

Ch. I ch. IV al. 3bis*Proposition de la commission**Majorité**.... le remplaçant.**(Biffer le reste de l'alinéa)**Minorité**(Leu, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Heberlein, Leuba, Ne-*
*biker, Steinemann, Tschuppert)**.... jusqu'au 31 décembre 2000.***Präsident:** Hier gilt die Abstimmung, die wir beim Bundesbeschluss A vorgenommen haben.*Angenommen gemäss Antrag der Minderheit*
*Adopté selon la proposition de la minorité***Ziff. II***Antrag der Kommission**Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates***Ch. II***Proposition de la commission**Adhérer au projet du Conseil fédéral**Angenommen – Adopté**Namentliche Gesamtabstimmung*
Vote sur l'ensemble, nominatif
*(Ref.: 0729)**Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:*
Alder, Aregger, Bangerter, Binder, Blaser, Bonny, Borer, Bosshard, Brunner Toni, Bühlmann, Caccia, Comby, Dettling, Ducrot, Dünki, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Fankhauser, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Fritschi, Gadient, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gusset, Hasler Ernst, Hollenstein, Hubacher, Imhof, Keller, Kühne, Langenberger, Leu, Leuba, Löttscher, Maurer, Meier Hans, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Nebiker, Oehrli, Pelli, Philipona, Pini, Raggenbass, Ratti, Ruckstuhl, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Straumann, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Valler, Vetterli, Waber, Weyeneth, Wittenwiler, Zwygart (81)*Dagegen stimmen – Rejettent le projet:*

Aguet, Fässler, Goll, Hubmann, Maury Pasquier, Rennwald, Stump, Thanei, von Felten (9)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Bäumlin, Borel, Chiffelle, de Dardel, Gross Andreas, Gross Jost, Häggerle, Jutzet, Leemann, Tschäppät, Vollmer, Weber Agnes (12)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aeppli, Banga, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Béguelin, Berberat, Bezzola, Bircher, Blocher, Bodenmann, Bortoluzzi, Bührer, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Christen, Columberg, Couchebin, David, Deiss, Diener, Dormann, Dreher, Dupraz, Durrer, Ehrler, Epiney, Eymann, Fasel, Fehr Lisbeth, Filliez, Friderici, Giezendanner, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Heberlein, Hegetschweiler, Herczog, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Kofmel, Kunz, Lachat, Lauper, Ledigerber, Loeb, Loretan Otto, Maitre, Marti Werner, Maspoli, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pidoux, Randegger, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Roth, Ruf, Ruffy, Rychen, Scherrer Jürg, Schmid Samuel, Semadeni, Simon, Speck, Spielmann, Stamm Judith, Strahm, Stucky, Suter, Teuscher, Thür, Vermot, Vogel, von Allmen, Weigelt, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wyss, Zapfl, Zbinden, Ziegler (97)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:

Leuenberger

(1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

95.088

**Asylgesetz und Anag.
Änderung****Loi sur l'asile et LSEE.
Modification**

Botschaft und Gesetzentwürfe vom 4. Dezember 1995

(BBI 1996 II 1)

Message et projets de loi du 4 décembre 1995

(FF 1996 II 1)

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

*Antrag der Kommission**Eintreten**Proposition de la commission**Entrer en matière**Antrag der demokratischen Fraktion**Rückweisung an den Bundesrat*

mit dem Auftrag, jene Forderungen der SD-Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» in die Revision aufzunehmen, welche nicht übergeordnetem Recht widersprechen.

*Antrag de Dardel*1. Der Entwurf zum Asylgesetz und zum Anag ist an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, einen neuen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Bestimmungen der provisorischen Asylbeschlüsse ohne zeitliche Befristung übernimmt und nur mit den im Bereich des Datenschutzes notwendigen Änderungen ergänzt wird.
2. Artikel 25a des Anag (soziale Eingliederung von Ausländern) bildet indes Gegenstand einer separaten Vorlage und wird dem Nationalrat unverzüglich unterbreitet.*Eventualantrag Vollmer*

(falls der Antrag de Dardel abgelehnt wird)

Rückweisung an die Kommission

mit der Auflage, den Entwurf in einen Teil betreffend die Asylgewährung und in einen Teil betreffend die Gewährung vorübergehenden Schutzes zu separieren. Die Gesetzesanpassungen betreffend Artikel 25a des Anag sollen Gegenstand einer separaten dritten Vorlage sein, die dem Rat so rasch als möglich zu unterbreiten ist.

*Proposition du groupe démocrate**Renvoi au Conseil fédéral*

en le chargeant d'y intégrer les exigences de l'initiative populaire «pour une politique raisonnable en matière d'asile» (lancée à l'initiative des DS), dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec la constitution.

Proposition de Dardel

1. Le projet de loi sur l'asile et LSEE est renvoyé au Conseil fédéral pour qu'il présente un nouveau projet intégrant, sans limitation dans le temps, dans la loi sur l'asile les dispositions des arrêtés provisoires sur l'asile, en y ajoutant seulement les modifications nécessaires concernant la protection des données.

2. Toutefois, l'article 25a LSEE (intégration sociale des étrangers) fait l'objet d'un acte séparé et est soumis immédiatement au Conseil national.

Proposition subsidiaire Vollmer

(au cas où la proposition de Dardel serait rejetée)

Renvoi à la commission

en la chargeant de scinder le projet en deux parties, l'une consacrée à l'octroi de l'asile, l'autre, à la protection provisoire. Les modifications de loi concernant l'article 25a LSEE feront l'objet d'un troisième projet qui devra être soumis dans les meilleurs délais au Conseil.

Fankhauser Angeline (S, BL), Berichterstatterin: Sie haben von Frau Ducrot gehört, dass wir versuchen, alternierend einmal in deutscher und einmal in französischer Sprache zu intervenieren und nicht jedesmal zu zweit – mit Ausnahme der Eintretensdebatte, wo wir uns die Voten ein wenig aufgeteilt haben. Wir haben auch vorgesehen, zur Detailberatung en bloc zu antworten; nur könnte es sein, dass die Detailberatung später stattfindet.

1973 – also vor nicht allzu langer Zeit – hielt der Bundesrat in seiner Botschaft zum Asylgesetz und zum Rückzug des Vorbehaltes zu Artikel 24 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge fest, dass die Schweiz als eines der klassischen Asylländer gelte. Er hob unter anderem auch die Bereitschaft der Schweiz zur Toleranz und ihr Verständnis für die Angehörigen von Minderheiten hervor. Kaum zehn Jahre später sah sich die Schweiz im Asylbereich mit dem sogenannten Pendenzberg konfrontiert und strebte zum ersten, aber nicht zum letzten Mal die Beschleunigung der Verfahren an. Schlag auf Schlag folgten weitere Revisionen des Gesetzes. Viermal ist das seit 1981, als wir das Gesetz in Kraft setzten, der Fall gewesen. Heute wird offensichtlich sowohl um die Akzeptanz in der Bevölkerung als auch um den Schutz für die Opfer von Verfolgungen gerungen.

Die Kommission hat zahlreiche Anhörungen vorgenommen: – zuerst Professor Walter Kälin zum Thema Schutzbedürftige; er war auch dabei, als wir den entsprechenden Abschnitt beraten haben;

– wir haben Professor Stefan Trechsel zur Frage der EMRK-Konformität gehört;

– Frau Christina Hausammann zur eventuellen Ergänzung des Flüchtlingsbegriffes durch das Verfolgungsmotiv wegen des Geschlechtes;

– Herrn Friedrich Löpfe, Abteilungsleiter des Ministeriums des Innern in Deutschland, zur Entwicklung in der EU bezüglich der Harmonisierung der Asylpolitik;

– Herrn Markus Loosli, Zentralsekretär der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, hauptsächlich zur Frage der Zuständigkeit bei der Fürsorge von anerkannten Flüchtlingen;

– Herrn Regierungsrat Alberik Ziegler, ebenfalls zur Frage der Fürsorgezuständigkeit;

– Herrn Sigisbert Lutz, Generalsekretär des Schweizerischen Gemeindeverbandes, als Vertreter der Gemeinden, ebenfalls zu dieser Frage;

– M. Nicolas Visard von der Faculté de droit de Genève, und Herrn Bernhard Gut, Secrétaire adjoint du Département de justice et police in Genf, zur Problematik der Flughafenregelung;

– Dr. Hans Heinrich Brunner, Frau Dr. Ursula Steiner und Herrn Hanspeter Kuhn, alle drei zur Frage der medizinischen Überprüfungen und der Stellung der Asylsuchenden im Medizinalbereich, sowohl zur KVG-Regelung und einer allfälligen Einschränkung der Auswahl wie auch zur Zusammenarbeit mit dem BFF.

– Den Komplex Datenschutz haben wir heute bereits ein wenig vordiskutiert; dazu hat die Kommission einen Bericht des Datenschutzbeauftragten, Herrn Odilo Guntern, eingeholt. Er war bei der Behandlung der entsprechenden Artikel dabei.

– Zum Bereich Integration wurde unser Kollege Fulvio Caccia in seiner Eigenschaft als Präsident der Eidgenössischen Ausländerkommission angehört.

Herr Bundesrat Koller konnte wegen Terminkollisionen leider nur sporadisch dabeisein. Hier zeigt sich ein ungelöstes Problem unserer parlamentarischen Organisation, das meines Erachtens anderswo angegangen werden muss.

Die Auseinandersetzung mit der Thematik in der Kommission

war sehr intensiv und von grosser Sorgfalt und auch von der Absicht geprägt, eine vertretbare Vorlage zu verabschieden. Wenn wir diese Vorlage in einem internationalen Kontext betrachten, stellen wir fest, dass der Wunsch nach Harmonisierung wegen des Migrationsdrucks vorhanden ist; aber man weiss nicht so recht, wie die Harmonisierung zu verwirklichen ist.

Es gibt zwei internationale Abkommen – das wissen Sie –, von denen wir hier schon mehrmals gesprochen haben: das Schengener Abkommen und das Dubliner Abkommen. Weil die Schweiz bei dieser Staatengemeinschaft nicht Mitglied ist, bleiben wir bekanntlich draussen. Es gibt verschiedene Texte und Empfehlungen des Europarates. Diese sind leider rechtlich unverbindlich und gelten nur als Empfehlungen; die einzelnen Staaten bleiben selbständig. Wir haben mit unseren ausländischen Partnern feststellen müssen, dass die Harmonisierung als langwiger Prozess bezeichnet wird.

Die Schweiz nimmt hier und da eine Vorreiterrolle ein; das war bei der Bezeichnung der Safe countries ganz klar der Fall. Schliesslich wurde auch festgestellt, dass im internationalen Rahmen eine Scheu vor der Diskussion der geschlechtsspezifischen Verfolgung besteht. Es ist ein Bedarf nach weiterer Aufbereitung vorhanden, und da frage ich nach der eventuellen Vorreiterrolle der Schweiz.

In innenpolitischer Hinsicht fand die Diskussion in der Kommission in einem schwierigen Kontext statt. Zuerst befanden wir uns im Vorfeld der Abstimmung über die SVP-Initiative gegen die illegale Einwanderung. Nicht wenige Anträge wurden ausdrücklich im Hinblick auf diese Initiative eingereicht, und es wurden sogar Entscheide getroffen, wie z. B. bei der Regelung der Kinderzulagen.

Wir alle hatten die Rückkehrspolitik des Bundesrates betreffend die Schutzsuchenden aus Bosnien präsent. Verschiedene Reaktionen aus der Bevölkerung haben Mitglieder der Kommission veranlasst, die Formulierungen der vorliegenden Botschaft mit der Realität der Schutzsuchenden zu vergleichen.

Dann kam im Herbst 1996 sozusagen aus heiterem Himmel eine Referendumsdrohung der FDP. Wir wussten nicht so recht, wie wir das in unseren Beratungen berücksichtigen sollten.

Und das Wichtigste: Die Asylpolitik der vierziger Jahre hat uns eingeholt. Haben wir die nötigen Lehren daraus gezogen? Das bleibt jetzt als Frage im Raum.

Es gilt nun aus nötiger Distanz die künftige Haltung der Schweiz zu prägen. Neben der Akzeptanz und der Frage der Kosten stellt sich uns auch die Frage: Wie können wir uns später rechtfertigen, wenn wir uns vielleicht rechtfertigen müssen? Ich möchte gerne persönlich, wie der Bundesrat damals, 1973, auf die Toleranz der Schweiz zählen können und die Berücksichtigung der Minderheiten als eine der Hauptrichtungen unserer Politik darstellen können.

Auf die Schwerpunkte dieser Gesetzesrevision wird Mme Ducrot eingehen. Ich möchte noch festhalten, dass die Vorwürfe unüberhörbar waren, wir hätten zu viele Anträge ins Plenum gebracht. Es gab in der Kommission zwei Formen des Misstrauens: einerseits die Befürchtung, die Grundrechte fänden zuwenig Beachtung oder würden wegen einer vermeintlichen Akzeptanz bzw. Nichtakzeptanz in der Bevölkerung unzulässig relativiert; andererseits die Befürchtung, man könnte einen allfälligen Missbrauch ungenügend verhindern.

Zweimal hat die Kommission beschlossen, Sie zu Schiedsrichtern dieser Tendenzen zu machen. Das ist die Arbeit, die uns bevorsteht. Ich hoffe, sie findet im Sinne der Grundrechte aller Asylsuchenden statt.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: En démocratie, et en démocratie helvétique particulièrement, toute révision législative totale est un exercice d'équilibre fort périlleux. Le nouveau projet de loi sur l'asile que nous présentons aujourd'hui à votre appréciation n'échappe pas à cette règle. Fidèle à la tradition humanitaire de la Suisse, respectueux de ses obligations en matière de droit international, le Conseil



fédéral a su faire preuve dans les modifications proposées à la fois de générosité lucide et d'intransigeance réaliste. Dans les années nonante, alors qu'il fallait faire face à des mouvements migratoires incontrôlés, le Conseil fédéral a procédé au moyen d'arrêtés fédéraux urgents. On le sait, depuis lors l'attrait de la Suisse pour les non-réfugiés a bien diminué. La procédure d'asile de première instance a pu être accélérée et les dossiers restés en suspens ne sont plus légion. A l'évidence, la situation est en passe d'être maîtrisée.

Une révision législative totale est-elle donc encore justifiée? En me basant sur les avis des experts, je tenterai pour vous de répondre à cette question.

1. Le premier objectif visé par cette 5e révision est de répondre à une nécessité de droit constitutionnel, à savoir d'inscrire des mesures légales urgentes dans le droit ordinaire.

2. Les modifications légales des quatre dernières révisions ont touché plus de la moitié des articles de la loi actuelle. Donc, une sérieuse remise à jour s'impose. La loi sur l'asile est peu claire, il faut en faciliter la lisibilité.

3. Le problème réel qui doit être réglé maintenant ne se situe pas vraiment au niveau de la procédure, mais bien à celui de l'exécution des décisions négatives en matière d'asile.

Il est impératif, comme beaucoup l'ont réclamé et le réclament encore, de définir un concept clair qui convienne à la notion de réfugiés de la violence. Ces requérants provenant de régions en guerre ne sont pas persécutés personnellement; ils ne sont donc pas subordonnés à la notion de réfugiés définie dans la convention de Genève.

Pendant une année, la Commission des institutions politiques a planché sur ce volumineux dossier: procès-verbaux, analyses d'experts, prises de position d'associations en tous genres, tout cela fait une impressionnante montagne de papier à gérer et à digérer. Je ne mettrai en cause ni notre assiduité ni la qualité de nos débats, mais les résultats ne sont pas à la hauteur de notre espérance. Dans la discussion d'entrée en matière, fort nourrie au demeurant, tous les intervenants ont relevé que les aspects positifs de la loi prévalent sur ses faiblesses. Il en va des lois comme des hommes qui les concordent, ni tout à fait bonnes, mais pas vraiment mauvaises.

L'entrée en matière a été adoptée par 25 voix sans opposition, «einstimmig». Voilà qui devait augurer de lendemains qui chantent. Une année plus tard, une année de mots et de maux, le paquet, dont ni le contenu ni l'emballage n'avaient réellement changé, a failli être jeté par-dessus bord. La loi sur l'asile a été acceptée du bout des lèvres par 7 voix contre 3 et avec 13 abstentions. La loi fédérale modifiée sur le séjour et l'établissement des étrangers, par 7 voix contre 5 et avec 10 abstentions, n'a pas obtenu un score plus honorable.

Vous le constaterez, la mémoire est infidèle et sélective. Au fil des séances, les attentes des uns et des autres ont été déçues. Les 188 amendements déposés ont généré faux pas, maladresses, mais aussi quelques crispations. Le débat politique a failli parfois, je dis bien parfois, virer au conflit idéologique: deux chevaux dans un même attelage tirant chacun de son côté.

Il faut le reconnaître, nous n'avons pas vraiment trouvé la bonne foulée. Certains ont souhaité un durcissement des règles, d'autres une loi plus généreuse. Après un large tour d'horizon, la commission a décidé de présenter ce projet au plénum tel qu'il est ressorti de nos délibérations. En toute modestie, nous devons reconnaître que nous n'avons pas réellement trouvé le dénominateur commun à une large majorité. A vous donc d'arbitrer le débat.

Sans entrer dans les détails que nous aborderons probablement à la prochaine session – ces détails seront évoqués lors de l'examen des articles –, permettez-moi de vous rappeler les éléments essentiels de ce projet de loi.

1. L'octroi d'une protection provisoire pour les réfugiés de la violence. Dans de nombreuses régions du globe, à nos portes, les guerres jettent sur les routes de l'exil des foules de réfugiés en quête d'accueil et de protection. Bien que menacés dans leur intégrité et souvent dans leur vie, ces requérants ne sont pas reconnus comme des réfugiés selon la convention de Genève parce qu'ils ne sont pas persécutés per-

sonnellement. Il s'agit donc pour la Suisse d'accueillir d'une manière spontanée, généreuse mais pas trop bureaucratique, les victimes qui sollicitent notre protection. Il faut aussi donner au Gouvernement une base légale afin de garantir financièrement, à la fin des conflits, l'encadrement et le retour des réfugiés de la violence dans leur pays d'origine, ceci afin de leur assurer l'essentiel: la sécurité et la dignité.

Le Conseil fédéral est d'avis que la poursuite de la double procédure parallèle, l'asile et la protection provisoire, relève de l'utopie. D'autres estiment que la suspension de la procédure d'asile au moment où la personne est intégrée dans un groupe de réfugiés de la violence est un recul par rapport à la loi actuelle. Ces questions importantes seront évoquées par vos porte-parole de groupe, et nous y reviendrons lors de l'examen de détail.

2. Cas de rigueur. Cette réglementation constitue certainement un des points centraux de la révision totale de notre loi. C'est sur cette base que l'Office fédéral des réfugiés, ou la Commission suisse de recours en matière d'asile, pourra décider d'une admission provisoire pour une personne en détresse personnelle extrêmement grave, notamment en l'absence de décision exécutoire pendant les quatre ans qui ont suivi le dépôt d'une demande d'asile. Les cantons disposent d'un droit de recours.

3. Assistance. Le Conseil fédéral propose de transférer aux cantons la compétence en matière d'assistance des personnes qui séjournent en Suisse sur la base de la présente loi. Cette solution fédéraliste, contestée il est vrai, éloignerait de cette sphère de compétence les œuvres d'entraide qui ont rempli leur mandat à satisfaction générale. A suivre.

4. Intégration. La Confédération va favoriser les projets d'intégration des étrangers. Nous avons tous ou presque salué l'importance donnée enfin à l'intégration, qui abolit l'exclusion sociale, une des plaies de notre société. Les projets d'intégration et de formation sont actuellement sacrifiés sur l'autel des économies. Il nous reste à combler cette lacune.

5. Allocations familiales. Le droit actuel stipule que les allocations familiales dues aux requérants pour leurs enfants vivant à l'étranger sont suspendues le temps de la procédure. Le Conseil fédéral, jugeant cette disposition anticonstitutionnelle, propose de l'abroger. Il souhaite rétablir une égalité de traitement entre étrangers réfugiés et requérants.

6. Dans ce débat d'entrée en matière, je n'aborde pas le domaine concernant les modifications légales sur la protection des données, qui sont incontestées. Le temps qui nous est imparti est limité.

Il est toujours problématique de lancer un bateau à la mer par gros temps. Dans un esprit de respect mutuel, je vous engage à passer le cap. Quand, il y a cinq cents ans, Vasco da Gama doubla le cap de Bonne-Espérance, on l'appelait alors le cap des Tempêtes. Puisse le projet de loi sur l'asile, aujourd'hui contesté, devenir un compromis solide, un nouveau contrat de solidarité, teinté à la fois de générosité et de réalisme.

Steffen Hans (D, ZH): Als Sprecher der einstimmigen demokratischen Fraktion empfehle ich Ihnen, unseren Rückweisungsantrag einer wohlwollenden Prüfung zu unterziehen und ihm zuzustimmen.

Darf ich Sie daran erinnern, dass dieser Rat am 14. März 1996 einem Beschlussentwurf des Bundesrates mit 133 zu 33 Stimmen zugestimmt und beschlossen hat, die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» der Schweizer Demokraten als ungültig zu erklären (AB 1996 N 333). Diese Haltung des Bundesrates, aber auch die Tatsache, dass unser Rat damals eine teilweise Gültigerklärung des Volksbegehrens mit 116 zu 62 Stimmen abgelehnt hat, erfüllt die vielen Unterschriftensammler und die Initianten noch heute mit Wut und Enttäuschung. Als gute Demokraten können wir auf diese Husarenstücke der Bundesratsparteien und ihrer Vertreter im Bundesrat nur gewaltfrei, aber mit hörbarem Zähneknirschen antworten.

Nun legt der Bundesrat eine Totalrevision des Asylgesetzes und eine Änderung des Anag vor, welche in der vorberatenen Kommission zu ausserordentlichen Turbulenzen geführt

haben sollen. Dies manifestiert sich in der Zahl der über sechzig Minderheitsanträge und in den seltsamen Stimmenverhältnissen bei der Verabschiedung. Wenn eine Staatspolitische Kommission mit 7 zu 3 Stimmen bei 13 Enthaltungen eine Gesetzesrevision zuhanden des Plenums verabschiedet, ist dies nicht nur eine Zumutung, es zeigt auch die tiefe Zerrissenheit zwischen links und rechts in der Kommission. Damit komme ich auf den Rückweisungsantrag der demokratischen Fraktion zu sprechen. Eine Annahme unseres Antrages würde bewirken, dass der Bundesrat in einer Geste der Wiedergutmachung jene Punkte der Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» in die Vorlage aufnehmen müsste, welche durch die Ungültigerklärung einem Entscheid von Volk und Ständen entzogen wurden. Absatz 1 der Initiative fügt die Kann-Formel ein, das heisst, der Bundesrat kann Flüchtlingen Asyl gewähren, könnte aber, bei einem Riesenansturm, zeitlich beschränkte Aufenthaltskategorien schaffen und weitere Massnahmen ergreifen. Er würde also flexibler. Wichtig ist auch, dass Asyl grundsätzlich nur für die Dauer der Gefährdung gewährt wird. Die Grenzstellen- und Auslandsvertretungsregelung erscheint uns aus organisatorischen Gründen sinnvoll. Eine zeitliche Straffung des Verfahrens, auch durch die Begrenzung der Rekursmöglichkeiten, ist wünschenswert. Die Befreiung der politischen Gemeinden von der Aufnahmepflicht von Asylbewerbern berücksichtigt die Gemeindeautonomie und entspricht dem Verursacherprinzip.

Hier öffne ich eine Klammer: Die «Basler Zeitung» berichtet heute auf Seite 35 unter dem Titel «Baselland will Bundesheim für Kriminelle» über einen Brief der Baselbieter Regierung an den Bundesrat. Darin fordert sie den Bund auf, strafällige und dissoziale Asylbewerber in Kollektivunterkünften des Bundes unterzubringen. Der Artikel verweist auch auf den Brief der Thurgauer Regierung von Ende März 1997, in welchem Ihr Departement, Herr Bundespräsident, gebeten wird, dem Thurgau keine Asylbewerber mehr aus der Provinz Kosovo zuzuweisen. Das ist ein Zeichen dafür, dass es an der Basis rumort.

Zurück zu unserer ungültig erklärten Initiative: Es ist Sache des Bundes – des Asylgesetzgebers –, das Unterbringungsproblem in eigener Regie zu lösen. Schliesslich ist die in Absatz 6 verlangte Zusammenarbeit mit anderen Ländern und die Hilfe an bedrohte Menschen in ihrer Herkunftsregion kaum bestritten.

Die demokratische Fraktion bittet insbesondere jene Kolleginnen und Kollegen, welche seinerzeit für Gültigkeit bzw. für Teilgültigkeit gestimmt haben, um Unterstützung unseres Rückweisungsantrages.

de Dardel Jean-Nils (S, GE): Dans sa prise de position concernant le rapport Eizenstat, le Conseil fédéral a déclaré très exactement que la politique du Gouvernement suisse à l'égard des réfugiés pendant la Deuxième Guerre mondiale était «inexcusable» et qu'elle était «pusillanime». Dans un français plus compréhensible, ça veut dire que cette politique était lâche.

La question qui se pose est: est-ce que, aujourd'hui, le Conseil fédéral tire toutes les leçons de cette affirmation faite sur la politique du passé de notre Gouvernement et de nos autorités? A mon avis, Monsieur le Président de la Confédération, la réponse est non! La réponse est négative, tout particulièrement si l'on regarde l'actualité de cette politique des réfugiés, par exemple l'attitude du Gouvernement de la Suisse à l'égard des réfugiés tamouls, à l'égard des réfugiés du Kosovo, et surtout à l'égard des réfugiés de Bosnie, qui sont traités de manière extrêmement dure et que l'on cherche à renvoyer dans leur pays d'origine par tous les moyens, toutes les pressions et toutes les décisions administratives, et dans des conditions d'insécurité extrêmement grave.

Au coeur du projet qui nous est aujourd'hui soumis, on l'a déjà dit et répété, se trouve le statut des réfugiés de la violence. Il faut être clair à propos de ce statut: le groupe socialiste approuve un statut des réfugiés de la violence, mais il constate immédiatement que ce statut existe déjà, dans les ordonnances et dans l'application de la loi fédérale sur le sé-

jour et l'établissement des étrangers. Il est pratiqué et l'a été tout particulièrement avec des milliers de Bosniaques. Or, sur ces milliers de Bosniaques, il en est environ 5000 qui ont obtenu l'asile à titre individuel. Ces 5000 personnes sont celles qui, de toute évidence, ont le plus souffert. Ce sont des femmes qui ont été violées, ce sont des personnes qui ont vu leurs parents, leurs amis, leurs proches, massacrés, événements sous leurs yeux. Ce sont des personnes qui ont été torturées. Ces personnes-là méritent, les autorités suisses l'ont reconnu, non pas un accueil provisoire, une situation précaire, mais une situation d'accueil définitif qui leur permette un tant soit peu de refaire leur vie, car ces personnes sont profondément traumatisées pour le restant de leur existence. Il n'est pas possible, Monsieur le Président de la Confédération, de donner à ces personnes-là le statut précaire de quelques années, extrêmement vite passées, au bout desquelles elles sont mises sous pression et harcelées pour être renvoyées à la frontière.

Donc, en définitive, ce nouveau projet de loi prive ces personnes qui, de toute évidence, méritent l'asile de la possibilité de poursuivre leur demande d'asile. Elles sont assimilées aux personnes considérées comme faisant partie du groupe à protéger dont le statut est très précaire. Il s'agit là d'un recul très important par rapport à la situation actuelle, et ce recul va, en définitive, à l'encontre de la convention de Genève elle-même, qui garantit la possibilité pour celui ou celle qui a effectivement été persécuté ou qui risque effectivement des persécutions d'obtenir l'asile dans notre pays. Nous ne pouvons pas admettre ce recul, et en définitive nous préférons encore renoncer à la réforme de la loi et renoncer à ce que le statut des réfugiés de la violence soit inscrit dans la loi plutôt que de marcher dans la mauvaise direction que nous propose le Conseil fédéral.

Je relève maintenant simplement le résultat pitoyable de cette loi à l'issue des travaux de la commission. La grande majorité des membres de la commission s'est soit abstenu, soit a voté contre la loi. Seule une petite minorité de la commission l'a approuvée. C'est dire si l'insatisfaction par rapport à ce projet est extrêmement large, pour des raisons souvent contradictoires d'ailleurs, à l'intérieur de ce Parlement. Cette insatisfaction correspond en fait à une situation qui est très fluide au niveau politique. On l'a vu avec la votation de décembre dernier sur l'initiative populaire de l'UDC «contre l'immigration clandestine»: en gros, il y a 50 pour cent de gens en Suisse qui sont pour durcir les conditions faites aux réfugiés, et 50 pour cent qui veulent garantir un statut des réfugiés de manière large et généreuse. Cette situation très fluide, cette espèce d'équilibre entre les forces politiques à l'intérieur même de la population, nous la retrouvons à peu près ici dans le Parlement, avec une grosse incertitude sur cette loi.

Cette réforme qui nous est présentée par le Conseil fédéral est trop lourde, trop contestée et, en définitive, inutile. Je pense, Monsieur le Président de la Confédération, qu'avec une telle procédure vous surchargez les travaux du Parlement. Le mieux serait, et c'est un compromis qui n'a pas été proposé par les socialistes, mais par M. David, qu'on en reste au statu quo et que l'on intègre dans la législation définitive la législation provisoire qui existe déjà. En rester au statu quo correspondrait à peu près au rapport de forces général dans la situation politique du pays à propos de l'asile. Un seul élément pourrait être sorti de ce statu quo, à savoir la nouvelle disposition sur l'intégration des étrangers prévue dans la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. Cela, nous pouvons le voter tout de suite, car une majorité favorable à cet article existe manifestement au Parlement. C'est évidemment une question assez secondaire à côté de l'ampleur du problème général qui nous est posé aujourd'hui. Pour toutes ces raisons, je vous prie d'appuyer ma proposition de renvoi.

Vollmer Peter (S, BE): Mein Rückweisungsantrag ist, wie gesagt, ein Eventualantrag zum Rückweisungsantrag de Dardel. Ich möchte Ihnen meinen Rückweisungsantrag zur Annahme empfehlen. Er ist formuliert aus der Sorge, dass die



Beratung des Asylgesetzes und mögliche Volksabstimmungen am Schluss mit einem Scherbenhaufen enden. Bereits die SPK hat sich sehr schwer getan mit diesem Gesetz. Ich meine: Die Revision dieses Gesetzes bringt zweifellos einige anerkannte Verbesserungen. Gerade der neue Status für Schutzbedürftige bringt gute Klärungen und Verbesserungen, für die wir eigentlich eintreten müssten. Wir wissen auch, dass beispielsweise der vorgeschlagene Artikel 25a im Anag, der Integrationsartikel, der eigentlich längst hätte verwirklicht werden müssen, eine wichtige Grundlage darstellt, um vor allem auch Ausländer, die seit Jahren hier niedergelassen sind, besser zu unterstützen und in unsere Gesellschaft zu integrieren – gerade auch die Jungen, gerade auch, wenn es um Lehrstellen geht usw. Wir brauchen eigentlich die Revision dieser Artikel.

Ich möchte deshalb mit meinem Eventualantrag, der eine Teilung verlangt, verhindern, dass schliesslich das Ganze mit einem Scherbenhaufen endet.

Ich bin mir bewusst – das haben die Beratungen in der Kommission gezeigt, im Rat wird es nicht anders sein –: Die Asyldebatte ist sozusagen ein Spiegelbild der gegenwärtigen politischen Zerrissenheit. In der Flüchtlingspolitik fokussieren sich gesellschaftspolitische und ethische Werthaltungen. Wenn Herr Steffen vorhin gesagt hat, auf der einen Seite seien die Einschätzungen ethisch und auf der anderen Seite populistisch, wenn er das in links und rechts einteilt, dann ist das seine Definition. Ich meine: Tatsächlich geht es hier um Ethik oder um Populismus. Es ist leider so, dass diese ganze Thematik zum Tummelfeld populistischer Agitatoren geworden ist.

Das Elend in der Dritten Welt und das damit erzeugte Flüchtlingsdrama ist so gross, dass wir, auch wenn wir ein noch so grosszügiges Asylgesetz hätten, diesem Elend mit unserer Politik nie gerecht werden können. Ich glaube, das müssen wir uns bewusst sein. Wir müssen uns bewusst sein, dass die beste Politik in diesem Bereich die Politik wäre, die versucht, in den Ursprungsländern mehr beizutragen, die Entwicklungszusammenarbeit zu stärken, die Menschenrechtspolitik zu stärken. Ich stelle fest, dass all die Hardliner der Asylpolitik gerade auch in diesem Bereich nicht bereit sind, etwas zu tun, sondern dass sie uns im Gegenteil mit ihren Kürzungsanträgen ständig daran hindern, etwas dazu beizutragen, dass wir unter Umständen das Entstehen von Flüchtlingsströmen verhindern können.

Ich meine – das ist mir ganz wichtig, ich sage das hier ganz grundsätzlich –: In diesem Land hat in den letzten Jahren niemand den Gürtel enger schnallen müssen, weil wir Flüchtlinge aufgenommen haben. Ganz im Gegensatz zur Situation in den ärmsten Ländern, in Afrika, wo 95 Prozent der Flüchtlinge in Gesellschaften leben, in welchen die Bevölkerung auf einen Teil ihrer Nahrung verzichten muss, damit die Flüchtlinge auch betreut werden können! Doch hier bei uns hat noch niemand weniger Nahrung gehabt, hier haben wir sogar von diesen Flüchtlingen profitiert, weil sie auch ganz gute Arbeiterinnen und Arbeiter waren und sind!

Warum mein Eventualantrag? Ich habe es bereits gesagt: Ich möchte verhindern, dass wir am Schluss vor einem Scherbenhaufen stehen, wenn alles abgelehnt wird. Dieser Antrag wurde bereits in der Kommission, zu Beginn der Debatte, gestellt. Die Kommission hat es aber abgelehnt, über diesen Antrag am Schluss ihrer Debatte zu entscheiden, deshalb muss ich ihn hier nochmals bringen.

Es geht nicht einfach um die Taktik. Es geht mir darum, dass wir gemeinsam dasjenige retten, das wir im Konsens, gemeinsam als Reform durchbringen können: Es ist die Erneuerung des Anag-Artikels und, wie ich meine, auch die Schaffung dieses neuen Status für Gewaltflüchtlinge. Das ist wichtig, und wir sollten mit dieser Trennung vermeiden, dass wir den Status für Gewaltflüchtlinge dazu missbrauchen, um im Asylgesetz für die übrigen Asylbewerber – die Flüchtlinge, die als solche bei uns ein Verfahren anbegehen – das Asylrecht faktisch einzuziehen und zu verschlechtern.

Mit dieser Trennung schaffen wir die Voraussetzung dafür, dass wir die verschiedenen Pakete unabhängig, emotionslos beraten können, dass wir zu einem Entscheid kommen.

Sollte es ein Referendum geben, ermöglichen wir auch der Bevölkerung eine klare Willensbildung, wir ermöglichen ihr, ja oder nein zu sagen zu den Reformen im Bereich des neuen Status, im Bereich der Reform des Anag, im Bereich der Reform des Asylgesetzes. Im Sinne einer klaren und demokratischen Meinungsbildung sollten wir hier bereits die Weichen stellen.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Rückweisungsantrag zuzustimmen, damit wir drei getrennte Vorlagen haben. Wir müssen dann nicht Asylfragen, «Gewaltstatusfragen» und Anag-Fragen vermischt behandeln, sondern können diese verschiedenen Ansatzpunkte unabhängig voneinander beraten.

Ich bitte Sie, meinem Rückweisungsantrag zuzustimmen.

Heberlein Trix (R, ZH): Die Diskussion über eine formelle, nicht aber eine materielle Gesamtrevision des Asylgesetzes unter Einbezug einer Regelung für den neuen Status einer gruppenweisen Aufnahme von Schutzbedürftigen hinterlässt nach den Kommissionsverhandlungen einen mittleren Grad der Unzufriedenheit bei allen Parteien und bei allen Gruppierungen. Dementsprechend sind auch das äusserst unbefriedigende Resultat – Sie haben es gehört – der Gesamtabstimmung und die zahlreichen Minderheitsanträge, die Sie auf der Fahne sehen, ausgefallen. Wechselnde Mehrheiten und Minderheiten oder Stichentscheide führen in entschiedenen Fällen zu widersprüchlichen Lösungen. Umgekehrt proportional zum Interesse heute nachmittag im Saal war das Interesse in der Kommission. Wir haben über 185 Anträge diskutiert, und am Schluss könnte die Feststellung «ausser Speisen nichts gewesen» stehen, was zu bedauern wäre.

Nach wie vor hofft die FDP aber, dass aus der Beratung doch eine konsistente Vorlage resultiert – ich werde nachher auf die Rückweisungsanträge noch eingehen –, eine Vorlage, die klare politische Entscheide respektiert und die bestehenden Verbesserungen von Organisation und Verfahren nicht wieder in Frage stellt. Durch eine klare Trennung des Status und des Verfahrens für Asylbewerber von der gruppenweisen Aufnahme von Schutzbedürftigen ist zu gewährleisten, dass allen Flüchtlingen auch in Zukunft das Recht auf ein Asylverfahren zusteht, dass wir aber auch die Möglichkeit haben, im Sinne der politischen Akzeptanz unserer Asylpolitik und unserer Ausländerpolitik gruppenweise Leute aufzunehmen, die in ihrem Herkunftsland einer schweren allgemeinen Gefährdung ausgesetzt sind. Dies ist ein politischer Entscheid, der vom Bundesrat gefällt und verantwortet werden muss, und zwar ohne Einsetzung einer Expertenkommission, aber nach Konsultation der kompetenten internationalen Gremien. Jeder dieser Schutzbedürftigen hat auch bei der neuen Regelung die Möglichkeit, bei Aufhebung seines Aufenthaltsstatus ein Asylgesuch zu stellen, aber erst nach Aufhebung dieses Status. Das Recht auf Prüfung des Non-refoulement steht ihm genauso zu.

Der Appell «Retten Sie das Asylrecht», den wir alle erhalten haben, geht daher von falschen Voraussetzungen aus. Wir haben momentan aufgrund der erreichten Verfahrensverbesserungen, des effizienteren Ablaufes und der verbesserten Zusammenarbeit mit den Kantonen, eine gegenüber früheren Jahren beruhigte Situation im Asylbereich. Nicht gelöst sind nach wie vor die Vollzugsprobleme. Was nützen Verfahrensbeschleunigung und Negativentscheide, wenn die Gesuchsteller wegen fehlender Bereitschaft ihrer Herkunftsänder, Papiere herzustellen, nicht ausreisen können? Hier muss der Bund vermehrten aussenpolitischen Druck aufsetzen. Wenn die Kantone und Gemeinden, wie dies heute der Fall ist, die Asylbewerber nach abgeschlossenem Verfahren in ihren Gemeinden betreuen müssen, wenn die Fremdenpolizei keine Unterstützung bei der Beschaffung der Papiere erhält, die Pauschalen für den Aufenthalt aber nicht mehr ausbezahlt werden, so häuft sich der Unmut der Vollzugsorgane. Die wieder ansteigende Zahl von Asylgesuchen ist sicher noch kein Alarmsignal. Sie muss uns aber dazu zwingen, klare Leitlinien beizubehalten, Verfahren nicht zu komplizieren und zu verteuern. Stichworte dazu sind die verschiedenen Anträge bezüglich Sprache, spezielle Verfahren für

Frauen, Abschwächung der Mitwirkungspflicht, eigenständige Verfahren statt Familienasyl, Flughafenverfahren, obligatorische Härtefallkommission usw.

Es geht auch nicht an, dass wir Asylgründe neu definieren und ausweiten gegenüber anerkannten internationalen Definitionen, wie dies die Minderheit in Artikel 3 beantragt. Wir werden auf der anderen Seite aber auch jene Anträge ablehnen, welche die abgelehnten Asyl-Initiativen wiederaufnehmen. Auch hier sind Volksentscheide zu respektieren.

Noch einige Gedanken zu den Rückweisungsanträgen: Herr de Dardel, ich möchte sagen: Man merkt die Absicht und ist verstimmt. Ihr Rückweisungsantrag wurde in der Kommission bekanntlich abgelehnt. Weil Sie mit einigen Ihrer zahlreichen Anträge in der Kommission nicht durchgedrungen sind und befürchten, dass im Plenum Mehrheiten zu Minderheiten werden könnten, stellen Sie jetzt diesen Rückweisungsantrag. Sie wollen nämlich gar keine Regelung des Status der Schutzbedürftigen, sondern nur die Regelung des Datenschutzes, dann aber auch die Regelung der provisorischen Asylbeschlüsse und den Integrationsartikel. Für mich ist das Gesetzesrevision als Wunschkatalog im Auswahlverfahren. Wenn Sie mit dem Ergebnis der gesamten Beratungen hier im Plenum nicht einverstanden sind, dann können Sie mit demokratischen Mitteln das Referendum ergreifen. Indem Sie aber eine Regelung für Schutzbedürftige im Sinne einer klaren Verfahrenstrennung, d. h. Sistierung des Asylverfahrens während der Dauer des Aufenthaltsrechts als Schutzbedürftige, nicht wollen, wissen Sie auch, wie stark Sie die Gravwanderung unserer Ausländer- und Asylpolitik gefährden. Wir wollen nicht zu Pendenzenbergen wie 1991 mit 60 000 und mehr hängigen Gesuchen zurückkehren.

Der von Herrn Vollmer eventualiter zum Rückweisungsantrag de Dardel gestellte Rückweisungsantrag entspricht dem Antrag – er hat das gesagt –, wie ich ihn am Anfang der Beratungen gestellt habe. Die FDP hat in ihrer Vernehmlassung gesagt, sie wolle zwei Vorlagen, getrennte Regelungen für Schutzbedürftige und für Asylbewerber. Sie haben das im Eintreten klar abgelehnt. Ich möchte Ihre Argumente hier nicht wiederholen, weil wir der Meinung sind, das Gesetz solle jetzt so durchberaten werden, wie es von der Kommission verabschiedet wurde. Die FDP-Fraktion wird aber ihre Zustimmung oder Ablehnung von den Entscheiden, wie sie hier im Plenum gefällt werden, abhängig machen.

Wir haben erklärt, dass wir eine klare Trennung der Verfahren wollen. Wir haben uns von Professor Kälin bestätigen lassen, dass eine solche Trennung dem Völkerrecht entspricht. Wir halten uns an Völkerrecht und an internationale Konventionen, wenn wir entscheiden, dass ein Asylverfahren nicht durchgeführt werden muss, solange der Aufenthalt unter dem Titel Schutzbedürftige hier in der Schweiz gewährleistet ist, dass aber selbstverständlich jeder Anrecht auf die Durchführung des Verfahrens hat, wenn dieser Status wieder aufgehoben wird.

Im Namen der FDP-Fraktion möchte ich Ihnen daher Eintreten und Ablehnung der Rückweisungsanträge beantragen.

Bühlmann Cécile (G, LU): «Was lange währt, wird endlich gut», so lautet ein Sprichwort, das auf die Totalrevision des Asylgesetzes, über die wir heute zu befinden haben, mit Sicherheit nicht zutrifft.

Die vorliegende Fahne mit den vielen Minderheitsanträgen ist Ausdruck der unterschiedlichen Positionen, die sich in der Frage, wie ein künftiges Asylverfahren, wie die künftige Asylpolitik aussehen sollen, unversöhnlich gegenüberstehen. Der SPK wurde vom Bundesrat eine Vorlage unterbreitet, die die ganze Härte der vergangenen Revisionen, welche in hoch-emotionalisierten Auseinandersetzungen durchgebracht worden waren, definitiv im totalrevidierten Gesetz festgeschrieben wollte.

Diese Verschärfungen haben ihren Zweck erfüllt. Die Zahlen der Asylsuchenden sind von 41 000 im Jahr 1991 auf 18 000 im letzten Jahr gesunken, also um mehr als die Hälfte. Schön wäre es, wenn dieses Ergebnis Ausdruck einer besseren Welt wäre, in der weniger Not und Menschenrechtsverletzun-

gen vorkämen. Das ist aber leider nicht der Fall, im Gegenteil. Das Ergebnis ist einseitig auf die seitens der Schweiz gemachten Verschärfungen zurückzuführen, denn die Zahl der Menschen, die weltweit auf der Flucht sind, ist laut UNHCR auf sage und schreibe 43 Millionen angewachsen. Wir Grünen können bei dieser Bilanz nicht von einem Erfolg sprechen. Das widerspricht unseren Vorstellungen von einer ganzheitlichen Politik, die global zu denken und lokal zu handeln versucht.

Ins revidierte Gesetz wurden aber auch neue Verschärfungen gegenüber dem Status quo verpackt, z. B. die Verschlechterung des Familienasyls und die Kantonalisierung der Betreuung anerkannter Flüchtlinge. Zudem wurde der neue Status der Schutzbedürftigen ins Gesetz aufgenommen, was auf den ersten Blick durchaus Sinn macht und von uns und von Asyl- und Menschenrechtsorganisationen schon lange gefordert wurde. Aber der neue Status birgt auch eine Gefahr in sich: Er könnte in Zukunft missbraucht werden, um die Genfer Flüchtlingskonvention zu unterlaufen.

Was die SPK dazu als Paket geschnürt hat, bringt gegenüber der heutigen Regelung den Vorteil, dass vorläufig Aufgenommene von Anfang an mit ihren Familien zusammenleben können, dass die Möglichkeit einer Erwerbstätigkeit nachzugetragen, nach drei Monaten möglich ist und dass eine – allerdings zu lange – Frist festgelegt wird, bis der vorläufige Status in eine bessere Aufenthaltsregelung übergeht. Es ist für die Betroffenen etwas vom schlimmsten, keine Perspektive für eine gesicherte Zukunft zu haben, das Leben im Niemandsland, nie zu wissen, wie es morgen weitergeht, und das auf lange Jahre hinaus. Das macht die Leute physisch und psychisch krank.

Die Gefahr besteht auch, dass der Status der Gewaltflüchtling zu früh aufgehoben wird. Was das für Menschen bedeutet, erleben wir gerade jetzt wieder, wo die bosnischen vorläufig Aufgenommenen viel zu früh in eine völlig ungewisse Zukunft zurückgeschickt werden. Das ganz grosse Problem beim neuen Status Schutzbedürftige aber ist es, dass während der Dauer der Schutzbedürftigkeit Asylgesuche sistiert werden. Das und die zu lange Frist bis zur definitiven Aufenthaltsregelung sind für die grüne Fraktion Hauptkritikpunkte am neuen Status, dessen Einführung wir sonst unterstützen.

Ein weiterer grosser Mangel ist die Nichtberücksichtigung der Frauenforderungen. Der Bundesrat legt uns nach allen Diskussionen, die in den letzten Jahren in Europa, weltweit und in der Schweiz geführt wurden und die die geschlechtsspezifischen Fluchtgründe von Frauen thematisierten, eine Vorlage vor, die so tut, als hätte es diese Diskussionen nicht gegeben. Ein einziges, winziges Zugeständnis in diese Richtung wurde gemacht, indem er verspricht, ergänzende Bestimmungen zu erlassen, die der speziellen Situation der Frauen im Asylverfahren Rechnung tragen sollen. Damit aber ist die Forderung nach der Anerkennung geschlechtspezifischer Verfolgungsgründe im Flüchtlingsbegriff nicht erfüllt, und das Versprechen auf Verordnungsstufe etwas für die Frauen im Verfahren zu tun, ist ungenügend; das gehört ins Gesetz. Damit ist die Vorlage auch in diesem Punkt nicht auf der Höhe der Zeit.

In der Kommission ist es zwar durchaus gelungen, an der bundesrätlichen Vorlage ein paar Kanten abzuschleifen und auf den Status quo zurückzukommen – das gilt für das Familienasyl und die Kantonalisierung der Betreuung anerkannter Flüchtlinge; auch bei den Frauenförderungen konnten einige Verbesserungen erreicht werden –, aber alle diese Fortschritte werden von Minderheiten von rechts bekämpft, und sie haben bei der Zusammensetzung dieses Rates durchaus Chancen, mehrheitsfähig zu werden. Das hat Frau Heberlein richtig eingeschätzt. Das hiesse, dass das Engagement zur Verbesserung der Vorlage von seiten der Grünen, der Mitglieder der SP-Fraktion und einzelner Mitglieder der bürgerlichen Parteien, vor allem der CVP-Fraktion, in der Kommission zunichte gemacht würden. Das würde heissen, dass am Schluss der Bundesrat mit seiner harten Linie als Sieger aus dieser Auseinandersetzung hervorgeht und wir ein schärferes und schlechteres Asylgesetz hätten als heute.



Dieses Risiko scheint uns als zu gross, und deshalb unterstützt die grüne Fraktion den Rückweisungsantrag de Dardel, welcher eine Vorlage verlangt, die inhaltlich dem heute gültigen Gesetz entspricht und keine materiellen Änderungen beinhaltet.

Den Eventualantrag Vollmer auf Trennung der Vorlage können wir nicht unterstützen. Einige von uns werden sich der Stimme enthalten oder den Eventualantrag ablehnen. Es scheint uns eine allzu riskante Strategie zu sein.

Zum Integrationsartikel kann ich nur sagen, dass die folgende Definition von Integration, wie sie im Bericht «Umrisse zu einem Integrationskonzept» der EKA festgelegt wird, unseren Vorstellungen entspricht: «Teilnahme der ausländischen Bevölkerung am Gesellschaftsleben, Chancengleichheit und rechtliche Gleichstellung in allen Lebensbereichen sowie Mitverantwortung und Mitsprachemöglichkeiten sind dementsprechend zentrale integrationspolitische Zielvorgaben.» In der Detailberatung werde ich mich zur Integration noch weiter äussern.

Herr Bundesrat, Sie haben in Ihrer berühmten Rede zur Schweiz im Zweiten Weltkrieg vom 5. März 1997 in diesem Saal gesagt, dass Not, Armut, Ungerechtigkeit, Völkermord und Missachtung der Menschenrechte nicht nur Ereignisse der Geschichte seien, sondern auch unübersehbare und stossende Realität von heute. Da haben Sie leider sehr recht. Und da gibt es keinen Unterschied zwischen Ihnen und unserer Einschätzung. Aber bezüglich der Lehre, die daraus gezogen werden muss, liegen zwischen Ihnen und uns wieder Welten. Während wir Grünen die Lehre daraus ziehen, indem wir eine möglichst liberale Asylgesetzgebung machen und den Verfolgten ein faires Verfahren, menschenwürdige Entscheide und Perspektiven für die Zukunft garantieren möchten, erfahren gerade in diesen Tagen und Wochen Bosnier, Algerier wieder die ganze Härte der schweizerischen Politik am eigenen Leibe. Da werden Menschen, die vor dem Krieg in Bosnien zu uns geflohen sind, heute richtiggehend unter Druck gesetzt, die Schweiz zu verlassen, indem man ihnen androht, ihnen die finanzielle Unterstützung zu entziehen – ein unwürdiges Spiel, das sich jetzt – nach den Tamilen – für die Bosnier wiederholt. Oder ich verweise auf die Algerier, die sich in panischer Angst davor, in ihrer Heimat von einem dieser fundamentalistischen Mordkommandos massakriert zu werden oder zwischen alle Fronten zu geraten, die Pulsadern aufschneiden oder Rasierklingen verschlucken, um ihrer drohenden Ausschaffung zu entgehen. Für solche Menschen müssen Reden über Solidarität und Verantwortung hohl tönen!

Es wäre gut, wenn wir uns in der Debatte, die uns bevorsteht, diesen Zusammenhang immer wieder vor Augen halten würden. Dafür müssen wir nicht erst auf die Verwirklichung der Solidaritätsstiftung, für die ich selbstverständlich einstehe, warten; das können wir heute mit diesem Gesetz tun! Wir verantworten heute die Flüchtlingspolitik, über die unsere Nachkommen in fünfzig Jahren befinden werden. Die grüne Fraktion möchte nicht, dass sich dannzumal der Bundesrat dafür wird entschuldigen müssen, aber sie befürchtet, dass dem so sein könnte.

Gross Andreas (S, ZH): Es ist im Zusammenhang mit diesem Gesetz von Grosszügigkeit, Humanität und Realismus gesprochen worden. Als ich das hörte, konnte ich nicht glauben, dass damit unsere Vorlage gemeint war.

Wenn die Absicht einmal bestanden hat, ein solches grosszügiges, humanitäres und realistisches Gesetz zu machen, dann ist dieser Anspruch in den Mühlen der Innenpolitik zwischen den Steinen zerrieben worden; vielleicht müsste man auch sagen, zwischen den Felsbrocken zerrieben worden, und zwar zwischen Brocken, die unheimlich Angst davor hatten, zu grosszügig zu sein, zwischen Brocken, die den anderen nicht vertraut, die von Misstrauen geprägt waren. Die einen hatten Angst, dass die Behörden das Gesetz zu grosszügig auslegen würden; die anderen hatten Angst, dass sie es zu eng auslegen würden. So haben wir diese vielleicht ursprünglich einmal beabsichtigte Substanz erodieren lassen und aus dem Gesetz eine Verordnung gemacht.

In diesem Moment, wo wir die Orientierung verlieren, wo wir nicht mehr wissen, was die Kriterien für ein grosszügiges, humanitäres und realistisches Gesetz sind, sollten wir uns an die Institution erinnern, über die wir am Montag diskutiert haben, an den Europarat. Hier, Frau Grendelmeier, am Beispiel dieses Gesetzes, können Sie wieder sehen, dass wir Schweizerinnen und Schweizer überhaupt nicht die Lehrer sind, die anderen etwas vormachen, etwas lehren müssen; Sie haben das auch selber nicht gesagt. An diesem Beispiel können Sie vielmehr sehen, wie wir in einer solchen Situation, wo viele Leute vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr sehen, vielleicht diese Begriffe noch gebrauchen, aber nicht mehr merken, wie sie in der Realität des Gesetzes leer geworden sind, wie sie der anvisierten Grosszügigkeit und der humanitären Tradition nicht mehr entsprechen.

Genau in einem solchen Recht können wir die Europaratsempfehlungen hervornehmen, die Empfehlung vom April dieses Jahres über die Menschenrechte der Flüchtlinge und die Ansprüche der Asylbewerber an ein korrektes Verfahren. Darin gibt es 22 Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, Ihrer Kolleginnen und Kollegen aus 40 Ländern, an die Regierungen. Wir können diese 22 Empfehlungen nehmen und sehen, inwiefern unser Gesetz diese Empfehlungen erfüllt, inwiefern es diesen Kriterien genügt. Wenn Sie diese 22 Empfehlungen anschauen – ich werde Ihnen nachher einige nennen –, dann erfüllt die Schweiz eindeutig 6 davon, bei 5 könnte man wohlwollend noch sagen, dass sie annähernd diesen Ansprüchen genügt, und bei 11 fliegt sie eindeutig durch. Und zwar nicht gegenüber maximalen Ansprüchen, sondern gegenüber minimalen Ansprüchen, die von mindestens zwei Dritteln der Parlamentarischen Versammlung als Ansprüche an ein humanitäres, grosszügiges und realistisches Asylgesetz gestellt worden sind.

Realismus heisst nicht, den Weg des geringsten Widerstandes zu gehen, sondern Realismus heisst – wie Frau Bühlmann das richtig gesagt hat –, auf der Höhe der Zeit zu sein, also sozusagen dem zu entsprechen, was eine reiche Schweiz angesichts einer verarmenden Welt und der Menschen in Not wirklich leisten könnte.

Bei diesen Empfehlungen geht es nicht darum, grosszügig zu sein, sondern darum, welche Ansprüche man an uns stellen darf:

1. Als Allererstes wird gerade das genannt, was die Sprecherin der freisinnig-demokratischen Fraktion als Erweiterung des Begriffes des Asylbewerbers bzw. Flüchtlings kritisiert und sozusagen von vornherein ausgeschlossen hat, nämlich dass bei der Beurteilung des Anspruches auf Asyl eindeutig die geschlechtsspezifischen Verfolgungsgründe beachtet und respektiert werden müssen. Das ist die erste von 22 Empfehlungen des Europarates, denen dieses Gesetz z. B. nicht genügt, wenn Sie das tun, was die Sprecherin der freisinnig-demokratischen Fraktin Ihnen empfohlen hat, nämlich der Minderheit nicht zu folgen.
2. Es muss viel seriöser – immer wieder und mit den internationalen Experten zusammen – gefragt werden, ob ein Herkunftsland wirklich «sicher» ist.
3. Alle gesetzlichen Fristen müssen aufschiebenden Charakter haben, damit die Ansprüche nicht wegen der Verfahren sozusagen erodieren.
4. Unbegleitete Kinder sollen niemals an Orten beherbergt werden, die einen freiheitsentziehenden Charakter haben.
5. Auch für die Gewaltflüchtlinge, die vorläufig aufgenommen werden, soll das individuelle Anspruchsrecht nicht verfallen. Sie dürfen, auch wenn sie als Gruppe aufgenommen werden, weil sie bedroht sind, das Recht auf individuelle Verfahren als Asylbewerber nicht verlieren. Gleichzeitig muss sofort «grosszügig», wie es hier heisst, darauf geachtet werden, dass die Familien zusammengeführt werden können, dass auch der andere Elternteil zugunsten der Kinder aufgenommen wird. Das ist z. B. eine Empfehlung, die meiner Meinung nach eine Regierung, die die Familie ernst nimmt, akzeptieren muss – wenn nicht, ist dies beschämend.
6. Integrationsprogramme sollen ernst genommen werden. Diese Empfehlung erfüllen wir mit dem Integrationsartikel.

Es macht es uns auch schwer, das Ganze einfach abzulehnen. Der Integrationsartikel wird aber mit so vielen problematischen Elementen in diesem Gesetz erkauft, dass wir Ihnen einerseits empfehlen, die Rückweisung zu unterstützen und, wenn Sie das nicht tun, wenigstens gegenüber den grosszügigen Minderheitsanträgen grosszügig zu sein. Diese Minderheitsanträge sind nicht grosszügig im Vergleich zum internationalen Recht, im Vergleich zu den internationalen Kriterien, im Vergleich zu dem, was wir tun können. Sie sind nur ausserordentlich im Vergleich zur engstirnigen, so geizigen Haltung der reichen Schweiz, welche die Tonlage dieses Gesetzes prägt.

Präsident: Lassen Sie Frau Bäumlin auch noch einige Minuten. Das ist Teilen. Finden Sie den Schluss, bitte!

Gross Andreas (S, ZH): Ich habe gemeint, Sie würden bei den gleich viel Zeit gewähren und mir jene Zeit anzeigen, die mir zugute kommt, dass Sie also teilen, nicht ich. Da habe ich Sie jetzt aber falsch verstanden. Ich entschuldige mich dafür und schliesse ab, weil ich in keiner Weise Frau Bäumlin Zeit stehlen möchte.

Präsident: Man soll sich nicht immer auf die Väter verlassen.

Bäumlin Ursula (S, BE): Christoph Wehrli, Inlandredaktor der «NZZ», den ich bisher immer sehr schätzte, hat in der Samstagsausgabe der SP-Fraktion und den anwaltschaftlichen asylpolitischen Organisationen den happigen Vorwurf gemacht, mit «teilweise gesucht wirkenden Divergenzen» einen «Scherbenhaufen» der Totalrevision des Asylgesetzes zu riskieren. Ich möchte ihm hier in drei Punkten, wenn ich Zeit habe, antworten:

1. Es geht bei der Beurteilung unseres Widerstandes gegen die vorliegende Regelung der Gewaltflüchtlingsfrage darum, die Geschichte des schweizerischen Asylgesetzes mitzubedenken. In der kurzen Zeit von nicht einmal zwei Jahrzehnten wurde die Asylgewährung mehrmals eingeschränkt und abgebaut. Die schlimmste Attacke auf das Asylrecht war die Vorwegnahme der Zwangsmassnahmen aus der nach dem dringlichen Bundesbeschluss notwendig gewordenen Gesamtrevision. Es ist sehr bezeichnend, dass darauf in der Botschaft gar nicht mehr eingegangen wird; wohl mit der unausgesprochenen Rechtfertigung, dass die Zwangsmassnahmen im Anag und nicht im Asylgesetz eingestellt sind. Ihre Absicht war aber eindeutig die Bekämpfung des sogenannten Missbrauchs des Asylverfahrens durch Arbeitssuchende und Drogenkriminelle. Ich habe mehrmals nachgefragt, wie die Zwangsmassnahmen nun angewendet würden. Ich habe herausgefunden, dass sie für schwere Verletzungen der Mitwirkungspflicht im Asyl- und Wegweisungsverfahren angewendet werden, und das bisher über achttausendmal. Was im Gesetz steht, ist das eine, und wie es vollzogen wird, etwas anderes. Eine weitere Beeinträchtigung des Schutzrechtes ist für uns einfach nicht tolerabel.

2. Sie bemerkten, Herr Wehrli, ja in Ihrem Artikel selber, dass hinter der neuen Gewaltflüchtlingsregelung mit einer Sistierung des Asylverfahrens primär ein Rationalisierungsbedürfnis der Asylbehörden steckt. Diese befürchten, dass der gewünschte Reduktionseffekt durch eine Verfahrenswahl verlorengeingeht. Dass offensichtlich Verfolgten von Anfang an Asyl gewährt werden solle, steht schon heute im Gesetz. Das Problem ist nur, dass diese Vorverfahrenstriage undurchsichtig angewendet wird. Was die Zumutbarkeitsprüfung vor der Wegweisung anbelangt, wie sie den Schutzbedürftigen nach revidiertem Gesetz zugestanden werden soll, so sind die Erfahrungen bei abgelehnten Asylgesuchen auch nicht gerade vertrauensbildend, wie Sie, Herr Wehrli, mit dem Kosovo-Beispiel in Ihrem Artikel selber bestätigen.

3. Wir sind voll mit Ihnen einverstanden, dass sich eine «kollektive Aufnahme nicht ebenso kollektiv aufheben» lässt, wie die Rückkehr der Bosnier zeigt. Was tun? Wir denken, dass das verantwortungsbewussteste Vorgehen wäre, den aufgenommenen Schutzbedürftigen eine gewisse Mitsprache und Mitentscheidung zu gewähren, also jederzeit Asylgründe

geltend machen zu können oder sich mindestens gegen eine kollektive Sistierung individuell wehren zu dürfen. Wenn sie dabei den Schutzbedürftigenstatus verlieren, kann von «zwei Eisen im Feuer», wie Sie das nennen, nicht die Rede sein. Es sind eben tatsächlich nicht alle Gewaltflüchtlinge gleich schutzbedürftig. Das berücksichtigen der Bundesratsentwurf und der Antrag der Kommissionsmehrheit nicht.

In diesem Sinne unterstütze ich den Rückweisungsantrag der Dardel und habe Sie, Herr Wehrli, hoffentlich davon überzeugen können, dass er von überlegter Qualität ist. Es müssen neue Lösungen gefunden werden, für welche die schweizerische Asylpolitik sich niemals wird schämen müssen.

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG): Seit dem Inkrafttreten des Asylgesetzes im Jahre 1981 haben wir das Gesetz hier im Rat viermal revidiert und verschiedene Bundesbeschlüsse im Asylbereich verabschiedet.

Ich war bei all diesen Debatten dabei, mehrmals auch als Kommissionsmitglied. Keine dieser Kommissionsverhandlungen war so mühsam, wie die über den vorliegenden Gesetzentwurf. Dabei beinhaltet dieser Entwurf auf weiten Strecken Neuformulierungen und Neugliederungen des bisherigen Gesetzestextes. Neue Regelungen finden wir im Bereich der Fürsorge, im Datenschutz, bei den sogenannten Härtefällen und vor allem bei den Gewaltflüchtlingen. Diese Bestimmungen bedürfen einer eingehenden Diskussion. Wir erachten es aber als wenig sinnvoll, all die anderen Bestimmungen, die vom geltenden Recht übernommen worden sind und die sich im grossen und ganzen bewährt haben, in Frage zu stellen. Abzulehnen sind auch all die Vorschläge, die den Vollzug tangieren, der auf Verordnungsstufe zu regeln ist.

Viele der Bestimmungen, die von rotgrüner Seite in Frage gestellt werden, sind im Laufe der verschiedenen Revisionen ins Gesetz aufgenommen worden; dies vor allem deshalb, weil das ständige Anwachsen der Asylgesuche bis ins Jahr 1992 diese Bestimmungen notwendig gemacht hat. Eine Verwässerung des bisherigen Gesetzes lehnen wir entschieden ab. All die verschiedenen Revisionen waren von der damaligen Situation im Asylbereich, vom internationalen Umfeld und von der Notwendigkeit, die Verfahren rascher, aber rechtsstaatlich sauber durchzuführen und den Missbrauch des Asylrechtes zu unterbinden, geprägt.

Dem Missbrauch begegnen wir auch heute noch. Zwar ist die Zahl der Asylsuchenden seit den Rekordjahren zurückgegangen, aber die Lage hat sich nicht entschärft, ganz im Gegenteil. Die Zahl der Asylsuchenden steigt wieder beängstigend an: 21,6 Prozent mehr Gesuche allein in den ersten vier Monaten dieses Jahres. Dabei ist für mich vor allem unerklärlich, dass die Gesuchsteller aus Sri Lanka an zweiter Stelle stehen.

Die Ausgaben im Asylbereich werden vermutlich dieses Jahr die Milliardengrenze im Bundeshaushalt übersteigen. Die Kantone klagen über Vollzugsschwierigkeiten. Sicher, die Behandlungsdauer der Gesuche ist zurückgegangen, aber die Probleme haben sich vielfach auf die Kantone und den Fürsorgebereich verlagert. Unhaltbar sind die Zustände an der grünen Grenze, insbesondere im Tessin.

Man hat entgegen der in der Abstimmungskampagne zur SVP-Initiative gemachten Aussage die Situation nicht im Griff. Die Beunruhigung in der Bevölkerung ist gross. Auch die vielen kriminellen Übergriffe von Ausländern verunsichern die Bevölkerung. Stossend sind nach wie vor die vielen illegalen Übertritte an der grünen Grenze. Hier hätte die SVP-Initiative Abhilfe geschaffen; leider wurde sie knapp verworfen. Wir werden versuchen, einige Elemente dieser Initiative wieder zur Diskussion zu stellen.

Die SVP-Fraktion wird sich bei der kommenden Beratung des Gesetzestextes vorwiegend an die bundesrätliche Fassung halten. Dies gilt insbesondere bei all den Bestimmungen, die vom geltenden Recht übernommen wurden. Diese Bestimmungen haben sich in der Praxis im grossen und ganzen bewährt. Wo es hapert, ist vielfach beim Vollzug, der generell restriktiver zu handhaben wäre.



Ziel all dieser Gesetzesbestimmungen ist es, den tatsächlich an Leib und Leben gefährdeten Personen im Sinne des Flüchtlingsbegriffes Aufnahme zu gewähren, auf der anderen Seite aber auch den Missbrauch zu unterbinden.

Auch diesmal wird von verschiedenen entwicklungspolitischen Organisationen der Vorwurf erhoben, das Asylgesetz werde ausgehöhlt. Das ist natürlich reine Stimmungsmache. Die Schweiz hat von allen europäischen Ländern nach wie vor eines der liberalsten Asylgesetze. Diese Tatsache entkräfert auch all die Vorwürfe von Herrn de Dardel und von Herrn Gross Andreas, die an die Adresse der schweizerischen Asylpolitik gemacht wurden.

Viele europäische Länder haben unter dem Druck der hohen Zahl der Asylsuchenden ihr Recht an die veränderte Lage angepasst. Obwohl wir, gemessen an der Bevölkerungszahl, am meisten Asylgesuche aufweisen, steht bei uns keine Verschärfung des Asylrechts zur Diskussion. Im Gegenteil: Mit der Vorlage wird die Rechtsstellung der Gewaltflüchtlinge verbessert.

Die SVP-Fraktion hat sich in der Vernehmlassung und zu Beginn der Kommissionsberatung für eine Zweiteilung der Vorlage ausgesprochen. Die Regelung der Schutzbedürftigen stellt eine absolut neue Rechtsmaterie dar, die zudem nachhaltige Auswirkungen auf den Ausländerbestand hat. Zudem belasten die Erfahrungen mit den Gewaltflüchtlingen aus dem heutigen Jugoslawien die Gesamtvorlage. Die sehr schleppende Zurückführung dieser Gewaltflüchtlinge stößt in einem Teil der Bevölkerung – ich möchte sagen: in breiten Bevölkerungskreisen – auf wenig Verständnis. Es stellt sich die Frage, ob wir mit der Einführung dieses neuen Status für Gewaltflüchtlinge im Ausländerrecht auf dem richtigen Weg sind.

Wenn auch mit einigen Vorbehalten stimmt die SVP-Fraktion der Regelung der Gewaltflüchtlinge im Sinne der bundesrätlichen Fassung zu.

Beim zweiten wichtigen Revisionspunkt, der Änderung der Fürsorgezuständigkeit, stellen wir uns ebenfalls hinter die bundesrätliche Lösung. Die Verlagerung der Fürsorgezuständigkeit auf die Kantone ist mit vielen Vorteilen verbunden.

Die SVP-Fraktion wird für Eintreten stimmen. Sollte jedoch die Fassung der Kommissionsmehrheit, angereichert mit den Minderheitsanträgen aus dem rotgrünen Lager, eine Mehrheit finden, müsste die Fraktion die Vorlage in der Schlussabstimmung ablehnen.

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten, alle Rückweisungsanträge abzulehnen und in der Detailberatung den Minderheitsanträgen der Fraktionen der bürgerlichen Parteien zuzustimmen.

Zwygart Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion ist für Eintreten und wendet sich gegen die Rückweisungsanträge. Die humanitäre Tradition im Asylbereich und die innenpolitische Unsicherheit haben ganz auf das vorliegende Gesetz durchgeschlagen. Doch brauchen wir gerade aus innenpolitischen Gründen einen möglichst raschen Entscheid auf rechtlicher Basis. Dazu gehören z. B. auch Rekursmöglichkeiten auf der ganzen Linie.

Die LdU/EVP-Fraktion unterstützt grundsätzlich Beschlüsse für die Verbesserung von Entscheidlinien, denn das war die markante Verbesserung seit 1990. Wir lehnen es jedoch gleichzeitig ab, dass Abstriche gemacht werden, welche die humanitäre Tradition ritzen. Aber auch da gibt es einen grossen Ermessensspielraum, denn leider kann die Frage des Asyls nicht emotionslos angegangen werden. Irgendwo geistert die Furcht vor dem Ausländer herum, bis hin zur Überfremdungsangst. Damit sind wir immer wieder konfrontiert. Damit wird dann auch Politik gemacht. Der Sprecher der SVP-Fraktion hat vorhin gesagt, dass sie versuchen werde, Teile der abgelehnten Initiative hier im Rat wieder umzusetzen. Wir wissen, dass gewisse Punkte klar gegen die humanitäre Tradition gerichtet sind.

Die LdU/EVP-Fraktion bedauert, dass die Resultate der Kommissionsarbeit so kontrovers ausgefallen sind. Aber alle Einigungsversuche, auch hinter der Kulisse, sind ja geschei-

tert, und nun bleibt nichts anderes übrig, als dass der Rat hier Schiedsrichter spielt.

Es ist aber grundsätzlich falsch und abzulehnen, wenn sich der Nationalrat dann noch selber den Mund zu verbinden versucht. Unsere Fraktion ist deswegen sehr dankbar, dass für die Beratung der Vorlage zumindest Kategorie III eingeräumt wurde. Gerade in einem kontroversen Bereich ist es wichtig, dass die Voten, das Dafür und das Dawider, auch im Amtlichen Bulletin aufgeschrieben sind, damit dann die Gesetzesauslegung entsprechend gemacht werden kann.

Zu einzelnen Punkten des Gesetzes:

1. Die Gewaltflüchtlinge: Aus Menschenrechtsgründen ist es begrüssenswert, diese Kategorie gesetzlich zu verankern, auch wenn damit Nachteile verbunden sind, denn bis anhin haben wir uns in diesem Bereich mit einer Hintertürpolitik beholfen. Die administrative Vereinfachung kann in gewissen Momenten zu einer Entlastung im bürokratischen Leerlauf führen; wir hoffen, dass das geschehe. Es muss aber trotzdem die Möglichkeit offenbleiben, dass bei einer Aufhebung des Status «Gewaltflüchtling» ein Asylantrag gestellt werden kann.

2. Die Kantonalisierung der Fürsorgezuständigkeit: Die LdU/EVP-Fraktion wendet sich dagegen, unterstützt die bisherige Praxis und lehnt den bundesrätlichen Entwurf in diesem Punkt ab. Was vordergründig als Vereinfachung deklariert wird, hat entscheidende Nachteile. Insbesondere haben die Flüchtlingswerke in der jahrelangen Betreuungsarbeit Erfahrung und Wissen erhalten, das nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden darf, denn es ist unersetztbar. Vor allem jedoch sparen wir nichts ein, im Gegenteil. Private Organisationen sind viel flexibler. Leider ist es ja so, dass im Asylwesen immer wieder und sehr kurzfristig Wellen von asylsuchenden Menschen bei uns eintreffen. Darum ist die Flexibilität von besonderer Bedeutung. Wenn Sie staatliche Einrichtungen kreieren, bringen Sie diese in Zeiten der Flaute nicht weg.

3. Die Integration: Anerkannte Flüchtlinge im besonderen dürfen nicht ausserhalb unserer Gesellschaft bleiben. Die Flüchtlingswerke verdienen es, dass man die Hilfestellung, die sie erbringen, immer wieder unterstützt. Aus unserer Sicht brauchen sie Lob und Anerkennung für diese notwendige und schwierige Arbeit. Viele unserer Vorfahren stammen aus dem Ausland. Auch meine Familie war zur Zeit der Hugenottenverfolgung in Frankreich eine Flüchtlingsfamilie. Als Protestanten kamen wir in die Schweiz. Zwar ist es lange her, aber immerhin, es ist doch etwas, das bei uns immer wieder geschieht. Zwar sind die weltweiten Flüchtlingsströme anders geworden als die damaligen kleinräumigen Verschiebungen. Gerade deswegen ist die Integration von besonderer Bedeutung; denn Integration kann auch bedeuten, dass Menschen, die an und für sich eine Berechtigung haben, bei uns zu bleiben, merken, dass bei uns nicht der richtige Platz für sie ist, und eine Rückwanderung möglich wird.

4. Die Rückschaffung: Das Gegenstück zur Integration ist die Rückschaffung, und sie ist letztlich das Hauptproblem der Asylpolitik. Menschen, denen das Asyl verweigert wird, sollten zurückgeschafft werden, aber da sind uns oft die Hände und noch anderes mehr gebunden; deswegen ist die internationale Zusammenarbeit von entscheidender Bedeutung. Wir anerkennen die Bemühungen von Bundesrat und Behörden und erwarten, dass hier auch weitere Schritte gemacht werden; denn nur so ist es möglich, dass auch die innenpolitischen Massnahmen greifen. Die Grundproblematik der Rückschaffung könnte durch eine Rückkehrberatung oft entschärft werden. Wir haben beispielsweise im Bereich der Arbeitslosigkeit eingesehen, dass nicht nur das Zahlen etwas hilft, sondern dass die Beratung der Menschen, die in dieser Lage sind, eine Hilfe sein kann, ja sogar sein muss. Entsprechend könnten wir das parallel auch im Bereich Asylwesen bewusster einsetzen. In Ansätzen ist es glücklicherweise schon da, vor allem tun dies auch wieder die Flüchtlingswerke. Ich hoffe, dass wir hier die Möglichkeiten besser aus schöpfen können.

Zum Schluss stelle ich noch einmal fest: Die LdU/EVP-Fraktion ist für Eintreten und Durchführung der Beratung der Vor-



lage, auch wenn sie aus Zeitgründen unterbrochen werden muss.

Fehr Hans (V, ZH): Herr Zwygart, können Sie mir bitte konkret sagen, welche Teile der Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung» laut Ihren Worten gegen die humanitäre Tradition gerichtet sind?

Zwygart Otto (U, BE): Im Bereich der Fürsorge haben Sie Vorschläge gemacht und eine andere Behandlung vorgeschlagen, als wir sie in der Schweiz kennen. Das finde ich nicht richtig.

Engler Rolf (C, AI): Auf der «ewigen Baustelle Asylgesetz» ist der Belag zu erneuern. Die SP-Fraktion möchte dies aber nicht tun. Viele, insbesondere die Herren de Dardel und Vollmer, sind für weiteres Flickwerk. Andere bemühen sich mehr um die Baustelle an sich, als darum, dass die Asylstrasse zügig durchfahren werden kann. Sie stellen Anträge, und das sind Umleitungswegweiser, die mehrheitlich in Sackgassen führen, ganz sicher aber Umwege bedeuten.

Die CVP-Fraktion hat sich der Geschäfte sehr intensiv angezogen und spricht sich klar für einen neuen Belag, sprich eine Totalrevision, aus. Sie wendet sich gegen die Rückweisungsanträge, die zum Teil – insbesondere jener von Herrn Vollmer – bereits in der Kommission beraten und schon dort abgelehnt wurden. Sie spricht sich aus gegen die zahlreichen Änderungsanträge, welche nicht der Straffung des Verfahrens dienen, sondern mehrheitlich Missbräuchen Tür und Tor öffnen. Andererseits hält die CVP, wie schon bei der Kampagne gegen die SVP-Asyl-Initiative, an den zwingenden Prinzipien des Völkerrechts fest und setzt sich weiterhin für die Regeln der Humanität und Menschlichkeit ein. Rasche, klare Verfahren sind das A und O. Nur so lassen sich Entscheide überhaupt vollziehen. In vielen, ja den meisten Fällen erweist sich das individuelle Asylverfahren heute als falsch, weil der Flüchtlingsbegriff der Uno-Konvention eben zu eng gefasst ist. Und doch verdienen diese Schutzsuchenden Schutz; darüber besteht auch in unserem Volk Konsens.

Wir bedauern es deshalb sehr, dass wir damit beginnen, den Asylbegriff, den Flüchtlingsbegriff einfach beliebig auszudehnen. Wir sind der Meinung, es braucht neben dem eigentlichen Asylverfahren, wo es um die Flüchtlinge gemäss Uno-Konvention geht, ein weiteres, eigenes Verfahren, welches nicht zur zeitlichen Verschleppung führt und welches auch Gruppen von Verfolgten Aufnahme ermöglicht. Dadurch soll der administrative Leerlauf, der heute zum Teil betrieben wird, vermieden werden. Die Gesuchsteller sollen davon befreit werden, etwas vorzugeben, was sie in vielen Fällen selbst nicht wollen. Die Folge soll Schutz sein – nicht Schutz auf Dauer, aber vorübergehender Schutz. Auch die Möglichkeit wird so grösser, dass diese Schutzbedürftigen dorthin zurückkehren, wo sie herkommen, in die Heimat – wenn der Krieg zu Ende ist, wenn die Menschenrechtsverletzungen dahingefallen sind, wenn die Fluchtgründe nicht mehr vorhanden sind.

Die CVP-Fraktion wendet sich gegen eine Doppelspurigkeit, d. h. gegen die Möglichkeit, gleichzeitig neben- oder nacheinander zwei Verfahren zu beschreiten, dies um so mehr, als wir ja das Prinzip des Non-refoulements kennen. Auch nach Beendigung des vorläufigen Aufenthaltes besteht eine zusätzliche Notbremse, indem jeder einzelne angehört werden muss und Gründe, die dann hinzukommen, berücksichtigt werden müssen.

Dieser Status des Gewaltflüchtlings gibt viele zusätzliche Rechte. Ich bedaure es, dass man diesen neuen Status, der nicht einem europäischen oder völkerrechtlichen Minimalstandard entspricht, heute zum Teil in Zweifel ziehen will, auch wenn er etwas weniger an Rechten gibt als das individuelle Flüchtlingsverfahren.

Die CVP-Fraktion spricht sich auch im zweiten Punkt – nicht geschlossen, aber mehrheitlich – für die Kantonalisierung der Fürsorge aus, weil die CVP-Fraktion einen Zuständigkeitswechsel möchte. Die CVP-Fraktion anerkennt aber die grossen Leistungen der Flüchtlingshilfswerke, sei es bei den An-

hörungen oder auch im Fürsorgebereich. Sie ist auch nicht der Meinung, dass man diesen Hilfswerken die Kompetenzen entziehen solle, sondern die Kantone sollen gerade darauf aufmerksam gemacht werden, dass diese Organisationen in der Lage und fähig sind, wirksam, effizient und kostengünstig diese Aufgabe zu übernehmen.

Die CVP-Fraktion empfiehlt Ihnen, die Rückweisungsanträge abzulehnen und grundsätzlich der Mehrheit zu folgen.

Es zeichnet im übrigen Herrn Steffen aus, dass er heute mit seinem Antrag anerkennt, dass die Initiative der Schweizer Demokraten gegen übergeordnetes Recht verstieß und dass er heute nur jene Teile ins Asylgesetz integriert haben möchte, die eben nicht gegen das Völkerrecht verstossen. Wir danken ihm für diese späte Einsicht, sind aber doch der Meinung, dass es keinen Sinn macht, auf diesen Rückweisungsantrag einzutreten.

Obwohl wir die Mehrheit unterstützen, empfehlen wir Ihnen, vor allem in zwei Punkten von ihr abzuweichen: Bei Artikel 41 Absatz 4 möchten wir gegen den Willen der Kantone keine Pflicht für dieselben festsetzen, Kommissionen für Härtefälle zu schaffen, weil das nichts bringt. Wir schlagen Ihnen vor, dem Minderheitsantrag Dettling zu folgen.

Bei Artikel 76 – ich habe schon darauf hingewiesen – möchte die CVP-Fraktion, dass Sie der Minderheit Heberlein folgen, welche eine Einheit der Zuständigkeit bei den Kantonen für die Fürsorge möchte.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und die Rückweisungsanträge abzulehnen.

Leuba Jean-François (L, VD): Le groupe libéral votera l'entrée en matière et s'opposera aux trois propositions de renvoi.

L'insatisfaction générale qui résulte du fait que personne n'est entièrement satisfait de la loi sur l'asile, parce que personne n'a pu faire passer directement et entièrement ses propositions s'est traduite par le vote de la commission: 7 voix contre 3 et avec 13 abstentions. Contrairement à M. de Dardel, je ferais remarquer qu'il n'y a eu que 3 voix contre, et que par conséquent il y a eu 7 voix pour et 13 abstentions. Ici, le Parlement est bien à l'image du pays dont une partie de la population trouve que la Confédération est trop laxiste à l'égard de la politique d'asile, tandis que l'autre partie la trouve restrictive. On reproche souvent à notre Parlement de ne pas être l'image du pays. Ici, nous sommes parfaitement servis.

Etais-il possible de faire une meilleure loi? Etais-il possible à la Commission des institutions politiques d'améliorer cette loi? La question peut se poser. Je la pose tout particulièrement à Mme Bühlmann, en me demandant si le rôle d'une commission n'est peut-être pas de traiter des questions importantes, de se concentrer sur ces questions importantes, plutôt que de multiplier les propositions d'amendement qui finalement, parce qu'elles sont tantôt admises, tantôt rejetées, feront perdre sa cohérence à la loi. La commission aurait peut-être dû procéder à une conciliation par sous-commissions pour éliminer un certain nombre de propositions qui sont demeurées. Je pense que cela était possible. Cela ne s'est pas fait. Maintenant le vin est tiré, il faut le boire.

Devant cette situation, le groupe libéral a cherché quelques lignes directrices dans ce qui doit être notre politique d'asile. Tout d'abord, le groupe libéral exprime une méfiance, que je dirais presque congénitale, à l'égard des procédures juridiques compliquées mises en place par la loi de 1979. Je rappellerai ici simplement la position qu'avait prise notre regretté collègue Claude Bonnard, déjà au moment de la discussion de cette loi, et qui avait marqué beaucoup de réserves à l'égard des procédures mises en place. L'asile, c'est un domaine où doit prévaloir le caractère humanitaire, où doit prévaloir une certaine opportunité, une certaine appréciation de la décision. Mais malheureusement chez nous, elle tourne souvent au juridisme, et au juridisme pour des malheureux qui ne comprennent souvent par grand-chose aux procédures dans lesquelles ils sont impliqués tant leur système de pensée est étranger à notre propre conception, à vrai dire un



peu abâtardie, du droit tel que le représentent les procédures d'asile.

Compte tenu des possibilités de recours qui ont été introduites par la loi de 1979, on privilégie souvent la motivation formelle sur l'appréciation humaine, et l'appréciation de bon sens. Mais on n'est même pas sûr que le résultat soit beaucoup plus heureux. Pour les libéraux, l'autorité, en particulier le Conseil fédéral, doit avoir une certaine latitude d'appréciation face aux problèmes que pose l'asile. L'asile s'adresse à des êtres humains, et tend à protéger leur vie, leur intégrité corporelle et leur liberté. Ce sont des valeurs fondamentales sur lesquelles est fondée notre société. Et par conséquent, ils doivent être traités avec humanité et bienveillance.

En revanche, il s'agit de ne pas être dupes de ceux qui veulent utiliser la procédure d'asile pour tourner les dispositions restrictives – on peut regretter qu'elles soient telles – de notre loi sur le séjour et l'établissement des étrangers puisque, cette loi étant restrictive, on croit qu'il y a la possibilité de passer par la procédure d'asile. Notre pays n'est pas un pays d'immigration, et il ne doit vraiment accueillir que ceux qui ont besoin de protection, sans déroger aux règles du respect de la dignité humaine, auxquelles nous sommes particulièrement attachés.

On peut poser un certain nombre de normes strictes en ce qui concerne l'obligation des requérants de se soumettre à certaines contraintes administratives, indispensables dans un Etat de droit. Nous ne nous lasserons jamais de répéter qu'on ne peut pas demander asile et protection à un Etat et ne pas accepter ensuite de se soumettre aux règles qu'il a édictées. Nous devons accorder la protection pour la vie, de l'intégrité corporelle et de la liberté. Nous devons faire ce qui est en notre pouvoir pour l'intégration des requérants d'asile. Mais nous ne devons pas non plus nous laisser abuser lorsqu'on cherche à le faire.

J'aimerais dire qu'ici on a répété que cette modification présente un durcissement de la loi sur l'asile. A nos yeux, c'est faux. La loi n'est pas durcie, le statut des réfugiés n'est pas péjoré. On crée simplement une autre catégorie, une autre catégorie de personnes qui bénéficient de la protection. Je m'élève aussi avec vigueur contre cette idée, fausse, qu'il y a lieu de culpabiliser la Suisse pour ce qui s'est passé il y a 50 ans, ce qui devrait entraîner comme conséquence que nous perdions notre liberté d'appréciation en ce qui concerne la loi qu'on nous présente.

Cela nous amène rapidement aux prises de position suivantes sur les questions fondamentales:

Tout d'abord nous saluons l'introduction de la partie la plus importante, à savoir la protection provisoire. Elle correspond à une nécessité qui est mal résolue jusqu'à aujourd'hui par l'admission provisoire prévue dans la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. Cette admission est en réalité prévue pour autre chose que pour l'admission telle qu'elle est pratiquée et qu'elle sera pratiquée dans l'admission provisoire. Il s'agit donc d'une nouvelle catégorie, et j'aimerais bien que chacun en soit conscient, qui est introduite ici et qui ne déroge pas à la possibilité de demander l'asile pour les requérants d'asile qui sont persécutés personnellement.

Nous approuvons la suspension des procédures d'asile pendant le temps de la protection provisoire. Il tombe sous le sens que ce n'est qu'à la fin de cette protection que l'on peut apprécier si ceux que l'on a appellés «les réfugiés de la violence» ont encore besoin ou non d'une protection individuelle. Ils ne courront aucun risque. Si le Conseil fédéral nous avait présenté un projet disant que les requérants, une fois obtenue la protection provisoire, n'ont plus le droit de demander l'asile, ce serait excessif et certainement contraire à la convention de Genève.

Mais ce n'est pas ce qui est prévu: la solution du projet consiste à dire que nous suspendons simplement cette procédure d'asile jusqu'au moment où la protection provisoire sera levée. Il est inutile d'entreprendre toute une procédure comme la procédure d'asile, dont j'ai déjà signalé toutes les complications, lorsque de toute manière on constate, à la fin de cette procédure, que les conditions de l'asile ne sont pas remplies, et qu'on ne renvoie pas les gens puisqu'ils bénéfi-

cient de la procédure provisoire. Le simple bon sens indique que la solution du Conseil fédéral est la bonne.

Nous approuvons d'une manière générale les règles posées par le projet du Conseil fédéral, avec les modifications de la commission, pour la procédure délicate de maintien dans les aéroports.

En revanche, nous soutiendrons la minorité s'agissant des problèmes de l'assistance. Ce domaine relève typiquement de la compétence cantonale. Il n'est pas du tout question ici, comme l'a dit M. Engler, de mettre en doute les qualités des œuvres d'entraide. Nous avons simplement un peu l'impression parfois qu'il y a la défense d'intérêts corporatifs, la défense de places de travail, légitime en soi, mais qui ne rentre pas dans la recherche d'un système normal pour l'asile.

Enfin, nous approuvons le chapitre sur la protection des données comme les dispositions sur l'intégration des étrangers. Très rapidement, en ce qui concerne les propositions de renvoi, nous dirons à nos collègues qui portent le beau nom de Démocrates suisses que le dépôt d'une initiative populaire, ce n'est pas encore l'approbation de cette initiative. Ce n'est pas parce que les Démocrates suisses ont déposé une initiative populaire que ce texte doit être approuvé, soit par le Parlement, soit par le peuple.

Quant à la proposition de renvoi de Dardel, elle nous paraît relever d'une politique conservatrice: il ne faut rien changer, il ne faut pas tenir compte des expériences faites, surtout ne rien changer au système actuel, à moins que ce ne soit du self-service, on prend dans le projet ce qui nous intéresse, l'intégration, la protection des données – ça, on est d'accord de le prendre -, mais pas le reste. Ce n'est pas de cette manière que nous trouverons des solutions de conciliation.

Je rappelle encore une fois qu'il est important maintenant que nous traitions cette loi, même si nous ne pouvons pas le faire pour des raisons d'horaire à cette session. Il y a lieu d'entrer en matière et de rejeter les propositions de renvoi.

Ruffy Victor (S, VD): Monsieur Leuba, vous avez dit dans votre présentation des arguments que vous considérez que la Suisse n'était pas un pays d'immigration. Or, depuis des décennies, Monsieur Leuba, nous avons fait appel à la main-d'œuvre étrangère pour développer notre économie et nous nous trouvons aujourd'hui avec une population étrangère de l'ordre du million de personnes. Ou bien je n'ai pas bien compris ce que vous avez dit, ou bien il y a quelque chose qui m'échappe dans la déclaration que vous avez faite.

Leuba Jean-François (L, VD): C'est tout à fait clair que nous avons fait appel pendant un certain temps à de la main-d'œuvre étrangère, main-d'œuvre dont nous avions évidemment besoin. C'était aussi un service que l'on rendait à cette main-d'œuvre qui trouvait des possibilités de travail en Suisse alors qu'elle ne les trouvait pas forcément dans son pays. Aujourd'hui la situation est différente: chacun admet qu'on ne peut pas indéfiniment métisser, si vous me permettez cette expression, une population. Nous avons une proportion très élevée d'étrangers, il est raisonnable de ne pas l'augmenter. Voilà simplement ce que j'ai voulu dire.

Keller Rudolf (D, BL): Es ist noch nicht so lange her, da haben Sie hier in diesem Saal arrogant und überheblich und auch grossmehrheitlich die Asyl-Initiative der Schweizer Demokraten für ungültig erklärt. Die Wut – das müssen Sie verstehen – über diese Ungültigkeitserklärung sitzt bei sehr vielen Leuten noch immer sehr tief. Dieser undemokratische Willkürakt wirft ein bedenkliches Licht auf die Politik der Regierungsparteien und ihrer schweizerischen Asylpolitik.

Es ist weiter noch kein Jahr her, seit die drei grössten Bundesratsparteien und der Bundesrat die Asyl-Initiative der SVP vor allem mit der Begründung zur Ablehnung empfahlen, dass man das Problem nun im Griff habe. Ich erkläre hier klipp und klar, dass das gelogen war. Mitnichten hat man dieses Problem im Griff. Der Bundesrat musste letztthin feststellen, dass die Asylgesuche wieder zunehmen. Man hat das Volk von oberster Stelle herab hinters Licht geführt. Aufgrund dieser Versprechungen lehnten viele Menschen im Land die



Asyl-Initiative der SVP ab. Schamlos haben viele Regierende vor der Abstimmung ihre Vormachtstellung ausgenutzt, um die Initiative zu bodigen.

Natürlich haben sie damals nichts darüber gesagt, dass es massenweise Asylanten-Drogendealer gibt, die jährlich Millionen und Abermillionen von Franken Unterstützungsgelder aus den verschiedensten «Kässeli» in unserem Lande abholen. Wer einigermassen realistisch ist, hätte schon damals wissen und annehmen müssen, dass bald wieder ein nächster Flüchtlingsstrom auf unser Land zukommt, weil es immer und immer wieder Krisen und kriegerische Handlungen in irgendwelchen Ländern dieser Erde gibt.

Nun liegt eine Asylgesetzrevision vor, die – das befürchten wir – das geltende Asylgesetz in verschiedenen Punkten noch mehr aufweichen will. Offensichtlich steht die Staatspolitische Kommission des Nationalrates angesichts des bedenklich schwachen Abstimmungsresultats in der Kommission auch nicht mehrheitlich hinter dieser Gesetzesrevision, die uns, würde sie angenommen, noch mehr Asyltouristen und illegale Einwanderer ins Land brächte. Echt Verfolgte, an Leib und Leben bedrohte Menschen, melden sich bekanntlich nach wie vor sehr wenige an unseren Pforten.

Ich erkläre aber hier ganz deutlich: Diese echt Verfolgten, die wollen auch wir aufnehmen; das ist selbstverständlich.

Aber diese Revision ist völlig unannehmbar, und es braucht offenbar einmal mehr eine Volksabstimmung, um den Regierenden klar zu sagen, wo es langgeht. Wir Schweizer Demokraten werden uns mit anderen zusammen für eine solche Volksabstimmung einsetzen, sollte dies nötig werden. Doch haben wir aufgrund der chaotischen Debatten in der Kommission doch noch die Hoffnung, dass entweder ein Rückweisungsantrag angenommen wird oder das Gesetz spätestens in der Schlussabstimmung durchfällt. Denn wir wollen nicht hinter das geltende Recht zurück, und wir lassen es auch nicht zu, dass eine neue Kategorie von Asylanten kreiert wird, was dann weitere Schlupflöcher aufmacht und die Asyleinwanderung noch mehr fördert.

Es ist ganz eindeutig: Eine Mehrheit des Volkes hat genug, und ich vermute, dass sich diese Mehrheit nicht noch einmal so billig abspeisen lässt wie im Vorfeld der Abstimmung über die SVP-Asyl-Initiative.

Namens der demokratischen Fraktion bitte ich Sie, unseren Rückweisungsantrag anzunehmen und sehr vorsichtig zu entscheiden. Der gestrige Hilfeschrei der sehr liberalen Baselpfleger Regierung in bezug auf die kriminellen Asylbewerber, vor allem aus dem Balkan, lässt aufforchen. Die Baselpfleger Regierung verlangt wörtlich, «dass die kriminellen und dissozialen Asylbewerber aus dem Kosovo unverzüglich ausgeschafft werden sollen». Das nun vorliegende Gesetz würde dies massiv erschweren.

Ich fordere Sie auf, diese Hilfeschreie der Kantonsregierungen – unlängst ist auch ein Thurgauer Hilfeschrei ergangen, und es werden noch weitere kommen, da können Sie sicher sein – sehr ernst zu nehmen; sonst entgleitet dem Bundesrat dieses Problem vollends.

Maspoli Flavio (D, TI): Io posso continuare esattamente là dove il collega Keller ha chiuso il suo intervento. Constatiamo che in ragione della situazione che è venuta a determinarsi in materia di asilo, le autorità dei vari cantoni si preoccupano ben più di quanto faccia il Governo centrale di Berna. È di ieri – lo ha ricordato il collega e amico Keller – la notizia secondo cui i componenti dell'Esecutivo di Basilea-Campagna, presa visione di una serie di episodi, pretendono che la Confederazione crei un Centro federale di accoglienza per i richiedenti l'asilo, con riferimento specifico ai rifugiati provenienti dal Kosovo, che questi rifugiati abbiano commesso reati o che risultino asociali.

Fa meraviglia in questo senso la risposta fornita da Roger Schneberger, portavoce dell'Ufficio federale dei rifugiati, il cui parere è in sintesi questo: Non possiamo costruire un centro di questo tipo, perché non abbiamo né un terreno né forze di polizia.

Di transenne, già nel 1992 Andreas Iten, consigliere radical-democratico agli Stati, aveva proposto la creazione di un cen-

tro del genere. Ebbene, non si può non constatare che Iten, pur partendo già allora da dati oggettivi e non da semplici congetture, aveva visto lontano.

La legge sull'asilo, oggi in esame, e la modifica della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri, entrata in vigore nel 1981, come ha ricordato il collega Fischer-Hägglingen, è già stata modificata parzialmente da allora per la bellezza di quattro volte. L'incredibile dell'intera questione sta nel fatto che in ogni circostanza le maglie sono state allargate, con la conseguenza che sempre maggiori sono state le garanzie per i delinquenti, e sempre minore è risultata la tutela dei veri rifugiati – e vi prego di credere che i veri rifugiati stanno a cuore pure a noi. E in ragione di un gioco a dir poco perverso – vedo che il collega David si diverte, beato lui – centinaia se non migliaia di richiedenti l'asilo la cui domanda è stata legittimamente respinta, cercano in ogni modo di sottrarsi all'espulsione.

Non possiamo credere all'affermazione di principio secondo cui nell'ambito di questa riforma il Consiglio federale decide a quante persone possa essere accordata la protezione provvisoria. Ci sarà sempre qualche lacrimuccia da spendere per motivi falsamente descritti come umanitari, in casi dichiarati come eccezionali e che eccezionali non sono.

Non possiamo ugualmente credere all'asserzione che è nello stesso tempo generica, sibilina e fuorviante, secondo cui le persone accolte a titolo provvisorio torneranno nel loro Stato di origine o di provenienza quando sarà data loro la possibilità. Qual è infatti il concetto di fondo che anima questa presunta possibilità? Il semplice ristabilimento delle condizioni politiche di base? L'emancipazione economica? L'affermazione nel predetto paese di origine o di provenienza del partito in cui la singola persona si riconosce, o che altro? Non crediamo quindi nell'affermazione puramente teorica secondo cui la disciplina del diritto sarà regolata dalla Confederazione, mentre le competenze in materia di assistenza verranno generalmente attribuite e/o lasciate ai cantoni per «ragioni amministrative».

Sui fronti pesanti dell'immigrazione clandestina – e credo, in quanto Ticinese, di poter parlare con conoscenza di causa – le autorità cantonali fanno quello che possono, e talvolta neppure quello. Le pagine dei nostri quotidiani ridondano allora di risse, di minacce, di pressioni, di violenze, di furti, di rapine, di saccheggi e di quant'altro ancora. E gli asilanti dimostrano una straordinaria pervicacia nell'essere sempre al centro di queste situazioni. Si veda a titolo di esempio la situazione del Centro per i rifugiati a Chiasso, per il quale è stato necessario, nei mesi scorsi, uno sgombero forzato al fine di evitare nuovi spargimenti di sangue tra Russi e Albanesi dell'una e l'altra etnia, ex-Jugoslavi e via dicendo.

Contestabile inoltre è il tentativo di creare una base legale che permetta alla Confederazione di finanziare, o co-finanziare, vari progetti di integrazione a favore degli stranieri. Mi preme ricordare un fatto incontestabile: l'integrazione di chi venne in Svizzera negli anni cinquanta e sessanta – si trattava per lo più di Italiani, Spagnoli e Portoghesi – non fu certo automatica, eppure avvenne senza alcun bisogno di progetti di integrazione. Possibile che soltanto ora l'integrazione debba essere spinta, sostenuta e finanziata dalle cittadine e dai cittadini svizzeri, e questo proprio mentre le autorità federali tambureggiano con campagne di stampa ripetute pedissequamente, su una presunta minore attività della Svizzera per gli aspetti dei rifugiati?

Il mio tempo è giunto al termine. Avevo altre cose da dire, che – forse, lo spero – altri colleghi diranno da questa tribuna.

Per terminare, il nostro gruppo invita a sostenere la proposta del collega Steffen.

Steinemann Walter (F, SG): Die Tatsache, dass das am 1. Januar 1981 in Kraft getretene Asylgesetz bereits die fünfte Revision innerhalb von 16 Jahren erfährt, zeigt, dass sich dieser Politbereich doch recht in Bewegung befindet. Damals, 1981, hatten wir uns mit einer geringen Zahl von Asylgesuchen zu beschäftigen, und die Anerkennungsquote lag bei etwa 90 Prozent. Inzwischen haben die Zahl der Asylgesuche und mit ihnen die diesbezüglichen Probleme für un-



ser Land und die Bevölkerung explosionsartig zugenommen. Die Anerkennungsquote sank bis unter 5 Prozent.

Heute müssen wir uns in erster Linie meist mit illegal eingereisten Wirtschaftsflüchtlingen befassen. Allein von Januar bis April 1997 sind von den eingereisten Personen 88 Prozent illegal in die Schweiz eingereist.

Dieser völlig unhaltbare Zustand wird von der Bevölkerung nicht einfach hingenommen. In den ersten vier Monaten dieses Jahres haben 6650 Personen um Asyl nachgesucht, was einer Zunahme gegenüber letztem Jahr um 22 Prozent entspricht. Die Hälfte der neuen Asylbewerber ist albanischstämmig, kommt also aus einem sogenannten Safe country. 132 821 Personen aus dem Asylbereich hielten sich Ende April 1997 in unserem Land auf. Das sind wiederum fast 6000 mehr als ein Jahr zuvor. Davon waren 22 860 anerkannte Flüchtlinge, ungefähr 29 000 aus humanitären oder anderen Gründen, ungefähr 32 000 waren vorläufig aufgenommen und wiederum etwa 26 000 Asylbewerber mit negativem Entscheid und hängigem oder blockierten Vollzug. Weitere sind erst- oder zweitinstanzlich pending. Weit über 800, alleine von Januar bis April 1997, haben durch Eheschliessung mit Schweizer Bürgern eine Aufenthaltsbewilligung erreicht.

Vor der Abstimmung zur letzten Asyl-Initiative wurde dem Volk vorgegaukelt, man habe das Problem im Griff. Bedeutet eine Zunahme von 22 Prozent, dass man das Problem im Griff hat? Gemäss jeglicher Logik müsste die ehrliche Antwort negativ ausfallen. Doch die Bundesbehörden und andere Kreise wimmeln solche Frage diskriminierend ab, und sie tun dies schon seit Jahren.

Das wirkliche Problem, das wir heute zu lösen haben, liegt weniger im Verfahren, als einerseits im Vollzug negativer Entscheide und andererseits im ungenügend geregelten Phänomen der Gewalt- und Kriegsflüchtlinge. Auch die völkerrechtswidrige Praxis der Bundesrepublik Jugoslawien, ihre eigenen Staatsangehörigen nach abgeschlossenem Asylverfahren mit negativem Entscheid nicht mehr zurückzunehmen, ist doch völlig unhaltbar und eines der ungelösten Vollzugsprobleme. Mehrere zehntausend abgewiesene Ex-Jugoslawen befinden sich noch in unserem Land. Es ist sehr zu hoffen, dass mit dem neuen Konzept dieses Gesetzes die heutige unbefriedigende Situation verbessert werden kann.

Es konnte bis heute zum grotesken Ergebnis führen, dass Schutzbedürftige einreisen konnten und für sie anschliessend eine Wegweisungsverfügung erlassen wurde; weil sie keine echten Flüchtlinge waren, wurde ihnen aber letztlich wiederum mitgeteilt, dass sie doch in unserem Land bleiben könnten. Mehr als 80 Prozent der Menschen, denen wir vorläufig Schutz gewähren, erfüllen die Flüchtlingseigenschaft nämlich nicht.

Unsere Mitbürger akzeptieren verständlicherweise nicht mehr, dass die Leute auch nach negativen Asylentscheiden einfach in der Schweiz bleiben respektive untertauchen. Allein über den Verbleib von 2876 Personen ist nach negativem Asylentscheid von Januar bis April 1997 keine Aussage über ihren Aufenthalt möglich.

Unsere Landsleute haben den berechtigten Eindruck, dass mehr als die Hälfte dieser Abgewiesenen, von denen wir nicht wissen, wo sie sind, ihren Lebensunterhalt durch Kriminalität verdienen oder dass sie den Schweizer Bürgern Arbeit wegnehmen. Solange auch diese Frage des Untertauchens nicht gelöst wird, wird die Asylpolitik des Bundesrates keine Unterstützung finden können.

Als Kernstück der Vorlage regelt das 4. Kapitel die Gewährung vorübergehenden Schutzes und die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen. Das Konzept basiert auf den bekannten drei Elementen. Dabei steht bei der Aufnahme der Schutzbedürftigen nicht ihr dauernder Aufenthalt im Vordergrund, sondern ganz klar die baldigste Rückkehr in ihre Heimat oder in den Herkunftsstaat. Im Gegensatz zu heute soll bei der gruppenweise vorläufigen Aufnahme kein aufwendiges Individualverfahren mehr möglich sein. Nur: Dieses Ziel muss dann auch wirklich erreicht werden! Im weiteren soll der Bund die finanziellen Aufwendungen auch für Flüchtlinge pauschal abgelenkt und deren Fürsorgezuständigkeiten an die Kantone

zuweisen. Damit entfällt für die Hilfswerke die Aufgabe, Flüchtlinge bis zum Erhalt der allfälligen Niederlassung zu betreuen.

Seit 1992 hat der Bundesrat mehr als 43 000 sogenannte Kriegsvertriebene aus ganz Ex-Jugoslawien aufgenommen, ganz und gar nicht im Sinne aller Schweizer! In vielen Leserbriefen und Gesprächen tun unsere Bürger oft ihren Unmut, ihre Ängste und ihre Hilflosigkeit kund. Dazu kommt, dass die Schweizer Steuerzahler seit 1992 alleine für die Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien weit mehr als eine Milliarde Franken aufbringen mussten.

Die Ausgaben des Bundes im Asylbereich generell steigen stetig und haben heute die unerträgliche Höhe von rund einer Milliarde Franken pro Jahr erreicht. Dass man von diesen massiven Steuergeldaufwendungen wenig hört, ist bedauerlich. Es drängt sich daher auf, dass wir etwas gegen die unhaltbaren Zustände unternehmen. Viele Bürger rufen heute nach Notrecht, weil sie nicht mehr akzeptieren, wie die Politiker mit dem Problem umgehen. Sie machen heute die einfache Rechnung: noch mehr Asylanten gleich noch mehr Probleme.

Als blanken Hohn empfinden unsere Mitbürger, dass straffällig gewordene Asylbewerber nicht ausgeschafft werden oder werden können und in ihrem Gastland wehrlose Leute zusammenschlagen oder andere Delikte begehen können, ohne dass sie mit harten Strafen rechnen müssen. Der Schweizer Bürger aber muss sich hüten, eine Parkbusse nicht zu bezahlen! Es würde unseren Bundesräten und den Regierungsparteien gut anstehen, die Beseitigung der Missstände anzugehen und die Rechte der eigenen Landsleute wahrzunehmen, ihre Ängste und Sorgen zu verstehen; die Humanitäts- und Toleranzpolitik hat nämlich versagt.

Geld, ja klar; Arbeit, nein danke! Mit diesem Motto ist das Scheitern eines Pilotprojektes einer Rückkehrhilfe zu erklären, welches im Kanton St. Gallen lanciert wurde. Arbeitslose Ex-Jugoslawen hätten durch einen halbjährigen, von der Arbeitslosenversicherung bezahlten Arbeitseinsatz in ihrer Heimat beruflich und sozial wieder Fuss fassen sollen. Von den 1700 möglichen Interessenten meldete sich allerdings nur ein einziger Bewerber dafür.

1987 hatte das Schweizer Volk einer Asylgesetzrevision zugestimmt, die das Ziel hatte, die illegale Einwanderung einzudämmen. Statt dessen ist eine neue Flut von meist aus wirtschaftlichen Gründen Asylsuchenden eingereist, weil der mehrheitlich bürgerliche Bundesrat unter Missachtung des Volkswillens das Asylgesetz nicht anwenden will: 22 Prozent mehr Asylgesuche als in der gleichen Zeit des letzten Jahres, dafür sank die Anerkennungsquote auf 11 Prozent! Das ist doch nicht im Interesse der Volksmehrheit! Diese Zahlen widerlegen Ausführungen von grüner und roter Seite.

Der Bundesrat hat auch das Instrument der vorläufigen Schutzwährung zu grosszügig gehandhabt, wahrscheinlich im Bestreben, aussenpolitisch einen guten Eindruck zu machen. In erster Linie aber hätte er die Aufgabe, für die Bewohner des eigenen Landes das Beste zu tun. Leider ist von der vorliegenden Gesetzesänderung zu wenig in dieser Richtung zu erhoffen, insbesondere auch, weil wir jetzt noch gar nicht wissen, wie sich diese nach den Beratungen in den Räten schliesslich präsentiert. Nicht umsonst hat die vorberatende Kommission der Totalrevision des Asylgesetzes mit nur 7 zu 3 Stimmen bei 13 Enthaltungen und dem Anag mit 7 zu 5 Stimmen bei 10 Enthaltungen zugestimmt! Da die Entscheide in der Kommission in zentralen Fragen sehr knapp ausgefallen sind – oft nur mit Stichentscheid der Präsidentin –, habe ich mich bei der Schlussabstimmung ebenfalls der Stimme enthalten.

Die Fraktion der Freiheits-Partei wird es von den Plenumsentscheiden abhängig machen, ob sie den beiden Vorlagen zustimmt oder ob sie sie ablehnt. Im besonderen machen wir die Zustimmung abhängig vom Verzicht auf weitere Erschwernisse durch Formalitäten sowie von der Ablehnung einer obligatorischen Härtefallkommission. Ebenso wollen wir, dass die Kompetenz zur Regelung des Familiennachzugs beim Bundesrat bleibt, die Zuständigkeit der Fürsorgeausrichtung hingegen zu den Kantonen wechselt.

Die Fraktion der Freiheits-Partei wird für Eintreten stimmen, behält sich aber wie erwähnt vor, je nach Ausgang der Beratungen am Schluss das Ganze abzulehnen.

Fankhauser Angeline (S, BL), Berichterstatterin: Vielleicht erlauben Sie mir zuerst eine persönliche Bemerkung an die Adresse von Herrn Leuba. Ich hoffe, ich habe Sie falsch verstanden, Herr Leuba. Sie haben in Ihrer Antwort an Herrn Ruffy sinngemäss gesagt: On ne voudrait pas augmenter le métissage. Ich hoffe, dass Sie dieses Wort nicht rassistisch gemeint haben. Ich denke, «métissage» hat nichts mit Asyl, nichts mit Migration zu tun, dafür positiv mit Völkerverständigung. «Métissage» ist der Moment, in dem die Leute über alle Grenzen hinweg einverstanden sind, zusammenzuleben. Vielleicht treffen wir uns da. Ich möchte das doch festhalten, denn dieses Wort ist belastet.

Wir haben in dieser Diskussion festgestellt, dass in diesem Rat nach wie vor kein Konsens vorhanden ist, genau gleich wie in der Kommission. Die Voten waren nicht frei von Widersprüchen. Einerseits hat man gesagt, das Bisherige habe sich bewährt, andererseits hat man gesagt, man wolle einiges ändern.

Noch einmal zur Arbeit der Kommission: Sie war nicht chaotisch. Sie war vielleicht mühsam für die einen oder andern. Ich habe es betont – und es war wirklich so –, dass sich die Mitglieder der Kommission intensiv mit der Materie auseinandergesetzt und sorgfältig nach Lösungen gesucht haben. Nur: Die Mehrheiten haben sich, Herr Fischer-Hägglingen, seit wir in den früheren Kommissionen zusammensassen, zum Teil verschoben. Aber ich stelle auch fest, dass sich hier im Rat die Mehrheiten jetzt wieder verschieben. Die Verhältnisse sind offensichtlich nicht mehr die gleichen wie in der Kommission. Damit müssen wir leben.

Was wir nicht führen wollen und führen können, ist eine zweite Diskussion zur Asyl-Initiative der SVP. Die Abstimmung hat stattgefunden, das Volk hat gesprochen, die Mehrheit des Volkes hat gesagt: Wir wollen diese Initiative nicht. Das haben wir jetzt zu berücksichtigen.

Es dürfen nicht jedesmal im gleichen Atemzug Schutzsuchende, Kriminelle und Drogendealer genannt werden. So geht es nicht. Man muss sehen, dass die grösste Mehrheit der Schutzsuchenden Leute sind wie Sie und ich, Leute, die Hoffnung auf ein wenig Frieden, ein wenig Ruhe und ein wenig Schutz haben und nur das wollen und – für sich und vor allem für ihre Kinder – eine Zukunft.

Die Umstände rundherum haben sich verändert, die Situation hat sich leider massiv verschärft. Das ist eine Realität, mit welcher die Schweiz auch leben lernen muss. Sie haben auch gesagt, dass Sie Briefe von Leuten erhalten – ich übrigens auch –, die mit dieser Politik nicht zufrieden sind. Aber sprechen wir einmal von den anderen Leuten, jenen, die sich einsetzen, die dafür sorgen, dass überall, wo noch Spielraum ist, diese Menschlichkeit gelebt wird. Diese Leute möchten, dass z. B. die Bosnier nicht jetzt zurückgeschickt werden. Auch das ist eine Realität. Diese Leute sind auch ein Teil unserer Bevölkerung; und wenn die Grenze in etwa in der Mitte verläuft, ist auch das ein Teil der Realität. Wir müssen auch sehen, dass es sehr viele Leute in der Schweiz gibt, die sich für eine humanitäre Schweiz und für die Schutzsuchenden einsetzen, und man darf nicht immer nur die anderen erwähnen.

Die Diskussion wurde mehrmals mit einer Baustelle verglichen. Ich denke auch, dass es eine Gesetzesbaustelle ist. Es wurde auch gesagt – ich denke mit Recht –, dass wir uns auf eine Gratwanderung begeben. Wir kennen das, es besteht dabei immer das Risiko des Absturzes. Mit dieser Baustelle ist aber doch sehr viel Hoffnung verbunden. Wenn man baut, will man etwas Schönes, etwas Gutes tun. Herr Leuba hat gesagt: «L'asile s'adresse à des êtres humains.» Das ist unser Ziel: Bauen, damit diese Menschen sich wohlfühlen, leben, Hoffnungen entwickeln können. Das ist unsere Aufgabe. Die Kommission hat am Anfang einstimmig Eintreten beschlossen. Die Schlussresultate nach der Diskussion kennen Sie. Meine Kollegin wird auf die Rückweisungs- und Tei-lungsanträge eingehen.

Ich wiederhole es: Die Kommission ist für Eintreten und für die Durchführung der Detailberatung, die – das haben wir gehört – später stattfinden wird. Deshalb werden wir zu den einzelnen Punkten dieser Vorlage im Detail erst sprechen, wenn wir die Einzelanträge und die einzelnen Artikel beraten müssen. Ich denke, sonst würde alles aus dem Gedächtnis verschwinden.

Leuba Jean-François (L, VD): J'aimerais rassurer tout de suite Mme Fankhauser en ce sens que le mot «métisser» était malheureux. Je fais remarquer que j'ai tout de suite dit «si vous me permettez cette expression» pour bien montrer que je m'étais aperçu assez rapidement que le mot n'était pas correct. J'ai d'ailleurs dit à M. Ruffy, avant la remarque de la présidente de la commission, que le mot «métisser» n'était effectivement pas correct. Je voulais chercher un mot, car je ne voulais pas parler de «surpopulation étrangère» parce que je n'aime pas ce terme. Simplement, ce que je voulais dire, c'est qu'on ne pouvait pas continuer à laisser augmenter la proportion d'étrangers par rapport au nombre de Suisses.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: Je vais traiter des propositions de renvoi de Dardel, du groupe démocrate et Vollmer.

Au nom de la Commission des institutions politiques, je vous propose de refuser la proposition de renvoi de Dardel, qui souhaite maintenir la loi actuelle en y introduisant les dispositions contenues dans les arrêtés fédéraux sur la procédure d'asile et sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers. Je vous rappelle, pour mémoire bien sûr, que la commission a accepté à l'unanimité l'entrée en matière – M. de Dardel en était. La loi, au cours de nos délibérations, n'a pas changé sur le fond.

A mon avis, les modifications proposées ont édulcoré ce projet de loi. Les arrêtés, comme disait Mme Bühlmann tout à l'heure, ont été poncées. Concernant le domaine des réfugiés de la violence, rappelons peut-être – et c'est important – que selon l'article 35, qui est garanti à l'article 68, mais aussi qui est garanti par la proposition de la commission, toute personne arrivant à nos frontières a droit à une audition. «L'asile est octroyé sans autres mesures d'instruction» si cette personne rend vraisemblable sa qualité de réfugié. Si cette personne est victime de graves violences, de traumatismes, elle a droit à l'asile. Cela est aussi applicable pour le requérant venant de régions victimes de guerres civiles ou de guerres tout court. Nous le reconnaissions, et la commission l'a reconnu, ceux qui échappent à cette disposition devront attendre la levée de la protection provisoire, puisque la demande d'asile est suspendue. Elle n'est pas supprimée, je le rappelle, elle est suspendue. Cette disposition, et M. Walter Kälin, professeur, nous l'a assuré, cette disposition est conforme aux droits de l'homme. M. Leuba l'a rappelé également. Au nom de la majorité de la commission, je regrette vraiment qu'on veuille passer ce projet par pertes et profits. Ce projet de loi comporte des éléments extrêmement positifs comme les projets d'intégration, le règlement des cas de rigueur, l'aide au retour pour les réfugiés de la violence. Tout cela est un plus pour les réfugiés reconnus, mais aussi pour les personnes qui souffrent de détresse personnelle d'extrême gravité.

A deux reprises, la majorité de la commission s'est prononcée contre une demande de renvoi ou de nouvel examen. C'est vrai, le 22 mai, c'est à une courte majorité que nous avons pris cette dernière décision de ne pas entrer en matière sur un nouvel examen, par 9 voix contre 7. Nous avons donc reconnu que le projet devait être présenté tel quel au Parlement. C'est vrai que claquer la porte, ça peut faire momentanément plaisir, mais ça ne résout rien.

Au nom de la commission, je vous invite donc à refuser la proposition de renvoi de Dardel.

Quant à la proposition de renvoi du groupe démocrate, je la traite d'une manière toute particulière: je tiens à dire que l'initiative populaire intitulée «pour une politique d'asile raisonnable» a été déclarée non valable parce qu'elle contient des



dispositions qui violent les droits élémentaires, qui sont notamment le droit à la vie et le droit à l'intégrité corporelle. Ces droits sont aujourd'hui considérés comme l'élément central du droit international public contraignant. La commission s'est toujours prononcée clairement pour le respect de la personne dans le cadre du droit national et du droit international. Je vous invite donc à refuser également la proposition de renvoi du groupe démocrate.

Quant à la proposition subsidiaire Vollmer de scinder le projet en deux parties, pour se forger une opinion puisque la proposition a été faite dans le cadre de nos délibérations, la commission a entendu le professeur Kälin, dont les arguments suivants, qui militent en faveur de cette décision de ne pas scinder le projet en deux, l'ont convaincue: la similitude des problèmes soulevés par les réfugiés politiques et les réfugiés de la violence commande d'insérer dans une seule loi les dispositions s'y rapportant.

La commission d'experts qui a examiné ce projet s'accorde à dire également qu'il est plus judicieux d'utiliser l'appareil juridique existant et destiné à l'application de la loi sur l'asile que de créer des structures procédurales et d'application parallèles. En cas de conflits, certaines personnes remplissent également aussi bien les conditions de réfugiés de guerre que celles de réfugiés au sens de la convention de Genève. La compatibilité avec la convention sur les réfugiés doit donc être prise en compte. Mais la principale raison de deux réglementations dans une seule loi, comme vous le propose le Conseil fédéral, réside dans la simplification de l'abrogation du statut de protection provisoire et dans le fait qu'on évite une procédure d'asile après l'abrogation en question. La nonentrée en matière ne serait pas possible sur la base d'une loi séparée.

Dans sa majorité, la commission s'est prononcée contre la proposition subsidiaire Vollmer, – qui a été développée par une autre personne –, et ce, clairement, et je vous engage à la suivre.

Koller Arnold, Bundespräsident: Sie haben es alle gehört – auf jeden Fall jene, die im Saal waren –: Der asylpolitische Konsens, den es auch in diesem Rat einmal gegeben hat, ist inzwischen in alle Richtungen verflogen.

Im Jahre 1990, als wir uns in einer viel schwierigeren asylpolitischen Lage befanden – damals hatten wir jedes Jahr 50 Prozent mehr Asylgesuche, damals hatten wir über 60 000 Pendenden, und man sagte uns über 100 000 Pendenden voraus –, rauften sich die verschiedenen politischen Lager zusammen, um unsere humanitäre Asyltradition aufrechtzuerhalten und erkannte Mängel unseres Asylverfahrens tatsächlich auszumerzen.

Heute ist von diesem politischen Willen offensichtlich nicht mehr viel zu spüren, und ich frage mich als verantwortlicher Departementschef, ob uns das Wasser wirklich bis zum Halse stehen muss, bis wir uns in einer derart wichtigen Frage wieder zusammenraufen können.

Ich möchte ein Wort Ihrer Kommissionspräsidentin aufnehmen: Frau Fankhauser hat gesagt, dass der Bundesrat in seiner Botschaft zum Asylgesetz ausgeführt habe, dass die Schweiz ein klassisches Asylland sei. Wir nehmen das auch heute für uns in Anspruch. Ich muss daher all jene Ausführungen, die dahin gehen, dass wir mit den verschiedenen Asylgesetzrevisionen unser Asylrecht fortwährend ausgehölt hätten, entschieden zurückweisen. Das Gegenteil ist der Fall.

Wir haben über all die Jahre hinweg alle unsere völkerrechtlichen Verpflichtungen gewissenhaft eingehalten, und zwar auch in schwierigster Lage. Wir müssen uns unserer Asylpolitik wirklich nicht schämen. Das zeigen auch einige Zahlen: Wenn Sie bedenken, dass wir allein im Jugoslawienkonflikt 48 000 Menschen in unserem Lande Schutz gewährt haben, dass wir über 20 000 Familien in unserem Lande Schutz gewährt haben, dass wir zurzeit noch rund 17 000 Türken – darunter sehr vielen Kurden, bei denen es heute noch teilweise eine Anerkennungsquote von rund 40 Prozent gibt – in unserem Lande Schutz gewähren und sie zu einem schönen Teil

auch als Flüchtlinge anerkannt haben, dann kann man doch nicht sagen, dass wir unser Asylrecht fortwährend aushöhlen würden. Davon kann keine Rede sein.

Aber eines ist natürlich festzuhalten: Die asylpolitische Landschaft hat sich in den Jahren seit der Beratung des ersten Asylgesetzes ganz zentral geändert. Ich erinnere mich noch sehr wohl – ich war damals im Nationalrat – an die damalige Lage: Ende der siebziger Jahre hatten wir pro Jahr weniger als 1000 Asylgesuche. Es waren vor allem Asylgesuche aus dem Osten Europas, und die Anerkennungsquote lag bei über 90 Prozent. Heute haben wir natürlich eine vollständig andere asylpolitische Landschaft, weil immer mehr Asylsuchsteller aus der Dritten Welt zu uns kommen. Den Höhepunkt der Zahl der Asylgesuche haben wir bekanntlich Anfang der neunziger Jahre erreicht. Zugleich ist die Anerkennungsquote damals auf unter 5 Prozent gefallen.

Aber mit dem dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) aus dem Jahre 1990 haben wir die Probleme, vor die uns diese ganz neue asylpolitische Landschaft gestellt hat, weitestgehend in den Griff bekommen, Herr Keller. Auch Sie können nicht wegreden, dass wir seit dem Jahre 1992 auf der Basis dieses dringlichen Bundesbeschlusses und auch, weil wir den Mut hatten, sowohl das Bundesamt wie die Rekurskommission personell aufzustocken, die Zahl der Asylgesuche um mehr als die Hälfte reduzieren konnten; wir sind von 42 000 auf etwa 16 000 heruntergekommen. Natürlich gibt es nach wie vor Schwankungen. Sie wissen auch, dass die Zunahme der Zahl von Asylgesuchen der ersten Monate dieses Jahres damit zu tun hat, dass Jugoslawien die eigenen Staatsangehörigen immer noch völkerrechtswidrig nicht zurücknimmt. Das ist der Grund für diese Zunahme. Es ist nicht so, dass unser Asylverfahren Mängel aufweisen würde.

Deshalb geht es einfach nicht an, so zu tun, als ob wir nicht klare Erfolge erzielt hätten. Angesichts des drastischen Rückgangs der Asylgesuche und des Abbaus der Pendenden von über 62 000 auf heute noch gut 20 000 in beiden Instanzen – wobei das Gros von den Tamilen gestellt wird – kann man nicht so tun, als ob der Bundesrat zusammen mit dem Parlament und dem Volk in der Asylpolitik nicht entscheidende Erfolge erzielt hätte.

Deshalb ist es ein Hauptanliegen dieser Totalrevision, diesen sehr bewährten dringlichen, aber zeitlich begrenzten Bundesbeschluss über das Asylverfahren nun ins ordentliche Recht überzuführen.

Es sind übrigens gerade diese unbestreitbaren Erfolge in der Asylpolitik gewesen, die es uns überhaupt ermöglicht haben, im Jugoslawienkonflikt eine grosszügige Aufnahmepolitik zu betreiben. Wenn wir diese Erfolge mit dem dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren nicht realisiert hätten, dann hätten wir während des Jugoslawienkonflikts nie 48 000 Menschen in unserem Lande Schutz gewähren können.

Wir geben aber zu – das habe ich übrigens auch während der letztjährigen Abstimmungskampagne immer klargemacht –, dass es zu schön wäre, wenn wir keine Probleme mehr hätten. Wir haben Probleme. Wir haben sie vor allem beim Vollzug der Wegweisungen, und zwar zum einen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien. Wir hoffen zwar, dass es mit dem Abkommen demnächst zu einem Durchbruch kommt; das ist ein eminentes und für den Bundesrat zurzeit das grösste Anliegen. Deshalb konzentrieren wir auch im Bundesrat unsere Politik gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien, damit die Bundesrepublik dieses Abkommen nun wirklich unterzeichnet. Zum anderen haben wir wegen des immer wieder aufflackernden Bürgerkriegs auch Probleme bei der Rückführung nach Sri Lanka. Diese Probleme hängen aber nicht mit der Unfähigkeit unserer Asylpolitik zusammen, sondern entweder mit der politischen Lage in diesen Ländern oder – wie im Falle der Bundesrepublik Jugoslawien – mit klaren Völkerrechtsverletzungen. Darin liegt übrigens auch der einzige Grund, weshalb wir trotz starkem Rückgang der Zahl der Asylgesuche immer noch steigende Kosten aufzuweisen haben. Es ist uns einfach nicht in ausreichendem Masse gelungen, negative Asylentscheide auch tatsächlich

zu vollziehen, vor allem in bezug auf die beiden genannten Länder.

Warum eine Totalrevision? Eine Totalrevision schien uns nötig, weil wir – wie gesagt – erstens einmal den zeitlich begrenzten, sehr bewährten Bundesbeschluss über das Asylverfahren und den Bundesbeschluss über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich unbedingt ins ordentliche Recht überführen müssen. Im übrigen mussten wir bei der Vorbereitung feststellen, dass das Asylgesetz aus dem Jahre 1981 infolge von fünf Revisionen sehr unübersichtlich geworden und nicht mehr transparent ist. Ein unübersichtliches, nicht mehr transparentes Asylgesetz auf einem Gebiet, das bekanntlich auch bei unseren Bürgerinnen und Bürgern sehr viele Emotionen weckt, ist ein schlechtes Recht.

Ich möchte nicht auf alle Neuerungen in diesem totalrevidierten Gesetz eingehen, sondern möchte mich nur noch kurz mit der Hauptneuerung, der Schaffung eines besonderen Status der vorübergehenden Schutzgewährung, auseinandersetzen:

Herr Leuba hat zu Recht gesagt: Das sagt einem ja wirklich der «bon sens», also der gesunde Menschenverstand, dass auf diesem Gebiete etwas nicht mehr stimmt. Wenn Sie bedenken, dass im geltenden Recht diese kollektive oder auch die individuelle vorläufige Aufnahme nur eine Ersatzvornahme ist, wenn nach negativem Asylentscheid eine Rückführung nicht möglich, nicht zumutbar oder zulässig ist, dann macht es doch keinen Sinn, für Zehntausende von Leuten ein individuelles Asylverfahren durchzuführen, obwohl man von vornherein weiß, dass man die negativen Entscheide nicht vollziehen kann. Es begreift wirklich niemand, dass man im Bundesamt eine Wegweisungsverfügung erlässt und bei nahe im gleichen Moment sagen muss, die Leute könnten natürlich trotzdem hierbleiben. Das ist doch ein kafkaesker Leerlauf, den wir hier betreiben! Ich darf das noch durch einige Zahlen untermauern: Bedenken Sie, dass seit Ausbruch des Krieges in Ex-Jugoslawien etwa 34 000 Personen ein solches individuelles Asylverfahren durchlaufen haben, wobei wir immer von vornherein wussten, dass wir sie nicht zurückschicken konnten. Das hat doch mit effizienter Verwaltungsführung überhaupt nichts mehr zu tun. Daraus ersehen Sie auch, das vor allem in diesem Punkt eine grundlegende Gesetzesänderung unbedingt nötig ist.

Wir haben festgestellt, dass seit dem Jahre 1986 bis heute etwa zwei Drittel aller Asylsuchenden aus Jugoslawien, der Türkei, Sri Lanka und Libanon stammten – also immer aus Ländern, wo Krieg oder Bürgerkrieg herrschte. Wir wussten, dass wir diese Leute – ganz unabhängig vom Resultat des individuellen Asylverfahrens – nachher nicht zurückschicken konnten. Deshalb macht eben dieser neue Status der vorübergehenden Schutzgewährung eminenten Sinn.

Ich bin überzeugt: Unser Volk – das haben übrigens auch Abstimmungen gezeigt; ich komme nachher darauf zurück – will an der humanitären Asylpolitik festhalten. Aber unser Volk hat keinerlei Verständnis für Missbräuche, und es hat keinerlei Verständnis für administrative Leerläufe auf diesem Gebiet. Das ist das Anliegen dieser Revision.

Aus diesem Grunde muss ich Sie dringend bitten, alle Rückweisungsanträge, die dieses totalrevidierte Gesetz nun auf trennen möchten, zurückzuweisen.

Wenn wir in einem Land derartige Probleme haben wie im Asylbereich, dann müssen Sie als Gesetzgeber Ihre Verantwortung übernehmen und dann können Sie beispielsweise die Frage eines vorübergehenden Schutzes nicht einfach auf die lange Bank schieben. Wir kennen das Problem, wir haben jetzt lange genug Erfahrungen gemacht; jetzt müssen wir die Verantwortung übernehmen und entscheiden.

Deshalb möchte ich Sie bitten, sowohl den Antrag de Dardel wie den Antrag Vollmer, aber auch den Antrag Steffen abzulehnen.

Herr Steffen, selbst wenn man aus Ihrer als ungültig erklärt Initiative die Verletzungen des zwingenden Völkerrechtes herausnimmt, bleiben noch mehrere Dinge, die inakzeptabel sind. Wenn beispielsweise künftig nach Annahme dieser Initiative der Bund für den ganzen Vollzug der Wegweisen hätte zuständig werden müssen, dann wären wir

dazu schlicht nicht in der Lage gewesen. Wir hätten einen Riesenaufwand hinsichtlich der Rekrutierung von neuen Beamten betrieben und beim Bund eine eigene Vollzugsbehörde bereitstellen müssen; das hätte ja nicht der Sinn sein können, nachdem die Kantone bereits über die entsprechenden Verwaltungseinheiten verfügen. Kommt dazu, dass die Gemeinden künftig nicht mehr verpflichtet wären, ihren proportionalen Anteil an Asylbewerbern zu übernehmen; auch das würde in die Anarchie führen. Wir leben im Flüglingsbereich von dieser Solidarität aller Kantone und Gemeinden.

Die Anliegen dieser Totalrevision des Asylgesetzes sind nämlich sehr leicht überschaubar. Es geht erstens um die Überführung des bewährten AVB ins ordentliche Recht, und es geht zweitens um eine beschränkte Zahl von Neuerungen. Die wichtigsten sind das neue Institut der vorübergehenden Schutzgewährung, die Einführung der notwendigen Datenschutzbestimmungen, die durchgehende Pauschalierung im Fürsorgebereich, damit wir möglichst Kosten sparen können, und die ausdrückliche Regelung des Flughafenverfahrens aufgrund eines Entscheides des Europäischen Gerichtshofes in Strassburg. Allgemein geht es um bessere Transparenz und Lesbarkeit dieses Gesetzes, das infolge von fünf Revisionen jede Übersichtlichkeit verloren hat.

Natürlich war mir bewusst, dass man das Rad auch wieder neu erfinden kann, wenn man ein Gesetz totalrevidiert. Aber ich hoffe, Sie haben die Gnade, dass Sie das bewährte Recht in der Detailberatung nicht in Frage stellen, sondern dass Sie sich vor allem mit diesen rechtspolitischen Neuerungen auseinandersetzen.

Ich komme auf den verflogenen asylpolitischen Konsens zurück: Mein Eindruck ist, dass der Konsens im Volk grösser ist als in diesem Rat, und zwar aufgrund zweier Abstimmungen, die wir hatten. Das Volk hat doch in den letzten beiden Jahren zwei ganz klare Signale gegeben: Das Volk hat anlässlich der Abstimmung über die SVP-Initiative gezeigt, dass es die humanitäre Asylpolitik aufrechterhalten will. Es hat mit der Annahme des Bundesgesetzes über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht ebenso klar gezeigt, dass Missbräuche konsequent bekämpft werden müssen. Halten Sie sich bitte als Vertreter des Volkes an diese Leitplanken; dann wird auch dieses Gesetz durchaus eine Chance haben.

In diesem Sinne bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Erste Abstimmung – Premier vote

| | |
|--|-------------|
| Für den Antrag der demokratischen Fraktion | 3 Stimmen |
| Dagegen | 147 Stimmen |

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

| | |
|--------------------------|-------------|
| Für den Antrag de Dardel | 40 Stimmen |
| Dagegen | 101 Stimmen |

Dritte Abstimmung – Troisième vote

| | |
|--------------------------------|-------------|
| Für den Eventualantrag Vollmer | 35 Stimmen |
| Dagegen | 107 Stimmen |

Präsidentin: Liebe Kolleginnen und Kollegen, Sie haben per Ordnungsantrag beschlossen, bis höchstens 19 Uhr zu tagen. Unter diesen Umständen ist es nicht sinnvoll, mit der Detailberatung eines solch umfassenden Gesetzes wie des Asylgesetzes zu beginnen. Wir werden die Detailberatung in der Herbstsession durchführen.

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG): Ich glaube, es ist eine so wichtige Frage, ob wir diese Beratung weiterführen oder nicht, dass wir diese im Büro zu behandeln haben. Wir haben morgen um 7 Uhr eine Bürositzung. Dort soll das Büro entscheiden, ob wir diese Vorlage in dieser Session noch durchberaten. Es gibt auch die Möglichkeit, andere Geschäfte, die auf der Traktandenliste stehen, zu streichen und dieses begonnene Geschäft fertig zu beraten. Ich bitte die Präsidentin



darum, diese Unterbrechung bzw. die Abstimmung darüber erst morgen, nach der Sitzung des Büros, durchzuführen.

Präsidentin: Sind Sie damit einverstanden, dass wir jetzt die Sitzung unterbrechen und morgen beschliessen, ob wir die Detailberatung durchführen wollen? Wir können heute nur bis 19 Uhr tagen; das haben Sie so beschlossen.

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG): Wir haben immerhin noch 40 Minuten Zeit, und wenn wir schon hier in Bern sind, sollten wir jede Minute ausnützen, um die Debatte weiterzuführen.

Grendelmeier Verena (U, ZH): Ich bitte Sie, den Antrag der Präsidentin zu unterstützen. Wir haben heute morgen beschlossen, dass wir nur bis 19 Uhr arbeiten wollen. Ich halte es nicht für sinnvoll – das haben wir bei anderen grossen Geschäften immer wieder festgestellt –, dass man mit einer Detailberatung anfängt und drei Monate später das Ganze wiederaufnimmt.

Herr Fischer-Hägglingen, es ist nicht sehr konsequent, was Sie sagen. Ich bin der Meinung, Ihr Antrag ist gut, aber unter der Bedingung, dass wir heute nicht mehr weitermachen. Denn wenn wir morgen beschliessen, dass wir das normale, vorgesehene Programm durchziehen und dafür nichts anderes verschieben, hat es keinen Sinn, heute noch mit der Detailberatung zu beginnen. Dann haben wir die angefangene Detailberatung der jetzigen Vorlage trotzdem in den September hinaus verschoben.

Ich bitte Sie also, dem Antrag der Präsidentin auf Unterbruch der Sitzung zuzustimmen. Die Frage, ob wir das Geschäft noch in dieser Session fertig beraten, ist Sache der morgigen Sitzung des Büros.

Präsidentin: Herr Fischer-Hägglingen verlangt, dass wir mit der Detailberatung zum Asylgesetz beginnen und diese bis um 19 Uhr fortführen.

Abstimmung – Vote

| | |
|---|------------|
| Für den Ordnungsantrag Fischer-Hägglingen | 83 Stimmen |
| Dagegen | 67 Stimmen |

Präsidentin: Liebe Kolleginnen und Kollegen, jetzt erwarte ich aber auch, dass Sie alle bis 19 Uhr hier drin sitzen bleiben! (*Heiterkeit*)

A. Asylgesetz

A. Loi sur l'asile

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Abs. 1

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Bühlmann, Chiffelle, de Dardel, Gross Andreas, Hubmann, von Felten)

.... sozialen Gruppe, ihres Geschlechtes oder wegen

Abs. 2

Mehrheit

.... Lebens oder der Freiheit, sexuelle Übergriffe sowie Massnahmen

Minderheit I

(von Felten, Bäumlin, Bühlmann, Chiffelle, de Dardel, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer)

.... psychischen Druck bewirken. Den frauenspezifischen Fluchtgründen ist Rechnung zu tragen.

Minderheit II

(Fehr Hans, Cavadini Adriano, Dettling, Engler, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Heberlein, Leu, Leuba, Nebiker, Steinemann)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 3

Proposition de la commission

AI. 1

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Bühlmann, Chiffelle, de Dardel, Gross Andreas, Hubmann, von Felten)

.... de leur appartenance à un groupe social déterminé, de leur sexe ou de leurs opinions politiques.

AI. 2

Majorité

.... ou de la liberté, les violences sexuelles, de même que les mesures qui

Minorité I

(von Felten, Bäumlin, Bühlmann, Chiffelle, de Dardel, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer)

.... psychique insupportable. Il y a lieu de tenir compte des motifs de fuite spécifiques aux femmes.

Minorité II

(Fehr Hans, Cavadini Adriano, Dettling, Engler, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Heberlein, Leu, Leuba, Nebiker, Steinemann)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Bühlmann Cécile (G, LU), Sprecherin der Minderheit: Bei Artikel 3 geht es um den Flüchtlingsbegriff. Es geht bei diesem Antrag, den wir Ihnen unterbreiten, um eine Hauptforderung der Frauen an diese Revision, nämlich um die Nennung des Geschlechtes als Kriterium der Verfolgung.

Wie gesagt, regelt Artikel 3 den Flüchtlingsbegriff. Der Entwurf des Bundesrates listet die Kriterien auf, aufgrund deren Menschen verfolgt und deshalb als Flüchtlinge definiert werden sollen. Explizit werden dabei Rasse, Religion, Nationalität, die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe und die politische Auseinandersetzung genannt.

Aber ein wichtiges Kriterium, das Geschlecht, wird nicht genannt. Das ist wohl kein Zufall, denn geschlechtsspezifische Verfolgung betrifft zum grössten Teil Frauen. Frauenspezifische Verfolgung liegt dann vor, wenn Frauen wegen Übertretens der ihnen zugedachten Rolle oder wegen Übertretens des Sittenkodexes, der für die Frauen der jeweiligen Gesellschaft gilt, harte und unmenschliche Bestrafungen zu gewährtigen haben. Auch sexuelle Misshandlungen und Vergewaltigungen sind frauenspezifische Verfolgungen. Sexuelle Misshandlungen haben für Frauen in vielen Gesellschaften verheerende Auswirkungen auf ihre gesellschaftliche Stellung. Für viele bedeutet z. B. eine erlittene Vergewaltigung ihren sozialen und häufig auch ihren physischen Tod.

Diesem Umstand soll durch die explizite Nennung des Geschlechtes als Asylgrund Rechnung getragen werden, wie das von der Frauenkonferenz in Peking, vom Frauenkongress in Bern und von unzähligen Frauenorganisationen in der Vernehmlassung zu diesem Gesetz gefordert worden ist. Der Bundesrat schreibt zwar in seiner Botschaft, dass der geltende Flüchtlingsbegriff durchaus geschlechtsspezifische Verfolgung einschliesse, vor der expliziten Erwähnung aber schreckt er zurück und begründet das ganz unverblümt mit der Angst vor der Sogwirkung, welche diese Formulierung auf all die verfolgten Frauen dieser Welt haben könnte. Es ist eine sehr zynische und frauenfeindliche Argumentation, denn das gleiche könnte genausogut für all die religiös oder rassistisch Verfolgten dieser Erde gesagt werden, die im

Flüchtlingsbegriff erwähnt werden. Ausserdem macht die Aufnahme des Motivs Geschlecht die anderen Kriterien des Flüchtlingsbegriffes keineswegs obsolet. Nur der Wunsch, keinen Tschador mehr zu tragen, kann nicht genügen, um Asyl zu erhalten. Frauen werden auch mit diesem Kriterium beweisen müssen, dass ihnen konkrete Verfolgung von asylrelevanter Intensität droht und dass der Staat sie nicht davor schützen will.

Die Nennung des Geschlechtes im Flüchtlingsbegriff würde auf eine frauenfreundlichere Auslegung des Begriffes hinlenken und der mangelnden Sorgfalt im Umgang mit Frauenflüchtlingen, von der wir in der Vergangenheit immer wieder Kenntnis erhalten haben, entgegenwirken.

Ich bitte Sie, unserem Antrag zu unterstützen und damit auch der Bitte der schweizerischen Frauenorganisationen gerecht zu werden. Der Schweizerische Katholische Frauenbund, der Bund Schweizerischer Frauenorganisationen, der Evangelische Frauenbund der Schweiz, der Schweizerische Gemeinnützige Frauenverein, der Schweizerische Landfrauenverband: alle sind mit einer gemeinsamen Eingabe an uns gelangt – Sie haben dieses Schreiben am Montag auf Ihrem Tisch vorgefunden –, auch die NGO-Koordination nach Peking hat dieses Anliegen an uns herangetragen. Alle diese Frauen bitten Sie, dem Antrag der Minderheit Bühlmann stattzugeben.

Aus den gleichen Gründen bitte ich Sie, auch den Antrag der Minderheit I (von Felten) anzunehmen und den Antrag der Minderheit II (Fehr Hans) abzulehnen.

Präsidentin: FDP- und SVP-Fraktion lassen mitteilen, dass sie in Artikel 3 Absatz 1 die Mehrheit unterstützen.

Leu Josef (C, LU): Die CVP-Fraktion wird in ihrer Mehrheit bei Artikel 3 Absatz 1 der Mehrheit und bei Artikel 3 Absatz 2 der Minderheit II und dem Bundesrat zustimmen.

Eine Ausdehnung des Flüchtlingsbegriffs nach Uno-Konvention ist auch nach Meinung einer Expertengruppe des UNHCR ein riskantes Unterfangen. Denn wenn wir in der nationalen Gesetzgebung einen internationalen völkerrechtlichen Begriff ausweiten, könnte zu Unrecht der Eindruck entstehen, wir hätten ein anderes völkerrechtliches Verständnis, oder es könnte gar der Eindruck entstehen, die Schweiz sei bisher der Meinung gewesen, dass geschlechtsspezifische Verfolgungen nicht in der Konventionsdefinition enthalten seien. In der heutigen Konventionsdefinition sind also frauenspezifische oder generell geschlechtsspezifische Verfolgungsmotive enthalten. Das ist die Tatsache, und dieser haben wir im Gesetz Rechnung zu tragen. Die CVP-Fraktion ist aber durchaus der Auffassung, dass den Frauenanliegen vor allem im Bereich der Verfahren Rechnung getragen werden muss. Ich bitte den Herrn Bundespräsidenten um eine entsprechende Aussage.

Folgen Sie also unserer Fraktion, und stimmen Sie bei Artikel 3 Absatz 1 mit der Mehrheit und bei Artikel 3 Absatz 2 mit der Minderheit II und dem Bundesrat.

Hollenstein Pia (G, SG): Frau Bühlmann hat schon darauf hingewiesen: Die im Minderheitsantrag gestellte Forderung wurde an der 4. Uno-Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 und später am Schweizerischen Frauenkongress sowie von unzähligen Frauenorganisationen mit Nachdruck erhoben. Heute ist das Parlament aufgerufen, diese wichtige frauenspezifische Forderung im Gesetz zu verankern. Es geht um die Ausräumung einer Benachteiligung asylsuchender Frauen. Die gegenwärtige Rechtslage und der Antrag der Kommissionsmehrheit anerkennen Frauenverfolgung nicht als asylrelevant. Wenn eine asylsuchende Frau wegen massiver Gefährdung ein Asylgesuch stellt, kommentieren die Behörden, die entscheiden müssen, die Ablehnung des Gesuchs oft mit der Begründung, der Staat trage für die praktizierten Sitten und Gebräuche keine Verantwortung.

Um den verfolgten Frauen nicht von vornherein Unrecht zuzufügen, ist es wichtig, frauenspezifische Fluchtgründe anzuerkennen. Bedenken Sie: Es ist keineswegs so, dass mit der

neuen Formulierung gemäss Minderheitsantrag Bühlmann jede diskriminierte Frau Asyl beanspruchen könnte. Dafür müssen wie bei anderen Flüchtlingen weiterhin alle anderen Bedingungen erfüllt sein. Unter anderem muss direkt oder indirekt nachgewiesen werden können, dass die Verfolgung direkt oder indirekt dem Staat zugerechnet werden kann. Zum Beispiel wird eine vom Ehemann misshandelte Frau zwar in ihren Grundrechten verletzt, wird aber deshalb vom Staat nicht verfolgt, d. h., die Asylsuchende muss, um Asyl zu erhalten, beweisen können, dass sie den Staat vergeblich um Schutz ersuchte, oder es muss erwiesen sein, dass der Staat systematisch seiner Schutzpflicht gegenüber Frauen nicht nachkommt. Es wird aufgrund der an sich schon eng angelegten Flüchtlingsdefinition auch bei deren Erweiterung um die Verfolgung aufgrund des Geschlechts nicht zu einer Invasion von Flüchtlingsfrauen kommen. Dennoch ist es wichtig, dass diese Erweiterung in die Flüchtlingsdefinition aufgenommen wird, um endlich die Menschenrechte von Frauen als gleichwertig anzuerkennen. Ihre Verletzung soll nicht von vornherein als Privatsache sowie mit dem Hinweis auf Sitten und Gebräuche abgetan werden können. Auch geht es um die Tatsache, frauenspezifische Verfolgung im Bewusstsein der Behörde zu verankern.

Die grüne Fraktion bittet Sie, die Minderheit Bühlmann und die Minderheit I (von Felten) zu unterstützen und die Minderheit II (Fehr Hans) abzulehnen.

von Felten Margrith (S, BS), Sprecherin der Minderheit: Der Antrag der Minderheit I zu Absatz 2 hat den gleichen Zweck wie der Antrag der Minderheit Bühlmann zu Absatz 1. Ich spreche für unseren Minderheitsantrag, aber ich spreche auch für die SP-Fraktion zum ganzen Artikel 3.

Als der geltende Flüchtlingsbegriff geschaffen wurde, waren Frauen nicht mitgemeint. Heute seien sie mitgemeint, so der Bundesrat in seiner Botschaft. Diese Erklärung genügt nicht. In der gesamten Rechtsprechung zum Flüchtlingsbegriff gibt es keinen einzigen Entscheid, der den gesellschaftspolitischen Kontext frauenspezifischer Verfolgung in die Erwägungen einbezieht. In unserer Rechtsordnung gibt es also nirgends eine verbindliche Anweisung, Frauenfluchtgründe prüfen zu müssen. Es herrscht auf allen Ebenen Willkür. Bestenfalls erhält eine Frau, die in ihrem Herkunftsland massiven Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt ist, ein humanitär begründetes Aufenthaltsrecht – wenn überhaupt. Die Chance, dass bei Frauen, die mit ihren Männern eingereist sind, frauenspezifische Verfolgung überhaupt zur Sprache kommt, ist praktisch gleich null.

Seit Jahren fordern Frauenorganisationen weltweit, die diskriminierende Praxis zu ändern. Diese Forderung steht in den Schlussakten der Pekinger Uno-Frauenkonferenz. Die Schweiz hat sich verpflichtet, diese Forderungen umzusetzen. Lippenbekenntnisse genügen nicht, Taten sind gefragt. Die Prüfung frauenspezifischer Fluchtgründe muss zur gesetzlichen Pflicht erklärt werden.

Sie haben ein Schreiben der fünf grössten Frauenverbände erhalten. Diese Frauenverbände vertreten eine Million Frauen in diesem Land. Darin wird gefordert, frauenspezifische Fluchtgründe sollten endlich gesetzlich abgeklärt werden. Der Flüchtlingsbegriff, wie er heute gehandhabt wird, orientiert sich ganz klar an der Verfolgungsrealität der Männer. Ausgeklammert sind jene Verfolgungsrealitäten, von denen ausschliesslich Frauen betroffen sind. Frauen sind einer viel breiteren Palette von Verfolgungsformen ausgesetzt als Männer. Würde Frauenrealität zur Grundlage des Flüchtlingsbegriffs genommen, wären der Antrag der Minderheit I (von Felten) und der Antrag der Minderheit Bühlmann überflüssig. Männerfluchtgründe wären darin eingeschlossen.

Das Exekutivkomitee vom UNHCR hat 1985 die Mitgliedsländer aufgefordert, klare Leitlinien und Kriterien zur Beurteilung frauenspezifischer Verfolgung zu erarbeiten. Diese Empfehlung wurde von Kanada in die Praxis umgesetzt. Als asylrelevant wurden z. B. Zwangsausbau, Gewalt gegen alleinstehende Frauen, drohendes Auspeitschen, Gefängnis wegen Nichtbeachtung von Kleidervorschriften und sozialen



Verhaltensanweisungen sowie drohende Beschneidungen anerkannt.

Drohende Beschneidung soll nicht als Asylgrund gelten, meint demgegenüber der Bundesrat in seiner Antwort auf ein entsprechendes Postulat Ziegler. In gewundener und widersprüchlicher Wortklauberei wird dargelegt, dass Beschneidungen im Asylverfahren «berücksichtigt» werden, mehr nicht. Der Entscheid, ob die drohende Verstümmelung asylrelevant sei, soll im Ermessen der Fremdenpolizei bleiben. Das ist Willkür, nichts als Willkür! Zwangssterilisation, Zwangsheirat, Zwangsprostitution, aber auch die Verfolgung und Folterung von Frauen und Kindern aus dem einzigen Grund, weil sie mit den gesuchten Vätern, Brüdern oder Söhnen verwandt sind, müssen erfasst werden. Alle diese Verfolgungen werden aus dem einzigen Grund nicht wahrgenommen und nicht anerkannt, weil Männer diesen Gewaltformen nicht ausgesetzt sind.

Es ist nicht so, dass jede diskriminierte Frau unser Asyl beanspruchen könnte; dazu müssen die Voraussetzungen des Flüchtlingsbegriffes erfüllt sein. Sie sind genannt worden, ich wiederhole sie:

1. Die Gefährdung muss massiv sein.
2. Die Bedrohung, die Verletzung muss unmittelbar vor der Flucht erfolgt sein.
3. Die Verfolgung muss direkt oder indirekt dem Staat zuge-rechnet werden können.

Es geht also überhaupt nicht darum, dass alle Frauen eines Landes Asyl erhalten könnten.

Namens der SP-Fraktion bitte ich Sie, beiden Anträgen, dem Antrag der Minderheit Bühlmann und dem Antrag der Minderheit II, zuzustimmen. Dass zwei Anträge mit dem gleichen Ziel vorliegen, ergab sich aus der Kommissionsdiskussion. In der Kommission wurde dargelegt, dass in Absatz 1 der Wortlaut der Flüchtlingskonvention übernommen wurde. Dieser Wortlaut soll nicht geändert werden. Ich habe deshalb den Antrag der Minderheit I, der das gleiche Ziel hat, in Absatz 2 aufgenommen. Absatz 2 ist nicht aus der Flüchtlingskonvention. Er konkretisiert die Bestimmung von Absatz 1. Bitte stimmen Sie beiden Anträgen zu.

Eine Mehrheit der Kommission hat in Absatz 2 den Sachverhalt «sexuelle Übergriffe» aufgenommen. Damit ist jene Gewalthandlung, die fast ausschliesslich gegen Frauen ausgeübt wird, in den Katalog der relevanten Gewalthandlungen aufgenommen worden.

Ich bitte Sie, diesen Sachverhalt – das ist wirklich das Minimum – in diese Aufzählung der relevanten Handlungen, die Aufzählung der massivsten Menschenrechtsverletzungen, aufzunehmen. Ich bitte Sie, in diesem Sinn zu stimmen.

Präsidentin: Die liberale Fraktion teilt mit, dass sie der Mehrheit zustimmt.

Fehr Hans (V, ZH), Sprecher der Minderheit: Ich bitte Sie, den Flüchtlingsbegriff, wie er international völkerrechtlich klar und eindeutig festgelegt ist, unabhängig von Geschlechts-spezifikationen integral so zu belassen. Wenn Sie ihn nämlich ausweiten, bringt das eine gefährliche Verwässerung und Ausweitung des Flüchtlingsbegriffes – alle weltweit anerkannten Fluchtgründe sind in der bisherigen Fassung volum-fänglich enthalten –:

1. Die Gefahr ist sehr gross – auch wenn das in Abrede gestellt wird –, dass dann, wenn Sie die frauenspezifischen Fluchtgründe speziell erwähnen, mindestens theoretisch jene Millionen und Abermillionen von Frauen, denen im afrikanisch-arabischen Raum eine Beschneidung droht, einen Fluchtgrund geltend machen könnten. Kein anderes Land als die Schweiz würde ja diesen Fluchtgrund akzeptieren.
 2. Auch jene Millionen und Abermillionen von Frauen, die dort leben, wo Polygamie herrscht, könnten das theoretisch, sofern sie damit nicht einverstanden sind, als Fluchtgrund geltend machen.
- Dass das eintrifft, kann ich Ihnen nicht beweisen, aber meiner Meinung nach schaffen Sie hier eine gefährliche Möglichkeit, diese Umstände als Fluchtgrund geltend zu machen. Darum

bitte ich Sie, beim internationalen Flüchtlingsbegriff zu verbleiben.

Was den Absatz 2 betrifft, sind alle zusätzlichen Ausdehnungen, die man mit der Minderheit I will, im Überbegriff des Entwurfs des Bundesrates enthalten. Sie schaffen sonst nur Probleme und Unklarheiten.

Darum bitte ich Sie, sowohl bei Absatz 1 als auch bei Absatz 2 beim Entwurf des Bundesrates zu verbleiben.

Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur: Je traite d'abord de la proposition de minorité Bühlmann à l'alinéa 1er.

La demande d'extension de la notion de réfugiés aux persécutions fondées sur le sexe n'a pas été retenue par la majorité de la commission. Je vous présente rapidement les arguments qui ont convaincu la majorité à laquelle j'appartiens.

1. La définition actuelle de réfugiés correspond justement à la définition donnée dans la convention de Genève. Et cette définition implique que les femmes sont naturellement incluses. Une dérogation de la notion de réfugiés n'est donc pas souhaitable, car elle va à l'encontre de l'harmonisation européenne du droit d'asile.

2. En se référant au texte du message du Conseil fédéral, nous constatons que les limites de persécution fondées sur le sexe sont peu claires, et une telle extension de la notion de réfugiés pourrait donner aux femmes l'impression qu'elles peuvent en principe escompter être admises en Suisse, et ceci avec facilité.

3. Troisième argument avancé par les membres de la commission, mais également par les experts que nous avons entendus: chaque changement de terminologie dans une loi implique une nouvelle interprétation, notamment par les tribunaux, et ce n'est pas souhaitable.

4. L'adjonction du motif de persécution en raison du sexe ne peut pas, pour le moment, apporter de solution pratique. Elle a quand même un aspect positif, parce qu'elle pourrait tout au plus entraîner une sensibilisation à la situation de la femme réfugiée.

C'est donc un non de la majorité de la commission à cette proposition de minorité, par 15 voix contre 4.

Toute cette argumentation convient également à la proposition de minorité I (von Felten) à l'alinéa 2. Je vous l'ai dit: le terme femmes est compris dans la notion de réfugiés et, d'après ce que j'ai lu dans le message, mais également dans les procès-verbaux dont j'ai parcouru le contenu, la Conférence de Pékin sur les femmes ainsi que le Comité exécutif de l'ONU ont également constaté que les motifs en question étaient inclus dans la définition actuelle de la convention de Genève et que ce serait superflu d'y ajouter la notion de sexe.

Par contre à l'alinéa 2 de l'article 3, la majorité de la commission est d'avis que toutes les violences graves portant atteintes à l'intégrité corporelle constituent un motif d'asile. Elle accepte donc que les violences sexuelles dont peuvent être victimes les femmes et les hommes soient également perçues comme de sérieux préjudices. Il s'agit là du droit national qui nous laisse toute latitude pour une modification éventuelle. En adhérant à la proposition de majorité à l'alinéa 2, vous refusez l'amendement de la minorité II (Fehr Hans) qui s'en tient au projet du Conseil fédéral.

Koller Arnold, Bundespräsident: Der schweizerische Flüchtlingsbegriff entspricht der völkerrechtlich allgemein anerkannten Definition mit den fünf bekannten Verfolgungsmotiven: Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder eine politische Anschaufung. Praxis und Doktrin sind sich allerdings einig, dass geschlechtsspezifische Verfolgungen durch diesen Begriff abgedeckt sind; dies ist auch ganz klar die Auffassung des Exekutivkomitees des UNHCR.

Wenn wir daher nun innerhalb von Europa als einziger Staat diesen völkerrechtlich harmonisierten Begriff des Flüchtlings ausdehnen, würden wir nach Meinung des Bundesrates ein falsches Signal geben, das eine damit zusammenhängende Zunahme der Asylgesuche auf jeden Fall nicht ausschliessen würde.

Für den Bundesrat und auch für Sie muss entscheidend sein, dass im Verfahren geltend gemachte frauenspezifische Verfolgungen tatsächlich wahrgenommen und erkannt werden. Der Bundesrat will deshalb den zweifellos vorhandenen besonderen Gegebenheiten bei geschlechtsspezifischer Verfolgung dadurch Rechnung tragen, dass er auf Verordnungsstufe im Bereich des Verfahrens besondere Bestimmungen erlässt. Diesem Anliegen sind wir übrigens heute schon in einem Kreisschreiben nachgekommen. In Artikel 17 legen wir eine entsprechende Verpflichtung des Bundesrates bei der Verordnungsgebung ausdrücklich fest.

Nach diesem schon heute angewendeten Kreisschreiben werden beispielsweise Ehefrauen erst in die Flüchtlingseigenschaft des Ehemannes einbezogen, wenn sie nicht selbständig die Flüchtlingseigenschaft erfüllen. Außerdem werden Asylsuchende, welche geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe geltend machen, von Personen des gleichen Geschlechts angehört, also werden Frauen von Frauen angehört, welche außerdem speziell dafür ausgebildet sind. Die Erweiterung des Flüchtlingsbegriffes mit der Terminologie «wegen des Geschlechtes» bringt im Gegensatz zu den soeben erwähnten Verfahrensbestimmungen daher materiell keine Verbesserung für die Frauen.

Frau von Felten, wenn Sie sagen, es sei Ihnen kein Entscheid bekannt, wo diese frauenspezifischen Verfolgungsgründe eine Rolle gespielt hätten, muss ich Ihnen sagen: Mir ist – und das ist wohl doch wichtiger – kein einziger Entscheid bekannt, wo ein Asylgesuch, in welchem frauenspezifische Verfolgungsgründe geltend gemacht worden wären, nur deswegen nicht geschützt worden ist, weil diese frauenspezifischen Überlegungen nicht in die Urteilsfindung mit einbezogen worden wären.

Aus diesen Gründen bitten wir Sie, bei dieser völkerrechtlich harmonisierten Begriffsbestimmung zu bleiben und dem Bundesrat zuzustimmen.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

| | |
|-------------------------------|------------|
| Für den Antrag der Mehrheit | 83 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit | 52 Stimmen |

Abs. 2 – Al. 2

Präsidentin: Der Antrag der Minderheit I eignet sich als Zusatz zu den Anträgen von Mehrheit und Minderheit II. Wir stimmen zuerst über Minderheit I (ja oder nein?) ab, und nachher stellen wir die Mehrheit gegen die Minderheit II, je allenfalls ergänzt durch die Minderheit I.

Erste Abstimmung – Premier vote

| | |
|---------------------------------|------------|
| Für den Antrag der Minderheit I | 52 Stimmen |
| Dagegen | 83 Stimmen |

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

| | |
|----------------------------------|------------|
| Für den Antrag der Minderheit II | 73 Stimmen |
| Für den Antrag der Mehrheit | 64 Stimmen |

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

*Schluss der Sitzung um 19.00 Uhr
La séance est levée à 19 h 00*



Asylgesetz und Anag. Änderung

Loi sur l'asile et LSEE. Modification

| | |
|---------------------|--|
| In | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung |
| Dans | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale |
| In | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr | 1997 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | III |
| Volume | |
| Volume | |
| Session | Sommersession |
| Session | Session d'été |
| Sessione | Sessione estiva |
| Rat | Nationalrat |
| Conseil | Conseil national |
| Consiglio | Consiglio nazionale |
| Sitzung | 04 |
| Séance | |
| Seduta | |
| Geschäftsnummer | 95.088 |
| Numéro d'objet | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 04.06.1997 - 15:00 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 986-1005 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 20 042 139 |