

Neunte Sitzung – Neuvième séance

Mittwoch, 13. März 1996

Mercredi 13 mars 1996

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuba Jean-François (L, VD)

94.061

Asylpolitik. Volksinitiativen

Politique d'asile. Initiatives populaires

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

Beschluss des Ständerates vom 16. März 1995

Décision du Conseil des Etats du 16 mars 1995

Kategorie II/III, Art. 68 GRN – Catégorie II/III, art. 68 RCN

Antrag Keller

Rückweisung von Beschlussentwurf A an den Bundesrat mit dem Auftrag einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative auszuarbeiten, der folgende Grundsätze enthält:

1. möglichst enge Definition des Asylbegriffs;
2. Beschleunigung der Asylverfahren;
3. raschere Wegweisungspraxis;
4. Aufbau- und Überlebenshilfe in den Asylanten-Herkunfts ländern gemäss Artikel 69quater Absatz 6 der Volksinitiative.

Proposition Keller

Renvoyer le projet d'arrêté A au Conseil fédéral avec mandat d'élaborer un contre-projet à l'initiative populaire, lequel devra traiter des points suivants:

1. définition aussi restreinte que possible de la notion d'asile;
2. accélération de la procédure d'asile;
3. procédure plus rapide en matière de renvoi;
4. aide au développement ainsi qu'à la survie dans les pays d'origine des demandeurs d'asile selon l'article 69quater alinéa 6 de l'initiative populaire.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Wir beschäftigen uns heute als Zweitrat mit zwei Initiativen, die als Reaktionen auf stark angestiegene Zahlen von Asylgesuchen, lange Behandlungsfristen und letztlich auch aus wahlaktischen Motiven verfasst und 1992 respektive 1993 – in einem Klima also, in welchem die Probleme im Asylbereich emotional hohe Wellen warfen – eingereicht wurden. Rund 50 000 pendente Gesuche, jährlich 37 000 bis 41 000 neue Gesuche und eine tiefe Anerkennungsquote ließen befürchten, dass die Probleme in naher Zukunft ausser Kontrolle geraten könnten. Die Kommission hörte die Initianten sowie vier Experten und das EJPD zur Frage der Ungültigkeit von Initiativen an. Gleichzeitig wurde in der Sicherheitspolitischen Kommission die Frage der Ungültigkeit der «Halbierungs-Initiative» behandelt. Die Kommission beschloss mit 16 zu 5 Stimmen, die Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» für ungültig zu erklären. Mit 14 zu 4 Stimmen beantragt sie dem Rat, die Initiative «gegen die illegale Einwanderung» abzulehnen.

Zuerst zur Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik»: Was will sie? Das Ziel der im Wahljahr 1991 lancierten Initiative ist es, den Flüchtlingsbegriff so einzuzgrenzen, dass illegal eingereiste Asylbewerber – das sind nach Angaben des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) rund 70 bis 80 Prozent aller Gesuchsteller – umgehend und ohne Beschwerdemöglich-

keit ausgeschafft werden. Dabei soll nicht abgeklärt werden, ob sie dadurch der politischen Verfolgung, der Folter oder der unmenschlichen Behandlung ausgesetzt würden. Staatsverträge, die der neuen Bestimmung in der Bundesverfassung widersprechen, wären sofort zu kündigen.

Wir haben uns in diesem Rat über die Frage der Voraussetzungen für die Gültigkeit respektive Ungültigkeit einer Initiative vor nicht allzu langer Zeit unterhalten. In einer ständigen Praxis, die sich zu Verfassungsgewohnheitsrecht verdichtet hat, sind Bundesrat und Parlament davon ausgegangen, dass nicht nur die Einheit der Form und der Materie zu prüfen ist, sondern auch die Frage der faktischen Durchführbarkeit.

Dies führte beispielsweise im Fall der Chevallier-Initiative zu einer Ungültigerklärung. Diskutiert wurde auch immer wieder die Völkerrechtswidrigkeit. Ganz bewusst wurden Initiativen zugelassen, z. B. die Rheinau-Initiative, die Staatsvertrags-Initiative und verschiedene Initiativen der Nationalen Aktion, obwohl sie alle dem Völkerrecht widersprachen. Sie widersprachen Verträgen, aber kündbaren Verträgen. Eine Gutheissung dieser Initiativen wäre für die Schweiz zwar peinlich, aber rechtlich durchaus möglich gewesen.

Erstmals in der Geschichte wird aber mit der Initiative, die wir heute behandeln, Völkerrecht zur Disposition gestellt, das nicht nur in zahlreichen Abkommen enthalten ist, denen die Schweiz beigetreten ist. Vielmehr stellt die Initiative Recht in Frage, das zum unumstösslichen Kern des alle Staaten verpflichtenden allgemeinen Völkerrechts gehört. Das Rückschiebeverbot stellt zwingendes Völkerrecht dar, das nicht gekündigt werden kann. In Absatz 4 verstösst die Initiative ganz klar gegen das Non-refoulement-Prinzip, inhaltlich auch in Absatz 1. Dies wird in der bundesarbeitlichen Botschaft einlässlich erläutert.

Es geht hier also um die oberste Stufe des Völkerrechts, nämlich um das zwingende Völkergewohnheitsrecht, und damit um den unumstösslichen Kern des Völkerrechts. Es ist zwar in keinem Lehrbuch umschrieben, wo für dieses Völkerrecht die Grenzen bestehen, und es ist der Kommission ganz klar bewusst, dass eine Auslegung nie und keinesfalls extensiv erfolgen darf. Ganz sicher aber gehört zum unkündbaren Kern des Völkerrechts der Grundsatz, dass von Folter, Tod oder Verfolgung bedrohte Menschen nicht mit dem Segen der Bundesverfassung umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeit ausgewiesen werden dürfen.

Diese materielle Schranke des Initiativrechts war für die Kommissionsmehrheit der ausschlaggebende Grund für die Ungültigerklärung. Wenn die Initianten geltend machen, dass die Ungültigerklärung Volksrechte missachte, nämlich diejenigen der 120 000 Unterzeichner der Initiative, so ist ihnen entgegenzuhalten, dass sie bei sorgfältiger Vorbereitung dieser Initiative das Problem des Non-refoulement-Prinzips hätten prüfen und erkennen müssen, dass hier für sie ein Problem bestand. In der SVP-Initiative wurde eine entsprechende Einschränkung denn auch nachträglich noch in den Text eingebbracht.

Wenn Herr Steffen als Initiant, der in der Kommission angehört wurde, in den von ihm an die Ratsmitglieder verteilten Unterlagen aus den Kommissionsprotokollen Herrn Professor Fleiner zitiert, so ist festzuhalten, dass er nur Ausschnitte zitieren kann, dass er aber nicht zitiert hat, dass auch Professor Fleiner diese Initiative klar als völkerrechtswidrig betrachtet und im Gegensatz zu den Professoren Aubert, Haller und Richli zum Schluss kommt, man sollte die Initiative, obwohl sie dem Völkerrecht widerspricht, trotzdem dem Volk zum Entscheid vorlegen, auch wenn sie in weiten Strecken als rechtlich unwirksam gelten muss.

In der Kommission hielt nach gewalteter Diskussion Herr Ruf als einer der Mitinitianten nicht an der vollumfänglichen Gültigkeit der Initiative fest, sondern fügte in seinem Antrag, wie Sie auf der Fahne sehen, den Vorbehalt des zwingenden Völkerrechts hinzu. Der Entscheid über die Gültigkeit oder Ungültigkeit einer Initiative liegt immer im Grenzbereich zwischen einem Justizentscheid und einem politischen Entscheid, solange das Parlament dafür zuständig ist. Dies kann wohl nicht verhindert werden.



Sachpolitisch richtig scheint der Kommission der Entscheid, dass dem Volk nicht eine Initiative zum Entscheid vorgelegt werden darf, die gar nicht umgesetzt werden kann, weil sie den Kern des Völkerrechts verletzt. Nur das zwingende Völkerrecht kann eine Schranke des Initiativechts sein; darin ist sich die Kommissionsmehrheit einig. Verträge, auch internationale, sind kündbar, und damit besteht bei Verstößen einer Initiative gegen das Völkervertragsrecht keine materielle Schranke, welche eine Ungültigerklärung rechtfertigen würde. Ich verweise hier auf die Ausführungen in der Debatte des Ständerates, der die Initiative mit 32 zu 2 Stimmen für ungültig erklärte.

Im Namen der Kommission beantrage ich Ihnen, dem Ständerat zuzustimmen und diese Initiative für ungültig zu erklären.

Zur Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung»: Gemäss den Ausführungen der Initianten will diese Initiative ein Zeichen setzen und eine Verfassungsgrundlage für das Asylwesen schaffen, welche über eine reine Kompetenznorm hinausgeht. Bei illegal Eingereisten darf auf die Gesuche nicht eingetreten werden; das Rückschiebeeverbot soll allerdings beachtet werden. Daher kann diese Initiative gemäss Text als völkerrechtskonform ausgelegt und auch umgesetzt werden. Seit dem Einreichen der Initiative sind ja bekanntlich verschiedene Massnahmen getroffen worden. Das Verfahren wurde beschleunigt, es wurden Missbräuche verhindert, und die Kommission berät im Moment auch die Gesamtrevision des Asylgesetzes.

Die Initiative sieht vor, dass sowohl in Nichteintretensfällen wie auch im Normalverfahren eine umfassende Prüfung des Non-refoulement vorgenommen werden muss. Bei einer Beschwerde gegen Nichteintretentsentscheide und bei Asylverweigerung darf nur noch die Verletzung von Bundesrecht geprüft werden; eine willkürliche Sachverhaltfeststellung und die Verletzung des rechtlichen Gehörs könnten noch gerügt werden. Damit aber könnte der Sachverhalt von der Beschwerdeinstanz nicht mehr auf Vollständigkeit und Richtigkeit geprüft werden, wie dies heute der Fall ist. Ob damit noch eine umfassende Prüfung des Rückschiebeverbotes möglich ist, erscheint sehr fragwürdig.

Wenn aber von der Beschwerdeinstanz in bezug auf das Non-refoulement trotzdem sämtliche Voraussetzungen geprüft werden müssen, so ergibt der Initiativtext im Vergleich zum heutigen Verfahren keinerlei Änderungen und keinerlei praktische Verbesserungen, wie sie die Initianten anstreben. Eine Festbeschreibung in der Verfassung ist daher überflüssig. Die Initiative will in einem zweiten Punkt die Verminderung der wirtschaftlichen Attraktivität durch eine staatliche Lohnverwaltung einführen. Der Bund soll aus dem Einkommen der Asylbewerber zuerst deren Lebensunterhalt und alle übrigen Kosten decken und einen allfälligen Überschuss erst bei der Ausreise wieder auszahlen.

Die Durchführbarkeit dieser Forderung bis zur Umsetzung, die ja dann letztlich in den Gemeinden erfolgen muss, die für den Vollzug zuständig sind, würde einen unverhältnismässigen Aufwand erfordern. Bereits heute führt die Post ja über 37 000 Lohnkonti, die von den Arbeitgebern direkt gespießen werden. Müsste eine Bundesbehörde im Einzelfall die Bedürfnisse eines einzelnen Asylbewerbers prüfen und darüber entscheiden, wieviel im Einzelfall auszuzahlen ist, so könnte wohl kaum ein höherer Betrag zurückbehalten werden als heute, und auch das nur mit einem riesigen administrativen Aufwand.

Bekanntlich wurden seit Januar 1995 die Abzüge für Fürsorge- und Vollzugskosten von 7 auf 10 Prozent erhöht. Seit damals befinden sich rund 85 Millionen Franken auf den Konti der PTT. Eine Zwangsverwaltung aller Löhne hätte einen unverhältnismässigen Aufwand zur Folge, der eigentlich nicht den Zielsetzungen des BFF entspricht, bei der Verwaltung und der Abwicklung der ganzen administrativen Belange im Asylverfahren eine Straffung und Vereinfachung zu erreichen, z. B. durch die Pauschalierung der Beiträge an die Kantone.

Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen daher mit 14 zu 4 Stimmen, die Initiative «gegen die illegale Einwanderung»

abzulehnen. Teilweise wurden die Forderungen auf Gesetzesstufe erfüllt, teilweise beinhalteten sie nichts Neues, oder sie sind nicht praktikabel. Falls noch Korrekturen notwendig oder politisch wünschbar wären, können diese bei der laufenden Totalrevision des Asylgesetzes eingebracht werden. In der Kommission wurde denn auch, wie Sie aus der Fahne ersehen, kein Minderheitsantrag gestellt, die Initiative zu unterstützen. Dieser Antrag wurde jetzt von Herrn Fehr Hans nur als Einzelantrag wiederaufgenommen.

Zusammen mit der Kommission beantrage ich Ihnen, die Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.

Gros Jean-Michel (L, GE), rapporteur: Les deux initiatives que nous traitons maintenant, l'une des Démocrates suisses, l'autre de l'Union démocratique du centre, ont des points communs. Toutes deux veulent renforcer la lutte contre l'immigration clandestine et combattre les abus dans le domaine de l'asile. Elles ont toutes deux également été lancées au début des années nonante, à un moment où cette problématique de l'asile était l'une des premières préoccupations de nos concitoyens, ainsi d'ailleurs que de ce Parlement. Nous nous souvenons encore de l'afflux considérable de requérants d'asile – en fait près de 42 000 en 1991 – provoquant un engorgement inquiétant auprès des organes d'enregistrement et une accumulation des dossiers en retard, tant auprès des autorités de première instance que des autorités de recours.

Ces requérants ne répondant pas, pour la plupart d'entre eux et par la force des choses, aux critères permettant l'octroi du statut de réfugiés, le mécontentement était général, tant chez ceux qui souhaitaient une accélération des procédures que chez ceux qui s'indignaient du taux de reconnaissance très bas de la qualité de réfugié.

C'est donc bien dans un contexte passionné que ces initiatives ont été lancées. Force est de constater que l'asile ne constitue plus un problème prioritaire dans notre pays – et ceci pour deux raisons principales: la crise économique et l'aggravation de la situation de l'emploi ont rendu la Suisse moins attractive, et la mise en place de moyens efficaces permet maintenant un traitement beaucoup plus rapide des dossiers des requérants. Les demandes d'asile sont examinées dans des délais acceptables, et il n'y a plus d'accumulation de dossiers en suspens.

Les discussions au sein de la Commission des institutions politiques ont surtout porté, il faut bien le dire, sur la validité de l'initiative «pour une politique d'asile raisonnable» des Démocrates suisses. Validité, validité partielle ou nullité? Les débats ont été nourris. Mme le rapporteur de langue allemande, en juriste experte qu'elle est, a fort bien expliqué les raisons qui ont amené la majorité de la commission à prononcer la nullité de l'initiative, suivant en cela le Conseil fédéral et le Conseil des Etats. Je pourrai donc être bref sur ce sujet, car je ne vous ferai pas l'affront de départager les éminents constitutionnalistes qui se sont penchés sur la prééminence ou non du droit international coutumier à caractère contraignant sur le droit national.

Qu'il me soit simplement permis de rapporter ici que la majorité de la commission a décidé politiquement que cette initiative devait être déclarée nulle, car susceptible d'être inapplicable en cas d'acceptation. Elle a ainsi considéré que la Suisse ne pouvait prendre le risque de dénoncer les accords relatifs aux obligations de non-refoulement, obligations qui seraient remises en cause au cas où cette initiative serait acceptée. Elle se rallie à l'avis de tous les pays qui nous sont culturellement proches, à savoir l'Europe de l'Ouest et l'Amérique du Nord, qui considèrent que le principe de non-refoulement inscrit à l'article 33 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés est un principe de droit coutumier et qu'il fait partie du droit contraignant.

L'interdiction de la torture, ou des peines et traitements inhumains figurant à l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, est également considérée par tous les Etats du Conseil de l'Europe comme possédant un caractère absolu et, donc, comme indéniable.



Or, les dispositions transitoires prévues par l'initiative sont claires. Il conviendra de dénoncer les accords internationaux qui contreviennent à l'initiative, c'est-à-dire tout ce qui concerne le non-refoulement dans la convention de Genève, l'interdiction de la torture dans la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, voire même le Pacte international relatif aux droits civils et politiques pour ce qui concerne le droit à la vie et l'interdiction de la torture.

C'est donc bien dire que, même si l'on peut diverger quant à la notion, certes encore trop peu clairement définie, de droit international contraignant, il faut savoir si nous prenons la décision politique de ne pas prendre le risque de devoir nous écarter de la pratique unanime de l'ensemble des pays démocratiques. C'est la responsabilité qu'a prise la majorité de la commission en vous recommandant, au vote sur l'ensemble sur l'arrêté A, par 14 voix contre 2, de déclarer nulle l'initiative «pour une politique d'asile raisonnable».

Reste bien sûr la possibilité de déclarer cette initiative partiellement recevable: c'est l'objet des propositions des minorités I et II, et aussi de la proposition subsidiaire de la minorité I. J'y reviendrai au cours du débat.

Il convient maintenant de savoir s'il faut accepter, quant au fond, ces initiatives. Etant donné le vote préliminaire sur l'initiative des Démocrates suisses vous proposant la nullité de celle-ci, la commission ne s'est pas prononcée formellement.

En ce qui concerne l'initiative «contre l'immigration clandestine» déposée par l'Union démocratique du centre, si la commission a conclu à sa validité parce qu'elle ne remettait pas en cause nos accords internationaux contraignants, elle demande à ce Conseil de décider son rejet.

Comme je l'ai dit au début de mon rapport, la situation a bien changé depuis le lancement de cette initiative. La mise en application de la modification de la loi sur l'asile de 1990 a considérablement modifié la donne en cette matière. Le manque d'attractivité de notre pays, suite, hélas, à la crise économique, a en fait résolu les problèmes soulevés par l'initiative de l'UDC.

Les motifs qui ont conduit la commission à vous demander de donner un préavis négatif à cette initiative sont fort bien décrits dans le message du Conseil fédéral. Je me bornerai donc à apporter quelques compléments.

Le premier argument qui saute aux yeux, c'est évidemment l'incongruité de faire figurer tant de détails, allant jusqu'aux modalités de retenues sur le salaire, qui relèvent de la procédure, dans la constitution. Nous ne pouvons bien sûr en tenir rigueur aux initiateurs, puisque seule cette voie leur est actuellement ouverte. Il a d'ailleurs été reconnu en commission que l'initiative de l'UDC soulevait de réels problèmes, notamment en ce qui concerne l'égalité de traitement entre les requérants d'asile exerçant un métier et les immigrés légaux au chômage.

Cependant, il nous est apparu que le problème pouvait être résolu par la voie législative, et que si certains problèmes propres à l'asile étaient résolus – par exemple 80 pour cent des cas étaient au bénéfice d'une décision de première instance dans les trois mois –, d'autres étaient en voie de l'être, notamment par la révision de la loi sur l'asile.

Déjà en discussion au sein de la Commission des institutions politiques, celle-ci pourra faire l'objet des amendements nécessaires de la part des partisans de l'initiative.

En fait, les motifs qui ont poussé la majorité de la commission à proposer le rejet de l'initiative de l'UDC figurent dans le message du Conseil fédéral. Je ne veux donc pas mobiliser davantage qu'il n'est nécessaire votre attention. Je ne vais que relever quelques éléments qui me semblent essentiels:

1. Etant donné que les initiateurs respectent le principe du non-refoulement, et c'est ce qui nous permet de déclarer l'initiative recevable, l'acceptation de celle-ci n'aurait aucun effet d'accélération sur la procédure prévue par le droit actuel pour expulser l'étranger entré clandestinement en Suisse.
2. Il faut dire que, depuis le lancement de l'initiative, plusieurs mesures législatives ont été prises. Il y a eu, je l'ai déjà dit,

les effets déployés de l'arrêté fédéral urgent du 22 juin 1990 sur la procédure d'asile.

3. Dans le cadre des mesures d'économie du 16 décembre 1994, il a été décidé d'une retenue supplémentaire sur le revenu du travail des requérants d'asile.

4. Les fort contestées mesures de contrainte acceptées en votation populaire ont évidemment pour but de prévenir les abus en matière de procédure d'asile.

5. En renforçant la quasi-interdiction de principe d'exercer une activité lucrative aux requérants d'asile, ou, le cas échéant, en confiant l'ensemble de son revenu à la Confédération, les initiateurs risquent de mettre à charge des institutions cantonales d'assistance nombre de requérants qui, pour l'instant, sont financièrement autonomes.

Pour conclure, il me faut ajouter qu'en commission, la politique générale du Conseil fédéral en ce qui concerne les étrangers a été critiquée. Celle-ci relève prioritairement de son domaine propre et se révèle insatisfaisante. Il serait grand temps que le Gouvernement s'exprime plus clairement sur la politique d'immigration qu'il souhaite: requérants d'asile, saisonniers et regroupement familial, libre circulation des personnes dans le cadre européen, etc. La commission a souhaité que le Conseil fédéral évite le genre d'initiative dont nous discutons par des prises de position plus affirmées.

Dans cette attente et parce que l'initiative de l'UDC est ou sera en grande partie, notamment par la révision de la loi sur l'asile, réalisée, la majorité de la commission, par 14 voix contre 4, vous propose de dire non à l'initiative «contre l'immigration clandestine», et ainsi d'accepter l'arrêté fédéral dans la version décidée par le Conseil des Etats.

Keller Rudolf (–, BL): Herr Bundesrat Koller, wo in der Bundesverfassung oder im Gesetz über die politischen Rechte steht geschrieben, dass es für Volksinitiativen völkerrechtliche Vorbehalte gibt? Ich gebe Ihnen die Antwort gleich selbst: Es gibt keine solchen Vorschriften.

Von Ihnen, Herr Bundesrat Koller, hätten wir Initianten mehr Rückgrat erwartet. Es wäre gegenüber den 118 000 Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern der SD-Asyl-Initiative fair gewesen, wenn Sie mit dem Initiativkomitee vorher, bevor die vernichtende Botschaft herausgekommen ist, Kontakt aufgenommen und mit ihm gesprochen hätten. Das haben Sie nicht getan; damit haben Sie bereits von vornherein das Klima vergiftet.

Aber Fairness ist offenbar nicht zu erwarten. Unsere Leute – und auch viele, die diese Initiative unterschrieben haben – sind mit gutem Recht stocksauer auf den Bundesrat. Denn es waren, wie man erfahren konnte, auch nicht alle Fachleute in den zuständigen Bundesämtern der Meinung, dass diese SD-Initiative ungültig erklärt werden solle. Sie hätten dies in Ihrer Botschaft ehrlicherweise wenigstens zugeben dürfen. Die Art des feinen Mannes wäre es gewesen – wie ich es heute beantrage –, wenigstens einen Gegenvorschlag zur SD-Initiative als einen Beitrag zur Entschärfung des nach wie vor gewichtigen Asylproblems vorzulegen. Die Bundeskanzlei und der Bundeskanzler sind nach rechtlicher – und nicht nur nach formeller – Prüfung der Volksinitiative der Meinung, dass diese Initiative nicht ungültig erklärt werden darf.

Es gibt neben Leuten aus den Bundesämtern aber auch Rechtsprofessoren, die nicht Ihrer Meinung sind, Herr Koller. Die Professoren Fleiner und Grisel lassen grüssen. Dies lässt eben doch die Vermutung zur Gewissheit werden, dass Sie eine Ihnen unliebsame Volksinitiative unter fadenscheinigsten, rein parteipolitischen Begründungen als ungültig erklären wollen, Herr Koller. Sie als Rechtsprofessor müssen eigentlich wissen, dass es in unserer Bundesverfassung keine Schranken für Volksinitiativen gibt – außer die ganz wenigen Vorbehalte, die dort festgeschrieben sind; aber da steht nichts von Völkerrecht. Wer wie Sie andere Schranken will, muss zuerst die Bundesverfassung ändern und, wie im vorliegenden Falle, beispielsweise sagen, dass das Völkerrecht dem Landesrecht vorgehe und Initiativtexte entsprechend zu formulieren seien.

Es wundert mich, dass Sie es als Rechtsprofessor, Herr Koller, der es sonst wirklich immer sehr genau nimmt, in diesem



Falle nicht so genau nehmen wollen. Aber ich darf annehmen, dass dem Ihre parteipolitische Brille im Wege steht. Nachträglich versuchen Sie nun bei der Revision der Bundesverfassung diese Völkerrechtsschranken noch einzubauen. Damit geben Sie auch indirekt zu, dass Sie wissen, dass es die Ungültigkeitsschranken, mit der Sie bei unserer Initiative fechten, überhaupt nicht gibt. Ich meine aber, dass verantwortungsvolle Politiker so nicht politisieren dürfen. Das ist nicht in Ordnung; was Sie vorschlagen, Herr Bundesrat Koller, ist schlicht Verfassungsbruch.

Wie steht es nun um die Beachtung des Non-refoulement-Prinzips, das Sie so vehement in den Vordergrund stellen, in anderen Ländern? Vor wenigen Jahren schob eine bürgerliche italienische Regierung eine grosse Anzahl Albaner umgehend nach Hause ab. Frankreich repatriierte auch unter sozialistischer Regierung islamische Aktivisten nach Nordafrika. Die USA tun dasselbe mit Kuba und Mexikanern.

Ich bezweifle, dass das Non-refoulement-Prinzip wirklich zwingendes Völkerrecht ist; es wird tagtäglich von praktisch allen europäischen und westlichen Ländern gebrochen, ohne dass jemand etwas dagegen sagt oder unternimmt. Von den Oststaaten, China oder Afrika wollen wir in diesem Zusammenhang gar nicht reden. Erlauben Sie mir auch die Feststellung, dass neuestens sogar führende deutsche SP-Politiker die Einwanderung ihrer aus asylwirtschaftlichen Gründen rückkehrwilligen deutschstämmigen Landsleute in den Oststaaten schlicht verhindern wollen.

Gewohnheitsrecht setzt eine langandauernde Anwendung und die allgemeine Überzeugung von dessen Notwendigkeit und Rechtmäßigkeit in der Gesamtheit der Staaten voraus. Nötig ist die praktische Anwendung, und zwar überall und seit langer Zeit. Diese völkerrechtliche Voraussetzung trifft für das Non-refoulement-Prinzip aber schlicht nicht zu. Professor Grisel, der für die Gültigkeit der Initiative ist, sagte im Oktober 1995 zum Non-refoulement-Prinzip im Zusammenhang mit unserer Initiative: «Der Bundesrat erklärt, dieses Prinzip sei als Jus cogens anerkannt, jedenfalls in Westeuropa und Nordamerika. Diese Behauptung kann aber nicht ernst genommen werden. Denkt man an die Ereignisse, die sich in den letzten Monaten an den Küsten der Adria und des Atlantiks abspielten, wirkt sie wie eine Ironie. In einzelnen Fällen müssen Ausnahmen erlaubt werden, auch wenn man das Prinzip akzeptiert.»

Als Präsident des Initiativkomitees werte ich zudem die gemachten Aussagen, wonach wir mit unserer Initiative Asylbewerber in den Tod schicken wollten, als Beleidigung. Es ist eine Unverfrorenheit sondergleichen, wenn dies von einer Initiative behauptet wird, welche einen Passus im Text enthält, der bedrohten Menschen Hilfe in der Region ihres Heimatstaates ermöglichen will.

Als wir 1990 diesen Initiativtext im Initiativkomitee diskutierten und beschlossen, redete weit und breit niemand von völkerrechtlichen Schranken in bezug auf Volksinitiativen. Es ist ein eklatanter Verstoß gegen Treu und Glauben, uns nun auf diese in der Verfassung gar nicht vorgesehenen Schranken festnageln zu wollen. Als erster sprach nämlich ein gewisser Professor Kälin von diesen Völkerrechtsschranken, aber erst nachdem wir die Initiative eingereicht hatten. Wir gehen davon aus, dass dieser Mann als «Feigenblatt» vorgeschnickt wurde, damit dann darauf das löchrige Ungültigkeitskonstrukt aufgebaut werden konnte.

Sie selbst, Herr Bundesrat Koller, erklärten zur Volksinitiative der Schweizerischen Volkspartei, dass sie im Gegensatz zur SD-Initiative inhaltlich völlig wirkungslos sei, wenn sie angenommen würde. Von unserer Initiative aber haben Sie befürchtet, dass sie etwas bewirken kann, und deshalb die Sache so gelöst, dass Sie die Initiative der SD aus parteipolitischen Gründen für ungültig erklären und andererseits eine harmlose SVP-Initiative laufenlassen wollen.

Sie können so der im Parlament relativ kleinen SD-Opposition eins auswischen. Sie sind ja seit der abgelehnten Revision der Lex Friedrich und der abgelehnten Einbürgerungsvorlage mit 2 zu 0 im Rückstand. Und nun wollen Sie eben auf 2 zu 1 aufholen. Mit dem SD-Referendum gegen die er-

leichterten Einbürgerungen werden wir aber 3 zu 1 in Führung gehen. Wir werden ein weiteres Mal miteinander fechten müssen.

Mit meinem Rückweisungsantrag will ich die Voraussetzungen schaffen, um auch auf eine aus Ihrer Sicht rechtsstaatlich einwandfreie Art und Weise auf diese Volksinitiative einzugehen. Für uns ist diese Initiative rechtsstaatlich in Ordnung. Klar und dringlich ist die Forderung, wonach der Asylbegriff möglichst eng gefasst werden muss. Und ebenso wichtig ist die anzustrebende Beschleunigung der Verfahren. Auch die raschere Wegweisungspraxis ist dringend in die Wege zu leiten. Ich weise Sie darauf hin, dass andere Länder in letzter Zeit viel strenger geworden sind als wir in der Schweiz.

Auf Artikel 1 Absatz 6 unserer Initiative war ich immer stolz, denn wir wollten eine Initiative vorlegen, die einerseits konsequent im Vollzug im Inland ist, andererseits aber auch unserer internationalen Verantwortung Ausdruck verleiht. Diese Hilfe für Asylbewerber in ihren Herkunftsändern oder der weiteren Region, aus der sie kommen, war und ist für uns wichtig. Es wäre all diesen Leuten in menschlicher Hinsicht mehr gedient, wenn sie in einer Umgebung ihr Leben einrichten könnten, die ihnen kulturell, sozial und sprachlich viel näher liegt als unser Land. Allein das wäre ein Grund, diese Initiative anzunehmen, weil sie nämlich sehr menschliche Züge in sich trägt.

Ich beantrage Ihnen deshalb namens der Schweizer Demokraten, entweder diese Initiative gültig zu erklären oder diese Vorlage zurückzuweisen, damit eine Alternative auf den Tisch kommt. Es darf doch nicht sein, dass 118 000 Leute, die eine Unterschrift unter eine Volksinitiative gesetzt haben, dermassen enttäuscht werden, indem man über diese Initiative nicht einmal abstimmen darf.

Le président: Pour que la discussion d'ensemble ait un sens, je vous propose de laisser maintenant les auteurs des propositions de minorité à l'article 1er de l'arrêté A développer leur argumentation. Cela permettra d'avoir la discussion sur l'ensemble des propositions qui sont formulées.

Ruf Markus (-, BE), Sprecher der Minderheit: Die Kommissionsminderheit I beantragt Ihnen, die Volksinitiative der Schweizer Demokraten «für eine vernünftige Asylpolitik» gültig zu erklären und für den Fall der Annahme den Vorbehalt zwingenden Völkerrechts im Bundesbeschluss zu verankern. Der Bundesrat will das Volksbegehren als ungültig erklären, weil es gegen zwingendes Völkergewohnheitsrecht verstösse, konkret gegen das Non-refoulement-Prinzip. Diese Argumentation ist aus verschiedenen Gründen unhaltbar. Aus zeitlichen Gründen kann ich mich nicht mit der kontroversen Frage befassen, wieweit Völkerrecht Vorrang vor Landesrecht habe, wieweit zwingendes Völkerrecht, insbesondere Gewohnheitsrecht, bestehe und ob das Non-refoulement-Prinzip uneingeschränkt Bestandteil desselben sei. Ich beschränke mich auf Überlegungen zu folgenden rechtlichen Aspekten:

1. Die Initiative muss dem Souverän zur Abstimmung unterbreitet werden, weil die Bundesverfassung gemäss Artikel 121 nur zwei Schranken für Volksinitiativen kennt, nämlich die fehlende Einheit der Materie und die fehlende Einheit der Form. Es kann aus grundsätzlichen demokratischen und staatspolitischen Gründen nicht zulässig sein, ohne formelle Verfassungsrevision, d. h. ohne die Zustimmung von Volk und Ständen, weitere Ungültigkeitsgründe auf kaltem Wege einzuführen. Dies in concreto insbesondere deshalb, weil der Umfang zwingenden Völkerrechts naturgemäß stets im Fluss ist und weil seine Anerkennung als materielle Schranke der Verfassungsrevision eine beträchtliche Rechtsunsicherheit zur Folge hätte.

Die für die politischen Rechte zuständige Bundeskanzlei teilt diese Auffassung notabene ausdrücklich. Im Zusammenhang mit der Forderung nach einem Rückwirkungsverbot für Volksinitiativen hielt der Rechtsdienst der Bundeskanzlei 1992 fest: «Im Unterschied zu manchen ausländischen Verfassungen kennt die Bundesverfassung nach Wortlaut



und konstanter schweizerischer Verfassungsrechtspraxis keine materiellen Schranken der Verfassungsrevision. Es gilt, was der Bundesrat 1948 ausgesprochen hat: 'Die Initiative ist nicht nur eines unserer wichtigsten Volksrechte, sondern sie gehört auch zu jenen, welche keine inhaltlichen Einschränkungen ertragen. Sie kann ihren Zweck nur erfüllen, wenn den Initianten in der Bestimmung des Inhalts volle Freiheit gelassen wird, im Vertrauen darauf, dass Volk und Stände bei der Abstimmung zum Rechten sehen würden.'» Und weiter: «Nur Volk und Stände selber sind legitimiert, für das Initiativrecht in Form der Volksanregung Gültigkeitserfordernisse zu sanktionieren..»

Die Bundeskanzlei verweist auch auf die nationalrätlichen Beratungen zum Bundesgesetz über die politischen Rechte in den Jahren 1975/76, als klar die Meinung der Mehrheit der Kommission durchdrang: «Wenn mithin in der Verfassung keine Schranken bestehen, so dürfen sie nicht in ein Gesetz hineingeschmuggelt werden.» Erst recht verbietet sich dieser Schritt durch eine blosse Praxisänderung.

Die Schlussfolgerungen der Bundeskanzlei im Zusammenhang mit dem Rückwirkungsverbot sind u. a. folgende: «Die Praxis der Bundesbehörden hat materielle Schranken der Verfassungsrevision unter Berufung auf das Fehlen jeglicher Hinweise im Verfassungstext nicht nur für Vorlagen der Behörden, sondern auch für Volksinitiativen bisher konstant verneint.»

Weiter: «Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts bedarf die Änderung einer gefestigten Verfassungsauslegung der förmlichen Verfassungsänderung.» Schliesslich: «Die Einführung materieller Schranken der Verfassungsrevision im Bereich des Initiativrechts bedarf der Zustimmung von Volk und Ständen, denn sie schränkt den Generalvorbehalt der Rechte des Volkes und der Stände (Art. 71 BV) inhaltlich ein.»

Im Rahmen der Debatte zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte hielt Bundeskanzler Couchepin noch letzte Woche vor dem Ständerat betreffend die Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» der Schweizer Demokraten fest: «.... la Chancellerie était de l'avis qu'il n'y avait aucun motif quelconque de déclarer cette initiative nulle.»

Die Bundeskanzlei hatte deshalb verwaltungsintern beantragt, die Initiative als gültig zu erklären. Es zeugt von wenig Demokratieverständnis, Herr Bundesrat, dass der Bundesrat in seiner Botschaft diese klare Haltung der für die politischen Rechte zuständigen Instanz verschweigt. Offensichtlich wollte er verhindern, dass ersichtlich wird, auf welch wackeligen Beinen seine überwiegend politisch motivierte Argumentation steht.

Dass materielle Schranken des Initiativrechts auf Verfassungsstufe zu regeln sind, beweist im übrigen auch der Verfassungsentwurf des Bundesrates, in welchem Verstösse gegen zwingendes Völkerrecht als Ungültigkeitsgründe neu ausdrücklich beantragt werden.

Entgegen der Auffassung des Bundesrates ist die Lehre in dieser Frage keineswegs einheitlicher Meinung. Vertreter derselben Meinung, wie sie die Bundeskanzlei einnimmt, sind – nebst früher Walter Burckhardt, Max Huber und Hans Haug – heute zum Beispiel Kurt Eichenberger, Etienne Grisel und Thomas Fleiner.

Professor Thomas Fleiner von der Universität Freiburg äusserte sich zur Frage der Gültigkeit der Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» unter anderem wie folgt: «Da die jetzige Verfassung keine Rechtsgrundlage vorsieht, um völkerrechtswidrige Initiativen für ungültig zu erklären, müssen diese dem Souverän zur Abstimmung unterbreitet werden.» Weiter: «Der Souverän ist die oberste und letzte Verfassungsinstanz der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Es gibt keine Behörde, die, ausser in den klar umschriebenen Fällen von Artikel 121 BV, verfassungsrechtlich befugt wäre, dem Souverän vorzuschreiben, worüber er abzustimmen hat.»

Deshalb plädiert Professor Fleiner für die Gültigerklärung. Seine Ausführungen sind um so gewichtiger, als der Experte, im Gegensatz zum Initiativkomitee, der Auffassung ist, die Initiative verletze Völkerrecht und es gebe ungeschriebene Schranken der Verfassungsrevision.

Im Oktober 1995 hielt Professor Etienne Grisel von der Universität Lausanne zum bundesrätlichen Antrag auf Ungültigerklärung unmissverständlich fest: «.... die Annahme des Regierungsvorschlags würde eine klare Verletzung der Bundesverfassung darstellen Aus Schweizer Sicht kann eine Initiative nur dann zurückgewiesen werden, wenn hierfür eine verfassungsrechtliche Grundlage besteht. Die Verfassung gewährleistet das Initiativrecht. Nur sie kann es auch beschränken. An dieser Grundlage fehlt es im vorliegenden Fall. Der Regierungsantrag lässt sich weder auf Völkerrecht noch auf die Bundesverfassung, noch auf das Gesetz über die politischen Rechte stützen.» Weiter: «Heute muss man von der Warte des Staatsrechts aus davon ausgehen, dass die Verfassungsinitiative keinen materiellen Schranken begegnet, weil solche formell nicht vorgesehen sind. Jedoch könnte man solche Grenzen im Wege einer Verfassungsänderung schaffen.»

Professor Peter Hänni von der Universität Freiburg antwortete bereits 1993 auf die Frage, ob die Initiative ungültig zu erklären sei: «Auch hier gilt der Grundsatz, dass man vor dem Volk nicht Angst haben sollte. Das Abwürgen von Volksrechten bringt langfristig nichts Entsprechende Bedenken können selbstverständlich im jeweiligen Abstimmungskampf aufgeführt werden.»

Ungeschriebene Ungültigkeitsgründe einzuführen bedeutet somit eine faktische Teilrevision der Bundesverfassung unter Ausschaltung des Souveräns. Dies ist aus demokratischen Gründen unhaltbar und bewog Carlo Schmid im Ständerat, die Gültigkeit der Initiative zu beantragen, obwohl er mit deren Inhalt nicht einverstanden ist. Er führte namentlich aus: «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.» Und weiter: «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.» (AB 1995 S 336)

2. Mit einer Ungültigerklärung würde der allgemeine Rechtsgrundsatz von Treu und Glauben, an den sich die gesamte öffentliche Hand zu halten hat, in krasser Weise verletzt. Die Volksinitiative wurde 1991 lanciert. Damals war in keiner Weise vorhersehbar, dass der Bundesrat 1994 auf die Idee verfallen könnte, aus einigen Aufsätzen von Rechtsgelehrten eine neue Schranke des Initiativrechts zu konstruieren. Eine solche Entwicklung wurde erstmals 1992 in der EWR-Botschaft angetönt. Der damals beantragte Vorrang des Völkerrechts wurde vom Souverän im Rahmen der EWR-Abstimmung Ende 1992 nobis ausdrücklich abgelehnt. Bei der Ausarbeitung der Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» durfte sich das Komitee mithin auf den klaren Wortlaut von Verfassung und Gesetz sowie auf die ständige Praxis der Bundesversammlung verlassen.

Hinzu kommt, dass die Vertreter der Schweizer Demokraten bereits in der Nationalratsdebatte zur dritten Revision des Bundesbeschlusses über das Asylverfahren im Jahre 1990 sinngemäss dieselben Anträge gestellt hatten, die nun in der Volksinitiative enthalten sind. In den Antworten des Bundesrates fand sich keinerlei Hinweis darauf, dass diese Begehren gegen zwingendes Völkerrecht verstossen könnten.

Die Initianten handelten also nach Treu und Glauben und beanspruchen deshalb den Vertrauensschutz. Die Beachtung dieses Rechtsgrundsatzes führt zwingend zur Gültigerklärung der vorliegenden Initiative.

3. Eine Ungültigerklärung verstösst überdies gegen den allgemeinen Rechtsgrundsatz des Rückwirkungsverbots. Selbst wenn eine zwingende völkerrechtliche Schranke der Verfassungsrevision heute auf korrektem Wege, nämlich durch den Souverän, in die Verfassung Eingang fände, käme eine rückwirkende Anwendung auf bereits hängige Volksinitiativen nach allgemein anerkannten Rechtsgrundsätzen nicht in Frage. Erst recht muss dies für eine Schranke gelten, die Bundesrat und Parlament ohne Verfassungsgrundlage einzuführen gedenken.



4. Selbst wenn man in allen übrigen Punkten dem Bundesrat folgen sollte, so muss die SD-Initiative schlicht und einfach deshalb gültig erklärt werden, weil sie völkerrechtskonform auslegbar ist. Wenn der Bundesrat stets wieder das Gegen teil behauptet, drängt sich der Verdacht auf, er tue dies wider besseres Wissen aus politischen Gründen, weil ihm der Inhalt der Initiative nicht passt.

Er kritisiert, die Volksinitiative wolle gemäss Absatz 1 des neuen Verfassungsartikels 69quater BV Staatenlose und Familienangehörige von Flüchtlingen von der Schutzgewährung ausschliessen. Dies ist klarerweise nicht der Fall. Der in der Flüchtlingsdefinition des Asylgesetzes und in der Flüchtlingskonvention enthaltene Satzteil «.... oder im Land, wo sie zuletzt wohnten» ist entgegen der bundesrätlichen Annahme keineswegs gezielt gestrichen worden. Bei der Ausarbeitung der Initiative wurde darauf geachtet, einen kurzen, nur die wesentlichsten Grundsätze enthaltenden Verfassungstext zu präsentieren.

Das Herkunftsland der Asylbewerber ist fast immer mit ihrem Heimatstaat identisch. Wer in einem anderen als seinem Heimatstaat bedroht ist, bedarf in aller Regel nicht der Asylgewährung in der Schweiz. Eine Ausnahme hiervon bildet tatsächlich die verschwindend kleine Gruppe der Staatenlosen. Wenn diese Spezialkategorie im Initiativtext aus Gründen der Kürze und Übersichtlichkeit nicht besonders erwähnt ist, bedeutet dies keineswegs, dass Staatenlosen, die im Herkunftsland bedroht sind, kein Asyl gewährt werden darf. Vielmehr muss der gesamte Sinngehalt des neuen Verfassungsartikels massgeblich sein, wonach Menschen, die aus bestimmten Gründen an Leib, Leben oder Freiheit gefährdet sind, Zuflucht in der Schweiz gewährt werden kann. Es ist völlig unverhältnismässig, aufgrund eines unbeabsichtigten Versehens der Initianten deren ganze Volksinitiative ungültig zu erklären. Gemäss Absatz 4 – und dieser wird zur Hauptsache kritisiert – sollen illegal eingereiste und rechtskräftig abgewiesene Asylbewerber «umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeit» aus der Schweiz weggewiesen werden. Zu Unrecht nimmt der Bundesrat an, dass damit eine Non-refoulement-Prüfung ausgeschlossen wäre. Die Formulierung bringt das Anliegen der Initianten zum Ausdruck, dass die genannten Ausländer möglichst rasch, ohne jeden vermeidbaren Zeitverlust, ausser Landes gebracht werden sollen. Heute ziehen sich die Wegweisungsverfahren bekanntlich über Wochen und Monate, ja Jahre hin. Diese Verfahren sollen drastisch verkürzt werden. Der sofortigen Wegweisung kann in Einzelfällen das Non-refoulement entgegenstehen.

Soweit und solange sich dieses Hindernis nicht durch Vertragskündigung beseitigen lässt, kann auch dieser Absatz durchaus völkerrechtskonform ausgelegt werden. Bei den illegal eingereisten Asylbewerbern kann die Frage einer Non-refoulement-Gefährdung parallel zu derjenigen der asylrelevanten Gefährdung geprüft werden. Bei den illegal Eingereisten ergibt sich ebenfalls kein Problem. Im Falle vieler Herkunftsänder, namentlich den «Safe countries», ist eine Gefährdung von vornherein auszuschliessen. Umgehende Wegweisung bedeutet nur, dass der Asylbewerber das Land so rasch als möglich verlassen muss. Eine augenblickliche Wegweisung bei der Einreise wird damit nicht verlangt. Eine zumeist recht rasch, innert weniger Tage, durchführbare Non-refoulement-Prüfung bleibt damit möglich. Sie kann in seltenen Fällen ergeben, dass eine Wegweisung unmöglich ist; andernfalls ist diese sofort zu vollziehen. Wenn eine Wegweisung weder in das Herkunftsland noch in einen Drittstaat, noch in eine international gesicherte Zone möglich ist, bietet sich in wenigen betroffenen Einzelfällen das Instrument der vorläufigen Aufnahme an. Es ist im übrigen klar zwischen der Wegweisung als Verfügung und dem eigentlichen Vollzug derselben zu unterscheiden.

Absatz 4 schliesst die Non-refoulement-Prüfung keineswegs aus, aber er beschränkt sie auf ein kurzes Verfahren mit einer einzigen Instanz. Die Initianten wollten nie Flüchtlinge einer Gefährdung an Leib und Leben aussetzen. Es geht ihnen um das Bekämpfen der Missbräuche und um eine drastische Verkürzung der Verfahren. Viele Missbräuche sind nur deshalb möglich, weil die Verfahren zu lang sind.

Der Antrag der Minderheit I (Ruf) möchte Ihnen eine Brücke bauen, indem er als Auslegungshilfe ganz klar den Vorrang zwingenden Völkerrechts stipuliert. Für den Gesetzgeber und die rechtsanwendenden Behörden wäre damit ohne jeden Zweifel klar, welche Rechtsnorm im äusserst seltenen Konfliktfall Vorrang hätte. Der materielle Gehalt der SD-Initiative wird durch den Antrag nicht geändert, der Wille der Initianten keineswegs verfälscht.

Zu diesem Aspekt meinte, ebenfalls bezüglich des vorliegenden Volksbegehrens, Professor Hänni: «Zudem muss in einem solchen Fall überlegt werden, ob nicht durch eine adäquate Auslegung des Initiativtextes nach einer allfälligen Annahme die Probleme aus dem Weg geräumt werden können.»

Genau dies ist in casu durch eine völkerrechtskonforme Interpretation der Fall, weshalb ich Sie ersuche, dem Antrag der Minderheit I (Ruf) zuzustimmen.

Für den Fall, dass Sie die Initiative trotz der zweifellos möglichen völkerrechtskonformen Auslegung nicht integral gültig erklären wollen, unterbreitet Ihnen die Minderheit I als Eventualantrag den Vorschlag, in Absatz 4 des neuen Verfassungsartikels 69quater die Worte «umgehend und» zu streichen und im übrigen das Volksbegehrung gültig zu erklären. Im Falle der Annahme gilt wiederum der Vorbehalt zwingenden Völkerrechts.

Analog zur bundesgerichtlichen Praxis bei kantonalen Volksinitiativen ist eine Teilingültigkeit auch nach Meinung des Bundesrates möglich, wenn nicht eine zentrale Bestimmung betroffen ist oder das Konzept der Initiative nicht entscheidend verändert wird. Wie materiell bereits ausgeführt, erfüllt der Eventualantrag der Minderheit I diese Voraussetzungen. Das Hauptziel der Initianten gemäss Absatz 4, nämlich die konsequente Wegweisung illegal Eingereister und abgewiesener Asylbewerber, wird durch die Streichung nicht tangiert. Hingegen kann allfälligen noch bestehenden Bedenken, das Non-refoulement-Gebot könnte bei einer umgehenden Wegweisung nicht eingehalten werden, durch den Wegfall des zeitlichen Begriffs überzeugend begegnet werden.

Die Volksrechte haben in unserer direkten Demokratie eine grundsätzliche, eine tragende staatspolitische Bedeutung. Das Initiativ- und Referendumsrecht mag für die Bundesratsparteien manchmal lästig sein. Staatspolitisch hat es eine äusserst wichtige Funktion als Korrektiv. Es gehört schlüssig zur Identität der Schweiz und ist im schweizerischen Demokratieverständnis tief verankert. Ich halte es mit Etienne Grisel, der ausführte: «.... die direkte Demokratie hat einen hohen Wert. Sie ist mehr als ein Instrument des sozialen Zusammenlebens. Sie ist die Quelle, aus der das staatsbürglerliche Pflichtgefühl fliesst. Verzichten wir auf sie, so verlieren wir unsere Seele.»

Vor diesem Hintergrund geht es heute um viel mehr als um die vorliegende Initiative allein. Es ist zu befürchten, dass eine Ungültigerklärung Schule macht und politische Mehrheiten auch in Zukunft der Versuchung erliegen, unliebsame Volksinitiativen ungültig zu erklären. Dies wäre nicht nur eine Arroganz der Macht, sondern eine krasse Missachtung der Volksrechte.

Bedenken Sie, dass National- und Ständerat, obwohl politische Behörden, hier einen rechtlichen Entscheid zu fällen haben. Die rechtlichen Argumente für die Gültigerklärung sind überzeugend. Verfallen Sie nicht, wie dies offensichtlich der Bundesrat tut, durch einen gegenteiligen Beschluss in Willkür.

Verhindern Sie außerdem nicht den Dialog mit Ventilwirkung im Volk über ein nach wie vor brennendes Problem. Haben Sie keine Angst vor dem Souverän. Wenn Sie die Initiative inhaltlich ablehnen, dann können Sie ihr im Abstimmungskampf mit Argumenten begegnen. Hängen Sie jedoch dem Volk keinen Maulkorb um, namentlich auch aus Respekt vor den Volksrechten und gegenüber den rund 120 000 Unterzeichnern, denn es geht letztlich auch um den liberalen Rechtsstaat.

Ich schliesse mit Voltaire, der sinngemäss sagte: Ich bin tausendmal gegen das, was Du sagst, aber tausendmal dafür, dass Du es sagen kannst.



Deshalb ersuche ich Sie, dem Haupt- oder wenigstens dem Eventualantrag der Kommissionsminderheit I zu folgen.

Gross Andreas (S, ZH), Sprecher der Minderheit: Ich möchte einen Minderheitsantrag vertreten, der von einer deutlichen Mehrheit der SP-Fraktion unterstützt wird. Wir beantragen Ihnen, dass man, wenn schon erstmals wegen zwingendem Völkerrecht eine Initiative ungültig erklärt werden soll, dann aber auch dieselbe Differenziertheit aufbringt, die das Bundesgericht in ähnlichen Fällen aufbringt – wenn eine Initiative übergeordnetem Recht widerspricht – und Teilgültigkeit erklärt. Ich bin also für eine Teilingültigkeit und dafür, dass wir die Ungültigkeit auf jene Punkte beschränken, die tatsächlich dem zwingenden Völkerrecht widersprechen.

Lassen Sie mich aber zuerst etwas zu zwei Dingen vorausschicken, wo wir die Meinung der Mehrheit der Kommission und des Bundesrates teilen.

Diese Volksinitiative ist tatsächlich abzulehnen, weil sie der Verantwortung der Schweiz gegenüber den Bedrängten dieser Welt nicht nachkommt, ja die Schweiz eigentlich aus ihrer Verantwortung entlässt und sozusagen einen Abschied von der humanitären Verpflichtung der Schweiz bedeuten würde. Weiter teilen wir die Meinung des Bundesrates, dass eine Volksinitiative – wie Landesrecht überhaupt – dem zwingenden Völkerrecht entsprechen muss und dieses ungeschriebene schweizerische Verfassungsrecht nicht missachten darf. Das heisst für mich aber auch: Wir können nicht einfach die ganze Initiative für gültig erklären, weil ein Teil des Absatzes 4 – nicht der ganze Absatz – diesem ungeschriebenen Völkerrecht – sozusagen dem Kern einer zivilisatorischen Errungenschaft als Lehre aus dem Zweiten Weltkrieg – widerspricht.

Damit ist aber die Bundesversammlung erstmals eigentlich vor die gleiche Aufgabe gestellt wie das Bundesgericht: Kantonale Parlamente können eine kantonale Volksinitiative als ungültig erklären, wenn sie dem Bundesrecht widerspricht. Das Bundesgericht ist dann aber oft viel differenzierter als diese kantonalen Parlamente, prüft eine Vereinbarkeit und versucht vor allem, die Initiative so zu interpretieren, dass die Vereinbarkeit zwischen kantonalem Recht und Bundesrecht ermöglicht wird.

Die Bundesversammlung ist nie vor der Versuchung gefeit, einen rechtlichen Konflikt politisch zu erledigen und eine primär rechtliche Frage politisch zu entscheiden, statt nur jene Teile als problematisch zu erkennen, die rechtlich unvereinbar sind, und etwas rechtlich auch dann gelten zu lassen, wenn es politisch nicht der eigenen Meinung entspricht. Oder deutlicher ausgedrückt: Ich will mir nicht den gleichen Vorwurf machen müssen, wie jene bürgerlichen Mehrheiten von 1955, 1975 oder 1995, als Sie hier in der Bundesversammlung dreimal der Versuchung nicht widerstanden haben, eine politisch missliebige Volksinitiative rechtlich zu erledigen, statt sie einfach politisch zu bekämpfen. Wir alle müssen zeigen, dass wir kein instrumentelles Verhältnis zur direkten Demokratie haben; das heisst, wir dürfen nicht nur für sie eintreten, wenn uns dies nützt oder wenn wir ein eigenes Eisen im Feuer haben.

So, wie sich die Freiheit immer daran messen muss, ob die Andersdenkenden frei sind, misst sich die Qualität einer direkten Demokratie dann, wenn sie von jenen gebraucht wird, die eine andere Meinung vertreten als diejenige, die man selber teilt.

Im Unterschied zu 1955, 1975 oder 1995 geht es hier nicht um die Undurchführbarkeit – wenigstens nicht primär – oder die Einheit der Materie, sondern es geht um die Unvereinbarkeit von zwei Rechtsebenen. Entsprechend dürfen wir nicht einfach das tun, was Parlamente primär tun – nämlich politisch entscheiden –, sondern wir müssen uns tatsächlich das Bundesgericht und seine Praxis gegenüber kantonalen Volksinitiativen zum Vorbild nehmen.

Diese Sorgfaltspflicht hat das Bundesgericht neulich, im Dezember, wieder formuliert – angesichts einer kantonalen Volksinitiative aus dem Kanton Luzern –, und es hat dann, entgegen dem Entscheid des Grossrats von Luzern, diese Volksinitiative mit folgender Argumentation als teilweise gültig erklärt: Die Vorschrift, Teilingültigkeit gelten zu lassen,

stehe «in Zusammenhang mit der Rechtsprechung des Bundesgerichtes, wonach der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebietet, eine Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären, wenn nur ein Teil davon rechtswidrig ist und vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre».

Politiker pflegen zu fragen: Kann die Volksinitiative so ausgelegt werden, dass sie ungültig erklärt werden kann? Wir müssen uns hier aber fragen, weil wir nicht nur als Politiker, sondern als rechtliche Instanz gefragt sind: Was können wir tun, damit die Initiative im Sinne der Initianten nicht ganz, sondern nur teilweise als gültig angesehen werden kann? Wir dürfen nicht sozusagen den einen Teil des einen Passus, der ungültig ist, als Vorwand nehmen, um die ganze Initiative als ungültig zu erklären.

Absatz 1 – Herr Bundesrat, ich weiss nicht, ob Sie darauf beharren – der Volksinitiative kann als gültig ausgelegt werden, als völkerrechtskonform. Obwohl die Initianten dort tatsächlich die Staatenlosen vergessen haben, kann man sie unter jene Ausländer subsumieren, die in den Drittstaat zurückgehen können, in dem sie wohnten – auch wenn sie nicht namentlich genannt sind.

Absatz 4, um den es hier geht, enthält zwei Aussagen. Die zweite Aussage ist deshalb nicht einfach zu streichen, weil sie die Gewaltflüchtlinge auch nicht akzeptiert. Der Antrag Thür widerspricht deshalb meiner Meinung nach der Möglichkeit, dass Gewaltflüchtlinge, deren Asylgesuch abgelehnt wird, die aber ein Aufenthaltsrecht haben und nicht sofort zurückgewiesen werden können, einen besonderen Status zwischen einem Flüchtling und einem abgelehnten Asylbewerber bekommen.

Der Rest des Absatzes 4 macht aus der Sicht der Initianten insofern einen Sinn, als er die Wegweisung dieser Gewaltflüchtlinge auch vollziehen und ihnen nicht ein Gastrecht zugestehen möchte. Deshalb kann man nicht einfach Absatz 4 streichen, sondern wir können nur jenen Teil streichen, der tatsächlich das Non-refoulement-Gebot missachtet, den Kern des Völkerrechts.

Gegen diese Teilingültigkeit werden nun drei Argumente vorgebracht, auf die ich eingehen möchte:

1. Die Teilingültigkeit sei weder von der Bundesverfassung noch vom Geschäftsverkehrsgesetz vorgesehen. Natürlich ist die Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs unabänderbar. Im Geschäftsverkehrsgesetz steht ja, dass man sie nicht abändern darf. Dabei geht es aber darum, dass sich die Initianten mit ihrem Anliegen an das Volk wenden dürfen und nicht mit dem Anliegen, wie wir es richtig finden. Daraus lässt sich also ableiten, dass das Geschäftsverkehrsge setz die Initianten schützt.

Es lässt sich aber nicht daraus ableiten, wie zu verfahren ist, wenn aus rechtlichen Gründen nur ein Teil einer Initiative ungültig ist. Ganz im Gegenteil: Wenn der Initiativtext von der Parlamentsmehrheit nicht verändert werden kann, beruht dieser Passus auf einer initiativenfreundlichen Grundeinstellung; aus dieser lässt sich ableiten, dass, statt einfach die ganze Initiative als ungültig zu erklären, nur jene Teile als ungültig erklärt werden sollten, die tatsächlich dem Völkerrecht widersprechen, die anderen aber dem Volk vorzulegen sind. D. h. also, aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit und aus dem Geschäftsverkehrsgesetz, das initiativenfreundlich ist und die Initianten schützt, lässt sich ableiten, dass eine Teilingültigkeit möglich ist.

Diesen Punkt hat das Bundesgericht ebenfalls unterstrichen. Im Kanton Thurgau ist 1984 eine Initiative teilingültig erklärt worden, obwohl im kantonalen Geschäftsverkehrsgesetz auch stand, dass man das nicht dürfe. Jemand hat dann beim Bundesgericht Beschwerde ergriffen. Und dieses hat entschieden, dass es richtiger ist – obwohl das nicht im Geschäftsverkehrsgesetz steht –, eine Initiative für teilingültig zu erklären, weil das die Interessen der Initianten eher schützt, als die ganze Initiative für ungültig zu erklären.

Herr Präsident, wenn ich noch eine Minute haben dürfte, weil es fast unmöglich ist, eine solch differenzierte Position in zehn Minuten aufzuzeigen.



2. Der gültige Rest müsse aus der Sicht der Initianten sozusagen noch eine Unterschrift wert sein. Dieses Gebot ist in diesem Falle leider mehr als erfüllt. Die Initiative will z. B. verhindern, dass Familienangehörige auch Asyl bekommen, sie soll die Aufnahme von Gewaltflüchtlingen verhindern, sie soll das Verfahren auf sechs Monate reduzieren, und sie soll vor allem erreichen, dass die Gemeinden nicht verpflichtet werden können, Asylsuchende aufzunehmen. Diese Teile sind inhaltlich abzulehnen. Aber sie sind mehr als das, was das Bundesgericht vorschreibt, was als kohärentes Ganzes als Rechtfertigung für die Teilungsgültigkeit übrigbleiben muss. Ich möchte Sie also bitten, nicht der Versuchung zu erliegen, nur weil wir das Anliegen inhaltlich nicht teilen, die ganze Initiative als ungültig zu erklären. Ungültig ist nur ein Teil. Und der Rest stellt, aus der Sicht der Initianten, einen Wert dar. Sie hätten ihn auch unterschrieben ohne den Teil, der dem Völkerrecht widerspricht und als ungültig erklärt werden muss.

Gehen Sie diesen sorgfältigen Weg! Üben Sie diese demokratiepolitisch zentrale Sorgfaltspflicht aus, und lassen Sie sich nicht zu schnell zu einem politischen Entscheid hinreissen in einer Sache, in der Sie als Bundesversammlung primär einen rechtlichen Entscheid zu fällen haben!

Steffen Hans (–, ZH): Sie haben in den letzten Tagen zweimal Post erhalten, einmal von unserem Parteisekretär und einmal von mir persönlich. In diesen Schreiben haben wir Ihnen dargelegt, weshalb Sie meinem Antrag zu Artikel 1 folgen sollten, der besagt, die Volksinitiative für eine vernünftige Asylpolitik vom 15. Juli 1992 sei Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten.

Aus eigener Erfahrung weiss ich, wie oft wir Parlamentarier die Zeit nicht finden, Zuschriften rechtzeitig zu lesen. Erlauben Sie mir deshalb, dass ich Ihnen die wesentlichen Argumente nochmals zusammenfassend vortrage:

1. Politische Problematik des anstehenden Entscheides: Der Bundesrat, somit eine politische Behörde, stellt einen Antrag auf Ungültigkeit. Nach der Beratung durch unseren Rat, entscheiden wir, wieder als politische Instanz. Dieser Entscheid ist an sich ein staatspolitischer Sachentscheid, der ohne Einfluss der Haltung zur Initiative als solche und ohne Berücksichtigung parteipolitischer Taktik gefällt werden müsste. Ein nicht neutrales Gremium, das sind wir, muss einen neutralen Entscheid fällen. Da tut sich sofort ein Interessenkonflikt auf. Weiter sind wir der Auffassung, dass sich juristische Experten nicht politische Entscheide anmassen sollten. Die Politik muss die Normen setzen. Die Aufgabe der Justiz ist ausschliesslich die Auslegung und Anwendung der Gesetze. Wenn nun ein an sich politischer Entscheid juristisch begründet wird, will man sich damit den Anschein von unumstösslicher Wahrheit geben. Man beruft sich auf die juristischen Experten und deren Urteil, und das gilt dann so unumstösslich wie ein Gerichtsurteil.

Dieses Vorgehen ist höchst fragwürdig, da über politische Fragen nicht juristische Experten, sondern vom Volk gewählte Politiker, also wir bzw. der Souverän zu entscheiden hat.

Wenn nun also die Botschaft des Bundesrates mit einer breiten juristischen Abhandlung aufwartet, so ist dies der falsche Ansatz.

2. Ungültigkeitsgründe, bisherige Praxis: Die direktdemokratischen Volksrechte sind ein besonders sensibler Bereich und eine der tragenden Säulen unseres Staates. Dass verschiedene politische Meinungen manchmal hart aufeinanderprallen, ist etwas völlig Normales. Besonders heikel sind aber alle Fragen, bei denen es um die Einhaltung der Spielregeln der Demokratie geht. Werden diese nicht mehr eingehalten, ist die Demokratie ad absurdum geführt und höchst gefährdet. Wir setzen als unbestritten voraus, dass alles Handeln des Staates eine Grundlage in der Verfassung haben muss. Niemandem käme es in den Sinn, eine zentrale Institution unseres Staates zu verändern, z. B. die Zahl der Bundesräte heraufzusetzen, ohne dies über eine Verfassungsänderung zu tun. Das Initiativrecht ist in Artikel 121 der Bundesverfassung geregelt. Dort ist in Absatz 3 als inhaltliche Beschrän-

kung das Erfordernis der Einheit der Materie genannt. Weiter ergibt sich aus Absatz 4 das Erfordernis der Einheit der Form.

Diese zwei möglichen Ungültigkeitsgründe sind – dies sei hier mit allem Nachdruck festgehalten – die einzige Einschränkung des Initiativrechts, die unsere Verfassung kennt. In der Praxis spricht man noch von der faktischen Undurchführbarkeit als drittem möglichen Grund.

All dies wird unserer Initiative ausdrücklich nicht vorgeworfen, deshalb dazu nur soviel: Bis anhin wandten Bundesrat und Parlament zu Recht eine sehr grosszügige Praxis an.

3. Einführung eines neuen Ungültigkeitsgrundes auf kaltem Wege: Wenn man nun eine Initiative wegen Verstosses gegen zwingendes Völkerrecht für ungültig erklären will, fehlt dafür in der Verfassung jede Grundlage. Doch nicht nur in der Verfassung, auch in der bisherigen Praxis gab es diesen Ungültigkeitsgrund nicht.

Wenn der Bundesrat der Meinung ist, eine Initiative müsse infolge Verstosses gegen sogenannt zwingendes Völkerrecht als ungültig erklärt werden können, ist dies eine vertretbare politische Position, die wir allerdings nicht teilen. Aber die Einführung eines solchen weiteren und einschneidenden Ungültigkeitsgrundes darf doch nicht einfach auf kaltem Wege mittels einer Praxisänderung erfolgen, sondern müsste über eine Verfassungsänderung geschehen.

De facto will der Bundesrat nicht nur unsere Volksinitiative der Volksabstimmung entziehen, nein, er will auch – das ist unserer Meinung nach viel gravierender – kurzerhand einen neuen Ungültigkeitsgrund einführen, ohne dazu das Volk zu befragen.

Indirekt geben Sie, Herr Bundesrat Koller, auch zu, dass eine solch schwerwiegende Änderung des Initiativrechts in die Verfassung geschrieben gehören würde. So klagen Sie, dass uns die Verfassung zu wenig Handhabe für solche Fälle gebe, und Sie wünschen eine Erweiterung des Katalogs der Ungültigkeitsgründe in der vorgesehenen Totalrevision der Bundesverfassung. Und siehe da: Artikel 117 des jetzt vorliegenden Verfassungsentwurfs ergänzt denn auch die Kriterien für eine Ungültigerklärung: «Verletzt die Initiative die Einheit der Form oder die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ungültig.»

Nun kann aber ein Gesetz oder eine Verfassungsnorm nicht angewendet werden, bevor sie in Kraft gesetzt ist. Genau dies will man aber ganz offensichtlich tun.

4. Geht Völkerrecht der Bundesverfassung vor? Ob Völkerrecht dem Landesrecht vorgehen soll, ist eine hochpolitische Frage, und man darf auch hier durchaus verschiedener Meinung sein. Je nach Problemkreis und Problemlage kann die Antwort auf diese Frage auch anders ausfallen. Natürlich existiert der Grundsatz, dass eine Rechtsnorm auf höherer Ebene, z. B. auf der Ebene der Eidgenossenschaft, über jener auf tieferer Ebene, z. B. auf der Ebene des Kantons, steht. Ob dieser jetzt auf die internationale Ebene auszuweiten sei, muss im Rahmen der politischen Auseinandersetzung demokratisch entschieden werden.

In meinem persönlichen Schreiben vom 7. März 1996 habe ich Ihnen die Meinung eines international anerkannten Experten zitiert. Damit wollte ich Ihnen belegen, dass die Meinungen der Experten in der Frage der Gültigkeit der SD-Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik» auseinanderdriften. Herr Kollege Markus Ruf hat hier übrigens noch weitere Professoren zitiert. Ich beschränke mich darauf, Ihnen die Schlussfolgerungen von Professor Fleiner zu zitieren.

Erstens sagt er: «Ich bin zwar persönlich davon überzeugt, dass die Initiative 'für eine vernünftige Asylpolitik' das Völkerrecht verletzt.» Das, Frau Heberlein, ist doch das Eingeständnis dieses Professors, dass er selber zur Überzeugung gekommen ist, dass unsere Initiative das Völkerrecht verletzt.

Zweitens sagt er: «Ich bin auch der Meinung, dass es ungeschriebene Schranken der Verfassungsrevision gibt.» Das ist auch auf Ihrer Linie.

Drittens sagt er: «Ich bin aber der Meinung, dass nach dem geltenden Verfassungsrecht allein der Souverän zuständig



ist, diese Schranken über den Weg der Selbstbindung einzuhalten. Er allein ist nach dem geltenden Verfassungsrecht an diese Schranken gebunden. Er allein ist zuständig, einen völkerrechtlichen Konflikt auszulösen und Verfassungsunrecht zu setzen. In diesem Falle muss der Konflikt auf der völkerrechtlichen Ebene ausgetragen und entschieden werden. Einzelne Bürger können auf ihr Risiko hin von ihrem Widerstandsrecht Gebrauch machen.» Soweit eine von der Haltung des Bundesrates abweichende Expertenmeinung.

Ich will Sie mit diesen Ausführungen doch noch davon überzeugen, dass unsere Initiative auch aus staatspolitischen Gründen Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen ist. Erlauben Sie mir abschliessend einige Gedanken zur gegenwärtigen Vertrauenskrise zwischen Volk und Bundesbehörden. Eine Ungültigerklärung unserer Initiative wäre nicht nur ein schwerer Eingriff in die Volksrechte, sondern ein Affront gegenüber 118 000 Mitbürgerinnen und Mitbürgern, die das Begehen unterzeichnet haben, aber ebenso gegenüber den zahlreichen Sammlerinnen und Sammlern, welche diese Unterschriften aus idealistischen Gründen in ihrer Freizeit zusammengetragen und dabei auf unsere demokratischen Spielregeln vertraut haben. Fragen Sie einmal gewöhnliche Leute auf der Strasse, was der Begriff «zwingendes Völkerrecht» für sie bedeutet! Sie würden vermutlich in über 90 von 100 Antworten keine befriedigende Erklärung erhalten. Also muss zuerst die Verfassung so ergänzt werden, dass zum Ausdruck kommt: Völkerrecht bricht Landesrecht. Aus all diesen Überlegungen ersuche ich Sie dringend, meinem Antrag zu Artikel 1 zu folgen und die Initiative als gültig zu erklären.

Thür Hanspeter (G, AG): Auch wenn ich diese Initiative fundamental und vehement ablehne, stelle ich Ihnen dennoch den Antrag, sie als teilweise gültig zu erklären, mit dem Zusatz, Absatz 4 der Initiative integral zu streichen bzw. als ungültig zu erklären.

Es ist offensichtlich, dass Absatz 4 gegen das Non-refoulement-Prinzip verstösst; das wurde bereits deutlich ausgeführt. Ich glaube, die Initianten selber sind mittlerweile dieser Überzeugung; sie haben mit ihren Eventualanträgen diesen Befund auch akzeptiert. Bei diesem Prinzip handelt es sich wie beim Folter- oder Genozidverbot um Grundsätze, die von der ganzen zivilisierten Welt respektiert und als unkündbar betrachtet werden. Ohne sie ist ein Staat kein Rechtsstaat mehr. Die Initianten wollen mit diesem Absatz dem Volk eigentlich die Frage stellen: Wollt ihr zu einem Unrechtsstaat werden? Das ist im Kern die Frage, die die Initianten stellen wollen.

Wenn Herr Keller heute die beleidigte Leberwurst spielt, wenn man ihm vorwirft, dass er mit diesem Absatz in Kauf nehmen würde, dass man Leute in den Tod schickt, dann ist das etwas scheinheilig. Herr Keller, was stellen Sie sich vor? Wohin sollen diese illegal eingereisten und – nach Ihrem Vorschlag – ohne Verfahren, ohne Rechtsmittel zurückgewiesenen Asylbewerber gehen, wenn nicht in jenes Land, das ihnen möglicherweise, weil sie wahrscheinlich Flüchtlinge sind, an den Kragen gehen wird? Weil das niemand will, sind alle zivilisierten Länder der Auffassung, dass ein Rückschiebeverbot zwingend ist. Soweit ist der Befund klar, und wir haben uns daran zu halten.

Nun stellt sich die Frage nach den Konsequenzen. Ich bin der Auffassung, dass die Initiative in diesem Punkt als ungültig erklärt werden muss. Die Initianten haben ausgeführt, dass es verschiedene Staatsrechtler gibt, die eine andere Auffassung vertreten. Es geht hier letztlich um die Frage, ob es materielle Schranken der Verfassungsrevision gibt. Wenn es diese gibt, dann darf man dem Volk gewisse Fragen nicht stellen – Fragen, die in Richtung eines Unrechtsstaates gehen. Solche Konsequenzen sind in einem demokratischen Rechtsstaat nicht mehr tragbar. Insoweit bin ich der vollen Überzeugung, dass die Initiative in Absatz 4 als ungültig erklärt werden muss.

Nun sagt die Kommission in ihrer Mehrheit, dass die ganze Initiative deswegen als ungültig zu erklären ist, weil in diesem

Absatz 4 ein ungültiger Inhalt enthalten ist. Das geht mir zu weit, vor allem aus Respekt gegenüber den Volksrechten und auch deshalb, weil ich davon ausgehe, dass wir als Parlament hier im Prinzip eine Rechtsfrage zu beurteilen haben. Aber wir als Parlament sind kein Gericht, sondern eine politische Behörde. Eine politische Behörde wird eine Rechtsfrage, ob sie das will oder nicht, immer politisch entscheiden. Weil das so ist, ist eine politische Behörde, die eine Rechtsfrage entscheiden muss, daran gehalten, dies möglichst rücksichtsvoll und möglichst zurückhaltend zu tun.

Deshalb ist für mich klar, dass hier nur eine Teilungsgültigkeit in Frage stehen kann.

Bundesrat Koller hat in der Kommission argumentiert, dass man die Initiative vollständig ungültig erklären müsse, weil eine zentrale Bestimmung dieser Initiative gegen zwingendes Völkerrecht verstösse und das Volksbegehr somit, ohne diese Bestimmung, ihres Kerngehalts beraubt wäre. Das ist meines Erachtens kein hinreichender Grund. Das ist eine politische Bewertung, ein Werturteil. Eine politische Instanz massst sich an, über den Kerngehalt einer Initiative zu urteilen. Ich glaube, dass es nicht Sache einer politischen Instanz – weder des Bundesrates noch des Parlamentes – ist, das zu beurteilen. Für eine solche politische Ermessensfrage wäre bestenfalls ein Gericht zuständig.

Wenn die Initianten am Schluss zur Auffassung kommen, dass ihre Initiative durch die Weglassung von Absatz 4 ihres Kerngehalts beraubt wäre und die Initiative somit keinen Sinn mehr machen würde, dann ist es ihnen überlassen, diese Initiative zurückzuziehen und sie dem Volk nicht mehr zum Entscheid vorzulegen. Aber es ist nicht unsere Sache, mit dieser Argumentation eine Initiative vollständig ungültig zu erklären. Ich teile also in allen diesen Punkten die Überlegungen, die Herr Gross Andreas mit seinem Antrag ebenfalls zum Ausdruck gebracht hat. Ich bin aber der Auffassung, dass er mit seinem Vorschlag etwas zu weit geht. Er geht insofern zu weit, als er gleichsam mit dem Seziermesser in einen Satz Wort für Wort das herausschneiden will, was er als ungültig betrachtet. Ich glaube, dass wir diese Übung nicht machen sollten.

Wir müssen uns die Frage stellen: Was wollen die Initianten in diesem Absatz 4? Das ist klar: Den Initianten geht es in Absatz 4 im Kern um die Verhinderung des Rückschiebeverbots. Weil es in Absatz 4 um diesen Kern geht, der die Hauptfrage ist, muss diese Hauptsache eliminiert werden, und zwar vollständig. Ich beantrage Ihnen deshalb, diesen Absatz 4 vollständig zu streichen, aber den restlichen Teil der Initiative, auch wenn ich politisch völlig hältlos finde, für gültig zu erklären und die politische Auseinandersetzung dann zu führen, wenn der Abstimmungskampf bevorsteht. Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

Borel François (S, NE): Nous avons ouvert un débat sur deux initiatives populaires que l'on peut considérer comme jumelles.

Il est clair que, sur quelques petits détails, ces deux initiatives présentent quelques différences; mais la différence essentielle est que l'Union démocratique du centre dispose de meilleurs juristes que les Démocrates suisses, et qu'ils ont pris la précaution de faire en sorte que leur initiative puisse être combattue uniquement sur le plan politique, mais plus difficilement sur le plan juridique. Il n'en reste pas moins qu'elles sont très proches l'une de l'autre, en particulier dans l'esprit et dans leur efficacité politique.

Leur esprit, c'est la politique du «il n'y a qu'à», «ils n'ont qu'à faire ceci à Berne et tout ira mieux». Les conséquences politiques, et c'est particulièrement grave dans la situation économique actuelle, c'est juger qu'il est opportun d'attiser la braise xénophobe dans notre population.

La politique en matière d'asile nous pose un problème complexe. Les réponses simplistes de l'Union démocratique du centre et des Démocrates suisses sont donc inacceptables. Notre Parlement devrait commencer par admettre qu'il n'y a pas de réponse simple pour résoudre cette question de manière satisfaisante, à la fois pour les citoyens suisses et pour les demandeurs d'asile. C'est la raison pour laquelle je com-



mencerai par essayer de clarifier un certain nombre de principes qui devraient être sous-jacents à notre politique d'asile. 1. Le premier principe est celui de la solidarité. Notre pays doit être solidaire. Nous sommes en paix depuis bien plus longtemps que la plupart des pays de ce monde; nous sommes, même en crise, un pays riche; nous sommes donc de manière naturelle une terre d'asile, et nous devons assumer cela. Nous le faisons. Nous assumons, puisque beaucoup de réfugiés vivent sur notre territoire. Le choix a été fait: encore faut-il apprendre à le gérer au mieux. Le choix a été fait non seulement pour des raisons idéalistes, mais aussi pour des raisons d'intérêt, car cela contribue, si nous le faisons bien, à améliorer l'image de notre pays à l'étranger; mais cela contribue, si nous le faisons mal, à détériorer cette image.

2. Le deuxième principe, c'est que nous devons être responsables à l'égard des autres Etats, de la communauté internationale. Pour des raisons de politique intérieure, nous n'avons pas pu prendre la responsabilité de participer au maintien de la paix par des casques bleus. Pour des raisons de politique intérieure, nous restons en retrait pour prendre nos responsabilités en matière d'aide au tiers monde. Il est donc logique que le problème se transfère chez nous et que nous ayons notre part de responsabilités à prendre en accueillant, et ceci de manière convenable, un certain nombre de réfugiés du monde entier.

3. Le troisième principe, c'est que nous devons être rationnels pour résoudre cette question. L'émotion n'aide pas à faire de la bonne politique, en tout cas pas dans ce domaine. L'exemple type où nous avons péché par émotion, c'est lorsqu'en faisant la loi sur les mesures de contrainte, nous avons tout mélangé et semblé vouloir traiter de la même manière ceux qui faisaient du trafic de drogue et ceux qui n'avaient pas de passeport à présenter. Etre rationnel, c'est savoir que tous les réfugiés ne sont pas des anges, et qu'il faut donc prendre un certain nombre de précautions. Etre rationnel, c'est aussi savoir que tous les Suisses ne sont pas des anges, et que certains Suisses essaient de profiter du climat actuel pour faire venir des réfugiés et les faire travailler avec des salaires très bas. Etre rationnel, c'est renoncer à énoncer des pseudo-vérités comme les seuils de tolérance à partir desquels il faudrait faire attention: certains pourcentages d'étrangers seraient encore tolérés chez nous, d'autres pourcentages ne le seraient plus. Ce n'est pas rationnel, chacun le sait. Et le comportement électoral en Suisse le prouve: plus il y a d'étrangers dans une région, plus les habitants de cette région sont ouverts à l'égard des étrangers. C'est dans les villages éloignés, campagnards ou montagnards, où il n'y a pratiquement pas d'étrangers, que l'on est le plus méfiant à leur égard.

4. Le quatrième principe, c'est être pragmatique. Nous devons admettre qu'il n'y a pas une frontière précise entre la notion de réfugié économique et politique. Ceci est encore plus évident pour ceux que l'on appelle les réfugiés de la violence. Etre pragmatique, c'est savoir que si nous essayons d'être rationnels dans notre politique, ça ne signifie pas encore que le citoyen, que l'électeur, lui, va réagir de manière rationnelle en la matière. Il faut donc prendre toutes précautions pour éviter de susciter trop d'émotion en la matière.

5. Le cinquième principe – je le cite en dernier, mais il est tout aussi important que les autres –, c'est que nous devons faire preuve de justice. En matière de procédure d'asile, nous avons parfois l'impression que tout demandeur d'asile refoulé est considéré comme un succès par l'administration ou par la justice, et que tout demandeur d'asile accepté est considéré comme un échec. Cet état d'esprit, qui ne règne pas partout – mais qui règne parfois –, a tendance à favoriser parmi les requérants les plus querulous, les plus tordus, si vous me permettez l'expression, au détriment de ceux qui, honnêtement, tranquillement, décrivent l'état d'urgence dans lequel ils se trouvaient et qui les a obligés à se réfugier parmi nous.

Sur le fond, le groupe socialiste combat ces deux initiatives. Il est partagé sur la question de la recevabilité de l'initiative des Démocrates suisses: la majorité du groupe suivra la proposition de la minorité II, la minorité déclarera nulle cette ini-

tiative. Je parle au nom de cette minorité pour dire que nous sommes de l'avis que, corriger le texte d'une initiative pour la rendre recevable, ce serait une dangereuse première dans ce Parlement. Nous ne voulons pas mettre le doigt dans cet engrenage. D'ailleurs, nous voyons déjà dans les contradictions au niveau des propositions, entre la proposition Thür et la proposition de la minorité II, qu'il est très difficile à un Parlement de corriger un texte d'initiative. Nous estimons donc qu'il faut déclarer nulle cette initiative. Nous combattons sur le fond l'une et l'autre, l'initiative de l'UDC étant sur le fond à notre avis aussi perverse que l'initiative des Démocrates suisses.

Engler Rolf (C, AI): Die Debatte erinnert mich an ein veritable verbales Hornberger Schiessen. Die SVP-Fraktion verlangt, dass wir über eine Volksinitiative beraten, für welche sie in der Kommission nicht einmal einen Minderheitsantrag gestellt hatte. Herr Ruf bringt selbst Vorbehalte des zwingenden Völkerrechtes an. Gleichzeitig wirft Herr Keller Herrn Bundesrat Koller deswegen erheblichen Verfassungsbruch vor, zudem stellt er den Antrag, die Initiative sei zur Nachbesserung doch noch zurückzuweisen, weil er selbst von der Initiative nicht überzeugt ist. Das eine kurze Zusammenfassung der heutigen Debatte.

Lassen Sie mich einige Bemerkungen zu den Gemeinsamkeiten machen: Frau Heberlein hat darauf hingewiesen, dass die Initiativen aus der Vorwahlzeit stammen, leider aber aus der Vorwahlzeit der vorletzten Wahl, also vor 1991. Damals ging man davon aus, dass die Gesuchszahl – von rund 15 000 war diese auf 42 000 geschnellt – weiter steigen würde, dass sie bald bei 60 000, 80 000, 90 000 oder 100 000 sein werde. In der Zwischenzeit ist die Zahl der Gesuche drastisch zurückgegangen. Die Zahl der Pendenden betrug damals über 50 000. Heute ist sie sehr stark gesunken, damals war sie noch am Ansteigen.

Die vom Bundesrat und vom Parlament in der Zwischenzeit gefundenen Lösungen sind wesentlich besser, als was in den beiden Initiativen vorgeschlagen wurde. Zudem ist heute die Totalrevision des Asylgesetzes in der SPK in Bearbeitung. Es wird nicht beachtet, was in der Zwischenzeit an Bedeutung gewonnen hat, nämlich dass die meisten Menschen, die hier aufgenommen werden, nicht durch individuelle Verfahren aufgenommen werden, sondern durch kollektive Verfahren. Es wird in diesen Initiativen auch nicht beachtet, dass wir den Status des Gewaltflüchtlings oder neu des Schutzbedürftigen einführen möchten. Auch die Verfahrensdauern sind mittlerweile drastisch verkürzt worden.

Die Initiativen sind demgemäß gänzlich überholt, sie gehen gelöste Probleme an. Wir hätten aber genügend Probleme, die wir noch angehen müssten. Sie zeigen auf, dass in diesen Bereichen kaum politischer Handlungsspielraum besteht. Das macht es so schwierig. Es sind auch in intellektueller Hinsicht Schmalspurlösungen, die hier vorgesehen sind. Die Initiativen sind gut gemeint, zur Verstärkung des politischen Drucks waren sie damals gerechtfertigt, heute sind sie unauglich, sie gehen am Ziel vorbei.

Einige Bemerkungen zur Initiative der Schweizer Demokraten: Herr Keller, ich habe schon gespürt, dass Angriff der beste Weg zur Verteidigung ist, aber es überrascht mich, dass Sie der CVP-Fraktion hier Vorwürfe machen, gerade Sie, deren Partei doch auch eine wertorientierte Partei sein will. Wir anerkennen materielle Schranken der Verfassungsreform. Diese materiellen Schranken sind wichtig. Man hat nach dem Zweiten Weltkrieg sehr intensiv darüber diskutiert, und auch Sie sollten sich dafür einsetzen.

Es überrascht mich auch, dass Sie ausgerechnet Herrn Bundesrat Koller Verfassungsbruch vorwerfen. Ich glaube, er ist einer der besten Hüter unserer Verfassung überhaupt. Er anerkennt aber einen Ordre public, er anerkennt, dass es zwingendes Völkerrecht und Völkergewohnheitsrecht gibt – Völkergewohnheitsrecht, welches in allen Staaten Geltung beansprucht, die überhaupt noch Rechtsstaaten sind. Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit rügen, das ist eines, dass Sie das aber von uns verlangen, ist etwas ganz anderes, und das können wir in keiner Form tolerieren.



Die Initiative verstösst gegen den Uno-Pakt, gegen die EMRK, gegen die Genfer Flüchtlingskonvention und gegen das Non-refoulement-Prinzip. Das Non-refoulement-Prinzip hat die SVP übrigens bewusst in ihre Initiative aufgenommen, weil sie zwingendes Völkerrecht anerkennt.

Die Initiative ist auch nicht anwendbar. Sie haben bezüglich der Staatenlosen gesagt, Herr Ruf, es handle sich um ein redaktionelles Versehen. Ich stelle Ihnen die Frage: Handelt es sich nicht bei der ganzen Initiative überhaupt um ein redaktionelles Versehen? Denn letztlich kann man dieser Initiative nur zustimmen, wenn man in Kauf nimmt – und das Inkaufnehmen ist eine Art der Absicht –, dass Leute in den Tod zurückgetrieben und der Folter ausgesetzt werden. Das kann doch in unserem Staat nicht akzeptiert werden! Hier brauchen wir materielle Schranken.

Nach meiner Meinung ist es auch nicht möglich, dass man hier einfach sagt, die Initiative sei teilgültig, weil damit eben gerade Sinn und Zweck der Initiative unterlaufen wird. Im übrigen dürfen wir nicht leichtfertig Änderungen an Initiativen vornehmen.

Einige Bemerkungen zur SVP-Initiative. Sie ist widersprüchlich. Die angestrebten Ziele werden nicht erreicht. Die Massnahmen taugen nicht. Ich möchte das begründen. Die Initiative anerkennt zu Recht zwingendes Völkerrecht im Bereich des Rückschiebeverbotes. Damit müssten wir aber eigentlich das tun, was wir bei Schutzbedürftigen tun müssen: Wir müssen eine umfassende Prüfung vornehmen. Diese umfassende Prüfung führt dazu, dass wir keine Zeit sparen. Damit wird das Verfahren nicht verkürzt, was ursprünglich die Absicht der Initiative war.

Zudem haben wir in der Zwischenzeit kollektive Verfahren, welche uns individuelle Überprüfungen ersparen. Die SVP will mit der Initiative auch die wirtschaftliche Attraktivität der Schweiz vermindern. Das schafft sie nicht, oder mindestens nur noch aufwendiger, als das heute der Fall ist. Heute werden 7 bzw. 10 Prozent vom Lohn abgezogen. Die SVP verlangt eine individuelle Zwangsverwaltung, was zu mehr Beamten und zu einem administrativem Leerlauf führt. Das kann doch nicht der Sinn der SVP-Initiative sein!

Ich möchte Sie deshalb bitten, mit der Kommissionsmehrheit zu stimmen, d. h. die Initiative der Schweizer Demokraten für ungültig zu erklären und die Initiative der SVP dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen.

Fehr Hans (V, ZH): Ich spreche zur Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung». Sie können dieser Initiative getrost zustimmen. Im Unterschied zur anderen Initiative schafft sie nämlich nicht Probleme, über die wir bereits während zwei Stunden geredet haben, sondern sie tut das, was eine Initiative eigentlich tun sollte: sie löst Probleme.

Die Bevölkerung fordert und erwartet vom Bundesrat und vom Parlament endlich Taten in der Ausländerpolitik, weil dort ein ungelöstes Problem unzweifelhaft besteht. Das Volk verlangt endlich Massnahmen und Taten gegen die illegale Einwanderung und den Asylrechtsmissbrauch.

Herr Engler hat vorhin versucht – mit relativ wenig Erfolg –, unsere Initiative zu zerzausen. Ich möchte ihm sagen, dass seine Argumentation weit an der Realität vorbeigeht und fast abenteuerlich genannt werden kann. Aber das ist ja seine Sache.

Warum sollen Sie der Volksinitiative gegen die illegale Einwanderung zustimmen?

1. Sie bringt nachweisbar – das wird auch Herr Bundesrat Koller zugestehen müssen – wirksame Massnahmen gegen den Missbrauch im Asylwesen und gegen die illegale Einwanderung.

2. Sie hat eine starke präventive Wirkung gegen mögliche illegale Einwanderer.

3. Sie verankert – das ist neu – den klaren Begriff der Asylgewährung und den klar gefassten Flüchtlingsbegriff gemäß Menschenrechtskonvention und Asylgesetz erstmals in der Bundesverfassung. Das ist auch ein klarer Fortschritt zur Rechtslage.

Trotz aller Beteuerungen und trotz verschiedener Asylrechtsrevisionen ist es Tatsache, dass wir auch 1995 in unserem

Land ungefähr 17 000 Asylgesuche hatten, dies mit einer Anerkennungsquote von lediglich gut 10 Prozent. Das heisst, gegen 90 Prozent der Leute, die da einwanderten, sind keine Flüchtlinge und konnten nicht als Flüchtlinge deklariert werden. Dazu kommt, dass die Kosten im Asylwesen gegen eine Milliarde Franken betragen. Da kann man nicht sagen, die Probleme seien gelöst. Natürlich stellen auch wir fest, dass die Gesuche seit 1991 zurückgegangen sind. Man müsste noch untersuchen, was der Grund ist. Ich meine, ein wesentlicher Grund dafür ist eben auch, dass die schlechte Wirtschaftslage bei uns die Leute, die bessere Lebensumstände suchten und Geld verdienen wollten, zum Teil abgehalten hat.

Wir können nicht ein Asylrecht für den Moment und für das Tagesgeschehen machen. Wir müssen eine Regelung treffen, die griffig ist, griffige Massnahmen bringt und auch einen Zustand, wie er morgen und wie er übermorgen sein könnte, oder Regelungen, mit denen man sogar eine völlig neue Situation bewältigen kann. Wir brauchen eine Regelung auf Dauer. Wenn man sagt, wir hätten ja jetzt die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, dann genügt das natürlich bei weitem nicht. Die Tatsache bleibt, die Attraktivität der Schweiz für illegale Einwanderer ist nach wie vor viel zu gross.

Viel zu viele Leute missbrauchen und unterlaufen nach wie vor unser Asylrecht. Es hat Leute, die sagen, wir stünden vor der Totalrevision des Asylgesetzes, und das genüge. Dann werden diese Mängel behoben, wird gesagt. Ich habe in der Kommission den Eindruck gewonnen, es bestehe die grosse Gefahr, dass diese hochgelobte Revision zum Teil in eine falsche Richtung läuft. Beispielsweise wird dort beharrlich versucht, den Flüchtlingsbegriff aufzuweichen und ihn geschlechtsspezifisch zu differenzieren. Frau Bühlmann, Sie wissen Bescheid. Im weiteren wird dort auch beharrlich versucht, den Status der sogenannten temporären Schutzbedürftigen mit den effektiven Asylbewerbern zu vermischen. Dort läutet bei uns die Alarmglocke, wir haben wegen dieser Totalrevision Bedenken. Darum müssen wir selbstverständlich um so mehr an der Volksinitiative festhalten.

Sollte der Zustand eintreten, dass tatsächlich die wesentlichen Punkte der Initiative wieder in diese Totalrevision eingebettet werden, werden wir uns der Möglichkeit nicht verschliessen, diese Initiative dannzumal zurückzuziehen, aber das möchte ich zuerst erleben.

Ich rekapituliere kurz die wesentlichen Punkte der Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung», weil sie vorher zum Teil nicht korrekt dargestellt wurden.

1. Es wird auf das Gesuch eines illegal Eingewanderten nicht eingetreten. Die Folge davon ist: Es gibt eine Rückweisung. Wer illegal einwandert, wird unter Vorbehalt des Rückschiebeverbotes zurückgewiesen. Was ist jetzt der Fall? Die Volksinitiative verhindert genau an diesem Punkt den heute gesetzlich erlaubten, ja sogar sanktionierten Missbrauch im Asylwesen.

Ich kann Ihnen sagen, warum. Das Asylgesetz verankert in Artikel 13a ganz klar den Grundsatz der Grenztore und die Pflicht, dass man ein Asylgesuch an einem Grenztor oder in einer Auslandvertretung stellen muss, aber nicht im Landesinnern. Das wäre logisch die Konsequenz, das hat so zu geschehen. Aber Tatsache ist – Sie können das im gleichen Artikel 13f nachlesen, auch in Artikel 6 der Asylverordnung –, dass diese beiden Bestimmungen dann seltsamerweise illegal eingewanderten Leuten wieder erlauben, ein Gesuch im Landesinnern zu stellen, und dieses muss behandelt werden. Also haben sie, indem sie sich nicht an das Recht halten, ihr Ziel bereits zur Hälfte erreicht. Man muss auf ihr Asylgesuch eintreten.

2. Ein Asylbewerber hat während der Dauer des Verfahrens keinen Anspruch auf Einreise in die Schweiz, keinen Anspruch auf freie Niederlassung und keinen Anspruch auf Erwerbstätigkeit. Das ist zwar bereits bisheriges Recht, aber unsere Initiative schreibt dieses Recht in der Bundesverfassung klar qualifiziert fest. Das bringt mehr Klarheit.

3. Die von Herrn Engler vielgeschmähte staatliche Lohnverwaltung:



Die Volksinitiative bringt hier nichts spektakulär Neues, sondern nur eine konsequente Ausgestaltung und eine klare Rechtsgrundlage der bisherigen Verordnung, wonach 10 Prozent des Einkommens eines Asylbewerbers, der arbeiten kann, auf ein Sicherheitskonto einzuzahlen sind. Herr Engler, es ist nicht so, dass dort eine gewaltige Administration erzeugt wird und quasi hinter jedem Asylbewerberhaushalt ein Beamter steht, der die Quote festsetzt. Das ist Unsinn. In der Ausgestaltung ist der Gesetzgeber weitgehend frei. Er kann eine pauschale Quote – natürlich eine höhere als 10 Prozent – festsetzen. Die Initiative verbietet auch nicht, dass z. B. die Festsetzung und der Vollzug dieser Bestimmung auf Kantons- oder Gemeindeebene delegiert wird. 4. Es werden die Beschwerdeverfahren vereinfacht. Bei negativem Asylentscheid wird nur eine auf Willkürprüfung beschränkte Beschwerde zugelassen. Wenn das nicht der Fall ist, wenn also ein Gesuchsteller abgewiesen wird, erfolgt die Wegweisung – wieder vorbehältlich Rückschiebeverbot. Wenn zweitens eine Verletzung des Rückschiebeverbotes behauptet wird, kann diese behauptete Verletzung umfassend mit allen Rechtsmitteln geprüft werden. Das bringt eindeutig weniger administrativen Aufwand und eine Beschleunigung des Gesuchs.

Insgesamt bringt die Volksinitiative wirksame Massnahmen gegen die illegale Einwanderung und gegen Missbräuche. Es ist absurd und ein Unsinn, wenn behauptet wird, sie sei überholt, überflüssig und bürokratisch. Das Volk erwartet, dass die Rechtsordnung überall durchgesetzt wird. Das Volk erwartet, dass Missbräuche auch im Asylwesen konsequent bekämpft werden und dass dieses Parlament ein Zeichen setzt. Sie alle wollen Missbräuche bekämpfen – so hoffe ich wenigstens –; Sie wollen, dass die Schweiz ein Asylland für echt Verfolgte, für Flüchtlinge bleibt. Wenn dem so ist, dann sagen Sie ja zur Volksinitiative.

Dettling Toni (R, SZ): Ich darf Ihnen eingangs die Stellungnahme der freisinnigen Fraktion bekanntgeben: Wir sind für die Ungültigerklärung der SD-Initiative, wenn auch mit gewissen Vorbehalten. Wir empfehlen Ihnen, die SVP-Initiative zur Ablehnung.

Bei beiden Volksbegehren handelt es sich um Initiativen mit ähnlicher Zielrichtung. Sie werden deshalb gemeinsam behandelt. Beide Volksbegehren sind Kinder ihrer Zeit und – Hand aufs Herz – wohl auch teilweise als Wahlschlager konzipiert. Als solche haben sie zwangsläufig die Tendenz, mehr oder weniger kräftig über das Ziel hinauszuschiessen: Sie tragen namentlich der Fortentwicklung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse nicht Rechnung.

Was die Zahl der Asylgesuche und ihre Behandlung angeht, hat sich nämlich die Situation beachtlich entspannt, auch wenn wir von der FDP-Seite nicht erkennen wollen, dass diesbezüglich nach wie vor Probleme bestehen, die nicht auf die leichte Schulter genommen werden können.

Zum anderen hat gerade der Gesetzgeber in den letzten Jahren einiges vorgekehrt. Ich erwähne in diesem Zusammenhang den Bundesbeschluss über das Asylverfahren, welcher die Beschleunigung der Verfahren zum Gegenstand hat und notabene einiges bewirkt hat. Hingewiesen sei aber auch auf das vom Souverän angenommene Bundesgesetz über die Zwangsmassnahmen aus dem Jahre 1994, das vor allem den Vollzug asyl- und ausländerrechtlicher Wegweisungen neu regelt und ebenfalls beachtliche Wirkungen zeitigt. Hinzu kommt die anstehende Totalrevision des Asylgesetzes, die der Nationalrat zurzeit als Erstrat behandelt.

Schon aus dieser Vielfalt bundesrechtlicher Aktivitäten ist ersichtlich, dass die Initianten mit ihren Anliegen zumindest teilweise offene Türen einrennen, wenn auch der Bundesgesetzgeber in seinen Lösungen viel weniger radikal und mehr sachbezogen vorgegangen ist. Es ist denn auch bezeichnend, dass die SVP-Vertreter in der Staatspolitischen Kommission keinen Minderheitsantrag zur Annahme ihrer Initiative gestellt haben. Dieser Antrag ist erst jetzt von Herrn Fehr aufgenommen worden.

Ebenso bezeichnend ist es aber auch, dass Herr Nationalrat Keller mit seinem Rückweisungsantrag einen Gegenvor-

schlag zur verfehlten Initiative fordert, offensichtlich mit dem Ziel, den Asylbegriff auf Verfassungsstufe neu zu fassen und andere Neuregelungen zu treffen, die nun im Rahmen der Totalrevision des Asylgesetzes behandelt werden. Wir sind der Meinung, dass es sich hierbei um eine Aufbaumungs- und Rettungsaktion der Schweizer Demokraten zum missratenen Volksbegehren handelt.

Gewiss, die Beantwortung der Frage der Gültigkeit einer umstrittenen Volksinitiative ist nicht einfach. Wir befinden uns dabei allemal auf einer heiklen Gratwanderung – zwischen dem Anspruch der Initianten auf Durchführung einer Volksabstimmung einerseits und der verfassungstreuen Durchsetzung der materiellen Schranken des Initiativechtes andererseits.

Welches sind nun diese materiellen Schranken? Artikel 121 der Bundesverfassung nennt zwei, nämlich die Einheit der Form und die Einheit der Materie. Beide Kriterien sind hier unbedenklich. Neuerdings hat sich zudem, sowohl in der Lehre als auch in der Praxis, der Grundsatz herausgebildet, wonach, gestützt auf das allgemeine Prinzip von Treu und Glauben, sogenanntes zwingendes Völkerrecht gegenüber dem Landesrecht Vorrang hat und solche völkerrechtswidrigen Normen nicht anwendbar sind. Es ist zwar zuzugeben, dass diese materielle Schranke in der Verfassung nicht festgeschrieben ist und dass dieser in der Lehre und Praxis herausgebildete Grundsatz über den Vorrang des zwingenden Völkerrechtes daher nur mit grosser Zurückhaltung anzuwenden ist.

Immerhin ist zu bedenken, dass es auch ungeschriebene materielle Verfassungsschranken gibt, wie es eben ungeschriebene Freiheitsrechte gibt. Allerdings muss es sich in der Tat klar um einen zwingenden Grundsatz des Völkerrechts handeln. Daher ist nicht jeder völkerrechtlichen Norm Vorrang vor dem Landesrecht zuzuerkennen.

Nun stellt sich sofort die Frage, in welchem Falle es sich um eine Norm des zwingenden Völkerrechts handelt. Hierüber gehen die Meinungen in der Praxis stark auseinander. Umstritten ist vor allem, wie solche zwingenden völkerrechtlichen Normen entstehen und wie sich dieses Recht fortentwickelt. Wir Freisinnigen sind hier der dezidierten Meinung, dass nur jene völkerrechtlichen Regeln als zwingendes Völkerrecht gelten, die wegen ihrer Bedeutung für die internationale Rechtsordnung unbedingte Geltung erfordern und als solche von der Staatengemeinschaft anerkannt sind, wie etwa das Verbot der Folter oder das Genozids. Wir sind aber ebenso der dezidierten Meinung, dass die zwingenden völkerrechtlichen Regelungen nicht einfach fortentwickelt und auf alle möglichen Tatbestände ausgeweitet werden können. Andernfalls laufen wir Gefahr, dass uns über sogenanntes zwingendes Völkerrecht immer mehr Recht von aussen aufoktiert wird und wir gewissermassen fremdbestimmt werden.

Dies gilt ganz besonders für das hier zur Diskussion stehende Non-refoulement-Prinzip bzw. das sogenannte Rückschiebeverbot, wo die Gefahr einer steten Ausweitung nicht zu verkennen ist. So haben wir uns immer auf den Standpunkt gestellt, dass die Berufung auf dieses Prinzip durch Asylgesuchsteller, welche illegal von unseren sicheren Nachbarländern einreisen, problematisch ist, denn das Rückschiebeverbot kann nicht den Zweck haben, den Rechtsmissbrauch durch illegale Grenzübertritte zu schützen – es sei denn, es liege eine echte Berufung auf Verfolgung im Nachbarstaat vor.

Nun aber zurück zur Gültigkeit der beiden Volksinitiativen: Unbestritten ist, dass die SVP-Initiative «gegen die illegale Einwanderung» gültig ist. Sie hält sowohl vor dem Grundsatz der Einheit der Materie wie auch vor den materiellen Schranken des zwingenden Völkerrechts stand, indem sie das sogenannte Rückschiebeverbot im Initiativtext ausdrücklich vorbehält.

Anders das Volksbegehr der Schweizer Demokraten «für eine vernünftige Asylpolitik». Wie bereits in der bundesrätlichen Botschaft und von mehreren Rednern ausführlich dargelegt, verstösst dieses Volksbegehr mit seinen Absätzen 1 und 4 gegen zwingendes Völkergewohnheitsrecht,



indem gemäss Text die Rückschiebung ohne jede Ausnahme – selbst im Falle der drohenden Gefahr gegen Leib und Leben – stipuliert wird. Wir Freisinnigen qualifizieren diese Forderung der Initianten als Verstoss gegen die elementaren Menschenrechte. Dieser Widerspruch des Volksbegehrrens zum zwingenden Völkerrecht ist unüberwindbar und kann weder durch eine Kündigung der Konventionen oder Abkommen noch durch eine Teilungsgültigkeit geheilt werden. Zum einen gilt dieses Rückschiebeverbot nämlich auch über die völkerrechtlichen Konventionen, Verträge und Abmachungen hinaus. Zum anderen ist eine Teilungsgültigkeit nicht möglich, weil sowohl aus dem Text der Initiative wie auch aus den massgeblichen Materialien der Initianten deutlich hervorgeht, dass sie die vorab anstössige Bestimmung, nämlich Absatz 4, als Hauptanliegen bezeichnet haben und diese daher nicht einfach gestrichen oder modifiziert werden kann.

Wir Freisinnigen sind daher mit dem Bundesrat und dem praktisch einhelligen Ständerat der Meinung, dass die Initiative der Schweizer Demokraten aus den genannten Gründen integral als ungültig zu erklären und dem Volk nicht zur Abstimmung vorzulegen ist.

Wir lehnen auch sämtliche Minderheitsanträge ab, welche auf eine Rettung dieses Volksbegehrrens abzielen, so sehr wir Verständnis für eine radikale Durchsetzung der Volksrechte haben. Im vorliegenden Fall ist es aber schlichtweg nicht möglich, die gegen elementare zwingende Völkerrechtsnormen verstossende Initiative der Schweizer Demokraten, welche keine Ausnahmen vorsieht, auf irgendeine Weise zu retten.

Es ist denn auch bezeichnend, dass selbst einer der geistigen Väter dieses Volksbegehrrens, Herr Ruf, in der Zwischenzeit insoweit von seinem Kinde Abstand genommen hat, als er die Volksinitiative nurmehr unter dem ausdrücklichen Vorbehalt des zwingenden Völkerrechtes als gültig erklären lassen will.

Es geht aber nicht an, dass die Initianten zunächst eine extreme Formulierung anbieten, um möglichst viele Unterschriften zu holen, und erst im nachhinein den von Anfang an notwendigen Vorbehalt nachschieben. Ein solches Verhalten ist nicht glaubwürdig und verdient auch unter dem Gesichtspunkt des Vorranges der Volksrechte in unserer direkten Demokratie keinen Rechtsschutz.

Wir empfehlen Ihnen daher zusammenfassend, die SD-Initiative ungültig zu erklären und die Initiative der SVP zur Ablehnung zu empfehlen.

Bühlmann Cécile (G, LU): Ich spreche im Namen der grünen Fraktion zu beiden Initiativen gemeinsam.

Beide Initiativen wollen Verschärfungen im Asylbereich. Beide sind vom Geist der Abwehr, der Ausgrenzung, der Abschottung gegenüber den Menschen, die auf der Flucht sind, durchdrungen. Beide Initiativen wollen die in den letzten Jahren ohnehin immer restriktiver gewordene Asylpolitik noch mehr in Richtung Einschränkungen beeinflussen. Würden sie in Kraft gesetzt, so wäre der Zugang zu einem fairen Asylverfahren und die Durchführung eines solchen praktisch verunmöglich. Beide zeichnen ein Bild der Asylsuchenden als Gefahr, vor der wir uns mit allen Mitteln – auch nicht rechtlichen – zu schützen hätten. Das entspricht genau der Haltung, wie wir sie aus vielen Voten und Vorstössen zu asyl- und ausländerpolitischen Themen von Schweizer Demokraten und SVP-Vertretern hier in diesem Saale in den letzten Jahren kennen. Es ist die Politik, die heute, da die Verunsicherung wegen der wirtschaftlichen Krise gross ist, bei vielen Leuten ankommt. Diese Politik macht Fremde zu Sündenböcken für all das, was schlecht läuft. Es ist die Politik, die durch das Auseinanderdividieren von einheimischer und ausländischer Bevölkerung und das Schüren von Missgunst zwischen ihnen Zulauf und Wählerstimmen bringt. Für die SVP mindestens ist diese Rechnung aufgegangen. Sie hat nicht zuletzt mit dem Schüren von Ängsten, dem Heraufbeschwören von Gefahr und der Rede von Missbrauch durch Ausländer ihren rechten Rand verstärkt. Dass es sich dabei um eine Regierungspartei handelt, die den Schweizer Demokraten in

dieser Frage den Rang abläuft, macht die Sache auch nicht besser, im Gegenteil. Von der Geisteshaltung her unterscheiden sich die beiden Initiativen also kaum.

Aber einen grossen Unterschied gibt es: Die eine verletzt das Non-refoulement-Prinzip eindeutig, das ist die SD-Initiative, während die andere, die SVP-Initiative, diese Kurve gerade noch nimmt, indem sie den Vorbehalt des Non-refoulement-Prinzips namentlich feststellt. Da scheinen die SVP-Initianten – gewieft durch die Diskussion um eine allfällige Ungültigerklärung der SD-Initiative – die Weichen gerade noch richtig gestellt zu haben.

Damit gaukelt die SVP-Initiative aber etwas vor, das sie gar nicht einlösen kann. Wenn nämlich die Verschärfungen, die sie fordert, das Non-refoulement-Prinzip verletzen, können diese gar nicht angewendet werden. Damit bekommt die Initiative etwas Schaumschlägerisches. Und sie kommt im Windschatten der SD-Initiative, die wegen der Frage der Ungültigerklärung sehr umstritten ist, als harmlose Variante zu sagen, viel zu ungeschoren und viel zugut weg.

Ein Punkt, der an der SVP-Initiative nebst allen anderen besonders störend ist, ist die Idee, dass erwerbstätigen Asylsuchenden der Lohn verwaltet werden soll, als ob es sich um unmündige Menschen handeln würde. Das Menschenbild der SVP ist, was Asylsuchende anbelangt, ziemlich bedenklich, kommen einem doch bei diesem Vorschlag unweigerlich Assoziationen von Fron- und Sklavenarbeit in den Sinn. Und ganz abgesehen davon, bedingte die Durchführung dieser Lohnverwaltung einen aufwendigen Verwaltungsapparat. Bisher jedoch ist die SVP immer dadurch aufgefallen, dass sie den zu grossen Verwaltungsapparat kritisierte. Wenn es aber um das Schikanieren von Asylsuchenden geht, ist ihr offensichtlich jedes Mittel recht, und sie springt auch über diesen Schatten.

Die SVP-Initiative ist also ohne Wenn und Aber abzulehnen und politisch zu bekämpfen. Die Initianten können sie wirklich getrost zurückziehen, weil sie nicht mehr nötig ist. Die Schweiz hat es nämlich geschafft, seit 1991 ihre Asylbewerberzahlen mehr als zu halbieren – das trotz einer weltweiten dramatischen Zunahme der Flüchtlinge.

Schwieriger für uns ist die Situation bei der SD-Initiative. Sie verletzt mit dem Absatz 4 eindeutig Völkerrecht. Dass es sich beim Rückschiebeverbot um nicht kündbares, zwingendes Völkerrecht handelt, macht die Sache noch viel schwieriger, weil solches Recht nicht durch Kündigung eines Völkerrechtsvertrags ausser Kraft gesetzt werden kann. Das Verbot, Menschen in Situationen zurückzuschieben, in denen ihnen Tod und Folter droht, ist ein unkündbares Prinzip, zu welchem sich die zivilisierten Staaten bekennen, weil sie aus den schrecklichen Vorkommnissen des Zweiten Weltkrieges ihre Lehren gezogen haben. Es ist besonders für die Schweiz, welche durch das Abweisen jüdischer Flüchtlinge grosse Schuld auf sich geladen hat, eine grosse Verpflichtung. Das ist gut so. Dieses Prinzip gilt es, vehement zu verteidigen, gerade dann, wenn es tagespolitisch nicht mehr im Trend liegt, wie das heute wieder der Fall ist.

Nun ergibt sich daraus ein Dilemma. Die Ungültigerklärung einer Volksinitiative ist für uns Grüne, die wir Volksrechte, wie sie unsere direkte Demokratie kennt, als absolut schützenswertes Gut betrachten, ein sehr massiver Eingriff. Er wurde schon mehrmals vorgenommen, um politisch missliebige Initiativen vom Tisch zu haben. Dass uns der Inhalt der SD-Initiative zutiefst zuwider ist, habe ich ausgeführt. Man könnte uns, wenn wir für Ungültigkeit sind, den Vorwurf machen, wir hätten uns damit eines ungeliebten Projektes rasch entledigt.

Als Ausweg aus dem Dilemma scheint uns die Idee der Teilungsgültigkeit bedenkenswert nach dem Muster: Man nehme das, was völkerrechtswidrig ist, heraus und lasse über den Rest, der verbleibt, die Stimmberichtigten entscheiden. Der Antrag der Minderheit Gross Andreas auf teilweise Gültigkeit vermochte uns nicht zu überzeugen. Er entschärft durch das Streichen von Wörtern die Intention der Initianten, welche unmissverständlich «Asylanten raus, und zwar sofort» heisst, und hilft damit, den Absatz 4 gerade noch völkerrechtsverträglich machen. Dazu können wir nicht Hand bieten.



Wir machen aber einen anderen Vorschlag: Der Antrag Thür, wie er begründet worden ist, schlägt die Streichung des ganzen Absatzes 4 vor. Somit wäre der ganze Gedanke, der völkerrechtswidrig ist, herausgestrichen, anstatt dass wir ihn – wie mit dem Antrag der Minderheit Gross Andreas beabsichtigt – soweit ändern, dass er gerade noch passabel wird. Sollte der Antrag Thür im Parlament keine Mehrheit finden, wird die grüne Fraktion für Ungültigkeit stimmen, denn wir wollen uns nicht zur Komplizin der Verletzung des wichtigsten Menschenrechtes machen, nämlich des Rechtes eines jeden Menschen, unabhängig von Geschlecht, Hautfarbe, religiöser und kultureller Zugehörigkeit, auf physische und psychische Integrität.

Die Initianten scheinen ihrer Sache auch nicht so sicher zu sein, denn der Rückweisungsantrag an den Bundesrat, der ein Auftrag für das Ausarbeiten eines Gegenvorschlags ist, ist ein Eingeständnis, dass der SD-Vorschlag untauglich ist. Was Herr Keller in Absatz 4 verlangt, ist entweder schon Praxis oder Gegenstand der laufenden Asylgesetzrevision und gehört auf jeden Fall auf Gesetzesstufe und nicht in der Verfassung geregelt.

Ich bitte Sie, die SD-Initiative als teilweise gültig zu erklären, die SVP-Initiative als gültig, sie aber abzulehnen.

Maspoli Flavio (F, TI): Cosa diremmo se un domani si giocasse una partita di calcio qualsiasi, in cui la squadra di casa, quella che gioca davanti al proprio pubblico, dovesse perdere per 1 a 0 e per questo motivo studiasse uno stratagemma non indifferente: alla fine del primo tempo, allargherebbe la porta della squadra avversaria di un paio di metri, per avere così più possibilità per segnare il gol del pareggio e eventualmente quello della vittoria? Tutti saremmo scandalizzati da un modo di fare del genere, proprio perché verrebbero cambiate in modo unilaterale le regole del gioco durante il gioco stesso. Ed è esattamente quello che voi tentate di fare, o che il Consiglio federale tenta di fare, appoggiato dalle commissioni e dai loro rappresentanti, nel caso dell'iniziativa popolare dei Democratici svizzeri.

Si parla, nel rapporto del Consiglio federale e nel rapporto commissionale, di barriere non scritte che verrebbero poste nell'ambito dell'iniziativa popolare. Ma queste barriere non esistono, sono un'invenzione dell'ultimo momento, sono uno stratagemma, sono qualcosa che, a me sembra, è indegno di uno Stato di diritto. Da quando in qua lo Stato di diritto prende posizioni basandosi su regole non scritte, soprattutto quando queste non esistono e non sono esistite prima? Una volta di più si sta perpetrando, a nostro avviso, il tentativo di dividere il Parlamento – e la collega Bühlmann prima ne ha dato una chiara dimostrazione –, di dividere il Parlamento e il popolo svizzero, le cittadine e i cittadini del nostro Paese in buoni e cattivi. I buoni, ovviamente, sarebbero, in questo disegno, coloro i quali vorrebbero aprire il nostro Paese a esperienze nuove – purtroppo neanche più troppo nuove – e esperienze quanto mai e quanto meno rischiose, mentre i cattivi sarebbero quelli che vedono nell'immigrazione selvaggia – io la chiamo così: clandestina e selvaggia – una minaccia reale per il nostro Paese.

Ammonisce Oscar Wilde, dicendo di non cercare di dividere la gente in buona e cattiva, perché in effetti, sempre secondo Wilde, esisterebbero solo i simpatici ed i noiosi. Ed i noiosi, nel caso specifico, sono quelli che cercano con ogni pretesto di evitare che il popolo abbia ad esprimersi a proposito di un argomento che lo interessa e che, anzi, lo interessa parecchio. Storie, che dal 1991 ad oggi è cambiato qualcosa – non è cambiato assolutamente niente! I discorsi sono ancora quelli che si facevano cinque anni fa, non è cambiato tanto così. E se è vero – io non ci credo, ma se è vero, come ha detto la collega Bühlmann – che il numero dei rifugiati politici è diminuito del 50 per cento, è altresì esatto che i costi sono aumentati del 100 per cento. 118 000 firme valide, consegnate alla Cancelleria federale, equivalgono alla volontà chiara e netta di 118 000 cittadine e cittadini che hanno il diritto di essere ascoltati e hanno il diritto che la loro proposta venga portata davanti al popolo. Il Consiglio federale, a nostro giudizio, è alla ricerca di qualche soluzione per evitare

accuratamente di non risolvere un problema scottante, un problema importante.

Mi sono espresso sul conto dell'iniziativa dei Democratici svizzeri, ma vi dico che non cambierei di tanto così il mio discorso se avessi dovuto esprimermi sull'iniziativa socialista per dimezzare le spese dell'esercito. Anche quella iniziativa sarebbe dovuta andare davanti al popolo. Il popolo nel nostro Paese – almeno si dice – è sovrano, ma sentendo i discorsi oggi qui lo è solo in teoria.

Eggly Jacques-Simon (L, GE): Permettez-moi en préambule de rappeler la position libérale dans toute cette affaire.

Une fois de plus, si nous avons ce débat, c'est parce que l'on veut régler dans la loi les questions d'asile et les questions de réfugiés. Il vaudrait beaucoup mieux admettre que c'est avant tout une question politique, qu'il vaudrait mieux résoudre politiquement, sans prétendre que tous les critères doivent être dans la loi, car on en arrive ainsi à ces débats pour des révisions de lois; en outre, de toute façon, en matière d'asile, tout est question d'interprétation.

La deuxième chose que je veux dire, c'est que, d'une part, l'iniziativa de l'Union démocratique du centre est, à nos yeux, trop rigide, trop expéditive dans les procédures et que, d'autre part, elle enfonce des portes ouvertes; elle veut inscrire dans la constitution des questions de détail, d'intendance, qui n'ont rien à voir dans la constitution.

On a aujourd'hui un arrêté qui règle déjà ces questions de participation des requérants à leurs frais, et nous n'aimons pas beaucoup l'idée que la Confédération prendrait en main directement, en quelque sorte, l'intendance, la gestion, le porte-monnaie des requérants. Nous avons une certaine habitude, Monsieur le Conseiller fédéral, qui consiste à voir que, souvent, quand la Confédération doit rembourser aux cantons des frais, notamment en matière d'asile, ce remboursement vient lentement et tardivement. C'est par conséquent une raison de plus pour ne pas accepter cette iniziativa de l'Union démocratique du centre. De toute façon, nous attendons une révision de la loi, qui pourra faire office de contre-projet indirect.

J'en viens à l'iniziativa des Démocrates suisses. Je ne vais pas la commenter ici, elle est extrême dans ses propositions. Les auteurs de l'iniziativa le savent tellement bien qu'ils proposent la dénonciation de certains accords internationaux et de certaines conventions qui nous lient et notamment, bien sûr, ceux qui nous lient au principe, largement admis par tous les pays occidentaux, du non-refoulement des requérants d'asile qui pourraient, en étant refoulés, être en danger; quand bien même ils ne sont pas admis en tant que réfugiés au sens strict de notre loi.

On peut imaginer qu'un succès de l'iniziativa nous amènerait à dénoncer ces accords. Le groupe libéral a donc pris note de l'argumentation de la commission qui nous dit que l'on ne peut pas dénoncer de tels accords, car ils font partie du fonds commun des nations occidentales, du fonds commun de notre civilisation, pourrait-on dire; c'en est un élément. Le non-refoulement est un principe cardinal, et par conséquent relève du droit coutumier.

Au groupe libéral, nous nous sommes interrogés sur le danger d'avoir une interprétation extensive de cette notion de droit coutumier. Nous nous rendons bien compte qu'il ne faudrait quand même pas mettre ça «à toutes les sauces», si vous me passez l'expression; mais, finalement, en appréciation politique, il nous paraît tout à fait évident que si nous acceptons d'entrer en matière, si nous acceptons une discussion sur la violation du principe du non-refoulement, nous serions déjà en train de nous isoler sur la scène internationale, tant il est vrai que ce principe est admis politiquement comme une valeur absolument indiscutable.

La Suisse n'apparaîtrait plus en effet comme porteuse des valeurs qui lui sont propres, mais capable de les mettre en discussion et, éventuellement, d'y renoncer.

C'est donc à cause de cette appréciation politique, par une volonté de ne pas nous retrouver finalement, sur le plan des valeurs éthiques également, dans une situation d'isolement, que nous pouvons considérer que cette iniziativa n'est pas



valable et suivre la majorité de la commission qui nous propose de la déclarer nulle.

Nous sommes en face d'un certain nombre de propositions pour, en somme, sauver ce qui peut être sauvé, en regard de ce que je viens de dire, de cette initiative. Alors là, nous le disons franchement: «Nous ne marchons pas! Wir machen nicht mit!», car c'est une manière de biaiser le débat. Cette initiative n'est pas une initiative non formulée, elle est formulée. Les auteurs de l'initiative savent exactement ce qu'ils veulent: ils ont voulu et veulent que l'on dénonce des accords internationaux, notamment celui concernant le principe du non-refoulement, qui les gêne aux entournures, qui ne va pas dans leur politique.

Alors, quand maintenant les gens des mêmes milieux disent: «Bon, c'est entendu, on pourrait alors sauver ceci ou cela», ce n'est pas crédible. Finalement, nous devons respecter la volonté des auteurs de l'initiative, et nous devons discuter avec eux de front. Ils veulent des choses qui ne sont pas compatibles avec les principes que nous défendons, et il n'est pas question ici de biaiser le débat et de discuter avec on ne sait pas très bien qui, et les représentants d'on ne sait quoi.

Par conséquent, tout en saluant les réflexes démocratiques de M. Gross Andreas ou de M. Thür, par exemple, nous en prenons acte, mais nous ne voulons pas de ces propositions d'annulation ou de validation partielles.

En résumé, nous considérons que, juridiquement, l'initiative de l'UDC est valable, mais qu'elle est politiquement inopportun, parce qu'excessive d'une part et s'occupant de choses qui sont déjà réglées, et non pas au niveau constitutionnel, d'autre part. Quant à l'initiative des Démocrates suisses, parce qu'elle contrevient aux valeurs internationales auxquelles nous adhérons et dont la Suisse est coresponsable, elle doit être déclarée irrecevable.

Meier Samuel (U, AG): Ich spreche zuerst zur Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik», also zum Beschluss A unserer Vorlage.

Gemäss Auffassung unserer Fraktion gilt es, die zwei folgenden Fragen zu beantworten:

1. Kann und darf man der Zielsetzung bzw. den inhaltlichen Forderungen der Volksinitiative zustimmen?

2. Soll die Volksinitiative Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden?

Zur ersten Frage, zur Frage nach der Zustimmung zu den inhaltlichen Forderungen: Die Zielsetzung der Initiative bewegt sich eindeutig und ganz klar ausserhalb jeglicher Leitplanken traditioneller schweizerischer Asylpolitik. Darüber hinaus lassen sich die Forderungen der Initianten mit der politischen und moralischen Haltung unserer Fraktion in Fragen der Asylproblematik nicht vereinbaren. Abgesehen davon kann sich die Schweiz als Rechtsstaat nicht einfach über völkerrechtliche Normen hinwegsetzen. Für unsere Fraktion steht ausser Zweifel, dass diese Volksinitiative elementare Rechtsprinzipien verletzt.

Eine Zustimmung zu dieser Volksinitiative hätte für unser Land als Mitglied der internationalen Völkergemeinschaft weitreichende und negative Konsequenzen. Die Schweiz würde auf den Gebieten der Flüchtlingsrechts und der Menschenrechte aussenpolitisch isoliert; die Schweiz würde von den weltweiten Harmonisierungsbemühungen im Migrationsbereich und im Asylbereich ausgeschlossen, und die Schweiz würde als Rechtsstaat generell in Frage gestellt.

Zur zweiten Frage, ob die Initiative einer Volksabstimmung unterbreitet werden soll oder nicht: Unsere Fraktion ist der einhelligen Überzeugung, dass wir hier und jetzt eine politische Entscheidung fällen müssen, die heisst, dass die Initiative Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen sei.

Grund 1: Die Bevölkerung muss die Diskussion über unsere Asylpolitik von heute und von morgen führen. Sie muss sich mit der Problematik auseinandersetzen, und sie muss in die Entscheidung miteinbezogen werden.

Grund 2: Der Souverän ist die oberste und letzte Verfassungsinstanz; wir haben das heute schon gehört. Von dieser Verpflichtung können auch wir als Parlament unsere Stimmabstimmung nicht entbinden. Unsere Angst, die Angst des Parla-

mentes und die Angst des Bundesrates, der Bürger könnte bei einer Abstimmung über diese Initiative – aus unserer Sicht – falsch entscheiden, ist unberechtigt. Ich traue dem Stimmabstimmung zu, dass er sich höchst völkerrechtskonform verhält, im Bewusstsein um die Verantwortung unseres Landes für die internationale Migrations- und Asylfrage und im Bewusstsein um die humanitäre Tradition unseres Landes. Ich will mir als Parlamentarier nicht vorwerfen lassen, mich juristischer Argumente bedienen zu müssen, um gegen unwillkommene Meinungsaussicherungen aus dem Volk vorzugehen.

Grund 3: Im Bestreben, unseren Volksrechten den ihnen zukommenden Stellenwert einzuräumen, sollten wir uns nicht ohne weiteres über den Willen der über 100 000 Unterzeichner hinwegsetzen.

Aus all diesen Gründen empfiehlt Ihnen unsere Fraktion, die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» der Volksabstimmung zu unterbreiten.

Bei der Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung», dem Beschluss B der Vorlage, schliesst sich unsere Fraktion vollumfänglich der Kommission an.

Bäumlin Ursula (S, BE): Beide Initiativen sind nicht mehr und nicht weniger als eine unwürdige Zwängerei. Die Frage für uns als Parlament ist, wie wir damit umgehen. Der Ständerat hat gegen die eine starkes Geschütz aufgefahrene und sie ungültig erklärt. Die andere will er dem Volk mit dem Antrag auf Ablehnung vorlegen. Ich anerkenne, dass für diese Entscheidung das ungeschriebene, aber grundlegende und zwingende Völkerrecht des Non-refoulements ins Feld geführt wurde.

Aber ich denke, wir könnten noch anderswo ansetzen und anders mit den beiden Initiativen umgehen. Interessanterweise hat vorhin Herr Eggly das Stichwort, auf das ich jetzt zu sprechen kommen werde, schon gegeben: Wir haben seit gut 15 Jahren ein Asylgesetz, und dieses wurde seither von uns – mit Zustimmung des Volkes – mehrmals revidiert und verschärft. In der Botschaft zu beiden Initiativen gibt der Bundesrat sogar (für mich erstmal) zu, dass z. B. der sogenannte AVB, der dringliche Bundesbeschluss von 1990, vor allem für eine drastische Beschleunigung der Asylverfahren zu sorgen hatte und gesorgt habe und dass zusammen mit den Zwangsmassnahmen die vielbeklagten Asylmissbräuche verunmöglich worden seien. Daraus folgere ich, dass es gar keinen Asylartikel in der Bundesverfassung braucht; der Rückweisungsantrag Keller mit seinen vier Punkten ist in dieser Hinsicht vielsagend. Sie signalisieren die späte Einsicht, dass die laufende Totalrevision – hier schliesse ich mich Herrn Eggly an – des Asylgesetzes und des Anag als indirekter Gegenentwurf anerkannt werden könnte und die beiden Initiativkomitees ihre Initiativen ehrenhaft zurückziehen könnten. Wenn sie das nicht bald machen, verlieren sie diese Ehrenhaftigkeit. Der Verdacht, mindestens meiner, wächst, dass sie die schweizerische Asylpolitik nicht verbessern, sondern sie auf kaltem Wege mit allen bekannten Folgen erledigen und abschaffen wollen.

Ich zitiere Herrn Steffen aus dem «Tages-Anzeiger» von heute: «Im Prinzip darf das Volk alles.» Das Volk ist aber bekanntmassen mit fremdenfeindlichen Slogans sehr leicht beeinflussbar. Was wir heute vor allem tun müssen, ist also, ein absolut eindeutiges inhaltliches Nein zu beiden Initiativen zu formulieren. Asylpolitisch sind die Initiativen indiskutabel, unlabel, menschlich nicht durchführbar. Wenn die Abstimmung auch nur der SVP-Initiative erzwängt und durchgebracht werden sollte, so sage ich Ihnen ganze Kompanien von Hauptmännern und Hauptfrauen der Grüninger-Art voraus, die den zukünftigen Gewaltflüchtlingen, den Opfern allzu rascher und damit unfairen Verfahren, den Männern, Frauen und Kindern, die morgens um fünf Uhr zur Ausschaffung aus den Betten geholt werden, notfalls gegen ein solches Gesetz und eine solche Vorschrift zu Hilfe eilen werden. Was den Punkt 4 des Rückweisungsantrages Keller anbelangt, so ist zu sagen, dass es auch dazu keinen Artikel in der Bundesverfassung braucht, sondern die Fortführung einer glaubwürdigen, kohärenten Aussenpolitik und Aussenwirt-



schaftspolitik gegenüber den Herkunftsändern. Wenn die Mitglieder der SVP und SD/Lega beim nächsten Budget die Kredite für die Entwicklungszusammenarbeit wieder massiv kürzen wollen, werde ich Sie an den 13. März 1996 und den Punkt 4 des Rückweisungsantrages Keller erinnern.

Baumberger Peter (C, ZH): Gestatten Sie mir zwei kurze Bemerkungen zu den beiden Initiativen, eine zur Gültigkeit und eine zum Inhalt.

Zur Gültigkeit: Wir wissen es, wir haben keine materiellen Schranken des Initiativrechtes, aber ich halte es doch mit Giacometti und seinen Schülern, u. a. meinem seinerzeitigen Universitätsprofessor Nef, welche davon ausgehen, dass es eine zahlenmäßig allerdings kleine Gruppe von überzeitlichen Normen, einen Kerngehalt gibt, welchen wir anerkennen müssen. Dazu gehören unter anderen die Freiheitsrechte und das Recht auf Leib und Leben. Für einen Politiker mit Wertorientierungen liegt es nahe, zu erkennen, dass es auch im Völkerrecht einen derartigen Kerngehalt gibt. Dazu gehört unzweifelhaft das Rückschiebeverbot.

Diese Schranken aber – da habe ich nun doch gewisse Zweifel am Antrag auf vollständige Ungültigkeit – müssen selbstverständlich wirklich in engen Grenzen gesehen werden. Wohin nämlich eine Ausdehnung, ein anderes Vorgehen führt, sehen wir bei der interpretatorischen Veränderung von internationalen Konventionen, welche uns gerade jetzt im Zusammenhang mit der Sozialcharta (Stichwort «Streikrecht») aufgedrängt werden sollen. Wir müssen uns also auf diesen Kerngehalt der materiellen Schranken limitieren. Damit stellt sich allenfalls noch die Frage nach der Teilungsgültigkeit. Wenn ich nun als Anwalt die Bundesgerichtspraxis zu kantonalen Initiativen ansehe, frage ich mich, ob nicht auch im vorliegenden Fall eine Teilungsgültigkeit in Frage kommen könnte. Dass Widersprüche entstehen und die Initiative im Vollzug fragwürdig ist, könnte die Teilungsgültigkeit nicht unbedingt hindern, denn bei der SVP-Initiative müssen wir inhaltlich Ähnliches feststellen.

Eine Bemerkung zum Inhalt: Selbstverständlich bin ich, wie die ganze CVP-Fraktion, gegen beide Initiativen. Ganz abgesehen von den teils menschenverachtenden Einzelheiten, auf die ich gar nicht eingehen möchte, scheint mir entscheidend, dass unser in der Schweiz nicht wegzudiskutierendes Ausländerproblem heute nicht mehr mit der Asylgewährung und den Asylverfahren zusammenhängt. Das Verfahren hat man bezüglich der Dauer zunehmend im Griff.

Einen weiteren Beitrag können Sie dazu leisten, wenn Sie meiner Motion betreffend Entlastung des Bundesgerichts von Entscheiden im Ausländer- und Asylrecht, die traktiert ist, zustimmen. Auch beim Vollzug haben wir mit den Zwangsmassnahmen die Dinge weitgehend im Griff. Unser Problem ist also nicht das Asylverfahren, sondern die in den letzten Jahren erfolgte starke Verschiebung der Zuwanderung, insbesondere über die Eingangspforte des Saisonnerstatuts in Richtung von Leuten, welche sich nicht integrieren wollen und es vielleicht auch nicht so gut können wie Bewohner der mit uns kulturell näher verwandten Staaten Westeuropas.

Mir scheint, wichtiger als derartige Initiativen, welche ich dem Inhalt nach ablehne, ist die Ablösung des Saisonnerstatuts und die Durchsetzung des Dreikreismodells. Jene Leute, die in der Schweiz bleiben wollen – wir brauchen solche, aber eben qualifizierte –, müssten nachweisen, dass sie sich hier bei uns einordnen wollen, z. B. ins Schulsystem, und dass sie bereit sind, sich Landessprachen anzueignen. Hier müssen auch die Gerichte noch dazulernen. Alles andere wird sonst zur Explosion führen. Es wird Rassismus schüren statt ihn verhindern.

Zur Lösung dieser echten Probleme tragen die beiden Initiativen aber nichts bei; sie sind daher ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Scherrer Werner (–, BE): Als EDU-Vertreter bin ich dafür, dass beide Initiativen zur Abstimmung kommen und dem Volk zur Annahme empfohlen werden.

Gerade wegen den rechtlichen Streitereien betreffend Gültigkeit – wir sind Zeugen davon – werde ich alle Bestrebungen

und parlamentarischen Vorstöße unterstützen, welche zum Ziel haben, dass sich Gruppen oder Parteien in Zukunft vor der Lancierung einer Initiative bei den Rechtsberatern der Bundeskanzlei bezüglich der Gültigkeit des Textes absichern können. Das scheint mir sehr wichtig zu sein.

Die Flüchtlings- und Asylpolitik ist nach wie vor sehr umstritten. Man muss nicht grundsätzlich gegen Ausländer sein, wenn man feststellt, dass wir einen viel zu hohen Ausländeranteil haben, zu denen natürlich auch die Asylanten zählen. Wir haben von 1992 bis 1995 wiederum sage und schreibe 443 700 neu eingewanderte Ausländer gehabt. Damit ist der Ausländeranteil nach wie vor gestiegen. Es liegt auch eine Initiative mit über 120 000 Unterschriften zur Regelung der Einwanderung auf dem Tisch, worüber auch abgestimmt werden muss. Auch die CVP hat vor den Nationalratswahlen Vorschläge gemacht, dass der Anteil auf 20 Prozent limitiert werden sollte.

Herr Borel hat von fünf Kategorien gesprochen, die man berücksichtigen sollte. Das ist ein sehr idealisierter Zustand. Wenn wir das in Zukunft befolgen würden, hätten wir in der Schweiz wahrscheinlich bald einmal ein Verhältnis von eins zu eins.

Ich befürworte die SVP-Initiative; sie ist keineswegs überholt, sie hat einen sehr starken Akzent in der Bekämpfung der Illegalität. Auch die Initiative der Schweizer Demokraten hat eine Hauptkomponente in bezug auf die Illegalität. Illegalität widerspricht grundsätzlich unserem Rechtsstaat.

Punkt 4 der SD-Initiative mag vielleicht etwas hart formuliert sein. Ich bin auch gegen die Zusatzanträge der Kollegen Gross Andreas und Thür. Sie bringen keine wesentliche Verbesserung.

Ich bitte, das Volk über die Initiativen abstimmen zu lassen und ihnen zuzustimmen.

Fankhauser Angeline (S, BL): Eigentlich ist die Schweiz auf einen guten Ruf angewiesen. Die Schweiz lebt, das lernt jedes Kind schon in der Schule, vom Export und vom Tourismus. Sowohl die Geschäftspartner der Exportwirtschaft wie auch die potentiellen Kunden der schweizerischen Hotellerie im Ausland müssen vom helvetischen Wohlwollen überzeugt werden. Bei den Entscheiden spielen neben den rationalen Argumenten oft auch emotionale Aspekte eine bedeutsame Rolle.

Welches Bild hat man denn von der Schweiz? Kühe und Käse haben auch andere, Schokolade ebenfalls, solide Geschäfte kann man in anderen Ländern ebenso abschliessen. Die Schweiz ist, das hört man hier in diesem Saal sehr oft, einer harten Konkurrenz ausgesetzt.

Unsere humanitäre Tradition war sehr wahrscheinlich lange einer der besten Werbeartikel des Landes. Irgendwie haben die Leistungen der Schweiz im Flüchtlings- und Entwicklungsbereich dazu beigetragen, dass erstens die Schweiz als kleines Land doch noch im Bewusstsein der Leute in der weiten Welt präsent ist, und dass zweitens gute Erinnerungen damit verbunden sind.

Es ist zum Beispiel bekannt, dass ehemalige Flüchtlinge aus Belgien sehr viel zum Erfolg des Malojagebietes beigetragen haben. Sie waren am Ende des Zweiten Weltkrieges im Bergdorf interniert und sind später als wohlhabende Geschäftsleute sehr gerne zurückgekommen, desgleichen Flüchtlinge aus Ungarn oder aus der Tschechoslowakei. Nicht wenige unter ihnen sind zu wichtigen Partnern der Schweiz geworden, sei es in der Wirtschaft, in der Wissenschaft oder in der Kultur.

Kann man aber nun in der weiten Welt eine Schweiz gern haben, welche immer wieder die Zahl ihrer ausländischen Bevölkerung als Belastung darstellt? Welchen Eindruck hinterlässt diese Schweiz bei Besuchern, die, kaum als Ausländer erkennbar, mit Asylant beschimpft werden? Schlimmer noch: Mit einer Initiative wollen die Schweizer Demokraten und im gleichen Fahrwasser jetzt die SVP die Grundrechte in Frage stellen. Internationale Abkommen und Völkerrecht sind ihnen nicht mehr heilig. Sie orten zu viele Ausländer und Unzufriedenheit beim Volk und rufen sofort: Ausländer raus! Sie haben die sogenannten Illegalen im Visier und machen damit



billige Stimmungsmache. Würde man ihnen folgen, hätte die Schweiz einen ganz grossen Scherbenhaufen. Dann nämlich stünde diese Schweiz vor der Wahl, die Beschlüsse des Volkes gar nicht zu vollziehen oder tatsächlich der ganzen Welt zu erklären, dass die vereinbarten Menschenrechte für das Land von Henri Dunant nicht mehr voll gelten können. Ein verheerendes Signal!

Ausgerechnet die zwei Parteien, welche immer wieder betonen, dass sie die Heimat schützen wollen, zerstören den Ruf des Landes. Wir dürfen nicht vergessen, dass gut 90 Prozent der anerkannten Flüchtlinge illegal eingereist sind. Was die Initiativen verlangen, ist entweder nicht umsetzbar oder eine organisierte Demontage der Menschenrechte. Das können wir nicht zulassen, das kann die Schweiz sich nicht antun.

Gültig oder nicht, diese Initiativen müssen auf jeden Fall abgelehnt werden.

Fritschi Oscar (R, ZH): Der Bundesrat weist in seiner Botschaft darauf hin, dass sich die asylpolitischen Verhältnisse seit der Lancierung der Initiative «gegen die illegale Einwanderung», auf die ich mich in meinem Votum konzentrieren werde, massiv verändert haben.

Als die Initiative 1990/91 konzipiert wurde, waren – wie bereits dargestellt worden ist – bei Gesuchen und Pendenden Höchstwerte zu verzeichnen. Seither hat sich die Zahl der Gesuche halbiert, und der Pendenzberg ist auf einen Drittelpunkt zusammengeschrumpft. Gegenläufig zur zahlennässigen Entwicklung liegt die Tendenz auf legislatorischem Gebiet. In einem sich beinahe überschlagenden Verfahren folgten in den letzten Jahren hintereinander Revisionen. Zusammengefasst bedeutet das, dass die rechtlichen Handhaben im gleichen Zeitraum griffiger wurden, da sich das Asylproblem bestandesmäßig entschärft.

Was brächte nun in dieser Situation die Initiative «gegen die illegale Einwanderung» dennoch an Neuem? Zum ersten werden im wesentlichen bereits geltende Bestimmungen auf die Stufe des Verfassungsrechts gehoben – ohne einsehbaren Gewinn für die Sache und unter Inkaufnahme, dass unser Grundgesetz weiter mit Detailregelungen vollgestopft wird.

Zum zweiten wird der Grundsatz des Nichteintretens auf die Gesuche illegal Eingereister postuliert. Dass eine solche Verfassungsbestimmung – die ja zeitlos und nicht auf eine bestimmte Situation hin formuliert werden sollte, Herr Fehr Hans hat das selber betont – fragwürdig ist, zeigt allein schon die historische Erinnerung. Die wenigsten Juden, die in der Zeit des Dritten Reiches in die Schweiz flüchteten, konnten sich auf legalem Weg bei Zollübergängen in unser Land retten. Zudem würde die neue Bestimmung wenig bringen und wäre jedenfalls nicht geeignet, illegale Einreisen zu unterbinden. Da das Rückschiebeverbot vorbehalten wird respektive werden muss, bleiben jene illegal Eingereisten, deren Asylgesuche andernfalls gutgeheissen würden, auch bei einer Verankerung des Nichteintretensprinzips in unserem Land.

Zum dritten will die Initiative die Beschwerdemöglichkeiten einschränken, bleibt in diesem Punkt aber wiederum ohne grosse Wirkung. Denn zur Überprüfung der Non-refoulement-Gründe kommt keine Instanz darum herum, sich mit der Vollständigkeit und Richtigkeit der vom Asylbewerber vorgebrachten Sachverhalte im einzelnen auseinanderzusetzen. Prüfung auf Willkür und auf Gewährung des rechtlichen Gehörs genügt nicht. Auch hier verspricht die Initiative demnach mehr, als sie halten kann.

Zum vierten schliesslich sieht das Volksbegehren – im Bestreben, die Attraktivität der Schweiz als Asylland zu senken – die Zwangsverwaltung des Erwerbseinkommens von Asylbewerbern durch den Bund vor. Eine Bundesbehörde, welche in jedem Einzelfall über die Berechtigung von Anschaffungen entscheidet, das wäre indessen nicht gerade unsere Vorstellung einer effizienten, schlanken Verwaltung. Alles in allem: Die Initiative «gegen die illegale Einwanderung» hausiert zwar mit plakativen Forderungen, erweist sich indessen bei näherem Hinsehen als wenig durchdacht und kaum wirksam. Sie will den Lukas hauen, trifft aber die Me-

chanik nicht richtig. Das wenige Gute, das sie bringt, ist nicht neu. Das Neue ist nicht gut.

Wir haben einleitend davon gesprochen, dass sich die asylpolitische Vorgeschichte – also die Entwicklung vom Entstehen bis zur heutigen Behandlung der Initiative – zuungunsten des Volksbegehrrens «gegen die illegale Einwanderung» auswirkt. Nun hat der Vorstoss aber nicht nur eine asylpolitische, sondern auch eine innenpolitische, um nicht zu sagen, parteipolitische Vorgeschichte. Aber auch die ist nicht geeignet, zugunsten des Vorstosses ins Feld geführt zu werden. Die Idee zur Initiative «gegen die illegale Einwanderung» ist in den Kreisen der Zürcher SVP entstanden. Und zwar, wie der Zufall so spielt, zeitgleich mit der Vorbereitung der Werbekampagne für die Wahlen von 1991, in welcher die Zürcher SVP die Asylfrage mit besonderem Nachdruck thematisierte. Erst in einer zweiten Phase wurde das in Zürich geborene Initiativkind der schweizerischen SVP zur Adoption angetragen, die sich ausgesprochen schwer damit tat, dieses Geschenk ins Herz zu schliessen. Ein Arbeitspapier des Generalsekretariates der SVP der Schweiz vom 25. Oktober 1991 kommt sachlich zum gleichen Fazit wie wir vorhin: «Fasst man die Ausführungen zusammen, so ist festzustellen, dass die Initiative wenig Neues bringt», während politisch «ein Verlust an Glaubwürdigkeit» befürchtet wird.

Zwar ist die Initiative auf schweizerischer Ebene in ihrer definitiven Fassung noch etwas abgeschwächt und zumindest völkerrechtskompatibel gemacht worden, doch die nicht sonderlich starke Identifikation mit dem ungeliebten Initiativkind hat sich ganz offensichtlich noch in der vorberatenden Kommission ausgewirkt. Die SVP-Kommissionsmitglieder verzichteten jedenfalls darauf, dem Plenum einen Minderheitsantrag auf Annahme des Volksbegehrrens zu stellen.

Fazit, und um einen unbekannten Schöpfer von Sprachvergleichen zu bemühen: Hier liegt in der Tat ein totgeborenes Kind vor, das sich während der Jahre zudem noch im Sande verlaufen hat. Nach der mit Brimborium gefeierten Geburt vor den Wahlen 1991 wäre nun eine schickliche, stille Beerdigung durch Rückzug am Platz. Andernfalls ist die Initiative zur Verwerfung zu empfehlen.

von Felten Margarith (S, BS): Die Rechnung wird nicht aufgehen. Die Geister, die der Bundesrat mit der dringlichen Einführung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht nicht gerade heraufbeschworen, so doch verstärkt hat, wird er nicht so schnell wieder los. Die Dringlichkeit wurde damals u. a. damit begründet, der Fremdenfeindlichkeit und den Ängsten in der Bevölkerung müsse entgegengetreten werden, indem die Behörden endlich handeln. Die Fremdenfeindlichkeit hat seither nicht abgenommen, im Gegenteil. Mit den Zwangsmassnahmen ist eine Grenze der Rechtsstaatlichkeit überschritten worden, die nicht ohne weiteres wieder gesetzt werden kann. Ich sehe mit grösster Besorgnis der kommenden Abstimmung zu einer dieser Asylinitiativen entgegen. Ich betone: eine Initiative, nicht anderthalb Initiativen. Die Argumente für Teilgültigkeit überzeugen nicht.

Zur Rechtsstaatlichkeit: Sie erinnern sich, das Mittel zur Auslöschung des Rechtsempfindens war ein Etikettenschwindel. Die allgemeine Verschärfung des Asyl- und Ausländerrechts wurde vom Bundesrat populär als Massnahme gegen strafällige Asylsuchende verkauft. Diese Etikette war notwendig, um die Akzeptanz des Gesetzes zu sichern. Denn das Rechtsempfinden der meisten Menschen in unserem Land stimmt den Grundrechtsbeschränkungen zu, wenn sie zur Untersuchung einer Straftat notwendig sind.

Vom gleichen Etikettenschwindel haben die Initianten Gebrauch gemacht. Die Verletzung elementarster Menschenrechte wie Recht auf Leben, Folterverbot, Non-refoulement-Gebot soll die sogenannten Illegalen treffen. Illegal, so der allgemeine Sprachgebrauch, wird gleichgesetzt mit kriminell. Das ist in die Köpfe vieler Menschen in diesem Land einge hämmert worden. Massive Grundrechtsverletzungen bilden auch Inhalt der SVP-Initiative.

Die grosse Akzeptanz, die die Durchlöcherung der fundamentalen Prinzipien der Freiheit und Gleichheit der Menschen geniesst, kann allerdings nicht einfach mit dem



Schlagwort «Ausländerfeindlichkeit» erklärt werden. Es geht hier um eine Gesellschaftstheorie ganz im Sinne des Utilitarismus, die besagt, dass die Verletzung der Rechte einer Minderheit gerechtfertigt ist, wenn dies zum grösseren Wohle der Mehrheit notwendig ist. Auf der einen Seite stehen Menschen, die an Leib und Leben bedroht sind, auf der anderen Seite steht eine diffuse Wahrnehmung, eine Verunsicherung aufgrund der sozialen Missstände in unserem Land. Bei dieser Güterabwägung hat die offizielle Schweiz immer zugunsten der nationalprotektionistischen Besitzstandswahrung entschieden. Das hat Tradition.

Wenn es so etwas wie Lehren aus der Geschichte gäbe, so diese Erkenntnis: Soziale Diskriminierung ist nicht eine Folge, sondern eine der Voraussetzungen für offenen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Sündenböcke wurden seit jeher für soziale Missstände verantwortlich gemacht. Mit Hilfe des Sündenbocks wird verhindert, dass die realen Ursachen der Missstände aufgedeckt werden.

Rassismus ist eine Theorie, die Menschen in nützliche und nicht nützliche, in erwünschte und nicht erwünschte, in gebrauchte und nicht gebrauchte einteilt, eine Theorie, die ökonomisch die Weltwirtschaftsordnung legitimiert, deren Vorteile für die europäische Wirtschaft unermesslich sind.

Die Tradition der utilitaristischen Auslegung der Güterabwägung muss endlich durchbrochen werden, dafür setze ich mich in allen Politikbereichen ein. Die Unversehrtheit der Person, die Wahrung der Menschenrechte muss vor allen anderen Rechtsgütern Vorrang haben. Wir haben kein Asylproblem, wir haben ein Rassismusproblem.

Neben der Ablehnung der Initiativen gibt es noch viel, sehr viel zu tun!

Dormann Rosmarie (C, LU): Auch ich beantrage Ihnen, die Initiative der Schweizer Demokraten ungültig zu erklären. Sie widerspricht klar der Menschenrechtskonvention. Beim Schutz von Menschen vor möglicher Gewalt darf nicht zwischen legal und illegal eingewanderten Menschen unterschieden werden.

Der SVP-Initiative muss man die Rechtsgültigkeit nicht absprechen, aber sie ist durch das Bundesgesetz über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht überholt. Im weiteren bewirkt der glücklicherweise angebrachte Vorbehalt des Non-refoulements, dass sich alle Massnahmen im Rahmen des Asylgesetzes bewegen. Damit ist diese Initiative gegenstandslos.

Zu dieser Initiative ist generell zu erwähnen, dass das Problem der illegal Eingereisten, mit oder ohne Annahme der Initiative, bleibt. Die illegal Eingereisten arbeiten in der Schweiz meist auch illegal. Sie sind selten Asylsuchende, sondern Einwanderer, die bei uns Arbeit suchen und Arbeit zu allen Bedingungen annehmen. Ohne Arbeitgeber, die bereit sind, diese illegal Eingereisten illegal zu beschäftigen, wäre dieser Missstand, den die Initianten in ihrer Initiative auf Asylsuchende übertragen, rasch und unbürokratisch zu beheben.

Illegal eingereiste Ausländerinnen und Ausländer betätigen sich in verschiedenen Bereichen, und diese Tatsache verschlechtert die Stimmung bei den asylsuchenden Ausländerinnen und Ausländern. Illegal eingereiste Personen verlieren alle Strukturen, die zu einer Eingliederung führen würden, aus Angst, sie könnten entdeckt werden. Ja, viele Arbeitgeber sind gar nicht daran interessiert, diese Arbeitnehmerfamilie zu integrieren. Sie sind als Manövriermasse im Arbeitsverhältnis eingestellt und werden fortgeschickt, wenn man keinen Bedarf mehr hat. So werden diese illegal Beschäftigten meistens ausgenutzt und haben kein soziales Auffangnetz. Sie bilden ein Potential von Unzufriedenheit und Aggression, das auch stark sicherheitsrelevant werden kann.

Ich frage mich, wie viele der in der Schweiz – in welcher Form auch immer – auffällig oder ausfällig gewordenen Ausländer illegal Eingereiste sind, die sich über eine illegale Beschäftigung ein Know-how holen konnten und über unsere Geflogenheiten Bescheid wissen. Hauptmotivation der ausländischen Personen, die illegal in die Schweiz einreisen, um Arbeit zu suchen, sind schwächste soziale, rechtliche und fi-

nanzielle Verhältnisse im Heimatland. Hauptmotivation der schweizerischen Arbeitgeber, illegal eingereiste Personen im sogenannten Schwarzmarktverhältnis zu beschäftigen, sind ebenfalls finanzielle Gründe, nur sind diese im umgekehrten Verhältnis zu verstehen. Einzelfälle sind uns bekannt – selbst von einem prominenten Politiker, der Ausländer schwarz beschäftigte, ihnen für Sozialleistungen Lohnabzüge machte, sie aber nie an die entsprechenden Stellen weitergab, sondern schamlos in die eigene Tasche steckte.

Diese Schwarzmarktproblematik muss in aller Form bekämpft werden. Sie kann nicht nur in Form von Anstellungsstopps geschehen, sondern müsste in eine eigentliche Wiedergutmachung des Angestelltenschadens münden. Das Problem muss ganzheitlich angegangen werden, die Kantone müssen motiviert werden, gegen die Anstellung von illegal Eingereisten besser vorzugehen. Sie müssten gezwungen werden, für illegal Eingereiste eine Einheit auf ihrem Kontingent zu opfern. Damit würde nämlich nicht der Sack, sondern der Esel geschlagen. Wenn jeder Arbeitgeber in der Vergangenheit konsequent gewesen wäre und nie illegal Eingereisten eine Möglichkeit zur illegalen Beschäftigung gegeben hätte, wäre die Stimmung, die zum Zustandekommen der vorliegenden Initiative geführt hat, gar nie entstanden.

Mit einem Ja zu dieser Initiative würden wir in diesem Punkt blass Symptombekämpfung betreiben, da die Initiative der SVP die Asylsuchenden betrifft, aber längst nicht alle illegal Eingereisten bei uns Asyl suchen, sondern blass Arbeit haben wollen.

Ich bitte Sie, der SVP-Initiative keine Folge zu geben, dafür aber das Problem dort anzugehen, wo es besteht, nämlich bei der illegalen Beschäftigung von illegal eingereisten Arbeitssuchenden.

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG): In den Kommentaren zur SVP-Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung» wird immer wieder hervorgehoben, dass diese Initiative durch die Entwicklung, aber auch durch die seit der Lancierung ergriffenen Massnahmen und Gesetzgebungsarbeiten überholt worden sei. Dem möchte ich widersprechen. Zwar hat man die Situation heute besser im Griff als 1991, als über 40 000 Gesuchsteller Asyl in unserem Land wollten. Aber der Zustrom von Asyl- und Schutzsuchenden ist nach wie vor gross, und durch die vielen zusätzlich geschaffenen Kategorien ist es heute auch schwer, einen genauen Überblick zu erhalten. Die Dunkelziffer ist bedeutend grösser, als man dies gerne annimmt, und dem müsste man vielleicht auch einmal etwas nachgehen.

Ich habe dargelegt, dass die Probleme, die 1991 bestanden, auch heute zum Teil noch bestehen. Ich denke vor allem an den Tatbestand der illegalen Einwanderung – dies ist ja eines der Haupttärgernisse für die Bevölkerung –, und eng damit verbunden an das Schleppertum und das Vernichten der Papiere bei der Einreise in unser Land. Nach unserem Ausländerrecht ist jeder Einreisende verpflichtet, an einem Grenzübergang einzureisen und dabei vorschriftsgemäss Ausweise, Arbeitsbewilligungen, Visa vorzuweisen. Wer diesen Anforderungen nicht gerecht wird, hat mit Sanktionen zu rechnen, die bis zur Einreiseverweigerung und Rückschiebung gehen können.

Wir sind ein Rechtsstaat, in den niemand illegal einreisen muss. Und auch unsere Nachbarländer sind Rechtsstaaten, wo niemand verfolgt wird. Darum ist es auch für einen Asylsuchenden zumutbar, über einen normalen Grenzübergang einzureisen. Dieser Grundsatz war bei der Revision des Asylgesetzes im Jahre 1986 unbestritten, und man hat damals die Idee der Grenzzone in die Gesetzgebung aufgenommen. Leider hat man es unterlassen, Sanktionen für den Fall zu statuieren, dass den gesetzlichen Bestimmungen nicht nachgelebt wird. Darum hat diese Bestimmung wenig gegriffen, und ein Grossteil der Asylsuchenden reist illegal ein.

Die SVP-Initiative führt neu eine Sanktion ein. Auf das Gesuch eines illegal Einreisenden ist nicht einzutreten. Diese Art der Sanktion ist nicht neu; wir kennen sie im geltenden Recht für andere Tatbestände, und auch im Entwurf zum neuen Asylgesetz sind in Artikel 31 vier Tatbestände aufge-



führt, bei deren Vorliegen auf ein Asylgesuch nicht einzutreten ist. Zudem enthält Artikel 32 die generelle Norm des Nichteintretens bei Asylsuchenden aus verfolgungssicheren Ländern. Auch das Verfahren ist im Gesetz umschrieben. Darum ist das Argument, das gegen die Initiative vorgebracht wird, das Verfahren werde nur kompliziert, wenig glaubwürdig.

Ich bin mit den Initianten überzeugt davon, dass diese Massnahme viele unechte Flüchtlinge von der Einreise in unser Land abhalten wird. Und für echt Verfolgte bringt die neue Bestimmung keine Schlechterstellung, weil das Non-refoulement-Prinzip gewahrt bleibt.

Die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse sind in sehr vielen Ländern prekär, und darum können wir schon morgen vor neuen Zuflusswellen stehen. Wir sollten deshalb die Mängel der heutigen Regelung bei der Totalrevision des Asylgesetzes ausmerzen und insbesondere die in der SVP-Initiative vorgeschlagenen Massnahmen in die Gesetzgebung einbauen. Die Mitglieder der SVP-Fraktion werden die entsprechenden Anträge in der Kommission stellen, und wir hoffen natürlich, dass diese Anträge Aufnahme ins Gesetz finde.

Aus diesem Grunde bitte ich Sie heute, der Initiative «gegen die illegale Einwanderung» zuzustimmen und so der vorbereitenden Kommission den Auftrag zu erteilen, das Asylgesetz im Sinne der Initiative zu ergänzen.

Goll Christine (S, ZH): Mich ärgert diese Debatte, weil mehrheitlich rechtlich und politisch über die Gültigkeit einer dieser beiden Volksinitiativen gestritten wird und damit die Inhalte vernebelt werden, um die es in diesen beiden Initiativen eigentlich geht. Ich möchte mich deshalb auf diese Inhalte konzentrieren.

In beiden Volksinitiativen geht es um populistische Angstmacherei, es geht um eine simple, aber falsche Sündenbocktheorie, und damit wird ein ganz bestimmtes Ziel verfolgt: Damit sollen nämlich Migranten und Migrantinnen zu Kriminellen gestempelt werden. Die Initianten sind sich sehr wohl bewusst, dass ihre Forderungen in wirtschaftspolitisch harten Zeiten mit hoher Arbeitslosigkeit und Sozialabbau auch auf fruchtbaren Boden fallen können.

Beide Volksinitiativen sind von ihrem Gedankengut, von ihrer Ideologie her gefährlich, weil sie scheinbar einfache Rezepte anbieten. Das habe ich auch gedacht, als ich Ihnen, Herr Fehr Hans, zugehört habe. Letztlich schüren Sie damit aber nur Fremdenfeindlichkeit und Rassismus.

Die SVP-Initiative ist nicht etwa harmloser als die Initiative der Schweizer Demokraten, auch wenn die Initiative der SD offen gegen das Völkerrecht verstösst und auch verstossen will. Beide Volksinitiativen ignorieren die aktuellen migrationspolitischen Probleme, die sich sowohl in Europa als auch hier bei uns, in der Schweiz, stellen. Was fehlt, ist eine umfassende und eine zeitgemäße Migrationspolitik, welche gerade die Hintergründe der weltweiten Flüchtlingsbewegungen analysiert und mit einbezieht.

In der Schweiz beschäftigen wir uns vor allem mit einer sogenannten Ausländerpolitik, die sich eigentlich nur auf eine restriktive Arbeitsmarktpolitik beschränkt. Auf der anderen Seite beschäftigen wir uns mit einer Asylpolitik, die von einer aufgeblähten, bürokratischen Flüchtlingsverwaltung geprägt ist. Beide Volksinitiativen negieren, dass es Fluchtgründe gibt. Menschen flüchten vor Kriegen, vor Gewalt; sie flüchten vor politischer Repression und aus der Armut; ja, sie flüchten auch vor wirtschaftlicher und sozialer Unsicherheit. Auch Frauen flüchten aus verschiedenen Gründen. Meistens ist nicht nur ein Motiv ausschlaggebend, aber immer spielt es eine Rolle, dass sie als Frauen unterdrückt und benachteiligt werden. Frauenspezifische Fluchtgründe müssen deshalb in der Asylpraxis auch anerkannt werden. Migrationspolitik ist mit unserer Wirtschaftspolitik eng verknüpft, und zwar sowohl in internationalem Zusammenhang als auch im Rahmen unserer schweizerischen Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.

Einwanderungsgesetze und Bürgerrechte diskriminieren Frauen oft in indirekter, aber auch in direkter Form, was na-

türlich selbstverständlich mit der traditionell schwächeren Wirtschaftsposition von Frauen zusammenhängt. Begrenzungs- und Ausgrenzungshysterie, die diese beiden Volksinitiativen prägen, sind eigentlich nicht nachzuvollziehen, denn angesichts der Millionen von Menschen, die weltweit auf der Flucht sind, ist es ein kleiner Prozentsatz, der bis zu uns in die Schweiz gelangt und ein noch kleinerer Prozentsatz, der schliesslich aufgenommen wird.

Die Alternative liegt in der Förderung eines interkulturellen Zusammenlebens, einer interkulturellen Zusammenarbeit, und das beinhaltet unter anderem ein eigenständiges Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungsrecht für Frauenflüchtlinge, für Migrantinnen, und zwar unabhängig von ihrem Zivilstand.

Mit Stimmungsmache gegen Asylsuchende wird heute auf Stimmenfang gemacht. Ebenso scheinheilig sind aber die Quotendiskussionen, die zur Beschränkung der Zahl von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz bis in die bürgerlichen Parteien geführt werden und die ebenfalls zur Anhebung des Wählerpotentials beitragen sollen.

Ich bitte Sie, mit Ihrem Nein zu beiden Volksinitiativen unter Beweis zu stellen, dass auch ohne Stimmungsmache gegen Asylsuchende Stimmen zu holen sind.

Scherer Jürg (F, BE): Es ist bedenklich, dass formaljuristische Bedenken ins Feld geführt werden, wenn man ein Problem, das schon lange ansteht, offensichtlich nicht lösen will. Es ist um so bedenklicher, wenn diese Argumente, wie z. B. das Völkerrecht, nicht stichhaltig sind.

Völkerrecht hin oder her – im Bereich des Asylwesens gehen die Interessen des Schweizervolkes, gehen die Interessen unseres Landes eindeutig vor. Es ist noch viel bedenklicher, wenn die linke Seite jene, die sich für die legitimen Interessen und die Wahrung der Eigenständigkeit des Schweizervolkes einsetzen, als Rassisten bezeichnet. Aber das war wohl die Absicht, als dem Volk das «Antirassismusgesetz» untergejubelt wurde.

Wer von humanitärer Tradition spricht, der muss gleichzeitig zur Kenntnis nehmen, dass diese humanitäre Tradition der Schweiz massiv missbraucht wird. Darum geht es bei diesen Initiativen. Es geht nicht darum, die humanitäre Tradition abzuschaffen, sondern es geht darum, deren Auswüchse und Missbräuche zu eliminieren und in entsprechenden Fällen rasch zu handeln.

Wer illegal einreist, wer sich bei Nacht und Nebel über die Grenze schleicht, wer mit falschen Angaben zur Person oder zu Tatbeständen unsere Beamten belügt und sich so den Asylstatus erschleichen will, kann und darf nicht geschützt werden. Er hat die Grundrechte, die wir hochhalten, verwirkt. Ich glaube, dass niemand von Ihnen einem Einbrecher und Dieb, der bei Nacht und Nebel in Ihre Wohnung einbricht, noch Gastrecht gewähren und ihn bewirten würde. Es geht darum, diese Missbräuche zu eliminieren.

Herr Engler und andere Redner haben behauptet, die Probleme seien ja gelöst. Sie sind keineswegs gelöst. Wenn wir eine Anerkennungsquote haben, die knapp über 10 Prozent liegt, dann kann man ja wohl nicht von einer Problemlösung sprechen.

Andere Länder haben das schon lange erkannt, und sie handeln. Sie handeln in ihrem eigenen Interesse, und sie unterjochen sich nicht irgendwelchen sogenannt übergeordneten Bestimmungen, die nach der Verfassung unseres Landes gar nicht zur Anwendung gelangen können.

Ich frage mich, ob der Bundesrat und das Parlament Angst haben vor der Volksmeinung; ob sie Angst haben davor, dem Volk eine Volksinitiative vorzulegen; ob sie Angst haben vor einem Volksentscheid, der den Bundesrat und das Parlament klar beauftragt, hier endlich aufzuräumen und diese Missstände zu beseitigen.

Die Freiheits-Partei fürchtet diesen Volksentscheid nicht. Sie ist für die Gültigkeit beider Initiativen – bei der zweiten Initiative steht sie ja nicht zur Debatte – und für deren Annahme.

Straumann Walter (C, SO): Auf die Gefahr hin, dass sich Frau Goll und auch mein Vorredner weiterhin ärgern, äus-



sere ich mich ausschliesslich zur Frage der Ungültigkeit der Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik».

Man befindet sich – es wurde mehrfach ausgeführt – in verschiedener Hinsicht auf Neuland. Es ist die erste Initiative, die deshalb ungültig erklärt werden soll, weil sie internationale Verpflichtungen verletzt. Es gibt keine Praxis, die völkerrechtliche Verpflichtungen als materielle Schranken der Verfassungsrevision anerkennen würde. Die bisher geübte Zurückhaltung ist verständlich und begründet, aber ungeachtet der Entwicklung nicht für alle Zeiten angebracht.

Völker- und Verfassungsrecht sind grundlegend verschiedene Rechtssysteme mit wesentlich anderen Legitimationen. Das innerstaatliche Recht ist demokratisch legitimiert. Die Legitimation des Völkerrechts beruht vor allem auf dem Prinzip der Zuverlässigkeit und der Solidarität mit den Zielen der internationalen Rechtsgemeinschaft, zwei Systeme, die immer in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen werden. Der Verfassungsstaat hat aber die Aufgabe, das Völkerrecht und völkerrechtliche Verpflichtungen in das Landesrecht einzuordnen, vor allem die Kerngehalte, die das internationale Recht zunehmend heranbildet und seit Jahrzehnten herangebildet hat. Zu diesen Kernprinzipien gehören die Rechte, die dem Menschen überall und jederzeit um seiner selbst willen zustehen: das Recht auf Leben, das Folterverbot usw.

Nach der Botschaft des Bundesrates soll auch in Zukunft nicht jede einfache Völkerrechtsverletzung eine Initiative abstimmungsuntauglich machen. Es ist aber zu begrüssen und ein erwünschter rechtlicher Fortschritt, wenn die unverzichtbaren und absoluten Rechtswerte des Völkerrechts Verfassungsrang erhalten und auf diesem Weg Kollisionen verhindert werden können, die unlösbar Konflikte schaffen.

Aus der bisherigen Praxis und aus der Verfassungstradition allgemein ergibt sich als Selbstverständlichkeit, dass auch die Anerkennung materieller Schranken nur mit grösster Zurückhaltung und in Extremfällen erfolgen kann.

Es ist kaum noch ernsthaft bestritten und offensichtlich, dass vor allem die Forderung der umgehenden Wegweisung gemäss Artikel 1 Absatz 4 der Initiative garantiertes Menschenrecht missachtet. Die nachgesuchte Erklärung, die auch heute zu hören war, «umgehend» bedeutet nicht «ungeprüft», widerspricht dem Wortsinn und macht aus dem Text keinen anderen. Die Initiative unterläuft das Verbot der Abschiebung und schafft Kollisionen mit internationalem Grundrecht, die in sich unlösbar sind.

Das Regime der umgehenden Wegweisung ist offenkundig das Hauptanliegen der Initiative. Die Beschränkung der Gültigkeit auf die völkerrechtlich nicht zweifelhaften Bestimmungen würde vergleichsweise nur noch Nebenpunkte erfassen. Die Teilungsgültigkeit ist deshalb abzulehnen.

Schwer nachzuvollziehen ist für mich der Gedanke, dass es vom Willen der Initianten abhängen soll, ob der verbleibende Rest des Volksbegehrens noch wesentlich genug ist. Die Bundesversammlung kann ihre Zuständigkeit, über die Gültigkeit zu entscheiden, nicht aufteilen und auch nicht delegieren.

Man kann und muss sich tatsächlich fragen, ob es letztlich nicht die Achtung vor dem Volk selber und seiner Rechte ist, die es gebietet, dass ihm eine Initiative, die rechtlich Unmögliches verlangt und eine freie Entscheidung insofern nicht zu lässt, nicht vorgelegt wird.

Ich empfehle Ihnen, in diesem Sinne zu entscheiden.

de Dardel Jean-Nils (S, GE): Nous autres, socialistes, avons été victimes, il y a quelques mois, d'une décision arbitraire des Chambres fédérales en matière d'initiative populaire puisque, sans justification suffisante, notre initiative «pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix» a été annulée par le Parlement.

La majorité du groupe socialiste estime que, sur ces questions de recevabilité, l'ensemble du Parlement doit faire preuve d'objectivité; il doit examiner cette question de recevabilité de manière sereine, même s'il s'agit d'initiatives qui sont déposées par nos pires adversaires.

Je reprendrai juste les arguments de l'orateur précédent, qui

sont répétés de manière presque systématique en faveur de l'annulation totale de l'initiative des Démocrates suisses.

1. J'estime que celui qui peut le plus peut le moins, c'est-à-dire que, même si la loi ne prévoit pas expressément la possibilité d'annuler partiellement une initiative, cette possibilité existe en vertu du principe de proportionnalité et de l'article 4 de la constitution qui permet une telle annulation partielle – c'est d'ailleurs ce qui est reconnu en matière d'initiatives cantonales par le Tribunal fédéral.

2. L'argument selon lequel une annulation partielle irait, en définitive, à l'encontre de la volonté des initiateurs est spéculatif, parce que l'annulation totale va encore plus à l'encontre de la volonté des initiateurs. Autrement dit, cet argument consiste à se transformer en médecin et à décider qu'il faut plutôt tuer le malade que l'amputer.

En effet, Monsieur Eggly, ce que nous voulons avec une annulation partielle, ce n'est pas améliorer l'initiative, comme vous l'avez dit, de manière trompeuse; il s'agit au contraire de l'amputer sur un point important, puisqu'il s'agit du principe de non-refoulement.

Toute cette affaire de recevabilité est extrêmement importante, parce qu'elle pose le problème du rapport entre l'exercice des droits populaires en Suisse et le droit international. Cette question-là a été primordiale dans tout le débat européen, et elle le reste. Les isolationnistes, tous les nationalistes qui forment une bonne partie des forces politiques de Suisse, ne cessent de dire que les droits populaires d'initiative et de référendum en Suisse sont mis en danger par le droit international et par les institutions internationales. Nous devons être extrêmement vigilants à l'égard de ce genre d'argument, et nous devons faire la démonstration que, malgré l'évolution du droit international, il reste possible dans notre pays d'exercer les droits populaires d'initiative et de référendum de manière codécisionnaire en matière de politique étrangère. Cela veut dire que les initiatives et les référendums doivent servir à faire participer le peuple aux décisions de conclusion, de modification, et même de révocation d'accords internationaux.

Cela doit être possible. Evidemment, la situation est complètement différente en ce qui concerne le droit international contraignant qui, lui, s'impose en dehors même de l'existence de traités.

J'aimerais simplement ajouter quelques mots, puisque j'en ai le temps, sur l'initiative de l'UDC pour en dire tout le mal que l'on peut en penser. Je trouve que le Conseil fédéral dans son message, et les honorables rapporteurs de notre commission, sont beaucoup trop complaisants avec cette initiative. Sur bien des points, celle-ci viole, à mon avis de manière manifeste, le droit international en ce qui concerne les traités, et notamment la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. J'estime, par exemple, que refuser l'asile pour toute personne qui entre sans papiers ou de manière clandestine en Suisse, c'est violer la convention de Genève qui dit expressément qu'une personne peut se réfugier dans notre pays en passant la frontière de manière irrégulière et que l'on ne doit pas lui en tenir rigueur. Ce n'est pas un délit punissable. Cette disposition-là de l'initiative de l'UDC est déjà très critiquable du point de vue du droit international.

Et il y en a d'autres. Je n'ai maintenant plus le temps de citer toutes les autres violations du droit international qui se trouvent dans l'initiative de l'UDC, mais, par exemple, le fait de séquestrer la totalité du revenu du requérant qu'exceptionnellement on admet à travailler en Suisse, non seulement c'est une monstruosité administrative, mais c'est contraire à l'article 24 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés.

Tous ces éléments de violation du droit international des traités n'ont pas été examinés de manière suffisante par le Conseil fédéral et, malheureusement, non plus par la commission. Ceci dit, je recommande simplement de voter en faveur de l'une ou l'autre des propositions de minorité I ou II, soit l'annulation partielle de l'initiative des Démocrates suisses.

Comby Bernard (R, VS): Lorsque l'on examine la problématique de l'asile, il faut replacer la dimension humaine au cen-



tre des débats. Pari difficile à tenir quand on sait qu'il est plus facile de flatter les passions et d'exacerber l'égoïsme que de faire appel à l'altruisme, à la solidarité et à la tolérance.

Il faut admettre que la Suisse, comme la plupart des pays industrialisés, est prise dans un mouvement migratoire mondial qui oblige les pays touchés par cet afflux de demandeurs d'asile en quête de sécurité ou de bien-être matériel à prendre des mesures restrictives au risque de dépasser les possibilités d'intégration et d'accueil de nos communautés cantonales ou communales et de provoquer un phénomène de rejet. Il faut également reconnaître les réelles difficultés rencontrées par une collectivité donnée pour comprendre et accepter des manières de vivre différentes, difficultés qui peuvent être encore accentuées par des réactions instinctives et primaires. En conséquence, il faut donc éviter de se laisser emporter dans des positions extrêmes et passionnées. Il faut dépasser les clichés, apaiser les passions et privilégier l'approche plus nuancée et plus objective du problème.

C'est dans cet esprit que le groupe radical-démocratique a analysé les initiatives populaires «pour une politique d'asile raisonnable» et «contre l'immigration clandestine» déposées par les Démocrates suisses et par l'Union démocratique du centre.

Ces deux initiatives, ayant pour objet principal de lutter contre l'immigration clandestine et contre les abus dans le domaine de l'asile, sont traitées avec raison dans un même message du Conseil fédéral.

Elles ont été lancées, on l'a dit et faut-il le répéter, à une époque où les nouvelles demandes d'asile en Suisse battaient des records. Il faut noter que la situation a bien changé, a changé de façon significative depuis lors. Les statistiques le prouvent: alors que durant les années 1990 et 1991, le nombre des nouvelles demandes gravitait autour des 40 000, ce même chiffre se situe au-dessous des 20 000 demandes durant la période de 1992 à 1995. En 1995, par exemple, le chiffre exact était de 17 021 demandes.

Aujourd'hui, les autorités compétentes en matière d'asile sont en mesure de régler définitivement les 80 pour cent des nouvelles demandes d'asile dans un délai de trois mois. Cette évolution s'explique essentiellement par les mesures prises par le Conseil fédéral et le Parlement en la matière. Faut-il rappeler l'arrêté fédéral urgent du 22 juin 1990 sur la procédure d'asile, qui a permis d'accélérer les procédures? Quant à la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, elle constitue indéniablement un instrument efficace afin de prévenir les abus dans la procédure de demande d'asile.

L'efficacité de ces mesures n'est plus à démontrer. La maîtrise du secteur de l'asile rend ces deux initiatives parfaitement inutiles. De plus, elles n'apportent aucune solution valable aux problèmes posés par les quelque 18 000 cas en suspens ou bloqués – situation à la fin février de cette année – provenant principalement de la République de Yougoslavie, du Sri Lanka et de la Turquie. La Suisse est confrontée aux mêmes problèmes que l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Norvège ou la Suède.

Les solutions doivent donc être trouvées sur un plan international également. En outre, le Conseil fédéral et le Parlement travaillent actuellement à une refonte complète de la loi sur l'asile, laquelle reprend d'ailleurs les mesures qui, jusqu'à aujourd'hui, ont produit des effets positifs et introduit aussi une innovation intéressante en réglant le problème des réfugiés de la violence.

A l'instar du Conseil fédéral et de la commission, nous proposons de déclarer nulle l'initiative des Démocrates suisses «pour une politique d'asile raisonnable», car elle viole la substance même des principaux traités multilatéraux dans les domaines du droit des réfugiés et des droits de l'homme. «En effet, si les requérants entrés clandestinement en Suisse étaient refoulés sur le champ sans avoir la possibilité de recourir, il ne serait plus possible d'examiner leur cas sous l'angle du principe du non-refoulement.»

Certes, nous partageons le souci des initiateurs demandant des mesures plus restrictives à l'entrée dans notre pays, mais en aucun cas nous ne pouvons souscrire à une remise

en question des droits fondamentaux de la personne. Si l'initiative était acceptée, les conséquences d'un isolement de la Suisse sur le plan international seraient extrêmement graves pour notre pays. Nous tenons à souligner le fait que le droit international comprend plusieurs principes fondamentaux qui marquent la primauté du droit des gens sur le droit national. Cette question a d'ailleurs été abondamment discutée dans le contexte de l'accord sur l'EEE.

Deux dispositions centrales de l'initiative des Démocrates suisses étant en contradiction flagrante avec le droit international public contraignant, la nullité partielle de l'initiative ne peut entrer en ligne de compte. C'est pourquoi cette initiative doit, à notre avis, être déclarée nulle dans sa totalité.

Quant à l'initiative de l'Union démocratique du centre «contre l'immigration clandestine», même si elle comporte de sérieuses incohérences du point de vue juridique, elle est conforme au droit international public contraignant et peut être considérée comme valable. Elle doit donc être soumise au vote du peuple et des cantons. Cette initiative a toutefois le défaut de manquer son but, la réserve explicite du principe du non-refoulement étant faite. L'accélération de la procédure deviendrait illusoire. Plusieurs demandes de l'initiative figurent déjà dans le droit en vigueur, comme on l'a dit. De ce point de vue, cette initiative n'apporterait aucune nouvelle amélioration. Pour le reste, je m'en réfère aux raisons qui ont été données par M. Fritschl. De plus, il est préférable à mon avis de garder une certaine souplesse dans l'application des dispositions en matière d'asile en les faisant figurer dans la loi plutôt que dans la constitution.

En conclusion, enfin, étant donné la dimension mondiale du problème, il faut également, et peut-être surtout, songer à des solutions de dimension internationale, ceci d'autant plus que la coexistence entre peuples de continents différents s'avère bien plus complexe. Ainsi, dans le but de résoudre le problème des réfugiés, par exemple à l'intérieur de chaque continent, il serait bon d'aider les pays démocratiques à accueillir des réfugiés de même ethnie. D'autre part, il faut bien admettre que le problème des réfugiés est souvent lié au sous-développement économique. La croissance démographique exagérée, la dépendance des anciennes métropoles, l'effondrement des prix agricoles et des matières premières sont autant de facteurs souvent à l'origine de l'afflux de réfugiés. Il importe donc de s'attaquer aux causes mêmes du sous-développement.

Je conclurai en vous disant, au nom du groupe radical-démocratique, qu'il faut accepter la proposition du Conseil fédéral et celle de la majorité de la commission, à savoir déclarer nulle l'initiative populaire «pour une politique d'asile raisonnable». Quant à l'initiative de l'Union démocratique du centre, nous vous proposons de la rejeter.

Savez-vous au fait qu'Einstein, Victor Hugo, Beckett, Rousseau, Chopin, Picasso et bien d'autres encore furent, en quelque sorte, des demandeurs d'asile?

Epiney Simon (C, VS): Pour certains, la barque est pleine, pour d'autres, la tradition hospitalière de la Suisse est fortement compromise. C'est dire que ces deux initiatives font appel à des sentiments contradictoires et il est, dès lors, normal qu'elles suscitent, au sein de notre Parlement, une très large discussion. Il est vrai d'ailleurs que la Suisse ne peut assumer, à elle seule, la protection de tous les exclus de la planète, et qu'elle ne saurait, d'autre part, se soustraire aux engagements internationaux qui ont fait à la fois son renom et sa crédibilité.

Ces deux initiatives partent, à notre avis, d'un bon sentiment, même si elles sont, à l'examen, exagérées et doivent dès lors faire l'objet d'un rejet sans ambiguïté de notre part. En effet, l'initiative des Démocrates suisses viole les droits fondamentaux qui sont garantis, on l'a dit, tant par la Convention européenne des droits de l'homme que par la convention de Genève, notamment. Le principe de non-refoulement, le droit d'être entendu, le droit à bénéficier d'une procédure ordinaire, sont autant de motifs élémentaires, garantis d'ailleurs dans notre constitution, qui doivent également être appliqués dans ce domaine.



De plus, il faut bien reconnaître aussi que ces deux initiatives arrivent un peu comme la grêle après la vendange. Depuis quelques mois, la politique de l'asile est bien maîtrisée, les mesures de contrainte qu'on a souvent décriées portent leurs effets même si, il faut le dire, elles doivent être revues en fonction de certains enseignements acquis. Les délais de traitement des dossiers ont été fortement réduits, les abus sont réprimés, les effectifs en personnel sont actuellement suffisants pour faire face à la demande. Il faut donc, une fois pour toutes, cesser de peindre le diable sur la muraille.

Enfin, le droit d'asile est en constante évolution et il est contre-productif de vouloir l'ancrer dans la constitution alors qu'il appartient à la loi de pouvoir s'adapter aux besoins du moment.

La crise actuelle laisse la population en plein désarroi et elle rend vulnérable une partie de notre population aux sirènes émotionnelles. En rejetant clairement ces deux initiatives, en déclarant l'une irrecevable et en rejetant l'autre quant au fond, nous donnerons un signal clair en direction de celles et ceux qui veulent «diaboliser» l'étranger et faire des requérants d'asile les boucs émissaires de nos problèmes, afin de servir à la fois leur politique de repli et de rejet de l'autre.

Seiler Hanspeter (V, BE): Ich staune. Ich staune nämlich, dass man hier sagt, die Asylproblematik gebe es praktisch nicht mehr, und dass sich dann so viele nach vorne ans Mikrofon begeben. Das ist doch ein Widerspruch. Seit rund acht Jahren sind Asylfragen ein Dauerbrenner helvetischer Politik, einmal mehr, einmal weniger. Sie wissen alle sehr wohl, dass mit Blick auf die unzähligen Unruheherde in allen Teilen der Welt, mit Blick auf das nicht kleiner werdende wirtschaftliche und soziale Gefälle und mit Blick auch auf die in ihren Folgen unabsehbaren und weltweiten Veränderungsprozesse in unserer Welt die Völkerwanderung der Moderne – so könnte man sagen – ihren Fortgang nehmen dürfte und dass sich der Migrationsdruck auf die westlichen und vielleicht auch wohlhabenderen Staaten mit einem hohen Lebensstandard bestimmt noch verstärken wird.

Migration ist zwar weitgehend ein internationales Problem. Die Migrationsproblematik und die Asylpolitik – ein wesentlicher Bestandteil davon – hat aber auch eine ausgeprägte innenpolitische Komponente. Der jährliche Bevölkerungszuwachs, um ein Beispiel zu nennen, erfolgt ja gegenwärtig in der Grössenordnung der Stadt Luzern und umfasst neben 20 000 Schweizer Bürgerinnen und Bürgern 60 000 Ausländerinnen und Ausländer. Das ist ein Faktum, das man nicht wegwischen kann. Wer wundert es, dass deshalb Asyl- und Ausländerfragen immer noch und immer wieder zu den sensibelsten Bereichen unserer Politik zählen.

Es gibt vor allem zwei Steine des Anstosses:

1. Da ist einmal die Frage der illegalen Einwanderung. Das Rechtsempfinden des einzelnen wird immer dann stark strapaziert, wenn Unrecht und Illegalität geduldet werden oder geduldet werden müssen und wenn der Staat und seine Organe in vielen Fällen bloss noch zum Zuschauer werden. Gegen Illegalität nichts zu unternehmen, sie zu dulden, heißt nichts anderes als aus Unrecht schlechend Recht zu machen und illegales Verhalten zu legalisieren. Kein Rechtsstaat kann und darf sich das leisten. Damit würde nämlich auch die humanitaire Idee, der wir uns alle weiterhin verpflichtet fühlen, gefährdet. Ein Staat, der Unrecht zulässt und illegales Tun offensichtlich duldet, kann nicht glaubhaft humanitär handeln.

2. Wir waren – das wollen wir ganz ehrlich zugeben – vor etwa acht Jahren gesetzgeberisch auf die Asylwelle überhaupt nicht vorbereitet. Unser Staat war zum blossem Reagieren verurteilt. Wer gesetzgeberisch nur reagiert und nicht agiert, der hinkt der Realität immer hinterher und wird zu feuerehrartigem Handeln bzw. zu notrechtlicher Expressgesetzgebung gezwungen. Ein «gouverner, c'est prévoir» war unmöglich. Endlich sind wir daran, eine Asylgesetzgebung zu erarbeiten.

Man sagt, man habe das Asylwesen im Griff. Die Gesuche seien rückläufig, der Gesuchsberg bald abgebaut. Wenn dem so wäre, Herr Bundesrat, warum ist denn das Bundes-

amt personell immer noch praktisch auf Höchstbestand; warum muss denn in diesem Fall für das Asylwesen ein unvermindert gleich hoher Betrag – an der Dreiviertelmilliardengrenze etwa – budgetiert werden? Ist das nicht gerade ein Beweis dafür, dass Handlungsbedarf besteht? Es scheint mir, dass das Asylwesen, das uns bis weit ins dritte Jahrtausend hinein wellenartig immer wieder beschäftigen wird, auch verfassungsrechtlich Nägel mit Köpfen braucht. Die Initiative der SVP bietet Gelegenheit, solche Nägel einzuschlagen.

Darf ich noch Herrn Dettling etwas sagen bezüglich Minderheitsantrag in der Kommission. Herr Dettling, ich erinnere mich an die erste Woche dieser Session. Da wurde auch ein Gesetz beraten, und es ist mir bekannt, dass dort auch keine Minderheitsanträge vorlagen, dass aber die Einzelanträge ausgerechnet auch aus Ihren Reihen kamen. Das ist absolut legal und möglich.

Abschliessend darf ich Ihnen sagen, um keine Missverständnisse im Raum stehen zu lassen, dass ein Grossteil der SVP-Fraktion die SD-Initiative zwar gültig erklären will, sie aber selbstverständlich ihrem Inhalt gemäss nachher zur Ablehnung empfehlen wird.

Vermot Ruth-Gaby (S, BE): Wenn mehr als 100 000 Personen eine Initiative zustande bringen, haben sie grundsätzlich das Recht, ihre Fragen dem anderen Teil der Bevölkerung zur Beantwortung vorzulegen. Es gibt nur gravierende Gründe, den 100 000 Personen dieses Recht zu entziehen. Den Entscheid, ob die Initiativen einen gravierenden Grund zur Ablehnung bergen, müssen wir hier treffen. Damit geben wir uns auch das Recht, zu bestimmen, ob es der Stimmbevölkerung zuzumuten ist, sich zu diesen Initiativen mit ihren menschenverachtenden und fremdenfeindlichen Auflagen, die im wesentlichen Normen des Völkerrechtes verletzen, zu äussern. Eine heikle Situation, die schnell bevormundenden Charakter haben kann.

Vor allem die SD-Initiative provoziert mit ihren Inhalten einen negativen Entscheid. Sie will verhindern, dass Menschen aus ihren Krisen von Krieg und Verfolgung, von Folter und Gewalt, von Arbeitslosigkeit und Perspektivenlosigkeit in die Schweiz kommen. Nach Ansicht breiter Kreise verletzt die SD-Initiative in ihrer Formulierung zwingendes Völkerrecht. Dabei wird vor allem das Non-refoulement-Prinzip tangiert. Herr Keller, wenn Sie sagen, andere Länder würden das Non-refoulement-Prinzip auch verletzen, ist das eine sehr notdürftige Argumentation. Die Initiantinnen und Initianten wollen ausserdem, dass völkerrechtliche Verträge aufgekündigt werden, falls die Initiative angenommen wird. Die Initiative fordert überdies zur Missachtung der Menschenrechte auf, die eigentlich festgeschriebene Grundwerte der Demokratie sind. Sie stösst materiell an die Schranken des Initiativrechts, auch wenn diese Schranken in der Verfassung nicht ausformuliert sind. Sie engt den Flüchtlingsbegriff in unzulänglicher Art und Weise ein und will verhindern, dass Ausländerinnen und Ausländer, Flüchtende, mit der notwendigen Sorgfalt empfangen werden und ihre Situation abgeklärt wird. Das ist ein massives Paket von Widerwärtigkeiten. Die Vertreterinnen und Vertreter der Initiative sagen, sie hätten das Non-refoulement-Prinzip nicht willentlich verletzen wollen. Herr Ruf hat gesagt, dass erst Herr Professor Kälin die Werte der Volksrechte erwähnt habe.

Herr Ruf, die Volksrechte sind älter als Ihre Initiative. Sie hätten sich erkundigen können, Sie hätten das abklären können. Damit hätten Sie mehr als 100 000 Unterschreibende nicht verschaukelt, und Sie würden heute nicht auf diesem schlammigen Grund stehen.

Es fällt mir persönlich nicht schwer, dieser Initiative die Gültigkeit abzusprechen. Von Demokratiebefürwortern und Demokratiebefürworterinnen werden wir belehrt, dass wir hier nicht über den Inhalt, sondern nur über die Wahrung der Regeln der Demokratie zu reden haben. Ich kann die beiden Dinge allerdings nicht auseinanderhalten. Das scheint mir eine blosse intellektuelle Übung zu sein.

So kann ich auch der Rotstiftlösung von Kollege Andi Gross nichts abgewinnen. Die 100 000 Unterzeichner und Unter-



zeichnerinnen haben die vorliegende radikale Formulierung unterschrieben. Sie wollen einen Absatz 4, der lautet: «Illegal eingereiste Asylbewerber werden umgehend und ohne Beschwerdemöglichkeiten aus der Schweiz weggewiesen.» Das heisst, sie wollen das Prinzip des Non-refoulement bewusst nicht gelten lassen. Sie wollen nicht anhören, sie wollen «abfahren mit dem Pack» – so der mögliche O-Ton. Diese höchst demokratiefeindliche Forderung kann nicht mit dem Rotstift demokratiefreundlicher gestaltet werden. Dieser Ansatz zur inhaltlichen Entschärfung ist meiner Meinung nach ein ungehöriger Eingriff.

Die Rechtsgelehrten streiten sich. Ihr Streit ist hilfreich bei der Lösung, aber er hilft uns doch nicht weiter. Ich kann beide Seiten nachvollziehen. Jene, die sagen, dass der Souverän der einzige Entscheidende ist, auch wenn er sich dem anerkannten zwingenden Völkerrecht entgegenstellt, die Konsequenzen kennt und bereit ist, sie zu tragen, wie dies Professor Fleiner formuliert. Wenn Etienne Grisel sagt, dass 100 000 Forderer genau das gleiche Recht haben, Vorschläge vorzubringen, wie dies das Parlament habe, und dass dieses Prinzip mit einer Ungültigerklärung verletzt würde, leuchtet mir das auch ein.

Mehr Mühe habe ich damit, dass grundsätzlich über alles abgestimmt werden kann und dass die Inhalte ausschliesslich Sache der Initianten und Initiantinnen seien. Ich bin hier anderer Meinung und treffe mich mit jenen Vertretern und Vertreterinnen, die sagen, dass die Normen des zwingenden Völkerrechts durch Bestimmungen in der Bundesverfassung nicht verletzt werden dürfen. Völkerrecht geht in der Regel vor Landesrecht, die Schweiz gewichtet beide gleich.

Ich bitte Sie, die SD-Initiative als ungültig zu erklären. Die SVP-Initiative mit gleichen, hässlichen Inhalten ist zwar gültig, ich möchte sie aber auch zur Ablehnung empfehlen.

Mühlemann Ernst (R, TG): Ich habe Verständnis für die Motive der Initianten, weil diese Initianten durch einen tiefen Unwillen beim Volk über Missbräuche in der Asylpolitik getragen werden, aber natürlich auch durch eine zu hohe Anzahl an Ausländern in unserem Lande. Diese harte Wahrheit kann kein Mensch wegdiskutieren. Ich glaube aber nicht daran, dass man über den gesetzgeberischen Weg entscheidende Verbesserungen erreicht. Ich glaube nicht daran, obwohl wir ein sehr fortschrittliches Asylgesetz haben, dass eine Neufassung dieses Gesetzes entscheidende Veränderungen bringen wird.

Wir werden dieses Problem nur lösen, wenn der Bundesrat den Mut hat, sein Dreikreismodell in der Einwanderungspolitik endlich konsequent durchzusetzen. Wenn er also den Mut hat, im dritten Kreis – das betrifft vor allem den Balkan, das betrifft Osteuropa, das betrifft auch die Dritte Welt – eine klare Triage zu machen und nur diejenigen Menschen aufzunehmen, die wirklich an Leib und Leben bedroht sind, und bei allen anderen, die in schwierigen Lagen sind, präventive Asylpolitik zu betreiben.

Präventive Asylpolitik bedeutet: Hilfe vor Ort. Wir haben viel zu viele Menschen aus dem krisengeschüttelten Balkan aus falsch verstandener Humanität aufgenommen. Wir hätten vielen Menschen besser vor Ort geholfen. In dieser Beziehung begrüsse ich jetzt, dass Herr Bundesrat Koller auch beim Statut der Saisoniers aus Ex-Jugoslawien hart bleibt. In diesem Bereich müssen wir auch gegenüber unserer Wirtschaft klar machen, dass uns vor allem Leute aus dem ersten Kreis unserer europäischen Nachbarschaft oder aus dem zweiten Kreis, aus den Vereinigten Staaten oder Kanada, im Bereich der Fachkräfte behilflich sein können. Diese Triage muss gemacht werden.

Im übrigen ist die illegale Grenzüberschreitung kaum kontrolliert. Ich wohne an der Grenze und weiß, dass unsere Grenzen von Mitternacht bis morgens um 6 Uhr jeden Tag weitgehend offen sind. Sie können die Grenze überschreiten, ohne dass Ihnen etwas geschieht. Ich mache dem Grenzwachtkorps keinen Vorwurf, aber wenn wir hier nichts tun, werden wir mit allen gesetzlichen Massnahmen und beiden Initiativen nichts erreichen. Es ist nicht ganz ungefährlich, die Grenzen offenzulassen. Dies erfahren im Augenblick die

Österreicher und die Deutschen mit den kriminellen Einwanderern aus Rumänien oder aus Polen. In dieser Beziehung werden wir auch noch lernen müssen. Ich glaube dementsprechend, dass man nicht mit Paragraphen, sondern nur mit praktischer Durchsetzung der Paragraphen zu einem Ziel kommen wird.

Wir müssen auch verhindern, dass Anreize am falschen Ort geschaffen werden. Es ist sehr verdienstvoll, dass wir versuchen, diejenigen, die aus Ex-Jugoslawien bei uns sind, zurückzuführen. Aber ich sehe nicht ein, warum man diesen betroffenen Personen heute ein Handgeld von 500 Dollar ausrichtet. Das ist doch ein neuer Anreiz für viele, kurz zu kommen, um sich 500 Dollar zu sichern. Das ist eine bedeutende Summe Geld für Menschen, die nicht bei uns wohnen.

In dieser Beziehung glaube ich sehr viel eher daran, Herr Bundesrat, dass wir versuchen sollten, den Weg weiterzugehen, den Sie eingeschlagen haben, wie es auch das Bundesamt für Flüchtlinge unter Leitung von Herrn Scheidegger tut. Sie haben für diese präventive Asylpolitik sehr viel Sinn entwickelt. Wenn diese Massnahmen greifen werden und das Volk spürt, dass hier gegenüber dem dritten Kreis deutlich Triage gemacht wird, dann werden auch nicht mehr solche Initiativen entstehen, die man selbstverständlich – und davon bin ich überzeugt – ablehnen muss.

Aeppli Regine (S, ZH): Ich äussere mich ausschliesslich zur Frage der Gültigkeit der Initiative «für eine vernünftige Asylpolitik». Inhaltlich bin ich der gleichen Ansicht wie meine Fraktionskolleginnen. Die Initianten wollen etwas Barbarisches. Das darf uns aber nicht dazu verleiten, wegen des Inhalts politisch über die Frage der Gültigkeit zu entscheiden. Auch diese Frage röhrt an Grundsätzliches, nämlich an unser Demokratieverständnis.

Der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit haben es sich mit der Frage einer allfälligen Teilungsgültigkeit zu einfach gemacht. Der Bundesrat hat sich darauf beschränkt, sie als staatsrechtlich kontrovers zu bezeichnen, und nur sehr summarisch begründet, inwiefern die Streichung der Passagen, die gegen zwingendes Völkerrecht verstossen, das Anliegen der Initianten verfälschen würde. Das lässt den Verdacht aufkommen, dass man die Initiative der Schweizer Demokraten ganz gern zum Anlass nähme, eine restriktive Praxis bei der Gültigkeitsprüfung festzuschreiben und nach der Ungültigerklärung der «Halbierungs-Initiative» der SP ein weiteres Präjudiz zu schaffen.

Ich bin der staatsrechtlich begründeten Überzeugung, dass eine Streichung der Passage, die gegen das Non-refoulement-Prinzip verstösst, d. h. der Passage, die die umgehende Rückschaffung aller illegal eingereisten Asylbewerber verlangt, das Grundanliegen der Initianten nicht verfälscht. Den Initianten geht es doch erstens darum, den Flüchtlingsbegriff einzuengen. Diesen Willen bringen sie in den Übergangsbestimmungen zum Ausdruck, wo verlangt wird, dass die Schweiz aus der Flüchtlingskonvention und hinsichtlich der Frage des Familiennachzugs aus der EMRK sowie der Uno-Folterkonvention aussteigt. Diese Forderung wird weder vom Bundesrat noch von der Kommissionsmehrheit als ungültig betrachtet.

Zweitens geht es den Initianten – etwas salopp ausgedrückt – darum, mit den Asylbewerbern «kurzen Prozess» zu machen, was einerseits mit einer Einengung des Flüchtlingsbegriffs und andererseits mit der Befristung der Verfahrensdauer und dem Ausschluss des Rechtsschutzes angestrebt wird. Auch diese Anliegen verstossen nach Ansicht des Bundesrates nicht gegen zwingendes Völkerrecht.

Es ist nicht unsere Aufgabe, das Volk davor zu schützen, politisch missliebige Anliegen zu diskutieren. Wir sind verpflichtet, das Volk darüber abstimmen zu lassen, soweit ein Anliegen nicht gegen formelle Barrieren verstösst. Das heisst, wir müssen dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung tragen, wie es das Bundesgericht für kantonale Initiativen verlangt. Dazu braucht es weder eine explizite Verfassungsbestimmung noch eine Gesetzesgrundlage. Wir sind dann weiter verpflichtet, das Volk zu überzeugen, dass es diese Initiativen ablehnen muss.



Aus diesen Gründen hat sich die SP-Fraktion mehrheitlich für die Teilgültigkeit der Initiative ausgesprochen.

Ich möchte auch Sie bitten, dem Minderheitsantrag Gross Andreas zuzustimmen, weil er dem Verhältnismässigkeitsprinzip am besten Rechnung trägt.

Pini Massimo (R, TI): Sentendo parlare contro la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, le orecchie mie, che sono già lunghe, si raddrizzano, diventano molto più lunghe del normale.

Io sono contrario all'iniziativa dei Democratici svizzeri e a quella dell'UDC, perché finalmente la voce del diritto deve ancora avere un senso in questo Parlamento.

Signora Goll, io sono molto, ma molto toccato di quanto lei ha detto, lei ha ragione. C'è non solamente il diritto: c'è anche l'umanità, c'è l'umanità che deve parlare. Vengo da un Paese di emigranti; abbiamo avuto solamente degli emigranti per molti anni. Non posso vedere praticamente quello che sta succedendo oggi. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo è fondamentale, come è fondamentale anche il diritto dell'esule. Il clandestino, signori, scappa da qualche cosa.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Nach dieser langen Debatte möchte ich nur noch zu drei Punkten Stellung nehmen: zum Rückweisungsantrag Keller, zum Antrag Ruf und letztlich zur Frage der Teilungsgültigkeit.

Wir haben uns den Entscheid über die Frage der Gültigkeit oder Ungültigkeit dieser Initiative nicht leichtgemacht, wie uns die Initianten dies vorgeworfen haben. Wir haben in der Kommission darum gerungen, gerade weil uns die Volksrechte sehr wichtig sind.

Herr Keller hat sich bei der Begründung seines Antrages auf Rückweisung vorwiegend über die Frage der Gültigkeit oder Ungültigkeit geäußert und ist überhaupt nicht auf die Frage der Rückweisung und deren Konsequenzen eingegangen. Eine Rückweisung würde bedeuten, dass ein Gegenvorschlag auf Verfassungsebene ausgearbeitet werden müsste und dass dieser Gegenvorschlag die ganze Gesetzesrevision verzögern würde.

Die Gesetzesrevision muss bis Ende 1997 abgeschlossen sein, wir haben das mit der Verlängerung der dringlichen Massnahmen so beschlossen. Alle Punkte, die er aufführt, kann er, wenn er das politisch als nötig erachtet, in die Gesetzesrevision einbringen: die Definition des Flüchtlings- und Asylbegriffes, die Beschleunigung des Verfahrens, eine raschere Wegweisungspraxis und den Aufbau der Überlebenshilfe. Dazu brauchen wir keinen Gegenvorschlag.

Auch die Begründung des Antrages Ruf handelte vorwiegend von der Gültigkeit der Initiative. Eine völkerrechtskonforme Auslegung ist nun aber gemäss Wortlaut der Initiative gerade nicht möglich. Daran ändert auch sein in den Minderheitsantrag aufgenommener Vorbehalt des zwingenden Völkerrechts nichts, denn damit macht er klar, dass der Initiativtext diesen Zusatz braucht, damit er gültig erklärt werden könnte.

Zur Frage der Teilungsgültigkeit, die Frau Aeppli noch angeschnitten hat: Auch bei der Frage der Teilungsgültigerklärung einer Initiative bestehen bekanntlich unterschiedliche Meinungen. Die Unzulässigkeit der Teilungsgültigkeit wird mit dem Argument begründet, dass nicht klar festgelegt werden könne, ob die Betroffenen eine Initiative auch unterzeichnet hätten, wenn der betreffende Satz oder Abschnitt weggelassen worden wäre.

Einig aber sind sich sämtliche Experten, einig ist sich auch die Praxis, dass sich nämlich die Teilungsgültigkeit nur auf einen unwesentlichen Aspekt einer Initiative beziehen kann, auf eine Nebenfrage nämlich. Gerade der völkerrechtswidrige Teil, der gemäss den Anträgen Thür und Gross Andreas ausgeklammert oder gestrichen werden soll, ist Hauptbestandteil dieser Initiative, denn ohne diese kernigen Sätze wäre sie gerade nicht unterzeichnet worden.

Das Bundesgericht hat sich im Entscheid 105 Ia 365ff. klar zur Streichung von Textteilen aus kantonalen Initiativen geäußert und dort ausgeführt, dass eine Teilungsgültigkeit nur in Frage komme, wenn die Ungültigkeit nicht eine oder mehrere

zentrale Bestimmungen der Initiative betrifft oder wenn das Konzept der Initiative entscheidend verändert wird.

Mit den Anträgen Gross Andreas und Thür oder mit dem Eventualantrag der Minderheit I wird aber gerade das Konzept der SD-Initiative entscheidend verändert, denn auf den Unterschriftenbogen heisst es: «Schluss mit den jahrelangen, nutzlosen Verfahren! Machen Sie nicht die Faust im Sack!». Weiter heisst es: «Verhinderung der illegalen Einwanderung, Straffung des Asylverfahrens» und, als Hauptpunkt, «umgehende Rückschaffung der illegal eingereisten und der abgewiesenen Scheinasyanten». Das sind die Hauptpunkte dieser Initiative; wenn wir hier etwas herausstreichen, so widersprechen wir dem Willen der Initianten. Gerade der von Herrn Gross wahrscheinlich auch zitierte Entscheid verpflichtet uns dazu, diese beiden Anträge auf Teilungsgültigerklärung abzulehnen, denn wie Herr de Dardel erklärt hat, will der Antrag der Minderheit Gross Andreas die Initiative amputieren, und zwar in einem wesentlichen Teil. Gerade darum entspricht sie nicht mehr dem Willen der Initianten.

Ich ersuche Sie daher, den Anträgen der Kommission zuzustimmen und alle Minderheits- und Einzelanträge abzulehnen.

Gros Jean-Michel (L, GE), rapporteur: Concernant les interventions de MM. Ruf, Keller et Steffen, qui représentent en quelque sorte les initiant, je dois simplement leur dire que les avis de droit dont ils nous ont fait part aujourd'hui, ainsi que l'avis même des initiant, nous étaient connus en commission. Nous en avons largement tenu compte, et la réponse à la discussion qui a suivi en commission se basait principalement sur ces auditions des initiant, d'un côté, et des divers avis de droit, de l'autre. Nous avons donc pris notre décision en toute connaissance de cause. L'impression a pu être donnée, notamment par les partisans de l'invalidité ou de la validité partielle de l'initiative, que notre commission avait pris cette décision un peu à la légère. Sachez que ce ne fut pas le cas, que nous en avons longuement discuté, car nous étions bien évidemment conscients qu'il s'agissait ici d'une atteinte aux droits populaires. Nous l'avons fait en toute prudence et en toute connaissance de cause.

Quant à la proposition de renvoi Keller, il nous semble inopportun, Monsieur Keller, d'élaborer un contre-projet pour la simple et bonne raison que ce contre-projet ne pourrait être qu'au niveau constitutionnel, alors même que la révision de la loi sur l'asile est en cours. Un contre-projet retarderait la révision de cette loi qui, je vous le rappelle, doit absolument entrer en vigueur le 1er janvier 1998, puisque l'arrêté urgent en vigueur n'est valable que jusqu'à fin 1997.

Quant au contenu d'un éventuel contre-projet, M. Keller suggère par exemple, dans sa proposition de renvoi, une définition restreinte de l'asile. Or, en cette matière, nous avons une marge de manœuvre extrêmement restreinte puisque la définition du réfugié est spécifiée dans la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Il nous serait donc impossible de nous en éloigner.

Les points 2 et 3 de la proposition Keller sont actuellement concrétisés: en tout cas dans les limites du droit international, la procédure d'asile a effectivement été accélérée. Mais si vous pensez, Monsieur Keller, qu'il faut aller encore plus loin, vous aurez tout loisir de le faire puisque la révision de la loi sur l'asile viendra en discussion devant le Parlement d'ici peu. Quant au point 4 qui concerne l'aide au développement dans les pays mêmes de provenance des requérants d'asile, vous avez pu observer sous le point 428 du message ce qui se fait actuellement. Donc, il est d'ores et déjà possible d'agir dans le sens que vous souhaitez.

C'est pourquoi je vous demande, au nom de la commission, de rejeter la proposition de renvoi Keller.

Quant aux diverses propositions qui concernent la validité partielle de l'initiative, la minorité II (Gross Andreas), ainsi que la minorité I (Ruf), mais à titre subsidiaire, demandent donc de considérer l'initiative populaire «pour une politique d'asile raisonnable» partiellement valable ou partiellement nulle – c'est probablement le problème du verre à moitié plein



ou à moitié vide. La commission a bien sûr examiné attentivement cette possibilité.

Il faut bien dire tout d'abord qu'on ne sait pas exactement si la constitution nous autorise à déclarer une initiative partiellement valable. Dans ce domaine aussi, les juristes les plus éminents sont partagés. Nous disposons cependant – et M. Gross l'a souligné – d'une jurisprudence du Tribunal fédéral concernant les déclaration de validité partielle d'initiatives constitutionnelles cantonales. Il ressort des décisions du Tribunal fédéral que l'on peut admettre une nullité partielle «lorsque le caractère de nullité ne concerne pas une ou plusieurs dispositions centrales de l'initiative ou si la suppression de certaine parties du texte ne modifie pas de manière sensible le projet des auteurs de l'initiative».

MM. Gross et Ruf agissent ici en quelque sorte par analogie avec la jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux initiatives cantonales. Pour rendre l'initiative partiellement valable, ils veulent supprimer tous deux le mot «immédiatement» de l'alinéa 4 qui fixe les conditions de renvoi des requérants d'asile illégalement entrés en Suisse et de ceux dont la demande a été rejetée. M. Gross souhaite rétablir la possibilité d'un recours lors d'une procédure de renvoi. M. Ruf, quant à lui, ajoute qu'en cas d'acceptation de l'initiative le droit international contraignant demeurerait réservé, ce qui signifie que le principe du non-refoulement de la convention de Genève devrait être respecté. Quant à M. Thür, il propose de biffer entièrement l'alinéa 4.

De l'avis de la majorité de la commission, ces adjonctions s'éloignent trop des intentions des signataires de l'initiative. Les arguments qui ont certainement conduit nos concitoyens à signer cette initiative dans le contexte passionné qui entourait à l'époque la question de l'asile étaient bel et bien la perspective de voir les requérants déboutés quitter notre pays au plus vite. Ils n'admettront pas que ce renvoi ne soit plus immédiat, ni qu'une possibilité de recours soit réintroduite. Si l'on doit en plus respecter le principe du non-refoulement, on s'aperçoit que l'on ne s'éloigne guère de la pratique actuelle. Or les signataires, emmenés par le mouvement des Démocrates suisses, voulaient une pratique beaucoup plus restrictive et surtout beaucoup plus ferme pour ce qui concerne les renvois.

Il ressort par ailleurs clairement du texte explicatif accompagnant les listes de signatures, que Mme Heberlein vous a montré, que l'alinéa 4 constitue bien le cœur, le noyau dur de l'initiative.

En le modifiant ou en l'assouplissant, on modifie ainsi la volonté des signataires.

Je vous rappelle que c'est par 16 voix contre 3 que la commission vous demande de ne pas déclarer partiellement valable cette initiative, et donc de refuser les propositions de minorité I et II, ainsi que la proposition Thür.

*Die Beratung dieses Geschäfts wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 19.30 Uhr
La séance est levée à 19 h 30*



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	1996
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	94.061
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.03.1996 - 15:00
Date	
Data	
Seite	303-327
Page	
Pagina	
Ref. No	20 039 942