

heute klar, dass wir Wirtschaftskontakte und Diskussionen über Aufnahmen in internationale Organisationen nur unter der Bedingung aufrechterhalten bzw. führen, dass die Bundesrepublik Jugoslawien bereit ist, ihre eigenen Staatsangehörigen, gegen die negative Asylentscheide ergangen sind, wieder aufzunehmen. Gerade das ist ein Beispiel, wo wir in der Konzertierung und in der Abstimmung der Politik zwischen den einzelnen Departementen grosse Fortschritte erzielt haben.

Bei der Rückführung nach Bosnien ist die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesamt für Flüchtlinge, der Politischen Abteilung IV des EDA und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit sehr wichtig. Wir haben mit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit eine klare Aufgabenteilung vereinbart. Bei der Rückführung liegt die Federführung, was die Schweiz und die individuelle Rückkehrhilfe anbelangt, beim Bundesamt für Flüchtlinge. Demgegenüber steht das ganze Wiederaufbauprogramm, dieses Rückkehrprogramm in Bosnien selber, unter der Federführung der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit. Ich glaube, dass gerade dieses Rückführungsprogramm betreffend Bosnien ein gutes Beispiel für eine effiziente Zusammenarbeit zwischen dem Bundesamt für Flüchtlinge und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit ist.

Im übrigen spielt auch hier die vorhin behandelte Verwaltungsreform hinein. Bei diesen Grundsatzentscheiden, die der Bundesrat Anfang Jahr getroffen hat, ist festgehalten worden, dass künftig der ganze Migrationsbereich in meinem Departement konzentriert wird. Jene Sektionen, die heute noch beim Biga sind, die den ganzen Arbeitsmarkt betreffen, werden ab nächstem Jahr im Justiz- und Polizeidepartement konzentriert werden. Sie sehen auch hier, wie sehr wir uns um homogener Verwaltungseinheiten, um Vermeidung von Doppelstrukturen und um Synergieeffekte bemühen.

Schliesslich noch ein Wort zu Herrn Stamm: Sie haben gesagt, wir würden zu wenig Reklame für unsere zugegebenermassen relativ grossen Aufwendungen für die Aktion der Rückführung von Flüchtlingen nach Bosnien machen. Dazu muss ich Ihnen sagen, dass unser Ruf im Ausland viel besser ist als im eigenen Land. Wir werden im eigenen Land immer wieder kritisiert, aber international gilt unser Rückführungsprojekt für Bosnienflüchtlinge als Mustermodell. Sowohl das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge wie auch Deutschland und die Kommission der Europäischen Union empfehlen heute allen Staaten, das schweizerische Rückführungs- und Wiederaufbauprogramm für Bosnien als Beispiel zu nehmen. Aber offenbar dringen diese internationalen positiven Stimmen weniger durch als die inländischen kritischen Stimmen.

Ich glaube, damit habe ich die Fragen, die Sie zu meinem Departement an mich gestellt haben, beantwortet.

*Genehmigt – Approuvé*

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

95.088

## **Asylgesetz und Anag. Änderung**

### **Loi sur l'asile et LSEE. Modification**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 986 hier vor – Voir page 986 ci-devant

#### **Art. 4**

*Antrag der Kommission*

##### *Mehrheit*

.... während eines Krieges oder Bürgerkrieges sowie in Situationen allgemeiner Gewalt oder systematischer und schwerer Verletzung der Menschenrechte, vorübergehenden Schutz gewähren.

##### *Minderheit*

(Dettling, Cavadini Adriano, Fehr Hans, Fritschi, Gros Jean-Michel, Hasler, Heberlein, Loretan Otto, Steinemann)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Minderheit*

(von Felten, Bühlmann, de Dardel, Hubmann)

##### *Abs. 2 (neu)*

Bei der Beurteilung der Schutzbedürftigkeit ist den spezifischen Formen von Gewalt an Frauen Rechnung zu tragen.

#### **Art. 4**

*Proposition de la commission*

##### *Majorité*

.... pendant une guerre ou une guerre civile ainsi que lors d'une situation de violence généralisée ou de violations graves et systématiques des droits de l'homme.

##### *Minorité*

(Dettling, Cavadini Adriano, Fehr Hans, Fritschi, Gros Jean-Michel, Hasler, Heberlein, Loretan Otto, Steinemann)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Minorité*

(von Felten, Bühlmann, de Dardel, Hubmann)

##### *Al. 2 (nouveau)*

Lors de l'appréciation de la qualité de personne à protéger, il convient de tenir compte, en matière de violence exercée contre les femmes, des aspects spécifiques.

**Fankhauser** Angeline (S, BL), Berichterstatterin: Ich greife vorerst ein Vorgehensproblem auf: Wir stehen vor der Situation, dass wir gestern isoliert lediglich einen Artikel behandelt haben, heute sehr wahrscheinlich wieder nur knapp Zeit für die Behandlung eines einzigen Artikels haben werden und später – ich nehme an, in der dritten Sessionswoche – das Weitere in zwei Blöcken zu erledigen haben.

Diese Form der parlamentarischen Behandlung von Geschäften betrachte ich als sehr problematisch. Ich stelle bewusst keinen Ordnungsantrag, weil ich Kommissionspräsidentin bin; ich habe keinen Auftrag der Kommission. Ich möchte aber darauf hinweisen, dass wir uns insofern Probleme schaffen, als die Information und die Diskussion durch das Auseinanderreissen der Behandlung des Geschäftes mühsam werden. Das Geschäft war für heute nicht traktiert und ist am Vormittag eingeschoben worden. Dieses Vorgehen führt zu Problemen. Wir haben in der Zeit, die vorgesehen ist, zu viele Geschäfte zu bewältigen. Wir können sie nicht schlanker und schlanker machen, bis sie aus Magersehnsucht sterben, und meinen, das Korsett funktioniere so weiter. Ich bitte daher das Büro, darauf zu achten, dass Gesetzesberatungen künftig möglichst in Blöcke und nicht in einzelne Artikel aufgeteilt stattfinden.



Zur Behandlung steht nun mit Artikel 4 der praktisch wichtigste Artikel des Gesetzes. Er betrifft den neu einzuführenden Grundsatz des vorübergehenden Schutzes. Dieser ist zwar nicht bestritten. Zur Diskussion stehen aber Ergänzungsanträge. Vorgesehen ist nun, dass die Diskussion über die Einführung dieses neuen Grundsatzes am Donnerstag, um 12.05 Uhr, an die Hand genommen werden soll, dies in gründlicher Art und Weise, wie man es gewohnt ist!

Für den Moment schliesse ich meine Ausführungen. Zum Wort kommen sollen nun die Antragstellerinnen und Antragsteller sowie die Fraktionssprecherinnen und Fraktionssprecher.

Ich hoffe, dass es uns trotz der Hektik, unter der die Behandlung des Geschäfts steht, gelingt, die Entscheide immer zum Wohl der Asylsuchenden zu treffen.

**Fritschi** Oscar (R, ZH), Sprecher der Minderheit: Frau Fankhauser hat Ihnen soeben gesagt, Zweck von Artikel 4 sei, ein zusätzliches Instrument ins Gesetz einzuführen. Die Artikel 2 und 3 legen die Pflicht unseres Staates fest, einer international klar definierten Personengruppe – den Flüchtlingen – Asyl zu gewähren.

Artikel 4 umschreibt demgegenüber, was unter «vorübergehendem Schutz» zu verstehen ist – dies im Sinne eines neuen Kriteriums, einer Erweiterung des Gesetzes. Es geht dabei nicht um eine Pflicht, sondern um ein Recht, jemanden aufzunehmen. Es geht um einen humanitären Ermessensentscheid; entscheidend ist die Kann-Formulierung. Der vorübergehende Schutz geht über das hinaus, was wir an völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen haben. Niemand hat auf diesen Schutz einen Rechtsanspruch. Das ist die Rechtslage.

Als logische Konsequenz schreibt deshalb der Bundesrat in seiner Botschaft, eine Begriffsdefinition im Sinne einer Umschreibung, was zur Aufnahme als «vorübergehender Schutzbedürftiger» führe, solle nicht vorgenommen werden. Das ist ohne weiteres einleuchtend. Denn erstens wäre eine solche Definition im Anwendungsfall wohl immer zu eng. Und zweitens – das scheint mir noch entscheidender – würde der falsche Eindruck suggeriert, es bestehe eben doch ein Rechtsanspruch und es gehe nicht um ein Ermessen.

Der Unterschied zwischen Mehrheits- und Minderheitsantrag ist deshalb mehr als blosse Semantik. Der Bundesrat formuliert ebenso straff wie allgemein, Kriterium sei eine «schwere allgemeine Gefährdung», und gibt dann, mit «insbesondere» eingeführt – also als nicht abschliessend gekennzeichnet –, die naheliegendsten Beispiele «Krieg» und «Bürgerkrieg»; und damit basta!

Mit seiner knappen Formulierung stellt der Bundesrat klar, dass es sich immer um einen politischen Entscheid handeln wird, den er zu verantworten hat. Er wird in der Tat auswählen und Entscheide treffen müssen; wir können nicht 25 Millionen von Gewalt bedrohte Rwander oder 10 Millionen Nigerianer aufnehmen.

Jedes zusätzliche Kriterium, das in die Umschreibung hineinkommt – und seien es noch so positive Begriffe wie die Menschenrechte oder die Frauen im neu beantragten Absatz 2 –, engt letztlich die Anwendung dieses Artikels ein. Diese Zusätze möchten sicherstellen, dass der Bundesrat in einem künftigen, unbekannten Zeitpunkt in einer heute noch unbekannten Situation mit noch unbekannten Rahmenbedingungen genau das tut, was wir uns heute vorstellen.

Das ist indessen eine Illusion. Wer per Kann-Formel akzeptiert, dass die Aufnahme von Gewaltflüchtlingen in die Kompetenz, ins Ermessen, der Landesregierung gehört – und dazu ist kein Gegenantrag gestellt worden –, sollte konsequent sein. «Konsequent sein» bedeutet dann, der schlanken Formulierung des Bundesrates zuzustimmen, die klar markiert, dass der Bundesrat nicht mit Detail-Leitplanken ans Gängelband genommen wird, sondern dass er das volle Ermessen, aber auch die volle Verantwortung hat. Nur das ist sinnvoll, und nur das ist praktikabel.

Ich bitte Sie deshalb, und ich spreche da auch für die FDP-Fraktion, bei Artikel 4 der Minderheit zuzustimmen und den neu beantragten Absatz 2 abzulehnen.

**von Felten** Margrith (S, BS), Sprecherin der Minderheit: «Bei der Beurteilung der Schutzbedürftigkeit ist den spezifischen Formen von Gewalt gegen Frauen Rechnung zu tragen.» Mit diesem Antrag verlangt die Minderheit eine Erweiterung des Begriffs der Schutzbedürftigkeit. Wenn Männer nicht mehr schutzbedürftig sind, heisst das noch lange nicht, dass dies auch für Frauen gilt. Auch wenn der Krieg oder der Bürgerkrieg offiziell beendet ist und nicht mehr gekämpft wird – wenn nicht mehr militärisch gekämpft wird –, gibt es immer noch Situationen schwerer allgemeiner Gefährdung.

Darum geht es bei der Umschreibung der Schutzbedürftigkeit auch für Frauen. Ein aktuelles Beispiel: Ein Ende des Bürgerkrieges in Afghanistan garantiert nicht, dass die spezifisch gegen Frauen gerichteten Gewaltmassnahmen, die von der Taliban-Miliz eingeführt worden sind, sofort aufgehoben werden, vielmehr muss befürchtet werden, dass das Ende der Schutzbedürftigkeit bereits dann ausgesprochen wird, wenn sich Männer im Lande sicher fühlen können. Wenn für Männer Friede herrscht, könnten nach wie vor Berufs- und Ausgehverbote, der Ausschluss aus den Schulen, die rigorose Durchsetzung von Kleidervorschriften und andere Massnahmen Alltagsrealität für Frauen bleiben. Diese beschränkte Wahrnehmung von Gewalt muss korrigiert werden.

Frauen stehen bei der Rückkehr in ihre Herkunftsänder in den allermeisten Fällen vor ganz anderen Problemen als Männer. Für Frauen ist es noch schwieriger als für Männer, ein Einkommen zu erzielen, Frauen sind stärker als Männer gefährdet, schamlos ausgebeutet zu werden. Zum Überleben sind sie oft gezwungen, ins Sexgewerbe einzusteigen oder eine Risikoehre einzugehen. Gleichzeitig sind sie verantwortlich für die Überlebensarbeit, für die Versorgung der Kinder, der Betagten, der Verwundeten und der Kranken.

Ohne stabile Strukturen sind sie vor allem schutzlos allen Formen sexueller Gewalt ausgesetzt, die von den Behörden erfahrungsgemäss toleriert werden. Ein Riesenproblem ist insbesondere die Gewalt gegenüber Frauen und Kindern, die von Männern ausgeht, die jahrelang als Soldaten gelebt haben, für die Gewalthandlungen zur Normalität geworden sind.

Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen. Erst wenn die Schutzbedürftigkeit der Frauen anerkannt wird, kann der Status der Schutzbedürftigen die Funktion erfüllen, für die er geschaffen wurde, indem er den Schutz der gesamten Bevölkerung eines ehemaligen Kriegsgebietes gewährleistet.

Die Pflicht, frauenspezifische Schutzbedürfnisse zu berücksichtigen, hat zur Folge, dass die Situation in den Herkunftsändern aller Schutzbedürftigen genauer geprüft werden muss. Davon profitieren nicht nur Frauen, sondern die ganze Bevölkerung, vor allem die Kinder, die Betagten, die Kranken und die Verwundeten eines ehemaligen Kriegs- oder Katastrophengebietes. Es muss vor allem sichergestellt werden – hier ganz konkret im Verfahren –, dass sich der Bundesrat beim Entscheid über die Schutzgewährung gemäss Artikel 63 dieses Gesetzes von Frauenorganisationen und von Hilfswerken beraten lässt, die über die konkrete Situation der Frauen Bescheid wissen.

Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**David Eugen** (C, SG): Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen und Absatz 2 abzulehnen.

Herr Fritschi hat die Gründe ausgeführt, weshalb die Minderheit der Meinung ist, man dürfe in die Aufzählung von Artikel 4 die «Situationen allgemeiner Gewalt oder systematischer schwerer Verletzung der Menschenrechte» nicht aufnehmen. Diese Gründe sind nicht überzeugend.

Es ist so, dass diese beiden Fälle, die wir in einem beispielhaften Katalog des Gesetzes erwähnen, eigentlich immer mehr – das erleben Sie ja selbst – die klassischen Bedrohungsfälle sind. Der Krieg und der Bürgerkrieg hingegen verlieren als Bedrohungsfälle eher an Bedeutung.

Die heutigen Gewaltsituationen betreffen insbesondere schwere Verletzungen von Menschenrechten. Ich kann schwer verstehen, weshalb man dieses Wort nicht im Gesetz haben will. Es geht auch um die Frage, wie wir unser Flücht-

lingsrecht betrachten, ob wir nach wie vor der Meinung sind, dass es ein humanitäres Recht ist und dass Begriffe wie «schwere Verletzung von Menschenrechten» in einem solchen Gesetz überhaupt Platz haben. Ich bin voll der Überzeugung: Wenn wir aufzählen, welches die Situationen sind, die vom Bundesrat in dieser Hinsicht in Betracht gezogen werden sollen, soll er genau diesen Punkt beachten. Das wäre unsere Mitvorgabe als Gesetzgeber an den Bundesrat. Es ist ganz klar, Herr Fritschi, und da stehen wir auf dem gleichen Boden, dass dieser Artikel keinen Rechtsanspruch gibt. Der Bundesrat hat freie Hand. Aber die Optik wollen wir ihm vorgeben. Dabei ist für mich die Vorgabe der schweren Verletzung der Menschenrechte unverzichtbar. Die Formulierung ist immer noch knapp, etwas anderes können Sie der Mehrheitsformulierung nach meiner Meinung nicht entgegenhalten.

Sie haben dann noch etwas von 25 Millionen Rwandern und 10 Millionen Ugandern gesagt. Das hat mit diesem Kontext absolut nichts zu tun. Das betrachte ich nicht als eine objektive Argumentation.

Schliesslich sagen Sie, mit diesen Zusätzen werde der Handlungsspielraum des Bundesrates eingeengt. Er wird nicht eingeengt, es wird etwas in die Optik der Menschenrechte mitgegeben.

Ich plädiere dafür, dass Sie diesem Begriff in diesem Gesetz einen Platz geben. Hier ist der richtige Platz. Folgen Sie bitte der Mehrheit!

**Vollmer** Peter (S, BE): Ich kann nahtlos an das anschliessen, was Kollege David ausgeführt hat.

Wir verstehen nicht, wenn man hier jetzt wieder hinter die Meinung der Mehrheit zurückgehen will. Herr David hat es deutlich gemacht: Die heutigen Probleme auf dieser Welt – wo Flüchtlingselend entsteht, wo Menschen gefährdet sind, wo eine Notwendigkeit bestehen könnte, dass wir vorübergehenden Schutz gewähren – bestehen weniger in Kriegssituationen als in effektiv schweren, systematischen Menschenrechtsverletzungen in bestimmten Ländern. Das hat uns in der Kommission auch der Vertreter des Bundesrates ganz deutlich dargelegt.

Es geht mit dieser Fassung der Mehrheit überhaupt nicht darum, dass wir die Möglichkeit dieses Gesetzes jetzt öffnen und – wie das von Herrn Fritschi suggeriert worden ist – plötzlich Millionen von Menschen aufnehmen müssten. Es geht bei dieser Definition überhaupt nicht darum, dass daraus ein individueller Anspruch abgeleitet werden kann, dass sich also eine Person darauf berufen und sagen kann: Aufgrund dieses Artikels beanspruche ich vorübergehenden Schutz. Es ist einzig und allein eine Leitplanke, ein Auftrag an den Bundesrat, mit der Anwendung dieses Instruments, das wir zusätzlich schaffen, vorübergehenden Schutz zu gewähren.

Wir möchten ihn nicht «ans Gängelband» nehmen, Herr Fritschi, im Gegenteil: Wir möchten ihm mit diesem Artikel zeigen, in welche Richtung wir als Parlament, als Gesetzgeber, die Anwendung dieses Instrumentes des vorübergehenden Schutzes sehen möchten. Es wird damit nicht irgendwie etwas im Sinne eines vermehrten Rechtsanspruches geöffnet. Es ist einzig und allein der Bundesrat, der selber in völliger Autonomie entscheiden wird, in welchen Fällen er diesen Artikel zur Anwendung bringen will.

In dem Sinne möchte ich Sie wirklich auffordern, zugunsten der Mehrheit zu entscheiden. Wir drücken hier genau das aus, was mit der Möglichkeit der vorübergehenden Schutzgewährung gemeint ist und auch in der Praxis zur Anwendung kommen wird. Wir verstehen eigentlich nicht, weshalb man das, was wir eigentlich meinen, nicht auch ins Gesetz schreiben will, weshalb wir im Gesetz eine viel engere Formulierung haben und damit nicht das zum Ausdruck bringen, was uns wichtig ist.

Ich möchte Ihnen überdies, als Sprecher der SP-Fraktion, auch empfehlen, dem Zusatzantrag der Minderheit von Felten zuzustimmen, d. h., hier die Schutzbedürftigkeit bei den spezifischen Formen der Gewalt an Frauen zu erwähnen. Auch diese Ergänzung wird nicht dazu führen, dass irgendwelche neuen, zusätzlichen Ansprüche gestellt werden kön-

nen. Sie ist einzig und allein als Leitplanke, als Richtlinie, für den Bundesrat gedacht. Er soll bei der Anwendung dieses Artikels eben auch die Überlegung mit einbeziehen, dass es auf dieser Welt Situationen gibt, wo die Bedrohung von Menschen durch Gewalt frauenspezifische Gründe und Ursachen hat. In diesem Sinne, glaube ich, ist auch die Ergänzung gemäss der Minderheit von Felten sinnvoll. Sie bedeutet keine Ausweitung, so dass wir dann plötzlich mehr solche Schutzbedürftige aufnehmen müssten, sondern sie dient dazu, dass der Bundesrat in seinen Überlegungen diese frauenspezifischen Gründe mit einbeziehen muss.

Ich meine, wir sind das als Gesetzgeber der Situation, wie sie auf dieser Welt herrscht, eigentlich schuldig; wir sollten hier das zum Ausdruck bringen, was wir uns auch in der Anwendung von Artikel 4 vorstellen.

Ich bitte Sie deshalb: Stimmen Sie der Mehrheitsfassung gegenüber der engeren Fassung zu, wie sie jetzt die Minderheit Dettling wieder beantragt. Stimmen Sie überdies – das schliesst sich nicht aus – einem Absatz 2 zu, wonach wir auch diese frauenspezifischen Gründe erwähnen. Das ist nicht zu vergleichen mit dem Entscheid, den wir gestern in bezug auf die Definition des Flüchtlingsbegriffes getroffen haben.

Hier geht es wirklich in völlig schweizerischer Autonomie darum, dem Bundesrat zu sagen, für welche Fälle er dieses Instrument nun anwenden soll. Da kommen wir nicht mit irgendwelchen völkerrechtlichen Definitionen des Flüchtlingsbegriffes in Konflikt, und deshalb kann dieses Instrument ohne Probleme in dieses Gesetz eingefügt werden.

**Präsident:** Die LdU/EVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie der Mehrheit zustimmt. Die Fraktion der Freiheits-Partei und die liberale Fraktion lassen mitteilen, dass sie die Minderheit Dettling unterstützen und den Antrag der Minderheit von Felten ablehnen.

**Fehr** Hans (V, ZH): Ich bitte Sie eindringlich, sowohl den Antrag der Mehrheit als auch jenen der Minderheit von Felten abzulehnen und der unveränderten Fassung des Bundesrates zuzustimmen.

Schauen Sie doch bitte noch einmal den heutigen Wortlaut an, nämlich dass die Schweiz Schutzbedürftigen – selbstverständlich unabhängig von ihrem Geschlecht – für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung Schutz gewähren kann. Ich muss doch die linke Ratsseite fragen: Was wollen Sie denn noch mehr? Was Sie machen, ist etwas sehr Gefährliches: Sie machen wieder eine Vermischung zwischen temporär Schutzbedürftigen und individuellen Asylsuchenden.

Ich bin der Auffassung, dass der Status eines Schutzbedürftigen, wie es hier steht, während der Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung – Beispiel Bosnien – so zu handhaben ist, dass man diese Kontingente aufnimmt und dass diese kollektive Aufnahme auch wieder kollektiv beendet wird. Sonst machen Sie die Vermischung, und das ist meiner Meinung nach sehr gefährlich.

Was die Mehrheit will, nämlich eine vorübergehende Schutzgewährung bereits in Situationen allgemeiner Gewalt oder systematischer und schwerer Verletzung der Menschenrechte, ist eine massive Ausweitung. Mit dieser Definition können Sie aus gewissen Ländern, auch wenn der Krieg weit weg ist – Herr David –, immer und immer «Schutzbedürftige» aufnehmen. Das sind aber meines Erachtens individuelle Asylgründe, die dann zu beurteilen sind.

Ich bitte Sie: Machen Sie die gefährliche Vermischung nicht, sondern stimmen Sie integral und unverändert der Fassung des Bundesrates zu. Sie deckt alles ab, was wir unter dem Begriff «Schutzbedürftige» abdecken wollen.

**Fankhauser** Angeline (S, BL), Berichterstatterin: Ich habe gestern in Frageform vorgebracht, ob wir in der Lage und fähig sind, die Lehren aus der Geschichte zu ziehen. Jetzt könnten wir eine solche Lehre ziehen.

Die Juden und Jüdinnen waren in den dreissiger Jahren nicht Opfer eines Bürgerkrieges. Sie waren in einer menschen-

rechtlich unannehmbaren Situation. Das ist genau das, was die Mehrheit berücksichtigen möchte. Vor allem möchte sie den Spielraum des Bundesrates nach innen – das betrifft die Rechtfertigung im Innern des Landes – ein wenig erweitern. Damit hat der Bundesrat eine Legitimation, nach innen das zu tun, was er tun will. So oder so ist die Bezeichnung einer Gruppe von Schutzbedürftigen eine politische Willenskundgebung.

Sowohl die Vertreter der CVP- wie auch der SP-Fraktion haben genau dargestellt, warum die Mehrheit der Kommission zu dieser Schlussfolgerung gekommen ist.

Herr Fehr, Sie haben gefragt, was wir jetzt hätten. Wir haben im Moment noch nichts. Das ist die neue Formulierung des Bundesrates. Die wollen Sie. Ich bin froh, dass mindestens das nicht in Frage gestellt wird. Wir stellen fest, dass die Gewährung vorübergehenden Schutzes in Artikel 4 als Absicht nicht bestritten wird.

Sie haben auch gesagt, Herr Fehr, das sei gefährlich. Gefährlich für wen? Welche Gefahr laufen wir denn? Es ist auf jeden Fall für das Leben von Menschen nicht gefährlich, wenn wir den Antrag der Kommissionsmehrheit annehmen, im Gegenteil: Wir geben uns die Möglichkeit, zusätzliche Leben zu retten.

Deshalb bitte ich Sie, der Formulierung der Mehrheit zuzustimmen. Sie wurde in der Kommission mit komfortabler Mehrheit angenommen. Das war – Sie wissen es – nicht immer so.

Persönlich werde ich den Antrag der Minderheit von Felten – «à titre personnel», wie man auf französisch so schön sagt –, die Frauenanliegen, unterstützen, weil ich eben eine Frau bin. Die Kommissionsmehrheit war aber klar dagegen.

**Koller Arnold**, Bundespräsident: Bei der Gewährung vorübergehenden Schutzes – damit befassen wir uns bei diesem Artikel ein erstes Mal – geht es um ein neues Rechtsinstitut für Gewaltflüchtlinge. Dieses Rechtsinstitut führen wir vor allem aus humanitären Überlegungen ein; es muss natürliche dem Bundesrat ein beträchtliches Ermessen offenlassen, denn es ist hier eindeutig ein politischer Entscheid, den der Bundesrat zu treffen hat. Dieser politische Entscheid ist von der in Artikel 2 statuierten Maxime abzugrenzen, wonach Flüchtlinge in der Regel Asyl gewährt wird, sofern sie die Voraussetzungen des Asylgesetzes erfüllen.

Eine völkerrechtliche Verpflichtung zur vorübergehenden Schutzgewährung gibt es dagegen nicht. Daher – das muss klar sein – schafft auch die neue gesetzliche Regelung keinen Rechtsanspruch für den einzelnen auf Gewährung vorübergehenden Schutzes. Als Schutzbedürftige kann der Bundesrat insbesondere Personen bezeichnen, die, ohne individuell gezielt verfolgt zu sein – das macht den Tatbestand der Flüchtlingseigenschaft aus –, den Folgen von Krieg, Bürgerkrieg entfliehen wollen.

Die Vorlage des Bundesrates verzichtet bewusst auf eine Definition der Schutzbedürftigen. Dies aus folgenden Gründen: Das Konzept des Bundesrates gewährt den politischen Behörden bei der Bezeichnung und der Aufnahme von Schutzbedürftigen bewusst einen grossen Ermessensspielraum, um eine grosszügige humanitäre Politik zu ermöglichen, die sich allerdings auch an aussen- und innenpolitischen Gegebenheiten, an den Mitteln und der letztlich beschränkten Aufnahmekapazität unseres Landes angesichts grosser Migrationsströme orientiert. Eine Definition der Schutzbedürftigen würde diesen Handlungsspielraum unnötig einschränken und könnte allenfalls den Eindruck erwecken, eine Person, die die Voraussetzungen der Definition erfülle, habe einen – völkerrechtlich allerdings klar nicht existierenden – Rechtsanspruch auf Gewährung vorübergehenden Schutzes.

Mir ist denn auch kein Staat bekannt, der diesen Status definiert hätte, sondern es begnügen sich alle Staaten, die dieses Institut eingeführt haben, mit einer Umschreibung, wonach es sich bei den Gewaltflüchtlingen um Personen aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten handeln muss. Dieser offenen Formulierung hat sich auch der bundesrätliche Entwurf –

ohne eine abschliessende Aufzählung vorzunehmen – in Artikel 4 angeschlossen.

Wenn ich auf die Häufigkeit der Tatbestände abstelle – ich denke an die Leute aus Bosnien und aus Sri Lanka, die wir aufgenommen haben –, so handelt es sich doch regelmässig um Bürgerkriege. Deshalb scheint uns diese Verweisung zweckmässig.

Wieso wehrt sich der Bundesrat gegen die Ergänzungen gemäss den Anträgen der Minderheit von Felten und der Mehrheit der Kommission? Was die Mehrheit der Kommission anbelangt, sind wir der Meinung, dass diese Ergänzungen keinen nützlichen Abgrenzungswert haben. Denn was die Menschenrechtsverletzungen anbelangt, ist es doch so: Wer Opfer systematischer, gezielter, schwerer Verletzungen von Menschenrechten ist, erfüllt in der Regel die Flüchtlingseigenschaft und hat Anspruch auf die Anerkennung als Flüchtling. Dies zeigen wir ja in voller Klarheit mit unserer Politik gegenüber den Kurden. Ich habe es Ihnen gestern bereits gesagt: Bei den Kurden, die ein Asylgesuch in der Schweiz stellen – diese sind Opfer von Menschenrechtsverletzungen –, haben wir heute eine Anerkennungsquote von über 40 Prozent.

Was das weitere Kriterium der Gewalt anbetrifft, muss ich Ihnen sagen: Das Kriterium der «allgemeinen Gewalt» hat überhaupt keinen Abgrenzungswert. Ich will hier nicht alte Theorien neu vortragen, aber es gibt doch die Theorie, wonach wir auch in der Schweiz in einer Welt der strukturellen Gewalt wohnen usw. Deshalb ist der Bundesrat der Meinung, dass wir mit der Nennung solcher weiterer Kriterien nicht Klarheit schaffen, sondern im Gegenteil Anlass zu Missverständnissen geben. Die Erwähnung weiterer Kriterien führt zu Abgrenzungsschwierigkeiten mit dem Flüchtlingsbegriff von Artikel 3.

Ich habe es beispielsweise als verantwortlicher Departmentschef immer wieder erlebt, dass man mir gesagt hat, in ein Land, wo schwere Menschenrechtsverletzungen vorkommen, dürfe der Bundesrat keinerlei Rückführungen mehr machen lassen. Das würde unsere Handlungsfreiheit aber übermäßig einschränken.

Deshalb möchte ich Sie bitten, der bundesrätlichen Fassung zuzustimmen und den Antrag der Mehrheit und jenen der Minderheit von Felten abzulehnen.

#### Abs. 1 – Al. 1

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	71 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	60 Stimmen

#### Abs. 2 – Al. 2

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	74 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	56 Stimmen

#### Art. 5

##### Antrag der Kommission

###### Al. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

###### Al. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

#### Art. 5

##### Proposition de la commission

###### Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

###### Al. 2

.... sérieuses raisons d'admettre que ....

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 6, 7

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates



*Proposition de la commission  
Adhérer au projet du Conseil fédéral*

*Angenommen – Adopté*

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

**Präsident:** Mit dem heutigen Tag verlässt Herr Peter Bodenmann den Nationalrat wegen seiner Wahl in den Staatsrat des Kantons Wallis.

Seit 1987 hat Herr Bodenmann in diesem Rat eine Rolle gespielt: kein Tag ohne neue Ideen, ohne neue Konzepte. Seine Geduld hat uns alle auf Trab gehalten. Seine Mitgliedschaft in der Kommission für Wirtschaft und Abgaben und in der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen hat Früchte getragen und auch Qualitäten zutage gefördert, die einige bei ihm nicht gesucht haben. Seine Berichterstatterrolle bei der PTT-Reform hat ihn als Mann mit staatsmännischen Qualitäten gezeigt.

Er ist Noch-Präsident der SP Schweiz. Er hat seine Partei zu bedeutenden Wahlerfolgen geführt, die natürlich bei weitem nicht an den Wahlerfolg von 1943 heranreichen, als diese Partei 28 Prozent Wählerstimmen erreichte.

Für eine Würdigung ist es zu früh. Die historische Forschung wird sich mit Sicherheit dieser Persönlichkeit annehmen, das können auch seine ärgsten Gegner nicht verhindern. Er wird mit dem bedeutenden Strategen Bringolf verglichen werden und mit dem vormaligen Revolutionär und nachmaligen bernischen Staatsmann Robert Grimm; aber ich will der historischen Forschung nicht vorgreifen.

Eines steht für uns fest: Er hat kurz nach seiner Wahl aus dem Wallis High-Tech eingeflogen. Er war es nämlich, der es in einer sehr knappen Abstimmung erreichte, dass dieser Rat beschloss, für seine Mitglieder Computer anzuschaffen. Sie alle, die Sie fast täglich mit diesen Geräten arbeiten, werden es Herrn Bodenmann danken.

Herr Nationalrat Bodenmann, wir danken Ihnen für Ihr Wirken in diesem Rat. Herr Staatsrat Bodenmann, für Ihre Zukunft wünschen wir Ihnen alles Gute. (Grosser Beifall)

*Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr  
La séance est levée à 12 h 45*

## 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	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	95.088
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.06.1997 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1037-1041
Page	
Pagina	
Ref. No	20 042 149