

déral du 25 avril 1990 sur ledit arrêté fédéral, FF 1990 II 556ss.). S'il est souhaitable de distinguer le plus tôt possible les cas où la situation est claire (octroi ou refus de l'asile) des demandes à examiner plus en détail, cette distinction doit toutefois avoir lieu lorsque la procédure est déjà engagée. En outre, les autorités cantonales de police des étrangers ne doivent pas avoir à se prononcer sur la question de savoir si l'exécution du renvoi de personnes invoquant des persécutions dans leur pays d'origine ou de provenance est licite à la lumière de la Convention de Genève et de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Bien que le renvoi puisse être exécuté sans autre formalité, toutes les instances cantonales doivent être, conformément à l'article 13 CEDH, accessibles en cas de recours contre cette décision. La personne concernée pourrait en outre interjeter recours auprès du Tribunal fédéral. Dans ce cas, une procédure particulièrement longue et compliquée ne saurait être exclue.

L'abrogation de la directive, suite à l'arrêt prononcé le 26 avril 1995 par le Tribunal fédéral, n'a pas causé, dans un premier temps, d'augmentation notable du nombre de demandeurs d'asile se présentant sans papiers dans les centres d'enregistrement. Du 1er février au 2 mai 1995, 72 pour cent de tous les requérants ont remis un document d'identité au centre où ils s'annonçaient. Ils étaient encore 63 pour cent à le faire entre le moment de l'abrogation de la directive et fin juillet 1995. Cette proportion est inférieure de 9 pour cent à celle enregistrée pendant les trois mois précédant l'abrogation de la directive sur les documents d'identité.

Le Conseil fédéral a l'intention de soumettre prochainement au Parlement le projet de révision totale de la loi sur l'asile ainsi que le message y relatif. C'est pourquoi il estime qu'il n'est pas opportun d'ouvrir un débat anticipé sur un problème-clé de la procédure d'asile; ce débat pourrait aboutir en effet à extraire ce domaine partiel de l'ensemble du projet de loi. Cette discussion doit se dérouler au regard de toutes les autres dispositions de la loi sur l'asile révisée, en tenant compte des explications contenues dans le message du Conseil fédéral à ce propos.

A cette occasion, il conviendra également d'examiner à l'aide de quels moyens de droit il est possible de lutter efficacement contre le fait, souligné par les motionnaires, que des demandeurs d'asile retiennent abusivement leurs titres de voyage.

#### *Schriftliche Erklärung des Bundesrates*

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

#### *Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

**Le président:** Mmes Bäumlín et Gonseth combattent cette intervention. La discussion est renvoyée.

*Versoben – Renvoyé*

95.3525

## **Motion Baumberger**

### **Entlastung des Bundesgerichtes von Entscheiden im Ausländer- und Asylrecht**

### **Droit d'asile et droit des étrangers.**

### **Décharge du Tribunal fédéral**

#### *Wortlaut der Motion vom 5. Oktober 1995*

Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament Bericht und Antrag über die erforderliche Revision von Bundesgesetzen

vorzulegen, um das Bundesgericht in angemessenem Umfange von den ausländerrechtlichen Fragen zu entlasten und diese Kompetenz der (entsprechend neu zu benennenden) «Schweizerischen Asylrekurskommission» zu übertragen.

#### *Texte de la motion du 5 octobre 1995*

Le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport aux Chambres et de leur soumettre des propositions destinées à décharger le Tribunal fédéral de suffisamment de recours liés au droit des étrangers, recours qui seront traités par la «Commission suisse de recours en matière d'asile» qu'il s'agira alors de rebaptiser.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Binder, Bortoluzzi, Bürgi, Dettling, Epiney, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Frainier, Hari, Iten Joseph, Jäggi Paul, Kühne, Leu Josef, Müller, Ragenbass, Reimann Maximilian, Rutishauser, Schenk, Schnider, Seiler Hanspeter, Vetterli, Wick, Wyss William (23)

#### *Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Das Bundesgericht ist überlastet. Bis zur Rechtskraft neuer Bestimmungen, welche die Rechtswege und die Kompetenzen grundsätzlich neu ordnen, wird es noch Jahre dauern. Sofortmassnahmen sind unerlässlich; indessen wird das Bundesgericht auch im Laufe der nächsten Jahre neue Aufgaben übertragen erhalten.

Mit dringlichem Bundesbeschluss vom 22. Juni 1990 wurde die «Schweizerische Asylrekurskommission» geschaffen, welche Beschwerden gegen Verfügungen des Bundesamtes für Flüchtlinge über die Verweigerung des Asyls und die Wegweisung endgültig zu beurteilen hat. Dieses Spezialverwaltungsgericht ist am 1. April 1992 mit 28 Richtern operativ geworden. Als Folge des Rückgangs der Asylgesuche und damit der Asylbeschwerden wird zurzeit überlegt, ob die personelle Dotierung des Gerichtes reduziert werden könnte.

Es drängt sich unter diesen Umständen die Frage auf, ob es nicht angezeigt wäre, ausländerrechtliche Fragen in vermehrtem Umfange (beispielsweise Art. 13 Bst. f der Begrenzungsverordnung oder Verfahren aus dem Umfeld von Art. 17 Asylgesetz und dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht) neu der «Schweizerischen Asylrekurskommission» zum Entscheiden zuzuweisen und damit gleichzeitig zur Entlastung des Bundesgerichtes beizutragen und der Schweizer Justiz die Kompetenz der Mitglieder der Asylrekurskommission (bei entsprechend voller Auslastung) zu erhalten. Selbstverständlich ist die Rechtsstaatlichkeit der Verfahren weiterhin sicherzustellen. Allenfalls könnte die Kompetenz des Bundesgerichtes auch auf Grundsatzfragen zurückgenommen werden.

#### *Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates*

*vom 4. Dezember 1995*

#### *Rapport écrit du Conseil fédéral*

*du 4 décembre 1995*

1. Zuständigkeit des Bundesgerichtes nach geltendem Recht Auf dem Gebiet des Ausländer- und Asylrechts ist die Zuständigkeit des Bundesgerichtes bereits heute stark eingeschränkt. Nach Artikel 100 Buchstabe b des Bundesrechtspflegegesetzes (OG; SR 173.110) ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig gegen die Einreiseverweigerung, die Einreisebeschränkung und die Einreisesperre (Ziff. 1); Verfügungen über die Gewährung oder Verweigerung des Asyls (Ziff. 2); die Erteilung oder Verweigerung von Bewilligungen, auf die das Bundesrecht keinen Anspruch einräumt (Ziff. 3); die Ausweisung, gestützt auf Artikel 70 der Bundesverfassung, und die Wegweisung (Ziff. 4) sowie gegen Verfügungen über die vorläufige Aufnahme von Ausländern (Ziff. 5). Verweigert eine kantonale Behörde eine fremdenpolizeiliche Bewilligung, auf die kein Anspruch besteht, so kann das Bundesgericht im Prinzip mit der staatsrechtlichen Beschwerde angerufen werden. Der Ausländer vermag die Legitimationsvoraussetzungen aber praktisch nur dann zu erfüllen, wenn er die Verletzung einer Verfahrensgarantie geltend macht.

Zulässig ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht aufgrund der Generalklausel von Artikel 97 OG namentlich in folgenden Fällen:

- a. Erteilung oder Verweigerung von Bewilligungen, auf die das Bundesrecht (oder ein Staatsvertrag) einen Anspruch gibt (insbesondere Art. 7, 17 Anag, SR 142.20; Art. 8 EMRK, SR 0.101);
- b. Entscheide über die Anordnung, Fortsetzung und Verlängerung der Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft (Art. 13a–13c Anag, AS 1995 146);
- c. Auflage, ein zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten (Art. 13e Anag);
- d. Verfügungen betreffend die Unterstellung eines Ausländers unter die Begrenzungsverordnung (insbesondere nach Art. 13 Bst. f und h BVO, SR 823.21).

Soweit das Bundesrecht von den Kantonen vollzogen wird (Bst. b und c sowie teilweise Bst. a), beschränkt sich die Kognition des Bundesgerichtes auf eine Rechtskontrolle (keine Sachverhaltsprüfung). Dies wird jedenfalls spätestens ab dem 15. Februar 1997 gelten, wenn die Übergangsfrist für die Kantone zur Einsetzung richterlicher Behörden als letzte kantonale Instanzen abgelaufen sein wird (Art. 98a, 105 Abs. 2 OG).

## 2. (Zusätzliche) Beschränkung der Zuständigkeit des Bundesgerichtes?

Bei der Überlastung des Bundesgerichtes handelt es sich um ein grundsätzliches Problem, das nicht dadurch gelöst werden kann, dass bloss der für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde geltende Ausnahmekatalog (Art. 99–101 OG) um einige Ausnahmen erweitert wird. Eine Entlastung wäre auf dem Wege einer generellen Erschwerung des Zugangs zum Bundesgericht möglich (vgl. Verfassungsentwurf 1995 des EJPD, Art. 164 Abs. 2 der Reformvorschläge Justiz; ferner Zwischenbericht der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesrechtspflege, Bern 1995, S. 58). Die Suche nach einer rechtlich und politisch befriedigenden Neuregelung des Zugangs zum Bundesgericht ist eine der Hauptaufgaben der Totalrevision des Bundesrechtspflegegesetzes, die zurzeit von einer Expertenkommission vorbereitet wird. Es hätte wenig Sinn, den Bereich des Ausländerrechts separat zu behandeln. Zudem ist unter den obenerwähnten Beschwerdematerien (Ziff. 1 Bst. a–c; zu Bst. d vgl. unten Ziff. 3) keine Fallgruppe auszumachen, der offensichtlich so wenig grundsätzliche Bedeutung zukäme, dass sie ohne eingehendere Prüfung von der bundesgerichtlichen Zuständigkeit ausgenommen werden könnte.

## 3. Beschwerden gegen Unterstellungsverfügungen nach Artikel 13 der Begrenzungsverordnung

Die Möglichkeit, einem Asylgesuchsteller vor dem rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens gemäss Artikel 17 Absatz 2 des Asylgesetzes (SR 142.31) in Verbindung mit Artikel 13 Buchstabe f BVO eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen, soll im Rahmen der laufenden Totalrevision des Asylgesetzes aufgehoben und durch eine erweiterte vorläufige Aufnahme in Fällen von persönlichen Notlagen ersetzt werden. In den Übergangsbestimmungen des Gesetzentwurfes ist vorgesehen, dass hängige Verfahren nach dem bisherigen Artikel 17 Absatz 2 im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts gegenstandslos werden. Gegen den Entscheid über die vorläufige Aufnahme ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht nicht zulässig (Art. 100 Bst. b Ziff. 5 OG).

Zu einem weiteren Rückgang der Belastung des Bundesgerichtes wird die Änderung der BVO vom 19. Oktober 1994 führen, welche Anfang 1995 in Kraft getreten ist. Nach der neuen Fassung von Artikel 28 Absatz 1 BVO (AS 1994 2310) können Saisonbewilligungen für Staatsangehörige aus dem ehemaligen Jugoslawien nicht mehr in Jahresbewilligungen umgewandelt werden. Die Zahl der Beschwerden gegen Unterstellungsverfügungen im Sinne von Artikel 13 Buchstabe h BVO wird daher stark abnehmen.

## 4. Erweiterung der Zuständigkeit der Asylrekurskommission im Sinne einer Vorinstanz des Bundesgerichtes

Inwiefern künftig im Ausländerrecht eine untere richterliche Instanz des Bundes endgültig entscheiden soll, ist im Rah-

men der Totalrevision des OG zu prüfen (vgl. Ziff. 2). Denkbar wäre allerdings, bereits vor der OG-Revision eine eidgenössische Rekurskommission als (nicht endgültig entscheidende) Vorinstanz des Bundesgerichtes einzusetzen, soweit gegen fremdenpolizeiliche Verfügungen von Bundesämtern letztinstanzlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist. Das Bundesgericht müsste dann auch in diesen Fällen keine Sachverhaltskontrolle mehr vornehmen (Art. 105 Abs. 2 OG). Die Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesrechtspflege schlägt in ihrem Zwischenbericht ausdrücklich vor, dass Beschwerden gegen Verfügungen von Verwaltungsbehörden des Bundes durch eine richterliche Behörde beurteilt werden sollen, bevor allenfalls ein Weiterzug an das Bundesgericht möglich ist (Zwischenbericht, S. 18, 57).

Der Bundesrat ist bereit, bei einer nächsten Revision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer diese Lösung zu prüfen. Ihre Entlastungswirkung für das Bundesgericht sollte jedoch nicht überschätzt werden, da der grösste Teil der heutigen bundesgerichtlichen Verfahren im Ausländerrecht entweder auf Beschwerden gegen kantonale Entscheide zurückgeht oder zufolge der unter Ziffer 3 beschriebenen Rechtsänderungen ohnehin wegfallen wird. Ob gegebenenfalls aus der Asylrekurskommission eine Rekurskommission für Ausländer- und Asylrecht werden soll oder ob es zweckmässiger wäre, die fremdenpolizeilichen Beschwerden einer anderen richterlichen Instanz des Bundes zuzuweisen, wird ebenfalls zu prüfen sein.

## Schriftliche Erklärung des Bundesrates

### Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

**Le président:** Mmes Bäumlín et Gonseth combattent cette intervention. La discussion est renvoyée.

*Verschohen – Renvoyé*

95.3304

## Motion Baumberger

### Bessere Eigentumsstreuung durch Stockwerkeigentum

### Promouvoir la copropriété par étages en tant que moyen d'accession à la propriété du logement

## Wortlaut der Motion vom 22. Juni 1995

Der Bundesrat wird ersucht, abzuklären und anschliessend Bericht und Antrag zu erstatten über die möglichen Massnahmen und die notwendigen Gesetzesänderungen, um dem Verfassungsauftrag zur Förderung des Wohn- und Grundeigentums auch und gerade im Bereich der Bildung von und der Umwandlung in Stockwerkeigentum nachzukommen.

## Texte de la motion du 22 juin 1995

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner les mesures qu'il peut prendre, notamment les révisions de la loi qu'il soumettra aux Chambres pour que devienne réalité le mandat constitutionnel prônant l'accession des Suisses à la propriété immobilière et foncière, tout particulièrement à la propriété par étages (par création ou par transformation). Il remettra un rapport aux Chambres avec des propositions.

**Mitunterzeichner – Cosignataires:** Allenspach, Dettling, Duret, Gysin, Hegetschweiler, Iten Joseph, Kühne, Leu Josef,

## **Motion Baumberger Entlastung des Bundesgerichtes von Entscheiden im Ausländer- und Asylrecht**

### **Motion Baumberger Droit d'asile et droit des étrangers. Décharge du Tribunal fédéral**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	13
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	95.3525
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.12.1995 - 08:00
Date	
Data	
Seite	2697-2698
Page	
Pagina	
Ref. No	20 039 665

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.