

**Elfte Sitzung – Onzième séance****Dienstag, 17. Juni 1997****Mardi 17 juin 1997**

08.00 h

*Vorsitz – Présidence:**Stamm Judith (C, LU)/Leuenberger Ernst (S, SO)*

95.088

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

Siehe Seite 1211 hiervor – Voir page 1211 ci-devant

**Art. 64***Antrag der Kommission**Abs. 1*

.... Schutzes sowie Massnahmen und Hilfeleistungen im Heimat- oder Herkunftsstaat oder in der Herkunftsregion der Schutzbedürftigen sollen sich soweit möglich ergänzen.

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 64***Proposition de la commission**Al. 1*

L'octroi de la protection provisoire ainsi que les mesures et l'assistance mises en oeuvre dans l'Etat d'origine ou dans l'Etat ou la région de provenance des personnes à protéger doivent se compléter autant que faire se peut.

*Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 65***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 66***Antrag der Kommission**Abs. 1**Mehrheit*

.... 18 und 19, 21–23 sowie 35 sinngemäss ....

*Minderheit*

(Heberlein, Bosshard, Comby, Dettling, Ducrot, Schmid Samuel, Speck, Stamm Luzi, Steinemann, Straumann)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2, 4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3**Mehrheit*

.... Flüchtling sistiert, wenn nicht offensichtlich im Sinne von Artikel 35 eine Verfolgung im Sinne von Artikel 3 vorliegt.

*Minderheit*

(Vollmer, Aguet, Bäumlín, Bühlmann, de Dardel, Hubmann, von Felten, Zbinden)

.... Schutz gewährt, so kann das Verfahren über ein allfälliges Gesuch um Anerkennung als Flüchtling im Einvernehmen mit dem Gesuchsteller sistiert werden.

*Antrag Dormann**Abs. 3*

.... so wird das Verfahren über ein allfälliges Gesuch um Anerkennung als Flüchtling längstens um fünf Jahre sistiert, wenn nicht offensichtlich im Sinne von Artikel 35 eine Verfolgung im Sinne von Artikel 3 vorliegt.

**Art. 66***Proposition de la commission**Al. 1**Majorité*

Les articles 18, 19 et 21 à 23, ainsi que 35, s'appliquent par analogie ....

*Minorité*

(Heberlein, Bosshard, Comby, Dettling, Ducrot, Schmid Samuel, Speck, Stamm Luzi, Steinemann, Straumann)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2, 4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3**Majorité*

.... réfugié est suspendue, à moins que la personne concernée soit manifestement exposée, d'après l'article 35, à une persécution au sens de l'article 3.

*Minorité*

(Vollmer, Aguet, Bäumlín, Bühlmann, de Dardel, Hubmann, von Felten, Zbinden)

Lorsque la protection provisoire a été accordée, la procédure d'examen d'une éventuelle demande en reconnaissance de la qualité de réfugié peut être suspendue, en accord avec le requérant.

*Proposition Dormann**Al. 3*

.... la procédure d'examen d'une éventuelle demande en reconnaissance de la qualité de réfugié est suspendue pendant cinq ans au plus, à moins que la personne concernée soit manifestement exposée, d'après l'article 35, à une persécution au sens de l'article 3.

**Art. 67–70***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 71***Antrag der Kommission**Abs. 1**Mehrheit*Während der ersten drei Monate .... ausüben. Danach bewilligen die kantonalen Behörden den Schutzbedürftigen eine unselbständige Erwerbstätigkeit.  
(Rest des Absatzes streichen)*Minderheit*

(Dettling, Bosshard, Heberlein, Schmid Samuel, Speck, Stamm Luzi, Steinemann)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

Der Bundesrat kann günstigere Bedingungen für eine Erwerbstätigkeit erlassen.

*Abs. 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 4 (neu)**

Schutzbedürftige, die nach den fremdenpolizeilichen Bestimmungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sind oder an gemeinnützigen Beschäftigungsprogrammen teilnehmen, unterliegen dem Arbeitsverbot nicht.

**Art. 71***Proposition de la commission**Al. 1**Majorité*

Pendant les trois premiers mois .... une activité dépendante.  
(Biffer le reste de l'alinéa)

*Minorité*

(Dettling, Bosshard, Heberlein, Schmid Samuel, Speck, Stamm Luzi, Steinemann)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2*

Le Conseil fédéral peut édicter des conditions moins sévères sur l'exercice d'une activité lucrative par les personnes à protéger.

*Al. 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 4 (nouveau)*

Les personnes à protéger autorisées à exercer une activité lucrative conformément aux dispositions de la police des étrangers ou qui participent à des programmes d'occupation d'utilité publique ne tombent pas sous le coup de l'interdiction de travail.

**Art. 72***Antrag der Kommission**Abs. 1*

.... der Kantone, der Hilfswerke und allenfalls weiterer nicht-staatlicher Organisationen, dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge ....

*Abs. 2–4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 72***Proposition de la commission**Al. 1*

.... des cantons, des oeuvres d'entraide et, le cas échéant, d'autres organisations non gouvernementales, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ....

*Abs. 2–4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 73***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Günter**Abs. 2 (neu)*

Er führt eine repräsentative Nachkontrolle über das Schicksal der Zurückgekehrten durch und veröffentlicht die Resultate dieser Untersuchungen.

**Art. 73***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Günter**Al. 2 (nouveau)*

Après que les personnes sont retournées dans leur pays, elle s'assure de leur sort au moyen d'enquêtes représentatives dont elle publie les résultats.

**Art. 74***Antrag der Kommission**Abs. 1*

....

c. sich die schutzbedürftige Person seit Gewährung des vorübergehenden Schutzes wiederholt ....

....

**Abs. 1bis (neu)**

Der vorübergehende Schutz wird nicht widerrufen, wenn sich die schutzbedürftige Person mit dem Einverständnis der zuständigen Behörden in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat begibt.

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3*

Soll der vorübergehende Schutz widerrufen werden, so findet ....

**Art. 74***Proposition de la commission**Al. 1*

....

c. qui a, depuis l'octroi de la protection provisoire, séjourné longtemps ....

....

*Al. 1bis (nouveau)*

La protection provisoire n'est pas révoquée si la personne à protéger se rend dans son Etat d'origine ou de provenance avec l'accord des autorités compétentes.

*Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3*

Lorsqu'il est prévu de révoquer la protection provisoire, une audition ....

**Art. 75***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 103***Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3 (neu)*

Selbständig anfechtbar sind zudem Verfügungen über die vorläufige Verweigerung der Einreise am Flughafen sowie über die Zuweisung des Flughafens als Aufenthaltsort (Art. 21a Abs. 1 und 2).

*Minderheit*

(de Dardel, Bäumlin, Grobet, Gross Andreas, Hollenstein, Hubmann, Vollmer, von Felten)

*Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

....

b. Verfügungen, mit denen das Verfahren sistiert wird.

*Abs. 3 (neu)*

Gegen Sistierungsverfügungen, die in Anwendung von Artikel 66 Absatz 3 ergehen, kann in jedem Fall Beschwerde eingelegt werden.

**Art. 103***Proposition de la commission**Majorité**Al. 1, 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3 (nouveau)*

Peuvent également être contestées par la voie d'un recours distinct les décisions relatives au refus provisoire de l'entrée à l'aéroport et à l'assignation de l'aéroport comme lieu de séjour (art. 21a al. 1er et 2).

*Minorité*

(de Dardel, Bäumlin, Grobet, Gross Andreas, Hollenstein, Hubmann, Vollmer, von Felten)

*Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

## Al. 2

....

b. les décisions qui entraînent une suspension de la procédure.

## Al. 3 (nouveau)

Les décisions de suspension prises en application de l'article 66 alinéa 3 sont susceptibles de recours dans tous les cas.

**Heberlein** Trix (R, ZH), Sprecherin der Minderheit: Bei Artikel 66 Absatz 1 handelt es sich für die FDP um eine für die klare Trennung des Asylverfahrens vom Verfahren für die Schutzbedürftigen und vom Status der Schutzbedürftigen wesentliche Bestimmung. Wir haben gestern bei Artikel 33 einen Vorentscheid gefällt, und zwar nicht so, wie die Medien oder zumindest die Nachrichten heute verkündeten, dass man nach der gruppenweisen Aufnahme als Schutzbedürftiger kein Asylgesuch mehr stellen dürfe, sondern so, dass das Asylgesuch nicht während der Dauer des Aufenthaltes, aber nach Aufhebung des Aufenthaltsrechts noch gestellt werden darf und geprüft werden muss.

Gemäss Konzept des Bundesrates ist ein Asylverfahren während der Dauer des Status der Schutzbedürftigkeit sistiert und kann nicht weiterbehandelt werden. Eine Vermischung oder gar parallele Verfahren würden das Gegenteil von dem bewirken, was der Bundesrat bezweckt und was dem Sinn dieses Status entsprechen würde.

Die Mehrheit der Kommission möchte diese klare Trennung auflockern. Würde über Artikel 66 Absatz 1 im Sinne der Mehrheit entschieden, so müsste eine Anhörung in jedem Fall stattfinden. Der Einbezug des Artikels 35 garantiert nämlich eine Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft ohne weitere Abklärungen, wenn diese bei der Anhörung glaubhaft gemacht werden kann. Diese Regelung widerspricht dem Konzept der gruppenweisen Aufnahme von Schutzbedürftigen, der wir im Prinzip zustimmen. Die Verfahren dürfen – ich möchte das noch einmal betonen – nicht vermischt werden, weder bezüglich Aufenthaltsstatus noch bezüglich Ablauf.

Das Asylverfahren ist ein Individualverfahren. Dieses soll den Schutzbedürftigen weiterhin offenstehen, aber erst in dem Zeitpunkt, in welchem der spezielle Status durch den für diesen Entscheid zuständigen Bundesrat aufgehoben wird. Es kann Ausnahmefälle geben, in denen die Flüchtlingseigenschaft klar ist. Dies wird in der Botschaft auf Seite 81 auch festgehalten. Das entspricht auch dem Antrag der Mehrheit zu Artikel 66 Absatz 3, und hier kann der Flüchtlingsstatus erteilt werden.

In der Regel aber besteht während der Dauer des Aufenthaltes in der Schweiz unter dem Status der Schutzbedürftigkeit keine Gefährdung im Sinne von Artikel 3. Die Voraussetzungen für die Anerkennung des Flüchtlingsstatus sind also, solange das Aufenthaltsrecht gewährleistet ist, nicht gegeben. Wären sie gegeben, dann könnte man auf diese Regelung ja auch ganz verzichten.

Auch die Expertenkommission kam zum Schluss, dass sich die Frage, ob jemand Flüchtling ist, erst zu dem Zeitpunkt stellt, in dem in einem Krisengebiet wieder eine staatlich kontrollierte Situation hergestellt ist. Ich möchte an die Anhörung von Professor Kälin in der Kommission erinnern, der klar dargestellt hat, dass es keine individuelle Wahlfreiheit für die Art des gewünschten Schutzes geben dürfe. Nach Aussage von Professor Kälin ist es nach heutiger Praxis gemäss Flüchtlingskonvention anerkannt, jemanden vorübergehend vom Asylverfahren auszuschliessen. Auch das UNHCR hat den europäischen Staaten im Fall von Bosnien empfohlen, mit individuellen Verfahren abzuwarten, bis sich die Situation klärt. «Solange der Schutz gewährleistet ist, braucht es keine individuellen Verfahren», begründete Professor Kälin seine Aussage.

Demzufolge ist auch der Antrag der Minderheit Vollmer zu Absatz 3 abzulehnen, wonach das Asylverfahren nur dann sistiert wird, wenn der Gesuchsteller damit einverstanden ist. Auch der Antrag Dormann zu Absatz 3 hätte zahlreiche unnötige Verfahren zur Folge, mit den entsprechenden Kosten. Zahlreiche Bosnier sind nämlich jetzt annähernd fünf Jahre

hier, und man müsste für sie alle, falls sie dies beantragten, ein individuelles Asylverfahren durchführen. Die Fünfjahresfrist ist eine willkürliche Grenze, die zur Sicherstellung ihrer Rechte nicht notwendig ist, denn diese sind gewährleistet. Ich ersuche Sie daher, den Minderheitsantrag zu Absatz 1 gutzuheissen, in Absatz 3 der Mehrheit zu folgen und den Antrag Dormann abzulehnen.

**Vollmer** Peter (S, BE), Sprecher der Minderheit: Es geht hier um eine ganz zentrale Weichenstellung in dieser Revision des Asylgesetzes. Sie haben es vorhin von Frau Heberlein gehört: Man will offensichtlich den Status der Schutzbedürftigen und die Frage der Asylgewährung für echte Flüchtlinge nicht miteinander mischen. Insofern hat Frau Heberlein die Problematik eigentlich völlig zutreffend eingeleitet.

Unser Minderheitsantrag möchte jetzt eigentlich nur gewährleisten, dass Personen, die durch einen politischen Entscheid des Bundesrates in einer Gruppe von Schutzbedürftigen aufgenommen werden, die aber an sich im Sinne der Definition Flüchtlinge wären, ihren Anspruch auf Flüchtlingsstatus geltend machen können. Frau Heberlein hat jetzt gesagt, dass spiele an sich ja keine Rolle, diese Menschen seien ja dann in der Schweiz; ob sie jetzt unter dem Status des Schutzbedürftigen lebten oder ob sie den Status eines anerkannten Flüchtlings hätten, spiele bezüglich ihrer Bedrohung im Heimatland keine Rolle.

Das ist richtig so, aber richtig ist eben auch, was Professor Kälin ausgeführt hat: Er hat in der Kommission unzweideutig, klar gesagt, der Status des anerkannten Flüchtlings sei natürlich ein anderer, der sich ganz deutlich vom Status des Schutzbedürftigen unterscheide. Wenn es eben Menschen gibt, die aufgrund ihrer individuellen Verfolgung diesen Status ganz klar verdienen, dann sollen wir ihnen diesen Status auch geben.

Echte Flüchtlinge haben ganz andere Rechte, die mit ihrem Status verbunden sind. Deshalb ist es eigentlich nicht richtig, dass diese echten Flüchtlinge – die eigentlich diesen Status verdienen, wenn das Verfahren durchgespielt werden könnte – darauf keinen Anspruch haben sollen und weiterhin in diesem – am Status des Flüchtlings gemessenen – viel prekäreren, willkürlichen Status des Schutzbedürftigen leben müssen.

Der Bundespräsident hat es in seinem Eintretensvotum ja deutlich gesagt: Es geht offenbar darum, dass man genau mit diesem Artikel 66 die Asylstatistik schönen will, indem man Menschen hier aufnimmt, die dann aber nicht in der Asylstatistik erscheinen, die aber trotzdem – so quasi als Flüchtlinge – da sind, eben nur als Schutzbedürftige. Es geht nicht an, dass wir die klaren Rechte, die diese Flüchtlinge haben, damit aushebeln, damit aushöhlen.

Wir möchten deshalb, dass echte Flüchtlinge die Möglichkeit haben, auch ein entsprechendes Asylgesuch zu stellen. Auch wenn es dann hier vielleicht ein Verfahren gibt: Es gibt keine parallelen Verfahren, weil es im Status des Schutzbedürftigen gar kein individuelles Verfahren gibt! Diese Menschen werden kollektiv als Gruppe hier als Schutzbedürftige anerkannt, ihre individuelle Situation spielt da eigentlich gar keine entscheidende Rolle. Wir haben also keine parallelen Verfahren, sondern wir haben nur ein ganz ordentliches Verfahren, wie wir es auch bei jemandem haben, der aus einem anderen Land zu uns kommt.

Wir bitten Sie deshalb, dem Minderheitsantrag zuzustimmen, damit wir diese Menschen nicht schlechterstellen, d. h., um zu vermeiden, dass sie ihr Asylgesuch nicht stellen können, nur weil wir sie in einem politischen Entscheid als Schutzbedürftige aufnehmen.

Es kommt dazu, dass es natürlich für diese Menschen, die eigentlich den Status des echten Flüchtlings verdienen würden, sehr viel schwieriger sein kann – vielleicht nach vier, fünf, sechs Jahren, wenn dann der Status des Schutzbedürftigen abgelöst wird –, plötzlich doch noch ihre Flüchtlingsgründe geltend zu machen, entsprechende Dokumente beizubringen, entsprechende Verfahren zu durchlaufen und sich daran zu erinnern, was vor vier, fünf, sechs Jahren alles geschehen ist. Es ist doch wichtig, dass man zum Zeitpunkt, da

sie hier eintreffen, die Möglichkeit hat, dieses Verfahren durchzuspielen, die Gründe zu prüfen und entsprechend abzuklären, ob die Flüchtlingseigenschaften effektiv erfüllt sind oder nicht.

Wir bitten Sie deshalb eindringlich, nicht einfach im Sinne einer administrativen Vereinfachung der Lösung des Bundesrates zuzustimmen und damit die Asylstatistik zu schönen und so zu tun, als seien unter diesen Schutzbedürftigen nicht auch echte Flüchtlinge. Das bringt keine Verdoppelung des Verfahrens, weil es im ersten Status überhaupt kein Verfahren gibt. Wir ermöglichen diesen eben möglicherweise echten Flüchtlingen, den üblichen Gepflogenheiten des Asylgesetzes entsprechend, ihr Gesuch zu stellen und so ihr Recht auch geltend zu machen.

In diesem Sinne bitten wir Sie, dem Antrag der Minderheit zu Artikel 66 Absatz 3 zuzustimmen.

**Dormann** Rosmarie (C, LU): Mein Antrag zu Artikel 66 Absatz 3 ist eine Alternative zum Entwurf des Bundesrates wie zum Antrag der Mehrheit. Was will er? Nichts Revolutionäres, nein, mein Antrag ist ein Kompromiss zwischen dem Entwurf des Bundesrates bzw. dem Antrag der Kommissionmehrheit und dem Antrag der Minderheit Vollmer zu Artikel 66 Absatz 3. Nach Meinung des Bundesrates wird ein Asylgesuchsverfahren sistiert, wenn den Betroffenen vorübergehender Schutz gewährt worden ist. Nach Meinung der Mehrheit wird in jenen Fällen ein Verfahren nicht sistiert, in denen der Asylgrund offensichtlich – ohne dass grosse Abklärungen nötig sind – gegeben ist.

Nun besteht die Gefahr, dass der neue Status – Schutzbedürftige oder Gewaltflüchtlinge – zum automatischen Ausschluss aus dem Asylverfahren führt, da man aus verständlichen Gründen auf doppelspurige Verfahren verzichten will. Wird einem Flüchtling gemäss Artikel 36 vorübergehend Schutz gewährt, so fällt sein Anrecht auf ein Asylverfahren dahin, d. h., das Verfahren wird sistiert. Der Asylsuchende hat durch den neugeschaffenen Status der Schutzbedürftigen zwar raschen Schutz erhalten, gleichzeitig werden aber Flüchtlinge, die ein Recht auf Asyl haben, durch den neuen Status des Schutzbedürftigen schlechtergestellt. Das kann man als «Solidaritätsbeitrag» unter Schutzbedürftigen verantworten.

Dass sich unter Gruppen von Schutzbedürftigen – wie z. B. die Menschen aus Ex-Jugoslawien – auch Menschen befinden, die die Voraussetzung auf ein Asylrecht erfüllen, beweisen die rund 5000 Bosnier, die in der Schweiz Asyl gefunden haben. Damit sich ihr Gesuch nicht über jede Gebühr in die Länge zieht und sich damit ihre Integration nicht noch länger hinausschiebt, beantrage ich, die Sistierung der Behandlung des gestellten Asylgesuches auf längstens fünf Jahre zu beschränken. Mein Antrag deckt sich mit dem Entwurf der EU vom 5. März 1997, der ebenfalls vorsieht, bei der Schaffung eines Schutzbedürftigenstatus das hängige Asylverfahren während fünf Jahren zu sistieren.

Das hat zur Folge, dass sich bei der Gewährung einer Aufenthaltswilligung an Schutzbedürftige, die fünf Jahre in der Schweiz sind, der einzelne entscheiden muss, ob er bis zum Wegfall seines vorübergehenden Schutzes die Aufenthaltswilligung will oder die Aufhebung der Sistierung eines Asylgesuches verlangt, falls er einen solchen Antrag gestellt hat.

Mein Antrag ist ein sinnvoller Kompromiss zwischen der Sistierung jeglicher Asylgesuche bei Anerkennung von Schutzbedürftigkeit einerseits und der Asylgewährung andererseits. Fünf Jahre sind für einen Menschen, der Asylgründe geltend machen kann, eine lange Zeit. Sie sind insofern zumutbar, als der Schutz vor Bedrohung und Verfolgung durch den Status in jedem Fall gewährleistet ist. Aber sie bedürfen einer zeitlichen Limitierung, damit nicht durch die Schaffung des neuen Status die sogenannten echten Flüchtlinge schlechtergestellt werden als heute.

Das hat auch die EU wahrgenommen; sie schlägt in ihrem Entwurf ebenfalls nicht die unbefristete, sondern die auf fünf Jahre befristete Sistierung vor. Ich bitte Sie, das gleiche zu tun.

**de Dardel** Jean-Nils (S, GE), porte-parole de la minorité: Il est plus simple que je m'exprime sur l'ensemble de la problématique, y compris sur la proposition de minorité à l'article 103 alinéa 2 lettre b et alinéa 3. Je m'exprime également sur l'ensemble du sujet au nom du groupe socialiste.

Nous nous trouvons ici au centre même de la révision qui nous est proposée par le Conseil fédéral. Ce problème de la suspension de la procédure d'asile pour les personnes qui sont incluses dans un groupe à protéger, un groupe de réfugiés de la violence, est pour nous le noeud central de notre opposition à cette réforme, en tout cas sur cette question essentielle.

1. Cette suspension constitue un très gros recul par rapport à la procédure actuelle que nous connaissons. En fait, le statut de réfugié de la violence existe déjà dans la pratique de l'administration et du Conseil fédéral. On l'a vu notamment dans le cas des Bosniaques. Par rapport justement au cas des Bosniaques, ce nouveau statut constitue un recul extrêmement important.

2. On peut sérieusement se demander si cette suspension est vraiment conforme à la convention de Genève. Il est vrai que la convention de Genève ne garantit pas un droit à l'asile. En revanche, elle garantit un droit à une procédure d'asile. Autrement dit, celui qui se prétend réfugié a droit à une procédure, à une procédure sérieuse, pas une procédure que l'on suspend, à peine commencée. Cet élément-là, manifestement, a été mal approfondi par la commission. L'avis du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a été publié tout récemment dans la «Neue Zürcher Zeitung». Des doutes existent bel et bien du côté du HCR quant à la compatibilité de cette suspension avec la Convention de Genève, et cela n'est pas du tout apparu de manière claire au niveau des travaux de la commission.

Sauf erreur de ma part, le représentant du HCR qui s'est exprimé parlait de suspendre au maximum pendant trois ans. Donc, on se rapproche un peu de la proposition Dormann, mais Mme Dormann va encore trop loin avec un délai de cinq ans.

Pour nous l'essentiel, à vrai dire, est une question tout simplement d'humanité. Ceux qui ont le plus souffert, ceux qui ont été torturés, les femmes qui ont été violées, les enfants qui ont vu leurs parents massacrés, ces personnes-là qui ont vécu le pire, qui sont pour le restant de leurs jours traumatisées, ont besoin d'une protection définitive. On ne peut pas leur dire: non, vous êtes accueillis provisoirement chez nous, vous restez dans un statut précaire, et à la première occasion, le Conseil fédéral fera comme il fait avec les Tamouls, les Bosniaques, avec les Kosovars: on va faire pression sur vous, on va vous envoyer une décision de renvoi; on ne l'exécutera pas tout de suite, mais on va vous mettre dans une situation psychologique extrêmement douloureuse pour qu'en définitive vous lâchiez prise et que, dans la dépression complète, vous finissiez par rejoindre la frontière et quitter notre pays.

Tout cela, on ne peut pas le faire avec ceux qui ont le plus souffert et qui, comme 5000 Bosniaques, il y a quelques années, ont obtenu l'asile. Nous voulons maintenir cette possibilité d'asile pour ceux qui sont le plus atteints par la souffrance.

Et puis il y a d'autres arguments. L'institution de l'admission provisoire est maintenue. Autrement dit, on va réussir, maintenant, à créer des situations tout à fait différentes selon le fait que le réfugié de la violence sera vraiment inclus dans un groupe de personnes à protéger, ou ne le sera pas. Par exemple, aujourd'hui, les Bosniaques, systématiquement, ont été inclus dans un groupe de manière collective. Ce n'est pas le cas des Afghans, mais un Afghan est exactement dans la même situation; il est aussi un réfugié de la violence. Simplement il ne sera pas, à l'avenir, reconnu comme tel, et alors lui pourra obtenir l'asile, le cas échéant. Lui ne se verra pas opposer la suspension de la procédure d'asile.

Donc, on crée arbitrairement, à partir de situations tout à fait équivalentes, des différences qui ne se justifient pas, pour de simples problèmes administratifs, ce qui est vraiment un comble s'agissant de la vie et de la souffrance la plus ex-

trême que peuvent subir les personnes. On nous dit qu'on va diminuer les procédures. Oui, il faut le reconnaître, administrativement on simplifie les choses. Mais est-ce qu'on va vraiment diminuer le nombre des procédures d'asile? Là, on peut en douter. En effet, lorsque le statut de réfugiés de la violence, le statut de groupe à protéger, sera révoqué par le Conseil fédéral, les personnes reprendront alors leur procédure d'asile. Les procédures d'asile continueront donc, à la seule différence que les personnes n'obtiendront plus l'asile. Cette procédure deviendra inefficace, elle sera réduite à zéro ou à presque rien.

Revenons-en maintenant aux diverses solutions proposées. Le projet du Conseil fédéral est manifestement le plus inacceptable de toutes, parce qu'il ne laisse pas ouverte la moindre porte à la possibilité, pour une personne incluse dans un groupe de réfugiés de la violence, d'obtenir l'asile en définitive. Tout est suspendu.

En ce qui concerne la proposition de la majorité de la commission, elle est un peu meilleure que le projet du Conseil fédéral puisqu'elle fait référence à l'article 35 de la loi et qu'elle permet, si les conditions de l'asile sont plus qu'évidentes, plus que manifestes, d'accorder immédiatement l'asile sans qu'il y ait suspension de la procédure d'examen. Mais malgré tout, cet article 35 est extrêmement limité. On connaît le cas historique de Soljenitsyne qui a obtenu l'asile, à peine avait-il posé les pieds en Suisse. Là, évidemment, tout le monde savait: les persécutions dont il était l'objet étaient plus que publiques et célèbres.

Mais à part ce genre de cas où la persécution est connue simplement par la publicité faite par les médias, l'application de l'article 35 est extrêmement restreinte. Cet article interdit que l'on fasse plus que d'entendre la personne qui demande l'asile: par exemple, toute démarche supplémentaire pour faire des vérifications auprès d'offices, pour obtenir des documents, par exemple, est exclue. Dans ce cas-là, l'asile n'est pas accordé.

Qu'en est-il enfin de la proposition Dormann? Cette proposition est encore un petit peu meilleure que celle de la majorité, mais elle est aussi insuffisante parce qu'un délai de suspension de cinq ans est extrêmement long, plus long que ce que le HCR lui-même préconise. La proposition Dormann va peut-être dans la direction d'un mauvais compromis, mais elle est encore insuffisante.

Quelques mots maintenant en ce qui concerne ma propre proposition de minorité. Elle consiste simplement à instituer un recours contre la décision de suspension si le texte de la majorité ou celui de Mme Dormann était accepté. Ça, c'est quand même la moindre des choses. En effet, la proposition de la majorité ou la proposition Dormann instituent le fait que certaines personnes auront droit à ce que leur procédure d'asile ne soit pas suspendue. Mais il faut que ces gens puissent faire valoir ce droit de manière juridique normale, par un recours. C'est la moindre des choses! Mais cela a été refusé par la majorité de la commission pour des raisons d'efficacité. Une fois de plus, on crée des droits, et ensuite on empêche toute voie de recours, de sorte qu'en définitive on retire d'une main ce que l'on vient de donner de l'autre.

**Dettling** Toni (R, SZ), Sprecher der Minderheit: Im Namen der Minderheit beantrage ich Ihnen, bei Artikel 71 Absatz 1 an der ursprünglichen Fassung des Bundesrates festzuhalten. Ich kann mich in der Begründung kurz halten, da es auch hier wie schon bei vielen anderen Bestimmungen des Asylgesetzes vorwiegend um ein Abwägen geht. Während der Bundesrat und die Minderheit für Schutzbedürftige ein generelles Arbeitsverbot von sechs Monaten nach der Einreise stipulieren wollen, will die Kommissionmehrheit dieses generelle Arbeitsverbot auf drei Monate festsetzen. Mit anderen Worten: Es steht einmal mehr die Frage der Attraktivität des Asylrechtes jener des Entgegenkommens zugunsten der Betroffenen gegenüber. Allerdings ist dieser Konflikt in der Praxis keineswegs derart zugespitzt, weil ja der Bundesrat in Absatz 2 von Artikel 71 sowohl nach der Minderheits- als auch nach der Mehrheitsfassung ermächtigt wird, günstigere Bedingungen – sprich kürzere Arbeitsverbote – zu erlassen.

Im übrigen ist noch darauf hinzuweisen, dass gemäss Fassung der Minderheit die Schutzbedürftigen mit den Asylsuchenden punkto Dauer des Arbeitsverbotes gleichgestellt werden. Nachdem Sie nämlich gestern in Artikel 40 dem Konzept des Bundesrates zugestimmt haben, das in zwei Phasen eine ähnliche Regelung vorsieht, d. h. ein faktisches Arbeitsverbot von insgesamt sechs Monaten, ist die Minderheitsfassung insoweit für beide Kategorien konsistent, also sowohl für Asylsuchende als auch für Schutzbedürftige.

Die Fassung der Minderheit ist aber nebst dieser Konsistenz noch aus einem anderen Grund von Bedeutung und vorzuziehen: Absatz 1 der Fassung des Bundesrates, die von der Minderheit übernommen wird, sieht vor, dass die Arbeitsbewilligung nur dann erteilt wird, wenn die Arbeitsmarktlage und die Wirtschaftslage es erlauben. Die Kommissionmehrheit lässt diese beiden Rahmenbedingungen kurzerhand weg, was faktisch bedeutet, dass der Schutzbedürftige in jedem Fall, also unbesehen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage, nach Ablauf von nur drei Monaten Anspruch auf eine Arbeitsbewilligung hat. Dies geht nach Ansicht der Minderheit und des Bundesrates viel zu weit und ist daher abzulehnen.

Ich ersuche Sie – sowohl aus Gründen einer angemessenen Dauer des generellen Arbeitsverbotes als auch aus dem nicht minder wichtigen Grund der Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Lage –, den Antrag der Minderheit klar zu unterstützen.

**Günter Paul** (S, BE): Die Diskussion hat erneut gezeigt: Das Asylgesetz ist die Grundlage von äusserst heiklen Entscheidungen, es sind im wahrsten Sinne manchmal Entscheide über Leben und Tod. Der Bund versucht, diese Entscheide möglichst seriös abzustützen. Länderdokumentationen, Berichte, Erfahrungen sollen laut eigenen Aussagen in die Entscheide einfließen.

Mir scheint es aber, dass heute im logischen Ablauf ein ganz wichtiges Element fehlt, nämlich die Nachkontrolle, ob die Entscheide auch richtig waren. Heute erfährt die Öffentlichkeit, erfahren die Behörden nur bruchstückhaft, was später mit den Zurückgeschobenen passiert ist. Hier und da sind es Privatpersonen, welche Kontakte aufrechterhalten und die Alarmglocke ziehen, wenn Unrecht geschieht; oder Hilfswerke berichten aufgrund ihnen zugekommener Meldungen über Missbräuche, Folterungen, Verhaftungen oder gar Morde.

Es fehlt aber die Systematik der Informationen in diesen Bereichen. Dabei, so scheint mir, wäre die Erfolgskontrolle der wohl wichtigste Teil der Kontrolle und der laufenden Verbesserung des Verfahrens. Wie wollen unsere Behörden bei aller Dokumentiertheit, bevor sie die Entscheide fällen, ihre Resultate verbessern, wenn nicht mit einiger Sicherheit bekannt ist, was nach dem Entscheid passiert, und diese Erkenntnisse nicht in neue Entscheide einfließen können?

Zur prospektiven Evaluation, die heute betrieben wird – man schätzt die Wahrscheinlichkeit eines bestimmten Verlaufes ab –, gehört doch, Herr Bundespräsident, zwingend die retrospektive Nachkontrolle! Anders gibt es keine Verbesserungen, keinen Lernprozess.

Ich beantrage Ihnen daher, dass der Bund eine Nachkontrolle über das Schicksal der Zurückgekehrten vornimmt – nicht überall, aber stichprobenweise –, und zwar so, dass eine Repräsentanz der Resultate erreicht wird. Ich beantrage Ihnen daher, dass der Bund eine repräsentative Nachkontrolle über das Schicksal der Zurückgekehrten durchführt und die Resultate dann auch veröffentlicht. Was ich Ihnen also beantrage, ist ein Forschungsprojekt. Es sind wissenschaftliche Kriterien und eine Publikation nötig. Die finanziellen Konsequenzen wären im Verhältnis zum zu erwartenden Nutzen klein. Ich denke mir, dass ein derartiges Vorgehen ungemein zur Versachlichung der Diskussion im Asylbereich beitragen könnte – auch das wäre dringend nötig!

Die Nachkontrolle wird aber zudem eine direkte Verbesserung der Entscheide bringen. Der Bund gibt im Asylwesen sehr viel Geld aus. Auch unter diesem Aspekt wäre eine Kontrolle der Resultate angezeigt. Kein Privatunternehmen würde über eine so lange Zeit so teure Aktionen ohne Erfolgs-

kontrolle laufen lassen – sei es nur schon aus geschäftlichen Gründen. Ein seriöses Management in irgendeinem Unternehmensbereich mit hohen Kosten verlangt zwingend ein Feedback und eine Kontrolle der erarbeiteten und erzielten Resultate. Natürlich verlangen auch ethische und moralische Gründe, dass wir uns über die Qualität der getroffenen Entscheide orientieren. Menschenwürde und Menschenrechte gebieten uns, die Zahl der Fehlentscheide möglichst gegen null tendieren zu lassen. Das ist aber nur möglich, wenn die Auswirkungen früherer Entscheide wissenschaftlich seriös evaluiert werden.

Ich ersuche Sie daher, der Einführung einer stichprobenweisen, wissenschaftlichen, korrekt durchgeführten Nachkontrolle in diesem Gesetz zuzustimmen. Ich kann Ihnen versichern, dass die finanziellen Auswirkungen sicher nicht so sein werden, dass der Bund im Endeffekt höhere Kosten hat, aber die Qualität seiner Entscheide würde zunehmen.

Ich möchte Sie bitten, dieser Untersuchung, die ich Ihnen hier neu beantrage, zuzustimmen.

**Präsident:** Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei Artikel 66 Absatz 1 den Antrag der Minderheit Heberlein unterstützt, bei den restlichen Bestimmungen die Anträge der Mehrheit.

**Fritschi Oscar (R, ZH):** Zentral ist im 4. Kapitel, das jetzt zur Debatte steht, Artikel 66. Die Autorin und der Autor der beiden Minderheitsanträge haben die konzeptionelle Idee der gesamten Vorlage bereits dargelegt. Sie geht dahin, den Status des anerkannten Flüchtlings möglichst säuberlich vom Status des Schutzbedürftigen zu trennen. Diese Trennung soll gewährleisten, dass die Erweiterung um die Kategorie der Schutzbedürftigen – also die vorgenommene Liberalisierung im Zuge dieser Totalrevision – nicht zu einer Verkomplizierung des Verfahrensablaufs führt, der sich in früheren Jahren bereits einmal als Engpass erwiesen hat.

Da geht es, Herr Vollmer, eben um mehr als nur um etwas Administration und um etwas Statistik. Das Verfahren war schon einmal das eigentliche Nadelöhr, welches das ganze Gesetz beinahe unpraktikabel machte. Insofern haben wir allen Anlass, diesem Punkt Beachtung zu schenken. Genau ein solcher Engpass könnte aber bei Zustimmung zur Mehrheit bei Artikel 66 Absatz 1 wieder drohen, weil dieser Mehrheitsantrag nämlich eine Vermischung bringt. Mit dem generellen Einbezug von Artikel 35 wird ein Switchen vom Status des Schutzbedürftigen zum Status des Flüchtlings möglich, und umgekehrt wird ein doppeltes Verfahren nötig.

Noch weiter geht der Minderheitsantrag Vollmer zu Absatz 3, der beide Verfahren nebeneinander laufen lassen möchte, es sei denn, ein Schutzbedürftiger sei mit der Sistierung seines Asylgesuches einverstanden. Diese Doppelspurigkeit wäre nicht nur aufwendig, sondern auch kontraproduktiv. Ich möchte Ihnen ein Beispiel geben, dass es dabei wirklich um Doppelspurigkeiten geht: Ein bei uns aufgenommener Schutzbedürftiger aus einem Bürgerkriegsland, in dem er als Aufständischer eine exponierte Rolle gespielt hat, so dass auch eine individuelle Gefährdung gegeben ist, bekäme den Status des Schutzbedürftigen und parallel dazu auch jenen des Flüchtlings. Wenn die Aufständischen dann aber den Bürgerkrieg gewinnen und wieder stabile Verhältnisse im Land einkehren würden, fielen im vorliegenden Beispiel nicht nur der Status des Schutzbedürftigen weg, sondern es müsste zusätzlich ein Verfahren zur Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft eingeleitet werden.

Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie deshalb, bei Artikel 66 Absatz 1 der Minderheit Heberlein zuzustimmen, bei Absatz 3 dagegen der Mehrheit.

Zu Artikel 71 Absatz 1, zur Bewilligung der Erwerbstätigkeit: Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen Zustimmung zur Minderheit Dettling. Die Frage, in welchem Zeitpunkt Schutzbedürftige – deren Ziel ja nicht die Assimilierung im Gastland, sondern die spätere Rückreise ins Heimatland ist – die Bewilligung erhalten, eine Arbeit aufzunehmen, könnte ein gehöriges Referendumspotential beinhalten. Eine Mehrheit der

Kantone hat sich in der Vernehmlassung in diesem Punkt jedenfalls für eine strengere Regelung bei den Schutzbedürftigen als bei den Flüchtlingen ausgesprochen.

Wir sind deshalb der Meinung, es wäre ein Akt der Klugheit und des guten Augenmasses, hier der Minderheit Dettling zuzustimmen, welche die Karenzfrist für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf sechs Monate festlegt.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Ich spreche schwergewichtig zu Artikel 66, der die Aufhebung der Schutzbedürftigkeit und die Sistierung des Asylgesuches betrifft.

Wie schon im Eintreten begründet, macht die grüne Fraktion keine grundsätzliche Opposition gegen die neue Regelung des Status der Gewaltflüchtlinge. Das ist eine alte Forderung von uns, und sie liegt auch international im Trend: Die EU-Kommission schlägt eine ähnliche Lösung vor, wie wir sie heute beraten. Es ist aber ein Minimalpaket, das geschnürt wurde, und wir hätten gerne eine Regelung gehabt, die einen Status näher bei der Regelung für die Flüchtlinge als bei jener für die Asylsuchenden festlegt.

Zusammen mit der Schweizerischen Flüchtlingshilfe würdigen wir die Verbesserungen, z. B., dass beim Wegweisungsverfahren allen Betroffenen das rechtliche Gehör gewährt werden muss und dass die Entscheide bei der ARK angefochten werden können. Dabei können auch Vollzugshindernisse humanitärer Art, wie Krankheit, Jugend, Alter, Integration, geltend gemacht werden.

Auch der geregelte Verlauf vom Status des Schutzbedürftigen hin zur Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung ist gegenüber dem Status quo, bei dem dieser Verlauf der Willkür der Kantone überlassen ist, eine Verbesserung. Was der Asylbewegung und uns, der grünen Fraktion, aber grosse Mühe macht, sind die Sistierung eines allfälligen Asylgesuches bis zur Aufhebung des Status des Schutzbedürftigen und die Tatsache, dass dagegen keine Beschwerde eingereicht werden kann. Und dies um so mehr, als die Mehrheit dieses Rates gestern bei Artikel 33 beschlossen hat, dass auf Asylgesuche, die nach der Gewährung des vorübergehenden Schutzes gestellt worden sind, nicht mehr eingetreten werden darf. Das finden wir einen gravierenden Entscheid dieses Rates.

In der Regel werden ohnehin nur Personen, die Fluchtgründe nach der Genfer Flüchtlingskonvention haben, nicht mehr zurückkehren wollen und deshalb überhaupt ein Asylgesuch stellen. Die «normalen» Schutzbedürftigen wollen nichts anderes als nach Hause zurückkehren, wenn die Bedrohungslage vorbei ist und wieder einigermaßen menschenwürdige Verhältnisse herrschen. Es ist nicht so, wie immer suggeriert wird, dass es das einzige erstrebenswerte Ziel aller Leute sei, einfach in der Schweiz bleiben zu wollen.

Den anderen Personen aber, die Asylgründe nach der Genfer Flüchtlingskonvention haben, wird es nach Jahren der Sistierung kaum mehr möglich sein, diese Asylgründe noch beweisen zu können. Deshalb sollen sie das jederzeit tun können. Das entspricht dem Antrag der Minderheit Vollmer zu Artikel 66 Absatz 3, den wir aus diesen Gründen unterstützen; wir bitten Sie, das auch zu tun.

Der Antrag Dormann bringt gegenüber dem Antrag der Mehrheit der Kommission eine kleine Verbesserung, weil eine Frist von fünf Jahren festgelegt wird. Wir erachten diese Frist aber selbstverständlich als zu lange. Wir werden jedoch dem Antrag Dormann zustimmen, wenn er dem Antrag der Mehrheit der Kommission gegenübergestellt wird.

Ich möchte noch eine generelle Bemerkung machen: Eine gute gesetzliche Grundlage ist nur die eine Seite der Medaille. Eine grosszügige Anwendung des Status des Gewaltflüchtlings gegenüber jenen, die bei uns Schutz suchen, hängt jedoch in einem entscheidenden Ausmasse von der politischen Grosswetterlage ab. Das ist viel entscheidender als einzelne Artikel im Gesetz. Diese verschlechterte Grosswetterlage ist das, was der grünen Fraktion mehr Sorge bereitet als allenfalls einige gesetzliche Grundlagen, die wir hier schaffen und die nicht ganz zu unserer Zufriedenheit ausgestaltet werden.

**Ducrot** Rose-Marie (C, FR), rapporteur: Je traiterai d'abord de l'article 66 alinéas 1er et 3. Le nouveau statut des personnes à protéger va dans le sens souhaité par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). La Suisse se donne enfin les moyens légaux d'accueillir les personnes qui sont jetées sur les routes de l'exil par la guerre et la guerre civile.

Et pourtant, ce concept global rencontre quelques problèmes d'application, on l'a vu. J'y vois deux points délicats:

1. Le choix du moment du retour du requérant dans son pays quand la situation s'est normalisée. Cette décision appartient au Conseil fédéral.

2. La suspension de la demande d'asile.

A l'article 33, nous avons accepté la disposition prévoyant la non-entrée en matière sur une demande d'asile après l'octroi de la protection provisoire.

L'article 66 traite du dépôt de la demande à la frontière ou à l'entrée en Suisse. La très large majorité de la commission, très soucieuse du respect des droits de l'homme, vous propose de retenir également les dispositions de l'article 35. Que nous dit cet article 35? C'est que tout requérant a droit à sa propre audition dès son entrée dans notre pays. S'il a été persécuté et qu'il rend vraisemblable sa qualité de réfugié au sens de la convention de Genève, l'asile lui est accordé sans autre mesure d'instruction. Cela clarifie les choses, notamment sur le plan juridique. Selon la majorité de la commission, il s'agit là d'une cautèle importante que le Parlement aurait tort de négliger: à l'article 66 alinéa 3, cette proposition a été appuyée par 17 voix contre 5, par la majorité de la commission. Il est vrai que l'article 68 inclut déjà cette exigence et que l'adjonction voulue par la majorité pourrait paraître superflue. M. le président de la Confédération nous en parlera peut-être tout à l'heure. Pourtant, une précaution supplémentaire relève de la simple vigilance. Elle s'impose d'autant plus que, lors de nos délibérations, le représentant de l'administration s'est montré très réticent à notre proposition.

A l'article 66 alinéa 3, la minorité suggère qu'on laisse aux requérants le droit d'accepter ou de refuser la suspension de sa propre procédure. L'adhésion à cette demande pourrait vraiment mettre en péril tout le concept mis en place pour les personnes à protéger. La majorité de la commission n'est pas entrée en matière sur une telle revendication.

Je prends maintenant la proposition Dormann à l'article 66 alinéa 3. Mme Dormann propose que, pour la catégorie des réfugiés de la violence, la suspension de la procédure d'asile soit limitée à cinq ans. La commission ne s'est pas penchée sur une telle proposition. Donc, je ne peux pas la défendre en son nom. Mais personnellement, permettez-moi de vous le dire, j'y suis favorable. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés s'est prononcé pour une attente de trois ans, qui préserve les droits de la personne à protéger. Je vous rappelle que ces personnes sont susceptibles d'être renvoyées, même si elles ont séjourné sur sol suisse plus de cinq ans.

Il est donc raisonnable de ne pas prolonger une attente qui, à mon avis, pourrait être insoutenable. La proposition Dormann est un bon compromis, j'y adhère, mais de façon personnelle.

Je prends maintenant l'article 103 alinéa 2 lettre b et alinéa 3. Il s'agit là de la proposition de la minorité de Dardel. La minorité veut élargir la possibilité de recours dans tous les cas pour garantir la sécurité juridique de la personne concernée. La majorité de la commission estime aussi, dans cet article-là, que ces dispositions pourraient vraiment mettre également en péril le statut de la personne à protéger, et elle vous propose de refuser la proposition de la minorité par 11 voix contre 9, à une très courte majorité.

J'en viens maintenant à l'article 71, et je vais vous parler de la proposition de la minorité Dettling à l'alinéa 1er. La majorité de la commission vous propose là de raccourcir le délai durant lequel une personne à protéger n'a pas le droit d'exercer une activité lucrative. Et surtout, la proposition de la majorité vous demande de ne pas subordonner ce droit à la conjoncture économique et à la situation du marché du travail. Le délai de trois mois que nous avons déjà défendu pour les ré-

fugiés est un compromis acceptable. Il respecte justement l'égalité de traitement entre les personnes à protéger, mais aussi les demandeurs d'asile. Ceux-ci, vous le savez, sont astreints à un délai d'attente de trois mois, avec une prolongation possible également de trois mois.

Dans une conjoncture difficile, dans un marché économique tendu, 80 pour cent des réfugiés sont au chômage. La plupart sont donc à la charge de la société. Dans les dépenses globales d'asile, les prestations d'assistance occupent la tranche la plus large. Cette constatation nous porte à la réflexion et nous incite surtout à donner la possibilité d'un travail rapide pour les personnes à protéger. Telle est la volonté de la majorité de la commission, qui l'a emporté par 12 voix contre 7.

Je prends maintenant la proposition Günter à l'article 73 alinéa 2. Monsieur Günter, la nécessité d'un rapport d'évaluation sur la situation des personnes qui ont réintégré leur pays de provenance n'a pas été discutée au sein de la commission. J'estime personnellement qu'un tel rapport pourrait apporter une réponse à nos interrogations quant au sort réservé aux personnes qui rentrent dans un pays qui a été ravagé par la guerre. A l'article 32, la majorité de la commission, qui demandait un rapport d'évaluation sur les pays sûrs, a été entendue par le Parlement. Je souhaite qu'il en soit de même à l'article 73.

**Koller** Arnold, Bundespräsident: Bei Artikel 66 des Entwurfes geht es noch einmal um die Konzeptfrage: Die Schutzbedürftigenregelung gemäss Entwurf des Bundesrates basiert auf der Erkenntnis, dass es heute grosse Gruppen von Menschen gibt, die in gefährlichen Situationen, vor allem in Bürgerkriegssituationen, leben und des Schutzes ausserhalb eines bestimmten Krisengebietes bedürfen, die aber die klassischen Kriterien für die Anerkennung als Flüchtlinge meist nicht erfüllen, weil sie nicht individuell und gezielt verfolgt werden. Wir benötigen also eine Regelung für Menschen, die mit grosser Wahrscheinlichkeit die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, denen wir aber aus humanitären Gründen in einem einfachen und raschen Verfahren vorübergehend Schutz bieten möchten.

Sie sollten diese Schutzbedürftigenregelung deshalb endlich auch als eine zusätzliche humanitäre Chance sehen! Das ist der Sinn der neuen Aufnahmekategorie, die wir schaffen. Wir können diese zusätzliche humanitäre Chance im Rahmen unserer Flüchtlingspolitik – die wir ohne jede völkerrechtliche Verpflichtung übernehmen – unserem Volk aber nur «verkaufen» – wenn ich diesen Ausdruck gebrauchen darf –, wenn wir zugleich sagen können, dass wir dafür den administrativen Leerlauf, wie wir ihn im Rahmen der Aufnahmeaktion für die Bosnier betrieben haben, abschaffen. Wir haben 34 000 individuelle Asylverfahren durchgeführt, obwohl wir wussten, dass die allerwenigsten Bosnienflüchtlinge tatsächlich Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention gewesen sind.

Nach dem Konzept des Bundesrates hängt das eine mit dem anderen zusammen. Der Bundesrat ist deshalb der festen Überzeugung, dass nicht der einzelne bei der Bestimmung der Verfahrensart eine Wahlmöglichkeit haben darf, sondern dass die Behörden die Art des gewährten Schutzes bestimmen können müssen. Ich erinnere Sie daran, dass dabei diese Behörden aufgrund eines vorangegangenen Aufnahmeentscheides des Bundesrates handeln und nicht etwa Personen willkürlich einer bestimmten Kategorie zuteilen können.

In Ausnahmefällen – das ergibt sich aufgrund von Artikel 66 Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 4 –, wo offensichtlich und nachgewiesenermassen eine Verfolgung im Sinne von Artikel 3 vorliegt und somit feststeht, dass es sich bei diesen Leuten um Flüchtlinge im Sinne der Konvention handelt, lässt aber auch die bundesrätliche Fassung durchaus die Möglichkeit offen, dass ein individuelles Asylverfahren durchgeführt und gestützt auf die Flüchtlingseigenschaft Asyl zuerkannt wird. Wir denken hier beispielsweise an Bosnier, die direkt aus serbischen Konzentrationslagern gekommen sind. Bei solchen Personen macht es natürlich auch künftig Sinn, ein

eigentliches Verfahren um Anerkennung als Flüchtling durchzuführen. Die Regelung von Artikel 66 erlaubt dies auch. Wir möchten aber nicht, dass die schutzsuchende Person selbst ein subjektives Recht darauf hat, neben dem vorläufigen Schutz einen Anspruch auf ein individuelles Asylverfahren durchsetzen zu können, zumal sie bereits Schutz gefunden hat.

Nun wurde die Frage gestellt, ob dieses Konzept des Bundesrates mit der Genfer Flüchtlingskonvention kompatibel sei. Die Flüchtlingskonvention verlangt nicht, dass die Gleichstellung von Flüchtlingen mit Inländern von allem Anfang ihres Aufenthaltes an in allen Bereichen gewährt sein muss. Das bundesrätliche Konzept sieht deshalb eine stufenweise Verbesserung der Rechtsstellung von Schutzbedürftigen vor, damit die von der Genfer Flüchtlingskonvention empfohlenen Standards etwa im Bereich des Zugangs zum Arbeitsmarkt und auch im Bereich der Fürsorge über eine gewisse Zeit hinweg erreicht werden.

Mit diesem Verfahren folgen wir übrigens auch den Empfehlungen, die das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge selber gerade im Falle der Schutzsuchenden aus Bosnien den europäischen Staaten abgegeben hat. Das Uno-Hochkommissariat hat damals selber gesagt, dass die Aufnahmestaaten zunächst keine individuellen Verfahren durchführen, sondern eine «temporary protection» gewähren sollten.

Aus diesen Gründen möchte ich Sie dringend bitten, bei Absatz 1 von Artikel 66 dem Antrag der Minderheit Heberlein zuzustimmen und bei Absatz 3 den Antrag der Minderheit Vollmer abzulehnen, denn die Minderheit Vollmer möchte – entgegen dem Konzept des Bundesrates – dem einzelnen, wie bereits gesagt, ein subjektives Recht auf die Durchführung eines individuellen Asylverfahrens gewähren. Ich glaube, Herr Vollmer, dass es doch etwas zu einfach ist, wenn Sie behaupten, dass wir damit die Asylstatistik «schönern» wollten. Wir führen in der Asylstatistik heute schon alle Personen mit verschiedenem Status getrennt auf: Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene Personen. Wir würden diese Schutzbedürftigen künftig eben als eigene Kategorie in der Asylstatistik aufführen. Das kann aber kein Gegenargument sein.

Zum Antrag Dormann: Frau Dormann möchte, dass spätestens fünf Jahre nach der Schutzgewährung zwingend das ordentliche Asylverfahren durchgeführt werden muss. Frau Dormann, hinter Ihrem Antrag steckt sicher eine gute Absicht. Wir müssen aber bedenken, dass auch Ihr Antrag bei einer sehr grossen Zahl von Personen zwingend zu einem individuellen Asylverfahren führen würde, und zwar bei all jenen, die nach fünf Jahren noch in unserem Land sind, und das kann eine grosse Zahl sein, wie der Fall Bosnien zeigt.

Der Antrag Dormann ist meines Erachtens zudem – das ist wohl zuwenig bedacht worden – kontraproduktiv. Erginge nämlich aufgrund des Verfahrens nach fünf Jahren ein negativer Asylentscheid, dann müssten die Leute weggewiesen werden. Wäre das jedoch aufgrund der dann herrschenden Lage nicht zumutbar und nicht möglich, dann bliebe nur noch die Möglichkeit einer individuellen vorläufigen Aufnahme. Der Rechtsstatus der individuellen vorläufigen Aufnahme ist – beispielsweise in bezug auf die Aufenthaltsbewilligung – jedoch eindeutig schlechter als der Rechtsstatus der vorübergehenden Schutzgewährung. Ein vorläufig Aufgenommener hat keinen Anspruch auf eine Anwesenheitsregelung. Demgegenüber haben Schutzbedürftige nach fünf Jahren einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung. Auch beim Familiennachzug wird der vorläufig Aufgenommene schlechter behandelt als der Schutzbedürftige. Aus diesem Grund kann ich Ihnen nicht empfehlen, dem Antrag Dormann zuzustimmen.

Zum Antrag der Minderheit de Dardel zu Artikel 103: Die Minderheit de Dardel möchte, dass die Sistierungsverfügungen im Rechtsmittelverfahren selbständig angefochten werden können. Damit erreichen Sie natürlich gerade wieder nicht diese administrative Erleichterung, die nach dem Konzept des Bundesrates die Voraussetzung für die zusätzliche humanitäre Leistung der Schutzgewährung ist.

Zu Artikel 71, zur Frage der Bewilligung der Erwerbstätigkeit: Herr Vizepräsident, ich will Ihnen das Amt mit Blick auf die kommenden Abstimmungen eigentlich nicht erschweren, aber nachdem ich die Anträge zu Artikel 71 gesichtet habe, wäre die vernünftigste Lösung in Absatz 1 eine Verbindung zwischen dem Antrag der Mehrheit der Kommission hinsichtlich des ersten Satzes und dem Antrag der Minderheit Dettling hinsichtlich des zweiten Satzes. Ich könnte dem Antrag der Mehrheit – der Gleichstellung mit den Asylgesuchstellern betreffend die Erteilung einer Arbeitsbewilligung nach drei Monaten – durchaus zustimmen, allerdings nur unter der Voraussetzung des Antrages der Minderheit Dettling, wonach am Zusatz «sofern es Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage erlauben» festgehalten wird. Das wäre wohl die vernünftigste Kombination bei Artikel 71 Absatz 1.

Zum Antrag Günter zu Artikel 73: Herr Günter möchte, dass eine repräsentative Nachkontrolle über das Schicksal der Zurückgekehrten durchgeführt wird und deren Resultate veröffentlicht werden. Einleitend möchte ich festhalten, dass Rückführungen nur möglich sind, wenn sich die Lage im Heimat- oder Herkunftsstaat grundlegend geändert hat. Die Aufhebung des vorübergehenden Schutzes soll unter den Aufnahmestaaten und unter Beizug etwa des Uno-Hochkommissariates für Flüchtlinge zudem koordiniert werden. Zudem werden Rückführungen regelmässig mit flankierenden Massnahmen, mit individueller Rückkehrhilfe und Wiederaufbauprogrammen, verbunden sein. Um eine Nachkontrolle über das Schicksal von einzelnen Personen, die in ihren Heimatstaat zurückgekehrt sind, durchführen zu können, bedarf es aber einer ausdrücklichen Erlaubnis des Heimatstaates, denn wir würden damit hoheitliche Handlungen im Herkunftsstaat durchführen. Das kann man nach Völkerrecht aber bekanntlich nur tun, wenn eine entsprechende Einwilligung des betreffenden Staates vorliegt. Auch würde es wohl regelmässig die Einwilligung der Rückkehrer voraussetzen. Es macht keinen Sinn, den Staat Schweiz auf Gesetzesstufe zu etwas zu verpflichten, das er nur ausführen kann, wenn ein ausländischer Staat und die Betroffenen die Einwilligung dazu geben. Ganz abgesehen davon wäre der Antrag Günter auch mit grossen personellen und finanziellen Aufwendungen verbunden.

Ich bitte Sie daher, den Antrag Günter abzulehnen.

#### Art. 66 Abs. 1 – Art. 66 al. 1

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	99 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	72 Stimmen

#### Art. 66 Abs. 2, 4 – Art. 66 al. 2, 4

##### Angenommen – Adopté

#### Art. 66 Abs. 3 – Art. 66 al. 3

##### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	90 Stimmen
Für den Antrag Dormann	77 Stimmen

##### Definitive, namentliche Abstimmung

##### Vote définitif, nominatif

(Ref.: 0833)

##### Für den Antrag der Mehrheit stimmen:

##### Votent pour la proposition de la majorité:

Aregger, Bangert, Baumann Alexander, Baumberger, Bezola, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bossard, Brunner Toni, Bühner, Caccia, Columberg, Comby, Couchepin, David, Deiss, Dettling, Dormann, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadiant, Giezendanner, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gusset,

Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Keller, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Loretan Otto, Lötscher, Maitre, Maurer, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Nabholz, Nebiker, Oehrli, Pelli, Philipona, Pini, Raggenbass, Randegger, Ratti, Ruckstuhl, Sandoz Marcel, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schluer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Steffen, Steinegger, Steinemann, Straumann, Stucky, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vetterli, Vogel, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (112)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Diener, Fankhauser, Fasel, Fässler, Goll, Gonseth, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubacher, Hubmann, Jans, Jutzet, Ledergerber, Leemann, Maury Pasquier, Meier Hans, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer (59)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Schmid Odilo (1)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Blocher, Cavadini Adriano, Christen, Durrer, Föhn, Frey Walter, Grobet, Gysin Hans Rudolf, Jaquet, Jeanprêtre, Loeb, Marti Werner, Maspoli, Meier Samuel, Meyer Theo, Pidoux, Ruf, Rychen, Sandoz Suzette, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steiner, Suter, Vallender, Vermot, Zbinden, Ziegler (27)

*Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

*Art. 67–70*

*Angenommen – Adopté*

*Art. 71 Abs. 1 – Art. 71 al. 1*

**Präsident:** Herr Bundespräsident Koller hat einen Vermittlungsantrag gestellt, den wir zuhanden des Ständerates einmal entgegennehmen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	101 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	71 Stimmen

*Art. 71 Abs. 2–4; Art. 72; Art. 73 Abs. 1*

*Art. 71 al. 2–4; art. 72; art. 73 al. 1*

*Angenommen – Adopté*

*Art. 73 Abs. 2 – Art. 73 al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Günter	69 Stimmen
Dagegen	100 Stimmen

*Art. 74, 75*

*Angenommen – Adopté*

*Art. 103*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	107 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	56 Stimmen

## 1. Abschnitt Titel

*Antrag der Kommission*

.... Fürsorgeleistungen und Kinderzulagen

## Section 1 titre

*Proposition de la commission*

.... d'assistance et d'allocations pour enfants

*Angenommen – Adopté*

## Art. 76

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Abs. 1*

Die Kantone gewährleisten unter Vorbehalt von Absatz 2 die Fürsorge für Personen, die sich gestützt auf dieses Gesetz in der Schweiz aufhalten.

*Abs. 2*

Der Bund gewährleistet die Fürsorge für:

a. Flüchtlinge bis zum Tag, an welchem sie die Niederlassungsbewilligung erhalten oder ein Anspruch auf die Niederlassung nach Artikel 57 Absatz 2 entsteht;

b. Personen, die sich in einer Empfangsstelle oder in einem Erstintegrationszentrum für Flüchtlingsgruppen aufhalten.

*Abs. 3 (neu)*

Der Bund kann die Erfüllung der Aufgabe nach Absatz 2 ganz oder teilweise Dritten, namentlich den nach Artikel 29 Absatz 2 anerkannten Hilfswerken, oder wenn die Umstände es erfordern ganz oder teilweise den Kantonen übertragen.

*Minderheit*

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

*Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3 (neu)*

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

## Art. 76

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Al. 1*

Les cantons, sous réserve de l'alinéa 2, fournissent l'assistance aux personnes qui séjournent en Suisse sur la base de la présente loi.

*Al. 2*

La Confédération fournit l'assistance:

a. aux réfugiés jusqu'au jour où ils reçoivent l'autorisation d'établissement ou jusqu'au jour où naît le droit d'établissement en vertu de l'article 57 alinéa 2;

b. aux personnes qui se trouvent dans un centre d'enregistrement ou dans un centre d'intégration pour groupes de réfugiés.

*Al. 3 (nouveau)*

La Confédération peut déléguer tout ou partie de la tâche définie à l'alinéa 2 à des tiers, notamment aux oeuvres d'entraide reconnues conformément à l'article 29 alinéa 2 ou, lorsque les circonstances l'exigent, aux cantons.

*Minorité*

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

*Al. 1, 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3 (nouveau)*

Rejeter la proposition de la majorité

**Heberlein** Trix (R, ZH), Sprecherin der Minderheit: Über die Frage der Zuständigkeit bei der Betreuung von Flüchtlingen haben in der Kommission lange und kontroverse Diskussionen stattgefunden. Die heutige Regelung ist umstritten. Sie führt zu Schwierigkeiten beim Übergang der Zuständigkeiten. So war denn auch eine klare Mehrheit der Kantone für den Wechsel der Zuständigkeit, wie sie vom Bundesrat und der Kommissionsminderheit vorgeschlagen wird.

Die Fürsorge ist in der Schweiz gemäss Bundesverfassung Sache der Kantone. Wie auf anderen Gebieten auch, lösen

sie diese Aufgabe unterschiedlich. Sie delegieren sie zum Teil an die Gemeinden, sie nehmen sie selber wahr oder delegieren sie an die Hilfswerke. Rund 300 000 Personen – Schweizer und Ausländer unter jedem Rechtstitel, mit Ausnahme der anerkannten Flüchtlinge bis zur definitiven Regelung ihrer Aufenthaltsbewilligung, Asylsuchende und niedergelassene Ausländer – werden von Kantonen oder Gemeinden betreut; es besteht ein grosses Know-how. 1995 waren davon rund 76 000 Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene, von denen rund 75 Prozent nicht erwerbstätig waren. Dass Kantone und, je nach Delegation, die Gemeinden nicht mehr für die Betreuung der Asylbewerber zuständig sein sollen, wird von den Vertretern der Mehrheit nicht verlangt. Wurde über das Asylgesuch definitiv entschieden und das Gesuch gutgeheissen, so wechselt die Zuständigkeit bisher obligatorisch zu den Hilfswerken, welche die Betreuung wahrnehmen. Sie betreuten 1995 rund 13 500 Flüchtlinge mit Bewilligung B bis zum Zeitpunkt, in dem sie die Bewilligung C erhalten, also rund fünf Jahre. Danach waren wiederum die Kantone für die Betreuung bei Fürsorgeabhängigkeit zuständig.

Weshalb dieser Zuständigkeitswechsel nach wie vor aufrechterhalten werden soll, ist nicht einsichtig. Weder den Kantonen noch den Gemeinden, denen die Kantone die Fürsorgeaufgabe delegiert haben, fehlt es am notwendigen Wissen und an der Erfahrung in der Betreuung. Sie sind vorher und nachher verantwortlich.

Für den Flüchtling hat der mehrmalige Zuständigkeitswechsel auch erhebliche Nachteile: Die durchgehende Betreuung durch dieselben Organe und dieselbe Stelle entspricht einer effizienten und klientenorientierten Verwaltung. Die Geststeller haben immer dieselben Ansprechpartner und dieselben Rahmenbedingungen. Dieser Zuständigkeitswechsel, wie er in der ersten Phase bereits 1987 erfolgte, als der Bund im Rahmen der Aufgabenneuverteilung die Betreuung der Flüchtlinge mit Niederlassungsbewilligung den Kantonen übertrug, hat für Bund und Kantone keine finanziellen Vorteile. Der Bund wird statt die Hilfswerke die Kantone für ihre Tätigkeit entschädigen. Es können jedoch parallele Strukturen abgebaut werden, ebenso kann der Verwaltungsaufwand reduziert werden, wie dies bereits bei der Pauschalierung der Beiträge für die Asylbewerber an die Gemeinden und an die Kantone der Fall war.

Auch wird die prinzipielle Gleichstellung aller Fürsorgeempfänger sichergestellt. Dies ist heute nicht der Fall; ich kann dies aus der praktischen Erfahrung als zuständige Gemeinderätin bestätigen: Wir hatten immer wieder Schwierigkeiten beim Zuständigkeitswechsel. Wenn die Gemeinde wieder zuständig wurde und wir dort andere Rahmenbedingungen entsprechend der SKOS-Richtlinie und unserer Praxis setzen mussten, wenn wir die Flüchtlinge bezüglich Wohnung und finanzieller Grundlagen mit den anderen fürsorgeabhängigen Personen gleichstellen mussten, ergaben sich immer wieder Probleme. Statt einen Konflikt zwischen Hilfswerken und Kantonen heraufzubeschwören, sollte die Zusammenarbeit, wie sie das Gesetz vorsieht, verstärkt werden. Weder Kantone noch Hilfswerke haben Kompetenz und Know-how gepachtet. Die Kantone können, wenn sie dies wünschen und wenn dies sinnvoll ist, ihre Aufgaben auch weiterhin an die Hilfswerke delegieren. Ich nehme an, dass all diejenigen Kantone, welche dies bereits zur Zufriedenheit der Behörden so gehandhabt haben, dies auch weiterhin machen werden.

Im Namen der FDP-Fraktion, aber auch im Namen der Kommissionsminderheit beantrage ich Ihnen, dem Bundesrat und der grossen Mehrheit der Kantone und Gemeinden, welche diesen Antrag unterstützt haben, zuzustimmen.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Im Namen der sozialdemokratischen Fraktion beantrage ich Ihnen, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu folgen. Gestern haben Sie, Herr Bundespräsident, hier in diesem Saal mit grosser Klarheit festgehalten, dass das, was sich bewährt habe, nicht ohne Not geändert werden sollte. Hier haben wir nun einen klassischen Anwendungsfall für dieses Prinzip.

Die Betreuung anerkannter Flüchtlinge durch die Hilfswerke hat sich bewährt. Die Hilfswerke haben grosse Erfahrung und spezifisches Fachwissen, was den Umgang mit Menschen verschiedenster Herkunft und Kulturen betrifft. Seit vielen Jahren haben sie den Auftrag, die anerkannten Flüchtlinge in den ersten fünf Jahren ihres Aufenthaltes in der Schweiz zu betreuen. In diesen für die Flüchtlinge entscheidenden Jahren werden sie durch die Hilfswerke umfassend betreut. Die Hilfswerke richten den Flüchtlingen Fürsorgeleistungen aus; gleichzeitig bieten sie ihnen aber auch Beratung und Integrationshilfen an. Aufgrund ihres Fachwissens und ihrer Erfahrung sind die Hilfswerke in der Lage, auch Flüchtlinge mit besonderen Problemen zu betreuen, z. B. Opfer von traumatischen Erlebnissen, von Krieg, von Gewalt und Folter. Die Hilfswerke verfügen über ein Netz von Fachleuten, welche bei psychischen, sprachlichen, kulturellen oder auch praktischen Problemen beigezogen werden können. Viele dieser Fachpersonen kommen aus den Herkunftsländern der Flüchtlinge oder haben sich längere Zeit dort aufgehalten. Sie sprechen ihre Sprache und kennen ihre Kultur. Dadurch fällt es ihnen leichter, das Vertrauen der Flüchtlinge zu gewinnen und ihnen echte Integrationshilfe anzubieten.

Eine Kantonalisierung der Flüchtlingsbetreuung, wie sie der Bundesrat vorschlägt, wäre ein enormer Verlust an Betreuungsqualität. Die Kantone werden die Fürsorgeaufgaben an die Gemeinden weitergeben. Diese werden den Flüchtlingen Fürsorgeleistungen ausrichten, aber sie werden in den wenigsten Fällen in der Lage sein, die notwendige Integrationshilfe anzubieten. Sie werden, im Gegenteil, von der Vielfalt von Problemen, die sich bei der Flüchtlingsbetreuung ergeben, völlig überfordert sein. Diese Überforderung aber wird sich direkt auf die Akzeptanz in diesen Gemeinden auswirken – wir haben in den letzten Jahren ja verschiedene Beispiele erlebt – und dürfte die Integration der Flüchtlinge erschweren, wenn nicht gar verunmöglichen.

Ein weiterer entscheidender Punkt ist folgender: Flüchtlinge, welche in ihren Herkunftsländern oft seit Jahren von Behörden verfolgt und drangsaliert wurden, können ihre traumatischen Erfahrungen nicht einfach auslöschen und sich vertrauensvoll an Schweizer Behörden wenden. Die Hilfswerke als nichtstaatliche Organisationen haben es leichter, den Zugang zu diesen Menschen zu finden.

Ein weiterer Vorteil der Hilfswerke ist ihre starke Verankerung in der Bevölkerung, in den Kirchen und Gewerkschaften. Denken wir nur an das Schweizerische Rote Kreuz, an Caritas, an das Heks, an den Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen, an das Schweizerische Arbeiterhilfswerk. Diese Verankerung fördert die Akzeptanz in der Bevölkerung gegenüber den Flüchtlingen. Viele Leute unterstützen die Hilfswerke ja auch direkt finanziell oder als freiwillige Helferinnen und Helfer. Alle diese Strukturen, diese Vernetzungen, könnten von den Kantonen nicht einfach übernommen werden und von den Gemeinden schon gar nicht. Die grossen Vorteile eines weit vernetzten Systems von Helferinnen und Helfern würden verlorengehen, ohne dass Vergleichbares diesen Verlust ersetzen könnte. Das aber bedeutet eine Verschleuderung von wertvollen und notwendigen Ressourcen, die wir uns schlicht nicht leisten können.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag der Kommissionsmehrheit zu unterstützen.

**Caccia Fulvio (C, TI):** Je représente ici la minorité des membres du groupe démocrate-chrétien. Je dois aussi vous dire que, depuis quelques semaines, je suis président de Caritas, mais également que, depuis six ans, je suis président de la Commission fédérale des étrangers qui s'occupe non pas des requérants d'asile et des réfugiés, mais du 1,3 million d'étrangers qui sont établis en Suisse. Vous savez qu'on est en train d'essayer de ranimer l'engagement en faveur de l'intégration des étrangers, comme le prévoit la modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, qui suivra celle qu'on est en train de discuter aujourd'hui. Je plaide ici en faveur d'une solution qui laisse des compétences aux oeuvres d'entraide, qui ont démontré dans cette difficile procédure qui concerne les requérants d'asile une

compétence, un engagement et une humanité qui méritent absolument d'être soutenus et reconnus.

Comme ancien conseiller d'Etat, je conviens que les cantons ont un rôle à jouer, mais je pense qu'il ne faut pas gâcher le capital d'expériences qui a été accumulé par les oeuvres d'entraide elles-mêmes. Le souci d'efficacité de la part de la Confédération, comme de la part des cantons, mérite d'être pris en considération, dans le sens où il faut absolument des mandats de prestations clairs et un système de «Pauschalisation» des contributions financières. Je suis tout à fait d'avis qu'il faut aussi bien contrôler la façon dont les mandats de prestations sont remplis. Mais je pense qu'il vaut absolument la peine de réévaluer ce capital d'expériences des oeuvres d'entraide. Ces dernières vont entre autres aussi être engagées – si on peut finalement redémarrer – dans l'intégration des étrangers, selon la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, et non pas seulement des requérants d'asile et des réfugiés.

Je vous prie donc de soutenir la proposition de la majorité de la commission.

**Engler Rolf (C, AI):** Ich möchte Sie namens der Mehrheit der CVP-Fraktion bitten, der Minderheit zuzustimmen, und zwar aus folgenden Gründen:

Wir anerkennen die guten Dienste der Hilfswerke und möchten deren Erfahrungen grundsätzlich erhalten. Diese Erfahrungen gelten vor allem im Bereich der Befragungen. Nach Ansicht der Minderheit und des Bundesrates soll diese Kompetenz auch künftig bei den Hilfswerken bleiben; die bundesrechtliche Kompetenz bliebe. Dagegen soll bei der Fürsorge die Kompetenz vom Bund an die Kantone übergehen; dies deshalb, weil gemäss Artikel 48 der Bundesverfassung die Fürsorgekompetenz ohnehin bei den Kantonen ist und die Kantone diese Kompetenz auch ausdrücklich wieder wünschen. Wir haben in der Kommission verschiedene Fürsorgedirektoren befragt, und alle waren der Auffassung, man solle diese Kompetenz wieder an die Kantone delegieren. Die Kantone hätten ja immer noch die Möglichkeit – dies an die Adresse von Frau Hubmann –, diese Kompetenz wiederum auf die Hilfswerke zu übertragen, wie das der Bund heute tut. Heute führt die Regelung zu Doppelspurigkeiten, zu einem «Nacheinander», das nur Unruhe stiftet. Es ist nämlich so, dass ein Asylgesuchsteller zuerst in die Kompetenz des Kantons fällt, dann in die Kompetenz des Bundes und dann wieder in die Kompetenz des Kantons. Das macht wenig Sinn. Es ist auch so, dass der Bund eigentlich nur für die Fürsorgeleistungen an Flüchtlinge bis zur Niederlassungsbewilligung zuständig ist. Alle übrigen Personen im Asylbereich sind schon heute bei den Kantonen. Dies führt zu einer Doppelspurigkeit bei den Auszahlungen. Es braucht Sozialdienste beim Bund, und es braucht Sozialdienste bei den Kantonen. Das macht wenig Sinn.

Wir sind deshalb der Meinung: keine Doppelspurigkeiten, Kompetenz den Kantonen, wo sie gemäss Verfassung liegt, Kompetenz den Kantonen, weil sie dies ausdrücklich wünschen. Der Verlust von Know-how kann eingedämmt werden, weil verschiedene Kantone bereits erklärt haben, dass sie diese Aufgabe ohnehin weiterhin an die Hilfswerke delegieren.

Ich möchte Sie deshalb bitten, der Minderheit zuzustimmen.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Sie haben gesagt, wir machten diesen Kompetenzwechsel und die Kantone könnten die Aufgaben weiterhin an die Hilfswerke delegieren.

Finden Sie das nicht einen etwas grossen administrativen Aufwand, und wäre es nicht sinnvoller, die Kompetenz beim Bund zu belassen?

**Engler Rolf (C, AI):** Es wollen ja nicht alle Kantone diese Aufgaben an die Hilfswerke delegieren. Es kommt hinzu, dass heute schon die Kompetenz zu Beginn beim Kanton liegt. Auch später, bei der Niederlassungsbewilligung, kommt die Kompetenz an den Kanton zurück. Gerade deshalb macht es Sinn, dass eine einheitliche Kompetenz beim Kanton bleibt. Kleine Kantone wie beispielsweise mein Kanton, der Kanton

Appenzell Innerrhoden, werden diese Kompetenz bei sich behalten. Grössere Kantone, beispielsweise der Kanton Luzern, werden diese Kompetenz vielleicht in weiteren Fällen den Hilfswerken delegieren. Ich glaube, das macht Sinn; das führt nicht dazu, dass gewisse Kantone neben den Hilfswerken nochmals Sozialdienste brauchen. Ich glaube, damit können auch Mittel erspart werden.

**Comby Bernard (R, VS):** Deux remarques préliminaires.

1. Je tiens à rendre hommage aux oeuvres d'entraide pour l'excellent travail qu'elles accomplissent dans le domaine de l'asile.

2. Mon intervention s'appuie – je le dirai à mon ancien collègue Caccia – également sur une expérience de plusieurs années, comme conseiller d'Etat, passées à la tête d'un département des affaires sociales qui avait la responsabilité de l'hébergement dans le domaine de l'asile.

Je vous invite, au nom du groupe radical-démocratique unanime, à voter en faveur de la proposition de la minorité Heberlein, qui a été refusée de justesse au sein de la commission, grâce à la voix prépondérante de la présidente. La proposition de la minorité reprend totalement le projet du Conseil fédéral à cet article 76, pour les deux raisons suivantes.

1. Le nombre de dossiers confiés aux oeuvres d'entraide durant la période de 1990 à 1995 a été multiplié par trois. C'était environ 1400 dossiers en 1990 contre environ 4200 dossiers en 1995. Quant aux dépenses totales de l'Office fédéral des réfugiés à cet égard, elles ont été, durant la même période, multipliées par huit. Elles étaient d'environ 20 millions de francs en 1990 contre environ 160 millions de francs en 1995. Certes, l'admission des réfugiés bosniaques, en 1992–1994, a provoqué une forte augmentation des dépenses. Mais une telle explosion des coûts ne peut être tolérée sous l'angle financier de la Confédération.

2. Les cantons, en collaboration avec les communes, assurent, comme on l'a déjà dit, la prévoyance sociale au service de l'ensemble des personnes en difficulté dans notre pays. Il en est de même pour toutes les personnes qui relèvent du droit d'asile, à l'exception des réfugiés, jusqu'au moment où ils obtiennent le droit d'établissement. Donc, il y a une période qui peut être de cinq ans au maximum, mais parfois c'est une période de très courte durée, et là il y a un chevauchement de compétences qui n'est pas dans l'intérêt des personnes concernées ni dans celui de la politique d'hébergement dans ce secteur.

Le projet du Conseil fédéral de confier la compétence aux cantons, pour tous les cas, permettrait sans conteste d'éviter les doubles emplois, grâce à une meilleure coordination et à une utilisation optimale de toutes les ressources. Cependant, les cantons pourraient bien sûr recourir à la collaboration des oeuvres d'entraide en introduisant, par exemple, des montants forfaitaires pour leurs prestations. Je crois que c'est important de souligner cette possibilité. Donc, il ne s'agit pas de perdre le know how dont on a parlé, qui existe au sein des oeuvres d'entraide, il s'agit plutôt de rechercher une meilleure coordination en la matière. En l'occurrence, la compétence passerait de la Confédération aux cantons qui assument déjà une responsabilité très importante dans ce domaine. Mais le transfert de ces compétences de la Confédération aux cantons ne devrait en aucun cas se traduire par un transfert des charges sur le dos des cantons.

Dans cet esprit, par souci d'égalité de traitement et conformément à l'article 48 de la constitution, au nom du groupe radical-démocratique, je vous invite à suivre plutôt la proposition de la minorité de la commission à cet article 76 de la loi, en souscrivant entièrement à la version du Conseil fédéral.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** In Artikel 76 stellen wir ganz entscheidende Weichen in bezug auf die Frage, wie es mit der Betreuung weitergehen soll. Der Bundesrat schlägt vor – es ist Ihnen erklärt worden –, dass die Betreuung der anerkannten Flüchtlinge den Hilfswerken wegzunehmen und auf die Kantone zu übertragen sei. Die Kommissionsmehrheit hat dieses Ansinnen abgelehnt und möchte beim Status quo bleiben, weil sie der Auffassung ist, dass sich dieser bewährt hat.

Die Minderheit Heberlein will die Variante des Bundesrates übernehmen. Frau Heberlein hat eingangs ihres Votums von einem nicht gelösten Problem gesprochen, hat aber nachher wieder auf die Kantone verwiesen und gesagt, die Zusammenarbeit zwischen Hilfswerken und Behörden sei zur Zufriedenheit gelöst. Das finde ich einen Widerspruch in ihren Ausführungen.

Für die grüne Fraktion gibt es keine plausiblen Gründe, warum dieses bewährte System ohne Not umgekrempelt werden soll; angeblich soll dies aus rein ordnungspolitischen Gründen geschehen. Auch die Unterstützung der bundesrätlichen Lösung durch die Kantone, wie sie Herr Engler dargestellt hat, ist überhaupt nicht so einstimmig. Nur ein Drittel der Kantone hat sich ohne Vorbehalt für diese Regelung ausgesprochen. Viele Kantone – zum Beispiel grosse Kantone wie Genf und Zürich, also ein welscher und ein Deutschschweizer Kanton – haben sich gegen diese neue Regelung ausgesprochen. Auch kleine Kantone, wie der Kanton Zug, oder ein ländlicher Kanton wie Obwalden oder mein Kanton, der Kanton Luzern, haben sich gegen diese neue Regelung ausgesprochen. Es ist falsch, hier von einer einheitlichen Front der Kantone zu sprechen, die vorbehaltlos für diese neue Regelung sei.

Auch finanzielle Vorteile – das war ein weiteres Argument für diese neue Regelung in der Kommission – scheint die Kantonalisierung mindestens dem Bund nicht zu bringen, höchstens den Kantonen, und zwar dann, wenn sie den Betreuungsstandard tief halten und mit den Bundesbeiträgen eventuell noch ein Geschäft machen können. Aber es ist auf keinen Fall eine Lösung zugunsten der Betroffenen.

Die Erfahrung mit den Beiträgen des Bundes zeigt, dass langfristig die Kantone nie gewinnen, weil alle Sparübungen des Bundes immer zuungunsten der Kantone ausgefallen sind. Es würde sich hier allenfalls um einen ganz kurzfristigen Gewinn für die Kantone handeln. Das haben die Finanzdirektoren «gecheckt». Sie sind nämlich dieser neuen Regelung gegenüber sehr skeptisch, noch skeptischer als ein Teil der Fürsorgedirektoren.

Auch zweifeln wir ernsthaft an der betreuenden Kompetenz der einzelnen Gemeindebehörden, vor allem in den kleinen Gemeinden, die keine fachlich ausgebildeten Sozialdienste haben. Es braucht nämlich viel Geschick und Erfahrung für die Betreuung von Menschen mit anderen kulturellen Hintergründen und mit einer oft traumatischen Vergangenheit. Die Hilfswerke haben doch jetzt dieses Know-how erworben, und diese Ressource ohne Not aufzugeben ist unklug. Gerade die ersten Jahre sind entscheidend für den Prozess der Integration in die neue Gesellschaft. Da werden die entscheidenden Weichen für das Gelingen oder Scheitern dieses Integrationsprozesses gestellt.

Alle bisher genannten Gründe, warum man hier einen Systemwechsel vollziehen möchte, scheinen uns vorgeschoben zu sein. In Tat und Wahrheit will man damit, allen gegenläufigen Beteuerungen zum Trotz, die Hilfswerke an die Kandare nehmen, denn diese sind Sand im Getriebe der immer restriktiver gewordenen Asylpolitik. Das passt nicht allen in den Kram, einem Teil unserer Kolleginnen und Kollegen nicht und offensichtlich auch dem Bundesrat nicht.

Ich finde es sehr schade, dass die CVP-Fraktion ihrem Kollegen Caccia dieses Eintrittsgeschenk als neuem Caritas-Präsidenten nicht mit auf den Weg gibt und ihn hier nicht voll und ganz unterstützt. Ich finde es sehr bedauerlich, dass die CVP-Fraktion hier wieder einmal mehrheitlich ihrem Bundesrat folgt und nicht ihrem Kollegen Caccia, der dieses wichtige neue Amt vor einigen Wochen angetreten hat.

Die Hilfswerke haben – wie das ihrem Selbstverständnis entspricht – einen anwaltschaftlichen Zugang zur Asylpolitik. Ihre Aufgabe ist die Wahrung der Interessen der Schwächsten in unserer Gesellschaft, und dazu gehören Asylsuchende als Menschen, die auf der untersten Stufe der sozialen Hierarchie stehen. Seien wir doch froh, dass es diese Lobby für die Schwächsten gibt, die uns auch immer wieder an einen fairen und menschenrechtskonformen Umgang mit Minderheiten erinnert. Sie sind damit ein wichtiges ethisches Korrektiv für ein häufig allzu technokratisches und kurzsichti-

ges, innenpolitisch motiviertes Vorgehen der offiziellen Politik.

Eine Schwächung der Stellung der Hilfswerke, wie man das mit dem Minderheitsantrag Heberlein beabsichtigt, ist weder für das innenpolitische Klima noch für die Beteiligten von Vorteil; sie soll deswegen als Akt der Klugheit abgelehnt werden.

**Heberlein Trix (R, ZH):** Frau Bühlmann, man könnte Ihren Ausführungen entnehmen, dass alle Schweizerinnen und Schweizer, alle Ausländer mit Niederlassungsbewilligung und alle Asylbewerber, bevor sie als Flüchtlinge anerkannt sind, von Gemeinden und Kantonen schlecht oder ungenügend betreut würden, weil sie nicht von den Hilfswerken betreut werden. Ist das Ihre Meinung?

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Nein, das ist nicht meine Meinung; aber die Leute, die Asyl erhalten, sind Personen mit ganz spezifischen Biographien und einer traumatischen Vergangenheit. Das Ziel für diese anerkannten Flüchtlinge ist ein möglichst schneller Prozess der Integration in unsere Gesellschaft; dieser Integrationsprozess ist wesentlich intensiver als der Betreuungsstandard für die Asylsuchenden. Das ist auch richtig so, weil die Option für anerkannte Flüchtlinge ganz klar die ist, in der Schweiz zu bleiben und sich möglichst schnell in unsere Gesellschaft zu integrieren. Die Hilfswerke verfügen nun einfach – das können Sie jetzt wahrhaben wollen oder nicht – mehr über dieses spezifische Know-how und kennen die Schwierigkeiten dieser Menschen besser als z. B. eine Gemeinderätin, die in einer Gemeinde in dieses Amt gewählt worden ist, aber in bezug auf die Tätigkeit im Sozialarbeitsbereich keine Fachkompetenz mitbringt.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Ainsi qu'on vous l'a déjà dit, la question de la compétence pour l'assistance a été très vivement discutée en commission, puisque, finalement, la décision qui vous est présentée comme celle de la majorité a été prise uniquement grâce à la voix prépondérante de la présidente.

Je dirai à Mme Bühlmann que peu importe qu'une minorité de cantons ne soient pas d'accord avec le projet du Conseil fédéral. Il n'en reste pas moins que la majorité des chefs des départements de la prévoyance sociale ou de l'assistance, dans leur conférence, se sont exprimés en faveur du transfert de compétences aux cantons, proposé par le Conseil fédéral. Il est tout à fait singulier que, si Confédération et majorité des cantons se mettent d'accord, ce soit le Parlement qui vienne dire que cet accord n'est pas valable, il faut trancher la chose différemment.

En réalité, de quoi s'agit-il dans cette affaire d'assistance? Il s'agit d'éviter des ruptures d'assistance, à la fois sur le plan vertical et sur le plan horizontal. Sur le plan vertical, M. Comby l'a déjà expliqué, on a vraiment un parcours kafkaïen. Si l'on suit la proposition de la majorité, le requérant qui est dans un centre d'accueil bénéficie de l'assistance de la Confédération. Au moment où il est requérant d'asile reconnu, il passe sous la responsabilité des cantons. Puis, quand il obtient le statut de réfugié, il repasse sous la responsabilité de la Confédération, et quand il obtient, peut-être quelques mois plus tard, l'autorisation d'établissement, il repasse sous la responsabilité des cantons! Il n'y a pas besoin de chercher plus loin le motif du changement: cette situation n'est pas supportable.

Au surplus, il y a horizontalement une rupture de charges, horizontalement parce que les Suisses et les étrangers établis en Suisse sont sous la compétence des cantons en ce qui concerne l'assistance. C'est d'ailleurs la constitution qui le prévoit. Seuls, dans la proposition de la majorité, les gens qui sont dans un centre d'accueil, plus les réfugiés reconnus avant qu'ils n'obtiennent l'autorisation d'établissement, seraient sous la responsabilité de la Confédération. Il n'y a aucun sens logique à une solution de ce genre.

Il n'est pas question de mettre en doute les qualités des oeuvres d'entraide. C'est si vrai que, dans le projet du Conseil fédéral, repris par la proposition de la minorité, on dit notamment: «Ils – c'est-à-dire les cantons – peuvent déléguer

tout ou partie de cette tâche à des tiers, et notamment aux oeuvres d'entraide autorisées conformément à l'article 29 alinéa 2.» Il ne s'agit donc pas du tout de dire tout d'un coup que les oeuvres d'entraide ont failli dans leur travail. Les oeuvres d'entraide ont fait un très bon travail; tout le monde l'a reconnu. Mais il s'agit simplement de la compétence de celui qui donne le mandat. Et cette compétence doit être uniforme, elle ne doit pas varier suivant le statut de la personne, que ce soit, encore une fois, sur le plan vertical ou sur le plan horizontal.

C'est la raison pour laquelle le groupe libéral vous recommande de voter la proposition de la minorité Heberlein et de se rallier ainsi au projet raisonnable, logique, du Conseil fédéral.

**Fehr Hans (V, ZH):** Ich kann im Grundsatz jedes Wort von Kollege Leuba unterstreichen und will darauf verzichten, die angeführten Gründe zu wiederholen. Sie haben im Verlauf dieser – zum Teil auch sehr emotional gefärbten – Debatte selbst gesehen, dass es hier eindeutig um ein Kernstück der ganzen Revision geht.

Ich habe bis jetzt weder von Frau Bühlmann noch von sonst jemandem einen wirklich überzeugenden Grund dafür gehört, warum die Fürsorgezuständigkeit nicht einheitlich den Kantonen übertragen werden soll, im Gegenteil. Es ist doch offensichtlich geworden, dass die heutige Lösung mit dem Wechsel Kanton-Bund-Kanton unsinnig, teuer und schlicht unlogisch ist. Sie ist ein administrativer Unsinn!

Ich sehe natürlich das Problem der Hilfswerke. An ihrer Stelle würde ich wahrscheinlich eine andere Haltung vertreten. Ich möchte aber klar sagen: Es gibt sehr viele Hilfswerke, die ausgezeichnete Arbeit leisten. Ich kann diesbezüglich die Aussage von Herrn Leuba bestätigen.

Aber gerade diese Hilfswerke, die effizient und gut arbeiten, haben doch nicht zu befürchten, dass man sie quasi vom Markt verdrängt. Die Kantone, die neu zuständig sein sollen, auch in der mittleren Phase, werden doch diese Hilfswerke, sofern sie eben gut arbeiten, weiterhin für die Fürsorge beiziehen.

Sie sehen, dass die Fürsorge ein Markt ist, ein Markt, auf dem es sich zu behaupten gilt. Ich hoffe, dass die Hilfswerke nicht Angst haben, dass man ihnen quasi ihr Geld wegnehmen könnte. Ich erachte das als einen Unsinn.

Ich bitte Sie, die Zuständigkeit einheitlich auf die Kantone zu übertragen. Das ist nichts als logisch und vernünftig!

**Zwygart Otto (U, BE):** Die LdU/EVP-Fraktion wird für die Mehrheit stimmen. Herr Fehr hat gesagt, dass die Fürsorge ein Markt sei. Ja, und in einem Markt wird derjenige obsiegen, dem man die rechtliche Handhabe gibt. Das ist die öffentliche Hand, das sind die Kantone. Wenn wir jetzt hier die Hilfswerke an den Rand manövrieren, dann ist es eine Frage der Zeit, bis die Hilfswerke hier verschwinden, und das wäre sehr bedenklich. Ich begründe das in drei Punkten:

1. Die Sachkenntnis auf dem Gebiet der Betreuung von Asylanten ist für die Akzeptanz in der Bevölkerung ausserordentlich wichtig. Die Verankerung der Hilfswerke in der Bevölkerung, die von ihnen geleistete Freiwilligenarbeit kann immer wieder Entscheidendes bewirken, damit die Ambivalenz gegenüber den Fremden, insbesondere den Asylsuchenden, nicht zunimmt.

2. Für die Öffentlichkeit fallen die Kosten längerfristig günstiger aus. Vielleicht kann man im Moment scheinbare Einsparungen erreichen. Aber wer garantiert den Kantonen und letztlich den Gemeinden, dass der Bund bei der heutigen Finanzlage der Bundeskasse die Beiträge weiterhin überweisen wird? Die zusätzliche Belastung der Sozialdienste der öffentlichen Hand wird mit den Asylanten nicht vereinfacht. Wenn man hier Reserven aufgebaut hat, dann wird man das weiterführen. Bei den Hilfswerken ist es viel einfacher, da «zurückzuschrauben». Im übrigen ist es so, dass die Hilfswerke heute über Freiwillige, über Spenden 10 Prozent der Kosten selber tragen. Wenn das wegfällt, muss die Öffentlichkeit das berappen; darum sind hier längerfristig gesehen immer wieder Kosten zu sparen.

3. Eigentlich ist die Integration der anerkannten Flüchtlinge der Hauptpunkt. Diese bleiben ja im grossen und ganzen bei uns. Das besondere Wissen über Lebensweise, Kultur, soziale Verhältnisse, Religion liegt bei den Hilfswerken; es wäre schade, dieses Kapital zu verspielen. Die umfassende Betreuung aus einer Hand durch die Hilfswerke ist eine Grundlage, die allen hilft, besonders den betroffenen Asylanten bei uns. Die Integrationskompetenz der Hilfswerke ist notwendig, um die Verbindungen zu schaffen, die wir nötig haben. Hilfswerke haben Kenntnisse und Erfahrungen, die sie nutzen und sinnvoll einsetzen können. Darum dürfen diese nicht verlorengehen.

Die Integration von Flüchtlingen stellt spezielle Anforderungen in vielen Bereichen. Da braucht es nicht nur eine quantitative, sondern eben auch eine qualitative Betreuung. Die quantitative Betreuung kann die öffentliche Hand problemlos bieten; aber es geht eben auch um sinnvolle und fruchtbare Synergieeffekte, die es braucht und die sich aus dem Wissen und den Kenntnissen über die langjährigen Kontakte mit den verschiedensten Kulturen ergeben. Darum braucht es die interkulturelle Erfahrung der Hilfswerke auch weiterhin. Wir müssen uns durch die Zustimmung zur Mehrheit bei Artikel 76 auch dieses Kapital sichern.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** La courte majorité de la commission souhaite maintenir la réglementation actuelle des compétences, ceci pour les motifs suivants:

1. Les oeuvres d'entraide exercent depuis de nombreuses années leur mandat de façon exemplaire. Bénéficiant dans ce domaine d'un savoir-faire qui est indiscutable, elles savent aborder, accompagner les personnes de pays, de cultures, de religions différents. Bien ancrées dans la population – et ça, c'est important –, elles sont capables, dans le domaine sensible de l'asile, de favoriser un dialogue entre les indigènes et les réfugiés. A ce titre-là, la Confédération se doit de leur manifester un minimum de reconnaissance en assurant une continuité de leurs attributions.

2. La cantonalisation de l'encadrement des réfugiés, pour la majorité, n'entraîne des économies pour la Confédération que si les charges sont répercutées sur les cantons qui, à leur tour, les répercutent sur les communes. Le nombre de dossiers, on l'a dit, va en augmentant. Ça ne changera absolument rien s'il sont traités par les cantons ou par les oeuvres d'entraide. Et si le système des forfaits est appliqué – parce qu'il sera appliqué dans ce domaine-là aussi –, il n'y aura aucune économie envisageable. Les communes – j'en sais quelque chose – assument des prestations d'assistance, elles croulent sous les dossiers d'aide sociale. Elles n'ont pas les infrastructures adéquates pour maîtriser les situations d'asile très spécifiques et combien délicates. L'organisation fédéraliste de l'aide sociale en Suisse pourrait entraîner des différences considérables d'un canton à l'autre. Pour les réfugiés reconnus, il s'agit d'appliquer des normes nationales de droit international. Alors, on pourrait même assister dans certains cantons, même dans une même région, à des applications divergentes entraînant des inégalités de traitement entre indigènes et réfugiés, au détriment des Suisses notamment.

La majorité de la commission – courte, je vous le rappelle – se demande pourquoi changer un système qui fonctionne. En soumettant ces arguments à votre appréciation, elle espère vous convaincre de la nécessité de maintenir le droit et la pratique en vigueur en refusant la proposition de la minorité.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Weshalb schlägt Ihnen der Bundesrat vor – übrigens in Übereinstimmung mit der Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren –, dass der Bund im Bereich der Fürsorge im Asylwesen nur noch einen Partner haben soll, nämlich die Kantone, und nicht zwei, nämlich die Kantone und die Hilfswerke, wie das nach dem geltenden Recht der Fall ist?

Der Bundesrat ist der Meinung, dass das Asyl- und Flüchtlingswesen ein Ausmass angenommen hat, das unbedingt auch sehr, sehr rationelle Verwaltungsstrukturen verlangt. Wenn sich die Kosten für das Asylwesen der Milliarden-

grenze nähern, dann können wir das gegenüber dem Volk nur vertreten, wenn wir ihm zeigen, dass wir auch im Asyl- und Flüchtlingswesen einen Beitrag zur Sanierung der Bundesfinanzen leisten.

Um zu solchen rationellen Verwaltungsstrukturen zu kommen, haben wir bekanntlich im Jahre 1990 den dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren erlassen. Wir haben alles unternommen, um die viel zu lange dauernden Asylverfahren zu beschleunigen. Wir hatten mit diesen neuen Verfahren Erfolg.

Wir haben Ihnen auch vorgeschlagen, dass es nicht zu einer Doppelgleisigkeit zwischen dem Verfahren betreffend die Gewährung vorübergehenden Schutzes und dem individuellen Asylverfahren kommen soll. In diesem Sinne haben Sie jetzt auch beschlossen.

Wir sind der Meinung, dass die heutigen Verwaltungsstrukturen im Bereich der Fürsorge auch nicht rationell sind. Es ist nicht rationell, wenn während der Phase des Asylverfahrens die Kantone für die Fürsorge zuständig sind, die Kompetenz in der Fürsorge dann aber zu den Hilfswerken hinüberwechselt, sobald ein Asylgesuchsteller als Flüchtling anerkannt wird, und dann wiederum an die Kantone zurückgeht, wenn spätestens nach fünf Jahren ordnungsmässigen Aufenthaltes die Niederlassungsbewilligung erteilt werden kann.

Bei der Vorbereitung dieses Gesetzes haben mir kantonale Fürsorgedirektoren geradezu groteske Beispiele des Kompetenzwechsels dargelegt. Vor allem in Fällen, wo das Asylverfahren relativ lange dauerte – was glücklicherweise heute nicht mehr so oft der Fall ist wie früher, auch wenn es gelegentlich noch vorkommt –, kam es vor, dass die Kompetenz für die Fürsorge während des Asylverfahrens drei, vier Jahre lang bei den Kantonen lag, dann für ein Jahr zu den Hilfswerken wechselte und nach einem Jahr wieder an die Kantone zurückging. Das sind einfach keine rationellen Verwaltungsstrukturen, und das können wir uns angesichts des Ausmasses der Aufwendungen für das Asylwesen nicht mehr leisten! Ich muss mich allerdings dagegen verwahren, dass unser Entwurf eine «Strafaktion» – wie Sie, Frau Bühlmann, es genannt haben – gegen die Hilfswerke sei. Davon kann keine Rede sein. Ich habe mich auf jeden Fall immer wieder für die Hilfswerke eingesetzt. Ich bin den Hilfswerken für die wertvolle Arbeit, die sie im Asylwesen leisten, auch dankbar. Es gab in diesem Rat bekanntlich auch schon Vorschläge, die Hilfswerksvertreter beispielsweise vom Asylverfahren auszuschliessen. Das wäre natürlich auch eine Sparmöglichkeit; aber es wäre ein falsches Sparen, weil die Hilfswerksvertreter als Betreuer und Garanten für ein korrektes Asylverfahren durchaus Sinn machen. Deshalb habe ich mich und hat sich der gesamte Bundesrat immer gegen entsprechende Kürzungsanträge gewehrt.

Viele Kantone haben uns gesagt – dies können wir unterstützen –, dass sie die Fürsorge künftig generell für alle, für die Asylgesuchsteller und die anerkannten Flüchtlinge, an Hilfswerke delegieren werden. Beispielsweise wird dies der Kanton Luzern so halten. Wir werden die Hilfswerke auch künftig für andere Aufgaben brauchen, so für Rückkehrhilfen, für Integrationsprojekte und für Wiederaufbauprojekte im Ausland, wie wir das jetzt glücklicherweise auch mit den Hilfswerken zusammen in Bosnien tun.

Aber wenn ich bedenke – wir haben das gestern im Bundesrat behandelt –, dass einer der grössten Zuwachsfaktoren im Budget des nächsten Jahres wiederum im Asylbereich zu finden sein wird, dann müssen wir jede Rationalisierungsmöglichkeit nutzen. Deshalb möchten wir Sie bitten, dem Bundesrat und der Minderheit zuzustimmen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	99 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	73 Stimmen

**Präsidentin:** Diese Abstimmung gilt auch für folgende Bestimmungen: Artikel 29 Absätze 1 und 2, Artikel 78 Absätze 1 und 1bis, Artikel 83 Absatz 3, Artikel 89 Absätze 1 und 2, Artikel 97 Absatz 2 Buchstabe b, Artikel 101 Absatz 2bis sowie Artikel 116 Absatz 5.

*Art. 29 Abs. 1, 2 – Art. 29 al. 1, 2*  
*Angenommen gemäss Antrag der Minderheit*  
*Adopté selon la proposition de la minorité*

*Art. 29 Abs. 3, 4 – Art. 29 al. 3, 4*  
*Angenommen – Adopté*

#### Art. 77

*Antrag der Kommission*  
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 78

*Antrag der Kommission*  
*Mehrheit*  
*Abs. 1*

Für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen nach Artikel 76 Absatz 1 gilt kantonales Recht, soweit der Bundesrat keine abweichenden Bestimmungen erlässt.

*Abs. 1bis (neu)*

Das Bundesamt erlässt Weisungen über Festsetzung, Ausrichtung und Abrechnung der Fürsorgeleistungen nach Artikel 76 Absatz 2. Es gelten die kantonalen Fürsorgeansätze am Wohnsitz des Flüchtlings.

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3*

.... berufliche, soziale und kulturelle Integration erleichtert werden.

#### Minderheit

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritsch, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

*Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 1bis (neu)*

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3*

.... berufliche, soziale und kulturelle Integration erleichtert werden.

#### Art. 78

*Proposition de la commission*  
*Majorité*

*Al. 1*

L'octroi de prestations d'assistance selon l'article 76 alinéa 1er est régi par le droit cantonal, pour autant que le Conseil fédéral n'édicte aucune disposition dérogatoire.

*Al. 1bis (nouveau)*

L'office fédéral édicte des directives sur la fixation, le versement et le décompte des prestations d'assistance conformément à l'article 76 alinéa 2. Sont applicables les barèmes cantonaux en matière d'assistance valables au domicile du réfugié.

*Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3*

.... on facilitera notamment leur intégration sociale, professionnelle et culturelle.

#### Minorité

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritsch, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

*Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 1bis (nouveau)*

Rejeter la proposition de la majorité

**Al. 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 3**

.... on facilitera notamment leur intégration sociale, professionnelle et culturelle.

*Angenommen gemäss Antrag der Minderheit  
Adopté selon la proposition de la minorité*

**Art. 79**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 79a (neu)**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Titel*

Kinderzulagen

*Wortlaut*

Kinderzulagen für im Ausland lebende Kinder von Asylsuchenden werden während des Asylverfahrens zurückbehalten. Sie werden ausbezahlt, wenn die asylsuchende Person als Flüchtling anerkannt oder gemäss Artikel 14a Absätze 3, 4 oder 4bis des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vorläufig aufgenommen wird.

*Minderheit*

(Vollmer, Aguet, Alder, Bäumlin, Bühlmann, de Dardel, Fankhauser, Hubmann, Roth)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

**Art. 79a (nouveau)**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Titre*

Allocations pour enfants

*Texte*

Dans le cas de requérants dont les enfants vivent à l'étranger, les allocations sont retenues pendant la durée de la procédure. Elles sont versées lorsque le requérant est reconnu comme réfugié ou admis provisoirement en vertu de l'article 14a alinéas 3, 4 ou 4bis de la loi du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers.

*Minorité*

(Vollmer, Aguet, Alder, Bäumlin, Bühlmann, de Dardel, Fankhauser, Hubmann, Roth)

Rejeter la proposition de la majorité

**Vollmer Peter** (S, BE), Sprecher der Minderheit: Es geht hier um den Anspruch auf bzw. um die Auszahlung von Kinderzulagen. Die Kommissionsmehrheit hat einen Artikel ins Gesetz hineingeschmuggelt, der unseres Erachtens absolut unhaltbar ist. Was von der Mehrheit beantragt wird, würde folgendes bedeuten: Die Kinderzulagen von Menschen, die hier sind, die eine Arbeitsbewilligung haben, die arbeiten, die auch noch Kinder im Ausland haben, für welche die Kinderzulagenberechtigung an sich anerkannt und unbestritten ist und die von ihrem Arbeitgeber für diese Kinder auch Kinderzulagen beziehen, werden auf ein Konto gehen. Diese Kinderzulagen bleiben gesperrt und werden den Betroffenen nur ausbezahlt, wenn sie später als Flüchtling anerkannt sind oder als vorläufig Aufgenommener behandelt werden. Bei all jenen, bei denen dann beispielsweise aufgrund des Verfahrens das Ergebnis resultiert, dass sie nicht als Flüchtling anerkannt werden, wird der Betrag von diesem Konto quasi zurückgeschoben – ich weiss nicht wohin, vielleicht wieder an die Ausgleichskasse, wenn diese noch existiert –, und die Betroffenen erhalten keinen Rappen davon.

Das ist eine absolut unhaltbare Regelung! Weshalb soll jemand, der arbeitet und Anspruch auf Kinderzulagen hat, diese nicht erhalten, nur weil er später in einem Verfahren nicht als Flüchtling anerkannt wird? Das würde bedeuten, dass man den Betroffenen dann einfach keine Kinderzulagen auszahlen würde.

Ich muss Ihnen wirklich gestehen: In der Kommission hat man den Eindruck gehabt, wenn man eine solche Regelung ins Gesetz einbaute, würde man irgendwie die Attraktivität der Schweiz für Asylbewerber schmälern. Davon kann doch keine Rede sein! Es geht auch nicht darum, dass man vielleicht Probleme hat, festzustellen, wer Anspruch auf Kinderzulagen hat und wer nicht; ob es tatsächlich im Ausland lebende Kinder gibt; ob man das mit irgendwelchen Dokumenten belegen kann. Diese Anerkennung muss ja ohnehin erfolgen, damit diese Kinderzulagen überhaupt auf dieses Sperrkonto einbezahlt werden können; diese Leute müssen eine Arbeitsbewilligung haben.

Alle diese Voraussetzungen, die für einige in diesem Saal als Attraktivität gelten, stehen hier gar nicht zur Debatte. Es geht wirklich nur um den offensichtlichen Rechtsanspruch; jemand, der arbeitet, hat nach Recht und Gesetz an sich Kinderzulagen zugute. Diese Kinderzulagen sollen ihm nun aufgrund eines ganz anderen Verfahrensentscheides nicht ausbezahlt werden, nämlich aufgrund des Asylverfahrensentscheides, wo am Schluss dann resultiert, ob jemand in diese Kategorie gehört und als Flüchtling anerkannt bzw. vorläufig aufgenommen wird oder ob er nicht anerkannt wird und dann vielleicht wieder ausreisen muss. Das kann doch nicht mit der Frage vermischt werden, ob man diese Kinderzulagen beanspruchen kann!

Ich bitte Sie wirklich eindringlich, hier der Minderheit zuzustimmen; ich würde sonst diesen Rat nicht verstehen. Die Missachtung des Anspruchs auf Kinderzulagen und damit unserer sozialpolitischen Grundsätze wäre im Vergleich zu den gesetzlichen Regelungen, die in allen anderen Ländern gelten, einmalig. Wir würden die Kinderzulagen, die an sich vom Arbeitgeber bzw. von der entsprechenden Ausgleichskasse bezahlt werden, nicht auch den Berechtigten weitergeben – nur weil im Asylverfahren ein anderer Entscheid gefällt worden ist.

Ich bitte Sie deshalb: Kommen Sie auf die Position zurück, die auch der Bundesrat eingenommen hat. Er hat nämlich eine solche – ich muss es sagen – absurde Bestimmung niemals vorgeschlagen.

Ich bitte Sie, zur Vernunft zurückzukehren, der Minderheit zuzustimmen und hier nicht ein sozialpolitisches Eigentor schiessen zu wollen, das wir gegenüber der Bevölkerung in keiner Weise vertreten könnten.

**von Felten Margrith** (S, BS): Namens der SP-Fraktion bitte ich Sie dringend, dem Minderheitsantrag Vollmer zuzustimmen. Die Minderheit ist mit dem Bundespräsidenten gleicher Meinung, und ich zähle, Herr Bundespräsident Koller, auf Ihre Unterstützung.

Der Bundesrat hat in seinem Entwurf eine der krassesten und offensichtlichsten Verfassungswidrigkeiten des geltenden Rechtes korrigiert. Ich persönlich hätte mir generell mehr rechtsstaatliche Verfahrensgarantien gewünscht. Aber wenigstens der geltende Artikel 21b musste verschwinden; ich bin diesbezüglich mit dem Bundesrat sehr einverstanden. Das Bundesgericht hat in seltener Deutlichkeit dargelegt, dass hier fundamentale Verfassungsprinzipien verletzt werden. Nun soll – für mich völlig unverständlich und nicht nachvollziehbar – nach Meinung der Mehrheit der Kommission dieser verfassungswidrige Artikel wider besseres Wissen wieder in das neue Recht eingefügt werden!

Diese Bestimmung, die hier neu dazukommt, verstösst gegen das Gleichbehandlungsgebot, gegen das Diskriminierungsverbot, gegen die Eigentumsгарantie. Kinderzulagen sind Bestandteil des Arbeitseinkommens und haben mit dem Aufenthaltsstatus oder mit der Staatszugehörigkeit nichts, aber auch gar nichts zu tun! Kinderzulagen werden nur an Erwerbstätige entrichtet. Wer in einem Arbeitsverhältnis steht, hat Anspruch auf diese Zulagen. Wenn ein erwerbstätiger

Flüchtling Kinderzulagen beansprucht, muss er oder sie beweisen, dass er oder sie Kinder hat. Diese Beweisfrage liegt aber auf einer ganz anderen Ebene.

Mit dem Antrag der Mehrheit der Kommission wird den Berechtigten schlicht der Anspruch auf Kinderzulagen für jene Kinder abgesprochen, die im Ausland leben. Der Anspruch wird selbst jenen abgesprochen, die einwandfrei beweisen können, dass sie Kinder haben, die nicht in der Schweiz leben. Diese diskriminierende Bestimmung soll nun wieder ins Gesetz eingefügt werden, in vollem Wissen um deren Verfassungswidrigkeit.

Die finanziellen Auswirkungen sind gering. Nur der kleinste Teil der hier erwerbstätigen Asylbewerberinnen und Asylbewerber macht Kinderzulagen geltend. Von diesen werden nur jene zu ihrem Recht kommen, die die notwendigen Beweise erbringen können. Selbst wenn der Beweis vorliegt, dauert der Aufenthalt für viele fast nie länger als sechs Monate. In diesem Zeitraum werden die meisten Verfahren abgeschlossen. Es gibt also überhaupt keinen Grund, diesen Artikel einzufügen, ausser wirre ideologischen Gründe. Die finanzielle Bedeutung ist gering, um so grösser ist der ideelle Schaden. Als Gesetzgebende haben wir die Verfassung zu beachten. Das Parlament disqualifiziert sich selber, wenn es auf der Welle fremdenfeindlicher Stimmungsmache reitet und den Antrag der Kommissionsmehrheit in vollem Wissen um dessen Unrechtsgehalt unterstützt.

Ich bitte Sie, der Minderheit und dem Bundesrat zu folgen und diese Bestimmung zu streichen.

**Heberlein Trix (R, ZH):** Ich möchte Ihnen beantragen, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen. Die Regelung, wie sie von der Mehrheit beantragt wird, entspricht heute geltendem Recht. Herr Vollmer und Frau von Felten, die Regelung wurde nicht einfach wieder hineingeschmuggelt, sondern sie entspricht geltendem Recht, und Sie wollen sie wieder streichen. Der Bundesrat hat wahrscheinlich mehr seinem juristischen Gewissen folgend als der Empfindung der Mehrheit der Bevölkerung diese Regelung gestrichen.

Die Kinderzulagen werden weder vorenthalten, noch wird der Anspruch aufgehoben, sondern sie werden dann ausbezahlt, wenn die Flüchtlingseigenschaft anerkannt ist. Ich denke, dies ist der richtige Weg, den wir verantworten können – auch wenn diese Regelung nur für eine kleine Minderheit der Asylbewerber noch von Bedeutung ist. Mit der Verlängerungsmöglichkeit des Arbeitsverbotes und mit den fehlenden Möglichkeiten, überhaupt einen Arbeitsplatz zu finden, ist sie auch nicht mehr so relevant.

Ich möchte Sie bitten, der Mehrheit zuzustimmen; denn dieser Artikel würde gerade in einem allfälligen Referendumskampf Anlass zu sehr vielen emotionalen Diskussionen geben.

**Fankhauser Angeline (S, BL),** Berichterstatterin: Ich bin als Kommissionspräsidentin in der merkwürdigen Lage, Ihnen eine Verfassungswidrigkeit schmackhaft machen zu müssen. Die Mehrheit der Kommission ist sich der juristischen Argumente gegen diese Regelung durchaus bewusst gewesen, hat aber ganz bewusst den politischen Argumenten den Vorzug gegeben. Sie glaubt auch, damit eine gewisse Beruhigung in der Bevölkerung bewirken zu können.

Sie wissen ja, dass die Regelung der Kinderzulagen eine kantonale Angelegenheit ist, ausser in der Landwirtschaft. Wir haben diese Bestimmung bei der letzten Revision eingefügt. Das Bundesgericht hat diese Regelung in einem kantonalen Fall für den Kanton ausser Kraft gesetzt. Ich nehme an, dass Herr Bundespräsident Koller das näher ausführen muss, damit wir es auch wissen. In einigen Kantonen wird die asylbezogene Regelung der Kinderzulagen gar nicht angewandt.

Trotzdem hat die Mehrheit der Kommission ganz klar und deutlich gesagt, dass sie diese Regelung behalten wolle. Frau Heberlein hat das soeben begründet, so dass ich Ihnen diese Kinderzulagenregelung im Namen der Mehrheit der Kommission so vorlegen muss.

Sie sehen auf der Fahne – das ist kein Geheimnis –, dass ich diese Regelung bei der damaligen Einführung persönlich bekämpft habe und zur Minderheit Vollmer gehöre.

**Koller Arnold,** Bundespräsident: Ich empfehle Ihnen, der Minderheit zuzustimmen und diesen neu eingefügten Artikel 79a zu streichen.

Es ist klar, dass dieser Artikel 79a verfassungswidrig ist. Das Bundesgericht hatte Gelegenheit, eine entsprechende kantonale Bestimmung unter dem Gesichtspunkt von Artikel 4 der Bundesverfassung zu überprüfen. Ich verweise auf den Bundesgerichtsentscheid 114 Ia 1. Der Leitsatz lautet dort: «Eine Bestimmung, die Asylbewerber als einzigen Arbeitnehmern den Anspruch auf Kinderzulagen für ihre im Ausland wohnenden Kinder versagt, verstösst gegen das Rechtsgleichheitsgebot.» Es ist in der Tat nicht einzusehen, warum Asylgesuchsteller, wie Saisonniers beispielsweise, nicht auch einen Anspruch auf Kinderzulagen haben sollten.

Ich bin mir natürlich bewusst, dass die Mehrheit der Kommission vor allem Angst vor Missbräuchen hat. Aber die Kantone können durchaus die nötigen Vorkehrungen zur Verhinderung von Missbräuchen treffen. Das Bundesgericht hat beispielsweise auch klar festgehalten, dass sich die Kinderzulagen für Kinder, die sich im Ausland aufhalten, nach der Kaufkraft im entsprechenden Land bemessen könnten. Das ist ohne weiteres zulässig und hat Bestand vor Artikel 4 der Bundesverfassung. Selbstverständlich muss einer, der einen entsprechenden Antrag stellt, auch nachweisen, dass er tatsächlich diese Kinder hat. Allein die Angst vor dem Missbrauch – nachdem die Kantone die Möglichkeit haben, Missbräuche zu bekämpfen – kann kein Grund sein, um diesen klar verfassungswidrigen Artikel hier aufzunehmen.

Ich bitte Sie daher, der Minderheit der Kommission zuzustimmen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	83 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	65 Stimmen

#### **Art. 79b (neu)**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Mehrheit*

Ablehnung des Antrages der Minderheit

##### *Minderheit*

(Fehr Hans, Fischer-Hägglings, Steinemann)

##### *Titel*

Einkommensverwaltung

##### *Wortlaut*

Die Einkommen der Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung unterliegen der Verwaltung des Bundes. Sie gewährleistet die Sicherstellung der Rückerstattungspflicht und die Bildung weiterer Rückbehalte.

#### **Art. 79b (nouveau)**

##### *Proposition de la commission*

##### *Majorité*

Rejeter la proposition de la minorité

##### *Minorité*

(Fehr Hans, Fischer-Hägglings, Steinemann)

##### *Titre*

Gestion des revenus

##### *Texte*

La gestion des revenus des requérants d'asile et des personnes à protéger non détentrices d'une autorisation de séjour relève de la Confédération. Celle-ci garantit que l'obligation de rembourser soit respectée et assure la constitution d'autres retenues.

#### **Art. 80**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Abs. 1*

##### *Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit I*

(Steinemann, Fehr Hans)

.... Fürsorge-, Verfahrens-, Ausreise-, Vollzugskosten und weitere der öffentlichen Hand verursachte Kosten zurückzuerstatten.

*Minderheit II*

(Bühlmann, Alder, Bäumlín, de Dardel, Roth)

.... Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten zurückzuerstatten.

*Abs. 2–4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 80***Proposition de la commission**Al. 1**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité I*

(Steinemann, Fehr Hans)

Dans la mesure où l'on peut l'exiger, les frais d'assistance, de procédure, de départ et d'exécution, ainsi que les autres frais encourus par les pouvoirs publics doivent être remboursés.

*Minorité II*

(Bühlmann, Alder, Bäumlín, de Dardel, Roth)

Dans la mesure où l'on peut l'exiger, les frais d'assistance, de départ et d'exécution doivent être remboursés.

*Al. 2–4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 81***Antrag der Kommission**Abs. 1**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit I*

(Steinemann, Fehr Hans)

.... Fürsorge-, Verfahrens-, Ausreise-, Vollzugskosten und weiteren der öffentlichen Hand verursachten Kosten ....

*Minderheit II*

(Bühlmann, Alder, Bäumlín, de Dardel, Roth)

Asylsuchende sind verpflichtet, für die Rückerstattung von Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten Sicherheit zu leisten.

*Abs. 2–5*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 81***Proposition de la commission**Al. 1**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité I*

(Steinemann, Fehr Hans)

.... des frais d'assistance, de procédure, de départ et d'exécution, ainsi que des autres frais encourus par les pouvoirs publics.

*Minorité II*

(Bühlmann, Alder, Bäumlín, de Dardel, Roth)

Les requérants d'asile sont tenus de fournir des sûretés pour garantir le remboursement des frais d'assistance, de départ et d'exécution.

*Al. 2–5*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 81a (neu)***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Ablehnung des Antrages der Minderheit

*Minderheit*

(Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Steinemann)

*Titel**Rückbehalt**Wortlaut*

Der Bundesrat legt fest, welche weiteren Einkommensanteile von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung in günstigen finanziellen Verhältnissen einem die Sicherheitsleistungspflicht übersteigenden Rückbehalt unterliegen.

**Art. 81a (nouveau)***Proposition de la commission**Majorité*

Rejeter la proposition de la minorité

*Minorité*

(Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Steinemann)

*Titre**Retenue**Texte*

Le Conseil fédéral détermine quelle part supplémentaire du revenu des requérants d'asile et des personnes à protéger non détentrices d'une autorisation de séjour et dont la situation financière est favorable sera soumise à une retenue supérieure aux sûretés qu'ils ont l'obligation de fournir.

**Art. 82***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

(Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Steinemann)

*Titel*

Auszahlung von Sicherheitsleistung und Rückbehalt

*Abs. 1*

Die Sicherheitsleistung und der Rückbehalt werden ....

*Abs. 2, 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Hubmann**Abs. 1*

... wenn die sicherheitsleistungspflichtigen Personen:

a. als Asylsuchende oder Flüchtlinge eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben;

b. denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, eine Niederlassungsbewilligung erhalten haben oder sich seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz aufhalten;

c. die Schweiz verlassen.

*Abs. 2, 3*

Streichen

**Art. 82***Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*

(Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Steinemann)

*Titre*

Restitution des montants perçus au titre de sûretés et des autres retenues

*Al. 1*

Les sûretés et les autres retenues sont restituées ....

*Al. 2, 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Hubmann**Al. 1*

.... imputables et sur demande:

a. si cette personne a, en tant que requérant ou réfugié, obtenu une autorisation de séjour;

b. si cette personne a, en tant que bénéficiaire de la protection provisoire, obtenu une autorisation d'établissement ou séjourne en Suisse depuis au moins dix ans;

c. si cette personne a quitté la Suisse.

Al. 2, 3

Biffer

**Fehr Hans (V, ZH)**, Sprecher der Minderheit: Die Aufnahme von Artikel 79b unter dem Titel «Einkommensverwaltung» wird von einer Minderheit beantragt.

Worum geht es? Es geht um den heutigen Zustand mit 10 Prozent Flüchtlingen, die anerkannt werden können, aber 90 Prozent illegalen Einwanderern, die primär aus wirtschaftlichen Gründen um Asyl nachsuchen. Hier geht es darum, mit brauchbaren Mitteln die Spreu vom Weizen zu trennen. Es hat in diesem Bereich bisher keine Lösung wirklich befriedigt. Alle sind sich aber einig, dass man den echten Flüchtlingen helfen und Schutz gewähren will, dass man aber das Problem mit Leuten, die unser Asylrecht missbrauchen, mit illegalen Einwanderern, die aus wirtschaftlichen Gründen kommen, nicht im Griff hat.

Es gibt unseres Erachtens nur eine einzige Möglichkeit, nämlich die Schweiz für illegale Einwanderer finanziell unattraktiv zu machen. Ich garantiere Ihnen: Jene gut 10 Prozent, die wirklich an Leib und Leben bedroht sind, werden in unserem Land trotzdem Asyl begehren, weil sie eben froh sind, wenn sie einen sicheren Hort und ein Dach über dem Kopf haben. Wir können mit dieser Bestimmung erreichen, dass Leute abgehalten werden, in die Schweiz zu kommen, illegal einzuwandern, Geld zu verdienen und das Geld nach Hause zu schicken. Dieser wirtschaftliche, sehr begreifliche Vorwand darf im Rahmen eines vertretbaren Asylrechtes nicht spielen. Das ist nicht statthaft; damit wird der Rechtsstaat unterlaufen.

Darum bitte ich Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen, wonach die Einkommen von Asylsuchenden, also jener gut 40 000, die arbeiten können und eine Aufenthaltsbewilligung haben, vom Staat verwaltet werden. Wenn hier «Verwaltung des Bundes» steht und auch Leute aus bürgerlichen Kreisen sagen, das blähe die Verwaltung auf, das brauche Hunderte von zusätzlichen Bundesbeamten, dann ist das schlicht und einfach Unsinn. Diese Verwaltung muss natürlich nicht auf Stufe Bund geschehen, sondern der Bund soll und kann wie in anderen Bereichen diese Pflicht delegieren. Er kann sie sinnvollerweise an die Kantone delegieren; man kann sie zum Teil sogar auf Stufe Gemeinde delegieren.

Ich kenne Gemeinden, die es z. B. so machen, dass sie kein Geld mehr ausbezahlen, sondern zu einem Gutscheinsystem übergegangen sind. Der Asylbewerber kann in bestimmten, klar bezeichneten Geschäften jene Dinge kaufen, die er zum Leben, zur Sicherung seiner Existenz, braucht.

Das ist, kurz gesagt, die Begründung, warum ich Sie bitte, dem Minderheitsantrag bezüglich Einkommensverwaltung zuzustimmen. Sie schaffen damit eine klare Bestimmung, welche die Spreu vom Weizen trennen wird.

**Steinemann Walter (F, SG)**, Sprecher der Minderheit: Ich spreche zu den Artikeln 80 und 81. Es handelt sich um praktisch identische Texte.

Die Präzisierung der Rückerstattungspflicht und der Sicherheitsleistungspflicht ist der Minderheit I ein Anliegen – allerdings nicht im Sinne einer Aufzählung einzelner Positionen. Es heisst nämlich in Artikel 80 Absatz 1 des bundesrätlichen Entwurfes: «Soweit zumutbar, sind Fürsorge-, Verfahrens-, Ausreise- und Vollzugskosten zurückzuerstatten.» Das lässt alles weitere offen. Darum möchten wir den Zusatz, wie Sie es auf der Fahne sehen, «und weitere der öffentlichen Hand» – sprich: dem Steuerzahler – «verursachte Kosten», anfügen. Dann ist es klar. Rückerstattungspflicht und Sicherheitsleistung sollen in allen Fällen gewährleistet sein. Diese Aufassung teilen übrigens auch verschiedene Vernehmlasser. Unter anderem haben die Rekurskommission und die kantonalen Finanzdirektoren, aber auch die FDP darauf verwiesen, dass es bei diesen Artikeln um die vollständige Dekkung der Kosten gehe.

Ich bitte Sie, diese Klarstellung gutzuheissen und der Minderheit I zuzustimmen.

**Bühlmann Cécile (G, LU)**, Sprecherin der Minderheit: Ich spreche zum Artikel 80, zur Rückerstattungspflicht, und anschliessend zum Artikel 81, zur Sicherheitsleistungspflicht. Eine Vorbemerkung: Bei der Spreu, die man vom Weizen trennen soll – dieses Bild wurde von Herrn Fehr zweimal gebraucht –, handelt es sich immerhin um Menschen.

Der Artikel 80 regelt die Rückerstattungspflicht von Asylsuchenden. Dabei werden im bundesrätlichen Entwurf die Kosten für Fürsorge-, Verfahrens-, Ausreise- und Vollzugskosten als rückerstattungspflichtig aufgeführt. Der Katalog der Pflichten wurde damit gegenüber dem geltenden Recht um Verfahrens- und Ausreisekosten erweitert. Denn bisher waren lediglich Fürsorge- und Vollzugskosten rückerstattungspflichtig.

Die Minderheit II beantragt Ihnen, dass es wie nach geltendem Recht so bleiben soll, dass die Verfahrenskosten nicht auch noch rückerstattungspflichtig werden. Denn auf das Verfahren haben Asylsuchende sowieso keinen Einfluss. Ob es schnell oder langsam geht, hängt viel mehr von der Mitwirkung des Herkunftsstaates als vom Willen des Asylsuchenden ab. Was die Rückerstattung von Verfahrenskosten im übrigen anbelangt, soll sie sich nach dem allgemeinen Verwaltungsrecht richten. Eine solche Bestimmung in diesem Gesetz braucht es also nicht dafür.

Mit der Sicherheitsleistungspflicht in Artikel 81 befasst sich der zweite Antrag der Minderheit II: Asylsuchende sind ja bekanntlich verpflichtet, Sicherheitsleistungen zu bezahlen, sobald sie erwerbstätig sind. Daraus sollen die von ihnen verursachten Kosten für Fürsorge, Verfahren, Ausreise und Vollzug bezahlt werden. Nun will der Bundesrat auch die Schutzbedürftigen diesem Regime unterstellen. Dagegen wehren wir uns mit unserem Minderheitsantrag. Ich finde es beschämend: Da holt die Schweiz Leute aus Gewaltverhältnissen unter ihren Schutz. Kaum verdienen sie ein paar Franken, sollen ihnen noch 10 Prozent zugunsten der Sicherheitsleistung für die von ihnen verursachten Kosten vom Lohn abgezogen werden. Bei den Asylbewerbern hat man ja bei der Einführung der Sicherheitsleistungspflicht auch damit argumentiert, man wolle die Schweiz als Asylland damit unattraktiver machen. Gegenüber Schutzbedürftigen ist dieses Argument noch zynischer, werden sie ja in der Regel aus Gewaltverhältnissen zum Zwecke des vorübergehenden Schutzes in die Schweiz geholt. Da ist es nicht einzusehen, weshalb sie mit einer solchen Massnahme noch geplagt werden sollen.

Ich bitte Sie, diesem Ansinnen des Bundesrates nicht zuzustimmen und die beiden Anträge der Minderheit II zu unterstützen.

**Fehr Hans (V, ZH)**, Sprecher der Minderheit: Es tut mir leid, dass ich Ihre Aufmerksamkeit schon wieder beanspruchen muss. Aber mein Ziel – hoffentlich auch das Ihre – ist es, ein besseres Asylrecht zu schaffen, das den Flüchtling schützt und nicht den illegalen Einwanderer, nicht den Missbrauch.

Was will unsere Minderheit mit Artikel 81a? Frau Bühlmann, es ist in keiner Weise zynisch, wenn man, wie das heute geschieht, eine Sicherheitsleistung von 10 Prozent verlangt – dies für die Gründe, die in Artikel 81 Absatz 1 der bundesrätlichen Fassung aufgelistet sind: also Rückerstattung von Fürsorge-, Verfahrens-, Ausreise- und Vollzugskosten. Der Bundesrat hat diese Sicherheitsleistung ursprünglich auf 7 Prozent und heute auf 10 Prozent festgelegt.

Unsere Minderheit ist der Meinung, dass man von arbeitsberechtigten Asylsuchenden und Schutzbedürftigen, sofern sie in günstigen finanziellen Verhältnissen sind, zusätzlich weitere Einkommensanteile für diese Sicherheitsleistung zurückbehalten solle. Es gibt keinen sinnvollen Grund, warum das gerade 10 Prozent sein sollen. Wenn Sie diesen Anteil unter Rücksichtnahme auf den Einzelfall – wie das unser Minderheitsantrag verlangt – zum Beispiel auf 20 Prozent, in gewissen Fällen auch mehr, erhöhen, dann hat das selbstverständlich wiederum eine attraktivitätshemmende Wirkung, d. h., dass man in der Schweiz nicht um Asyl nachsucht, wenn man kein echter Flüchtling ist. Echte Flüchtlinge

werden sich durch diese erhöhte Sicherheitsleistung nicht davon abhalten lassen, bei uns um Asyl nachzusuchen. In diesem Sinne bitte ich Sie, den Bundesrat zu ermächtigen, über diese 10 Prozent hinaus zusätzliche Einkommensanteile festzulegen und damit die Abhaltewirkung zu verstärken.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Ich beantrage Ihnen, Artikel 82 betreffend die Auszahlung der Sicherheitsleistung zu ändern, indem wir die Absätze 2 und 3 streichen und die Reihenfolge der Aufzählung umstellen.

Wenn ich Ihnen diesen Antrag heute stelle, so deshalb, weil wir anlässlich der Diskussion in der Kommission nicht realisierten, wum es hier geht. Die Vertreter der Verwaltung haben uns im Glauben gelassen, es handle sich hier um die blosse Überführung einer geltenden Bestimmung ins ordentliche Recht. Aufgrund der Diskussionen während der letzten Monate über die Holocaust-Gelder erscheint aber diese Bestimmung in einem völlig neuen Licht.

Worum geht es? Wie wir eben besprochen haben, sind Asylsuchende und Schutzbedürftige verpflichtet, für die Rückerstattung von Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten Sicherheit zu leisten. Ist das Verfahren abgeschlossen, werden die anfallenden Kosten berechnet, und ein allfälliger Überschuss wird den Berechtigten zurückerstattet. Bei Asylsuchenden, die eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben oder denen vorübergehender Schutz gewährt wird, ergeben sich hier wohl kaum Probleme.

Anders aber bei Asylsuchenden, deren Gesuch abgewiesen wurde. Gemäss Artikel 40 Absatz 2 der Asylverordnung 2 erhalten sie eine provisorische Schlussabrechnung. Um ihr Geld zu erhalten, müssen sie aber eine Zahlstelle und eine Korrespondenzadresse angeben, und zwar in einem Drittstaat, sobald sie dort eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben, oder in ihrem Herkunftsland, wenn sie dorthin zurückgekehrt sind.

Was aber geschieht mit abgewiesenen Männern und Frauen, welche ihre Verfolgung nicht nachweisen konnten und es sich aus politischen Gründen nicht leisten können, ihren Aufenthaltsort bekanntzugeben? Sie können ihren Anspruch nicht geltend machen, auch nicht mittels einer bevollmächtigten Vertrauensperson. Nach fünf Jahren aber haben sie ihren Rechtsanspruch verwirkt, d. h., sie können ihr Geld nicht mehr zurückverlangen. Was geschieht mit dem Geld, das diese Leute als Asylbewerber für ihre Arbeit im Gastgewerbe oder auf einem Bauernhof verdient haben? Es fällt an den Bund!

Ich bin überzeugt, dass weder der Bundesrat noch Sie es verantworten können, von neuem Situationen zu schaffen, wo Inhaberinnen und Inhaber von Vermögen in der Schweiz nicht bekannt sind, deren Aufenthaltsort – wegen von uns geschaffenen gesetzlichen Bestimmungen – unbekannt bleibt und deren Vermögen nach fünf Jahren an die Bundeskasse fallen.

Mit einer solchen Gesetzesbestimmung würden wir die Problematik in bezug auf den sonst schon schwerverständlichen Umgang der Schweiz mit nachrichtenlosen Vermögen weiter verschärfen.

Auch aus diesem Grunde bitte ich Sie, meinem Antrag zuzustimmen. Verhindern wir neue Schatten über der Schweiz!

**Roth Maria (S, GE):** En prenant connaissance des propositions de minorité Fehr Hans et des propositions de la minorité I (Steinemann) concernant l'obligation de rembourser les frais et de déposer des sûretés, je me suis dit que nous ne devions pas vivre dans le même pays et ne pas connaître les mêmes personnes.

En effet, j'ai des amis réfugiés qui ont fui leur pays, qui ont laissé leur terre et tout ce qui leur était cher, pour stopper les violences dont ils ont été victimes. Ce sont des gens comme vous et moi, qui ont appris un métier, qui ont une famille, et qui n'avaient pas d'autre solution que de partir de chez eux; des infirmières, des enseignants, des ingénieurs, des travailleurs et des travailleuses, parfois avec des formations supérieures. Aujourd'hui, ces personnes font le ménage chez de riches Suisses, parfois pour 10 francs l'heure.

Comment vivriez-vous les circonstances si vous deviez quitter votre maison et laisser derrière vous tout ce qui vous est cher pour aller dans un pays étranger, dans l'inconnu souvent hostile? Vous parlez souvent d'abus du droit d'asile: il y en a peut-être quelques-uns qui ne remplissent pas tous les critères définis par cette loi, mais ceux-là restent une minorité. Or, légiférer de manière stricte et sévère pour la seule raison qu'il y a quelques abus n'a pas de sens et pénalise la majorité des personnes qui se comportent correctement.

Si l'on veut être extrêmement rigoureux, Messieurs Fehr et Steinemann, autant l'être avec tout le monde, donc aussi, par exemple, avec les fraudeurs fiscaux, avec les blanchisseurs d'argent sale et autres filous en col blanc. Messieurs, je ne vous ai jamais entendus réclamer des lois sévères pour ces personnes-là. Vous avez deux poids, deux mesures. C'est vrai, les requérants et requérantes d'asile et les réfugiés n'ont pas de lobby puissant dans ce Parlement, et ce n'est pas avec eux qu'on peut gagner beaucoup d'argent.

Venons-en au détail. La minorité Fehr Hans demande que la gestion des revenus des requérants d'asile soit assurée par la Confédération, éventuellement par les cantons ou les communes. Cette demande n'est pas très originale. Elle se trouvait déjà dans l'initiative populaire de l'UDC contre l'immigration clandestine, initiative dont le peuple n'a pas voulu, en décembre dernier.

Il faut rejeter massivement une proposition qui nous rappelle les temps anciens de l'esclavage et du travail forcé. Elle exprime un mépris, indigne de la part de parlementaires, de la personnalité humaine. Aujourd'hui déjà, les requérants n'ont pas le droit de travailler pendant les trois premiers mois, 10 pour cent de leurs revenus sont retenus à titre de sûretés pour le remboursement de tous les frais qu'ils occasionnent. Très peu de requérants d'asile ont la possibilité de travailler, car 80 pour cent des demandes sont traitées dans les six premiers mois après leur arrivée.

Il ne faut pas se tromper d'ennemis: ce ne sont pas les étrangers ou les étrangères qui sont responsables du chômage en Suisse, mais bien plus certains employeurs sans scrupules qui ont perdu toute notion de responsabilité sociale et ne courent que derrière les gains rapides et les augmentations des cotes boursières.

Par ailleurs, la gestion des revenus par la Confédération, les cantons ou les communes signifierait augmentation de bureaucratie et de coûts administratifs pour les caisses fédérales, cantonales ou communales.

C'est un non-sens en période de crise budgétaire.

A l'article 80, la minorité I (Steinemann) propose que tous les frais encourus par les pouvoirs publics en faveur des requérants d'asile doivent être remboursés. Aujourd'hui déjà, les requérants remboursent les frais d'assistance, de départ et d'exécution de renvoi, et le Conseil fédéral propose même d'y ajouter les frais de procédure. En respectant vos exigences, cela signifierait que même les frais d'école des enfants réfugiés devraient être remboursés. Un tel article de mesquinerie n'a pas de place dans une loi d'un pays qui, par tradition, est une terre d'accueil. Aujourd'hui, la Suisse est accusée de ne s'intéresser qu'aux côtés matériels de sa politique de relations extérieures. Elle ne peut tout simplement pas se permettre d'ajouter à cette renommée un article de loi qui prête flanc à ces critiques.

En dernier lieu, je vous prie de bien vouloir accepter, à l'article 82, la proposition Hubmann qui veut éviter que nos enfants soient confrontés aux mêmes accusations que la Suisse d'aujourd'hui. Les fonds en déshérence devraient nous faire réfléchir. Demander aux personnes renvoyées chez elles ou se trouvant dans un pays tiers d'indiquer leur adresse pour pouvoir récupérer l'argent qu'elles ont déposé à titre de sûreté, qui dépasse le montant de leurs frais et que la Suisse leur doit, signifie pour beaucoup qu'elles doivent renoncer à cette demande. En effet, pour des personnes persécutées politiquement et dont la demande d'asile a été refusée, il n'est souvent pas possible d'indiquer leur lieu de séjour pour des raisons de sécurité personnelle. Comme ces personnes n'auront plus aucun moyen de faire valoir leurs droits, l'argent dû à ces personnes restera dans la caisse fédérale.

Nous ne pouvons nous permettre de créer de nouveaux fonds en déshérence, car nous n'aurons même plus l'excuse d'aujourd'hui, qui s'explique par ces mots: nous ne savions pas. Aujourd'hui, nous savons et nous devons tirer les leçons de l'histoire.

C'est la raison pour laquelle je vous prie d'accepter la proposition Hubmann, et ceci au nom du groupe socialiste.

**Engler Rolf (C, AI):** Namens der CVP-Fraktion schlage ich Ihnen vor, der Mehrheit der Kommission zu folgen.

Erlauben Sie mir, ergänzend einige Bemerkungen zum Minderheitsantrag Fehr Hans zu Artikel 79b zu machen: Dieser Antrag entstammt – wie bereits erwähnt – der Volksinitiative «gegen die illegale Einwanderung», die von Volk und Ständen abgelehnt wurde.

Die Regelung gemäss Minderheitsantrag widerspricht in verschiedenen Punkten den sonst hochgehaltenen Prinzipien der SVP; ich erlaube mir, darauf hinzuweisen:

Einmal ist die SVP sonst nicht für mehr Staat und für mehr Zwangsverwaltung von Einkommen und Vermögen, sondern doch für mehr Freiheit und für weniger Beamte. Im Minderheitsantrag Fehr Hans ist es gerade umgekehrt: Ich bedaure sehr, dass man mehr Stellen schaffen möchte. Herr Fehr hat dies zu mildern versucht, indem er gesagt hat, man könne die Lohnverwaltung dann künftig den Kantonen übertragen. Aber auch die Kantone hätten Beamte einzusetzen, die die Lohnverwaltung vornehmen und das Existenzminimum abschätzen müssten. Das führt zu mehr Beamten, zu mehr Staat, zu weniger Freiheit; das müssen wir doch sehen und entsprechend auch ablehnen.

Hinzu kommt, dass die heutige Regelung, 10 Prozent vom Lohn abzuziehen und zurückzubehalten, eigentlich sehr gut spielt und sehr gut klappt. Auch eine neue Regelung, die individueller und daher viel aufwendiger wäre, würde eigentlich nicht zu einem erheblich grösseren Abzug führen, weil doch viele dieser arbeitenden Personen nicht weit über dem Existenzminimum leben, so dass eigentlich kaum mehr als 10 Prozent abgezogen werden können.

Der Antrag verstösst auch noch gegen Artikel 4 des Verfassungsentwurfes 95, der eben verlangt, dass staatliches Handeln verhältnismässig sein muss. Die Ergiebigkeit ist nicht gegeben. Auch der Prozentsatz des Abzuges, der erhöht würde, steht also in keinem vernünftigen Verhältnis zum administrativen Aufwand, der verlangt wird.

Es kommt als letztes hinzu: dass sich auch die SVP-Fraktion heute dafür entschieden hat, dass die Fürsorge auf die Kantone übergehen soll. Hier wird aber im Minderheitsantrag erneut gefordert, der Vollzug solle eigentlich beim Bund bleiben, die Zwangsverwaltung solle durch den Bund vorgenommen werden. Das ist ein Widerspruch in sich, auch wenn man das jetzt mildert und sagt, man könne die Zwangsverwaltung dann wiederum auf die Kantone übertragen. Es macht auch vom System her keinen Sinn.

Ich möchte deshalb Herrn Fehr einladen, den demokratischen Willen des Volkes und die Prinzipien der eigenen Partei zu respektieren und den Minderheitsantrag zurückzuziehen.

**Präsidentin:** Die liberale Fraktion und die LdU/EVP-Fraktion teilen mit, dass sie für die Mehrheit stimmen werden.

**Fankhauser Angeline (S, BL),** Berichterstatterin: Vielleicht sollte man die Sitzungen zwischen 22 und 23 Uhr abends durchführen; Sie waren eindeutig präserter, und der Saal war voll. Ich bedaure, dass diese wichtige Diskussion in einem fast leeren Saal stattfindet; trotzdem möchte ich Sie bitten, der Mehrheit der Kommission zu folgen. Wir haben uns an die bisherige Praxis angelehnt. Es war nicht die Absicht, mit dieser Revision die bisherige Praxis in diesem Bereich noch einmal zu verschärfen.

Frau Hubmann hat es Ihnen dargestellt: Wir haben bei Artikel 82 die Überführung der Verordnungsbestimmungen ins Gesetz etwas verschlafen. Es war vielleicht auch ein Zeichen der Ermüdung, wie heute eventuell auch.

Herr Fehr hat bei dieser Revision zum letzten Mal die Gelegenheit wahrgenommen, die Anliegen der SVP-Initiative

noch einmal aufzunehmen. Er hat deutlich dargestellt, was er will, nämlich dass die Schutzsuchenden «unten durch» müssen. Er will ihnen das wegnehmen, was sie für geleistete Arbeit erhalten; er will den Lohn zwangsverwalten und will ihnen, falls sie etwas mehr haben als das blosses Existenzminimum, auch das noch wegnehmen. Dabei erkennt er zwei Tatsachen:

1. Die Asylsuchenden können bei uns nur in bestimmten Berufen arbeiten und sind in der Lohnskala zuunterst. Es sind nicht Leute, die viel verdienen. Diese Leute wollen und müssen irgendwann wieder heimgehen, und dafür müssen sie auch etwas vorbereiten können. Wenn Sie ihnen alles wegnehmen, haben diese Leute keinen Freiraum und keine Initiative mehr und verlieren die Selbstständigkeit.

2. Ich befürchte, Herr Fehr, dass Sie etwas fördern, und zwar die soziale Apartheid und die Schaffung von neuen Slums in der Schweiz. Das sollte man auf jeden Fall bekämpfen. Sie haben auch von Herrn Engler gehört, dass Ihre Minderheit offensichtlich auch bei anderen Parteien gar keine Chancen hat.

Damit habe ich auch zur Minderheit Fehr Hans bei Artikel 81a gesprochen. Die Mehrheit wollte eben die bisherigen Praxis, die sich grosso modo eingespielt hat, nicht ändern und keine zusätzliche Verschärfungen einführen.

Ich hoffe, Herr Bundespräsident Koller, dass wir zum Antrag Hubmann noch etwas einbringen können. Ich persönlich bin nämlich der Meinung, dass wir anstatt dieser fünf Jahre tatsächlich etwas Neues implementieren könnten, damit wir später nicht wieder von herrenlosen Guthaben – das sind keine Vermögen – sprechen müssen. Das müssen wir auf jeden Fall vermeiden.

Ich bitte Sie also, mit Ausnahme von Artikel 82 Absatz 1 der Mehrheit zuzustimmen.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Zunächst zum Minderheitsantrag Fehr Hans zu Artikel 79b. Er nimmt hier ein Anliegen auf, das auch Bestandteil der Asyl-Initiative der SVP war und über das wir seinerzeit schon diskutiert haben. Wir stellten damals schon fest, dass eine totale Einkommensverwaltung kein rationelles Verfahren ist. Das würde ja nur eine entsprechende zusätzliche Behördenorganisation bedingen, die wieder im Einzelfall das bewilligen würde, was der einzelne Asylbewerber tatsächlich braucht. Das kann keine zweckmässige Lösung sein.

Zu Artikel 80, Rückerstattungspflicht: Die Minderheit I (Steinemann) möchte neben den Fürsorge-, Verfahrens-, Ausreise- und Vollzugskosten auch noch «weitere der öffentlichen Hand verursachte Kosten» in diese Rückerstattungspflicht aufnehmen. Dabei bleibt aber der Begriff sehr vage. Auf keinen Fall kann es ja darum gehen, auch Gemeinkosten zu verrechnen. Wegen dieser Vagheit möchte ich Sie bitten, auch diesen Antrag abzulehnen.

Zum Antrag der Minderheit II (Bühlmann): Seit der Verabschiedung des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Sanierungsmassnahmen 1993 müssen für die Beschwerdeverfahren Kostenvorschüsse geleistet werden. Wer nicht in der Lage ist, die Kostenvorschüsse zu leisten, kann bekanntlich um unentgeltliche Rechtspflege nachsuchen. Soweit aber ein solcher Kostenvorschuss zumutbar ist, sollten wir hier eigentlich keine Ausnahme machen, sondern Asylsuchende genau gleich behandeln wie andere Ausländer und wie Schweizer. Ich möchte Sie bitten, auch diesen Antrag abzulehnen.

Zu Artikel 81, Sicherheitsleistungspflicht: Auch hierzu gelten meine vorherigen Bemerkungen zu den Anträgen der Minderheiten I und II. Es besteht hier einzig noch das Problem der Schutzbedürftigen. Gemäss Antrag der Minderheit II zu Artikel 81 sollten die Schutzbedürftigen nicht der Sicherheitsleistungspflicht unterliegen. Wir sind der Meinung, dass auch hier eine Gleichstellung mit den Asylsuchenden gerechtfertigt ist. Die generelle Befreiung der Schutzbedürftigen von der Sicherheitsleistungspflicht würde eine Besserstellung gegenüber denjenigen Flüchtlingen bedeuten, welche in der Zeit, in der sie noch Asylsuchende waren, zur Sicherheitsleistung verpflichtet waren.

Deshalb empfehle ich Ihnen auch diesen Antrag der Minderheit II zur Ablehnung.

Zum Rückbehalt: Die Minderheit Fehr Hans möchte weitere Einkommensanteile in den Rückbehalt aufnehmen (Art. 81a). Ich weise Sie vor allem darauf hin, dass wir in Artikel 81 Absatz 4 gemäss bundesrätlichem Entwurf eine wichtige Ergänzung haben, wonach «Asylsuchende und Schutzbedürftige .... ihre Vermögenswerte, die nicht aus ihrem Erwerbseinkommen stammen, offenlegen» müssen. Damit haben wir diese Lücke, die wir vorher in unserem Recht hatten, geschlossen. Die Rückbehaltspflicht von 10 Prozent des AHV-pflichtigen Lohnes ist offensichtlich angemessen. Sie wissen: Früher waren es nur 7 Prozent. Im Rahmen der Sparmassnahmen haben wir das aufgrund sorgfältiger Analysen der Löhne dieser Asylbewerber auf 10 Prozent erhöht. Bei den tiefen Löhnen, die Asylbewerber normalerweise haben, bleibt ihnen, wenn man ihnen 10 Prozent abzieht, etwa noch das, was sie für den notwendigen Lebensunterhalt benötigen. Ich möchte Sie daher bitten, auch diesen Antrag abzulehnen. Schliesslich noch zum Antrag Hubmann, zu Artikel 82: Es ist da zum Teil der Eindruck erweckt worden, als ob sich der Staat bereichern möchte; davon kann keine Rede sein. Jeder, der die Schweiz endgültig verlässt oder eine Aufenthaltsbewilligung erhält, kann die Auszahlung des Sicherheitskontos verlangen. Aber wir dürfen andererseits nicht eine Formulierung einführen, die vor Verlassen oder bei nur vorübergehendem Verlassen der Schweiz einen Anspruch entstehen lässt. Vor einer endgültigen Ausreise des Ausländers aus der Schweiz sind nämlich die gesamten Ausreise-, Fürsorge-, Verfahrens- und Vollzugskosten, die dem Bund entstanden sind, noch gar nicht umfassend bekannt. Deshalb möchten wir Ihnen empfehlen, an der bisherigen Praxis festzuhalten, die dem Bundesrat die Möglichkeit gibt, die Modalitäten der Anmeldung und der Auszahlung auf Verordnungsstufe zu regeln.

Ich bin durchaus bereit, die Frage der Frist, wie das Frau Fankhauser angeregt hat, zuhanden der Beratung im Ständerat noch einmal zu überprüfen. Wir haben ja auch im Rahmen der nachrichtenlosen Vermögen bei den Banken einen Auftrag, hier eine allgemeingültige Frist für Konten festzuschreiben, die, wenn sich ein Kontoinhaber über eine gewisse Anzahl Jahre nicht gemeldet hat, dann allenfalls auch an den Staat fallen würden. Das können wir in diesem Zusammenhang für die Beratung im Zweitrat ohne weiteres noch tun.

Vor allem aber weil nicht ganz klar festgehalten ist, zu welchem Zeitpunkt der Anspruch entstehen soll – nämlich wenn ein Ausländer die Schweiz endgültig verlassen hat –, muss ich Ihnen beantragen, den Antrag Hubmann abzulehnen.

**Fehr Hans (V, ZH), Sprecher der Minderheit:** Ich bin leider vorhin vergessen worden. Ich pflege sonst nicht nach dem Herrn Bundespräsidenten zu sprechen. Das hat aber den Vorteil, dass ich vor selten viel Leuten sprechen darf.

Frau Fankhauser muss ich noch in aller Klarheit erwidern, dass es mir nicht darum geht, das Existenzminimum von armen Leuten und Verfolgten zu kappen. Ich möchte aber folgendes festhalten:

1. Wenn man 10 Prozent Sicherheitsleistung auf ein Konto einzahlen kann, dann kann man auch 20 oder 30 Prozent einzahlen, ohne dass man einen einzigen zusätzlichen Beamten, auf welcher Stufe auch immer, braucht.
2. Wenn Sie die Einkommensverwaltung auf die Stufe Gemeinde delegieren, brauchen Sie keinen einzigen zusätzlichen Beamten.
3. Noch eine Korrektur zu einer Aussage von Frau Fankhauser: Den Leuten, deren Einkommen man zum Teil zurückbehält, stiehlt man kein Geld, sondern bei ihrer Ausreise oder ihrer Anerkennung als Flüchtling wird das Geld selbstverständlich ausbezahlt. Das ganze System bringt eine enorme Abhaltewirkung für illegale Einwanderer und schützt Flüchtlinge.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Herr Bundespräsident, ich bin sehr froh über Ihre Erklärung und ziehe meinen Antrag zurück, da-

mit der Ständerat die Möglichkeit hat, eine vermittelnde Lösung zu finden, indem er die Frist verlängert. Ich bitte Sie, Herr Bundespräsident, dafür zu sorgen, dass der Ständerat dabei grosszügig ist.

#### Art. 79b

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	115 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	39 Stimmen

#### Art. 80 Abs. 1 – Art. 80 al. 1

##### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	109 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	47 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	102 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	53 Stimmen

#### Art. 80 Abs. 2–4 – Art. 80 al. 2–4

##### Angenommen – Adopté

#### Art. 81 Abs. 1 – Art. 81 al. 1

##### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit I	74 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	69 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	109 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	49 Stimmen

#### Art. 81 Abs. 2–5 – Art. 81 al. 2–5

##### Angenommen – Adopté

#### Art. 81a, 82

**Präsidentin:** Frau Hubmann hat ihren Antrag zurückgezogen.

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	110 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	45 Stimmen

**Präsidentin:** Ich möchte an dieser Stelle zwei Mitgliedern unseres Rates zum Geburtstag gratulieren. Es sind Herr Ernst Mühlemann und Herr Philippe Pidoux. (Beifall)

#### Art. 83

##### Antrag der Kommission

##### Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Abs. 2

##### Mehrheit

Der Bund zahlt den Kantonen für Schutzbedürftige, die nach Artikel 70 Absatz 2 einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben, die gesamte Pauschale für die Fürsorge-, Betreuungs- und Verwaltungskosten bis zum Tag, an dem ....

##### Minderheit

(Fischer-Hägglingsen, Dettling, Fehr Hans, Fritschi, Heberlein, Steinemann)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Abs. 3

##### Mehrheit

Sofern der Bund die Gewährleistung der Fürsorge nach Artikel 76 Absatz 3 Dritten überträgt, vergütet er diesen die Fürsorge-, Betreuungs- und Verwaltungskosten pauschal.

*Minderheit*

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 4, 5*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 83***Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2**Majorité*

Pour les personnes à protéger qui ont droit à une autorisation de séjour en vertu de l'article 70 alinéa 2, la Confédération verse aux cantons la totalité du forfait pour les frais d'assistance, d'encadrement et d'administration, et ce, jusqu'au jour ....

*Minorité*

(Fischer-Hägglingen, Dettling, Fehr Hans, Fritschi, Heberlein, Steinemann)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3**Majorité*

Dans la mesure où la Confédération délègue à des tiers l'octroi des prestations d'assistance conformément à l'article 76 alinéa 3, elle leur verse un forfait pour les frais d'assistance, d'encadrement et d'administration.

*Minorité*

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 4, 5*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Fischer-Hägglingen** Theo (V, AG), Sprecher der Minderheit: Hier geht es um die Frage, wer die Fürsorgeleistungen von Schutzbedürftigen übernehmen soll. Generell trägt gemäss Bundesverfassung der Wohnsitzkanton die Unterstützungskosten für Schweizer und Ausländer. Dieses Prinzip wird im Asylbereich durchbrochen, da der Bund für die Asylpolitik zuständig ist und letztlich auch bestimmt, wie viele Asylanten und Schutzbedürftige ein Kanton aufzunehmen hat. Der Bund erstattet die Fürsorgekosten zurück, und zwar seit einiger Zeit in Form einer Pauschale. Bei den anerkannten Flüchtlingen tragen die Kantone aufgrund der allgemeinen Fürsorgezuständigkeit die Kosten.

Es stellt sich nun die Frage, wie die Regelung für den neuen Status der Schutzbedürftigen lauten soll. Der Bundesrat schlägt eine Kompromissregelung vor, wonach der Bund in der Zeit, in der kein Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung besteht, die Kosten voll übernimmt. Ab diesem Zeitpunkt bis zum Zeitpunkt der Wegweisung bzw. bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung übernimmt der Bund die Hälfte der Kosten; die andere Hälfte übernehmen die Kantone. Das heisst also, dass der Bund die Kosten in den ersten fünf Jahren voll und in den nächsten fünf Jahren zur Hälfte trägt.

Dieser Kompromiss ist logisch, denn es muss angenommen werden, dass ein Teil der Schutzbedürftigen als Flüchtlinge anerkannt worden wäre, wenn sie als Asylsuchende in unser Land gekommen wären. Dadurch hätte der Kanton für die Fürsorgeleistungen voll aufkommen müssen. Eine teilweise Kostenübernahme ist darum angebracht, insbesondere wenn man bedenkt, dass die Kantone bei anderen Personen voll fürsorgeleistungspflichtig sind. Es ist auch nicht zu vergessen, dass die Schutzbedürftigen Steuern zahlen, wobei der Grossteil dieser Steuern an Kanton und Gemeinde geht. Eine Kostenteilung ist aber auch gerechtfertigt, wenn man an die Finanzen des Bundes denkt. Der Asylbereich kostet uns

bald eine Milliarde Franken. Darum ist auch hier eine Beteiligung der Kantone angebracht, wobei das an und für sich ein kleiner Posten ist.

Ich beantrage Ihnen deshalb einmal mehr, dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

**Grobet** Christian (S, GE): J'interviens ici pour défendre la proposition de la majorité de la commission.

J'aimerais tout d'abord rappeler que la loi que nous discutons est une loi fédérale qui règle des tâches qui sont de la compétence de la Confédération. Ces dernières années, le Conseil fédéral a passé son temps à se décharger sur les cantons d'un certain nombre de tâches de la Confédération, et les charges cantonales se sont considérablement accrues, en raison précisément de ce report de charges sur les cantons. Aujourd'hui, la plupart des cantons suisses éprouvent de grandes difficultés à équilibrer les charges avec leurs recettes fiscales. Et voilà que, dans un domaine typiquement de la Confédération, on voudrait que les cantons prennent à charge la moitié des frais d'assistance des requérants d'asile!

A vrai dire, le projet du Conseil fédéral – que la minorité Fischer-Hägglingen souhaite reprendre –, vise à mettre à la charge des cantons la moitié du forfait de la Confédération. J'aimerais dire à ce sujet que le forfait de la Confédération ne couvre absolument pas, Monsieur le Président de la Confédération, les véritables charges qui sont assumées par les cantons pour les requérants d'asile. Ces charges sont beaucoup plus lourdes financièrement que les simples forfaits versés par la Confédération. Plusieurs cantons se sont plaints du fait que la Confédération ne veut pas assumer les tâches qui sont les siennes. La proposition de la majorité de la commission est non seulement logique, mais elle s'inscrit dans une volonté d'éviter que l'on reporte encore davantage de charges sur les cantons, et plus particulièrement dans un domaine où ils doivent déjà consacrer des efforts très importants.

C'est la raison pour laquelle je vous invite à voter la proposition de la majorité de la commission et à rejeter la proposition de la minorité Fischer-Hägglingen.

**Ducrot** Rose-Marie (C, FR), rapporteur: Les réfugiés reçoivent un permis d'établissement après cinq ans, les personnes à protéger après dix ans. Il s'agit donc de déterminer pour cette catégorie de requérants, mais aussi pour les autres requérants d'asile, à qui incombent les prestations d'assistance de la cinquième à la dixième année. Le Conseil fédéral a essayé de faire endosser la totalité de ces frais aux cantons, mais il s'est heurté à une très très forte résistance, et il en vient maintenant à la solution de verser la moitié des forfaits prévus.

La majorité de la commission ne l'entend pas de cette oreille. Par ma voix, elle développe les arguments suivants.

La Confédération est l'autorité compétente qui détermine et applique les dispositions concernant les personnes à protéger et les requérants d'asile. Cette loi, sur laquelle nous avons travaillé pendant plus de 15 heures, en est l'exemple vivant. L'Etat fédéral tente donc un transfert de charges sur les cantons. A mon avis, mais aussi de l'avis de la commission, cette attitude est malsaine et surtout déraisonnable, alors que les cantons vivent douloureusement leurs propres problèmes financiers. La majorité de la commission soutient qu'il s'agit là vraiment d'une législation fédérale et que le principe selon lequel «qui commande paie» doit s'appliquer en priorité.

Dans un vote définitif, la majorité de la commission l'a emporté par 11 voix contre 8, et elle vous propose de rejeter la solution retenue par la minorité et le Conseil fédéral.

**Koller** Arnold, Bundespräsident: Wer soll und muss für die Schutzbedürftigen aufkommen? Die Mehrheit Ihrer Kommission hat festgelegt, dass der Bund bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung, also volle zehn Jahre, allein und ausschliesslich für die Schutzbedürftigen aufkommen soll. Demgegenüber schlagen Ihnen der Bundesrat und die Minderheit vor, dass wenigstens nach fünf Jahren die Kosten gleichmässig auf Bund und Kantone verteilt werden. Warum?

Wir sind der Meinung, dass auch hier eine gewisse Paralleli-  
tät zu den Flüchtlingen gerechtfertigt ist. Würde es sich näm-  
lich um Flüchtlinge handeln und nicht um Schutzbedürftige,  
dann ginge die Verpflichtung zur Kostentragung bereits nach  
fünf Jahren auf die Kantone über – und nicht nach zehn Jah-  
ren. Wir sind zudem der Meinung, dass es ein grösserer Im-  
puls und Anstoss für die Kantone ist, sich um die berufliche  
Eingliederung der Schutzbedürftigen zu bemühen, wenn die  
Kantone nach fünf Jahren wenigstens die Hälfte der Kosten  
selber tragen müssen. Solange die Kantone wissen, dass  
alle Kosten für die Schutzbedürftigen zehn Jahre lang alleine  
vom Bund getragen werden, ist der Anstoss, sie in den Ar-  
beitsmarkt einzugliedern, natürlich gering.  
Deshalb möchte ich Sie dringend bitten, hier dem Bundesrat  
und der Minderheit Fischer-Hägglingen zuzustimmen.

*Abs. 1, 4, 5 – Al. 1, 4, 5*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Mehrheit 81 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 64 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*  
*Angenommen gemäss Antrag der Minderheit*  
*Adopté selon la proposition de la minorité*

**Art. 84, 85**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 86**  
*Antrag der Kommission*  
*Abs. 1*  
.... von gemeinnützigen Beschäftigungs- und Ausbildungs-  
programmen fördern.  
*Abs. 2, 3*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Abs. 4*  
.... für die soziale, berufliche und kulturelle Integration von  
Flüchtlingen ....  
*Abs. 5–7*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 86**  
*Proposition de la commission*  
*Al. 1*  
.... de programmes d'occupation et de formation d'utilité pu-  
blique.  
*Al. 2, 3*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral  
*Al. 4*  
.... pour favoriser l'intégration sociale, professionnelle et cul-  
turelle des réfugiés ....  
*Al. 5–7*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Ausgabenbremse – Frein aux dépenses*

*Abstimmung – Vote*  
Für Annahme der Ausgabe 120 Stimmen  
Dagegen 17 Stimmen

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht*  
*La majorité qualifiée est acquise*

*Abs. 4 – Al. 4*

*Ausgabenbremse – Frein aux dépenses*

*Abstimmung – Vote*  
Für Annahme der Ausgabe 117 Stimmen  
Dagegen 27 Stimmen

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht*  
*La majorité qualifiée est acquise*

**Art. 87**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1 – Al. 1*

*Ausgabenbremse – Frein aux dépenses*

*Abstimmung – Vote*  
Für Annahme der Ausgabe 117 Stimmen  
Dagegen 18 Stimmen

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht*  
*La majorité qualifiée est acquise*

**Art. 88**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 89**  
*Antrag der Kommission*  
*Mehrheit*  
*Abs. 1*  
.... einer Dachorganisation der anerkannten Hilfswerke ....  
*Abs. 2*  
Die anerkannten Hilfswerke werden ....  
*Abs. 3*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*  
(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fi-  
scher-Hägglingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm  
Luzi, Steinemann)  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 89**  
*Proposition de la commission*  
*Majorité*  
*Al. 1*  
.... à l'organisation faïtière des oeuvres d'entraide reconnues  
pour ses frais administratifs.  
*Al. 2*  
Les oeuvres d'entraide reconnues reçoivent ....  
*Al. 3*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*  
(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fi-  
scher-Hägglingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm  
Luzi, Steinemann)  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen gemäss Antrag der Minderheit*  
*Adopté selon la proposition de la minorité*

**Art. 90, 91**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 92**

*Antrag der Kommission*  
*Mehrheit*  
*Abs. 1*  
.... gefährdet werden könnten.  
*Abs. 2, 3*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*  
(Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Steinemann)  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 92**

*Proposition de la commission*  
*Majorité*  
*Al. 1*  
.... protéger si cela est de nature à mettre en danger ....  
*Al. 2, 3*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*  
(Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Steinemann)  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 93**

*Antrag der Kommission*  
*Abs. 1*  
.... für einen gleichwertigen Schutz der übermittelten Daten ....  
*Abs. 2*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 93**

*Proposition de la commission*  
*Al. 1*  
.... une protection équivalente des données transmises.  
*Al. 2*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 94**

*Antrag der Kommission*  
*Mehrheit*  
Das Bundesamt kann zur Umsetzung von internationalen Abkommen die erforderlichen Personendaten nach Artikel 93 Absatz 2 Buchstaben a–c auch an Staaten bekanntgeben, die über keinen der Schweiz gleichwertigen Datenschutz verfügen. Die Zweckbindung, allfällige Sicherheitsmassnahmen ....

*Minderheit*  
(Bühlmann, Bäumlín, de Dardel, Hubmann, Jutzet, Roth)  
Streichen

**Art. 94**

*Proposition de la commission*  
*Majorité*  
L'office fédéral peut, en vue de l'application d'accords internationaux, communiquer les données personnelles nécessaires, telles que définies à l'article 93 alinéa 2 lettres a à c, à des Etats qui ne disposent pas d'un système de protection des données équivalent au système suisse. Les accords en question mentionneront l'affectation, les mesures de sécurité à prendre le cas échéant ainsi que les autorités compétentes.

*Minorité*  
(Bühlmann, Bäumlín, de Dardel, Hubmann, Jutzet, Roth)  
Biffer

**Art. 95**

*Antrag der Kommission*  
*Abs. 1*  
*Mehrheit*  
Von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen werden ein Fingerabdruckbogen und Fotografien erstellt ....  
*Minderheit*  
(Hubmann, Aeppli, Bäumlín, Bühlmann, de Dardel, Jutzet, Roth)  
Das Bundesamt kann von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen Fingerabdruckbogen und Fotografien erstellen lassen. Der Bundesrat regelt die näheren Voraussetzungen. Er berücksichtigt dabei die Anliegen einer umfassenden Migrationspolitik.

*Abs. 2*  
Fingerabdrücke und Fotografien werden ohne ....  
*Abs. 3–6*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 7*  
*Mehrheit*

....  
b. fünf Jahre, nachdem die betroffene Person ausgereist ist, spätestens jedoch zehn Jahre ....  
c. bei Schutzbedürftigen fünf Jahre nach der Ausreise, spätestens jedoch zehn Jahre ....  
*Minderheit*  
(Cavadini Adriano, Comby, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Heberlein, Leuba, Schmid Samuel)  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 95**

*Proposition de la commission*  
*Al. 1*  
*Majorité*  
On prendra de chaque requérant d'asile ou personne à protéger les empreintes digitales et des photographies ....  
*Minorité*  
(Hubmann, Aeppli, Bäumlín, Bühlmann, de Dardel, Jutzet, Roth)  
L'office fédéral peut faire prendre les empreintes digitales et des photographies des requérants d'asile et des personnes à protéger. Le Conseil fédéral en définit les modalités, tout en tenant compte des exigences d'une politique des migrations globale.

*Al. 2*  
Les empreintes digitales et les photographies sont enregistrées ....  
*Al. 3–6*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 7*  
*Majorité*  
....  
b. cinq ans après le départ de la personne concernée, mais dix ans au plus tard après ....  
c. pour les personnes à protéger, cinq ans après leur départ, mais dix ans au plus tard après leur entrée en Suisse.  
*Minorité*  
(Cavadini Adriano, Comby, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Heberlein, Leuba, Schmid Samuel)  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 96**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 97**

*Antrag der Kommission*  
*Abs. 1*  
Soweit dies zur Aufgabenerfüllung unerlässlich ist, kann das

Bundesamt die von ihm oder in seinem Auftrag im automatisierten Registratursystem gespeicherten Daten folgenden Behörden durch ein Abrufverfahren zugänglich machen:

....

*Abs. 2*

*Mehrheit*

....

b. .... der den anerkannten Hilfswerken ....

....

*Minderheit*

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3, 4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 97**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Dans la mesure où l'accomplissement de leurs tâches l'exige, l'office fédéral peut permettre aux autorités ci-après d'accéder, par une procédure d'appel, aux données qu'il a saisies ou fait saisir dans le système d'enregistrement automatisé. Ces autorités sont:

....

*Al. 2*

*Majorité*

....

b. .... aux oeuvres d'entraide reconnues;

....

*Minorité*

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3, 4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Präsidentin:** Frau Thanei wird ihre Anträge zum Anag ebenfalls hier begründen.

**Fehr Hans (V, ZH), Sprecher der Minderheit:** Das, was unsere Minderheit fordert, ist scheinbar ein marginaler Unterschied; aber er kann wesentlich werden. Sie sehen, dass bei Artikel 92, wo es um die Bekanntgabe von Personendaten an den Heimat- oder Herkunftsstaat geht, in Absatz 1 gemäss Entwurf des Bundesrates der Passus gilt, dass Personendaten von Asylsuchenden im Heimat- oder Herkunftsstaat nicht bekanntgegeben werden dürfen, «wenn dadurch die betroffene Person oder ihre Angehörigen gefährdet würden». «Gefährdet würden» ist der Passus des Bundesrates; der Tatbestand der Gefährdung muss also offensichtlich und erwiesen sein.

Die Mehrheit will nun die Formulierung «gefährdet werden könnten» aufnehmen. Das heisst, wir haben hier wieder eine Relativierung, eine Aufweichung, eine nicht klare Definition. Darum bitte ich Sie, auch hier im Sinne des bundesrätlichen Entwurfes klare Verhältnisse zu schaffen und der Minderheit bzw. der Fassung Bundesrat zuzustimmen.

**Bühlmann Cécile (G, LU), Sprecherin der Minderheit:** Die Minderheit beantragt Ihnen, den ganzen Artikel 94 zu streichen, denn er will quasi einen Zweiklassenstandard für den Datenschutz einführen.

Die Fassung des Bundesrates sagt nämlich, dass zur Umsetzung von internationalen Abkommen die folgenden Personendaten bekanntgegeben werden: Vorname, Name, Alias-Name, Deckname – wenn das als Schutz für Personen nötig ist –, Geburtsdatum, Geschlecht, Staatsangehörigkeit sowie Angaben über den Reisepass oder andere Identitätsausweise und weitere, zur Identifikation erforderliche Daten.

Das Heikle daran ist nun nicht nur die Weitergabe dieser Daten an und für sich, sondern dass dieser Artikel explizit vorsieht, diese Daten auch an Staaten weiterzugeben, die über keinen der Schweiz vergleichbaren Datenschutz verfügen. Bei diesen Staaten handelt es sich häufig um Herkunftsstaaten von Asylsuchenden wie z. B. Sri Lanka und Serbien, die die Menschenrechte nicht einhalten, sonst müssten ja die Menschen aus diesen Ländern nicht fliehen. Die Bekanntgabe dieser Daten muss unbedingt verhindert werden, um die betroffenen Menschen bei einer Rückschaffung vor Repressionen zu schützen.

Auch für Rücknahmeabkommen wie das Erstasylabkommen ist diese Bestimmung heikel, geht doch die Tendenz dahin, dass immer mehr Menschen aus den Kernländern Europas in Länder Osteuropas zurückgeschoben werden, die über keinen vergleichbaren Standard der Datenschutzgesetzgebung verfügen. Wir können doch nicht ein solches Zweiklassensystem einrichten: für uns einen qualifizierten Datenschutz mit hohem Persönlichkeitsschutz und für Asylsuchende einen minderwertigen Schutz! Das hat im Kern etwas Rassistisches, dem ich nicht zustimmen kann!

Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag zu unterstützen.

**Hubmann Vreni (S, ZH), Sprecherin der Minderheit:** Im Gegensatz zur Kommissionsmehrheit beantragen wir Ihnen, nicht generell Fingerabdrücke von Asylbewerbenden und Schutzbedürftigen erstellen zu lassen, sondern dem Bundesrat die Kompetenz zu geben, eine Erhebung von Fingerabdrücken dort vorzusehen, wo sie nötig ist – aber nur dort. Die Gründe für unseren Minderheitsantrag sind die folgenden:

1. Es macht wenig Sinn, auf der einen Seite das Verfahren zu vereinfachen, indem die Kategorie der Schutzbedürftigen geschaffen wird, und auf der anderen Seite den administrativen Aufwand wieder zu komplizieren, indem von allen Leuten Fingerabdrücke erhoben werden.

2. Als Begründung für die Notwendigkeit der Erhebung von solchen Fingerabdrücken wurde uns gesagt, damit sei es möglich, Leute zu identifizieren, die bereits einmal ein Asylgesuch gestellt hätten, vielleicht sogar unter einem anderen Namen und in einem anderen Land. Zu diesem Argument ist folgendes zu sagen: 1996 verglichen die zuständigen Behörden der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz 9000 Fingerabdruckbogen, um herauszufinden, wie viele solcher Mehrfachgesuche darunter seien. Das Ergebnis: Es waren genau 3,3 Prozent aller Personen, die in beiden Staaten ein Gesuch eingereicht hatten. Und nur ein Viertel dieser Personen hatte einen anderen Namen angegeben. Wir stellen fest: Die Missbrauchsquote ist verschwindend klein. Der Nutzen dieser Vergleichsmöglichkeit betrifft weniger als ein Prozent aller Betroffenen, von denen Fingerabdrücke abverlangt wurden. Das zeigt, dass der Vorschlag, von sämtlichen Asylbewerbenden und Schutzsuchenden Fingerabdrücke zu erheben, absolut unverhältnismässig ist.

3. Dieser Vergleich hat auch ergeben, dass Mehrfachgesuche von wenigen, gut identifizierbaren Gruppen gestellt wurden. Um diesen Missbrauch zu verhindern, ist es völlig unnötig, sämtliche Asylbewerberinnen und -bewerber und Schutzbedürftige dieser Prozedur zu unterziehen. Eine Kann-Vorschrift, die den Bundesrat ermächtigt, gezielt Bestimmungen zu erlassen, genügt vollkommen, besonders auch, weil die Erhebung von Fingerabdrücken bei allen Asylbewerbenden nicht einer allgemeinen Praxis in Europa entspricht. Das 1995 revidierte Ausländergesetz von Dänemark enthält eine ähnliche Kann-Vorschrift, wie wir sie hier beantragen. Dazu wird präzisiert, dass Fingerabdruckdaten nur erhoben werden dürfen, wenn sie für die Identifizierung nötig sind. Vorgeschrieben wird auch eine getrennte Aufbewahrung von asylrechtlich und strafrechtlich erhobenen Fingerabdruckdaten. Diese Vorschrift wird bei uns nicht eingehalten.

4. Bemerkenswert ist auch die Situation im benachbarten Frankreich. Es dürfte dem Bundesrat und der Verwaltung nicht entgangen sein, dass Ende April dieses Jahres der französische Conseil constitutionnel zwei Bestimmungen des vom Parlament verabschiedeten Einwanderungsgesetzes,

der umstrittenen «loi Debré», als verfassungswidrig und damit ungültig erklärt hat. Die eine dieser Bestimmungen betraf die Abnahme und die Aufbewahrung von Fingerabdrücken bei Asylbewerbenden. Der Verfassungsrat war der klaren Meinung, dass in der französischen Verfassung von 1946 garantierte Asylrecht verlange die Vertraulichkeit ihrer persönlichen Daten. Wenn Fingerabdruckdaten erhoben werden (ebenfalls mit Kann-Vorschrift wie in Dänemark), sind sie in getrennten Datenbanken zu speichern. Die Daten der Asylbewerberinnen und -bewerber dürfen von der Polizei und von der Gendarmerie nicht eingesehen werden.

Obwohl in Frankreich für die Erhebung von Fingerabdruckdaten eine Kann-Vorschrift besteht und obwohl die Daten in zwei getrennten Sammlungen aufbewahrt werden, verstösst es nach Meinung des französischen Verfassungsrates gegen die Verfassung, wenn Polizei und Gendarmerie Zugriff auf diese Daten haben. Der Zweck der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung rechtfertigt es nicht, sämtliche Personendaten aller Asylbewerbenden der Polizei zugänglich zu machen; das sei eine Verletzung der persönlichen Freiheit all jener, die weder in eine Strafverfolgung verwickelt seien noch eine Ausschaffungsverfügung erhalten hätten.

Ich fasse zusammen: Die Erhebung von Fingerabdruckdaten kann in bestimmten Fällen sinnvoll sein. Eine generelle Erhebung aber von allen Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ist unverhältnismässig und bringt einen unnötigen administrativen Aufwand. Die Erhebung von Fingerabdruckdaten darf nur Ultima ratio sein und nicht die Regel. Für diese Fälle soll der Bundesrat die Kompetenz erhalten, solche anzuordnen.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit zu unterstützen.

**Cavadini Adriano** (R, TI), porte-parole de la minorité: On se trouve ici à l'article 95 «Examen dactyloscopique». On a constaté, d'après les renseignements qui nous avaient été fournis, que les doubles demandes avaient baissé de 15 pour cent à moins de 1 pour cent, grâce à ce type d'examen. Pour continuer à avoir cet effet, il est aussi nécessaire de garder les données pendant au moins dix ans, mais en tout cas pas cinq ans comme le prévoit la majorité de la commission.

Pour quelles raisons est-il nécessaire de garder ces données pendant plus de cinq ans?

1. Nous pouvons avoir des cas de personnes qui ont déposé leurs demandes en Suisse et qui ont reçu une réponse négative, mais leur renvoi a nécessité un temps très long, plusieurs années. Donc, on ne parvient à les renvoyer qu'après quatre ou cinq ans peut-être. Ces personnes pourraient revenir encore une fois en Suisse et, si on n'a plus ces données, on se retrouve à nouveau au début d'une procédure complète qu'on aurait pu éviter.

2. Des personnes sont venues en Suisse une première fois et avaient déposé leurs demandes. Ces dernières ont été repoussées. Elles sont donc parties et ont déposé des demandes dans d'autres pays. Après avoir essayé dans d'autres pays, elles reviennent en Suisse – après cinq ou huit ans – et, là encore, si on n'a pas les données qui permettent de constater que ces personnes avaient déjà fait l'objet d'un examen de demande quelques années auparavant, on risque de recommencer une procédure complète pour des cas qui pourraient être résolus très rapidement.

Voilà donc la raison pour laquelle la minorité de la commission est d'avis qu'il faut suivre dans ce domaine le projet du Conseil fédéral, donc garder ces renseignements pendant dix ans pour éviter que les effets positifs qui se sont manifestés au cours de ces dernières années – surtout en ce qui concerne la réduction des doubles demandes – diminuent.

**Thanei Anita** (S, ZH): In Artikel 22c des Anag geht es um die gleiche Frage wie in Artikel 93 des Asylgesetzes, d. h., die Ausgangslage ist grundsätzlich dieselbe. Wie wir den Jahresberichten des Datenschutzbeauftragten leider immer wieder entnehmen müssen, geht die Verwaltung mit Personendaten oft nicht sehr sorgfältig um. Das trifft insbesondere im Asyl- und Ausländerbereich zu. Hier können Personen zu-

dem nicht nur in ihrer Persönlichkeit verletzt werden, sondern ein unsorgfältiger Umgang mit schützenswerten Personendaten kann die Sicherheit der Betroffenen massiv gefährden und eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben beinhalten. Ein besonderes Augenmerk müssen wir deshalb auf die Übermittlung von Daten ins Ausland richten. Hier sind Vorsichtsmassnahmen am Platz.

Artikel 6 des Datenschutzgesetzes bestimmt deshalb: «Personendaten dürfen nicht ins Ausland bekanntgegeben werden, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Personen schwerwiegend gefährdet würde, namentlich weil ein Datenschutz fehlt, der dem schweizerischen gleichwertig ist.» Das schweizerische Datenschutzrecht statuiert somit für die Datenbekanntgabe ins Ausland eine absolute Schranke. Sie verlangt, dass ein gleichwertiger Datenschutz besteht.

Ich möchte Herrn Bundespräsident Koller anfragen: Was rechtfertigt es, in der Ausländergesetzgebung diese notwendige absolute Schranke zu lockern? Der Bundesrat schlägt vor, die Weitergabe von Daten bereits dann zuzulassen, wenn die ausländische Behörde für einen ausreichenden Datenschutz Gewähr bietet. Diese ungleiche Behandlung zwischen Ausländer- und Inländerdaten ist sachlich nicht gerechtfertigt, ist ein Zweiklassensystem, wie das Frau Bühlmann richtig gesagt hat, und ist meiner Ansicht nach auch verfassungswidrig.

Ich bitte Sie deshalb, auch diesem Abänderungsantrag im Anag zuzustimmen.

Ich begründe noch meinen Antrag zu Artikel 22e des Anag: Der in Artikel 22e vorgesehene Einsatz modernster Informations- und Kommunikationstechnologien birgt grosse Risiken von Persönlichkeitsverletzungen. Die Daten stehen einem sehr grossen Kreis von Benützern und Benutzerinnen offen. Bei einem derartigen Zugriff auf persönliche Daten handelt es sich somit um einen schwerwiegenden Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen.

Dieser Eingriff soll gemäss meinem Antrag nur zulässig sein, wenn er für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben unerlässlich ist. Die Präzisierung muss im Gesetz aufgenommen werden, damit die vorgesehene Art von Datenübermittlung nicht zu einem Selbstbedienungsladen verkommt.

Ich erlaube mir, geschätzter Herr Bundespräsident, Ihre Einwände vorwegzunehmen und sie vorweg zu zitieren: Da das Handeln der Verwaltung insbesondere im Bereich der Eingriffsverwaltung immer verhältnismässig sein muss, erübrigt sich Ihrer Meinung nach dieser Zusatz. Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt jedoch nicht, dass jegliche Eingriffe geradezu unerlässlich sind. Somit erachte ich die klare Festsetzung im Gesetz als unerlässlich.

Zum zweiten Teil meines Antrages, zu Artikel 22e Absatz 1 Buchstabe h: Auch hier handelt es sich um eine Selbstverständlichkeit. Statistiken sind immer anonymisiert, doch die Behörden, welche diese Statistiken erstellen, verfügen über die vollen Daten. Es erscheint somit notwendig, im Gesetz festzuhalten, dass die mit Statistiken befassten Behörden die Daten nur in anonymisierter Form wieder verwenden dürfen. Stimmen Sie deshalb auch diesem Abänderungsantrag zu!

**Hubmann Vreni** (S, ZH): Die sozialdemokratische Fraktion befürwortet eine klare Regelung des Datenschutzes. Die modernen Informations- und Kommunikationsmittel bergen neben vielen Vorteilen auch ernsthafte Gefahren in sich, insbesondere das Risiko von Persönlichkeitsverletzungen. Das trifft insbesondere im Asyl- und Ausländerbereich zu. Besondere Vorsicht ist bei der Übermittlung von Personendaten ins Ausland geboten. Diese dürfen nur dann übermittelt werden, wenn eindeutig feststeht, dass weder die Betroffenen noch ihre Angehörigen im Herkunftsland gefährdet werden können. Deshalb unterstützt die sozialdemokratische Fraktion den Antrag der Kommissionmehrheit bei Artikel 92, den Antrag der Kommission bei Artikel 93 sowie den Minderheitsantrag Bühlmann zu Artikel 94. Nur Länder, welche über einen gleichwertigen Datenschutz verfügen, sollen Personendaten erhalten. Was Artikel 95 Absatz 1 betrifft, wird die SP-Fraktion den Antrag der Minderheit unterstützen. Es ist unverhältnismässig, von allen Betroffenen Fingerabdrücke zu nehmen. Die Erhe-

bung von Fingerabdruckdaten hat etwas Kriminalisierendes, und dieses Mittel soll deshalb mit grösster Zurückhaltung eingesetzt werden. Die Kann-Formulierung im Minderheitsantrag gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, Fälle von Missbrauch zu erfassen, ohne einen unvernünftigen administrativen Aufwand zu betreiben. Die Daten sollen auch nicht jahrelang gespeichert, sondern fünf Jahre nach der Ausreise einer Person gelöscht werden, wie das die Kommissionsmehrheit in Absatz 7 beantragt.

Zu denken geben uns jedoch zwei Aspekte grundsätzlicher Natur. Der eine ist die Haltung des Bundesamtes für Flüchtlinge gegenüber den Asylbewerbenden. In der Diskussion um die Erhebung von Fingerabdruckdaten wurde uns erklärt, es sei sinnvoll, die Fingerabdrücke von allen Leuten zu nehmen. Auf diese Weise könnten Doppelgesuche sofort erkannt werden. Zudem hätten Fingerabdrücke einen weiteren Vorteil, nämlich – ich bitte Sie, hier genau zuzuhören –, wie uns wörtlich gesagt wurde: «Wir können dann, wenn jemand von diesen Leuten hier straffällig wird, rasch feststellen, wer es ist.» Ein so grundsätzliches Misstrauen der verantwortlichen Behörden gegenüber den Asylbewerberinnen und -bewerbern erscheint uns eines Landes, das sich seiner humanitären Tradition so gerne rühmt, unwürdig.

Weiterhin ungelöst bleibt auch das Problem der Datenaufbewahrung. Trotz immer wieder geäusselter schwerer Bedenken des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten werden bei uns Asylbewerberdaten und Daten des Bundesamtes für Polizeiwesen weiterhin in der gleichen Datenbank gespeichert. Das gilt insbesondere auch für Fingerabdruckdaten, die asylrechtlich oder strafrechtlich erhoben wurden.

Wie der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte in seinem dritten Tätigkeitsbericht schildert, kommt es vor, dass ein Sachbearbeiter des Bundesamtes für Polizeiwesen Polizeidaten abfragt und dabei gleichzeitig, ohne es zu wollen, auch eine Anzahl von Asylanten mitgeliefert bekommt. Zu Recht bezeichnet der Datenschutzbeauftragte diese Situation als unhaltbar.

Unser System, wie wir es in der Schweiz haben, hätte vor dem französischen Verfassungsrat keine Chance. Es müsste als verfassungswidrig und damit ungültig erklärt werden. Herr Bundespräsident, Ihre Meinung zu diesem Problem würde uns alle sehr interessieren.

**Fankhauser** Angeline (S, BL), Berichterstatterin: Wir bewegen uns in einem schwierigen Dreieck. Einerseits haben wir die modernsten technologischen Möglichkeiten des Datenaustausches. Sie ermöglichen es uns, grenzüberschreitend alle möglichen Angaben zu vergleichen und damit eine Art Netz um die Leute herum zu spinnen. Andererseits haben wir die Furcht vor möglichen Missbräuchen und wollen diese so schnell wie möglich erfassen. Schliesslich haben wir die Pflicht des Persönlichkeitsschutzes – ob er nun uns direkt oder die Schutzsuchenden betrifft.

In diesem Spannungsfeld haben wir die Ausführungen des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten sehr ernst genommen. Es geht vor allem darum, dem Datenmissbrauch nicht Tür und Tor zu öffnen. Es geht darum, die Standards der anderen Länder sehr sorgfältig anzuschauen. Wir wissen alle, wie schnell sich die Verhältnisse in anderen Ländern ändern und, aufgrund der dortigen Politik, Menschen zur Flucht getrieben werden können und wie mangelhaft sehr oft die parlamentarische, geschweige denn die staatliche Kontrolle über Datennetze organisiert ist. Das hat die Mehrheit der Kommission dazu bewogen, mindestens die Formulierung zu übernehmen, wie sie in der Vorlage auf der Fahne zu lesen ist. Zu Artikel 94 habe ich schon bei der Beratung bezüglich Verlängerung des Bundesbeschlusses über das Asylverfahren (96.099) erwähnt, dass die Verwaltung bei der allerletzten Sitzung, die wir zu diesem Thema hatten, darauf hingewiesen hat, dass offensichtlich die Formulierung der Mehrheit überprüft werden muss. Die Frage der internationalen Abkommen und der Standards, die hier eingehalten werden müssen, muss noch einmal angeschaut werden. Ich möchte das deponieren: Auch wenn wir jetzt der Mehrheit zustimmen würden, wäre die Diskussion noch nicht abgeschlossen.

In Artikel 95 sind wir von der Fassung des Bundesrates weggekommen, wo es hiess, von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen würden «in der Regel» die Fingerabdrücke abgenommen. Die Mehrheit vertrat die Position, die bisherige Regelung habe sich so bewährt, dass man sie tel quel übernehmen könne.

Zur Frage der Fristen: Herr Cavadini hat angeführt, man rischiere, dass die Leute wiederkämen und wir dann keine Daten mehr hätten. Hier hat der Datenschutzbeauftragte insistiert, es gebe keine staatliche Notwendigkeit, Daten länger als insgesamt zehn Jahre oder bis spätestens fünf Jahre nach der Ausreise zu behalten.

Wenn Sie überlegen, wie schnell sich die Verhältnisse in Fluchtländern ändern können, macht es keinen Sinn, Daten von einem Menschen zu behalten, der jetzt vielleicht keinen Grund hat, überhaupt zu flüchten, aber in zwei, drei Jahren sehr wohl neue Gründe haben könnte. Er müsste zuerst diese Hürde der Datensammlung überwinden; das macht wirklich keinen Sinn.

Zum Antrag Thanei kann ich im Moment nichts sagen. Ich glaube, wir haben es in der Kommission ein wenig verpasst, die Bestimmungen des Asylgesetzes auf das Anag zu übertragen. Ich habe in unseren Protokollen keine Ausführungen gefunden, wonach wir das bewusst nicht übernehmen hätten. Ich nehme an, dass Bundespräsident Koller besser in der Lage ist, zu dieser für mich doch etwas komplizierten Materie Auskunft zu geben.

Ich bitte Sie, den Anträgen der Mehrheit der Kommission bzw. der Kommission zu folgen.

**Koller** Arnold, Bundespräsident: Zunächst zu Artikel 92 Absatz 1, wo es um die Frage geht, unter welcher Voraussetzung die Bekanntgabe von Daten verboten ist: Hier empfehle ich Ihnen, den Antrag der Minderheit der Kommission zu unterstützen und für die Formulierung des Bundesrates zu stimmen, denn die Formulierung der Kommissionsmehrheit besagt, die Bekanntgabe von Daten sei schon verboten, wenn die betroffenen Personen irgendwie gefährdet werden könnten. Das läuft auf eine rein abstrakte Gefährdung hinaus. Mit der von der Kommission beantragten Formulierung würde etwas festgelegt, was wir gar nicht erfüllen könnten. Wir können im konkreten Fall prüfen, ob eine Gefährdung vorliegt, aber eine generelle, abstrakte Gefährdung bei der Datenbekanntgabe könnten wir nicht feststellen. Die Bestimmung wäre insofern eine Leerformel. Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit und dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

Zum Minderheitsantrag Bülmann zu Artikel 94: Ich möchte zunächst klarstellen, dass die vorliegende Bestimmung keine Kompetenznorm zum Abschluss von internationalen Verträgen ist. Es geht hier vielmehr darum zu bestimmen, dass das Bundesamt für Flüchtlinge bestimmte Personendaten ins Ausland bekanntgeben kann, wenn dies zur Umsetzung eines bestehenden internationalen Vertrages notwendig ist. Diese Bestimmung ist bekanntlich aufgrund des Datenschutzgesetzes notwendig, denn das Datenschutzgesetz schreibt hier eine formellgesetzliche Grundlage vor. Ein Beispiel sind die Rückübernahmeabkommen, deren Umsetzung immer mit einem Datenaustausch verbunden ist. Das Verbot eines derartigen Datenaustausches, das sich aus dem Wortlaut von Artikel 6 des Datenschutzgesetzes ergibt, wäre im Asyl- und Flüchtlingsbereich allzu einschränkend. Dadurch würden notwendige, sinnvolle und die betroffenen Personen nicht in schwerwiegender Weise gefährdende Bekanntgaben von Daten verhindert. Aus diesem Grunde muss ich Sie bitten, den Minderheitsantrag Bülmann abzulehnen.

Zu Artikel 95, zur Frage der Abnahme und Auswertung von Fingerabdrücken: Die systematische Abnahme der Fingerabdrücke ist einer der Grundpfeiler unseres Asylsystems und eines der wirksamsten Instrumente gegen missbräuchliche Asylgesuche. Der Zweck liegt auf der Hand: es geht um die Verhinderung von Doppel- und Mehrfachgesuchen, und wir können mit Genugtuung festhalten, dass die Doppel- und Mehrfachgesuche im Inland dank des technischen Fortschrittes und dank einer umfassenden Daktyloskopierung tatsäch-

lich weitestgehend verschwunden sind. Diese Zahl hat sich von etwa 15 auf 0,9 Prozent verringert.

Ich muss allerdings zu Frau Hubmann sagen, dass dies im internationalen Bereich noch nicht der Fall ist. Wir haben mit Österreich eine anonymisierte Studie durchgeführt und festgestellt, dass nach wie vor rund 15 Prozent aller Asylgesuche Doppelgesuche waren, dass diese Gesuche sowohl in Österreich als auch in der Schweiz eingereicht worden sind. Da sehen Sie die Notwendigkeit des Anschlusses an das Dubliner Abkommen, durch das wir diese Mehrfachgesuche, die wir im Inland dank den Fingerabdrücken wirklich praktisch zum Verschwinden gebracht haben, im internationalen Bereich künftig verhindern können. Der Zweck der Fingerabdruckabnahme ist klar: die eindeutige Identifizierung der Asylsuchenden und damit die Verhinderung von Doppel- und Mehrfachgesuchen.

Es erstaunt mich, dass die Minderheit Hubmann den Bezug zur Migrationspolitik herstellen will. Mir ist der Zusammenhang wenig klar, und ich möchte Sie bitten, der Mehrheit zuzustimmen. Ich werde mich allerdings im Ständerat dafür einsetzen, dass die Formulierung «in der Regel», die die Mehrheit in ihrem Antrag gestrichen hat, wiederaufgenommen wird. Es gibt heute schon einige Ausnahmen; beispielsweise nehmen wir von Kontingentsflüchtligen, die wir aufnehmen, keine Fingerabdrücke, weil dort keinerlei Gefahr von Missbrauch besteht; ein anderes Beispiel sind Kinder unter 14 Jahren in Begleitung ihrer Eltern.

Nun zu Artikel 95 Absatz 7: Mit dem Antrag der Kommissionsmehrheit würde die Frist für die Löschung der Daten auf fünf Jahre herabgesetzt. Wäre für die Schweiz bereits das Dubliner Erstasylabkommen anwendbar und hätten wir damit Anschluss zum Eurodac-System, zur Europäischen Datenbank über Fingerabdrücke, würde ich dagegen keine Opposition erheben. Aber wir sind leider noch nicht soweit, und deshalb bitte ich Sie, dass Sie hier der Minderheit und dem Bundesrat zustimmen. Heute wäre es tatsächlich möglich, dass Asylsuchende nach mehreren Jahren Aufenthalt in einem anderen Land in die Schweiz zurückkehren und dass wir dann nicht mehr überprüfen könnten, ob jemand bereits einmal ein Asylgesuch gestellt hat. Ich bitte Sie daher, bei Absatz 7 der Minderheit Cavadini Adriano und dem Bundesrat zuzustimmen.

Zu den Anträgen Thanei: Hier möchte ich Sie bitten zu unterscheiden. Dem Antrag zu Artikel 22c Anag kann der Bundesrat zustimmen, denn dort geht es nur um eine Angleichung der Terminologie an Artikel 93 Absatz 1 des Asylgesetzes. Hingegen muss ich Sie bitten, den Antrag zu Artikel 22e Anag abzulehnen, und zwar aus folgenden Gründen:

Frau Thanei, im Rahmen der Volkszählungen werden personenbezogene Informationen des Zentralen Ausländerregisters (ZAR) herangezogen, um bei lückenhaft ausgefüllten Fragebogen fehlende Angaben zu ergänzen oder unplausible Angaben zu berichtigen und damit eine Qualitätssteigerung der Volkszählungsergebnisse zu erzielen. Ein Verbot des Zugriffs auf nichtanonymisierte Daten, beispielsweise aus dem ZAR, würde der vom Bundesrat in seiner kürzlich verabschiedeten Botschaft (Botschaft vom 21. Mai 1997) über die Volkszählung 2000 formulierten Zielsetzung zur registergestützten Volkszählung entgegenwirken, wonach in Zukunft Daten aus bestehenden Registern für statistische Zwecke verwendet werden sollen. Diese Zielsetzung des Bundesrates beruht übrigens auf einer vom Parlament überwiesenen Motion der GPK zur Weiterentwicklung und Vereinfachung der Erhebungsmethoden der Volkszählung. Das ist der Grund, weshalb ich Sie bitten muss, den Antrag Thanei zu Artikel 22e Anag abzulehnen.

#### Art. 92

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	76 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	74 Stimmen

#### Art. 93

Angenommen – Adopté

#### Art. 94

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	97 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	58 Stimmen

#### Art. 95 Abs. 1 – Art. 95 al. 1

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	96 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	58 Stimmen

#### Art. 95 Abs. 2–6 – Art. 95 al. 2–6

Angenommen – Adopté

#### Art. 95 Abs. 7 – Art. 95 al. 7

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	84 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	71 Stimmen

#### Art. 96; 97 Abs. 1 – Art. 96; 97 al. 1

Angenommen – Adopté

#### Art. 97 Abs. 2 – Art. 97 al. 2

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit  
Adopté selon la proposition de la minorité

#### Art. 97 Abs. 3, 4 – Art. 97 al. 3, 4

Angenommen – Adopté

#### Art. 98, 99

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

#### Art. 100

##### Antrag der Kommission

##### Abs. 1a (neu)

Die Rekurskommission gliedert sich in Kammern. Diese entscheiden in der Besetzung mit drei Richtern über Beschwerden und Gesuche, die nicht in die Zuständigkeit des Einzelrichters fallen.

##### Abs. 1

##### Mehrheit

.... und regelt ihre Stellung. Er legt die Organisation fest und kann insbesondere die Einrichtung eines Pikettdienstes für dringliche Fälle vorsehen. Er kann im weiteren Verfahrensvorschriften erlassen ....

##### Minderheit

(de Dardel, Aguet, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, von Felten, Zwiggart)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Abs. 3

Die Präsidentenkonferenz bestimmt die für die Koordination der Rechtsprechung erforderlichen organisatorischen Massnahmen.

#### Art. 100

##### Proposition de la commission

##### Al. 1a (nouveau)

La commission de recours est composée de plusieurs chambres. Chacune d'entre elles, formée de trois juges, tranche les recours et les demandes qui ne relèvent pas de la compétence du juge unique.

**Al. 1****Majorité**

.... et fixe leur statut. Il arrête l'organisation de la commission de recours et peut notamment prévoir la mise en place d'un service de permanence pour les cas d'urgence. Il peut également édicter des prescriptions de procédure ....

**Minorité**

(de Dardel, Aguet, Bühlmann, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, von Felten, Zwygart)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 3**

La Conférence des présidents fixe les mesures organisationnelles permettant de coordonner la jurisprudence.

**Abs. 1a, 2, 3 – Al. 1a, 2, 3**

**Angenommen – Adopté**

**Abs. 1 – Al. 1**

**Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**

**Adopté selon la proposition de la majorité**

**Art. 101**

**Antrag der Kommission**

**Abs. 1, 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 2bis (neu)**

**Mehrheit**

Flüchtlinge können den Entscheid Dritter über Fürsorgeleistungen an das Bundesamt weiterziehen, sofern der Bund diesen die Gewährleistung der Fürsorge nach Artikel 76 Absatz 2 übertragen hat. Gegen die Verfügung des Bundesamtes steht den Flüchtlingen die Beschwerde an das Departement zu. Dieses entscheidet endgültig. Wurde die Gewährleistung der Fürsorge den Kantonen übertragen, so gilt kantonales Recht.

**Minderheit**

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

**Abs. 3, 4**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 101**

**Proposition de la commission**

**Al. 1, 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 2bis (nouveau)**

**Majorité**

Les réfugiés peuvent recourir contre la décision de tiers concernant des prestations d'assistance auprès de l'office fédéral, pour autant que la Confédération ait délégué à ces derniers l'octroi des prestations d'assistance conformément à l'article 76 alinéa 2. Les réfugiés peuvent se pourvoir contre la décision de l'office fédéral auprès du département, lequel tranche définitivement. Si l'octroi des prestations d'assistance a été délégué aux cantons, le droit cantonal s'applique.

**Minorité**

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

Rejeter la proposition de la majorité

**Al. 3, 4**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Abs. 1–4 – Al. 1–4**

**Angenommen – Adopté**

**Abs. 2bis – Al. 2bis**

**Angenommen gemäss Antrag der Minderheit**

**Adopté selon la proposition de la minorité**

**Art. 102**

**Antrag der Kommission**

**Abs. 1**

**Mehrheit**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

**Minderheit**

(Fehr Hans, Leuba, Fischer-Hägglingen, Nebiker, Speck, Steinemann)

....

c. Streichen

**Abs. 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

**Art. 102**

**Proposition de la commission**

**Al. 1**

**Majorité**

....

c. inopportunité.

**Minorité**

(Fehr Hans, Leuba, Fischer-Hägglingen, Nebiker, Speck, Steinemann)

....

c. Biffer

**Al. 2**

Pour juger de l'inopportunité, la commission ....

**Fehr Hans (V, ZH), Sprecher der Minderheit:** Artikel 102 bezieht sich auf die Beschwerdegründe. Es geht darum, dass unsere Minderheit in Absatz 1 den Buchstaben c ersatzlos streichen will. Es ist in Absatz 1 klar aufgeführt, dass mit der Beschwerde an die Rekurskommission die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden kann. Darin enthalten sind «Missbrauch und Überschreitung des Ermessens» der zuständigen Organe und Behörden. Dann kommt unter Buchstabe c die Bestimmung, dass ebenfalls «Unangemessenheit» gerügt werden kann.

Unsere Minderheit vertritt die Ansicht, dass «Unangemessenheit» und «Überschreitung des Ermessens» dasselbe ist. Wenn Sie das Ermessen überschreiten, dann haben Sie sich der Unangemessenheit schuldig gemacht. Darum ist Absatz 1 Buchstabe c überflüssig.

Ich bitte Sie darum, im Sinne einer Vereinfachung und Klärung der Sachverhalte für die Beschwerdegründe den Buchstaben c von Absatz 1 zu streichen, also der Minderheit zuzustimmen.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR), rapporteur:** La minorité Fehr Hans veut abréger l'article 102 et supprimer la lettre c de l'alinéa 1er.

Vous avez entendu l'argumentation: la commission estime que si on supprime cette lettre c, on restreint énormément les possibilités de correction de la Commission de recours. La lettre c ne fait que reprendre le droit actuel et un recul sur le droit en vigueur n'est pas justifié.

Je vous demande de refuser la proposition de minorité.

**von Felten Margrith (S, BS):** Ich bitte Sie namens der SP-Fraktion dringend, den Minderheitsantrag Fehr Hans abzulehnen. Dieser bringt eine massive Verschlechterung der Rechtsstellung der Betroffenen. Frau Ducrot hat es gesagt. Der Antrag will die Überprüfungscompetenz der Rekurskommission empfindlich beschneiden.

Es ist ganz wichtig, dass das Ermessen geprüft werden muss. Solches Ermessen kommt beispielsweise zum Zug, wenn unbestimmte Rechtsbegriffe interpretiert werden müssen. Das Asylgesetz ist voller unbestimmter Rechtsbegriffe.

Es ist ganz zentral, dass eine Rechtsprechung zur Auslegung des Bundesgesetzes entwickelt werden muss. Damit werden Rechtssicherheit und einheitliche Anwendung des Asylrechts einigermassen gewährleistet.

In der ganzen Rechtsordnung gilt der Grundsatz, wonach das Handeln der Verwaltung im Konfliktfall durch eine verwaltungsexterne Instanz vollständig überprüft werden muss. Es besteht kein Grund, diesen Grundsatz nicht zu realisieren, im Gegenteil: Im Asylrecht stehen hochrangige Rechtsgüter auf dem Spiel. Die Möglichkeit, Fehler der Verwaltungsbehörden zu korrigieren, ist hier ganz zentral. Der Antrag der Minderheit Fehr Hans ist sehr gefährlich; wird dieser gutgeheissen, so wird das ganze System der Rechtskontrolle zur Farce, zur Alibiübung. Die rechtlich ohnehin schwache Stellung der Asylsuchenden würde mit einer solchen Aushöhlung der Überprüfungscompetenz weiter verschlechtert. Ich bitte Sie dringend, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

**Koller** Arnold, Bundespräsident: Ich möchte Sie auch hier bitten, dem Antrag der Mehrheit und dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen und den Antrag der Minderheit Fehr Hans abzulehnen.

Zunächst ist richtigzustellen, dass Buchstabe c nicht etwa schon in Buchstabe a enthalten ist, denn Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung sind juristisch nur ganz qualifizierte Ermessensfehler.

Wir möchten hier aber, wie überall im Recht, eine allgemeine Überprüfung des Ermessens statuieren. In unserem ganzen Rechtssystem muss zumindest eine Instanz eine volle Ermessenskontrolle haben. Wenn man das nicht gewährleisten würde, wäre auch fraglich, ob nicht überhaupt ein Verstoß gegen die EMRK, die eine wirksame Beschwerde verlangt, vorliegen würde.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, den Minderheitsantrag abzulehnen und dem Antrag der Mehrheit und dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	105 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	33 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 103a (neu)**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Titel*

Überprüfung der Einreiseverweigerung und der Aufenthaltszuweisung am Flughafen

*Abs. 1*

Die Beschwerde gegen die vorläufige Verweigerung der Einreise am Flughafen sowie gegen die Zuweisung des Flughafens als Aufenthaltsort (Art. 21a Abs. 1 und 2) ist innert 48 Stunden seit Eröffnung der Verfügung einzureichen.

*Abs. 2*

Die Rekurskommission entscheidet über die Beschwerde innert 48 Stunden in der Regel aufgrund der Akten.

*Minderheit*

(de Dardel, Aguet, Bülmann, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, von Felten, Zwygart)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

#### **Art. 103a (nouveau)**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Titre*

Examen de la décision relative au refus de l'entrée en Suisse et à l'assignation de l'aéroport comme lieu de séjour

*Al. 1*

Le recours contre la décision relative au refus provisoire de l'entrée en Suisse à l'aéroport et à l'assignation de l'aéroport

comme lieu de séjour (art. 21a al. 1er et 2) doit être interjeté dans les 48 heures suivant la notification de la décision.

*Al. 2*

La commission de recours se prononce sur le recours, généralement sur la base du dossier, dans les 48 heures.

*Minorité*

(de Dardel, Aguet, Bülmann, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, von Felten, Zwygart)

Rejeter la proposition de la majorité

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

#### **Art. 104**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 105**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Abs. 1–3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 4 (neu)*

Bei Verfahren nach Artikel 103a verkürzen sich alle Verfahrensfristen auf 24 Stunden.

*Minderheit*

(de Dardel, Aguet, Bülmann, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, von Felten, Zwygart)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 105**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Al. 1–3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 4 (nouveau)*

Pour les procédures conformément à l'article 103a, les délais sont réduits à 24 heures.

*Minorité*

(de Dardel, Aguet, Bülmann, Gross Andreas, Hubmann, Vollmer, von Felten, Zwygart)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

#### **Art. 106**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Bei offensichtlich unbegründeten Beschwerden und bei Beschwerden nach Artikel 103a kann auf den Schriftenwechsel verzichtet werden.

*Abs. 2 (neu)*

Die Richter entscheiden in folgenden Fällen als Einzelrichter:  
a. Abschreibung von Beschwerden infolge Gegenstandslosigkeit;  
b. Nichteintreten auf offensichtlich unzulässige Beschwerden.

*Abs. 3 (neu)*

Der Beschwerdeentscheid wird nur summarisch begründet.

#### **Art. 106**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Lorsque des recours sont manifestement infondés ou qu'il s'agit de recours prévus à l'article 103a, on peut renoncer à l'échange d'écritures.

*Al. 2 (nouveau)*

Les juges statuent en qualité de juge unique en cas de:

- a. classement de recours devenus sans objet;
- b. non-entrée en matière sur des recours manifestement irrecevables.

*Al. 3 (nouveau)*

Le prononcé sur recours n'est motivé que sommairement.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 107–115**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 116**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1–4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 5*

*Mehrheit*

*Streichen*

*Minderheit*

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 116**

*Proposition de la commission*

*Al. 1–4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 5*

*Majorité*

*Biffer*

*Minorité*

(Heberlein, Cavadini Adriano, Comby, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Leuba, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Abs. 1–4 – Al. 1–4*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 5 – Al. 5*

*Angenommen gemäss Antrag der Minderheit*

*Adopté selon la proposition de la minorité*

**Art. 117**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Änderung bisherigen Rechts**

*Antrag der Kommission*

*Ziff. 1 Art. 14a Abs. 2–4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Ziff. 1 Art. 14a Abs. 4bis*

.... zu einem schwerwiegenden persönlichen Härtefall, so kann ....

*Ziff. 1 Art. 14a Abs. 5, 6*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Ziff. 1 Art. 14b Abs. 2bis*

.... kein schwerwiegender persönlicher Härtefall nach Artikel ....

*Ziff. 1 Art. 14b Abs. 3, 4; Art. 14c; Art. 20 Abs. 1 Bst. b;*

*Ziff. 2, 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Modification du droit en vigueur**

*Proposition de la commission*

*Ch. 1 art. 14a al. 2–4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Ch. 1 art. 14a al. 4bis*

.... d'asile dans un cas personnel d'extrême gravité, l'Office fédéral des réfugiés peut ....

*Ch. 1 art. 14a al. 5, 6*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Ch. 1 art. 14b al. 2bis*

.... ne se trouve plus dans un cas personnel d'extrême gravité telle qu'elle ....

*Ch. 1 art. 14b al. 3, 4; art. 14c; art. 20 al. 1 let. b; ch. 2, 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Bäumlin Ursula** (S, BE): Ich kann eine Aussage von Herrn Bundespräsident Koller von gestern nicht so stehenlassen. Er hat mit Nachdruck gesagt, es herrsche volle Übereinstimmung zwischen dem schweizerischen Konzept zur Rückkehr der Bosnier und dem UNHCR. Das stimmt so nicht. Ich habe ihm das Positionspapier des UNHCR vom 11. Juni 1997 gestern gegeben, er weiss, was darin steht. Ich möchte nur eine Passage zitieren: «Die zwangsweise Rückführung von Flüchtlingen in andere Gebiete als ihre Heimatregion würde unweigerlich die Zahl der Binnenvertriebenen in Bosnien-Herzegowina weiter ansteigen lassen. Für sie konnten derweil nur teilweise zufriedenstellende Lösungen gefunden werden. Auch erhöht ihre Präsenz generell das Risiko sozialer Spannungen. Seit letztem Mai sind Zweigstellen unseres Amtes in Bosnien-Herzegowina von Rückkehrern aus der Schweiz aufgesucht worden, die keinerlei Möglichkeit für eine Unterkunft in der Föderation haben. Diese Flüchtlinge haben die Schweiz aufgrund der von den kantonalen Behörden ausgehenden Ausreiseforderungen verlassen, in der die Ausreisefrist auf den 30. April festgelegt wurde.» Das zeigt, dass die kantonalen Frepos die Position des UNHCR nicht richtig übermittelt erhalten haben, was fatal ist. Mit dieser Erklärung wollte ich erreichen, dass das aufhört.

**Koller Arnold**, Bundespräsident: Frau Bäumlin, Sie unterstellen mir eine Aussage, die ich nicht gemacht habe. Ich habe nicht gesagt, es bestehe volle Übereinstimmung, sondern ich habe gesagt, das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge habe an einer Konferenz das schweizerische Rückführungsmodell allgemein als beispielhaft und vorbildlich dargestellt. Daraufhin haben beispielsweise Deutschland, Schweden und auch die EU-Kommission dieses Modell der Rückführung zur Nachahmung empfohlen.

Hingegen bin ich mir voll bewusst, dass in einem Punkt keine volle Übereinstimmung mit dem Uno-Hochkommissariat besteht. Es geht um die Frage, ob wir auch Leute einer bestimmten ethnischen Zugehörigkeit in ein Gebiet zurückführen können, wo diese Bevölkerungsgruppe in der Mehrheit ist, obwohl die betreffenden Leute aus einem anderen Gebiet stammen, wo sie der Minderheit angehören. Bisher haben wir diesbezüglich noch nie eine Zwangsrückführung gemacht. Aber wir sind grundsätzlich der Meinung, dass die Rückkehr für Bosnier zumutbar ist, auch wenn sie jetzt nicht an ihren Herkunftsort zurückkehren können, weil sie damit in ein Gebiet zurückkehren würden, wo sie in der Minderheit wären. Sie würden an einen anderen Ort zurückkehren, wo wir aber zugleich mit einem Wiederaufbauprojekt dafür besorgt wären, dass die nötigen Wohnungen und die nötigen Einrichtungen vorhanden wären.

Damit verletzen wir nicht einmal das Dayton-Abkommen, sondern es geht einzig und allein um die Frage, ob jene Leute, die nicht in ein Gebiet zurückkehren können, wo sie ethnisch gesehen in der Minderheit sind, noch Jahre hier in der Schweiz bleiben sollen oder ob es für sie jetzt nicht zu-

mutbar ist, im Rahmen eines Aufbauprogramms in ein Mehrheitsgebiet zurückzukehren und dort zu warten, bis sie in ihre Herkunftsgebiete zurückkehren können.  
Das ist die einzige Differenz, die wir mit dem Uno-Hochkommissariat auf diesem Gebiet haben.

*Namentliche Gesamtabstimmung*  
*Vote sur l'ensemble, nominatif*  
(Ref.: 0857)

*Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:*  
Bangerter, Baumberger, Bezzola, Bircher, Blaser, Bosshard, Bühner, Caccia, Christen, Cumberg, David, Deiss, Dettling, Dormann, Ducrot, Dünki, Eberhard, Egerszegi, Engelberger, Engler, Filliez, Fischer-Seengen, Frey Claude, Fritschi, Gadiant, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gysin Hans Rudolf, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Imhof, Kofmel, Kühne, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Lötscher, Maitre, Mühlemann, Nebiker, Oehrli, Pelli, Pidoux, Raggenbass, Randegger, Ratti, Ruckstuhl, Sandoz Marcel, Scheurer, Schmid Samuel, Simon, Stamm Luzi, Steinegger, Steiner, Stucky, Theiler, Tschopp, Vallender, Vogel, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (73)

*Dagegen stimmen – Rejetent le projet:*  
Aeppli, Aguet, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Berberat, Binder, Borel, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Fässler, Fehr Hans, Goll, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gusset, Gysin Remo, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler Ernst, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller, Ledergerber, Leemann, Marti Werner, Maurer, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Roth, Ruffy, Scherrer Jürg, Schlüer, Semadeni, Steinemann, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Vetterli, Vollmer, von Felten, Widmer (60)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*  
Baumann Alexander, Béguelin, Bonny, Fankhauser, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Föhn, Freund, Kunz, Ostermann, Pini, Schenk, Seiler Hanspeter, Speck, Tschäppät, Tschuppert, Weber Agnes (17)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*  
Alder, Aregger, Banga, Blocher, Cavadini Adriano, Comby, Couchepin, Diener, Dreher, Dupraz, Durrer, Eggly, Ehrler, Epiney, Eymann, Fasel, Frey Walter, Friderici, Giezendanner, Gonseth, Haering Binder, Hochreutener, Hubacher, Jeanprêtre, Leuenberger, Loeb, Loretan Otto, Maspoli, Meier Samuel, Moser, Müller Erich, Nabholz, Philipona, Rennwald, Ruf, Rychen, Sandoz Suzette, Schmid Odilo, Schmied Walter, Spielmann, Steffen, Strahm, Straumann, Suter, Vermot, von Allmen, Wiederkehr, Zbinden, Ziegler (49)

*Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:*  
Stamm Judith (1)

## **B. Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer**

### **B. Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers**

*Detailberatung – Examen de détail*

#### **Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Titre et préambule, ch. I introduction**

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

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 14c**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1bis (neu)*

Das Bundesamt für Flüchtlinge verteilt vorläufig aufgenommene Ausländer gemäss dem in Artikel 26 Absatz 2 des Asylgesetzes vom .... festgelegten Verteilschlüssel auf die Kantone, sofern sich diese nicht auf einen anderen Verteilschlüssel einigen können. Es trägt dabei den schützenswerten Interessen der Kantone und der vorläufig aufgenommenen Ausländer Rechnung.

*Abs. 1ter (neu)*

Das Gesuch um einen Kantonswechsel ist vom vorläufig aufgenommenen Ausländer beim Bundesamt für Flüchtlinge einzureichen. Dieses entscheidet unter Vorbehalt von Absatz 1quater nach Anhörung der betroffenen Kantone endgültig.

*Abs. 1quater (neu)*

Der Zuweisungsentscheid oder der Entscheid über den Kantonswechsel kann nur mit der Begründung angefochten werden, er verletze den Grundsatz der Einheit der Familie.

*Abs. 2*

Der vorläufig aufgenommene Ausländer kann seinen Aufenthaltsort im Gebiet des bisherigen oder des zugewiesenen Kantons frei wählen.

#### **Art. 14c**

*Proposition de la commission*

*Al. 1bis (nouveau)*

Si les cantons n'ont pu s'entendre sur un mode de répartition, l'Office fédéral des réfugiés leur attribue les étrangers admis à titre provisoire conformément à la clé de répartition prévue à l'article 26 alinéa 2 de la loi sur l'asile du .... Ce faisant, il tient compte des intérêts dignes de protection des cantons et des personnes concernées.

*Al. 1ter (nouveau)*

L'étranger admis à titre provisoire soumet à l'Office fédéral des réfugiés la demande de changement de canton. Après avoir entendu les cantons concernés, l'office fédéral rend une décision définitive, sous réserve de l'alinéa 1quater.

*Al. 1quater (nouveau)*

La décision d'attribution ou la décision relative au changement de canton ne peut être attaquée que pour le motif d'une violation du principe de l'unité de la famille.

*Al. 2*

L'étranger admis à titre provisoire peut choisir librement son lieu de séjour sur le territoire du canton où il séjourne ou du canton attribué.

**Fankhauser** Angeline (S, BL), Berichterstatterin: Ich bin Ihnen zur Einführung dieser neuen Bestimmungen eine Erklärung schuldig.

Im Verlaufe der Beratungen hat das Bundesgericht in einem Einzelfall entschieden, dass es in der Kompetenz des Bundesamtes liege, vorläufig aufgenommene Ausländer einem Kanton zuzuweisen. Die Verteilung von vorläufig aufgenommenen Ausländern auf die Kantone ist im Anag bis jetzt nicht geregelt. Das heisst, bei abgewiesenen Asylsuchenden, für die der Vollzug der Wegweisung unzulässig, unzumutbar oder unmöglich ist, kann die Zuweisungskompetenz des Bundes daraus abgeleitet werden, dass das Bundesamt für Flüchtlinge für den Entscheid über die vorläufige Aufnahme zuständig ist und dass keine ausdrückliche Zuständigkeit der Kantone vorgesehen ist. Bei vorläufig aufzunehmenden Ausländern, die zum Beispiel aufgrund eines Rücknahmeabkommens in der Schweiz sind, fehlt eine gesetzliche Regelung gänzlich. Das Fehlen einer entsprechenden Kompetenz des Bundes wird sich zum Beispiel im Zusammenhang mit den neuen Rücknahmeabkommen mit Frankreich oder Deutschland bemerkbar machen, indem die Grenzkantone die Hauptlast aus dem Rückübernahmeabkommen tragen müssen, solange der Bund nicht generell die Möglichkeit hat, vorläufig aufgenommene Ausländer auf die Kantone zu verteilen. Im Hinblick darauf, dass immer mehr Ausländer vorläufig aufgenommen werden, ist es geboten, die diesbezügliche Regelung im Anag zu ergänzen, und das hat die Kommission prak-

tisch einstimmig vorgenommen. Ich bitte Sie, ebenfalls so zu entscheiden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 21, 22a, 22b**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 22c**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Thanei*

*Abs. 1*

.... wenn sie für einen gleichwertigen Schutz der übermittelten Daten Gewähr bieten.

**Art. 22c**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Thanei*

*Al. 1*

.... à condition qu'elles garantissent une protection équivalente des données transmises.

*Abs. 1 – Al. 1*

**Präsidentin:** Frau Thanei hat ihre Anträge bereits im Zusammenhang mit Artikel 93 des Asylgesetzes begründet. Der Bundesrat stimmt dem Antrag Thanei zu. – Ein anderer Antrag ist nicht gestellt.

*Angenommen gemäss Antrag Thanei*  
*Adopté selon la proposition Thanei*

*Abs. 2, 3 – Al. 2, 3*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 22d**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 22e**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Thanei*

*Abs. 1*

.... folgenden Behörden durch ein Abrufverfahren direkt zugänglich machen, soweit dies für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben unerlässlich ist:

....

h. .... nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992. Die Daten dürfen jedoch nur in anonymisierter Form bekanntgegeben werden;

....

**Art. 22e**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Thanei*

*Al. 1*

.... central des étrangers, pour autant que cela soit indispensable à l'accomplissement de leurs tâches légales:

....

h. .... loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale. Ces données ne doivent cependant être transmises que sous forme anonyme;

....

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission

78 Stimmen

Für den Antrag Thanei

49 Stimmen

*Abs. 2, 3 – Al. 2, 3*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 22f; 22g; Gliederungstitel vor Art. 23; Art. 24a; Gliederungstitel vor Art. 25**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 22f; 22g; titre précédant l'art. 23; art. 24a; titre précédant l'art. 25**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 25 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Ledergerber*

....

k. (neu) falls die Arbeitslosigkeit in der Schweiz 3 Prozent übersteigt, dürfen keine neuen Saisonnierkontingente erteilt werden.

**Art. 25 al. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Ledergerber*

....

k. (nouvelle) si le taux de chômage en Suisse dépasse 3 pour cent, il ne peut être accordé de nouveaux contingents de saisonniers.

**Ledergerber Elmar (S, ZH):** Mein Antrag hat nichts mit der Revision des Asylgesetzes zu tun, aber er hat etwas mit dem Anag zu tun. Statt dass ich eine parlamentarische Initiative einreiche und den ganzen parlamentarischen Apparat in Bewegung setze, können wir das hier im gleichen Aufwasch erledigen.

Worum geht es? Das Saisonnierstatut war eigentlich immer falsch. Es ist unsozial, es ist in vielen Punkten menschenunwürdig, es ist aber auch mit gewaltigen volkswirtschaftlichen Schäden in der Schweiz verbunden. Es hat den Strukturwandel über Jahrzehnte verhindert oder verlangsamt und gerade in jenen Branchen mit schlechter Wertschöpfung und schlechten Strukturen die Anpassung verhindert.

Nun haben sich aber in den letzten Jahren noch zusätzliche Probleme ergeben, die man eigentlich als skandalös bezeichnen muss. In den vergangenen Jahren kam es oft vor, dass Saisonniers – die, wenn sie nach vier Jahren die Bewilligung für den Jahresaufenthalt bekamen, von den Fesseln des Statuts befreit, mit den Löhnen natürlich nicht mehr ganz zufrieden waren – auf die Strasse gestellt wurden und dass die vorherigen Arbeitgeber in Bern wieder für neue Kontingente anstanden. Nicht selten sind jene, die die Niederlassung bekommen haben, vom Arbeitsmarkt nicht mehr aufgenommen worden und sind deshalb heute in der Schweiz arbeitslos.

Dieser Prozess hat eine verhängnisvolle menschliche und volkswirtschaftliche Dynamik.

Man kann allmählich auch feststellen, dass die Vorbehalte gegenüber dem Saisonnierstatut nicht nur bei unserer Frak-

tion angesiedelt sind, sondern dass sich hier allmählich eine breite Zustimmung abzeichnet, dass man etwas ändern muss.

Wir sind aber zurzeit gebunden. Wir verhandeln mit der EU nach wie vor über den freien Personenverkehr. Das Saisonnierstatut ist in diesem Zusammenhang eine Trumpfkarte in den Händen des Bundesrates. Wir können es also im Moment nicht aufheben.

Wir können aber, wie ich es beantrage, eine Bestimmung ins Anag einfügen, wonach zu Zeiten grösserer Arbeitslosigkeit – wenn die Arbeitslosigkeit über 3 Prozent liegt – keine neuen zusätzlichen Saisonnierkontingente erteilt werden dürfen. Die Meinung ist dabei die, dass Personen – Männer und Frauen –, die bereits Saisonnierbewilligungen haben, nach wie vor eine solche Bewilligung bekommen können, dass aber in dieser Zeit keine neuen Bewilligungen erteilt werden dürfen.

Wir erweisen damit verschiedenen Gruppierungen eher eine Wohltat. Wir geben zudem dem Bundesrat auch in dieser Frage eine zusätzliche Möglichkeit, in den Verhandlungen mit der EU etwas anzubieten. Es ist durchaus nicht so, wie ich im Vorfeld jetzt gehört habe, dass wir damit die Verhandlungen zum freien Personenverkehr torpedieren, denn wir haben hier noch keinen Vertrag. Wenn wir jetzt eine solche Regelung einführen würden, könnte sie in der Schweiz zu einer gewissen Entlastung führen.

Ich möchte Sie daran erinnern, dass heute rund 25 000 Arbeitslose allein aus dem Tourismus- und dem Gastgewerbe-sektor deklariert sind und dass wir in der Schweiz im Baugewerbe ungefähr gleich viele Arbeitslose haben. Allein aus diesen beiden Kategorien stammt rund ein Viertel sämtlicher Arbeitslosen in der Schweiz! Da ist es eine Frage der politischen, der sozialen und der volkswirtschaftlichen Vernunft, dass wir in diesen Branchen nicht zusätzliche neue Saisonnierkontingente beschliessen, sondern zuerst jenen Leuten, die bei uns sind, eine Beschäftigung anbieten, soweit dies möglich ist.

Ich wiederhole noch einmal: Es ist mir klar, dass diese Regelung fallen wird, wenn mit Bezug auf den freien Personenverkehr ein bilaterales Abkommen mit der EU abgeschlossen wird. Bis es aber soweit ist, ist das ein klarer Hinweis, ist das eine Möglichkeit. Wir können sie regulieren, wir können diese Entscheidung so treffen. Sie ist eigentlich für alle Beteiligten nur von Vorteil.

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**Engler Rolf (C, AI):** Der Antrag Ledergerber entspricht zweifellos einem grundsätzlichen Wunsch fast sämtlicher Parteien. Die Frage ist für mich eine etwas andere. Als es um die Verlängerung der einzelnen Bewilligungen des Saisonnierstatutes ging, hörten wir aus gewerkschaftlichen Kreisen und aus dem Bereich des Tourismus einen Aufschrei. Dieser Aufschrei kam deshalb, weil wir gerade aus den typischen Regionen, aus welchen Saisonniers kamen – Jugoslawien –, keine Saisonniers mehr zulassen wollten. Das war der Grund.

Heute hat das Saisonnierstatut eine entscheidende Wirkung, nämlich gegenüber der EU. In diesem Punkt sind unsere bilateralen Verhandlungen sehr sensibel. Eine Beschränkung, wie sie Herr Ledergerber möchte, ist an sich so etwas wie ein Votum gegen die bilateralen Verhandlungen im Bereich der Personenfreizügigkeit. Ich bin deshalb der Meinung, wir sollten uns diese Frage doch etwas exakter überlegen, als jetzt mit einem «Kurzschuss» ein Problem zu lösen, das gar keines mehr ist, weil die entscheidenden Zahlen – die Saisonniers, die aus Jugoslawien stammten – nicht mehr vorhanden sind.

Die Zahl der Saisonnierbewilligungen für Europäer ist sehr gering. Ich bin deshalb der Meinung, dass wir das Problem mit einer derartigen Regelung nicht lösen. Wir müssen uns überlegen, ob wir im Rahmen der Personenfreizügigkeit nicht ein Kurzaufenthalterstatut haben möchten, das dann auch taugt. Dass das Saisonnierstatut nicht taugt, wissen wir, und dass es auch zu Zwängen führt, die nicht vernünftig sind, wissen wir ebenfalls. Es ist uns auch bekannt, dass die wirt-

schaftlichen Folgen, u. a. auch die Auswirkungen auf die Sozialversicherungen, sehr schlecht sind. Mir scheint es doch falsch, praktisch ohne Beratung in der Kommission einem Antrag zuzustimmen, der nicht bedacht wurde und letztlich im Zusammenhang mit den bilateralen Verhandlungen nur Unruhe stiftet.

Ich möchte Sie deshalb bitten, den Antrag Ledergerber abzulehnen.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Sur l'appréciation du statut de saisonnier, je pourrais assez facilement rejoindre M. Ledergerber. Ce statut a fait son temps, on doit aller vers son abrogation.

M. Ledergerber ne propose d'ailleurs pas son abrogation, il propose la limitation du nombre de saisonniers. Mais cette proposition se heurte à plusieurs difficultés.

1. Pour limiter de la manière dont le prévoit M. Ledergerber, le nombre de saisonniers, il faudrait se livrer à une étude pour savoir par quoi on remplace le statut de saisonnier. Il ne suffit pas de dire qu'il y a une masse de chômeurs en Suisse qui pourront prendre la place des saisonniers. C'est une vue de l'esprit que de croire une chose pareille, de croire que le marché du travail n'est qu'un simple réservoir, avec des vases communicants, et que s'il y a moins de travailleurs étrangers, il suffit de mettre des travailleurs suisses à leur place qui accompliront le même travail. Nous savons que ce n'est pas le cas. Il y a des secteurs où on manque de personnel et il y en a d'autres où il y a du chômage. Les individus ne sont pas absolument interchangeables dans le marché du travail.

2. Personnellement, je suis persuadé que le secteur du tourisme notamment, ainsi que d'autres secteurs pénibles où nous sommes heureux d'avoir des étrangers parce que les Suisses ne veulent plus occuper ces places, souffriraient considérablement si la proposition Ledergerber, qui n'a fait l'objet d'aucune étude, était acceptée.

3. Enfin et surtout, il faudrait réformer la loi sur l'assurance-chômage – et là M. Ledergerber sait parfaitement à quoi je fais allusion – si on voulait obtenir les résultats qu'il souhaite, c'est-à-dire le remplacement d'un certain nombre de travailleurs étrangers moins bien payés par un certain nombre de travailleurs suisses qui sont au chômage, et qui ont probablement davantage à toucher des indemnités de chômage plus élevées que ne le sont leurs salaires s'ils remplacent des travailleurs étrangers.

Je crois qu'il sera sans aucun doute possible au mois de septembre, en votant l'arrêté fédéral urgent sur l'assurance-chômage, de corriger et d'aller dans le sens souhaité par M. Ledergerber.

**Heberlein Trix (R, ZH):** Ich möchte Ihnen beantragen, den Antrag Ledergerber abzulehnen. Wir haben bereits im Rahmen eines Vorstosses von Frau Dormann Antworten zu diesem Problem erhalten. Wir haben, wie dies Herr Engler gesagt hat, in der jährlichen Diskussion um die Zulassung der neuen Saisonnierkontingente darüber diskutiert. Wir dürfen auf diesem Weg keine Gesetzesbestimmung erlassen, die vielleicht Ihren momentanen Intentionen, Herr Ledergerber, entgegenkommt, die aber keineswegs dem entspricht, was auch Sie längerfristig mit Ihren parteipolitischen Zielen verfolgen, nämlich eine Integration und einen Abschluss der bilateralen Verhandlungen. Wenn wir jetzt in einem Gesetz ohne ordentliche Gesetzesberatung eine derart unflexible Lösung festschreiben, so müssen wir uns den Vorwurf gefallen lassen, punktuelle Gesetzgebung zu machen. Ich erachte dies als nicht sinnvoll und kontraproduktiv. Auch wenn in den letzten Jahren die Saisonnierkontingente nicht mehr ausgenützt worden sind, braucht es in einzelnen Bereichen eben trotzdem Bewilligungen, und wir müssen uns diese Flexibilität bewahren.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Ich werde diesem Antrag nicht zustimmen, obwohl ich seit Jahren eine Verfechterin der Abschaffung des Saisonnierstatutes bin. Aber so vorzugehen und die Abschaffung des Saisonnierstatutes gegen die Arbeitslosigkeit auszuspielen, betrachte ich als falschen Weg.

Wir sollten das Ganze in aller Ruhe diskutieren. Im Moment ist eine Expertenkommission an der Arbeit, die ein neues Migrationskonzept kreiert. Zudem stecken wir mitten in bilateralen Verhandlungen mit der EU, wo die Frage der Personenfreizügigkeit geregelt werden muss. Da wird das Saisonnierstattut ohnehin keine Zukunft haben. Der zur Diskussion stehende Antrag hat aber für mich den Ruch, dass Dinge gegeneinander ausgespielt werden sollen, die nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen.

Ich bitte Sie, dem Antrag Ledergerber nicht zuzustimmen. Es geht um eine relativ grundsätzliche Frage, die man uns nicht einfach so auf den Tisch legen kann. Es wäre verfehlt, in einem Schnellverfahren einen Entscheid zu fällen, den wir nachher bereuen könnten.

**Koller Arnold**, Bundespräsident: Der Antrag Ledergerber hat an sich sicher einen guten Kern. Das will ich ohne weiteres zugestehen. Der Bundesrat hat denn auch in den letzten Jahren die Saisonnierkontingente ständig verringert. Im Jahre 1991 waren es noch über 160 000 Einheiten, jetzt sind es weniger als 100 000 Einheiten, die zudem nicht einmal voll genutzt werden.

Auf der anderen Seite aber kommt dieser Antrag europapolitisch im falschen Moment. Nachdem wir ja keine Personen aus Jugoslawien mehr rekrutieren – ich darf Sie immerhin daran erinnern, wieviel Hartnäckigkeit es für den Bundesrat gebraucht hat, keine Leute aus Jugoslawien mehr zu rekrutieren; wir wurden mit Begehren förmlich bombardiert, aber der Bundesrat hat sie alle abgelehnt –, würde sich diese Massnahme, wie richtig gesagt worden ist, jetzt nur noch auf die EU auswirken. Das wäre im Rahmen der bilateralen Verhandlungen zurzeit sicher das falsche Signal.

Im übrigen darf ich Sie auch daran erinnern, dass ja der Vorrang der Inländer gegenüber allen Saisonniers gilt. Alle Arbeitgeber müssen zuerst Inländer anstellen, wenn Inländer vorhanden sind, bevor sie Saisonniers anstellen dürfen. Das ergibt sich aufgrund der Artikel 7 und 9 der sogenannten Begrenzungsverordnung.

Der entscheidende Grund ist aber schliesslich der, dass der Antrag Ledergerber zu rigide ist. Gewisse Branchen brauchen, wenn auch nur noch in ganz kleiner Zahl, die Möglichkeit der Neurekrutierung von gewissen Saisonniers. Insofern ist der gutgemeinte und an sich im Kern richtige Antrag insgesamt zu rigide.

Deshalb möchte ich Sie bitten, den Antrag Ledergerber abzulehnen.

*Namentliche Abstimmung*  
*Vote nominatif*  
(Ref. 0858)

*Für den Antrag der Kommission stimmen:*

*Votent pour la proposition de la commission:*

Bangerter, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumberger, Béguelin, Bezzola, Binder, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühlmann, Bühner, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Christen, Columberg, Comby, de Dardel, Deiss, Dettling, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Fankhauser, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Frey Claude, Fritschi, Gadiant, Goll, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Grossenbacher, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Hämmerle, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Hollenstein, Hubacher, Jaquet, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Lötscher, Maître, Maurer, Maury Pasquier, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Nebiker, Oehrl, Pidoux, Pini, Raggenbass, Ratti, Rechsteiner Paul, Roth, Ruckstuhl, Ruffy, Sandoz Marcel, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schluer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Straumann, Stucky, Teuscher, Thanei, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Felten, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapfl (114)

*Für den Antrag Ledergerber stimmen:*

*Votent pour la proposition Ledergerber:*

Aguet, Baumann Stephanie, Berberat, Bircher, Chiffelle, Dormann, Egerszegi, Fässler, Gross Jost, Günter, Jans, Jutzet, Ledergerber, Leemann, Leuenberger, Meier Hans, Ostermann, Pelli, Randegger, Rechsteiner Rudolf, Semadeni, Strahm, Thür, Weber Agnes, Zwygart (25)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Aeppli, Bäuml, Burgener, Caccia, Grendelmeier, Haering Binder, Hafner Ursula, Herczog, Hubmann, Marti Werner, Stamm Luzi, Stump (12)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Alder, Aregger, Banga, Blaser, Blocher, Borel, Couchepin, David, Diener, Dreher, Dupraz, Eggly, Eymann, Fasel, Föhn, Freund, Frey Walter, Friderici, Giezendanner, Gonseth, Grobet, Guisan, Hochreutener, Imhof, Jeanprêtre, Keller, Loeb, Loretan Otto, Maspoli, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Philipona, Rennwald, Ruf, Rychen, Sandoz Suzette, Schmid Odilo, Spielmann, Suter, Tschäppät, Vallender, Vermot, von Allmen, Wiederkehr, Zbinden, Ziegler (48)

*Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:*

Stamm Judith (1)

## Art. 25a

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Abs. 1*

.... für die soziale Integration von Ausländern ....

*Abs. 2, 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

(Fischer-Hägglingen, Fehr Hans, Fritschi, Leuba, Nebiker, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)  
Streichen

## Art. 25a

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

(la modification ne concerne que le texte allemand)

*Al. 2, 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*

(Fischer-Hägglingen, Fehr Hans, Fritschi, Leuba, Nebiker, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Steinemann)  
Biffer

**Fischer-Hägglingen Theo** (V, AG), Sprecher der Minderheit: Wir beantragen Ihnen, diesen Artikel zu streichen. Dabei geht es uns vor allem um finanzpolitische Überlegungen und um die Frage der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

Ich glaube: Es ist unbestritten, dass die Integrationsbestrebungen vor allem bezüglich der zweiten Generation der Ausländer in den Gemeinden und Kantonen zu fördern sind. Es stellt sich aber die Frage, wer solche Integrationsprojekte zu fördern, insbesondere aufzustellen und am Schluss auch zu bezahlen hat. Die Frage lautet also nicht: Integration, ja oder nein? Die Frage lautet: Zahlt es der Bund oder zahlen es die Kantone? Heute sind die Kantone zuständig. Mit der Verankerung dieses Artikels würden wir eine neue Bundesaufgabe schaffen.

Wir sind gegenwärtig daran, die Aufgaben von Bund und Kantonen zu entflechten. Es sind verschiedene Vorlagen in der Pipeline; die einen sind in der Vernehmlassung, die anderen bereits in der Ausarbeitung. Diese Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen ist eine sehr wichtige Aufgabe. Sie wird längerfristig auch finanzielle Auswir-

kungen sowohl auf den Haushalt des Bundes als auch auf den Haushalt der Kantone haben.

Jetzt sind wir daran, wieder eine neue Verflechtung zu schaffen. Bis jetzt waren die Kantone und die Gemeinden für die Integration der Ausländer zuständig. Nun stellt sich die Frage: Hat sich diese Aufgabenteilung bewährt oder nicht? Was passiert in Zukunft, wenn wir diese Kompetenz teilweise auf den Bund übertragen? Es werden neue Verflechtungen entstehen, es wird ein neuer Geldstrom zwischen Bund und Kantonen institutionalisiert werden.

Ich möchte Sie bitten, diese Verflechtung nicht vorzunehmen. Das bedeutet nämlich unter anderem – wenn wir diesen Artikel richtig lesen –, dass die Kantone Projekte erarbeiten und diese dann dem Bund unterbreiten. Dies muss ja so sein, denn die Bundesmittel fließen nur, wenn auch die Kantons- und Gemeindemittel fließen. Damit haben wir wieder die klassische Form der Geld-hin-und-her-Schieberei mit sehr viel administrativem Aufwand.

Ich möchte Sie daran erinnern, dass sich die Bundesfinanzen in einem sehr schlechten Zustand befinden, in einem bedeutend schlechteren als die Kantonsfinanzen. Wir haben gestern gehört, dass der Bundesrat immer noch an seinem Ziel festhält, bis zum Jahr 2001 die Finanzen ins Gleichgewicht zu bringen. Er hat ein Sparprogramm angekündigt. Zum gleichen Zeitpunkt, wo sich der Bund vornimmt zu sparen, wollen wir dem Bund mit diesem Gesetz eine neue Ausgabe überbinden. Es wird ein neuer Subventionsstrom vom Bund in die Kantone fließen. Darum möchte ich Sie bitten, hier dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Es geht uns also in erster Linie um finanzpolitische Überlegungen und um staatspolitische Überlegungen zur Entflechtung von Aufgaben. Beim Antrag der Minderheit geht es nicht darum, die Integration zu unterbinden, die vor allem für die zweite Generation der Ausländer notwendig ist. Aus diesen Überlegungen bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Herr Fischer, ich möchte Ihnen die Frage stellen, wie Sie sich die Integration der zweiten Generation von Ausländerinnen und Ausländern vorstellen. Nach meiner Erfahrung sind diese jungen Menschen oft besser integriert als wir Schweizerinnen und Schweizer. Der einzige Unterschied zwischen ihnen und uns ist, dass diese jungen Menschen keinen roten Pass haben.

**Fischer-Hägglingen Theo (V, AG), Sprecher der Minderheit:** Es geht vor allem darum, dass die Ausländer in den Gemeinden und Kantonen in die Gemeinschaft aufgenommen werden, und das ist keine Aufgabe des Bundes. Ich habe mich seinerzeit für eine erleichterte Einbürgerung eingesetzt, aber das Volk hat anders entschieden. Hier kann man mir keinen Vorwurf machen.

**Caccia Fulvio (C, TI):** Je pense qu'il vaut tout à fait la peine de répéter encore une fois ici devant vous combien l'intégration des étrangers, il faut le souligner, a été mal comprise. Il ne s'agit pas avant tout d'une action humanitaire, il s'agit avant tout d'une action politique pour un meilleur fonctionnement de la société civile, ce que l'on appellerait en allemand une mesure de «Gesellschaftspolitik».

Il faut rappeler qu'il y a une trentaine d'années, l'immigration dominante en Suisse provenait d'Italie, et les problèmes qu'elle soulevait alors nous font sourire aujourd'hui; mais elle a tout de même été à l'origine des initiatives populaires sur lesquelles la Suisse a été appelée à voter plusieurs fois à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix. Cette immigration avait une chance unique, celle d'avoir des structures qui l'aidaient à s'insérer dans notre pays. Il y avait en plus derrière elles un Etat, l'Etat italien, qui soutenait abondamment les efforts de ces structures. Après l'immigration italienne est venu le tour de l'immigration espagnole, de la portugaise, de celle de l'ex-Yougoslavie, de celle de la Turquie, des immigrations qui n'ont pas joui des mêmes structures d'aide à l'intégration, ni du soutien de l'Etat d'origine pour ce travail d'intégration. La situation provoquée par ces immi-

grations est toujours plus difficile, parce qu'il est évident que sans ces structures concourant à l'insertion et sans l'aide de l'Etat d'origine, il est plus difficile de pratiquer un travail d'intégration.

Il faut rappeler en outre que la situation devient plus difficile aussi à cause de l'évolution intérieure. Les Suisses, ou plutôt les gens qui sont ici depuis très longtemps, même s'ils n'ont pas le passeport suisse, ces gens ressentent aujourd'hui les difficultés de la situation économique ainsi qu'une certaine peur d'un futur incertain. Ces peurs, ces difficultés ne sont pas des éléments qui aident à s'ouvrir aux autres.

Mais il faut dire aussi, à propos des étrangers, que les pays d'origine d'une partie de ces étrangers sont en train d'avoir une évolution qui ne facilite pas du tout l'intégration: dans certains pays, il y a une évolution des systèmes politiques vers des systèmes nationalistes, ce qui n'est pas nécessairement une bonne préparation pour s'ouvrir à l'intégration des ressortissants de ces pays; dans d'autres, il y a une évolution évidente vers un monolithisme d'ordre politico-religieux, ce qui n'est pas non plus une bonne condition pour s'intégrer dans notre pays.

Dans cette situation, les cantons et les communes ont la compétence, Monsieur Fischer-Hägglingen. Mais à voir comment ils ont exercé cette compétence pendant ces 25 dernières années, on ne peut pas dire que chacun ait fait le travail qu'on attendait de lui. En tant que président de la Commission fédérale des étrangers – ce n'est pas un lobby –, je constate que, dans certains cantons, il y a des services des étrangers, il y a des communautés de travail pour les étrangers qui sont au bord de la faillite. Il n'y a plus que le volontariat qui fonctionne. Les moyens sont en train de disparaître. Les recommandations qui sont contenues dans le manuel «Les étrangers dans la commune», qui a été préparé par la commission dont je suis le président, bien avant que je n'en devienne président, ont été assez rarement appliquées.

Enfin, si on considère les réponses à la consultation menée par le Conseil fédéral sur la proposition de modification de loi que nous sommes en train de discuter, ainsi que les réponses à la consultation que ma commission a faites à propos du concept pour l'intégration des étrangers, il y a aussi des cantons qui n'ont guère l'intention de modifier leur attitude par rapport à cette tâche essentielle.

Or, le bon fonctionnement de la société civile est une préoccupation majeure qui doit dépasser les frontières communales et cantonales. Le temps est venu pour la Confédération de s'engager, bien sûr à titre subsidiaire, à côté des cantons et des communes, pour nous permettre d'aborder tous ensemble ces problèmes et ces actions. Il ne s'agit pas de beaucoup d'argent, il s'agit en fait de réunir les forces et les esprits pour oeuvrer dans la même direction, vers un travail d'intégration qui est essentiel, je le répète, pour le bon fonctionnement de la société civile, et qui, par conséquent, est en même temps bon aussi pour les Suisses et pour ceux qui sont ici depuis longtemps, comme pour ceux qui sont arrivés ces derniers temps.

Je vous invite à soutenir cette modeste modification de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, mais qui a une valeur symbolique essentielle dans le panorama suisse actuel.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Es ist wahrscheinlich symptomatisch, wie dieses Parlament jetzt genau mit dieser Frage umgeht. Sie ist um 13.10 Uhr traktandiert. Ich weiss: Sie und ich, alle, haben Hunger und wahrscheinlich bald wieder Fraktionssitzungen. Wir behandeln hier ein Thema, das in der Ausländerpolitik bisher eine absolut marginale Rolle gespielt hat und das eigentlich ein ganz zentrales Thema ist. Ich verzichte jetzt auf mein Votum, in dem ich darlegen wollte, was die Grünen unter Integration verstehen, aber ich möchte doch noch etwas zum Antrag der Minderheit Fischer-Hägglingen sagen.

Es ist natürlich viel einfacher, in der Ausländerpolitik, im Asylgesetz verschärfende Bestimmungen einzuführen und gegen Missbrauch zu wettern, als über das zu sprechen, was eben viel unspektakulärer ist, nämlich das alltägliche Zusam-

menleben mit den Eingewanderten, von denen immerhin ein grosser Anteil, nämlich über 30 Prozent, schon über zehn Jahre in der Schweiz lebt, viele leben sogar zwanzig, dreissig und mehr Jahre hier. Das Zusammenleben mit diesen Menschen ist ein ganz zentrales Thema und gehört in den Aufgabenbereich des Bundes, und aus dieser Verantwortung kann sich der Bund nicht stehlen. Damit macht man aber natürlich keine Schlagzeilen.

Deshalb ist es auch kein Zufall, wer den Minderheitsantrag unterschrieben hat, wer genau diese Integrationsarbeit vom Bund her nicht leisten will.

Wir haben ein Anag aus den dreissiger Jahren, das mit sehr vielen Artikeln die Restriktionen regelt, was die ausländische Zuwanderung und die ausländische Bevölkerung anbelangt; doch im ganzen Anag findet sich bisher keine einzige Aussage über die Integration. Das ist auch eine der beiden Seiten der Medaille der Einwanderungspolitik. Man kann nicht nur über Zulassungsbeschränkungen sprechen; man muss auch darüber sprechen, wie es den Menschen, die zu uns kommen, nachher geht und wie sehr sich eine Gesellschaft dafür verantwortlich fühlt, was mit ihnen passiert. Max Frisch hat es schon gesagt: «Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kamen Menschen.» Deshalb kann sich der Bund hier nicht aus der Verantwortung stehlen. Es ist spät genug, es muss endlich ein Artikel in das Anag eingefügt werden, der sich mit der Integration beschäftigt, einem Stiefkind der ganzen Ausländerpolitik.

Ich möchte nun noch aus dem Bericht der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) «Umriss zu einem Integrationskonzept» einen Satz zitieren. Dieses Zitat entspricht in weiten Teilen den Vorstellungen von Integration von uns Grünen: «Die Teilnahme der ausländischen Bevölkerung am Gesellschaftsleben, Chancengleichheit und rechtliche Gleichstellung in allen Lebensbereichen sowie Mitverantwortung und Mitsprachemöglichkeiten ....»; das sind laut EKA zentrale integrationspolitische Zielvorgaben. Um diese zu erreichen, müssen wir unbedingt den Minderheitsantrag Fischer-Hägglingen ablehnen. Es ist ein winziger Schritt in die richtige Richtung. Vergessen Sie nicht: Es ist ein kleiner Schritt. Wir tun damit noch viel zu wenig.

**Vollmer Peter** (S, BE): Herr Fischer, Ihre Partei hat schon mehrmals versucht, uns zu erklären, dass sie nicht fremdenfeindlich sei. Sie haben dann immer gesagt, Sie seien nur dagegen, dass neue Ausländer in unser Land kämen, aber selbstverständlich hätten Sie gar nichts gegen die Ausländer, die hier seien. Jetzt haben wir eine kleine Nagelprobe: Jetzt geht es nicht darum, wer hierher kommen kann und mit welchen Verfahren; es geht nicht um die Frage des Verfahrens der Flüchtlingsanerkennung, die wir vorhin diskutiert haben; es geht hier einzig und allein darum, was wir tun und wie wir uns zu jenen Menschen stellen, die bei uns leben.

Jetzt, wo es darum geht, kneifen Sie wieder. Ich glaube, Ihre Versuche, uns Ihre Politik in Sachen Fremdenfeindlichkeit zu erklären, sind mit diesem Antrag, den Sie uns hier unterbreiten, einmal mehr gescheitert.

Die SP-Fraktion steht voll und ganz hinter diesem Integrationsartikel. Wir haben vor einer Woche hier drin eine Debatte über die Berufsbildung geführt. Es wurde von Vertretern aller Lager festgestellt, wie wichtig es sei zu versuchen, junge Menschen und gerade auch die Ausländer der ersten und der zweiten Generation an unser Bildungssystem, an unser Berufsbildungssystem heranzuführen. Mit diesem Integrationsartikel wollen wir eine dieser Voraussetzungen zur besseren Integration dieser Menschen schaffen; wir wollen ihnen eine bessere Möglichkeit geben, auch in der Berufsbildung zu reüssieren. Dieser Artikel hätte schon vor Jahren in eine Gesetzgebung gehört. Endlich, müssen wir sagen, kommt dieser Artikel; endlich schaffen wir eine Rechtsgrundlage; endlich lösen wir das ein, was in verschiedenen Partei- und Wahlprogrammen immer steht: dass wir die Menschen, die seit Jahren und Jahrzehnten hier leben, auch so behandeln, wie wir sie eigentlich nach menschlichen Gesichtspunkten behandeln sollten, indem wir ihnen helfen, sich zu integrieren, indem wir die Voraussetzungen schaffen und die

Mittel bereitstellen. Hier haben wir die Gelegenheit zur Nagelprobe. Wir bitten Sie, den Antrag der Minderheit Fischer-Hägglingen abzulehnen und diesem Integrationsartikel zuzustimmen.

**Präsidentin:** Die LdU/EVP-Fraktion teilt mit, dass sie der Mehrheit zustimmt.

**Fischer-Hägglingen Theo** (V, AG), Sprecher der Minderheit: Vermutlich hat der Vorredner, Herr Vollmer, nicht zugehört, als ich den Minderheitsantrag begründet habe. Er unterstellt mir nun aufgrund dieses Antrages, ich sei fremdenfeindlich.

Es geht hier nicht um die Frage – das habe ich ausdrücklich betont –: Integrationsprojekte, ja oder nein? Es geht nur um die Frage, wer diese Projekte zu gestalten und zu bezahlen hat. Ich bin der Auffassung, das sei die ureigenste Aufgabe der Gemeinden und Kantone. Dementsprechend sind die Mittel für diese Integration durch die Gemeinden und Kantone aufzubringen. Es sind also unter dem Titel der Integration keine neuen Bundessubventionen an die Kantone und an die Gemeinden zu begründen. Nur das habe ich gesagt, und so habe ich es auch gemeint.

**Fankhauser Angeline** (S, BL), Berichterstatterin: Zuerst eine Bemerkung zur Neuformulierung gemäss Mehrheit der Kommission: Sie wurde nicht bestritten. Wir sprechen von «sozialer Integration» und nicht mehr von «Eingliederung». Das ist allgemein anerkannt.

Es geht nun ums Sparen. Der Bund hat aber die Pflicht, für die Kohäsion der Gesellschaft zu sorgen, für die Kohäsion des Landes. Damit diese Kohäsion erfolgreich ist, muss man in Menschlichkeit investieren. Wer in Integration investiert, spart, weil man schlussendlich bei der Repression sparen kann. Das wollte ich beifügen, weil ich glaube, dass die Meinungen gemacht sind und dass wir in Anbetracht der fortgeschrittenen Zeit abstimmen können.

**Koller Arnold**, Bundespräsident: Der Bundesrat hat in seinem Legislaturprogramm, von dem Sie zustimmend Kenntnis genommen haben, die Integration der Ausländer in der Schweiz – also der Ausländer, die hier ein Bleiberecht haben – zu einem der zentralen Ziele unserer Ausländerpolitik gemacht. Er tat dies wohl wissend, dass es, wenn wir das friedliche Zusammenleben zwischen den Schweizern und den etwa 1,3 Millionen Ausländern in diesem Lande sicherstellen wollen, unbedingt eine bessere Integration all jener Ausländerinnen und Ausländer braucht, die ein Bleiberecht in diesem Land haben.

Der Bundesrat ist daher der Meinung, dass sich der Bund nicht weiter von dieser Aufgabe dispensieren kann. Es geht nicht darum, dass wir uns vom Bund her an die Stelle der Kantone und Gemeinden oder auch der privaten Organisationen setzen. Wir sind uns voll bewusst, dass auch künftig die Gemeinden und Städte bei der Integrationsarbeit die Schlüsselrolle haben werden. Gemeinden und Städte sind besonders nah an den Bürgern und damit auch besonders nah an den Ausländerinnen und Ausländern. Aber auch angesichts der Vielzahl der ausländischen Nationen, aus welchen Menschen in unserem Land wohnen, kommen wir ohne eine Rahmenunterstützung durch den Bund und die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) nicht mehr aus.

Jenen, die vor finanziellen Belastungen Angst haben, sei gesagt: Sie werden alljährlich im Budget bestimmen, wieviel genau der Bund für diese unbestrittene Aufgabe ausgibt.

Ich bin überzeugt, dass es uns billiger kommt, wenn wir für die bessere Integration der Ausländerinnen und Ausländer etwas tun, als wenn wir die Sache treiben lassen. Ich erinnere mich noch sehr gut an die Jahre 1991/92, als wir auch in unserem Land zunehmend Gewalttätigkeiten unter den Ausländern hatten. Eine vernünftige Integrationspolitik kommt auch finanziell bedeutend billiger.

Deshalb möchte ich Sie bitten, diesem neuen Artikel zuzustimmen und den Minderheitsantrag Fischer-Hägglingen abzulehnen.

*Namentliche Abstimmung*  
*Vote nominatif*  
 (Ref.: 0859)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*  
*Votent pour la proposition de la majorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Bühlmann, Burgener, Caccia, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, Christen, Cumberg, Comby, David, de Dardel, Deiss, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Engler, Epiney, Fankhauser, Fässler, Goll, Gönseth, Grendelmeier, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubacher, Hubmann, Jans, Jaquet, Jutzet, Kühne, Lachat, Langenberger, Ledergerber, Leemann, Leu, Leuenberger, Lötscher, Maître, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Ostermann, Pelli, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Roth, Ruffy, Sandoz Marcel, Semadeni, Simon, Strahm, Straumann, Stump, Teuscher, Thanei, Tschopp, Vogel, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Widrig, Zapfl, Zwygart (85)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:*  
*Votent pour la proposition de la minorité:*

Bangerter, Baumann Alexander, Bezzola, Binder, Bircher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Cavadini Adriano, Dettling, Dupraz, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gros Jean-Michel, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Kofmel, Kunz, Leuba, Maurer, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Nebiker, Oehrli, Philipona, Pidoux, Pini, Raggenbass, Randegger, Ruckstuhl, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Stucky, Theiler, Tschuppert, Vetterli, Waber, Weigelt, Weyeneth, Wittenwiler, Wyss (68)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*  
 Gadiant, Heberlein (2)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aregger, Banga, Blaser, Blocher, Borel, Couchepin, Diener, Dreher, Eymann, Fasel, Fehr Hans, Filliez, Frey Walter, Giezendanner, Grobet, Hochreutener, Imhof, Jeanprêtre, Keller, Lauper, Loeb, Loretan Otto, Maspoli, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Rennwald, Ruf, Rycken, Sandoz Suzette, Scherrer Jürg, Schmid Odilo, Seiler Hanspeter, Spielmann, Suter, Thür, Tschäppät, Vallender, Vermot, von Allmen, Wiederkehr, Zbinden, Ziegler (44)

*Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:*  
 Stamm Judith (1)

*Abs. 1 – Al. 1*

*Ausgabenbremse – Frein aux dépenses*

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Ausgabe 87 Stimmen  
 Dagegen 65 Stimmen

*Das qualifizierte Mehr ist nicht erreicht*  
*La majorité qualifiée n'est pas acquise*

**Präsidentin:** Damit wird dieser Artikel aus der Vorlage gestrichen.

**Art. 25b; Ziff. II, III**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 25b; ch. II, III**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Namentliche Gesamtabstimmung*

*Vote sur l'ensemble, nominatif*

(Ref.: 0861)

*Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:*

Aeppli, Alder, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Binder, Bircher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühlmann, Bühler, Cavadini Adriano, Christen, Cumberg, Comby, Deiss, Dettling, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Fässler, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritschi, Gadiant, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gysin Hans Rudolf, Hafner Ursula, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Hollenstein, Hubacher, Jutzet, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Ledergerber, Leu, Leuba, Lötscher, Maître, Maurer, Meier Hans, Mühlemann, Müller Erich, Nebiker, Oehrli, Ostermann, Pelli, Philipona, Pidoux, Raggenbass, Ratti, Rechsteiner Paul, Ruckstuhl, Sandoz Marcel, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Simon, Speck, Stamm Luzi, Steinegger, Steiner, Straumann, Stucky, Teuscher, Thanei, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vetterli, Vogel, Vollmer, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (110)

*Dagegen stimmen – Rejetten le projet:*

Aguet, Chiffelle, David, Semadeni, Steffen (5)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Burgener, Caccia, Carobbio, Cavalli, de Dardel, Dormann, Fankhauser, Goll, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gusset, Gysin Remo, Haering Binder, Hämmerle, Herczog, Hubmann, Jans, Jaquet, Leemann, Leuenberger, Marti Werner, Maury Pasquier, Moser, Pini, Rechsteiner Rudolf, Roth, Ruffy, Steinemann, Strahm, Stump, von Felten, Weber Agnes, Widmer (39)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aregger, Banga, Blaser, Blocher, Borel, Couchepin, Diener, Dreher, Eymann, Fasel, Filliez, Frey Walter, Giezendanner, Gönseth, Grobet, Hochreutener, Imhof, Jeanprêtre, Keller, Lauper, Loeb, Loretan Otto, Maspoli, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Randegger, Rennwald, Ruf, Rycken, Sandoz Suzette, Scherrer Jürg, Schmid Odilo, Seiler Hanspeter, Spielmann, Suter, Thür, Tschäppät, Vallender, Vermot, von Allmen, Wiederkehr, Zbinden, Ziegler (45)

*Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:*  
 Stamm Judith (1)

*Abschreibung – Classement*

*Antrag des Bundesrates*

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse  
 gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

*Proposition du Conseil fédéral*

Classer les interventions parlementaires  
 selon lettre aux Chambres fédérales

*Angenommen – Adopté*

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

## 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	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	95.088
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.06.1997 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1245-1282
Page	
Pagina	
Ref. No	20 042 253

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.  
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.  
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.