

seil national), ce qui a été traduit en français par «rationnel» et qui a ensuite été retraduit différemment en allemand. Donc, en ce qui me concerne, «sinnvoll» convient très bien.

Präsident: Herr Aeby beantragt, das Wort «rationell» durch «sinnvoll» zu ersetzen. Herr Bieri hat einen anderen Antrag gestellt.

Bieri Peter (C, ZG): Ich muss sagen, «sinnvoll» finde ich nicht sinnvoll. Jede Tätigkeit soll letzten Endes sinnvoll sein. Eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung lässt den Spielraum offen, dass produziert wird und auf der anderen Seite auch den ökologischen Anliegen Rechnung getragen wird. Das war auch die ursprüngliche Absicht.

Ihren Absichten wird wirklich Rechnung getragen, wenn Sie das «bäuerlich» durch «landwirtschaftlich» ersetzen und das Wort «rationell» weglassen. Sie können von den Landwirten auch in Zukunft erwarten, dass sie sinnvoll wirtschaften.

Koller Arnold, Bundespräsident: Wenn Sie Artikel 24a Absatz 4 Buchstabe cbis zustimmen, wäre es am sinnvollsten, wenn wir die definitive Bereinigung des Textes im Differenzbereinigungsverfahren vornehmen würden. Sie würden damit eine Differenz schaffen, und wir könnten die beste Formulierung wohl erst dann und nicht hier im Rate finden.

Ich möchte zu den Buchstaben cbis und cter getrennt Stellung nehmen. Buchstabe cbis – das habe ich schon im Nationalrat ausgeführt – stimmt inhaltlich weitestgehend mit unseren eigenen Vorstellungen überein. Uns schien damals nur, eine diesbezügliche Formulierung sei nicht unbedingt nötig. Aber nachdem dieses Problem offenbar doch eine politische Sensibilität hat, wie verschiedene Votanten gesagt haben, kann ich Buchstabe cbis aus folgenden Überlegungen grundsätzlich zustimmen, wobei die definitive Formulierung vorbehalten bleiben muss:

Eine vollständige Zweckänderung, wie sie im Bereich der kantonalrechtlichen Ausnahmen vorgesehen ist, darf bekanntlich nur unter den sehr strengen Voraussetzungen bewilligt werden, die aufgelistet sind. So muss insbesondere das äussere Erscheinungsbild des betreffenden Gebäudes trotz der Umnutzung im wesentlichen unverändert bleiben. Bei der Prüfung, ob diese wichtige Voraussetzung erfüllt sei, ist, wie wir schon in der Botschaft hervorgehoben haben, nicht allein auf das Gebäude als solches, sondern auch auf dessen nähere Umgebung abzustellen. Soll diese im Zuge der vollständigen Zweckänderung grundlegend umgestaltet und damit die landwirtschaftliche Bewirtschaftung des umliegenden Landes erschwert werden, dann darf eine solche Umnutzungsbewilligung gar nicht erteilt werden.

In diesem Sinne stimme ich mit dem Anliegen überein, und es ist mehr eine Frage der politischen Opportunität, ob man es mit der Botschaft bewenden lassen will oder, was wohl zweckmässiger erscheint, dies auch im Gesetz ausdrücklich festhält.

Anders ist die Stellungnahme des Bundesrates zu Buchstabe cter. Uns scheint es nicht sinnvoll zu sein, wenn künftig von Gesetzes wegen jede Umnutzungsbewilligung zwingend an Massnahmen des Landschaftsschutzes gebunden werden müsste, wie das Herr Maissen schon erwähnt hat. Eine solche Regelung wäre unverhältnismässig. Auf der anderen Seite ist vollständig klar und unbestritten, dass eine Bewilligungsbehörde immer die Möglichkeit hat, eine Bewilligung an Auflagen zu binden. Deshalb sollten wir es hier bei diesem allgemeinen Rechtsgrundsatz bewenden lassen und nicht eine zwingende Vorschrift bezüglich Massnahmen des Landschaftsschutzes ins Gesetz aufnehmen.

Zusammenfassend: Buchstabe cbis können wir zustimmen. Wir würden dann die endgültige Formulierung wohl am besten in der Differenzbereinigung finden; Buchstabe cter möchte ich Ihnen zur Ablehnung empfehlen.

Präsident: Herr Bieri beantragt eine Ergänzung zum Antrag Aeby zu Buchstabe cbis. Es heisst «landwirtschaftliche Bewirtschaftung» statt «rationelle bäuerliche Bewirtschaftung». Herr Aeby ist damit einverstanden.

Abs. 4 Bst. a – Al. 4 let. a
Angenommen – Adopté

Abs. 4 Bst. cbis – Al. 4 let. cbis

Abstimmung – Vote
Für den modifizierten Antrag Aeby 15 Stimmen
Dagegen 14 Stimmen

Abs. 4 Bst. cter – Al. 4 let. cter

Abstimmung – Vote
Für den Antrag Aeby 6 Stimmen
Dagegen 26 Stimmen

Art. 25 Abs. 1bis

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 25 al. 1bis

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

95.088

Asylgesetz und Anag. Änderung

Loi sur l'asile et LSEE. Modification

Botschaft und Gesetzentwürfe vom 4. Dezember 1995
(BBl 1996 II 1)
Message et projets de loi du 4 décembre 1995
(FF 1996 II 1)

Beschluss des Nationalrates vom 17. Juni 1997
Décision du Conseil national du 17 juin 1997

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Das totalrevidierte Asylgesetz hat den Nationalrat nach der Sommersession, nach eineinhalbjähriger Beratung, in einer sehr kontroversen Fassung verlassen.

Nach den Reaktionen zu schliessen – auf der einen Seite jene der Hilfswerke, vieler Organisationen und des linken Parteispektrums; auf der anderen Seite jene des rechten Parteispektrums – war die Akzeptanz klein. In wichtigen Punkten haben breite Kreise dem neuen Asylgesetz ihre Unterstützung verweigert und das Werk als Ganzes in Frage gestellt.

Die Kommission unseres Rates hat sich mit folgender Grundhaltung an die Arbeit gemacht:

Erster Grundsatz: die Wahrung des humanitären Asylrechts und des hohen Standards im Verfahren und in der Aufnahme für echte Flüchtlinge.

Zweiter Grundsatz: der Wille, griffige Massnahmen gegen den illegalen Aufenthalt in der Schweiz einzuführen, wo das zweckmässig und erfolgversprechend ist.

Das Asylgesetz ist in den letzten zwanzig Jahren zu etwas anderem geworden, als es gedacht war. Geschaffen wurde es als Schutz gegenüber staatlicher Verfolgung, als Schutz für Menschen, die ernsthafte Nachteile an Leib und Leben

durch ihren Heimatstaat befürchten müssen. Es ist in den letzten zwanzig Jahren immer mehr ein Mittel dafür geworden, Aufenthalt in der Schweiz zu erlangen. Via Asylgesetz soll eine Aufenthaltsberechtigung, wenn auch auf Zeit, erwirkt werden, um sich hier, in der Flucht vor den wirtschaftlichen und sozialen Nöten der Heimat, ein besseres Leben einrichten zu können. Menschen, die das Asylgesetz zu diesem Zweck beanspruchen, nennen wir Wirtschaftsflüchtlinge oder unechte Flüchtlinge. Daraus ist ein Wettlauf zwischen Wirtschaftsflüchtlingen und dem Staat geworden. Wirtschaftsflüchtlinge und Schlepper, ganze Organisationen, haben immer Löcher gefunden, sie ausgeweitet, damit via Asylgesetz mindestens vorläufig ein Aufenthalt in der Schweiz erwirkt wird, auf den sonst kein Anspruch bestünde.

Andererseits ist der Gesetzgeber immer wieder dazu gezwungen, Massnahmen zu ergreifen und Löcher zu stopfen, um den Sinn des humanitären Asylrechts der Schweiz zu bewahren, es aber für wirtschaftliche Einwanderer nicht attraktiv werden zu lassen. Das Asylgesetz soll also – diese Bestrebungen unterstützen wir vollauf – das humanitäre Asylrecht gewährleisten, aber für blosser Zuwanderer und Wirtschaftsflüchtlinge möglichst unattraktiv sein.

Die Schweiz befindet sich asylrechtlich wieder in einer schwierigen Phase. Nachdem 1992 über 40 000 Asylgesuche gestellt worden waren, verzeichneten wir in den Jahren bis 1996 einen kontinuierlichen Rückgang auf gut 15 000 bis 18 000 Gesuche pro Jahr. Dieses Jahr ist wieder eine massive Zunahme zu verzeichnen: Bis Ende 1997 werden etwa zwischen 23 000 und 25 000 Asylgesuche eingereicht sein. Die Gründe liegen vor allem in den politischen Verhältnissen in Albanien, aber zunehmend auch in der Situation in Ländern wie Pakistan, Bangladesch usw.

Probleme, die der Lösung harren, sind teilweise durch Änderungen des Gesetzes zu lösen; die Totalrevision des Asylgesetzes trägt dem Rechnung. In vielen Fällen jedoch liegen die Probleme weniger im Gesetz selber als vielmehr im Vollzug. Ich nenne vier Gründe für diesen mangelhaften Vollzug:

1. Viele Personen, die sich illegal oder als Asylbewerber in der Schweiz aufhalten, sind kriminell.

2. Ex-Jugoslawien nimmt seine Staatsbürger nicht zurück. Während Jahren war es nicht möglich, Personen aus Ex-Jugoslawien, die in der Schweiz Aufenthalt hatten, in ihren Heimatstaat zurückzuführen, weil sich Jugoslawien schlichtweg geweigert hat, die eigenen Staatsbürger zurückzunehmen. Das Bewusstsein, nicht ins Heimatland zurückkehren zu müssen, hat viele leichter zu kriminellen Taten verleitet.

3. Personen, die aus Italien in die Schweiz eingewandert sind, können wegen des Fehlens eines Abkommens nicht nach Italien zurückgeschoben werden. Italien hat zwar angeboten, Verhandlungen über ein solches Abkommen aufzunehmen, ein Abschluss ist aber noch nicht in Sicht.

4. Die Kantone ermangeln zum Teil der Kenntnis der Möglichkeiten, die das Asylrecht und das Anag mit den Zwangsmassnahmen bieten. Insofern ist es nötig, dass der Bund, insbesondere das Bundesamt für Flüchtlinge, die Kantone vertiefter über die Massnahmen informiert und instruiert, die in den einzelnen Fällen möglich sind.

Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass viele Probleme im Vollzug und nicht im Gesetz selber liegen. Wenn wir auch heute eine Totalrevision des Gesetzes vornehmen, so dürfen wir uns nicht der Illusion hingeben, wir hätten die Vollzugsprobleme damit ebenfalls gelöst. Eine neue Gesetzesbestimmung verdeckt das Vollzugsproblem nie.

In ihrer Arbeit bemühte sich die Kommission sehr um eine gründliche, seriöse Auseinandersetzung. Wir haben das Gesetz an fünf Sitzungstagen zwischen dem Ende der Sommerferien und Anfang November beraten, grösstenteils im Beisein von Herrn Bundespräsident Koller und in Zusammenarbeit mit dem Vorsteher des Bundesamtes für Flüchtlinge, Herrn Hadorn, und seinen Mitarbeitern.

Die Kommission hat verschiedene Anhörungen durchgeführt; namentlich die von Herrn Loosli als Vertreter der Hilfswerke. Wir haben eine Delegation der kantonalen Fürsorgedirektoren angehört, Frau Landmann Mörkofer und Herrn Regierungsrat Ziegler. Wir haben uns mit dem Präsidenten der Eid-

genössischen Ausländerkommission, Herrn Nationalrat Caccia, zusammengesetzt. Wir haben aber auch den Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten eingeladen, Herrn Guntern, um seine Position darzulegen; Datenschutz ist ein wichtiges Element in der Revision. Schliesslich und vor allem haben wir mit Herrn Professor Kälin engen Kontakt gepflegt. Er ist der eigentliche schweizerische Experte im Asylrecht. Vieles, was bei diesen Anhörungen an uns herangetragen wurde, ist auch ins Gesetz eingeflossen.

Die Kommissionsarbeit – ich lege Wert darauf, das festzuhalten – war von einem Klima der Offenheit und des gegenseitigen Zuhörens geprägt. Wir haben – das war die Stärke unserer Kommission – ohne jede ideologische Fixierung gearbeitet. Wir hatten die bereits genannten beiden Ziele im Auge:

1. Wir wollten das humanitäre Asylrecht und den Status der Schweiz als humanitäres Asylland garantieren.

2. Wir wollten die Schweiz und das Asylrecht für blosser Einwanderer möglichst unattraktiv machen, also für Einwanderer, die das Asylgesetz als Instrument für einen vorläufigen Aufenthalt in der Schweiz benutzen.

Ich glaube sagen zu dürfen, dass wir den Versuchungen widerstanden haben, auf die eine oder andere Seite zu grobschlächtige und undifferenzierte Regeln aufzunehmen. Wir haben uns vor allem dagegen gewehrt – in einem politischen Klima, das in den letzten Monaten wieder aufgeheizt wurde –, unsachgemässe Lösungen aufzunehmen und sachgerechte Asylbestimmungen auf dem Altar der vermeintlichen öffentlichen Wünsche zu opfern.

Das Grundkonzept, das uns der Bundesrat unterbreitet hat, tragen wir mit. Es beinhaltet ja eine gesamte Überarbeitung des geltenden Asylrechts und die Aufnahme des dringlichen Asylbeschlusses ins ordentliche Recht, daneben aber auch die grundsätzliche Neuregelung von drei Bereichen:

1. die vorläufige Aufnahme der sogenannten Schutzbedürftigen;

2. die Fürsorgeregelung;

3. die Datenschutzregelung.

Ich habe eingangs die politischen Differenzen erwähnt, die nach der Beratung im Nationalrat gross gewesen sind und das Gesetz gefährdet haben. Ich darf festhalten, dass wir in den politischen Kernpunkten in der Kommission einhellige Lösungen erzielt haben. Fünf politische Kernbereiche sind es, die wir in der vorliegenden Lösung einstimmig unterstützen. Ich nenne sie in der Reihenfolge, wie sie im Gesetz aufgeführt sind:

1. Die Kommission hat sich entschieden, frauenspezifische Fluchtgründe ins Gesetz aufzunehmen. Sie sollen nicht bloss auf Stufe Verordnung – gemäss Bundesrat – normiert sein, sondern an prominenter Stelle auf Stufe Gesetz.

2. Wir haben einen Nichteintretensgrund bei illegalem Aufenthalt in der Schweiz eingeführt. Wer illegal in die Schweiz eingereist ist und zugleich das Gesuch trotz Zumutbarkeit nicht rechtzeitig stellt, hat keinen Anspruch auf Asyl. Das Non-refoulement-Gebot bleibt gewahrt, und die Nachweispflicht des illegalen Aufenthaltes und der nicht rechtzeitigen Gesuchstellung liegen beim Bund. Anwendungsfälle sind jene Gesuche, wo das Asylgesuch erst nach polizeilichem Zugriff, bei einer Razzia oder einer Kontrolle, oder aufgrund anderer Behördenaktivitäten gestellt wird. Es betrifft also Personen, die nur darum ein Asylverfahren einleiten, um einen widerrechtlichen Aufenthalt zu verlängern.

3. Dieser Kernpunkt betrifft die vorläufig Aufgenommenen, die Schutzbedürftigen. Grundsätzlich haben wir das Konzept von Bundesrat und Nationalrat übernommen, es aber ergänzt in der Richtung, dass es möglich wird, nach vorläufiger Aufnahme ein Asylgesuch zu stellen. Das war nach der Vorlage des Bundesrates nicht möglich.

Wir haben uns für folgendes Konzept entschieden: Bei der Einreise findet eine individuelle Befragung statt, in welcher die Fluchtgründe darzulegen sind. Ergeben sich aufgrund dieser Befragung offensichtliche Asylgründe, wird das Asyl gewährt. Nach fünf Jahren aber besteht in jedem Fall ein Anspruch, ein Asylverfahren durchzuführen. Das ist neu. Das unterstützen auch Herr Bundespräsident Koller und das Bundesamt für Flüchtlinge.

4. Im vierten Kernbereich geht es um die Frage, wer für die Fürsorge der Flüchtlinge und Asylbewerber zuständig ist. Wir haben uns wie der Nationalrat dafür entschieden, die Fürsorge durchgehend bei den Kantonen anzusiedeln. Heute besteht eine Zickzack-Zuständigkeit: Von der Einreichung des Gesuches bis zum Asylentscheid ist der Kanton zuständig, ab gewährtem Asyl bis zur Niederlassung (fünf Jahre) ist ein Hilfswerk zuständig, nach erteilter Niederlassung, also nach fünf Jahren, ist wieder der Kanton zuständig. Wir haben uns für die durchgehende Zuständigkeit der Kantone entschieden. Ich werde das in der Detailberatung näher begründen.

5. Im letzten Kernpunkt geht es um den Integrationsartikel. Er ist im Nationalrat an der Ausgabenbremse gescheitert. Unsere Kommission befürwortet ihn einstimmig.

In allen wesentlichen Punkten haben wir Einstimmigkeit erzielt, die Fahne aber nennt eine Reihe von Minderheitsanträgen. Sie sind eher untergeordneter Natur, und ihrer wollen wir uns in der Detailberatung annehmen.

Gesamthaft sind wir der Überzeugung, dass wir mit der Vorlage, wie sie unsere Kommission verlassen hat und wie sie hoffentlich auch bei Ihnen Zustimmung findet, eine tragfähige Grundlage geschaffen haben, damit das Asylgesetz von allen wesentlichen politischen Kreisen in der Schweiz akzeptiert und mitgetragen werden kann. Das Gesetz verdient diese Unterstützung heute.

Ich möchte mit einem Dank an Herrn Bundespräsident Koller und an sein Departement schliessen. Sie haben unsere Anregungen und Ideen ernsthaft weiterverarbeitet; das Produkt ist auch ein Produkt der Mitarbeit der Verwaltung und von Ihnen, Herr Bundespräsident Koller. Dafür danke ich Ihnen.

Ich möchte aber auch der Staatspolitischen Kommission danken. Sie hat es sogar auf sich genommen, in der letzten Session an einem Donnerstag und Freitag zusätzlich in Bern zu bleiben, damit das Gesetz in der Wintersession in die Beratung kommen konnte und nicht weitere Verzögerungen erleidet, nachdem es im Nationalrat eineinhalb Jahre Beratungsdauer benötigte.

Im Namen der einstimmigen Kommission bitte ich Sie, auf das Gesetz einzutreten.

Forster Erika (R, SG): Der Entwurf zum neuen schweizerischen Asylgesetz ist in unserer Kommission noch einmal intensiv diskutiert worden, nachdem sich bereits der Nationalrat die Aufgabe nicht leichtgemacht hat. Das ist angesichts der Bedeutung des Themas auch angebracht.

Wie wir mit Flüchtlingen und Asylsuchenden umgehen, sagt sehr viel über uns und über unser Land aus. Diese Einsicht aus der Holocaust-Debatte dürfte sich in der Zwischenzeit durchgesetzt haben. Es darf nicht sein, dass einzelne herausragende Personen – wie etwa die Flüchtlingsmutter Gertrud Kurz oder Paul Grüninger aus St. Gallen – später gewissermassen zur Beweisführung dafür herangezogen werden, dass wir unserer humanitären Tradition in allen Teilen nachgekommen sind. Flüchtlingspolitik wird hier und jetzt entschieden und umgesetzt. Wir brauchen deshalb ein Asylrecht, das der humanitären Tradition, auf die sich die Schweiz gerne beruft, wohl ansteht.

Gleichzeitig gehört die rasche, unbürokratische Hilfe für bedürftige Menschen zu unserer Asylpolitik und zur humanitären Tradition der Schweiz. Eine solche Politik – da gehe ich mit dem Bundesrat einig – lässt sich nur verfolgen, wenn Menschen wieder in ihre Heimat zurückkehren können, sobald die Voraussetzungen für die Schutzgewährung nicht mehr gegeben sind. Nur so sind wir in der Lage, bedrohten und verfolgten Menschen ebenfalls wirksam zu helfen.

Der uns unterbreitete Entwurf trägt diesem Aspekt Rechnung. Er bringt auch mit Blick auf unsere europäischen Nachbarn eine richtungsweisende Regelung und berücksichtigt gleichzeitig, dass viele dieser Menschen unsere Schweiz eines Tages wieder verlassen müssen. Die heikle Gratwanderung zwischen unserer humanitären Tradition und den berechtigten Anliegen vieler Bürgerinnen und Bürger, Missbräuchen einen Riegel vorzuschieben, ist dem Bundesrat über weite Teile gut gelungen und verdient unsere volle Unterstützung.

Gestatten Sie mir einige eher kritische Bemerkungen, und zwar im Hinblick auf weibliche Flüchtlinge: Frauen sind bei Verfolgungen auch einem Ausmass an sexueller Gewalt ausgesetzt, wie es männliche Flüchtlinge nicht kennen. Sie kommen meist aus Ländern, in denen sie gesellschaftlich eine besonders rechtlose und klar zweitrangige Stellung einnehmen. Das Recht auf Bildung oder auf eigene Arbeit bleibt ihnen verwehrt. Wir müssen uns auch vor Augen führen, dass – im Gegensatz zur Schweiz – in vielen anderen Kulturen sexuell misshandelten Frauen keine Hilfe angeboten wird. Im Gegenteil: Sie werden sozial völlig ausgegrenzt.

Bedauerlicherweise sind Bundesrat und Kommission – gestützt auf die Interpretation des Flüchtlingsbegriffs der Uno-Konvention – diesen Überlegungen nicht gefolgt, wenigstens nicht in Artikel 3 Absatz 1. Wenn wir das menschenrechtliche Diskriminierungsverbot, wie es beispielsweise Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention verlangt, wirklich ernst nehmen, müssen wir frauenspezifische Fluchtgründe nicht nur implizit anerkennen, sondern auch explizit nennen – selbst dann, wenn wir Gefahr laufen, eine Pionierrolle wahrzunehmen. Dies wurde denn auch von vielen Frauenorganisationen mit Nachdruck gefordert.

Die Kommission des Ständerates ist diesem Anliegen nicht gefolgt, schlägt Ihnen aber zumindest vor, in Absatz 2 die frauenspezifischen Fluchtgründe aufzuführen. Dafür möchte ich der Kommission danken. Das Aufführen ist meines Erachtens unverzichtbar, und ich bitte Sie, dem Antrag unserer Kommission zu entsprechen. Wir setzen damit einen politischen Akzent in einem Bereich, wo neue, schlechte Erfahrungen zeigen, dass besondere Rücksichtnahme geboten ist. Wenn Frauen systematisch vergewaltigt, ausgebeutet und gequält werden, dann ist dies ein Fluchtgrund und soll als besonderer Nachteil Eingang in unser Gesetz finden.

Wenn den frauenspezifischen Fluchtgründen nur auf Verordnungsstufe im Bereich des Verfahrens mit dem Hinweis in Artikel 17 Rechnung getragen wird, reicht dies meines Erachtens nicht. Kreisschreiben und Verordnungen sind weniger verbindlich als ein Gesetz und gegebenenfalls wieder änderbar. Der Bundesrat ist darauf zu beharren, dass die Verordnung den Frauenanliegen Rechnung trägt und vorschreibt, dass Frauen von Frauen befragt werden müssen und dass der besonderen Situation von verfolgten und missbrauchten Frauen Rechnung getragen wird.

Ein weiterer Aspekt liegt mir am Herzen: Es geht um die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen, die nach dem Willen des Bundesrates und des Nationalrates kantonalisiert werden sollen. Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsanträgen zu Artikel 76 zuzustimmen. Die Kantone sollen nicht nur die Fürsorge gewährleisten, sondern auch die Integrationshilfe für Personen, denen Asyl gewährt wird. Ferner soll der Bund seine Verantwortung wahrnehmen, damit Kantone und Gemeinden, die sich nun einer neuen und anspruchsvollen Aufgabe annehmen müssen, fachspezifische Aus- und Weiterbildung beanspruchen können.

Gestatten Sie mir noch eine letzte Bemerkung, nochmals zum Thema Flüchtlingsbegriff:

Es wurde vielfach nicht verstanden, dass im Nationalrat so lange darüber diskutiert wurde. Es wird vielerorts auch nicht verstanden, weshalb sich Frauenverbände aller Schattierungen so vehement dafür einsetzen, beim Flüchtlingsbegriff den Begriff ihres Geschlechtes zu verankern. Frauen, so die Argumentation des Bundesrates, seien bei der Definition des Flüchtlingsbegriffs mitgemeint.

Ein Blick in die Geschichte, auch in die Rechtsgeschichte, unseres Landes zeigt aber, dass dies nicht so klar und entschieden zutrifft, wie vielerorts angenommen wird. Von Emilie Kempin-Spyri, der ersten Schweizer Juristin, der das Bundesgericht 1888 beschied, ihre Interpretation von Artikel 4 der Bundesverfassung, «Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich», sei ebenso neu wie kühn, über das Rechtsgutachten des Staatsrechtlers Professor Kägi bezüglich der Einführung des Frauenstimmrechts bis zum Gleichstellungsgesetz, das am 1. Juli 1997 in Kraft trat, wurde den Frauen immer klar gesagt, dass sie nicht mitgemeint seien. Deshalb verstehe ich auch die vielen Frauenorganisationen, denen es

ein wichtiges Anliegen ist, dass der Flüchtlingsbegriff ausdrücklich die Frauen erwähnt respektive die Fluchtgründe «Geschlecht» oder «sexuelle Diskriminierung» beinhaltet. Ich stelle hierzu keinen Antrag, bitte Sie aber, der Fassung von Artikel 3 Absatz 2 zuzustimmen, wie sie die Kommission beantragt.

In diesem Sinne bin ich für Eintreten.

Aeby Pierre (S, FR): Je partage en grande partie les observations qui ont été faites par les deux orateurs qui m'ont précédé. Mais, j'ai tout de même quelques nuances de taille en ce qui concerne l'optimisme et la satisfaction du président de notre commission, M. Frick.

S'il est vrai que nous avons, par exemple, introduit la notion de «motifs de fuite spécifiques aux femmes» (art. 3 al. 2), c'est par la toute petite porte, et, ce faisant, nous avons parallèlement, par rapport à la version du Conseil national, diminué la protection des mineurs au cours de la procédure d'asile.

L'autre élément – et le débat d'aujourd'hui sera important à ce propos –, c'est les conséquences que nous avons attribuées à l'entrée et au séjour illégaux en Suisse. Il est entendu qu'on ne peut pas demander à un requérant d'asile de se présenter à la frontière avec tous ses papiers et qu'il peut arriver que celui-ci ait à séjourner plusieurs jours illégalement dans notre pays. Nous avons largement discuté de cette problématique en commission. Il s'agira de bien clarifier les choses ici, lors du débat.

En ce qui concerne l'assistance et son corollaire, la politique d'intégration, nous ne pouvons pas dire que le projet est entièrement satisfaisant. Il y a une proposition de minorité à l'article 76 qui est faite à ce propos et nous aurons l'occasion de revenir sur le problème fondamental de l'intégration des réfugiés. En ce moment, nous ne faisons pas assez en Suisse pour que ceux-ci soient intégrés. Et l'intégration est, à n'en pas douter, un aspect extrêmement important, tant du point de vue de l'ordre public que du point de vue de la tolérance générale de la population. L'intégration, c'est le rôle social que doivent jouer les autorités: il faut éviter de créer des ghettos, des marginaux dans notre société; sur ce point, notre loi pourrait aller un peu plus loin.

Enfin, une remarque de fond. Il ne suffit pas d'introduire des dispositions de droit matériel dans un projet, encore faut-il s'assurer de la façon dont ce droit matériel est exécuté. Et là, à mon avis, nous avons, en tout cas par deux fois, écarté l'exigence d'une audition personnelle. Or, seule l'audition personnelle des requérants concernés peut garantir que nous appliquons effectivement les principes humanitaires tels que nous voudrions qu'ils soient appliqués dans notre pays.

Ma dernière remarque, et ici je serai peut-être un tout petit peu plus long, concerne le statut, nouveau pour notre législation, de protection provisoire. Je regrette que nous ayons cru utile de faire une oeuvre solitaire, alors que, par exemple, l'Union européenne se penche sur cette question depuis fort longtemps, que le Parlement européen – c'est vrai que c'était à la fin de nos travaux – vient de poser, de façon très précise, au mois d'octobre de cette année, le cadre de l'exercice de cette protection provisoire qui est tout de même une législation particulière par rapport au droit d'asile, par rapport aux principes de la convention de Genève – on voit clairement la volonté européenne de pratiquer ici une politique uniforme sur l'ensemble de son territoire. Malheureusement, la Suisse, au milieu, décide, elle, de pratiquer une autre politique. Cela va si loin qu'on ne consulte même pas nos partenaires européens, alors qu'il est dans la compétence du Conseil des ministres de décréter à partir de quel moment telle population ou telle partie d'un peuple a droit à la protection provisoire sur l'ensemble du territoire européen. Alors que nous prévoyons de consulter le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, les cantons, les ONG, nous écartons, en tout cas dans la loi, la consultation des instances européennes. Quelques principes à propos de ce régime de protection provisoire: celui-ci est destiné à lutter contre un afflux massif – il faut définir le terme de massif: ce n'est pas n'importe quand

que l'on décide que tels ressortissants de tels pays auront droit à la protection provisoire. Donc, il faut un afflux massif, et que cet afflux soit soudain. La protection provisoire est vraiment limitée à un cercle de personnes très bien déterminé, dans un pays ou dans une partie de pays. De plus, cette protection provisoire est une protection de nature internationale; c'est un complément à la convention de Genève, et c'est bien pour ça que la décision d'appliquer la protection provisoire est une décision, par essence, internationale. Et notre loi donne parfois l'impression que nous voulons remplacer le régime ordinaire de l'asile par un régime à la carte de protection provisoire – il s'agira naturellement de clarifier cette question dans les débats. Le but de la protection provisoire est d'obtenir des facilités administratives par rapport à la procédure d'asile ordinaire, parce que les pays d'accueil ne peuvent pas faire face à cet afflux qui est soudain et massif.

Ça n'est rien d'autre, ça n'est pas pour faciliter la tâche de l'administration en général: c'est bien pour des circonstances extraordinaires. Et le Parlement européen a dit clairement, en octobre dernier, que ce statut de protection provisoire doit être limité à trois ans au plus. Nous, nous le limitons à cinq ans, et même, il peut s'étendre jusqu'à dix ans.

Autre élément important: le Parlement européen reconnaît expressément, dans le texte qu'il a voté, que ce statut de protection provisoire n'empêche nullement tel ou tel bénéficiaire dudit statut d'introduire une demande d'asile, et reconnaît qu'il peut y avoir des motifs d'asile, même pour un bénéficiaire du statut de protection provisoire. Cela, notre loi ne le reconnaît pas du tout – nous aurons l'occasion d'en reparler lors de l'examen de détail.

On a invoqué déjà par deux fois, ou même plus, dans cette salle la tradition humanitaire de la Suisse. On doit constater, en lisant cette loi sur l'asile, que la Suisse se met, avec elle, un peu en marge de l'Europe et que nous allons pratiquer une politique d'asile plus restrictive que nos voisins européens, en tout cas dans les textes. D'accord, il faut faire une distinction entre l'application et les textes. Mais nous sommes plus restrictifs, et il est donc faux de parler de tradition humanitaire et d'évoquer cela à tout bout de champ dans ce débat, puisque nous nous apprêtons à être moins accueillants que la plupart de nos voisins européens – même si, entre les décisions du Parlement européen, je vous le concède, l'approbation par le Conseil des ministres et la concrétisation dans chacun des pays de l'Union européenne, il y a parfois un long chemin de la coupe aux lèvres! Tout de même, on aurait pu attendre de la Suisse, précisément en raison de sa tradition, qu'elle se montre un peu plus audacieuse. Je suis d'accord avec beaucoup d'entre vous dans cette salle pour dire que nous avons à tenir compte de sentiments parfois xénophobes et racistes assez vivaces actuellement dans notre pays. Mais nous n'en avons que plus de responsabilité, comme autorités et comme parlementaires, de descendre dans l'arène politique, de décrire simplement les faits et de dire ce qu'il en est à nos concitoyens, afin de leur éviter de tomber dans ces sentiments excessifs qui sont – et là alors, je partage parfaitement les avis qui ont été donnés – assez étrangers à la tradition humanitaire que nous voulons respecter, que nous voulons même développer à l'avenir chez nous, en Suisse.

Rhinow René (R, BL): Die Totalrevision des Asylgesetzes entspricht einem dringenden Bedürfnis; dies vor allem aus drei Gründen:

Einmal gelingt es auf diese Weise, die heute im Asylbereich existierende Rechtszersplitterung und Unübersichtlichkeit abzubauen und eine eigentliche Rechtsvereinigung im Sinne der Klärung und Transparenz des geltenden Rechts vorzunehmen.

Zweitens wird mit dem neuen Gesetz der neue Status der Schutzbedürftigen eingeführt, welcher eine unbefriedigende Notlösung auf der Basis der vorläufigen Aufnahme beseitigt. Drittens dient die Revision einer «Nachführung» des geltenden Rechts – Sie sehen, Herr Bundespräsident, dass dieser Begriff nun definitiv zum Inventar der Polit-Nomenklatur ge-

hört –, gepaart mit einzelnen wichtigen Neuerungen, wie etwa der Neuregelung der Fürsorgezuständigkeit, den klaren Rechtsgrundlagen für die Förderung der Integration von Ausländern und der Anpassung an das neue Datenschutzgesetz. Dass die Totalrevision des Asylgesetzes aber zum Anlass genommen wird, um über die eigentlichen beabsichtigten Neuerungen hinaus auch grundsätzliche Fragen des geltenden Asylrechts und dessen Umsetzung in der Praxis neu oder wieder aufzurollen, ist verständlich, ja mehr als verständlich, mehr als berechtigt.

Wir sind uns sicher darin einig, dass im Asylbereich gewaltige Probleme bestehen, und zwar in der Wahrnehmung vieler Menschen in diesem Land, sei es, dass sie aus humanitären Gründen eine zunehmende Verhärtung beklagen, sei es, dass sie gerade umgekehrt mit Verweis auf die zunehmenden Missbräuche oder auf die wachsenden Kosten eine Verschärfung von Gesetzgebung und Praxis fordern.

Es ist deshalb sehr zu begrüßen, dass sich die Räte über die Nachführung und die punktuellen Neuerungen hinaus intensiv mit dem Zustand des geltenden Rechts, mit seiner Bewährung und mit seinen Mängeln befasst und vereinzelte Korrekturen beschlossen haben. Das Asylwesen ist denn auch – wie wohl kein zweiter politischer Bereich in diesem Land – geprägt von Spannungen, Ambivalenzen und Gegensätzlichkeiten, bei denen jeder Versuch einer Lösung unausweichlich zu einer beschwerlichen, vorsichtigen und gefährlichen Gratwanderung führt. Frau Forster hat heute bereits zu Recht von der Gratwanderung gesprochen.

Wer auf einem Grat wandert, setzt alles daran, weder nach links noch nach rechts abzustürzen – Sie dürfen das durchaus auch politisch entgegennehmen. Er muss deshalb die Realitäten ebenso zur Kenntnis nehmen wie die verfolgten Ideen, die angestrebten Ziele und die Chancen ihrer Erfüllung. Wer auf einem Grat wandert, widersteht dem Versuch, vor wirklichen Vollzugsproblemen und Missbräuchen sowie vor dem heiklen, schwierigen Ringen nach Akzeptanz der Asylpolitik in der Bevölkerung die Augen zu verschliessen. Er hütet sich aber auch davor, aus angeblich populären oder finanziellen Gründen die humanitären Grundanliegen, das elementare Völkerrecht und die Menschenrechte zu übergehen oder hintanzustellen. Gestatten Sie, dass ich gerade am Jahrestag der Menschenrechte besonders darauf hinweise.

Gratwanderung verlangt Augenmass; Augenmass heisst hier vor allem auch, dass wir uns unserer beschränkten Handlungsfreiheit bewusst sind: wegen der grossen Tragweite der Praxis, einer Tatsache, deren wir uns als Gesetzgeber hier ganz besonders bewusst sein müssen – leider vergessen wir das zuweilen –, wegen der nur bedingt zu beeinflussenden Zahl der Asylbewerber und damit auch der anfallenden Kosten, wegen der wachsenden internationalen Isolierung unseres Landes und wegen der in einem Rechtsstaat immer und völlig zu Recht begrenzten Möglichkeiten, mit Polizei und repressiven Massnahmen «durchzugreifen».

Bei jedem Versuch einer Problemlösung kommen wir deshalb nicht darum herum, über die Grenzen unseres Landes hinauszublicken und auch über sie hinaus zu handeln. Die Stichworte sind klar, sie heissen «europäische Integration» und «Entwicklungszusammenarbeit». Ich betone dies vor allem zuhanden derjenigen Kreise, die entschlossenes Handeln im Asylbereich fordern, oft mit dem Vorwurf an die Behörden, sie würden dies nicht genügend tun, und dann – siehe da – eigenartigerweise in der Europa- und Entwicklungspolitik in einem völlig anderen Lager zu finden sind.

Augenmass verlangt insbesondere die Umschreibung und nähere Definition der Rechtsstellung der Schutzbedürftigen. Diese neue Kategorie von gruppenweise vorübergehend aufgenommenen sogenannten Gewaltflüchtlingsen entspricht angesichts der grossen Zahl von Kriegen, Bürgerkriegen und bürgerkriegsähnlichen Zuständen einem wirklich dringlichen Bedürfnis. Es geht hier um ein neues Instrument der Asylpolitik bei gleichzeitiger Entlastung des Asylverfahrens. Doch darf dabei nicht übersehen werden, dass wirkliche Flüchtlinge nach wie vor Anspruch auf die Durchführung eines Asylverfahrens haben sollen, während dies bei den «nur» Schutzbedürftigen gerade nicht der Fall sein soll.

Es geht darum, sowohl denjenigen Bedrohten vorübergehenden kollektiven Schutz zu gewähren, welche keine Flüchtlinge im Sinne der Flüchtlingskonvention sind, als auch sicherzustellen, dass politische Flüchtlinge nicht von dem ihnen zustehenden Schutz ausgeschlossen werden.

In der Kommission ist im Anschluss an die bundesrätliche Lösung gerungen worden, sind Vorschläge geprüft worden, die den genannten Anforderungen möglichst gerecht werden sollen – und ich meine, wir hätten sie gefunden. Wichtig erscheinen mir folgende Punkte, und ich möchte sie herausstreichen:

1. Die sorgfältige Umschreibung der aufzunehmenden Gruppe von Schutzbedürftigen; ich komme bei Artikel 63 darauf zurück.

2. Die Prüfung einer allfälligen Verfolgung (im Sinne von Art. 3 des Gesetzes) anlässlich der Befragung in der Empfangsstelle, auch wenn das Gesetz nur von «Offensichtlichkeit» spricht. Hier muss Sorge dafür getragen werden, dass politisch Verfolgte eine faire Chance haben, darzulegen, dass eine Verfolgung im Sinne von Artikel 3 vorliegt und damit ein Asylverfahren durchzuführen ist.

3. Die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen in Bereichen wie Arbeit und Fürsorge wird schrittweise verbessert und schliesslich, bei längerem Aufenthalt, derjenigen der anerkannten Flüchtlinge gleichgestellt.

4. Es besteht die Möglichkeit, nach Aufhebung des vorübergehenden Schutzes ein vereinfachtes Asylverfahren durchzuführen.

5. Die Kommission hat – der Kommissionspräsident hat darauf hingewiesen – zu Recht die Möglichkeit eingeführt, dass nach fünf Jahren ein Gesuch um Fortsetzung des Asylverfahrens gestellt werden kann.

Mit diesen Kautelen, mit diesen Sicherungen, sollte es möglich sein, den Anforderungen der Flüchtlingskonvention gerecht zu werden.

Zum Schluss ein kurzes Wort zum Integrationsartikel: Es ist sehr wichtig, dass dieser Artikel 25a des revidierten Anag von uns gutgeheissen wird, wie es die Kommission einstimmig beantragt – auch unter den Bedingungen des wegen der Ausgabenbremse notwendigen absoluten Mehrs; dies – ich kann den Terminkalender von morgen zwar nicht abschätzen – auch dann, wenn der bei uns nicht ganz unbekannte «fortlaufende Erfolg» des späten Donnerstagvormittags seinen problematischen Siegeszug antreten sollte!

Reimann Maximilian (V, AG): Die politische Brisanz dieses Sachgebietes veranlasst auch mich, beim Eintreten eine kurze Auslegeordnung aus Sicht meiner politischen Heimat vorzunehmen. Diese deckt sich nicht unbedingt mit derjenigen meines geschätzten Vorredners René Rhinow. Es läge mir fern, den Teufel an die Wand zu malen, doch klare Worte müssen auch in diesem Sachbereich gesprochen werden.

Das Asylwesen – oder genauer gesagt: der notorische Missbrauch unserer Flüchtlingsinstitutionen – gehört zu den grossen Problemen der Gegenwart der Schweiz. Weil wir diesem Missbrauch trotz mehreren Verschärfungen des Asylrechts nicht Herr zu werden vermögen, nimmt erstens leider die Staatsverdrossenheit in unserem Land ständig zu, und zweitens – noch schlimmer – verstärkt sich die Fremdenfeindlichkeit in unserem Land mit dem Effekt, dass selbst ausgewogene politische Vorlagen wie etwa die Lockerung der Lex Friedrich oder die erleichterte Einbürgerung von jungen Ausländern an der Urne sang- und klanglos abgelehnt wurden. Der aktuelle Trend ist alles andere als beruhigend; die Zahlen bezüglich neuer Asylbewerber steigen wieder an.

Die dem ehrbaren schweizerischen Steuerzahler aufgebürdeten finanziellen Lasten im Asylwesen haben die Milliarden-grenze längst überschritten, und die von Asylbewerbern und illegal in der Schweiz aufhaltenden Ausländern begangenen Delikte liegen jenseits des Masses des Erträglichen. Die Asyl-Initiative der SVP ist vor Jahresfrist vom Bundesrat als unnötig und überholt taxiert worden. Im Gegensatz dazu haben unsere Nachbarländer die Zuwanderungs- und Asylgesetze deutlich verschärft – Herr Aeby, das sind die Fakten, schauen Sie in Österreich, in Frankreich oder in Italien nach! –, und bei

uns in der Schweiz liegen sich die Kantone und der Bund wegen vielfältigem Vollzugsnotstand in den Haaren.

Die jüngste Korrespondenz, beispielsweise zwischen dem Schweizerischen Städteverband und Ihnen, Herr Bundespräsident, über die unbefriedigenden Zustände bei der Identitätsabklärung, bei der Papierebeschaffung, bei der Ausschaffung von unechten Flüchtlingen usw., ist uns wohlbekannt. Ich könnte die Liste der Missstände beliebig verlängern. Das erspare ich mir und stelle statt dessen einfach fest: Wenn es uns jetzt nicht gelingt, mit dieser x-ten Revision von Asyl- und Ausländerrecht besagten Missständen und Missbräuchen Herr zu werden, hat das Parlament aus meiner Sicht versagt. Dann ist unser Rechtsstaat zu einem Papier-tiger geworden, und das müssen wir verhindern.

Deshalb appelliere ich an Sie: Helfen Sie mit, dem Asylgesetz jene Zähne zu geben, die es braucht, damit wir die unhaltbaren Zustände endlich in den Griff bekommen!

Auch ich glaube, dass uns das in der Kommission einiger-massen gelungen ist, trotz der beschwörenden Aussagen von Teilnehmern der Hearings, denen es mit den jetzigen Zuständen eigentlich recht wohl zu sein schien. Das Asylwesen hat sich nun einmal zu einem Business entwickelt, von dem nicht bloss düstere Schlepperorganisationen im Ausland profitieren.

Insbesondere ist es uns gelungen, in Artikel 31a mit einem neuen Grund für Nichteintreten der illegalen Einwanderung präventiv entgegenzuwirken. Unser Kommissionsprecher hat Ihnen die erläuternden Erklärungen dazu bereits gegeben. Jedenfalls soll es künftig illegalen Zuwanderern wesentlich schwerer gemacht werden, mit einem später eingereichten, unehrlichen Asylgesuch die ganze kostspielige Maschinerie eines Asylverfahrens in Gang zu setzen. Auch einige nachträglich eingereichte Einzelanträge liegen voll und ganz auf der Linie der Gesetzesrevision, indem sie zum Ziel haben, vor allem die Probleme beim Vollzug lösen zu helfen.

In diesem Sinne bitte ich Sie: Halten Sie an der Linie fest, die von der Kommission vorgezeichnet wurde; kommen Sie trotz vorweihnächtlicher Stimmung nicht in Versuchung, aus falsch verstandener Humanität von dieser Linie abzuweichen! Echte Flüchtlinge werden von der Revision nicht tangiert, für sie bleibt unser Land nach wie vor ein Ort sicherer Aufnahme.

Büttiker Rolf (R, SO): Als amtierender Gemeindepräsident, der sich da im Milizsystem tagtäglich mit Asylanten herum-schlagen muss, möchte ich aus dem Schorgraben der täglichen Asylpolitik zu dieser Gesetzesrevision auch ein paar grundsätzliche Gedanken äussern.

Seit Jahren gehört die Asylpolitik zu den heissen politischen Themen. Das kann angesichts der hohen Zahl von Personen, die sich um Asyl bemühen, aber auch angesichts der grossen finanziellen Belastung von nun rund einer Milliarde Franken pro Jahr kaum überraschen. Zudem ist dieses Thema keineswegs nur in der Schweiz, vielmehr auch in den meisten anderen westeuropäischen Ländern und ebenfalls in den USA hochaktuell.

Ich bin froh, dass wir nun hier und heute über die Totalrevision des Asylgesetzes sprechen können. Ich bin aber auch froh, dass sich der Bundesrat bereits zur generellen Frage der Migration äusserte und das Parlament 1998 zu dieser im Kern zentralen Frage Stellung nehmen kann. Jede Gesetzgebungsarbeit ist unter anderem auf ihre Wirkung auf aktuelle Probleme zu hinterfragen. Dies gilt speziell für die vorliegende Totalrevision.

Eines vorweg: Insgesamt ist es richtig, dass diese Revision an die Hand genommen wurde. Zum anderen wird die Revision viele der gestellten Probleme im Asylbereich nicht lösen. Ich denke hier speziell an die Rückführungspolitik für abgewiesene Asylbewerber, insbesondere aus den Ländern Sri Lanka, Ex-Jugoslawien und Bosnien. Ich denke aber auch an das fehlende Parallelabkommen zum Dubliner Abkommen mit der EU und mit der damit zusammenhängenden unerfreulichen, zusätzlichen Sogkraft der Schweiz für die Asylmigration oder unerfreuliche Fälle wie jenen des Algerier Zhaoui.

Der Einwanderungsdruck nimmt zu. Flucht, Asyl und Migration sind vielschichtige Themen, die in der Öffentlichkeit verständlicherweise häufig emotional diskutiert werden. Herr Reimann hat darauf hingewiesen. Es geht um Menschen, sowohl um einzelne wie um die Zukunft der Völkergemeinschaft. Extrem vertretene Positionen könnten auf die eingängigen Formeln vereinfacht werden: Das Boot ist voll! Ausländer raus! Die Schweiz den Schweizern! Oder umgekehrt: Offene und multikulturelle Schweiz!

Vereinfachende Parolen entsprechen weder den wohlverstandenen Eigeninteressen unserer Wirtschaft und Gesellschaft noch unserer humanitären Tradition. Trotzdem oder gerade deshalb muss die Frage «Wie offen, wie multikulturell darf, soll, kann eine Gesellschaft sein?» immer wieder gestellt werden.

1800 lag die Weltbevölkerung bei einer Milliarde Menschen. Die Weltbevölkerung hat sich seit 1950, das ist mein Jahrgang, mehr als verdoppelt. 1950 waren es 2,5 Milliarden Einwohner, 1995 waren es 6 Milliarden Einwohner. Der jährliche Bevölkerungszuwachs belief sich 1992 auf 93 Millionen Menschen, von denen mehr als 86 Millionen allein in den Entwicklungsländern zur Welt kamen; fast 80 Prozent der Weltbevölkerung leben dort. Dies verursacht einen Migrations- und Asylmigrationsdruck in Richtung reichere Länder.

Die Migration kann und darf aber nicht die Lösung sein. Diese Meinung vertrat auch der Bundesrat bereits 1991 in seinem Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik. Ich zitiere Herrn Bundespräsident Koller: «Eine weltweite Migration zwecks Erwerbstätigkeit kann weder für die sogenannten Entwicklungsländer noch für Europa und die Schweiz ein Ziel oder eine Lösung darstellen. Das Wanderungspotential übersteigt bei weitem die Möglichkeiten Europas und der Schweiz.»

Wir haben beim Vollzug der Ausweisung Probleme. Im Asylbereich trafen 1996 beim Bundesamt für Flüchtlinge 18 001 neue Gesuche ein, 1995 wurden 17 021 neue Asylgesuche eingereicht. Dieses Jahr werden es rund 30 Prozent mehr sein. Allerdings ist zu sehen, dass der Gesamtbestand der Personen im Asylbereich bis Ende 1996 bei 130 879 Personen lag. Er wird sich 1997 auf etwa 135 000 Menschen erhöhen. Neue Lösungsansätze für diese Problematik: In jüngster Zeit erscheinen in Wissenschaft und Politik auch die Begriffe «Bürgerkriegsflüchtlinge» und «Gewaltflüchtlinge». Diese Termini verweisen zum einen auf das Phänomen der zunehmenden kollektiven Fluchtmigration aus Kriegsgebieten und zum anderen auf das Faktum, dass das heutige schweizerische Asylgesetz nur die individuelle Verfolgung anerkennt und die Aufnahme bedrohter Gruppen ausklammert.

Die Diskussion über die Asylmigration hat den klassischen Überfremdungskurs weitgehend überdeckt. Die Auseinandersetzung wird gegenwärtig von der schweizerischen Asylpolitik dominiert, trotz des absolut höchsten Ausländeranteils an der Wohnbevölkerung in der Schweizer Geschichte. Unter dem Eindruck dieser Diskussion und aufgrund der Einsicht in das Faktum, dass sich der Immigrationsdruck als Folge der Reglementierung der klassischen Arbeitsmigration immer stärker auf die Asylpolitik auswirkt, durch die Erfahrung, dass ein Teil der Immigranten als Gewaltflüchtlinge bezeichnet werden muss, und schliesslich durch den Anpassungsdruck auf die schweizerische Ausländerpolitik im Zusammenhang mit der europäischen Integration verstärken sich in jüngster Zeit die Bestrebungen zu einer umfassenden Migrationspolitik. Mit Bezug auf einen Lösungsansatz ist man sich im grossen und ganzen einig, wenn auch die Konkretisierung noch fehlt. Der Ansatz liegt bei der Bekämpfung der Fluchtersachen und bei der Flüchtlingsausserpolitik.

Im Bericht über die Legislaturplanung 1991–1995 wird so etwas wie eine kohärente Flüchtlingsausserpolitik Nord-Süd postuliert. Gerade hier werden gemeinsame Ziele und Wege zwischen Aussenpolitik, Entwicklungszusammenarbeit und Flüchtlingspolitik manifest. Konkrete Umsetzungsansätze gibt es z. B. im Bereich Wiederaufbau und Rückführungspolitik in Bosnien. Gerade das Beispiel Ex-Jugoslawien hat gezeigt und zeigt, wie notwendig die überdepartementale Zusammenarbeit ist. Diesem Grundsatz muss auch zunehmend nachgelebt werden.

Flüchtlingspolitik und Migrationsprävention müssen national und international verstärkt werden. Dabei ist unabdingbar, dass die Herkunftsstaaten ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung nachkommen, die eigenen Staatsbürgerinnen und -bürger jederzeit zurückzunehmen.

Gestatten Sie mir am Schluss noch, auf vier Punkte des Asylgesetzes hinzuweisen:

1. Stichwort: Rascheres Verfahren. Mit dem Asylgesetz soll ein gerechtes, aber auch rascheres Verfahren gewährleistet werden, wobei selbstverständlich die Einhaltung der Bestimmungen der Flüchtlingskonventionen, aber auch derjenigen der Europäischen Menschenrechtskonvention sichergestellt sein muss. Die Bezeichnung von verfolgungssicheren Staaten durch den Bundesrat ist sicher sinnvoll. Hingegen wirkt es verfahrenshemmend, Herr Bundespräsident, wenn alle unbegleiteten Minderjährigen erst dann zu ihren Asylgründen befragt werden dürfen, wenn ein Vormund oder ein Beistand bezeichnet worden ist. Wenn Sie die Praxis anschauen, wie das in den Gemeinden mit Milizbehörden abläuft, ist es unmöglich, hier so lange zu warten.

2. Man sollte bei den schutzbedürftigen Personen nicht zu grosszügig sein. Im Zusammenhang mit dem Krieg in Bosnien-Herzegowina hat sich gezeigt, dass es nicht sachgerecht ist, sämtliche Personen ein Asylverfahren durchlaufen zu lassen. Der Bundesrat hat deshalb in seinem Gesetzentwurf die Schaffung der Kategorie der sogenannten schutzbedürftigen Personen vorgeschlagen. Das ist zu unterstützen. Bei den Schutzbedürftigen erscheint jedoch die vorgeschlagene Familiennachzugsregelung als zu grosszügig; sie steht im Widerspruch zu den Familiennachzugsbestimmungen des Anag.

Die Regelung, Herr Bundespräsident, wonach Schutzbedürftige nach fünf Jahren eine Aufenthaltsbewilligung und nach zehn Jahren eine Niederlassungsbewilligung erhalten, wirkt eindeutig integrationsfördernd und widerspricht dem Prinzip der Rückkehrorientiertheit. Sie haben in der Botschaft geschrieben, dass es bei den Schutzbedürftigen in erster Linie und hauptsächlich darum gehe, diese Leute wieder zurückzuführen. Wenn Sie nach fünf Jahren eine Aufenthaltsbewilligung und nach zehn Jahren eine Niederlassungsbewilligung geben, ist das ein Widerspruch zu den Absichten, wie sie in der Botschaft in bezug auf die Schutzbedürftigen postuliert wurden.

3. Kosten für den Bund, nicht für die Kantone: Die Kantone dürfen wegen der Schutzbedürftigen nicht zusätzlich finanziell belastet werden. Der Bund hat für die Leute aufzukommen, selbst wenn sie im Besitze einer solchen Aufenthaltsbewilligung sind.

4. Der entscheidende Punkt: Wir müssen griffigere Instrumente für die Heimführung schaffen; dort liegt nämlich das ganze Malaise. In den letzten Jahren ist es den Behörden, dem Bundesamt für Flüchtlinge und der Asylrekurskommission, gelungen, die Verfahrensdauer kurz zu halten. Trotzdem halten sich immer mehr Personen hier auf, welche im Rahmen eines Asylverfahrens in die Schweiz eingereist sind, weil die Heimführung der abgewiesenen Asylbewerber mit zusehends mehr Problemen verbunden ist. Die Probleme beginnen für die Kantone, welche mit dem Vollzug der Wegweisung beauftragt sind, bereits mit der Feststellung der Identität. Seit das Bundesgericht in einem Entscheid vom Frühling 1995 festgehalten hat, dass sämtliche Personen zum Asylverfahren zugelassen werden müssen, auch wenn sie keinerlei Identitätspapiere vorweisen können, kann heute die Identität von zahlreichen Asylsuchenden nur mit grosstem Aufwand festgestellt werden. Das ist natürlich die Logik eines solchen Urteils.

Weitere Widerstände haben die Kantone bei der Papierbeschaffung zu überwinden. In diesem Zusammenhang sei auf die Bundesrepublik Jugoslawien verwiesen, welche sich mehr als zwei Jahre lang geweigert hat, Papiere für ihre eigenen Landsleute auszustellen. Sind einmal Papiere vorhanden, so versuchen immer mehr Personen, sich durch renitenz Verhalten einer Ausschaffung zu entziehen. Um all diese Probleme in den Griff zu bekommen, ist es unerlässlich, dass im totalrevidierten Gesetz zwingend festgeschrieben wird,

Herr Bundespräsident, dass der Bund die Kantone beim Vollzug der Wegweisungen unterstützt oder dass mindestens in dieser Debatte eine Aussage des Bundespräsidenten zuhanden der Materialien gemacht wird. Die Kantone, vor allem die kleinen Kantone, sind auf die Unterstützung des Bundes bei den Wegweisungen angewiesen.

Nur am Rande sei erwähnt, dass auch der Bund ein Interesse daran hat, dass die abgewiesenen Asylsuchenden möglichst rasch in ihre Herkunftsstaaten zurückgeführt werden können, denn schliesslich trägt er die Fürsorgekosten für diese Personen.

Simmen Rosemarie (C, SO): Das Büro unseres Rates hat tatsächlich – allerdings wahrscheinlich unbewusst – zwei weihnachtliche Geschäfte in die Wintersession aufgenommen. Die Weihnachtsgeschichte ist ja nichts anderes als die Geschichte einer Familie, die zuerst Schwierigkeiten mit der Volkszählung hatte und kurz darauf zur Flüchtlingsfamilie wurde.

Flüchtlinge und ihr Schicksal sind eine Erscheinung, die so alt ist wie die Menschheit selbst, doch in der Geschichte der Menschheit sind sicher noch nie so viele Menschen auf der Flucht gewesen wie heute. Es sind Millionen, ein Vielfaches der schweizerischen Bevölkerung! Sie fliehen vor Kriegen, vor Bürgerkriegen, vor Natur- und anderen Katastrophen. Die meisten von ihnen gelangen nicht weit, sondern verbleiben in ihren Nachbarländern. Für diese Länder, die ebenso arm sind wie die Ursprungsländer der Flüchtlinge, bedeuten Tausende von Neuankömmlingen eine enorme Belastung. Das führt zu Spannungen mit den bereits Ansässigen.

Nur ein kleiner Teil der Vertriebenen gelangt in die Industrieländer, z. B. auch zu uns in die Schweiz. Wir haben eine lange Tradition bei der Aufnahme von Verfolgten, und diese humanitäre Tradition ist eine jener Seiten unserer Geschichte, welche uns mehr Freude als Probleme bereitet.

Wir müssen allerdings der Ehrlichkeit halber zugeben, dass Flüchtlinge zu allen Zeiten nicht nur auf eitel Wohlwollen stiessen, sogar wenn es sich um Glaubensgenossen handelte, sei es, weil sie arm waren und unterstützt werden mussten, sei es, weil sie als tüchtige Leute eine Konkurrenz für die Einheimischen darstellten.

Verglichen mit der Bevölkerungszahl früherer Jahrhunderte und mit dem damals herrschenden Lebensniveau haben wir heute nicht mehr Flüchtlinge zu beherbergen, und wir wenden vor allem keinen grösseren Prozentsatz unseres Einkommens für sie auf. Unsere Vorfahren haben uns in dieser Beziehung ein Beispiel an Grosszügigkeit hinterlassen. Der Unterschied zu früher liegt vielmehr darin, dass diese Flüchtlinge aufgrund der allgemeinen weltweiten Mobilität aus sehr viel weiter entfernten Kulturkreisen zu uns kommen.

Es ist unbestritten, dass mehr Menschen in die Schweiz kommen wollen, als wir aufnehmen können. Deshalb kommen wir nicht umhin, Regeln aufzustellen, wer unter welchen Bedingungen in die Schweiz kommen und hier bleiben darf. Das vorliegende revidierte Gesetz ist ein Instrument, welches hilft, diese heiklen Fragen zu entscheiden. Es ist – ich möchte das vorweg sagen – über weite Strecken ein vertretbares Gesetz, welches in diesem Spannungsfeld zwischen den Anforderungen an die Menschlichkeit und der Verhinderung von Missbräuchen einen gangbaren Weg sucht, welches eine Gratwanderung vollzieht und welches gleichzeitig eine faire Chance hat, von der Bevölkerung akzeptiert zu werden.

Ich möchte kurz drei Punkte herausgreifen, die mir besonders wichtig erscheinen:

1. Das Gesetz schliesst eine Lücke, welche sich in den letzten Jahren sehr nachteilig ausgewirkt hat. Der Begriff des Flüchtlings, wie er bis heute verwendet worden ist, setzt eine individuelle Verfolgung voraus. Indem das Gesetz neu auch Gewaltflüchtlinge durch die in Artikel 4 bezeichnete Gewährung vorübergehenden Schutzes miteinbezieht, schliesst es diese Lücke. Wir schieben damit die gesetzliche Grundlage für etwas nach, was wir bereits praktiziert haben, nämlich beispielsweise die Aufnahme einer beträchtlichen Zahl von bosnischen Staatsangehörigen.

Ich möchte hier Kollege Aebly, obwohl er im Moment nicht da ist, sagen: Ich bin sehr froh, dass wir diese Flüchtlinge rasch, unbürokratisch und in einer beträchtlichen Zahl haben aufnehmen können und dass wir im Vergleich zu unseren europäischen Nachbarn mehr getan haben. Ich bin froh, und es scheint mir so auch richtig zu sein.

Mit diesem vorübergehenden Schutz können Personen während besonders prekären Situationen in ihren Ländern – ich denke an Kriege oder an systematische Menschenrechtsverletzungen – nun so lange in der Schweiz Zuflucht finden, bis sich die Situation genügend normalisiert hat, dass an eine Rückkehr zu denken ist. Diese Normalität, das müssen wir klar sagen, ist nicht mit der schweizerischen Normalität zu vergleichen.

Ich habe diesen Sommer in Sarajewo und in der Umgebung Familien besucht, die aus der Schweiz – mit einer kleinen Starthilfe versehen – wieder in ihre Heimat zurückgekehrt sind. Sie wohnen in ihren früheren Wohnungen, oft in den grossen Wohnblocks der Vorstädte. Diese Mietshäuser sind erst sehr partiell instand gestellt. Noch völlig zerschnittene Wohnungen bilden mit schon reparierten ein wildes Puzzle; die Treppenhäuser und Fassaden befinden sich noch in einem erbärmlichen Zustand. Das Terrain zwischen den Blocks ist zwar von Minen gesäubert, doch wenige Meter daneben besteht strengstes Zutrittsverbot. Arbeitsplätze gibt es kaum, und der Alltag ist ein Überlebenskampf, den zu bestehen wir alle wahrscheinlich grosse Mühe hätten.

Ich sage dies bewusst so ausführlich, weil sich in der Schweiz hartnäckig Gerüchte halten, wonach Rückkehrer aus der Schweiz vergoldet würden und mit den so erworbenen Schweizerfranken in Bosnien ein Herrenleben führten. Davon kann nun wirklich keine Rede sein!

2. Ich bin froh, dass der Integrationsartikel in der Kommission eine so gute Aufnahme gefunden hat. Die Integration ist für das reibungsarme Zusammenleben der verschiedenen Bewohner unseres Landes von entscheidender Bedeutung; dies nicht nur für das subjektive Wohlbefinden, sondern noch vielmehr für die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Kriminalität. Ausgaben für Sprach- und Weiterbildungskurse helfen mit, weitaus grössere Ausgaben für Arbeitslosengelder, Fürsorge und Strafverfolgung zu vermindern.

Zu dieser Integration gehört auch die erleichterte Einbürgerung der zweiten Generation, die nicht «sang- und klanglos» abgelehnt worden ist – Herr Reimann, hier lässt Sie Ihr Gedächtnis im Stich –, sondern die im Volk eine Mehrheit gefunden hat und lediglich am Ständemehr gescheitert ist.

3. Über den Transfer der Betreuung vom Bund und den Hilfswerken zu den Kantonen bin ich alles andere als glücklich. Seit dem Zweiten Weltkrieg sind die Hilfswerke die Spezialisten in der Betreuung von Flüchtlingen, die zunehmend auch aus weit entfernten Ländern kommen. In dieser Zeit haben sie sich einen enormen Schatz an Kenntnissen und Erfahrungen erworben, und es wäre unverzeihlich, wenn die Kantone davon nicht Gebrauch machen würden oder in der Betreuung einen minimalen Kurs steuern wollten.

In Anbetracht des Beschlusses des Nationalrates und der einstimmigen Kommission verzichte ich darauf, hier einen Antrag zu stellen. Ich hoffe jedoch, dass möglichst viele Kantone mit den Hilfswerken zusammenarbeiten oder ihnen die Betreuungsaufgaben übertragen, wie dies z. B. mein Kanton mit grossem Erfolg tut.

Das Gesetz ist, ich habe es zu Beginn gesagt, alles in allem ein gutes Gesetz. Es genügt jedoch nicht, denn es kann nur auf einen Teil der in die Schweiz einreisenden Personen Anwendung finden, eben auf jenen der Flüchtlinge und Verfolgten. Von den Millionen, die auf Wanderung sind, flieht jedoch nur ein Teil vor unmittelbarer Bedrohung an Leib und Leben. Ein anderer Teil von ihnen flüchtet vor Naturkatastrophen, vor Hunger und Elend oder einfach vor der Aussichtslosigkeit, ein menschenwürdiges Leben führen zu können.

Solche Menschen werden häufig als Wirtschaftsflüchtlinge bezeichnet, dies mit dem Unterton, sie würden ein Unrecht begehen, indem sie in die reichen Länder reisten. Das stimmt

so nicht. Sie tun nichts anderes, als dorthin zu reisen, wo sie aus den weltweit verbreiteten Fernsehprogrammen wissen, dass Milch und Honig fliesst. Es ist richtig, dass diese Migranten nicht als Flüchtlinge im engeren Sinn bezeichnet und aufgenommen werden können. Es gibt viele Menschen, die auf der Suche nach Arbeit sind, und auch für diese, die aus anderen Gründen als wegen direkter Verfolgung einreisen, müssen wir Instrumente schaffen, damit wir ihren Anliegen gerecht werden können. Diese verschiedenen Erlasse müssen untereinander kompatibel sein und eine kohärente Politik ermöglichen.

Der Bericht der Arbeitsgruppe Hug, der vor etwa drei Monaten erschienen ist, zeigt Wege dazu auf. Er schlägt kein eigentliches Migrationsgesetz vor, sondern eine Regelung der einzelnen Gebiete in den einschlägigen bestehenden Gesetzen. Das ist eine Möglichkeit, die wir ergreifen können. Wir haben einen vergleichbaren Weg in der Gentechnologie eingeschlagen, indem wir die Gentechnologie ebenfalls in den Gesetzen regeln, welche die Anwendungen betreffen.

Ich erwarte, dass das totalrevidierte Asylgesetz und das Anag ein erster Schritt zu einer umfassenden Regelung unserer Ausländerpolitik sind, welche zum ersten Mal der Tatsache Rechnung trägt, dass wir längst ein Einwanderungsland geworden sind. Diesem ersten Schritt müssen rasch weitere Schritte folgen. Mit einer solchen soliden Gesetzesgrundlage, welche den Interessen aller Beteiligten Rechnung trägt, können wir hoffen, auch in Zukunft unsere guten Traditionen mit dem Einverständnis einer grossen Mehrheit der Bevölkerung weiterführen zu können.

Ich bin für Eintreten auf die Vorlage.

Rochat Eric (L, VD): Les modifications qui nous sont proposées méritent notre soutien et j'appuierai les options présentées par la majorité de la commission.

Après les interventions que nous venons d'entendre, je peux me permettre d'être très bref à ce stade du débat, me contentant d'attirer votre attention sur une lacune que je vous proposerai demain de combler par l'adjonction d'un article 11a, conformément à la proposition que vous avez reçue.

En effet, le contexte médical joue un rôle important dans toute la procédure d'asile et il n'est pas abordé dans la loi, ou si peu. Le contexte médical joue un rôle important lorsqu'il s'agit d'évaluer, d'objectiver la réalité de séquelles physiques ou psychiques des sévices ou des tortures auxquels les requérants ont été soumis, selon leurs dires. Le contexte médical joue un rôle important lorsqu'il s'agit de vérifier les données médicales qui pourraient justifier, ou contre-indiquer, un retour dans le pays d'origine. Le contexte médical peut être important à tous les stades de la procédure et pour toutes les autorités prévues par la présente loi.

L'accès à des données médicales confidentielles n'est pourtant pas ouvert à chacun, et lorsque il l'est, le contenu médical des documents n'est pas nécessairement compris par ceux qui les consultent. Il est donc important que les autorités prévues puissent, le cas échéant, solliciter l'avis d'un médecin-conseil, comme cela se fait dans l'assurance-maladie, et pour les mêmes raisons.

J'aurai tout à l'heure l'occasion de reprendre en détail les dispositions de ma proposition. Je l'ai conçue comme un instrument d'appui optionnel, à disposition des autorités désignées par la loi, et non comme un alourdissement d'une procédure déjà complexe, instrument qui doit permettre de disposer, dans un domaine spécialisé, d'une opinion spécialisée, d'une opinion médicale de spécialiste.

Je terminerai en précisant que ma proposition ne doit entraîner ni création de postes de médecins fonctionnaires fédéraux, ni le recours systématique à l'intervention de médecins au cours des diverses procédures, ni de médecins spécialisés dans l'examen physique de requérants d'asile. Il s'agit, encore une fois, d'un instrument d'investigation qui me semble indispensable, ceci tant comme médecin traitant qui s'occupe de requérants d'asile, que comme médecin-conseil actuel d'une collective des requérants d'asile pour la Suisse romande.

Je vous recommande encore une fois d'entrer en matière sur ce projet de loi, de soutenir mon amendement lorsqu'il vous sera présenté, et de suivre les avis de la majorité de votre commission.

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

Schluss der Sitzung um 12.25 Uhr
La séance est levée à 12 h 25

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	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	95.088
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.12.1997 - 08:55
Date	
Data	
Seite	1184-1192
Page	
Pagina	
Ref. No	20 043 390

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.