher die Frage – wie Herr Schmid Carlo ausführlich dargelegt hat –, ob es in einer Demokratie für das Volk überhaupt Schranken geben kann und, wenn ja, wie und von wem diese Schranken definiert werden. Ist es das Volk selbst oder eine Gruppe von besonders qualifizierten Personen, einer «Elite» also, die über der Sache steht – oder es mindestens meint – und nur das Volkwohl im Auge hat? Oder sind es objektive, gesicherte Grundwerte, welche eine Einschränkung der Volksrechte auch rechtfertigen? Das Volk darf sicher nicht im Ungewissen darüber gelassen werden, ob das, was es tut, auch gültig ist.

Wenn nun, wie im vorliegenden Fall, zwingendes Völkerrecht zum Massstab genommen wird, muss dieses zwingende Völkerrecht definiert werden. Der Kommissionssprecher hat dies, wenigstens ansatzweise, zu tun versucht. Minimalstandards, unverfügbare Grundlagen, die für die ganze Völkergemeinschaft gelten, müssen alle Kulturen berücksichtigen, nicht nur die westliche Hemisphäre. Einen für alle Zeiten unabänderlich definierten Bestand an zwingendem Völkerrecht kann es wohl gar nicht geben. Wenn wir nun eine Volksinitiative infolge Verletzung des Völkergewohnheitsrechts für ungültig erklären, ohne ein ungutes Gefühl aufkommen lassen zu wollen, müssen zuverlässige Kriterien zugrunde gelegt werden.

Eine zweite Frage betrifft für mich – wie von Herrn Büttiker bereits erwähnt – die Teilungültigkeit von Volksinitiativen. Trotz gesicherter Bundesgerichtspraxis taucht diese Frage immer wieder auf. Die Staatspolitische Kommission hat dieses Thema kurz behandelt, ohne zu einem abschliessenden Ergebnis gekommen zu sein. Auch der Bundesrat hat offenbar geprüft, ob nicht wenigstens zentrale Teile der Initiative gerettet werden könnten. Dies wahrscheinlich, um den Volksrechten doch noch einigermassen Genüge zu tun.

Entspricht eine Teilungültigkeit aber noch dem unverfälschten Willen der Initianten? Oder geht es hier letztlich nur noch um politisches Prestige? Wäre die Initiative auch zustande gekommen, wenn nur einzelne Kernelemente angesprochen worden wären? Für mich ist diese Frage fast so wichtig wie die Frage der Einheit der Materie.

Ich bitte Herrn Bundesrat Koller, zu diesen beiden Fragen, also zu den Schranken der Volksrechte im allgemeinen und zur Teilungültigkeit von Initiativen, heute Stellung zu beziehen.

**Beerli Christine (R, BE):** Die Schweiz ist ein demokratischer Rechtsstaat, kein undemokratischer Rechtsstaat und auch kein demokratischer Unrechtsstaat. Das Volk trifft die letzten Entscheide in diesem Staat. Die Volksentscheide – darüber sind wir uns alle einig – sind zu respektieren. Auch ein Volksentscheid darf jedoch nicht in den Kerngehalt der Grundrechte von Bürgerinnen und Bürgern eingreifen oder zwingendes, unkündbares Völkerrecht verletzen. Genauso wie das Individuum zu seinem Schutz der Grundrechte bedarf, genauso benötigt gerade der Kleinstaat die umfassende Respektierung des Völkerrechtes. Die Schweiz kann und darf sich nicht aus der Gemeinschaft der Rechtsstaaten verabschieden und ihre moralische Autorität verscherzen.

Bei einer Annahme der Initiative der Schweizer Demokraten müsste die Schweiz nicht einfach nur Völkerrecht brechen respektive bestehende Verträge kündigen. Das wäre ja, wenn das Volk dies wollte, absolut machbar. Nein, die Initiative der Schweizer Demokraten geht erheblich weiter. Die Schweiz wäre zur Verletzung zwingenden, unkündbaren Völkerrechtes gezwungen. Als Rechtsstaat kann sie dies einfach nicht tun, und die Initiative verletzt demzufolge nicht nur Völkerrecht, sondern sie ist recht eigentlich undurchführbar und demzufolge zwingend als ungültig zu erklären.

Materiell lehne ich im übrigen beide Initiativen ab.

**Uhlmann Hans (V, TG):** Wir haben es bei der Volksinitiative mit einem der höchsten Volksrechte in unserem Lande zu tun. Damit ist auch gesagt, dass es von grosser staatspolitischer Bedeutung ist, Volksinitiativen ernst zu nehmen, und zwar sowohl von den Initianten als auch von Bundesrat und Parlament. Ich danke dem Kommissionssprecher, Herr Kollega Frick, ich danke aber auch Herrn Kollega Schmid Carlo für die Darlegung der Bedeutung und des Stellenwertes von Initiativen. Diesen Grundsatzausführungen habe ich nichts beizufügen, wenn ich auch mit den Schlussfolgerungen nicht einverstanden bin.

Ich komme nun zum Materiellen der Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung».

Es ist unbestritten, dass es im Asylwesen trotz verschiedener Gesetzesrevisionen – das möchte ich sagen, gerade auch wegen der unter dem Druck unserer Partei vorgenommenen Straffung der Verfahren –, noch immer ungelöste Probleme gibt. Seit 1987 ist die Asylpolitik ein zentraler Schwerpunkt unserer Politik. Mit zahlreichen Anfragen, Interpellationen, Motionen, einer Ständesinitiative und auch mit Anträgen bei der Revision des Asylgesetzes wollte die SVP den Bundesrat und das Parlament dazu bringen, Massnahmen gegen den Asylmissbrauch zu erlassen und diese Massnahmen auch durchzusetzen.

Die SVP reichte die jetzt vorliegende Initiative zu einer Zeit ein, als die oft unkontrolliert einreisenden Asylbewerber in der Bevölkerung als eine Bedrohung und Gefährdung der eigenen Sicherheit angesehen wurden. Wir möchten mit dieser Initiative Impulse geben, diese Probleme anzupacken, und dazu im Sinne der Rechtsstaatlichkeit – das möchte ich ganz klar betonen – und der humanitären Tradition einen Beitrag leisten.

Die vorgeschlagene Initiative kann kein Allheilmittel sein, das wissen wir sicher. Wir wollen die Grenzen ja auch nicht hermetisch abschliessen und das völkerrechtliche Rückschiebeverbot nicht ausser Kraft setzen. Wir wissen auch, dass unsere Ausländerpolitik und das Ausländerrecht mittelfristig neu zu beschreiben sind. Angesichts der vielschichtigen Aspekte müssen wir zu einer ganzheitlichen Migrationspolitik übergehen.

Die vorliegende Initiative will aber Zeichen setzen. Sie will eine Verfassungsgrundlage für das Asylwesen schaffen, welche über eine reine Kompetenznorm hinausgeht, und sie strebt eine Verhinderung des bisher herrschenden Missbrauchs an, das Asylverfahren gezielt zur Umgehung der übrigen Ausländergesetzgebung einzusetzen.

Die Ziele der Initiative: Zwei Bereiche im Asyl- und Ausländerrecht bedürfen einer zusätzlichen Regelung, da sie in der Bevölkerung immer wieder für Verunsicherung sorgen, nämlich die illegale Einwanderung und die Attraktivität unseres Landes als Einwanderungsland. Die von der Schweiz eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen, insbesondere auch das Non-refoulement-Prinzip, werden in der Initiative berücksichtigt. Die Asylgewährung für echte Flüchtlinge ist unbestritten und bildet in der Schweiz auch kein Problem.

Unsere Initiative fordert, dass auf das Asylgesuch eines illegal Eingewanderten nicht eingetreten werden soll, d. h., ein solches Gesuch wird materiell nicht geprüft, und der illegal Eingewanderte kann unter Vorbehalt des Rückschiebeverbots sofort ausgewiesen werden. Hier ist der präventive Effekt der Vorschrift besonders hervorzuheben, welcher sicherstellt, dass der illegal Eingewanderte weder auf ein ausgebautes Asylverfahren noch auf die Erreichung des privilegierten Flüchtlingsstatus hoffen kann. Der Initiativtext definiert nicht, was unter illegaler Einwanderung zu verstehen ist. Dies zu umschreiben, bleibt dem Ausländerrecht vorbehalten.

Ich möchte an dieser Stelle auf das sich in Revision befindende Asylgesetz verweisen, welches gerade diesem Punkt grosse Wichtigkeit einräumt.

Das zweite Gebiet ist die Attraktivität der Schweiz als Asyl- und unser Ziel ist es, diese wirtschaftliche Attraktivität für den Asylsuchenden zu mindern. Dies wollen wir u. a. durch eine staatliche Lohnverwaltung erreichen, welche an die Asylverordnung 2 vom 22. Mai 1991 über Finanzierungsfragen anknüpft, wonach 7 Prozent des Lohnes von Asylbewerbern auf ein Sicherheitskonto überwiesen werden. Im Prinzip soll jedoch das

Erwerbsverbot beibehalten werden. Wenn der Asylbewerber arbeiten darf, soll er aber über keine freien Mittel verfügen und dadurch auch keine Gelder nach Hause schicken können. Bei einer Ausreise aus der Schweiz wird ein abgewiesener Asylbewerber hingegen seine «Zwangersparnisse» mitnehmen können.

Allgemein ist festzuhalten, dass die Verfahren beschleunigt und vereinfacht werden müssen. Da es vom Gesuchsteller aus betrachtet kein Recht auf Asyl gibt, ist es folgerichtig, die Beschwerdemöglichkeit gegen den eigentlichen Asylentscheid einzuschränken und damit das Verfahren zu beschleunigen. Hinsichtlich des Ausweisungsentscheides ergibt sich jedoch die völkerrechtliche Verpflichtung des Rückschiebeverbotes nach Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention und auch nach Artikel 3 der EMRK. Die ausdrückliche Überprüfung einer behaupteten Verletzung des Non-refoulement-Prinzips soll auf dem Beschwerdeweg möglich sein.

Herr Bundesrat, ich stelle mit Befriedigung fest – und ich sage es noch einmal –, dass sich in der Asylpolitik vielleicht auch dank unserer Initiative und unseres sich ständig wiederholenden «Druckes» in letzter Zeit einiges verbessert hat. Ich möchte nur auf das nun in Kraft getretene Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht hinweisen und auf das Massnahmenpapier über die Regelung für Saisonniers aus dem ehemaligen Jugoslawien, welche in den Kreis der nicht traditionellen Rekrutierungsländer eingeteilt wurden.

Schliesslich ist als weiterer wichtiger Schritt die Revision des Asylgesetzes anzuführen, welche einige Punkte unserer Initiative berücksichtigen soll: den Status der «Gewaltflüchtlinge» oder «Schutzbedürftigen», die Möglichkeit der sofortigen Ausweisung eines abgewiesenen Asylbewerbers, das generelle Arbeitsverbot und die Anrechnung der eigenen finanziellen Mittel an die Fürsorge- und Vollzugskosten, um die Kosten zu senken und die Attraktivität der Schweiz zu mindern.

Ich möchte noch einmal betonen, dass wir uns mit unserer Initiative der humanitären Tradition der Schweiz verpflichtet fühlen und nicht daran denken, mit unserer Initiative völkerrechtliche Grundsätze zu verletzen. Aber mit der Missbrauchsbekämpfung und der Herabminderung der Attraktivität der Schweiz als Einwanderungsland verfolgt die SVP Ziele, welche schon seit längerer Zeit als solche definiert sind.

Ich empfehle Ihnen die Initiative zur Annahme. Gleichzeitig hoffe ich – und das ist für uns auch entscheidend –, dass mit der Revision des Asylgesetzes weitere Punkte verwirklicht werden. Dies möchte ich als dringenden Wunsch dem Bundesrat weitergeben. Wir werden sehr genau beobachten, wie sich diese Revision schliesslich präsentiert. Wir alle wissen, dass die momentane Beruhigung im Asylwesen nur von kurzer Dauer sein kann. Die Vergangenheit hat uns dies eindrücklich vor Augen geführt. Deshalb darf eine solche Entschärfung der Situation unter keinen Umständen ein Grund zum Nichthandeln sein.

Ich bitte Sie, in der Detailberatung (Vorlage B) meinem Antrag zuzustimmen.

hat auch die wichtige Rolle eines «europäischen Gewissens» inne, indem sie den Regierungen der Mitgliedländer immer wieder mit Nachdruck – das möchte ich betonen – die Grundsätze der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte in Erinnerung ruft.

Die Schweizer Delegation arbeitet seit Jahren stark und aktiv in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates mit, wie wir das bei der Beratung der verschiedenen Berichte vom vergangenen Montag haben feststellen können.

Wir freuen uns aufrichtig über Ihren Besuch, Herr Präsident Martinez, und wünschen Ihnen alles Gute für Ihre weitere Tätigkeit. (Beifall)

**Mornioli Giorgio (D, TI):** Appoggio la proposta di minoranza Schmid Carlo. Anch'io sono convinto che l'iniziativa debba essere dichiarata valida. Ascolto ben volentieri tutte le argomentazioni: quelle politiche e quelle dei giuristi, quelle dei nostri «Rechtsgelahrten», definizione – detto per inciso – che mi sento ripetere di tanto in tanto in questo lodevole Consiglio, di regola con un sorriso sulla bocca, ma non raramente pure accompagnata da qualche atteggiamento di stizza, e che quindi non mi sembra rappresentare sempre e necessariamente una qualifica al di sopra di ogni sospetto.

Ich versuche, die Probleme pragmatisch anzugehen. Ich lasse mich gerne durch Fachleute belehren, strenge mich aber an, meine Entscheide als mittelintelligenter Normalbürger und in Vertretung von mittelintelligenten Normalbürgern – so interpretiere ich meinen Auftrag hier – zu fällen.

Ich brauche deshalb keine allzu lange Rede zu halten. Herr Schmid hat in seiner Antragsbegründung überzeugende Worte gesprochen. Im Zusammenhang mit Volksinitiativen wird heute gerne und oft von Spielregeln gesprochen, besonders von der Änderung der Spielregeln während des Spiels, von Praxisänderung usw. Die Spielregeln sind in der Bundesverfassung verankert, eine Änderung derselben kann nur über eine Verfassungsteilrevision erfolgen. Wenn dieses Prinzip missachtet wird, macht man sich einer schweren Verletzung der Bundesverfassung und damit der Volksrechte schuldig.

Bei der Initiative, die wir nächste Woche behandeln werden und bei der es auch um Gültigkeit oder Ungültigkeit geht, ist die Ausgangslage, wie es bereits durch mehrere Vorredner festgestellt worden ist, grundsätzlich anders. Dort geht es um die Respektierung einer in der Bundesverfassung verankerten Spielregel, d. h. der erforderlichen Einheit der Materie. Dort werden übrigens, sollte man diese Initiative für ungültig erklären, keine Spielregeln geändert. Die Praxisänderung, wenn eine solche überhaupt vorliegt – auch hier gehen die Meinungen der Rechtsgelehrten auseinander –, betrifft lediglich die Interpretation oder, besser gesagt, die Strenge der Anwendung der Spielregeln.

Ich wiederhole: Die Spielregeln, die materiellen Schranken also, stehen in der Bundesverfassung und haben dort verankert zu sein. Nur so haben wir die Garantie, dass diese dem Willen des Volkes entsprechen.

Zurück zur ersten der beiden vorliegenden Initiativen: Hier stehen nicht Praxisänderungen, Änderungen der Spielregeln während des Spiels und ähnliche Hypothesen zur Diskussion, hier geht es ganz eindeutig und unbestreitbar um die Einführung einer neuen Spielregel, einer materiellen Schranke, für die, meiner bescheidenen Meinung nach – die immerhin von Herrn Schmid geteilt wird –, das Parlament nun einmal nicht zuständig ist. Da können Sie juristisch argumentieren, wie Sie wollen.

Will man eine materielle Schranke einführen, die darin besteht, dass internationales Recht vorgeht und solches nicht durch eine Initiative verletzt werden darf, gehört diese Spielregel in die Bundesverfassung, und der Souverän hat über diese Verfassungsteilrevision zu befinden. Ich wiederhole: Eine Ungültigkeitserklärung der Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» stützt sich auf die Einführung einer neuen Spielregel für Volksinitiativen. Eine solche gehört in die Bundesverfassung und kann nicht durch das Parlament «erfunden» werden.

#### Begrüssung – Bienvenue

**Präsident:** Ich habe die grosse Freude und Ehre, auf unserer Gästetribüne Herrn Miguel Angel Martinez, Präsident der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, willkommen zu heissen. Herr Martinez weilt in diesen Tagen zu einem offiziellen Besuch bei uns, bei der Bundesversammlung.

In der Parlamentarischen Versammlung des Europarates sind heute 34 Mitgliedländer mit Delegationen ihrer nationalen Parlamente vertreten. Dazu kommen, im Rahmen des auf eine schweizerische Idee zurückgehenden Sondergästestatus, Delegationen der Parlamente von 8 osteuropäischen Staaten. Ein Teil der Konventionen des Europarates gehen auf Vorschläge aus der Parlamentarischen Versammlung zurück. Sie



Aufgrund dieses für mich als mittelintelligenten Normalbürger indiskutablen Prinzips unterstütze ich den Antrag der Minderheit der Kommission und somit die Erklärung auf Gültigkeit der Initiative (Vorlage B).

**Jagmetti Riccardo (R, ZH):** Stellen Sie sich vor, der Text der Initiative, die behauptet, sie diene einer vernünftigen Asylpolitik, wäre in den dreissiger Jahren in die Bundesverfassung aufgenommen worden. Artikel 69quater Absatz 4 hätte gekürzt, aber unverfälscht gelaute: «Illegal eingereiste Asylbewerber werden umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeit aus der Schweiz weggewiesen. Der Bund sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen für den Vollzug.» Nun wenden wir diese Bestimmung auf die Lage der Schweiz 1939–1945 an: Juden konnten bei einem schweizerischen Generalkonsulat nicht um ein Visum nachsuchen, um ihr Leben zu retten. Jene, die in die Schweiz gelangten, hätten nach einer solchen Bestimmung unbesehen und ausnahmslos in den sicheren Tod geschickt werden müssen. Das dürfen die Behörden nicht tun! Sollen wir nun den Bürgern eine Frage unterbreiten, die sie gar nicht entscheiden können, weil die Behörden die Bestimmung nicht anwenden dürfen?

Ich bin ein überzeugter Demokrat, aber ich bin gegen eine Scheindemokratie und trete für eine echte Demokratie ein und stimme deshalb für Ungültigerklärung.

**Meier Josi (C, LU):** Natürlich würde ich persönlich beide Initiativen ablehnen, wenn bzw. soweit über sie abzustimmen wäre. Ich äussere mich aber nur zur Frage, ob die erste der beiden Initiativen, die für eine jeder Vernunft widersprechende und für mein Gewissen und mein Rechtsempfinden unannehmbare Asylpolitik eintritt, gültig sein könne. Ich argumentiere dabei vorwiegend politisch.

Ich bekenne mich ohne Wenn und Aber zumindest zu Schranken der Rechtsetzung. Da, wo sie zur fundamentalen Unrechtsetzung wird, darf ich dazu nicht die Hand, ja ich will nicht einmal den Finger dazu bieten. Die Schweiz will ein Rechtsstaat sein. Das ist im privaten Bereich unbestritten, im vollen Wissen darum, dass die tatsächlichen Verhältnisse immer wieder meilenweit von dem mit einer Rechtsordnung angestrebten Idealzustand entfernt sind. Es wird eben immer nur Sollens-Ordnungen geben, die wir schaffen, so, wie es Fahrpläne für Züge gibt, die nicht verhindern, dass die Züge ab und zu zu spät ankommen oder sogar entgleisen.

Unbestritten ist im privaten Bereich, dass Verträge, die gegen die guten Sitten verstossen, ungültig sind. Sie finden aber nirgends eine positive Aufzählung dieser Sitten in unserer Rechtsordnung, sicher keine abschliessende. Wir müssen von Fall zu Fall prüfen, ob die Abmachungen unsittlich sind. Nicht anders ist es im öffentlichen Bereich. Wir verlangen von den Behörden rechtmässiges Handeln. Wir verlangen von den Kantonen, dass sie geschriebenes und ungeschriebenes Bundesverfassungsrecht einhalten.

Was aber ist überhaupt rechtmässig? Genügt es wirklich, dass eine Regel formal von den zuständigen Behörden beschlossen wurde, sei es durch das Parlament oder sei es durch das Volk? Wenn das stimmt, dann war die ganze Rassengesetzgebung in Hitler-Deutschland rechtmässig. Dann war es in bester Ordnung, die Leute nach Auschwitz zu schicken und dort zu vergasen; denn es wurde von den zuständigen Behörden beschlossen.

Andere Staaten haben Verfassungsgerichtshöfe, welche die Einhaltung von geschriebenen und ungeschriebenen Regeln kontrollieren. Wir haben diese Kontrolle nicht. Wir – die Räte – sind das eigentliche Verfassungsgericht in diesem Staate Schweiz, weil wir über die Zulässigkeit von Initiativen entscheiden können.

Das stellt uns vor eine besonders hohe Verantwortung. Wir zögern richtigerweise, materielle Schranken in die Verfassung zu schreiben und dort aufzuzählen, gerade weil wir in unserem Staate Volksrechte haben.

Genau wie im privaten Bereich müssen die Schranken des sittlich Zulässigen, die nicht ausformuliert sind, von Fall zu Fall überprüft werden. Es muss geprüft werden, ob die geplante Verfassungsgebung ein zwingendes Grundrecht höherer Ord-

nung verletzen würde. Zu den Normen höherer Ordnung gehört das zwingende Völkerrecht, ohne welches ein zivilisiertes Zusammenleben zwischen Menschen und Völkern nicht denkbar ist. An diese Regeln ist nicht nur das Parlament gebunden, sondern eben auch das Volk.

Ich bin für die Demokratie, aber ich bin nicht für die «Demokratie». Auch die Demokratie darf nicht alles. Sie darf nicht zum Grundsatz erheben, dass Menschen in den Tod geschickt werden sollen. Dagegen steht der überstaatliche Grundsatz des Non-refoulements. Damit habe ich auch klargemacht, dass ich die erste der beiden Initiativen als ungültig betrachte. Edel sei der Mensch, hilfreich und gut, meinen die einen. Homo homini lupus, die Menschen seien sich gegenseitig Wölfe, meinen die anderen. Der Mensch hat beides in sich, und in Krisenzeiten neigt er auch dazu, blind um sich zu schlagen. Es darf nicht sein, dass wir dem durch die Zulassung einer Unrechtsinitiative Vorschub leisten.

Eine solche Initiative gültig erklären heisst natürlich auch, in Kauf zu nehmen, dass sie angenommen wird. Alles andere wäre nicht demokratisches Denken. Da kann ich nur sagen: Wehret den Anfängen! Oder wenn Sie es gerne traditionell haben: Hütet Euch am Morgarten!

«Ius est ars boni et aequi» – Herr Schmid versteht, was ich da sage –: «Recht setzen ist die Kunst des Guten und des Gerechten.» Die Initiative ist weder das eine noch das andere.

Im Gegensatz zu einigen Personen, die hier gesprochen haben, bringe ich die Meinung zum Ausdruck, dass die Initiative durchführbar wäre. Das kann man tun; man kann die Leute an die Grenzen stellen und sich nicht darum kümmern, was ihnen jenseits geschieht. Wer schrankenlos positivistisch für die Volksrechte ist, müsste diese Initiative im Falle der Annahme durchsetzen. Das aber brächte unseren Staat auf die Anklagebank der Menschenrechtsgerichte.

Was ich akzeptiere, ist die Warnung von Kollege Schmid, unsere Kompetenz nie missbräuchlich zu nutzen. Er ist Garant dafür, dass das nicht geschehen wird. Ich halte ihm zugute, dass die Appenzeller mit jeder Machtbeschränkung etwas Mühe haben. Er hat «aprioristisch» gesagt. Sein Vorgänger hat das in einem anderen Bereiche der Machtbeschränkung – jenem der Gewaltenteilung – ja auch einmal sehr schön formuliert, indem er sagte: «Montesquieu kam nicht bis Appenzell.» Ich bin nicht bereit, im Namen Gottes des Allmächtigen zu unterschreiben, dass alles erlaubt ist, was nicht verboten ist, und dass alles erlaubt ist, wenn es nur das Volk mehrheitlich entscheidet. Deshalb meine ich, wir müssten die Schranke des zwingenden Völkerrechtes in diesem konkreten Fall akzeptieren und auch in anderen Fällen konkret schauen, ob es nötig sei, eine solche Schranke vorzusehen oder festzustellen. Es geht nicht darum, dass wir uns neu unterstellen, es geht darum festzustellen, dass es diese Schranken gibt.

**Piller Otto (S, FR):** Heute morgen bin ich in der festen Überzeugung hierhergekommen, dass man in unserem Staat eine Initiative einfach nicht ungültig erklären darf. Ich bin nicht Jurist, ich habe hier ein hochstehendes staatspolitisches Seminar mitverfolgen können, und ich spüre natürlich schon unterschiedliche Auffassungen, beispielsweise zwischen Herrn Schmid Carlo, Herrn Jagmetti, Frau Meier Josi und Herrn Rhinow. Bei mir regt sich noch immer der Zweifel, ob man in unserem Staate eine Volksinitiative wirklich ungültig erklären darf, von welcher Seite sie auch kommt, was für einen Inhalt sie auch hat. Ich bin mir noch jetzt, nach diesem Morgen, nicht schlüssig. Vielleicht kann mir Herr Bundesrat Koller helfen.

Warum ich das Wort ergriffen habe: Vorausschicken möchte ich, dass ich diese beiden Initiativen genau gleich ablehne wie Frau Meier; aber wir haben zwei Entscheide zu fällen, erstens über die Gültigkeit oder Ungültigkeit und zweitens über den materiellen Inhalt dieser Initiativen.

Frau Meier hat gesagt, wir hätten keine Verfassungsgerichtsbarkeit in unserem Land, das Parlament spiele hier diese Rolle. Ich habe einmal in einem Seminar gehört, dass wir in der Schweiz kein Verfassungsgericht haben, weil wir gegen die Beschlüsse des Parlamentes das Referendum lancieren könnten, weil das Volk das letzte Wort habe. Das war die Begründung.

Jetzt zu meiner Frage, Herr Bundesrat: Wir haben mit einem Bundesbeschluss den Entscheid zu fällen: Gültig oder ungültig? Sehr wahrscheinlich werden wir heute beschliessen, diese Initiative sei ungültig. Damit haben wir uns materiell noch nicht ausgesprochen, aber ich glaube, auch hier ist klar: Wir sind auch materiell mehrheitlich ganz klar dagegen.

Kann man denn diesen Beschluss der Ungültigkeitserklärung nicht dem fakultativen Referendum unterstellen, damit sich das Volk in einem ersten Umgang, wenn es das will, aussprechen kann, ob diese Initiative gültig sein soll oder nicht? Da wir keine Verfassungsgerichtbarkeit in unserem Lande haben, können wir nicht einfach davon ausgehen, dass das dem Parlament zustehe. Frau Meier, Sie haben das Nazi-Regime angesprochen: Damals waren diese Entscheide auch im Parlament gefällt worden, wobei wir wissen, wie dieses zusammengesetzt worden ist. Wenn wir keine Verfassungsgerichtbarkeit haben, glaube ich nicht, dass man sagen kann: Alles, was das Schweizer Parlament beschliesst, ist a priori gut. Wenn schon, sollten wir die Möglichkeit schaffen, dass auch gegen solche Entscheide, d. h. über die Gültigkeit oder Nichtgültigkeit der Initiative, das Volk das Referendum lancieren könnte – oder bin ich da total falsch?

Ich wäre sehr froh, wenn ich hier noch eine klärende Auskunft von Herrn Bundesrat Koller erhalten könnte.

**Huber Hans Jörg (C, AG):** Ich möchte mein kurzes Statement mit einem dreifachen Dank beginnen: Ich möchte Ihnen, Herr Bundesrat Koller, auch Ihrem Departement, vor allem aber dem Gesamtbundesrat für diese Botschaft danken. Denn die Botschaft, die wir vor uns haben, ist vom juristischen Gehalt her, aber auch von der Analyse der Tatbestände, vom Rückblick, von der Schilderung der gegenwärtigen Lage und vom Ausblick her ein Dokument, das andere Botschaften bei weitem übertrifft. Es ist allerdings auch zu sagen, dass der Gegenstand, mit dem wir uns zu befassen haben, eine derart qualifizierte Botschaft verlangt.

Ich möchte Ihnen auch für Ihr ständiges, intensives Bemühen danken, das unser Volk zutiefst beschäftigende Problem des Asylwesens, des Asylrechts und das Problem der Migration mit ausserordentlicher staatspolitischer Intelligenz und mit staatspolitischem Gestaltungswillen zu verfolgen. Sie haben hier ein Verdienst, das in diesem Saal auch einmal anerkannt werden darf.

Und schliesslich danke ich Ihnen, Herr Kollege Schmid Carlo. Wären Sie als «widerborstiger Stolperstein» nicht gewesen, dann wären wir sehr wahrscheinlich mit einer gewissen Raschheit über diese Probleme hinweggegangen, für die in Tat und Wahrheit unsere juristische und staatspolitische Reflexion nötig ist, damit wir klarsehen. Insofern haben Sie – nicht als der Geist, der stets verneint, sondern als der Geist, der Freude am Widerspruch hat – uns herausgefordert und uns gezwungen, uns selber zu prüfen.

Ich für mich bin zu folgenden Schlüssen gekommen:

1. Das Völkerrecht ist nach unserer monistischen, nicht dualistischen Auffassung integraler Bestandteil des Landesrechtes.
2. Im allgemeinen Völkerrecht finden sich mehrere grundlegende Prinzipien, die den Vorrang des Völkerrechtes vor dem Landesrecht zum Ausdruck bringen.
3. Ist diese Annahme richtig, so ist die Frage zu stellen, ob daraus eine materielle Schranke des Verfassungsrechtes anzunehmen ist oder nicht.

Hier ist durchaus ein Generationenkonflikt vorhanden. Als ich noch die Bänke der Hochschule drückte, gab es in den Reihen der schweizerischen Staatsrechtslehrer praktisch niemanden, der die materiellen Schranken einer Verfassung anerkannte. Es gab – einsam – im Üechtland einen Professor aus dem Aargau namens Oswald, der für die materiellen Schranken in der Verfassung und bei den Initiativen plädierte. Aber die geschlossene Zürcher Schule formulierte gegenüber dieser Auffassung juristische Fussnoten, die in etwa der besten Technik der Auseinandersetzung der alten «Römisch-Rechtler» im 19. Jahrhundert entsprachen.

Nein, das ist neu, das ist ein neuer Schritt, das ist auch ein Schritt von einer neuen Qualität, den wir hier tun. Aber ich bin

der Meinung: Wir müssen ihn tun, wir sind berechtigt, ihn zu tun, und er ist inhaltlich durchaus vertretbar.

Herr Kollege Schmid Carlo hat dargelegt, dass die Frage der materiellen Schranken beim Völkerrecht, bei dem wir als Vertragspartei involviert sind, durchaus seinen Platz hat. Er hat gesagt: Wir haben das gemacht, und das Volk hat beim EWR nein gesagt. Aber wir sind uns selbstverständlich rückblickend einig, dass das Volk nicht wegen des juristischen Konstrukts, das damals elaboriert wurde – solid, gut, richtig –, nein gesagt hat, sondern aus anderen Gründen.

Jetzt sind wir im Prinzip bei einer neuen Qualität angelangt, nämlich bei der Frage, ob aus dem zwingenden Völkerrecht – diesem «ius cogens», diesem ehernen Kern völkerrechtlicher Überzeugung, die auf Erfahrungen in Zeiten der unglaublichen Grausamkeit zurückgeht, als es niemanden gegeben hat, der hier legitim und legal gesteuert hat – eine materielle Schranke des schweizerischen Initiativrechtes abgeleitet werden darf oder nicht.

Wir haben in unserer Literatur zwei «Handbücher zur schweizerischen Aussenpolitik», ein neues, das habe ich hier, und ein altes, das habe ich im Bücherregal. Ich zitiere aus dem neuen Handbuch, und zwar zitiere ich die Konklusion von Herrn Professor Schindler, der gewiss nicht zu den überragend progressiven Staatsrechts- und Völkerrechtslehrern dieses Landes gehört. Er kommt am Ende einer sehr sorgfältigen Analyse – und ich bitte, ihn jetzt vom theologischen «Meinen» auszunehmen, Herr Kollege Schmid Carlo, und ihn als Rechtslehrer zu akzeptieren – zum Schluss: «Einigkeit besteht darin, dass Volksinitiativen, die gegen eine zwingende Form des Völkerrechtes, 'ius cogens', verstossen, durch die Bundesversammlung in jedem Fall ungültig zu erklären sind. Auch das Bundesgericht anerkennt den Vorrang des völkerrechtlichen 'ius cogens' vor dem innerstaatlichen Recht wie auch vor völkerrechtlichen Verträgen.» Damit, glaube ich, ist verbal und materiell bestätigt, was der Bundesrat in einem Hinweis in seiner Botschaft ebenfalls aussagt.

Inhalt, sogar zentraler Inhalt in der Materie, die wir nun behandeln – über diese materielle Schranke und über dieses «ius cogens» des Völkerrechtes –, ist das Non-refoulement-Prinzip als Schranke. Da meine ich, die Botschaft sagt es klar, dass wir uns auch im Fall der Kündigung aller Verträge aus dieser Verpflichtung nicht zurückziehen können, dass wir ihr nicht ausweichen können, sondern dass wir sie entsprechend zu berücksichtigen haben. Frau Meier Josi und Herr Jagmetti haben in klaren historischen Anwendungsfällen diese Konsequenz aufgezeigt, und dem ist im Prinzip gar nichts beizufügen.

Ich würde meinen, damit sei auch das Problem, das Herr Pillar aufgeworfen und an die Adresse des Bundesrates gerichtet hat, zumindest angesprochen.

Letzte Frage, die sich uns stellt: Ist es unsere Aufgabe, ist es rechtlich eindeutig unsere Aufgabe, diese materielle Schranke festzustellen und die Konsequenz der Ungültigkeit bei einer dieser Initiativen zu ziehen? Darf ich daran erinnern, dass wir immer wieder Initiativen für ungültig erklärt haben? Darf ich daran erinnern, dass wir ihre Gültigkeit festgestellt haben? Daraus ist zu schliessen, dass die Verfassung und damit der Souverän das Parlament für die Prüfung dieser Frage als zuständig erklärt haben und uns nicht das Vergnügen, sondern die Last der Prüfung auferlegt haben.

Wir haben hier eine staatsrechtliche Aufgabe wahrzunehmen, die unser Wissen, unser Wollen und unsere Redlichkeit fordert. Wenn wir das tun, kommen wir sowohl vom Auftrag, den wir erhalten haben, wie vom Inhalt der Problemstellung her – in diesem Fall bei der ersten dieser Initiativen, die zu prüfen sind – zum Schluss, den der Bundesrat und die Kommission ziehen, und ich schliesse mich ihnen an.

**Schmid Carlo (C, AI), Sprecher der Minderheit:** Ich nehme an, Sie erlauben, dass ich noch ein zweites Mal das Wort ergreife, da ich auf weiter Flur allein geblieben bin. Ich möchte mich mit zwei Argumenten auseinandersetzen, und zwar kurz:

Das erste Argument ist die historische Begründung, weswegen wir hier eine Ungültigkeitserklärung beschliessen müssten; Frau Meier Josi und Herr Jagmetti haben sie vorgetragen. Glauben Sie nicht, dass mich diese Argumente nicht auch be-

schäftigen! Aber ich sehe den Wert dieser Argumente im Sinne der politischen Auseinandersetzung, gegen die Initiative, im Kampf mit ihr und im Kampf gegen sie. Das sind Gründe, weswegen Volk und Stände diese Initiative ablehnen müssen. Es ist keine stringente Begründung dafür, dass wir diesen Entscheid Volk und Ständen gar nicht vorlegen dürfen. Damit komme ich zum zweiten Argument: Herr Rhinow und in seinem Gefolge etliche andere Kollegen haben gesagt, dass aufgrund der Bundesverfassung das Parlament, die Bundesversammlung, die Pflicht habe, Initiativen zu überprüfen, und dass eine Nicht-Ungültigerklärung Flucht aus der Verantwortung und Delegation der Verantwortung an das Volk bedeute. Ich bin eindeutig anderer Auffassung. Es ist zwar richtig, dass die Bundesversammlung Prüfungsorgan für Initiativen ist, so, wie ein Zivilgericht Prüfungsorgan eines Vertrages im Streitfall ist. Aber das heisst noch nicht, dass das Zivilgericht Beliebiges prüfen dürfte. Das Zivilgericht darf nur prüfen, wozu die Zivilprozessordnung es ermächtigt.

Wenn es die Bundesverfassung der Bundesversammlung anheimstellt, zu prüfen, ob die Einheit der Form und die Einheit der Materie gewahrt sind, darf das Parlament nicht davon ausgehen, dass es zusätzlich auch zur materiellrechtlichen Prüfung berufen ist.

Es gibt keine gesetzliche, vor allem keine verfassungsmässige Grundlage, die uns dieses Recht zugestehen würde. Das gibt es nicht! Und es ist noch die Frage, ob es sinnvoll wäre, wenn die Verfassung uns dieses Recht gäbe.

Frau Meier Josi, ich bin mit Ihnen sehr einverstanden: Es war ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit, als in den dreissiger Jahren die Judengesetzgebung passierte. Aber, Frau Meier: Wer hat diese Judengesetzgebung gemacht? Es war der Deutsche Reichstag, ein Parlament! Ich bin halt in Gottes Namen der Auffassung, dass Jean-François Aubert vor dreissig Jahren recht hatte, als er sagte, es sei richtig, dass das Volk unter Umständen widerwärtige Entscheide fällen könne, aber es gebe keinerlei Garantie dafür, dass die Bundesversammlung keine widerwärtigen Entscheide fälle.

Was Sie hier heute morgen praktiziert haben, ist ein gutes Stück weit Selbstgerechtigkeit, nämlich die Auffassung, dieses Parlament sei nicht in der Lage, zu fehlen, es sei nicht in der Lage Fehlentscheide zu treffen. Auf alle Fälle sei das Volk eher in der Versuchung, Fehlentscheide zu treffen. Und wenn man uns sagt, diese Frage dürfe dem Volk gar nicht vorgelegt werden, lässt sich eine solche Fragestellung immer noch weiter zurückverfolgen: Warum darf diese Frage dann uns gestellt werden? Hätte es nicht der Bundesrat sagen müssen? Denn – wie gesagt –: Die Verfassung sagt überhaupt nicht, dass wir dafür zuständig sind, diese Frage zu behandeln.

Aus all diesen Gründen gebe ich Ihnen gerne zu, dass alle Ihre Argumente, die Sie für die Ungültigkeit herangezogen haben, von mir vollends geteilt werden, aber nicht für die Begründung der Ungültigkeit, sondern als Argumente für die Ablehnung dieser Initiativen. Ich bin aus formalen, aber auch hochpolitischen Gründen weiterhin der Auffassung, wir hätten hier keine Ungültigerklärung auszusprechen.

**Zimmerli Ulrich (V, BE):** Die Debatte ist – namentlich nach dem Votum von Herrn Schmid Carlo – wirklich grundsätzlich geworden, und Herr Schmid hat mich zu einem einzigen Satz der Replik provoziert:

Unsere Verfassung geht davon aus, dass es auch einem souveränen Staat nicht zusteht, mit einer Initiative, d. h. über die Volksrechte, das Recht auf Leben und damit das elementare Menschenrecht in Frage zu stellen; und das tun wir, wenn wir die Initiative für gültig erklären.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Nachdem die Argumente sehr gründlich dargelegt worden sind, kann ich mich als Berichterstatter kurz fassen. Ich möchte nur vier Punkte richtigstellen, die das letzte Votum von Herrn Schmid Carlo betreffen.

1. Materielle Schranken im Initiativrecht sind nichts Neues. Herr Schmid Carlo hat uns vorhin wieder dargelegt, das Parlament sei nicht befugt, zu prüfen, ob eine Initiative gegen mate-

rielle Schranken des Initiativrechtes verstosse. Das ist nichts Neues. Dies ist seit mindestens vierzig Jahren allgemein anerkannt, als die Chevallier-Initiative ungültig erklärt wurde. Damals hat man erstmals die Undurchführbarkeit als materielle Schranke des Initiativrechtes anerkannt.

Wir haben in den letzten Jahren auch in diesem Rat grosse Diskussionen über materielle Schranken des Initiativrechtes geführt, und wir haben sie immer bejaht. Ich erinnere Sie daran, dass wir die Diskussion über das Rückwirkungsverbot von Initiativen geführt haben. Ich erinnere Sie daran, dass wir vor einem halben Jahr in diesem Rat eine Motion einstimmig an den Bundesrat überwiesen haben, nach der er die materiellen Schranken des Initiativrechtes gründlich auflisten und ausarbeiten müsse. Was wir heute vor uns haben, ist lediglich ein vorgezogener Anwendungsfall dessen, was wir einer gründlichen Prüfung unterziehen wollen.

Herr Huber hat es auf den Punkt gebracht: Hier geht es um eine neue Qualität der materiellen Schranken der Verfassungsrechtsrevision. Es ist neu, dass wir ethische, fundamentale Werte unserer Verfassung als unantastbar erklären, die als zwingendes Völkerrecht nicht durch eine Initiative verletzt werden dürfen. Das ist die neue Qualität. Dass es aber materielle Schranken gibt, ist nichts Neues.

2. Sind wir ein Priesterkollegium, das entscheidet, was die Gläubigen beten dürfen oder nicht? Nein! Wir sind von Verfassung wegen berufen, uns über die Gültigkeit von Initiativen auszusprechen. Und wenn wir einerseits den Grundsatz der Einheit der Materie zu überprüfen haben, haben wir andererseits auch zu überprüfen, ob durch die Initiative Schranken des Initiativrechtes verletzt sind. Das ist eine verfassungsmässige Aufgabe.

Ob wir nun das zwingende Völkerrecht als Schranke des Initiativrechtes anerkennen, ist der Rechtsspruch, den wir in dieser Arbeit fällen. Wir sind berufen, diese Aufgabe zu erfüllen, genau wie ein Zivilgericht seine Aufgabe zu erfüllen hat. Der Prüfungsstoff ist der, ob hier materielle Schranken verletzt werden. Diese Prüfung haben wir vorzunehmen.

Wenn wir sagen, unser Parlament habe keine Prüfung vorzunehmen, alles sei dem Volk vorzulegen, dann verneinen wir nicht nur das Vorhandensein jeder Schranke im Initiativrecht; dann heisst das auch, dass wir dem Volk künftig jede, auch die unsinnigste Initiative vorlegen müssen und keine materiellen Schranken anerkennen werden. Welche Initiative könnte noch ungültig erklärt werden? Es ist aber unsere grosse Aufgabe, diese Pflicht verantwortungsbewusst zu erfüllen, nicht leichtfertig – was wir auch nicht tun.

Da gilt es noch etwas beizufügen: Es macht hier den Eindruck – den hat die Debatte auf Herrn Piller gemacht –, als ob wir alle von Anfang an felsenfest davon überzeugt gewesen wären, diese Initiative sei ungültig. In Tat und Wahrheit ist es aber so, dass wir uns, auch in der Kommission, die Arbeit nicht leichtgemacht haben. Sowohl ich persönlich als auch andere haben darum gerungen. Niemand nimmt dem Volk gerne das Recht weg, abzustimmen, d. h., niemand spricht sich gerne für die Ungültigkeit einer Initiative aus. Aber im Lauf der ganzen Beratungen, in der Entwicklung der persönlichen Überlegungen sind wir nun heute zu einem Schluss gekommen. Dieser Entschluss steht heute felsenfest, auch wenn er sich nur langsam entwickelt und erhärtet hat.

Ich bin überzeugt, dass auch die meisten Unterzeichner dieser Initiative zum gleichen Schluss kämen, würde man die Sache mit ihnen gleich intensiv diskutieren. Wir sind die zuständige Behörde, die das entscheiden muss, und wir müssen uns entscheiden. Wir können uns dieser Aufgabe nicht entziehen.

3. Herr Schmid Carlo anerkennt selber das zwingende Völkerrecht. Wenn man das zwingende Völkerrecht anerkennt, stellt sich doch sofort die Frage: Ist die Initiative später durchsetzbar? Wir können uns beim ersten Entscheid, bei der Frage der Gültigkeit, nicht von der Frage der Durchführbarkeit dispensieren. Wir würden dem Volk in der Tat nur eine Scheinfreiheit vorspiegeln; der Vollzug könnte, völkerrechtlich gesehen, gar nicht geschehen. Wir dürfen also beim heutigen Entscheid nicht nur die Frage prüfen, ob das Volk abstimmen dürfe; wir müssen bereits auch den zweiten Schritt bedenken, nämlich den der Durchführbarkeit.

4. Wir haben heute nur über die Gültigkeit der Initiative gesprochen. Wir haben – und ich bedaure das – keine Diskussion über die Frage der Asylproblematik geführt, die ja dieser Initiative zugrunde liegt. Diese Fragen, die Asyl- und die Migrationsfrage, bleiben ein Thema. Wenn wir uns für die Ungültigkeit der ersten Initiative (Vorlage A) aussprechen, negieren wir diese Probleme nicht. Wir anerkennen wohl – und sind sehr dankbar –, dass man die Asylprobleme dank einer starken Führung im Departement und im Amt immer besser in den Griff bekommt. Aber ich bin überzeugt, die Migrations- und die Asylfragen bleiben auch in Zukunft auf unserer Traktandenliste; sie sind mit dem heutigen Entscheid beileibe nicht gelöst.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich möchte Ihnen einleitend herzlich für die grundsätzliche Art danken, in der Sie dieses Problem, das heute zum Entscheid ansteht, diskutiert und behandelt haben. Sie ist der Bedeutung des Entscheids, den Sie zu treffen haben, sicher angemessen, denn wie immer man die bisherige Diskussion betreffend Schranken auch versteht, ich glaube, eines ist klar: Es ist das erste Mal, dass das Parlament die Frage der materiellen Schranken der Verfassungsrevision und damit auch der Volksinitiativen aufgrund ihres Verstoßes gegen zwingendes Völkerrecht und damit gegen höchste menschliche Werte – das Recht auf Leben, das Verbot der Folter usw. – zu entscheiden hat. Bevor ich aber auf diese Kardinalfrage eingehe, möchte ich doch die asylpolitischen Anliegen, die beiden Initiativen zugrunde liegen, hier kurz behandeln.

Die beiden Volksbegehren sind sich in ihrer Stossrichtung ähnlich; dies war der Grund, weshalb der Bundesrat sie im Rahmen der gleichen Botschaft behandelt und Ihnen zum Entscheid vorgelegt hat. Sowohl die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» der Schweizer Demokraten (SD) als auch die Initiative «gegen die illegale Einwanderung», die von der Schweizerischen Volkspartei (SVP) lanciert wurde, wollen ja in erster Linie die illegale Einwanderung und den Missbrauch des Asylrechtes bekämpfen.

Ich glaube, es ist sehr wichtig, beide Initiativen im Lichte der asylpolitischen Lage zu betrachten, wie sie sich zum Zeitpunkt ihrer Lancierung präsentierte. Die Schweizer Demokraten reichten ihre Initiative im Dezember 1990 ein, die SVP reichte ihre im März 1992 ein. Die Initiativen sind nämlich offensichtlich Reaktionen auf die asylpolitische Situation, wie sie in den Jahren 1990 und 1991 in unserem Land tatsächlich bestand. Die Lage wurde damals auch von den Kantonen als dramatisch eingeschätzt. Mehrere Standesinitiativen, so von Zürich, Thurgau, Aargau, Luzern, forderten drastische Massnahmen wie Quotenregelungen für Asylbewerber oder die sofortige Ausschaffung von illegal Eingereisten, um die Situation auf Stufe Bund und Kanton in den Griff zu bekommen. Damals waren mit jährlich 37 000 und dann im Jahr 1991 sogar 41 000 Asylgesuchen, bei einer Anerkennungsquote von lediglich 5 Prozent, neue Höchstwerte zu verzeichnen. Zudem waren allein in erster Instanz über 50 000 Gesuche pendent. Zu dieser Zeit wies die Schweiz, gemessen an ihrer Bevölkerungszahl, im Vergleich mit anderen westeuropäischen Staaten den höchsten Anteil an Asylsuchenden auf. Den Initiativen lag zweifellos die Befürchtung zugrunde, dass sich diese Entwicklung noch verschärfen und die Lage ausser Kontrolle geraten könnte.

Heute dürfen wir nun glücklicherweise sagen, dass sich diese Befürchtungen nicht bewahrheitet haben. Mit den Massnahmen, die das Parlament und der Bundesrat in den letzten Jahren getroffen haben, ist es gelungen, eine Trendwende herbeizuführen. In den letzten drei Jahren wurden nur noch 16 000 bis 25 000 Asylgesuche eingereicht, und die Pendenzen beim Bundesamt für Flüchtlinge sind auf unter 20 000 gesunken. Heute sind die Asylbehörden in erster und zweiter Instanz in der Lage, 80 Prozent der Asylgesuche innert drei Monaten zum Abschluss zu bringen. Zwar bestehen leider immer noch gewisse Defizite beim Vollzug von Wegweisungen.

Um diesen und anderen Missständen im Asyl- und Ausländerbereich zu begegnen, haben Sie und hat schliesslich das Volk mit überwältigender Mehrheit das Bundesgesetz über

Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht gutgeheissen. Damit stehen uns nun auch beim Vollzug von Wegweisungen und bei einem grob rechtsmissbräuchlichen oder gar kriminellen Verhalten von Asylbewerbern und Ausländern griffige Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung.

Bemühungen zur Verhinderung illegaler Wanderungsbewegungen und zur Verbesserung des Vollzugs von Wegweisungen sind aber auch auf der internationalen Ebene im Gang. Die europäischen Zielstaaten der Einwanderung sind in den letzten Jahren immer stärker zur Überzeugung gelangt, dass Strategien in der Flüchtlings- und Migrationspolitik nur im Zusammenwirken der Staatengemeinschaft Erfolg versprechen. Die Schweiz bemüht sich deshalb u. a. um einen Anschluss ans Dubliner Erstasylabkommen und um einen Beitritt zum multilateralen Rückübernahmeabkommen, das die Schengen Staaten und Polen abgeschlossen haben. Die Europäische Union hat der Schweiz 1992 einen Anschluss an das Dubliner Abkommen in Aussicht gestellt und ihr sogar bereits einen Entwurf für ein sogenanntes Parallelabkommen überreicht. Dieses Abkommen mit der EU kann aber erst abgeschlossen werden, wenn alle Staaten das Dubliner Abkommen ratifiziert haben. Bisher fehlen leider – dieser Ratifikationsvorgang ist in den EU-Staaten, wenn jeder Staat einzeln ratifizieren muss, sehr zeitaufwendig – noch Holland, Belgien und Spanien. Zudem wollen wir mit möglichst vielen Staaten bilaterale Schubabkommen vereinbaren.

Mit diesen Mitteln wird es in vielen Fällen gelingen, illegale Wanderungsbewegungen rückgängig zu machen, das Einreichen von mehreren Asylgesuchen durch ein und dieselbe Person in Westeuropa zu unterbinden und auch einen konsequenten Vollzug der Wegweisungen sicherzustellen.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass er innerstaatlich heute eigentlich alle Handlungsmöglichkeiten zur Bekämpfung der Asylmissbräuche weitestgehend ausgeschöpft hat, dass er aber vor allem im internationalen Bereich noch Handlungsmöglichkeiten hat. Wir müssen allerdings zur Kenntnis nehmen, dass es auf diesem internationalen Parkett – natürlich auch wegen unserer Nichtmitgliedschaft in der EU – besonders viel Geduld und Beharrungsvermögen braucht.

Die wichtigsten Eckpfeiler unserer Asylpolitik bilden die sogenannten Non-refoulement-Prinzipien. Die Rückschiebeverbote, die in der Genfer Flüchtlingskonvention, in der Europäischen Menschenrechtskonvention, in der Uno-Folterkonvention und im Uno-Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte verankert sind, verbieten es, jemanden in einen Staat wegzuweisen, in dem ihm eine Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Anschauungen droht. Dasselbe gilt, wenn jemand durch eine Wegweisung der konkreten Gefahr der Folter oder einer unmenschlichen Behandlung ausgesetzt würde.

Zur Würdigung der Volksinitiative der Schweizer Demokraten: Die Initiative der Schweizer Demokraten «für eine vernünftige Asylpolitik» sieht eine radikale Abkehr von diesen international anerkannten Kerngehalten der Flüchtlings- und Menschenrechte vor. Die Initiative verlangt eine radikale Änderung der gesamten Asylpolitik, die das Parlament und der Bundesrat bisher verfolgt haben. Beispielsweise soll der Begriff des Flüchtlings gegenüber den heute geltenden Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention und des schweizerischen Asylgesetzes eingeschränkt werden, indem Staatenlose und Familienangehörige von Flüchtlingen nicht mehr als solche anerkannt werden könnten.

Drastische, zutiefst unmenschliche Massnahmen sind für illegal eingereiste Asylbewerber vorgesehen. Sie sollen umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeit aus der Schweiz weggewiesen werden. Dies würde bedeuten, dass bei ihnen überhaupt nichts mehr geprüft werden dürfte und könnte, auch wenn sie dadurch einer politischen Verfolgung, der Folter oder gar dem Tod ausgesetzt würden. Durch diesen Verzicht auf das Rückschiebeverbot würden illegal eingereiste Asylbewerber selbst dann in ihre Heimatstaaten zurückgeschafft, wenn sie dort an Leib und Leben gefährdet wären.

Ein solches Handeln aber hätte unabsehbare Konsequenzen, in erster Linie für die Betroffenen selbst, aber auch für die Stel-

lung der Schweiz in der Staatengemeinschaft. Wir wären gezwungen, die wichtigsten internationalen Verträge im Flüchtlings- und Menschenrechtsbereich zu kündigen. Die Initiative sieht dies übrigens in den Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung (Art. 20 neu) ausdrücklich vor. Das würde aber bedeuten, dass die Schweiz den Flüchtlings- und Menschenrechtsschutz gesamthaft ablehnt.

Die Initiative verlangt damit nicht weniger als den vollständigen Bruch mit der humanitären Tradition unseres Landes. Damit würden wir aufhören, ein Rechtsstaat zu sein, und wären international auch politisch total isoliert.

Weil von «Europarats-Kandidaten» unter anderem die Ratifikation der EMRK verlangt wird, müsste die Schweiz aus dem Europarat austreten und hätte keinen Zugang mehr zum Dubliner Erstasylabkommen und überhaupt zu diesen multilateralen Abkommen, die alle ausdrücklich die Einhaltung der Non-refoulement-Prinzipien voraussetzen.

Die Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» hätte aber nicht nur diese gravierenden politischen Konsequenzen. Sie wirft auch ganz zentrale rechtliche Fragen auf, die sich in dieser Form für unser Land noch nie gestellt haben.

Der Bundesrat musste nämlich in seiner Botschaft zur Frage Stellung beziehen, ob der Revision unserer Bundesverfassung und damit auch den Volksrechten dort Schranken gesetzt sind, wo sich eine Volksinitiative nicht mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen unseres Landes vereinbaren lässt.

Die eidgenössischen Räte und der Bundesrat haben sich bereits im Rahmen der EWR-Debatte ausführlich zum Verhältnis zwischen Völker- und Landesrecht geäußert. Dabei gelangten sie, in Übereinstimmung mit der völkerrechtlichen Gerichtspraxis, der Rechtsprechung des Bundesgerichtes und der Lehre zur Auffassung, dass das Völkerrecht grundsätzlich Vorrang hat. Dieses Prinzip ist auch in der von der Schweiz ratifizierten Wiener Vertragsrechtskonvention verankert und gilt heute in unserem Land allgemein als anerkannt.

Damit ist nun freilich noch nicht beantwortet, wie mit Volksinitiativen zu verfahren ist, die dem Völkerrecht widersprechen. Die ältere Lehre hat eher verneint, dass aus dem Völkerrecht materielle Schranken der Verfassungsrevision entstehen können. Diese Auffassung hat sich aber in den letzten Jahrzehnten deutlich gewandelt. Heute sind praktisch alle Autoren, auch der von Herrn Schmid Carlo namhaft gemachte Professor Aubert, der Meinung, dass zumindest die Normen des zwingenden Völkerrechtes durch die Bundesverfassung nicht verletzt werden dürfen; dass daher Verfassungsinitiativen ungültig zu erklären sind, wenn sie solch zwingenden Bestimmungen des Völkerrechtes widersprechen.

Bis heute wurde zwar noch nie eine Volksinitiative ungültig erklärt, die gegen Völkerrecht verstieße. Allerdings stellte sich diese Frage bisher regelmässig nur im Zusammenhang mit Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen, aus denen sich die Schweiz durch eine Kündigung hätte befreien können. Ich erinnere an die Rheinau-Initiative im Jahr 1953, an die Staatsvertrags-Initiative der Nationalen Aktion im Jahr 1973 und an die Überfremdungs-Initiativen der sechziger und siebziger Jahre, die dann allesamt verworfen wurden.

Eine Annahme dieser Initiativen wäre jeweils als Verpflichtung des Bundesrates zu werten gewesen, die durch die Initiativen verletzten völkerrechtlichen Verträge zu kündigen und damit wieder einen völkerrechtskonformen Zustand herzustellen oder allenfalls Schadenersatz zu bezahlen. Diesen Schritt sieht zwar die SD-Initiative in den Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung auch vor, aber hier liegt nun der entscheidende Unterschied zu all diesen Präjudizien, die ich genannt habe. Die Non-Refoulement-Bestimmungen, die durch die Initiative verletzt würden, werden heute in ganz Westeuropa, in Nordamerika und in vielen anderen Staaten als Völkergewohnheitsrecht mit zwingendem Charakter anerkannt. In der Schweiz wurde diese Überzeugung bei verschiedenen Gelegenheiten auch vom Bundesgericht ausdrücklich anerkannt; ich verweise auf die Entscheidungen 109 Ib 72 und 111 Ib 70. Auch die herrschende Lehre teilt diese Auffassung. Zum zwingenden Völkergewohnheitsrecht werden nun allerdings – und das ist für den Entscheid, den Sie zu treffen haben,

wichtig zu wissen – nur sehr wenige Normen wie eben das Non-refoulement-Prinzip, das Genozid- und das Folterverbot gezählt, die zu den Kerngehalten der internationalen Rechtsordnung gehören und elementare menschliche Grundwerte wie das Recht auf Leben schützen.

Mit oder ohne Vertrag sind die Staaten daher an diese fundamentalen Rechte gebunden. Sie stehen eben nicht zur demokratischen Disposition. Das ist das Entscheidende, weil es um zentrale menschliche Grundwerte geht.

Hier kann ich auf die Frage von Herrn Pillar eingehen. Herr Pillar und Herr Schmid Carlo haben die Frage aufgeworfen, ob wir denn überhaupt als letzte Instanz befugt seien, Volksinitiativen für gültig oder ungültig zu erklären. Dazu gibt Ihnen Artikel 24 des Geschäftsverkehrsgesetzes wenigstens in bezug auf die positivrechtliche Ordnung in Artikel 121 der Bundesverfassung eine ganz klare Antwort. Danach sind die eidgenössischen Räte gehalten, die Gültigkeit oder Ungültigkeit von Volksinitiativen zu entscheiden.

Ich gebe zu: Dort wird das nur in bezug auf dieses formalrechtliche Prinzip der Einheit der Materie festgehalten; aber immerhin ist klar, dass ein solcher Entscheid nicht referendumsfähig ist, sondern dass – wie zu Recht gesagt worden ist – hier das Parlament eigentlich die Funktion zu übernehmen hat, die in anderen Staaten ein Verfassungsgerichtshof wahrnimmt. Das ist, so glaube ich, von keiner Seite bestritten.

Nun hat Herr Schmid Carlo ein Votum für eine absolute, an keinerlei inhaltliche Schranken gebundene Volkssouveränität abgegeben. Herr Schmid, im letzten Jahrhundert, als die Nationalstaaten aufgekommen sind, war das zweifellos die vorherrschende Meinung. In unserem Staat herrschte auch sehr lange die dominierende Auffassung, dass die Volkssouveränität absolut zu verstehen sei. Aber dann haben wir leider aus der Geschichte lernen müssen – dann kamen die grässlichen Erlebnisse des 20. Jahrhunderts: Ich glaube, diese haben uns doch klar gezeigt, dass es eben übergeordnete Werte geben muss, an die jede staatliche Instanz, sowohl Bundesrat als auch Parlament und Volk, gebunden ist. Das ist der entscheidende Fortschritt, den wir auf diesem Gebiete gemacht haben.

Ich glaube, Herr Schmid, es kommt sicher nicht von ungefähr, dass man sich ausgerechnet in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg mit diesem Problem der materiellen Schranken der Verfassungsrevision in besonders intensiver Weise auseinandergesetzt hat. Wenn Sie weiter eine Theorie der absoluten Volkssouveränität vertreten, dann liefern Sie damit natürlich auch eine demokratische Rechtfertigung für den totalen Unrechtsstaat; das können wir nach all dem, was wir in diesem Jahrhundert erlebt haben, einfach nicht mehr vertreten. Es kommt nun aber noch etwas anderes dazu: Für uns im Bundesrat war letztlich die Einsicht ganz entscheidend, dass wir eigentlich nur einer Scheindemokratie eine Chance geben, wenn Sie diese Initiative nicht für ungültig erklären und Sie sie Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreiten. Denn das ist doch keine echte Demokratie, die bei einer Abstimmung eigentlich nur im einen Fall – nämlich bei der Ablehnung der Initiative – Folge haben kann. Würde nämlich der Souverän der Initiative zustimmen, dann würden die Behörden ja in die unmögliche Lage versetzt, entweder die Initiative nicht anzuwenden – was aus demokratischer Sicht verheerend wäre – oder die Initiative anzuwenden und damit die Menschen möglicherweise in die Folter oder sogar in den Tod zu schicken.

Das ist doch keine echte Wahl. Das wäre eine Scheindemokratie, und einer Scheindemokratie wollen und dürfen wir keinen Vorschub leisten. Gerade ein kleines Land wie die Schweiz hat alles Interesse daran, dass diese fundamentalen letzten Rechtsprinzipien hochgehalten werden. Für das Volk und die Stände besteht somit keine wirkliche, keine echte demokratische Wahlmöglichkeit. Sowohl den von den Wegweisungen betroffenen schutzbedürftigen Personen als auch unserem Land würde bei einer Annahme der Initiative ein nicht wieder gutzumachender, ein irreparabler Schaden zugefügt. Eine solche Wahl ist für einen Rechtsstaat unzulässig. Das, das gebe ich zu, ist das Neue dieses Entscheides.

Nun bin ich freilich mit den Herren Schmid, Büttiker und anderen durchaus einverstanden, dass – wenn man die Dinge so



sieht – angesichts dessen, dass Volk und Stände wirklich die oberste Gewalt in unserer Eidgenossenschaft sind, solche materielle Schranken der Verfassungsrevision einer sehr, sehr sorgfältigen Ein- und Abgrenzung bedürfen.

Ich bin mit Ihnen beispielsweise ohne weiteres einverstanden, dass es nicht anginge, einfach zu erklären: Wir müssen alle Volksinitiativen, die gegen Völkerrecht verstossen, ungültig erklären. Da bin ich mit Ihnen vollständig einverstanden, da müsste zunächst der Verfassungsgeber handeln. Darüber werden wir wahrscheinlich dann im Rahmen der Verfassungsrevision wieder miteinander diskutieren. Aber dieser Fall hier ist von einer ganz anderen Qualität, weil er – wie gesagt – folgendermassen gekennzeichnet ist: Wenn die Initiative angenommen würde, würde das nicht nur zur Kündigung irgendwelcher Staatsverträge und zur politischen Isolierung der Schweiz in Europa und in der Welt führen, sondern für die Betroffenen und für unser Land entstünde auch ein irreparabler, nicht wiedergutzumachender Schaden. Das ist das entscheidende Kriterium, das uns hilft, gegenüber weiter gehenden Forderungen hier die nötigen Abgrenzungen vorzunehmen. Ich kann – ich bin ja schliesslich auch Appenzeller – Sie versichern: Der Bundesrat ist mit einer ausgesprochen volksrechtsfreundlichen Grundhaltung an diese Initiative herangegangen. Wenn der erwähnte Widerspruch zwischen der Initiative und dem zwingenden Völkerrecht durch eine verfassungskonforme Auslegung hätte behoben werden können – wie wir das mit der SVP-Initiative tun –, hätte der Bundesrat mit Sicherheit keinen Antrag auf Ungültigerklärung gestellt.

Dass er übrigens, Herr Büttiker, die Frage sehr initiativfreundlich angegangen ist, zeigt gerade der Umstand, dass wir hier zum ersten Mal auch die Frage der Teilungültigkeit aufgeworfen haben. Es ging uns wirklich darum, die Volksrechte im weitestmöglichen Mass zu respektieren. Deshalb haben wir uns gefragt: Könnte hier nicht die Teilungültigkeit, wie sie vom Bundesgericht gegenüber kantonalen Volksinitiativen entwickelt worden ist und eigentlich aus dem allgemeinen Rechtsprinzip der Verhältnismässigkeit abgeleitet wird, weiterhelfen?

Wir haben aber gesehen, dass zwei der zentralen Bestimmungen der Initiative dem zwingenden Völkerrecht krass zuwiderlaufen. Wenn wir die Absätze 1 und 4 von Artikel 69quater (neu) amputieren würden, hätte diese Initiative keinen vernünftigen Sinn mehr, und wir täten auch jenen unrecht, die diese Initiative unterschrieben haben.

Wir haben dann allerdings – und das mag eine etwas mangelnde Harmonisierung zur anderen Botschaft sein – die Frage der Teilungültigkeit nicht weiter verfolgt; eigentlich auch etwas in der Art von Gerichten, weil wir gesagt haben: Hier führt die Teilungültigkeit sowieso nicht weiter, also müssen wir diese heikle Frage, die auf Bundesebene sehr kontrovers ist – vor allem auch mit Bezug auf den Wortlaut von Artikel 27 des Geschäftsverkehrsgesetzes –, offenlassen.

Der Bundesrat hätte Ihnen im übrigen auch keinen Antrag auf Ungültigerklärung gestellt, wenn wegen der Initiative irgendein völkerrechtlicher Vertrag hätte gekündigt werden müssen, um die Übereinstimmung von Landesrecht und Völkerrecht wiederherzustellen.

Damit haben wir wirklich auch die nötigen Ab- und Eingrenzungen vorgenommen, so dass keinerlei Gefahr besteht, dass man sagen kann: Jetzt beginnt man mit diesem krassen Fall, und dann werden Bundesrat und Parlament auf dieser Linie weiterfahren und immer mehr Initiativen ungültig erklären. Hier haben Sie wirklich eine klare Ein- und Abgrenzung. Das kommt nur in Frage, wenn ein Verstoß gegen zwingendes Völkerrecht vorliegt, wo es wirklich um die grundlegenden menschlichen Werte geht.

Ich komme nun zur SVP-Initiative: Bei der Initiative «gegen die illegale Einwanderung» sind alle vorgeschlagenen Massnahmen völkerrechtskonform auslegbar, weil das Non-refoulement ausdrücklich vorbehalten bleibt. Die Initiative ist deshalb nach Auffassung des Bundesrates gültig.

Ich komme auf die einzelnen Forderungen der Initiative zu sprechen, um Ihnen die Stellungnahme des Bundesrates bekanntzugeben: In verschiedenen Punkten enthält die Initiative keine inhaltlichen Neuerungen gegenüber dem geltenden

Recht. Die Initiative der SVP übernimmt beispielsweise den geltenden Flüchtlingsbegriff des Asylgesetzes, verankert den Vorrang des Non-refoulement-Prinzips und legt fest, dass Asylbewerber keinen Rechtsanspruch auf freie Einreise in die Schweiz, auf freie Niederlassung und auf Aufnahme einer Erwerbstätigkeit haben. All dies gilt bereits heute. Durch die Initiative würden lediglich diese im Landesrecht bereits verankerten Prinzipien – statt wie bisher auf Gesetzesstufe – neu auf Verfassungsstufe verankert. Damit würde es aber schwieriger, die genannten Bereiche an künftige, heute noch nicht voraussehbare Entwicklungen anzupassen.

Eines der Hauptanliegen der Initianten liegt sodann in der Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Die Initiative verlangt in diesem Punkt, dass auf Gesuche illegal eingereister Asylbewerber nicht eingetreten wird und die betreffenden Gesuchsteller aus der Schweiz weggewiesen werden. Ein Nichteintreten auf die Gesuche illegal eingereister Asylbewerber hätte zur Folge, dass die Asylbehörden in diesen Fällen weder die Flüchtlingseigenschaft noch die Frage der Asylgewährung, sondern nur noch das Non-refoulement, die Zumutbarkeit und die Möglichkeit des Vollzugs der Wegweisung, zu prüfen hätten. Wenn sich bei der Non-refoulement-Prüfung aber herausstellen würde, dass ein illegal eingereister Asylbewerber in seinem Heimatstaat bei einer Wegweisung asylrelevanten Verfolgungen ausgesetzt würde, müsste ihm im Sinne einer völkerrechtskonformen Auslegung der Initiativbestimmung trotzdem die in der Genfer Flüchtlingskonvention garantierte Rechtsstellung zuerkannt werden. Diese unterscheidet sich im übrigen nur unwesentlich von der Rechtsstellung, welche die Asylgewährung vermittelt. Wir haben schon bei der Vorbereitung des dringlichen Bundesbeschlusses über das Asylverfahren erkannt, dass eine an sich rechtlich mögliche Einschränkung des Verfahrens in der Sache selber nicht weiterführt.

Griffige Massnahmen zur Verhinderung illegaler Einreisen sind deshalb nicht durch den vorgeschlagenen Initiativtext, sondern durch einen Anschluss der Schweiz an die bereits erwähnten internationalen Abkommen zu erreichen.

Der Text der Initiative der SVP sieht sowohl in Nichteintretensfällen als auch im Normalverfahren eine umfassende Non-refoulement-Prüfung vor. Gleichzeitig sollen nun aber mit einer Beschwerde gegen Nichteintretensentscheide und die Asylverweigerung nur noch die Verletzung von Bundesrecht, eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung und die Verletzung des rechtlichen Gehörs gerügt werden können.

Uns scheint, dass diese beiden Bestimmungen in einem offensichtlichen Widerspruch zueinander stehen. Wenn der vom Asylsuchenden vorgebrachte Sachverhalt, der für die Non-refoulement-Prüfung wesentlich ist, von der Beschwerdeinstanz nicht mehr, wie dies heute der Fall ist, auch auf seine Vollständigkeit und Richtigkeit hin überprüft werden kann, ist die Beschwerdeinstanz gar nicht in der Lage, eine umfassende Prüfung des Rückschiebeverbotes vorzunehmen.

Auch hier muss folglich der in der Initiative enthaltene Vorbehalt des Rückschiebeverbotes herangezogen werden, damit eine völkerrechtskonforme Auslegung möglich ist. Die Bestimmung ist demnach so zu verstehen, dass die Beschwerdeinstanz in der Frage des Non-refoulements, in Abweichung zu den vorgesehenen Einschränkungen, wie heute eine umfassende Überprüfung der Non-refoulement-Gründe vornehmen kann, welche die Überprüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit des Sachverhalts sowie der Angemessenheit des erstinstanzlichen Entscheides umfasst. Damit würde sich also im Vergleich zum heutigen Verfahren auch in bezug auf die Non-refoulement-Prüfung nichts ändern.

Die Urheber der SVP-Initiative wollen sodann die wirtschaftliche Anziehungskraft der Schweiz auf Asylbewerber senken und sogenannte unechte Flüchtlinge abschrecken. Dies soll u. a. dadurch gelingen, dass das Arbeitseinkommen von Asylbewerbern der Zwangsverwaltung des Bundes unterstellt wird. Der Bund soll aus diesem Einkommen zunächst den Lebensunterhalt und alle übrigen vom Asylbewerber verursachten Kosten decken und einen allfälligen Überschuss erst im Falle der Asylgewährung oder der Ausreise ausbezahlen. Abgesehen von der rechtlichen Problematik, wahrscheinlich so-

gar der Unvereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie der Bundesverfassung, wäre – das ist für uns der entscheidende Ablehnungsgrund – ein solches Vorgehen undurchführbar.

Wenn wir uns vorstellen, dass bereits heute 37 200 Konti für Erwerbstätige aus dem Asylbereich geführt werden, ist es undenkbar, dass im Sinne der Initiative eine Bundesbehörde in jedem Einzelfall über die Berechtigung für den Kauf eines Kleidungsstückes oder die Auszahlung von Kleinbeträgen für persönliche Bedürfnisse zu befinden hätte. Angesichts der tiefen Durchschnittslöhne bei Asylbewerbern könnte im Ergebnis kein wesentlich höherer Betrag zurückbehalten werden, als dies heute der Fall ist.

Im übrigen darf ich Sie daran erinnern, dass die Sicherheitsleistungs- und Rückerstattungspflicht mit dem Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994 über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich, mit Wirkung ab Januar 1995, erhöht wurde. Der Lohnabzug für Fürsorge- und Vollzugskosten wurde von 7 auf 10 Prozent monatlich, der Rückerstattungsbeitrag von 3600 auf 4800 Franken erhöht. Auf den von den PTT im Auftrag des Bundes geführten Sicherheitskonti befinden sich zurzeit Sicherheitsleistungen in der Höhe von 84 Millionen Franken. Bei noch höheren Abzügen würde die Arbeitsaufnahme für Asylbewerber ohnehin unattraktiv, was nur zu steigenden Fürsorgekosten führen würde. Eine Zwangsverwaltung der Asylbewerber-Einkommen durch den Bund hätte schliesslich einen enormen, unserer Meinung nach wirklich unverhältnismässigen administrativen Aufwand zur Folge.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung», also die SVP-Initiative, völkerrechtskonform auslegbar ist. Hingegen bringen uns die von den Initianten formulierten Forderungen nicht weiter. Diese sind entweder bereits auf Gesetzesstufe normiert und hätten daher bloss eine Verankerung auf Verfassungsstufe zur Folge, oder sie enthalten nichts wesentlich Neues, vor allem nichts Praktikables zur geltenden Asylpolitik. So kann das wichtigste Ziel der Initianten, Missbräuche zu verhindern, mit dem vom Volk inzwischen angenommenen Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht viel besser erreicht werden. Die übrigen wünschbaren Korrekturen des Asylrechtes können dann bei der Überführung des dringlichen Asylverfahrensbeschlusses ins ordentliche Recht beraten werden. Die Überführung wird bekanntlich auf Ende 1997 fällig.

Aus diesen Gründen beantragt der Bundesrat den Räten, Volk und Ständen die Initiative der SVP mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten. Aus den dargelegten Gründen können wir mit gutem Grund auf einen Gegenvorschlag verzichten.

Mit den vom Bundesrat und vom Parlament seit 1990 getroffenen Massnahmen ist es gelungen, einen deutlichen Trendbruch im Asylbereich herbeizuführen. Die derzeitige Lage erlaubt es, die humanitäre Asylpolitik weiterzuführen und krasse Missbräuche effizient zu bekämpfen. Die gegenwärtige Infrastruktur des Bundes genügt, um neue Eingänge rasch behandeln zu können und weitere Pendenzen abzubauen. Mit der vom Bundesrat und vom Parlament beschlossenen flexibleren Ressourcenpolitik, der sogenannten strategischen Leistungsbereitschaft, können wir zudem rasch auf sich ändernde Situationen im Flüchtlings- und Migrationsbereich reagieren. Zudem sind mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht die Voraussetzungen geschaffen, um Missbräuche wirksam zu bekämpfen.

Der Bundesrat wird in Zukunft vor allem alles daransetzen, dass der internationale Anschluss nicht verpasst wird. Und das ist ein weiterer ganz zentraler Grund, um die Initiative der Schweizer Demokraten abzulehnen bzw. ungültig erklären zu müssen. Hier haben wir noch Handlungsmöglichkeiten. Die entsprechenden Schritte sind eingeleitet. Leider braucht es aber viel Geduld, bis sich auf dem internationalen Parkett die erwünschten Erfolge realisieren lassen.

Die Initiativen der SD und der SVP bringen uns mit ihren Anliegen nicht weiter, sei es, weil sie rechtlich unzulässig sind, wie bei der Initiative der SD, sei es, weil die zulässigen und realisierbaren Forderungen bereits weitestgehend erfüllt sind, wie beim Volksbegehren der SVP.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Anträgen des Bundesrates zuzustimmen und den Antrag der Minderheit Schmid Carlo (Vorlage A) sowie den Antrag Uhlmann (Vorlage B) abzulehnen.

*Eintreten ist obligatorisch*

*L'entrée en matière est acquise de plein droit*

*Detailberatung – Discussion par articles*

**A. Bundesbeschluss über die Volksinitiative  
«für eine vernünftige Asylpolitik»**

**A. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire  
«pour une politique d'asile raisonnable»**

**Titel und Ingress**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 1**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

(Schmid Carlo)

*Abs. 1*

Die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» vom 15. Juli 1992 wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 1**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*

(Schmid Carlo)

*Al. 1*

L'initiative populaire «pour une politique d'asile raisonnable» du 15 juillet 1992 sera soumise au vote du peuple et des cantons.

*Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit

32 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

2 Stimmen

**Art. 2 (neu)**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Ablehnung des Antrages der Minderheit

*Minderheit*

(Schmid Carlo)

Volk und Ständen wird die Verwerfung der Volksinitiative beantragt.

**Art. 2 (nouveau)**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Rejeter la proposition de la minorité

*Minorité*

(Schmid Carlo)

Il est proposé au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes	32 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

**B. Bundesbeschluss über die Volksinitiative****«gegen die illegale Einwanderung»****B. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire****«contre l'immigration clandestine»****Titel und Ingress, Art. 1***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule, art. 1***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Uhlmann*

Volk und Ständen wird die Annahme der Volksinitiative beantragt.

**Art. 2***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Uhlmann*

Le peuple et les cantons sont invités à accepter l'initiative.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	28 Stimmen
Für den Antrag Uhlmann	6 Stimmen

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes	29 Stimmen (Einstimmigkeit)
---------------------------	--------------------------------

*An den Nationalrat – Au Conseil national**Schluss der Sitzung um 11.00 Uhr**La séance est levée à 11 h 00*

## Asylpolitik. Volksinitiativen

### Politique d'asile. Initiatives populaires

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	94.061
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.03.1995 - 08:00
Date	
Data	
Seite	334-349
Page	
Pagina	
Ref. No	20 025 664

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.