

## Achte Sitzung – Huitième séance

Donnerstag, 11. Dezember 1997

Jeudi 11 décembre 1997

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

95.088

### Asylgesetz und Anag. Änderung

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

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1184 hiervoor – Voir page 1184 ci-devant

**Koller** Arnold, Bundespräsident: Mit Botschaft vom 4. Dezember 1995 hat der Bundesrat dem Parlament den Entwurf für eine Totalrevision des Asylgesetzes sowie für eine Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) unterbreitet.

Die Vorlage hat inzwischen bereits ihre eigene Geschichte. Zwar lag es, wie gestern zu Recht gesagt worden ist, in der Natur der Sache, dass das totalrevidierte Asylgesetz in den Sog der bekannten Spannungen der schweizerischen Asylpolitik geriet. Dass das totalrevidierte Gesetz aber eine Zeitlang fast zu schlingern drohte, hat doch überrascht, wenn man bedenkt, dass es auf weite Strecken lediglich bewährtes bisheriges Dringlichkeitsrecht ins ordentliche Recht überführt.

Vor allem in der Kommission des Nationalrates war die Vorlage äusserst kontrovers. Man hatte gelegentlich den Eindruck, als ob das Asylrecht neu erfunden werden müsste. Das ist nun aber in keiner Weise der Fall, denn wir können heute sagen – in diesem Punkt sind sich übrigens alle Behörden und alle Organisationen einig –, dass sich das dringliche Asylrecht, welches wir im Jahre 1990 mit dem dringlichen Bundesbeschluss über das Asylverfahren (AVB) eingeführt haben, sehr bewährt hat. Dank diesem dringlichen Asylrecht ist uns der Trendbruch Anfang der neunziger Jahre gelungen. Ich bin daher auch froh, dass jetzt Ihre vorberatende Kommission dieses bewährte dringliche Asylrecht weitgehend in das neue, totalrevidierte Gesetz überführen will.

Heute, zwei Jahre später, hat sich die asylpolitische Situation – das müssen wir offen anerkennen – insoweit verändert und auch erschwert, als wir erstmals seit dem Jahre 1992 wieder eine bedeutende Zunahme der Asylgesuche von über 30 Prozent haben.

Auf der anderen Seite – das möchte ich auch einigen Votanten von gestern entgegenhalten – sollten wir nicht immer nur die Erschwerungen sehen, sondern wir müssen auch die Erfolge anerkennen, die wir im Bereich der Asylpolitik zu verzeichnen haben. Hier möchte ich zunächst, ähnlich wie das Frau Simmen gestern ausgeführt hat, an jene 2423 verfolgten Menschen erinnern, denen wir in diesem Jahre – ganz im Sinne unserer humanitären Politik – Schutz vor Verfolgung gewähren konnten. Davon redet man heute vielfach gar nicht mehr.

Wir haben aber auch weitere Erfolge zu verzeichnen: Beispielsweise konnte die Zahl der Rückführungen – sowohl der freiwilligen Ausreisen wie auch der zwangsweisen Rückführungen – ganz entscheidend erhöht werden. Wir hatten in

diesem Jahr über 60 Prozent mehr Zwangsrückschaffungen, als wir das früher hatten.

Zu den Erfolgen zähle ich auch die Rückführungsaktion bezüglich Bosnien. In diesem Jahr haben bis Ende November über 5200 Bosnier unser Land freiwillig verlassen und sind in ihr kriegsgeschädigtes Land heimgekehrt.

Zu den Erfolgen zähle ich auch das Rückführungsabkommen mit Jugoslawien. Das völkerrechtswidrige Verhalten von Jugoslawien hat uns ja seit dem September 1994 in eine äusserst schwierige Lage gebracht, weil Jugoslawien nicht mehr bereit war, die eigenen Staatsangehörigen zurückzunehmen. Dieses Rückführungsabkommen ist nun seit dem 1. September 1997 in Umsetzung begriffen, und die ersten grösseren Rückführungen sind gerade letzte Woche erfolgt.

Man muss, wenn man sich ein sachgerechtes asylpolitisches Bild machen will, immer beide Seiten sehen: sowohl die Erschwerungen als auch die Erfolge. Ich habe oft das Gefühl, dass gerade hieran die ganze asylpolitische Diskussion in unserem Land leidet. Die einen sehen nur die Missstände, die Missbräuche, und die anderen betonen nur, dass wir uns noch grosszügiger, noch offener verhalten sollten.

Für den Bundesrat ist klar: Der Bundesrat will seine humanitäre Asylpolitik auch in Zukunft weiterführen. Wir haben das in den schwierigsten Jahren – in den Jahren 1989 bis 1991 – so gehalten und wollen das auch weiter so tun. Hier muss ich Herrn Aeby sagen: Wir pochen zu Recht darauf, dass wir diese humanitäre Asylpolitik weiterführen. Ich darf Sie in diesem Zusammenhang daran erinnern, dass wir während des Bürgerkrieges in Jugoslawien 48 000 Menschen in unserem Lande Schutz gewährt haben; da waren wir mit Österreich, Deutschland und Schweden an der Spitze aller schutzgewährenden Länder. Wenn wir die Zahl der Asylgesuche anschauen, dann können wir auch hier mit gutem Grund sagen: Der Bundesrat führt mit Ihnen zusammen die traditionelle humanitäre Asylpolitik auch in schwierigen Zeiten weiter.

Auf der anderen Seite ist sich der Bundesrat natürlich bewusst, dass wir diese humanitäre Asylpolitik nur fortführen können, wenn wir auch Missbräuche entschieden bekämpfen. Wir haben den Kantonen mit dem Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht die nötigen Instrumente zur Verfügung gestellt; sie müssen zum Teil in einigen Kantonen allerdings noch konsequenter angewendet werden. Aber, Herr Reimann, wenn Sie sagen, wir lägen mit den Kantonen im Krieg, dann stimmt das überhaupt nicht. Ich hatte vor einigen Wochen mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren eine Sitzung, wo auch im abschliessenden Communiqué ganz klar festgehalten ist: Die Probleme, die wir in der Asylpolitik haben, liegen nicht in der Gesetzgebung, sondern eindeutig im Vollzug. Und zur Vollzugsverbesserung haben wir jetzt eine paritätische Arbeitsgruppe eingesetzt, die uns bis Ende März 1998 Verbesserungsvorschläge unterbreiten muss, vor allem auf dem Gebiete der Papierbeschaffung und überhaupt auf dem Gebiete der Unterstützung der Kantone im Bereich des Wegweisungsvollzuges.

Aus der kurzen Analyse der asylpolitischen Situation in unserem Land möchte ich doch eine nützliche Anwendung für die Beratung dieses Gesetzes ziehen: Angesichts der Tatsache, dass wir uns in bezug auf die Zahl der Asylgesuche eher wieder an der Spitze der westeuropäischen Länder befinden, können wir es uns nicht leisten, in dieses neue, totalrevidierte Asylgesetz Bestimmungen aufzunehmen, welche unser Land im Verhältnis zu anderen Ländern noch attraktiver machen würden. Derartige Signale sind in der Asylpolitik natürlich fatal.

Vielleicht noch ein Wort zur internationalen Zusammenarbeit, Herr Aeby: Ich muss offen sagen, dass es schlecht um sie bestellt ist, und dies nicht nur, weil die Schweiz Nichtmitglied der Europäischen Union ist; sie ist auch unter den Mitgliedsländern der Europäischen Union selber schlecht. Es herrscht hier leider oft – ich sage es in aller Nüchternheit – ein eigentlicher Verdrängungswettbewerb: Statt dass man das Asylrecht harmonisiert, sich in bezug auf Aufnahmeaktionen koordiniert und ein «burden sharing» versucht, ist jedem sein eigenes Hemd am nächsten. Oft scheint sogar die Devise zu

gelten: «Sauve qui peut.» Im Fall Zaoui haben wir das jüngst selber in sehr unangenehmer Weise erlebt.

Aus all den genannten Gründen bin ich Ihrer vorberatenden Kommission dankbar, dass sie die Vorlage wieder näher an den ursprünglichen bundesrätlichen Entwurf herangebracht hat. In einigen delikaten Punkten, beispielsweise im Bereich des Verhältnisses zwischen Asylverfahren und vorläufiger Schutzgewährung, wurden sogar Kompromisse gefunden, hinter denen auch der Bundesrat stehen kann.

Gestatten Sie mir noch einen kurzen Überblick über die wichtigsten Neuerungen: Anlass für diese sechste Revision ist die verfassungsrechtliche Notwendigkeit, Dringlichkeitsrecht, eben den berühmten AVB, ins ordentliche Recht zu überführen. Die ersten Vorarbeiten haben indessen gezeigt, dass zwar diese Überführung ein Hauptelement der geplanten Revision sein muss, dass aber gleichzeitig auch verschiedene Neuerungen, Änderungen und Lückenfüllungen nötig sind. Vor allem hat sich im Rahmen der Vorbereitung gezeigt, dass unser Asylgesetz im Verlaufe der fünf Revisionen, die wir in kurzer Zeit – in nur etwa 15 Jahren – miteinander realisiert haben, inkohärent und unübersichtlich geworden ist. Daher drängt sich eine Totalrevision dieses Gesetzes auf.

Als eigentliches Kernstück der Vorlage kann die Regelung über die Gewährung vorübergehenden Schutzes an Schutzbedürftige und die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen bezeichnet werden. Damit wird übrigens auch ein Auftrag einer Motion Ihrer Staatspolitischen Kommission (92.3301) erfüllt, die eine gesetzliche Regelung für die sogenannten Gewaltflüchtlinge gefordert hatte.

Als Schutzbedürftige gelten Personen, welche nicht individuell und gezielt verfolgt werden und deshalb die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, die aber aufgrund von kriegesischen Ereignissen in ihrem Heimatstaat – Krieg im klassischen Sinn oder Bürgerkriege – ein Schutzbedürfnis aufweisen. Dieses Konzept des vorübergehenden Schutzes basiert im wesentlichen auf folgenden drei Elementen:

1. Der Bundesrat trifft den Entscheid, ob und wie vielen Personen vorübergehend Schutz gewährt wird. Es gibt also keinerlei Rechtsanspruch auf vorläufigen Schutz.

2. Das Verfahren wird, im Gegensatz zum geltenden Recht, für die gruppenweise vorläufige Aufnahme so gestaltet, dass die Behörden grundsätzlich keine Individualverfahren mehr durchführen müssen. Es war ja bisher ein kafkaesker administrativer Leerlauf, dass wir die Leute, die wir aus Jugoslawien aufgenommen haben, ins Asylverfahren drängen mussten, obwohl wir von vornherein wussten, dass wir sie, solange der Bürgerkrieg anhält, nicht zurückschicken können.

3. Schliesslich sollen die Betroffenen in ihre Heimatstaaten zurückkehren, sobald die Situation dies erlaubt. Ich verweise hier noch einmal auf die erfolgreiche Rückführungsaktion bezüglich Bosnien, die jetzt im Gange ist.

Ich bin überzeugt, dass mit diesem Konzept die unbefriedigende Situation des heutigen Rechts behoben werden kann. Die kollektive oder individuelle vorläufige Aufnahme, der diese Personen nach geltendem Recht meist unterstellt werden, ist nämlich an sich lediglich eine Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare Wegweisung. Bei Aufnahmeaktionen konnte dies zum grotesken Ergebnis führen, dass man Schutzbedürftige einreisen liess, für sie anschliessend eine Wegweisungsverfügung erliess, um ihnen schlussendlich zu sagen, dass sie trotzdem bleiben können.

Zudem wird mit dem neuen Konzept das aufwendige individuelle Asyl- und Wegweisungsverfahren künftig entfallen. In diesem Zusammenhang darf ich daran erinnern, dass z. B. in den Jahren 1986 bis 1994 zwei Drittel der Asylsuchenden aus Jugoslawien, der Türkei, Sri Lanka und dem Libanon stammten, also aus Gebieten, wo Krieg oder Bürgerkrieg herrschte; für diese Asylsuchenden war daher eine Rückführung nicht möglich. Gerade für solche Situationen eignet sich das neue Konzept der Schutzbedürftigen.

Die Ausgestaltung des Verfahrens der Schutzbedürftigenregelung war im Nationalrat besonders umstritten, und es sind diesbezüglich im Erstrat Bestimmungen beschlossen worden, welche den ganzen Vorteil dieses neuen Verfahrens

wieder in Frage gestellt hätten. Ich bin Ihrer Kommission daher, wie gesagt, dankbar, dass sie hier eine gute Kompromissformel gefunden hat, auf die wir sicher in der Detailberatung noch eingehen werden.

Ich möchte hier lediglich noch hervorheben, dass dem Bundesrat folgendes klar ist: Eine neue Schutzbedürftigenregelung wird in der Bevölkerung nur dann eine Chance haben, wenn damit glaubhaft eine Effizienzsteigerung der Verwaltung mit gleichzeitiger Kosteneinsparung verbunden werden kann. Ausserdem müssen wir der Bevölkerung, wie jetzt im Falle Bosnien, zeigen können, dass wir zunächst, z. B. in einem Bürgerkriegsfall, unbürokratisch und grosszügig Schutz und Aufnahme gewähren, dass aber die Leute auch wieder willens sind oder dazu angehalten werden, in ihr Heimatland zurückzukehren.

Neu geregelt wird sodann das sogenannte Härtefallverfahren. Es wird in Zukunft dem Bundesamt für Flüchtlinge obliegen, zu entscheiden, ob in Anbetracht einer schwerwiegenden persönlichen Notlage nach frühestens vier Jahren Anwesenheit in der Schweiz bei noch nicht abgeschlossenem Asylverfahren eine vorläufige Aufnahme angeordnet werden soll, wobei dem Kanton die Möglichkeit eingeräumt wird, eine solche zu beantragen. Damit wird das bisherige, komplizierte Verfahren aufgegeben und als erwünschter Nebeneffekt das heute letztinstanzlich zuständige Bundesgericht entlastet. Neu wird die Schweizerische Asylrekurskommission letztinstanzlich entscheiden.

Bedeutsam sind sodann die Änderungen im Fürsorgebereich:

Zum einen werden die Bestimmungen des dringlichen Bundesbeschlusses über Sparmassnahmen im Asyl- und Ausländerbereich, mit denen vor drei Jahren die weitgehend pauschale Abgeltung von Fürsorgeleistungen für Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene eingeführt wurde, ins ordentliche Recht überführt. Gleichzeitig wird mit der Totalrevision des Asylgesetzes diese Rechtsgrundlage noch einmal ausgedehnt, um künftig auch Fürsorgeleistungen für anerkannte Flüchtlinge – bisher galt das nur für Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene – pauschal abgelden zu können.

Zum anderen wird in organisatorischer Hinsicht vorgeschlagen, dass künftig im Bereich der Flüchtlingsfürsorge ausschliesslich die Kantone Partner des Bundes sein sollen. Die anerkannten Hilfswerke, die bisher in einer Zwischenphase diese Aufgabe übernommen haben – nämlich nach Anerkennung als Flüchtling bis zur Erteilung der Niederlassungsbewilligung (nach fünf Jahren seit der Einreise) –, sollen jedoch auch künftig privilegierte Partner des Bundes bleiben. Ihre Rolle im Asylverfahren sowie bei projektbezogenen Aufgaben, bei Integrations- und Rückkehrhilfeprojekten, bleibt erhalten und soll noch intensiviert werden. Es ist den Kantonen im übrigen freigestellt – mehrere Kantone, d. h. mehrere Regierungsräte, haben mir ihre diesbezügliche Absicht bereits erklärt –, die Hilfswerke auch künftig mit der Flüchtlingsfürsorge zu betrauen.

Eine zentrale Vorgabe für die Ausarbeitung des Entwurfes war angesichts der prekären Finanzen im Bund auch die Suche nach kostengünstigen Lösungen. Wir glauben, dass wir diesem Auftrag mit der gesetzlichen Verankerung für eine weitestgehend pauschale Abgeltung der Fürsorgeleistungen nachkommen. Die Festlegung solcher kostensenkender Pauschalen kann sinnvollerweise allerdings nicht im Gesetz erfolgen, sondern muss in Verordnungen realisiert werden. Wir werden diese Pauschalen – je nach Kostenniveau der Kantone – aufgrund ausgewiesener Kosten mit den Kantonen aushandeln.

Kostensenkende Massnahmen wurden auf dem Dringlichkeitsweg bereits realisiert. So wurde im Rahmen des bereits erwähnten dringlichen Bundesbeschlusses aus dem Jahre 1994 die Pflicht zur Rückerstattung von Fürsorgeleistungen und zur Äufnung eines Sicherheitskontos von Asylsuchenden auf vorläufig Aufgenommene ausgedehnt und der Abzug vom jeweiligen Erwerbseinkommen bekanntlich von 7 auf 10 Prozent angehoben.

Eine umfangreiche Neuerung betrifft auch den Datenschutz. Das ist die Folge des am 1. Juli 1993 in Kraft getretenen Bun-

desgesetzes über den Datenschutz. Die Änderungen im Anag beschränken sich im wesentlichen auf die Übernahme der im Rahmen des AVB beschlossenen Bestimmungen und auf die Einfügung der nötigen Datenschutzbestimmungen. Allerdings – das möchte ich hier hervorheben – bringt die Vorlage hier erstmals eine wichtige Rechtsgrundlage, die es den Bundesbehörden künftig erlauben wird, Integrationsprojekte im allgemeinen Ausländerrecht zu fördern. Die bessere Eingliederung der ansässigen Ausländer – also jener Ausländer, die ein Bleiberecht haben – ist denn auch eines der Legislaturziele des Bundesrates, weil wir überzeugt sind, dass wir auf diesem schwierigen Gebiet der Ausländerpolitik nur weiterkommen, wenn es uns gelingt, die Ausländer, die in unserem Land ein Bleiberecht haben, hier auch besser zu integrieren.

Die ganze Vorlage bewegt sich im Rahmen der Legislaturziele, d. h. Fortführung unserer humanitären Asylpolitik, konsequente Bekämpfung von Missbräuchen und verbesserte Integration all jener Ausländer in unserem Land, die ein Bleiberecht haben.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, auf das total-revidierte Asylgesetz einzutreten.

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

## A. Asylgesetz

### A. Loi sur l'asile

*Detailberatung – Examen de détail*

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Als generelle Vorbe-merkung möchte ich sagen, dass ich mich im Namen der Kommission nur dort äussern werde, wo Minderheitsanträge vorliegen oder wo Einzelanträge gestellt worden sind. Sonst werde ich mich grundsätzlich nicht äussern, ausser bei einigen wichtigen Grundsatzfragen; dort werde ich mich aber speziell melden.

#### Titel und Ingress, Art. 1, 2

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Titre et préambule, art. 1, 2

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 3

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*

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

#### Art. 3

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2*

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

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Artikel 3 regelt den Flüchtlingsbegriff. Der Begriff, wie er in Absatz 1 formuliert ist, ist unbestritten und entspricht auch dem internationalen Recht. Er ist wesentlich durch internationale Vereinbarungen normiert.

Absatz 2 umschreibt die ernsthaften Nachteile, und diese konkrete Umschreibung ist originär schweizerisches Recht. Die Staatspolitische Kommission schlägt Ihnen einstimmig

und ohne Enthaltung vor, Absatz 2 durch den Passus zu ergänzen: «Den frauenspezifischen Fluchtgründen ist Rechnung zu tragen.» Was bewirkt diese Ergänzung? Bereits heute ist es Praxis und allgemein unbestritten, dass sexuelle Übergriffe asylrechtlich von Bedeutung sind. Vergewaltigungen und andere massive sexuelle Übergriffe können, wenn sie von staatlichen Organen ausgehen, ein Asylgrund sein. Der Bundesrat will dies auf Stufe Verordnung und in Weisungen regeln. Wenn wir die frauenspezifischen Fluchtgründe auf Gesetzesstufe nennen, geben wir dem Flüchtlingsbegriff keinen neuen Gehalt, aber wir nennen das Anliegen, dem ohnehin Rechnung getragen wird, viel prominenter. Wir setzen einen Akzent in einem Bereich, wo neuere schreckliche Erfahrungen, vor allem aus Ex-Jugoslawien, zeigen, dass besondere Rücksicht und Sensibilität nötig ist.

Ich habe einige Male das Argument gehört, diese Bestimmung sei ein Kniefall vor dem Zeitgeist. Dazu ist folgendes zu sagen: Wir machen doch ein Asylgesetz für unsere Zeit, für unser politisches Verständnis, also müssen wir auch im Asylgesetz den aktuellen schlimmen Ereignissen Rechnung tragen. Eine Alternative, die auch die Kommission geprüft hat, wäre folgende: Wir nennen allgemein geschlechtsspezifische Nachteile als Fluchtgründe, weil auch Männer – und in Ex-Jugoslawien ist das vorgekommen – systematisch vergewaltigt werden. Früher, während des Zweiten Weltkrieges, geschah dies auch in Konzentrationslagern.

Aber die besondere Situation, die wir heute kennen, ist jene der Frauen, wo gezielt, systematisch vergewaltigt und auch geschwängert wird. Also sagen wir, was unsere heutigen Anliegen sind, nehmen sie ins Gesetz auf und setzen die Regelung an prominente Stelle, nämlich auf Stufe Gesetz, nicht bloss auf Stufe Verordnung oder Weisung.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** In der Sache sind wir uns vollständig einig. Dass frauenspezifischen Fluchtgründen im Asylverfahren Rechnung zu tragen ist, steht in unseren Weisungen und wird heute auch so praktiziert. Aus den Gründen, die ich genannt habe, wollten wir das aber nicht ins «Schaufenster» des Gesetzes stellen, weil wir jede zusätzliche Attraktivität vermeiden wollten. Aber in der Sache besteht keine Differenz, vor allem aus den Gründen, die Ihr Kommissionspräsident ganz klar festgehalten hat. Ich möchte es zuhänden der Materialien nochmals betonen: Durch diese Ergänzung wird der Flüchtlingsbegriff in Absatz 1 in keiner Art und Weise abgeändert.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 4

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

*(Aeby)*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 4

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*

*(Aeby)*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Artikel 4 regelt den Begriff der Gewaltflüchtlinge, welche im Gesetz als Schutzbedürftige bezeichnet werden, die vorübergehende Aufnahme erhalten. Voraussetzung ist nach der Vorlage des Bundesrates eine schwere allgemeine Gefährdung, die insbesondere während einem Krieg oder Bürgerkrieg entstanden ist. Entscheidend für die ganze Regelung der Frage der Gewaltflüchtlinge ist, dass völkerrechtlich keine Pflicht besteht. Es ist rein humanitäres Ermessen der Schweiz, das nun aber einigermassen in Harmonie mit dem europäischen Umfeld gesetzlich geregelt wurde, wie es unsere Kommission ja vor

fünf Jahren vorgeschlagen hatte. Die detaillierte Regelung folgt im 5. Kapitel.

Nun hat der Nationalrat bei der exemplarischen Aufzählung zusätzlich zu Krieg und Bürgerkrieg zwei Elemente hinzugefügt, nämlich die beiden Elemente «Situationen allgemeiner Gewalt» und «systematische und schwere Verletzung der Menschenrechte». Die Kommissionsmehrheit lehnt die beiden Zusätze des Nationalrates ab, die Minderheit Aeby möchte sie beibehalten. Ich möchte darlegen, warum wir die beiden Ergänzungen ablehnen:

Zuerst zum Begriff der allgemeinen Gewalt: Der Begriff ist sehr vage. Grundsätzlich ist die allgemeine Gewalt auch in der Fassung «Krieg oder Bürgerkrieg» im Rahmen einer «schweren allgemeinen Gefährdung» enthalten. Er könnte aber viel weiter interpretiert werden, nämlich so weit, dass Personen nicht zurückgeschickt werden dürfen, wenn in ihrem Herkunftsland eine allgemeine Gewaltsituation herrscht. Heute tun wir das aber. Wir schicken sie in diese Länder zurück, allerdings differenziert. Kurden werden beispielsweise nicht in die südöstlichen Provinzen der Türkei zurückgeschickt, wo Guerillakämpfe stattfinden; dort ist Bürgerkrieg, sogar im Sinne des Gesetzes. Sie werden aber beispielsweise nach Istanbul oder Ankara zurückgeschickt. Ähnliches gilt für Sri Lanka.

Dort, wo sich eine Gewaltsituation zu einem Bürgerkrieg oder einem Krieg verdichtet, soll die Schweiz eine vorläufige Aufnahme gewähren können. Eine bloss allgemeine Gewaltsituation im Land genügt aber nicht. Sie muss sich konkret verdichten haben. Wir möchten diese Begriffe vor allem deshalb nicht einführen, um Missverständnisse und eine Überinterpretation zu verhindern.

Weiter kann die Schweiz gemäss dem Nationalrat «in Situationen allgemeiner Gewalt oder systematischer und schwerer Verletzung der Menschenrechte» vorübergehenden Schutz gewähren. Grundsätzlich ist diese Situation mit unserer Definition von Artikel 4 abgedeckt. Die Fassung des Nationalrates kann aber zu Missverständnissen führen, die zu Lasten der Gewaltflüchtlinge gehen. Wenn nämlich gegen eine einzelne Person schwere Menschenrechtsverletzungen durch den Staat verübt werden, dann kann diese Person nicht nur als Gewaltflüchtling aufgenommen werden, sondern dann ist es ein eigentlicher Asylgrund. Wir würden also die beiden Gründe auf Gesetzesstufe vermischen, und das wäre nicht zweckmässig.

Wir bitten Sie deshalb, dem Entwurf des Bundesrates bzw. dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen, um auch im Interesse der Asylsuchenden Unklarheiten zu beseitigen.

**Aeby Pierre** (S, FR), porte-parole de la minorité: Ici, la question est extrêmement délicate. C'est vrai que les notions de guerre et de guerre civile sont relativement précises et sont définies dans le droit international, et ce qu'on entend exactement par «guerre» ou «guerre civile» est aujourd'hui bien circonscrit.

Mais ces deux définitions étaient valables lorsque par exemple la planète était dominée par deux blocs – les USA d'un côté et l'Union soviétique de l'autre –, lorsque les Etats, notamment les pays en voie de développement, étaient soutenus d'un côté par les USA, de l'autre par l'Union soviétique ou la Chine, bref lorsqu'on avait affaire à une forme traditionnelle de gouvernement et d'organisation étatique. Il n'y a qu'à plonger dans les rapports actuels de la Croix-Rouge pour voir qu'en matière de conflits internationaux, les définitions avec lesquelles nous avons vécu jusqu'à la chute du mur de Berlin ne signifient plus grand-chose. Lorsque le CICR, par exemple, est sur place, il négocie – et c'est ce qui fait toute la difficulté de son action actuellement – avec des autorités qu'il considère comme compétentes pour une certaine durée; on constate, quelque temps après, que ces autorités ont été remplacées par d'autres. Bref, la notion même de guerre, de guerre civile, de gouvernement ou d'Etat est quelque chose qui est devenu extrêmement flou.

Il suffit de songer à l'exemple de l'Algérie, qui a d'ailleurs été cité hier par M. Büttiker. Il souhaitait, si je l'ai bien compris,

que l'on trouve une solution à la question de l'Algérie. Il suffit de songer à ce problème très précis pour constater que c'est un pays qui n'est pas en guerre ni en guerre civile aux termes du droit international, et qui pourtant justifierait actuellement la protection provisoire pour un cercle bien déterminé de personnes.

Donc, à mon sens – et c'est pourquoi je soutiens la décision du Conseil national –, nous devons, dans cette loi, tenir compte de l'évolution de la situation, de l'évolution des moeurs en matière de droit international depuis que nous n'avons plus deux blocs qui assument en quelque sorte l'ordre dans le monde, avec les inconvénients évidents, mais aussi avec les avantages que j'ai énumérés tout à l'heure. Aujourd'hui, il y a des situations où on ne peut plus se fier à personne et ce ne sont pas des guerres ni des guerres civiles au sens du droit international, c'est une évolution. La décision du Conseil national est peut-être un tout petit peu en avance par rapport à ce que nous connaissons aujourd'hui, mais, à mon avis, nous pouvons, avec une certaine générosité, l'accepter.

C'est pourquoi, à cet article 4, je vous recommande de suivre la décision du Conseil national, et non pas le projet du Conseil fédéral.

**Delalay Edouard** (C, VS): La modification de la loi sur l'asile introduit le système de la protection provisoire. Lors des discussions en commission, nous avons considéré que c'était une très bonne chose que d'introduire cette formule de la protection provisoire, un progrès important qu'il s'agit de saluer et de soutenir. Cette protection provisoire permet de recevoir, dans notre pays, des groupes de personnes et de les garder chez nous tant que des conditions difficiles existent dans leurs pays d'origine, sans avoir à examiner individuellement chaque cas.

J'estime que c'est un des points centraux de la révision de la loi, un point positif. Ce qui nous divise, à l'article 4, c'est le fait de savoir dans quelles circonstances la protection provisoire peut être accordée. C'est là que le Conseil fédéral, avec la majorité de la commission, pense qu'il faut limiter cette protection provisoire aux cas où il y a dans le pays d'origine des dangers de guerre ou de guerre civile. Comme l'a dit M. Aeby, le concept de guerre ou de guerre civile est plus facile à analyser, la situation est relativement plus facile à reconnaître, alors que le Conseil national et la minorité voudraient ajouter à cette raison de guerre ou de guerre civile celle de «violence généralisée» et, surtout, de «violations graves et systématiques des droits de l'homme».

Je crois que c'est aller très loin que de vouloir étendre les motifs de la protection provisoire à la violation des droits de l'homme. On sait que, dans de nombreux pays, les droits de l'homme sont plus ou moins mal appliqués et mal respectés, et que c'est ouvrir la discussion à toute une série d'appréciations. C'est surtout ouvrir l'accueil en Suisse d'une façon beaucoup plus généreuse que ce n'est le cas aujourd'hui.

Or, le but de la révision de notre loi sur l'asile, c'est d'éviter les abus et d'améliorer les conditions de retour, on l'a dit dans le débat d'entrée en matière. Alors, cette ouverture supplémentaire pour les cas de violation des droits de l'homme me paraît exagérée par rapport à la situation actuelle.

D'autre part, l'examen de ces cas est difficile, et comme la solution proposée par M. Aeby ouvrirait beaucoup plus largement notre pays à des groupes qui pourraient se prévaloir de la protection provisoire, je pense qu'elle mettrait même en danger les nouveautés qui sont intéressantes dans cette loi. En effet, surgiraient sans doute des tentatives et des volontés de référendum si cette conception de la protection provisoire était étendue d'une manière beaucoup plus importante que celle proposée par le Conseil fédéral et par la majorité de la commission.

C'est la raison pour laquelle je vous prie de soutenir la proposition de la majorité de la commission.

**Koller Arnold**, Bundespräsident: Ich bin der Mehrheit Ihrer Kommission dankbar, dass sie die Formulierung des Bundesrates aufnehmen will, und zwar genau aus den Gründen,



die sowohl der Kommissionspräsident wie jetzt auch Herr Delalay näher ausgeführt haben. Wir müssen uns einfach darüber klar sein: Selbst wenn wir jetzt diese Rückführungsaktion bezüglich Bosnien erfolgreich durchführen können – die Aufnahmekapazität unseres kleinen Landes wird immer beschränkt sein. Wir sollten daher in einem Gesetz auch keine Illusionen wecken. Wie Herr Delalay zu Recht gesagt hat: Leider gibt es heute zum Teil schwere Menschenrechtsverletzungen in einer Unzahl von Ländern. Wenn wir diese hier als Tatbestand aufnehmen, würden wir meines Erachtens Illusionen wecken und unsere eigenen Möglichkeiten auf diesem Gebiet überschätzen.

Auf der anderen Seite würde sich eben auch ein Abgrenzungsproblem gegenüber Artikel 3 stellen. Das möchte ich auch gegenüber Herrn Aeby ganz klar festgehalten haben: Wer gezielten, schweren Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt ist, erfüllt die Kriterien des Flüchtlingsbegriffs; das ist selbstverständlich. Wenn wir für die Schutzgewährung die allgemeine schwere Menschenrechtsverletzung in einem Lande im Gesetz erwähnten, würden wir Illusionen wecken. Deshalb bin ich dankbar, wenn Sie zur Formulierung des Bundesrates zurückkehren.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	32 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	3 Stimmen

#### Art. 5–11

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 11a (neu)

##### Antrag Rochat

##### Titel

Vertrauensärzte

##### Abs. 1

Das Departement ernennt Vertrauensärzte. Diese geben ihr Gutachten über medizinische Fragen den nach diesem Gesetz zuständigen Behörden. Sie beurteilen die Fälle in völliger Unabhängigkeit und haben Zugang zu allen Unterlagen der betroffenen Personen. Wenn sie es für notwendig erachten, können sie selber die Personen untersuchen.

##### Abs. 2

Die behandelnden Ärzte können vertrauliche medizinische Informationen den Vertrauensärzten mitteilen. Die Vertrauensärzte überlassen den nach diesem Gesetz zuständigen Behörden nur die Angaben, die diese für ihre Entscheidungen benötigen.

##### Abs. 3

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

#### Art. 11a (nouveau)

##### Proposition Rochat

##### Titre

Médecins-conseils

##### Al. 1

Le département désigne des médecins-conseils. Ceux-ci donnent leur avis sur des questions médicales, aux autorités prévues dans la présente loi. Ils évaluent les cas en toute indépendance et ont accès à l'entier du dossier des personnes concernées. Ils peuvent examiner eux-mêmes les personnes, s'ils le jugent nécessaire.

##### Al. 2

Les médecins traitants peuvent communiquer des informations médicales confidentielles aux médecins-conseils. Les médecins-conseils ne transmettent aux autorités de la présente loi que les indications dont celles-ci ont besoin pour rendre leurs décisions.

##### Al. 3

Le Conseil fédéral règle les détails.

**Rochat Eric (L, VD):** Je reprendrai les quelques éléments que j'ai mentionnés hier dans l'entrée en matière.

D'une part, l'importance des facteurs médicaux dans la procédure de demande d'asile et, d'autre part, leur importance dans toutes les procédures se rapportant à l'asile – et ceci, je le dis, tant comme médecin traitant responsable d'un certain nombre de requérants, que comme médecin-conseil d'une collective qui s'occupe des requérants d'asile pour la Suisse romande.

La disposition que je vous propose, on aurait pu la mettre à différents endroits, après l'article 17 par exemple, sous «Dispositions de procédure particulières». Je ne voulais pas lui donner cette importance-là. On aurait pu la mettre à l'article 28 sous «Audition sur les motifs de la demande d'asile», ou à l'article 30 «Préparation des décisions par les cantons». Si je la propose à l'article 11a, juste après la procédure d'administration des preuves, c'est parce que je la considère comme un instrument à disposition de l'Office fédéral des réfugiés, comme un instrument pour les offices cantonaux de police, pour les services intercantonaux et pour les autorités de recours. Tel est le but fondamental de cette disposition.

Quel rôle pouvons-nous donner à des médecins-conseils dans la procédure d'asile? Je tiens à préciser tout d'abord qu'il ne s'agit pas de créer une nouvelle couche de fonctionnaires fédéraux, ni de créer l'obligation d'un examen médical pour les requérants d'asile ou une nouvelle catégorie de preuves dans l'octroi ou le refus de l'asile. Il s'agit d'avoir la possibilité de faire une évaluation professionnelle, médicale, si nécessaire, de faire un examen physique professionnel à la demande et, bien entendu, avec l'accord de la personne; il s'agit aussi d'offrir une possibilité de respect de la confidentialité de données intimes.

Donnons quelques exemples. A l'entrée, des cicatrices, des séquelles sont annoncées. Si, dans certaines circonstances, on peut douter de leur réalité, on ne peut en aucune façon à l'heure actuelle vérifier ce doute. Et on court le risque tant d'octroyer un asile qui ne serait peut-être pas mérité, que de refuser un asile qui le serait. Un examen médical simple, et non une expertise lourde et très coûteuse, pourrait le permettre.

A la sortie, nous sommes très souvent sollicités, nous médecins, pour certifier de l'existence d'une maladie qui pourrait contre-indiquer le retour, ou en tout cas le retarder. Il est important à ce moment-là que l'appréciation du médecin traitant puisse être soumise non directement au juge, mais à un médecin-conseil qui pourra juger de l'importance de la maladie. Je voudrais citer deux exemples plus concrets:

1. Le cas d'une fillette gravement atteinte dans sa santé qui nécessite une greffe de foie. Le débat se pose de la façon suivante: faut-il faire ici une greffe de foie si l'asile n'est pas accordé à sa famille et à elle-même? Cela a-t-il un sens, lorsque l'on sait que son retour dans son pays, par manque de médicaments, la condamnerait irrémédiablement à mort, que la greffe ait été faite ou non?

2. Il existe, je l'ai sous-entendu hier, des filières sanitaires. Je ne dis pas que la Suisse ne doit pas accueillir des patients étrangers pour les soigner, mais nous avons des preuves certaines que certains gouvernements nous adressent, sous couvert de réfugiés, des gens pour des traitements qu'ils ne peuvent assumer eux-mêmes. De telles situations doivent pour le moins être éclaircies, non au détriment des patients, mais pour la clarté de notre situation internationale.

La notion de médecin-conseil existe bien entendu dans la loi sur l'assurance-maladie, où il occupe la place de relais entre les différents acteurs, entre l'assurance, les assurés et les médecins. Ici, le médecin-conseil serait réellement un conseil auquel pourraient recourir les autorités, mais aussi les médecins traitants des requérants d'asile.

Le médecin-conseil donne un avis, il donne un préavis, mais il ne décide pas: c'est un concept qui est important, qui est fondamental dans cette fonction. Le médecin-conseil est au courant de la loi sur l'asile par son expérience, il peut recevoir des formations complémentaires. Il doit pouvoir recevoir et interpréter les documents confidentiels, qu'ils viennent de l'autorité elle-même, du requérant ou des médecins qui s'en

occupent. Il ne doit pas voir tous les cas – j'insiste là-dessus, je n'aimerais pas qu'on fasse de ma proposition une médicalisation de la demande d'asile –, il ne doit pas les voir: on peut lui soumettre des dossiers et, dans les cas qu'il juge nécessaires, il peut examiner physiquement les patients.

En conclusion, je vous propose un instrument souple, facultatif, non fonctionnarisé, un instrument dont les coûts seraient modérés à minimes – et je me réfère, encore une fois, aux coûts des expertises actuelles, qui, eux, se montent souvent à plusieurs milliers de francs –, un système d'accès facile et direct par toutes les autorités prévues, un système d'accès facile et direct pour tous les médecins qui sont souvent largement impliqués dans la prise en charge sociosanitaire des requérants.

Si vous me donnez encore quelques minutes, j'aimerais juste reprendre le texte phrase après phrase, puisque je vous fais ici, au fond, une proposition d'article complet, avec trois alinéas.

A l'alinéa 1er première phrase: «Le département désigne des médecins-conseils.» Il les désigne, il ne les nomme pas; il les désigne comme l'assurance-maladie désigne son médecin-conseil pour y recourir lorsqu'elle en a besoin. A la deuxième phrase, le médecin-conseil donne son avis; il le fait sur «des» questions médicales, et non pas sur «les» questions médicales, ce qui aurait pu impliquer que toutes les questions médicales doivent obligatoirement lui être soumises. Ce n'est pas le cas; c'est à la demande des autorités qu'il pourra le faire. Troisième phrase: «Ils évaluent les cas en toute indépendance et ont accès à l'entier du dossier des personnes concernées.» Cette indépendance, cette confidentialité sont inhérentes à la profession médicale et au fait que le médecin ne donne qu'un avis et ne prend pas une décision. Quant à la quatrième phrase – la possibilité d'examiner physiquement les personnes concernées –, elle demeure ouverte. Elle permettra au médecin d'objectiver des éléments qui peuvent sembler curieux ou aberrants; elle permettra de les confirmer, elle permettra de les réfuter aussi.

Alinéa 2, première phrase: les médecins traitants sont fortement sollicités, tant par les requérants que par les organismes d'entraide. Le médecin traitant a, en général, une assez mauvaise connaissance de la loi sur l'asile, mais il possède des données confidentielles et ne sait souvent pas à qui les transmettre pour qu'elles demeurent confidentielles. Beaucoup de données médicales ne peuvent pas être transmises directement aux autorités, et il est important que le médecin-conseil puisse ne transmettre à l'autorité que les éléments nécessaires pour sa décision – et je reprends là, dans ma proposition, exactement la substance des dispositions qui figurent dans la loi sur l'assurance-maladie (art. 57 al. 7).

Finalement, je vous propose un alinéa 3. Nous n'avons pas voulu entrer dans le détail de la rémunération, de la désignation par le détail, des délais de réponse, et jugeons que cela est de la responsabilité entière du Conseil fédéral.

En conclusion, je vous prie de bien vouloir accepter l'adjonction de cet article 11a. Il s'agit de régler cet aspect médical important. Il s'agit de créer une interface qui manque à l'heure actuelle. Le médecin-conseil est un instrument souple, adaptable, économique et compétent, à disposition des autorités. Il est garant de la protection des données, d'une limitation des abus, et il permet surtout d'éviter de douloureux erreurs.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Wie ich Herrn Rochat verstanden habe, will er die Vertrauensärzte als «Relais», als Schaltstelle bzw. Vertrauensstelle zwischen Personen, die Asyl oder vorläufige Aufnahme erhalten, und Behörden einrichten. Er hat dabei zwei Ziele. Er will das Verfahren schützen – insbesondere will er die Gefahr von ärztlichen Gefälligkeitszeugnissen eliminieren –, und er will die direkt betroffenen Personen schützen, indem sie in jedem Fall Zugang zu einem fachlich ausgewiesenen Vertrauensarzt haben.

Die Kommission hat sich mit dieser Problematik nicht explizit befasst. Es lag uns kein gleicher oder ähnlich lautender Antrag vor. Bekannt ist aber, dass heute eine Vereinbarung zwischen der FMH, der Standesorganisation der Schweizer

Ärzte, und dem Bundesamt für Flüchtlinge besteht. Nach dieser Vereinbarung werden bereits Vertrauensärzte bezeichnet. Die Frage ist, ob es dafür eine Regelung auf Gesetzesstufe braucht oder ob es im Rahmen der normalen Vollzugskompetenzen gemäss Artikel 17 vom Bundesrat geregelt werden soll. Ich bitte Herrn Bundespräsident Koller, sich dazu zu äussern. Persönlich habe ich für das Anliegen ein gewisses, ja sogar grosses Verständnis. Aber ich möchte zur Frage, wo das geregelt werden soll, noch Herrn Bundespräsident Koller hören.

Vorbehalte habe ich aber bei der deutschen Übersetzung. Sie trägt offenbar, vor allem im ersten Satz, den Anliegen von Herrn Rochat nicht vollauf Rechnung. Herr Rochat sagt nur, die Ärzte seien «zu bezeichnen» («désigner»), offenbar in Zusammenarbeit mit der FMH, während die deutsche Übersetzung viel strikter ist; «ernennt» entspricht nämlich dem französischen «nommer», was Herr Rochat ja nicht will. Aber das sind Details, die der Zweitrat noch regeln kann, wenn Sie dem Antrag Rochat zustimmen.

**Koller Arnold,** Bundespräsident: Herr Rochat beantragt eine neue Bestimmung, wonach mein Departement Vertrauensärzte bezeichnen soll, die ihre Gutachten zu medizinischen Fragen zuhanden der Asylbehörden abgeben.

Es ist richtig, dass sich im Asyl- und insbesondere im Wegweisungsverfahren tatsächlich oft medizinische Fragen stellen, die den Beizug von ärztlichen Gutachtern erfordern. Das Bundesamt für Flüchtlinge arbeitet deshalb seit drei Jahren eng mit der FMH zusammen, um insbesondere die Abläufe in diesen manchmal schwierigen Fällen zu klären. So ist die Meldung von medizinischen Problemen standardisiert worden. Die Ärzte werden angehalten, die auftretenden medizinischen Probleme dem Bundesamt mittels Formular zu melden. Gleichzeitig entbindet der Gesuchsteller den Arzt vom Arztgeheimnis, und parallel dazu hat das Bundesamt in Zusammenarbeit mit der FMH einen Gutachterpool von etwa 20 Ärzten aufgebaut. Aus diesem Pool werden Ärzte für unabhängige Gutachten beigezogen. Schliesslich finden regelmässige Treffen zwischen Vertretern des Bundesamtes und der Ärztevereinigung statt. Anlässlich dieser Treffen stellen die FMH-Vertreter ihre Beratungsdienste in Einzelfällen zur Verfügung.

Die Frage, die sich daher stellt und über die Sie zu entscheiden haben, ist schlussendlich die: Wollen Sie eher eine privatwirtschaftliche, eine privatrechtliche Lösung, wie wir sie heute praktizieren, oder wollen Sie eine gesetzliche Lösung? Mir scheint – aber ich habe das Problem auch nicht nach allen Seiten analysiert – die privatrechtliche Lösung, wie wir sie im Bundesamt praktizieren, flexibel zu sein. Demgegenüber fürchte ich etwas, dass eine gesetzliche Lösung doch zu einer Deklaration dieser Vertrauensärzte als Bundesärzte führen würde; somit wäre ihre Unabhängigkeit in Frage gestellt. Deshalb würde ich persönlich die bisherige privatrechtliche Lösung mit dem Gutachterpool vorziehen. Letztlich ist die Frage aber die, ob Sie eine gesetzliche, eine öffentlich-rechtliche Lösung wollen oder ob Sie finden, dass diese privatwirtschaftliche, privatrechtliche Lösung genügt.

**Rochat Eric (L, VD):** Après des années pendant lesquelles le médecin-conseil n'était pas obligatoire, nous avons introduit sa notion dans la loi sur l'assurance-maladie, parce que nous nous rendions compte d'un certain nombre de dérapages et du fait que cela permettait à certaines instances d'échapper au contrôle, puisque ce n'était pas obligatoire. Nous devons prévoir ces médecins-conseils dans la loi et les désigner clairement.

Je pense tout particulièrement aux médecins traitants. Je m'exprime ici en leur nom. Lorsque nous soignons des requérants d'asile – il faut reconnaître que ces soins sont fréquents, importants, parce que les maladies ne sont pas toujours habituelles et que l'angoisse s'ajoute à la maladie –, nous ne savons pas à qui nous adresser. Je pense que si cette notion était un peu plus clairement mise en évidence, on faciliterait les relations nécessaires qui existent entre ce

secteur médical et le secteur responsable de la gestion des requêtes d'asile.

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag Rochat

26 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

#### Art. 12

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 13

*Antrag der Kommission*  
*Abs. 1, 2, 4*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Abs. 3*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### Art. 13

*Proposition de la commission*  
*Al. 1, 2, 4*  
Adhérer à la décision du Conseil national  
*Al. 3*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Bei Artikel 13 Absatz 3 beantragen wir Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates. Es geht nur um eine sehr untergeordnete Verfahrensfrage, nämlich um die Frage, wie Verfügungen und Entscheide über die Einreise im Flughafenverfahren nach den Artikeln 21 bis 22 zuzustellen seien. Der Nationalrat hat in Absatz 3 die beiden letzten Sätze gestrichen. Nach allgemeiner Regelung – dies ist in Artikel 11 Absatz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes geregelt – müssen Entscheide dem Rechtsvertreter, in der Regel dem Anwalt, eröffnet werden, um wirksam zu sein. Im Flughafenverfahren aber möchte der Bundesrat – er hat uns davon in der Diskussion überzeugt – die Entscheide möglichst rasch eröffnen. Sie werden dem Gesuchsteller direkt ausgehändigt und gleichzeitig dem Anwalt zugestellt. Es geht hier nur um Einreisebewilligungen, die schnell behandelt werden sollen. Insbesondere in Fällen, wo mehrere Feiertage aufeinander folgen, soll der Rückflug trotzdem rasch organisiert werden können. Der Rechtsschutz der Asylbewerber wird dadurch nicht tangiert. Davon sind wir überzeugt, und wir bitten Sie einstimmig, dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 14–16

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 17

*Antrag der Kommission*  
*Abs. 1, 2*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Abs. 3*

Wird einem Kanton eine unbegleitete minderjährige asylsuchende Person zugewiesen, so ernannt er für die Dauer des Verfahrens unverzüglich eine Vertrauensperson, welche die Interessen des Kindes wahrnimmt. Der Bundesrat regelt die Ausnahmen.

*Antrag Aeby*  
*Abs. 4 (neu)*  
Vorbehältlich Artikel 28 Absatz 2 dürfen nur Frauen an der Anhörung von Asylbewerberinnen teilnehmen.

#### Art. 17

*Proposition de la commission*  
*Al. 1, 2*  
Adhérer à la décision du Conseil national  
*Al. 3*

Si un requérant mineur non accompagné est attribué à un canton, celui-ci nomme immédiatement une personne de confiance qui sera chargée de représenter les intérêts de l'enfant pendant la durée de la procédure. Le Conseil fédéral règle les exceptions.

*Proposition Aeby*

*Al. 4 (nouveau)*  
Sous réserve de l'article 28 alinéa 2, seules des femmes peuvent participer à l'audition de requérantes.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Ich möchte zuerst Absatz 3 begründen. Artikel 17 regelt die allgemeine Kompetenz des Bundesrates, ergänzende Bestimmungen über das Verfahren zu erlassen. Eigentlich könnte man sagen: Da sind auch die Minderjährigen, da sind auch die Frauenanliegen beim Bundesrat gut aufgehoben.

Der Nationalrat hat in Absatz 3 geregelt, dass unbegleitete minderjährige Asylsuchende zwingend einen Vormund oder Beistand erhalten müssen. In der Regel betrifft das Jugendliche unter 18 Jahren, die nicht in Begleitung von Eltern oder Verwandten um Asyl nachsuchen. Diese brauchen unbestrittenermassen einen besonderen Schutz; sie dürfen nicht wie Erwachsene behandelt werden. Das Bundesamt hat besondere Verfahrensregeln erlassen; sie sind in einer Weisung des Bundesamtes enthalten. Der Nationalrat will nun in jedem Fall einen Vormund oder einen Beistand – nach dem Vormundschaftsrecht des Zivilgesetzbuches – begeben. Das Ernennungsverfahren dauert oft viele Wochen, in manchen Kantonen – so haben wir uns leider sagen lassen müssen – oft viele Monate.

Auch die SPK will diesen Jugendlichen einen besonderen Schutz geben und möchte das prominent auf Stufe Gesetz regeln. Aber wir sind der Überzeugung, dass ein Verfahrensbeistand, eine Vertrauensperson, genügt. In der Regel wird das ein Anwalt oder ein Vertreter eines Hilfswerkes sein, der das Verfahren der Jugendlichen begleitet, ihre Interessen besonders wahrnimmt und dazu auch besonders befähigt ist. Dieser Beistand – ein Verfahrensbeistand als Vertrauensperson – genügt im Verfahren; es muss aber nicht ein formeller Beistand im Sinne des Gesetzes oder ein Vormund sein. Eine Regelung, wie sie der Nationalrat getroffen hat, würde über das Ziel hinausschiessen. Wenn dann der oder die Jugendliche Asyl erhalten hat, wird ohnehin ein Vormund ernannt. Aber für das Verfahren genügt eine ausgewiesene Vertrauensperson, sei es eine Anwältin, ein Anwalt oder sei es eine Vertreterin oder ein Vertreter des Hilfswerkes.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Der Bundesrat ist eigentlich immer noch der Meinung, wir kämen mit dem ZGB aus, weil das ZGB ja vorsieht, dass jede unmündige Person, die sich nicht unter elterlicher Gewalt befindet, unter Vormundschaft oder Beistandschaft gehört. Wenn Sie an diesem zusätzlichen Absatz 3 festhalten, möchte ich hier einfach sichergestellt haben, dass dadurch keine Verzögerung des Asylverfahrens entsteht. Denn nicht der möglichst lange Aufenthalt in der Schweiz, sondern die schnellstmögliche Familienzusammenführung entspricht dem wohlverstandenen Kindesinteresse. Insbesondere muss eine Anhörung, die dem Urteilsvermögen des Minderjährigen angepasst ist, rechtsgültig sein, auch wenn der Vertreter nicht anwesend war. Dies rechtfertigt sich deshalb, weil nur die asylsuchende Person selber über das Erlebte authentisch berichten kann. Ausserdem findet die Anhörung auch bei Minderjährigen in Anwe-

senheit eines Hilfswerksvertreters statt. Ich möchte das einfach zuhänden der Materialien festgehalten haben, denn die Kommission sieht ja ausdrücklich auch Ausnahmemöglichkeiten vor.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Ich präzisiere, dass es uns vor allem um einen zügigen Ablauf des Verfahrens geht. Genau darum soll ein Beistand für das Verfahren ernannt werden und nicht ein formeller Beistand oder ein Vormund nach Zivilrecht. Die Intention ist genau die gleiche, nur regeln wir es prominent auf Stufe Gesetz.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

**Brunner Christiane (S, GE):** Nous venons de préciser la procédure à l'alinéa 3 en ce qui concerne les enfants. Je souhaiterais préciser la procédure à l'alinéa 4 en ce qui concerne les femmes.

La loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions permet à chaque personne victime d'une infraction d'être entendue par une personne du même sexe. Cette loi fédérale impose au surplus que la composition des tribunaux de jugement comporte au moins une personne du même sexe que la victime. Je cite cette loi fédérale pour vous rendre attentifs au fait que cette proposition ne constitue pas une révolution, mais qu'elle s'inscrit au contraire dans le prolongement des décisions prises au sein de ce Parlement, s'agissant du respect du droit d'être entendu par une personne du même sexe. Personne ne me contredira lorsque j'affirme qu'une femme qui a subi des violences physiques ou psychiques préfère pouvoir se confier à une autre femme, qu'elle est plus à l'aise en face d'une autre femme pour décrire les faits, pour exprimer ses sentiments et ses douleurs.

Le droit d'être entendu par une personne du même sexe se pose avec plus d'acuité encore dans le domaine du droit de l'asile, et il doit donc être garanti. En effet, par essence, la législation sur l'asile est applicable à des personnes qui sont ressortissantes de pays étrangers, qui sont souvent issues d'un milieu socioculturel différent du nôtre, et dont les croyances, le mode de vie, leur sont propres. Il nous appartient de comprendre ces différences et de les respecter. Dans certains pays, même proches de la Suisse, les relations hommes/femmes ne sont pas régies par les mêmes schémas que ceux qui prévalent en Suisse. Les tabous qui régissent les rapports entre les hommes et les femmes, dans de nombreuses cultures, rendent pratiquement impossible pour une femme de se confier à un homme, quelles que soient la position et la personnalité de l'homme en question, lorsque cette femme a subi des atteintes sexuelles.

Les femmes victimes de la guerre en ex-Yougoslavie ont tu, même après leur arrivée en Suisse, les violents, les humiliations et les sévices infligés par des hommes. La plupart d'entre elles n'ont été en mesure de s'exprimer sur les atrocités qu'elles avaient vécues qu'après avoir eu l'occasion de se confier à d'autres femmes.

Lorsqu'une femme doit fuir son pays, elle emporte avec elle tout ce qui fait sa personnalité, son passé et, par là même, les règles de vie qu'on lui a inculquées. Et elle emporte souvent la honte qu'elle éprouve à avoir été souillée. Seule une audition avec une femme lui permet d'écarter cette honte et, dès lors, de s'exprimer.

En refusant aux femmes réfugiées le droit d'être entendues par une personne du même sexe, pratiquement nous leur refusons, en réalité, le droit d'être simplement entendues. Et que le Conseil fédéral ne me réponde pas que l'on n'a pas assez de femmes, parce que si l'on veut chercher des femmes, on les trouve, et si on sait que la cause est bonne, on en trouve assez.

C'est dans ce sens-là que je vous prie d'accepter la proposition Aebly.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Wir haben dieses Anliegen in der Kommission sehr gründlich und eingehend be-

sprochen. Frau Brunner möchte auf Stufe Gesetz regeln, dass Frauen nur von Frauen befragt werden, dass nur Frauen anwesend sein dürfen, es sei denn, die Frau bezeichne selber einen männlichen Anwalt als ihren Begleiter. Also: Grundsätzlich nur Frauen bei Frauen.

Frau Brunner hat die Beispiele von traumatisierten Frauen nach Vergewaltigungen und ähnlichen schlimmen Ereignissen angeführt. Da stimmt ihr die Kommission hundertprozentig zu: In solchen Fällen sollen nur Frauen Frauen befragen und anwesend sein. Denn Frauen können sich auch oft wegen ihrer Herkunft nicht vor Männern äussern, haben aufgrund ihrer Herkunft gar nie die Möglichkeit gehabt, sich vor Männern frei zu äussern. Da wäre es völlig falsch, wenn in solchen Fällen die Befragung einfach von Männern durchgeführt würde. Insofern treffen sich Frau Brunner und die Kommission zu hundert Prozent.

Nun aber haben wir uns sehr gründlich informieren lassen, wie die Praxis des Bundesamtes ist. Es geht darum, zu unterscheiden zwischen den Fällen, in denen frauenspezifische Fluchtgründe, vor allem sexuelle Übergriffe, geltend gemacht werden, und den Fällen, in denen allgemeine Fluchtgründe genannt werden, die nichts mit sexuellen, auch nicht mit geschlechtsspezifischen Ereignissen zu tun haben. Wenn die Flucht nichts mit frauenspezifischen Gründen zu tun hat, soll auch ein Mann die Befragung durchführen können; da wollen wir die Einschränkung nicht machen. Wo aber frauenspezifische Fluchtgründe genannt werden, müssen Frauen Frauen befragen. Das ist bereits heute die strikte Praxis.

Das Kreisschreiben des Bundesamtes vom 10. Februar 1997 an die Kantone enthält zwei wesentliche Regelungen:

1. Das Asylgesuch der Frau darf nicht in das Asylgesuch des Mannes eingeschlossen werden. Sie hat Anspruch auf ein eigenes spezielles Verfahren.

2. Die Befragung durch Personen des gleichen Geschlechtes ist wie folgt geregelt: «Wurden in der Empfangsstelle geschlechtsspezifische Vorbringen explizit geltend gemacht oder bestehen aufgrund des Empfangsstellenprotokolls Indizien für eine entsprechende Verfolgung, ist die Befragung der asylsuchenden Person grundsätzlich immer durch Personen des gleichen Geschlechts inklusive Übersetzungsperson und Hilfswerksvertretung durchzuführen.» Also die strikte Regelung: Nur Frauen dürfen anwesend sein. «Bestehen insbesondere in den kleinen Kantonen in Einzelfällen keine Ressourcen für eine entsprechende Befragung, kann das betroffene Dossier dem Bundesamt zur Durchführung der direkten Bundesanhörung weitergeleitet werden.» Also: Wenn die Kantone die Ressourcen nicht haben, können sie sogar das Bundesamt beiziehen.

Der Bundesrat hat uns versichert, dass er diese Regelung nun auf Stufe Verordnung heben möchte. Wir betrachten das als sachgemäss. Wo frauenspezifische Fluchtgründe vorliegen, dürfen nur Frauen befragen. Aber in den anderen Fällen kann es durchaus angezeigt sein, dass männliche Übersetzer usw. anwesend sind. Dann ist diese Einschränkung nicht nötig.

Aus diesen Gründen möchten wir den Bundesrat bitten, die Frage auf Stufe Verordnung zu regeln, aber nicht als generelle Norm auf Stufe Gesetz.

**Brunner Christiane (S, GE):** Je vous prie de m'excuser de reprendre directement la parole, mais n'ayant pas été en commission, j'aimerais reprendre ou comprendre un argument du président de la commission. Il dit que, dans les cas particuliers où des causes spécifiques aux femmes sont invoquées, il n'y a pas de problème, la commission partage mon avis que seules des femmes peuvent alors participer à l'audition. Mais, d'un autre côté, comment voulez-vous arriver au stade où les femmes requérantes disent quelle est la cause qu'elles invoquent, puisque c'est justement ce qu'elles n'arrivent pas à faire en présence d'hommes? Une femme violente dans son pays, si ça lui pose culturellement un problème énorme, ne va pas venir et expliquer quelle est la cause spécifique aux femmes qui correspondrait à la disposition prévue par la commission, parce qu'en présence d'hommes, elle ne pourra pas même donner cette information.

C'est la raison pour laquelle je souhaite que ce soient des femmes qui assistent à la première audition, pour qu'ensuite on puisse faire les distinctions nécessaires, et que la femme puisse au moins, pour la première fois, exprimer le viol ou les violences qu'elle a subies dans son pays. Elle le fera si c'est une femme qui le demande, elle ne le fera pas si des hommes sont présents lors de l'audition.

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Ich möchte kurz antworten, ohne eine Kommissionssitzung durchzuführen! Die Sicherung ist eine zweifache: Erstens werden bei der ersten Befragung an der Empfangsstelle Frauen immer von Frauen befragt. Wenn ein Anhaltspunkt besteht – wenn die Frau sagt, sie sei vergewaltigt worden, sie habe Übergriffe erlebt –, dann ist der Fall bereits klar. Dann hat sie Anspruch darauf, nur von Frauen befragt zu werden. Sie hat also zuerst einmal in der Empfangsstelle Kontakt zu einer Frau, wo sie das sagen kann.

Zweitens ist im Asylverfahren selber bei der persönlichen Befragung immer ein Hilfswerksvertreter dabei. Dort kann sich die Frau auch vor dem Hilfswerksvertreter äussern. Wenn dann auch nur Anhaltspunkte vorhanden sind, dass es geschlechtsspezifische Gründe gibt, dann wird auch der Hilfswerksvertreter das sagen, wenn es die Frau nicht selber sagt, und dann hat man ebenfalls das richtige Geleise.

Wir möchten mit unserer Regelung einfach nicht überschiessen. Wir möchten insbesondere nicht, dass kleinere Kantone einen unnötigen zusätzlichen Aufwand betreiben müssen, wenn keine frauenspezifischen Gründe genannt sind. Es geht um eine Verfahrenseffizienz, die aber in keiner Weise zu Lasten der Frauen gehen soll und auch nicht gehen wird. Davon sind wir überzeugt.

**Simmen Rosemarie (C, SO)**: Ich möchte der Kommission durchaus zubilligen, dass sie sich sehr intensiv mit dieser Frage beschäftigt hat. Ich komme nun aber zum Schluss, dass ich den Antrag Aeby unterstützen möchte, einfach deshalb, weil mir hier eine grösstmögliche Sicherheit und eine grösstmögliche Wahrung des Freiraumes für die Frau absolut zentral scheinen. Wenn sie nicht so befragt werden kann, dass sie sich auch äussert, hat das Ganze keinen Sinn. Ich möchte diese zusätzliche Sicherung, diese Möglichkeit, eingebaut haben.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Aeby zu unterstützen.

**Koller Arnold**, Bundespräsident: Ich glaube, in der Sache sind wir uns ja einig. Alle Anhörungen zu frauenspezifischen Fluchtgründen erfolgen ausschliesslich durch Frauen. Das gilt bereits gemäss heute gültigem Kreisschreiben, und ich verpflichte mich, dass wir das auch künftig in die Verordnung so aufnehmen werden. Wenn Sie nun über das hinausgehen und generell alle Anhörungen von Frauen nur durch Frauen vorschreiben – also auch wenn der Fluchtgrund Religion, Rasse oder politische Anschauung ist –, wird das einfach mit einem entsprechenden zusätzlichen administrativen Aufwand verbunden sein. Das hat natürlich seinen Preis, und deshalb bin ich der Meinung, Sie sollten es bei dieser Garantie belassen, dass wir in der Verordnung – wie heute im Kreisschreiben – vorsehen: Sobald eine Frau irgendwie frauenspezifische Fluchtgründe geltend macht, ist es zwingend, dass sie nachher durch eine Frau angehört wird. Alles andere, darüber Hinausgehende hat natürlich seinen Preis.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Aeby  
Dagegen

7 Stimmen  
24 Stimmen

#### **Art. 18–21**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 21a**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*

.... Verfahrens, längstens aber für 15 Tage, einen Aufenthaltsort am Flughafen zu und sorgt für angemessene Unterkunft.

*Abs. 3*

Die Verfügung über die vorläufige Verweigerung der Einreise und die Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen ist der asylsuchenden Person ....

#### **Art. 21a**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2*

.... assigne aux requérants d'asile un lieu de séjour à l'aéroport pour la durée probable de la procédure ....

*Al. 3*

La décision relative au refus provisoire de l'entrée et à l'assignation d'un lieu de séjour à l'aéroport doit être ....

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Artikel 21a regelt das Verfahren am Flughafen, die Einreise am Flughafen. Der Nationalrat hat es eingeführt und hat unserer Meinung nach eine sehr kluge, ausgewogene Regelung gefunden. Was wir ändern, ist nur eine sprachliche Verbesserung. Der Nationalrat spricht vom Flughafen als Aufenthaltsort an sich. Das ist einerseits zu eng, andererseits aber zu weit gefasst. Zu weit gefasst ist es, weil nicht jeder Ort am Flughafen Aufenthaltsort ist, und zu eng ist es, weil teilweise Gebäude ausserhalb des eigentlichen Flughafens als Aufenthaltsort zugewiesen werden. Es ist ein Raum, der in Verbindung mit dem Flughafen steht. Darum haben wir diesen Ausdruck durch den Terminus «einen Aufenthaltsort am Flughafen» ersetzt. Materiell aber ist keine Änderung zu verzeichnen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 22**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 23**

*Antrag der Kommission*

*Titel*

Anhaltung im grenznahen Raum bei der illegalen Einreise

*Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 23**

*Proposition de la commission*

*Titre*

Interception lors de l'entrée illégale à un endroit proche de la frontière

*Al. 1, 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Inhaltlich regelt Artikel 23 die Anhaltung bei der illegalen Einreise nur im grenznahen Raum. Wir haben nun Text und Titel kongruent gemacht.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 24**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 25***Antrag der Kommission*

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

Die Empfangsstelle erhebt die Personalien und erstellt in der Regel Fingerabdruckbogen und Fotografien der Asylsuchenden. Sie kann ....

Abs. 3

Das Bundesamt erlässt Bestimmungen, um ein rasches Verfahren und einen geordneten Betrieb sicherzustellen.

**Art. 25***Proposition de la commission*

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

Le centre d'enregistrement recueille les données personnelles et établit en règle générale des feuilles de dactyloscopie et des photographies du requérant. Il peut interroger ....

Al. 3

L'office fédéral édicte des dispositions afin d'assurer une procédure rapide et un fonctionnement satisfaisant.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 25 bezeichnet die Empfangsstellen und regelt in Absatz 2 ihre Aufgaben, nämlich die Feststellung der Personalien und die erste Befragung. Hinten dann, in Artikel 95, im 7. Kapitel, wo es um die Bearbeitung von Personendaten geht, wird zusätzlich geregelt, dass von Asylsuchenden Fotos und Fingerabdruckbogen erstellt werden. Diese werden aber in den Empfangsstellen gemacht. Zur Klarstellung beantragen wir, dass wir diese Aufgaben auch bereits in Artikel 25 bezeichnen; das Fehlen hat nämlich bereits zu Missverständnissen und Kontroversen geführt. Wir stellen damit nur klar, was ohnehin gelten soll. In Absatz 3 haben wir das Wort «Hausordnung» allgemein durch «Bestimmungen» ersetzt. Es geht ja nicht bloss um eine Hausordnung im eigentlichen Sinne, wie man sich verhalten soll, sondern diese Bestimmungen beinhalten weitergehende Verhaltensregeln. Insofern ist es bloss eine sprachliche Verbesserung des Textes.

*Angenommen – Adopté***Art. 26***Antrag der Kommission*

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

*Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

(Aeby)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 26***Proposition de la commission*

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

*Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*

(Aeby)

Adhérer à la décision du Conseil national

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2

*Angenommen – Adopté***Abs. 3 – Al. 3**

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte die Diskussion – sofern es nicht vom Rat anders gewünscht wird – auf den Absatz 3 beschränken. Er regelt die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone. Konkret regelt er die Frage, nach welchen Kriterien die Asylsuchenden den einzelnen Kantonen zugewiesen werden. Es liegen zwei Anträge vor: Jener der Mehrheit und jener der Minderheit Aeby. Bei beiden ist das schützenswerte Interesse des Asylsuchenden massgebend. Unterschiedliche Auffassungen bestehen nur darüber, wie weit das schützenswerte Interesse geht. Nach Bundesrat und Kommissionsmehrheit muss die Einheit der Familie gewahrt bleiben. Darauf besteht ein Rechtsanspruch. Ein weiterer Anspruch besteht nicht.

Herr Aeby möchte zwei weitere Kriterien – gemäss Nationalrat – einführen, nämlich erstens die sozialen Beziehungen und zweitens die gesprochene Amtssprache. Die Mehrheit lehnt das ab mit der Begründung, dass bei den sozialen Beziehungen bloss Freundschaften, Bekanntschaften, Herkunft aus der gleichen Gegend keine Zuweisung an einen bestimmten Kanton begründen. Ebenso begründet es keinen Anspruch auf Zuweisung an einen Westschweizer Kanton, wenn die Muttersprache Französisch ist. Es sollen also nicht alle Afrikaner französischer Muttersprache bloss auf die welchen Kantone verteilt werden.

Es ist auch zu erwähnen, dass der Zuweisungsentscheid auch in der Fassung des Nationalrates nur angefochten werden könnte, wenn das Gebot der Familieneinheit verletzt wäre. Insofern ist die Fassung des Nationalrates gar nicht konsequent, weil sie nämlich quasi einen Anspruch oder eine Erwartung begründet, die dann später gar nicht durchgesetzt werden kann. Wir hätten also ein hinkendes oder unvollkommenes Gesetz, und das ist ja auch keine gute Lösung.

**Aeby** Pierre (S, FR), porte-parole de la minorité: Contrairement à ce qu'a dit M. Frick, rapporteur de notre commission, il s'agit ici de préciser et d'illustrer en particulier quels peuvent être les intérêts légitimes du requérant ou du réfugié.

A mon sens, il est extrêmement important, dans l'optique de l'intégration, de montrer quels sont les intérêts légitimes de ces personnes, car on a beau jeu de déplorer après coup qu'un réfugié ne s'assimile pas dans notre pays, qu'il ait des difficultés sociales, qu'il se marginalise, qu'il tombe peut-être dans la délinquance ou la criminalité. Si, au départ, on a tenu compte de façon extrêmement artificielle d'une répartition mathématique uniquement dans l'ensemble des cantons, on se coupe alors d'une partie des possibilités de favoriser l'intégration.

A mon sens, si des parties de sa famille sont déjà en Suisse – et c'est beaucoup plus fréquent qu'on ne le croit à un, deux ou trois ans d'intervalle –, si la langue parlée dans le canton est proche ou plus proche de la langue de la personne qu'on doit répartir, il paraît évident qu'on en tienne compte. Dans le fond, je sais qu'on en tient compte aujourd'hui déjà; ça fait partie d'une politique d'intégration et d'assimilation intelligente.

En ce sens, je considère que la version du Conseil national est supérieure à celle du Conseil fédéral et je vous invite à la soutenir.

**Koller** Arnold, Bundespräsident: Die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone erfolgt nach geltendem Recht nach dem Verteilschlüssel gemäss Artikel 9 der Asylverordnung 1. Dabei wird dem Grundsatz der Einheit der Familie – und zwar der Kleinfamilie, das ist auch ein Gebot, das sich aus Artikel 8 der EMRK ergibt – Rechnung getragen. Weiter gehende Verwandtschaftsbeziehungen können nur bei besonderen Abhängigkeitsverhältnissen berücksichtigt werden.

Auf Wunsch der Kantone achtet das Bundesamt für Flüchtlinge darauf, die Nationalitäten gleichmässig auf alle Kantone zu verteilen, damit nicht einzelne Kantone stärker als andere von Vollzugsproblemen, vorläufigen Aufnahmen usw. betroffen sind. Wir hatten jüngst ein Problem mit Jugoslawen im Kanton Thurgau.



Der Verteilschlüssel und das Gleichbehandlungsprinzip bezüglich Nationalitäten könnten nicht eingehalten werden, wenn auf alle vorhandenen familiären oder sozialen Beziehungen sowie auf die von den Asylsuchenden gesprochene Amtssprache Rücksicht genommen werden müsste. Wenn Sie dem Antrag der Minderheit Aeby zustimmen würden, dann könnten wir beispielsweise die Staatsangehörigen von Rwanda nur den französischsprachigen Kantonen zuteilen. Das würde zu einer grosser Ungleichbehandlung führen. Eine Zuteilung an die Kantone aufgrund weiter gehender familiärer oder sozialer Beziehungen wäre zudem mit unverhältnismässig umfassenden Abklärungen verbunden. So müsste das Bundesamt bei jeder asylsuchenden Person eruiert werden, ob sich in irgendeinem Kanton der Schweiz ein entfernter Verwandter aufhalten würde. Der Nachweis der tatsächlichen Verwandtschaft ist zudem schwer zu erbringen. Die notwendigen umfassenden Abklärungen würden ausserdem einer speditiven Weiterleitung des Asylsuchenden von den Empfangsstellen zu den Kantonen entgegenstehen. Aus all diesen Gründen bin ich Ihnen dankbar, wenn Sie den Antrag der Minderheit Aeby und damit den Beschluss des Nationalrates ablehnen und dem Entwurf des Bundesrates zustimmen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	29 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	4 Stimmen

#### **Art. 27**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 28**

##### *Antrag der Kommission*

Abs. 1–3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 4

Das Bundesamt kann Asylsuchende direkt anhören, wenn dies zu einer erheblichen Beschleunigung des Verfahrens führt. Die Anhörung ....

#### **Art. 28**

##### *Proposition de la commission*

Al. 1–3

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 4

L'office fédéral peut entendre directement le requérant, s'il en résulte une accélération sensible de la procédure. Les alinéas 1er et 3 ....

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: In Absatz 4 haben wir nur eine marginale Korrektur angebracht, nämlich folgende: Die Fassung des Nationalrates besagt, dass die erste Anhörung dann direkt durch das Bundesamt durchzuführen sei, wenn dies organisatorisch möglich sei und eine erhebliche Verfahrensbeschleunigung darstelle. Wir haben sprachlich gestrafft und reden entsprechend dem Ziel nur noch von einer «erheblichen Beschleunigung des Verfahrens», denn wenn das Ganze organisatorisch nicht möglich ist, bringt es auch keine Beschleunigung.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 29**

##### *Antrag der Kommission*

Abs. 1–3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 4

.... Sie bestätigt unterschriftlich ihre Mitwirkung und untersteht ....

#### **Art. 29**

##### *Proposition de la commission*

Al. 1–3

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 4

Adhérer à la décision du Conseil national

(la modification ne concerne que le texte allemand)

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Artikel 29 Absatz 4 enthält keine Änderung, sondern nur eine korrektere Darstellung der Fahne. Er entspricht der Fassung des Nationalrates; dieser hatte beschlossen, dass die Mitwirkung unterschriftlich zu bestätigen sei, dass diese Bestätigung aber nicht im Protokoll direkt enthalten sein müsse. Die Fahne des Nationalrates liess aber Raum für Missverständnisse offen, die wir nun beseitigt haben.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 30**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 31**

##### *Antrag der Kommission*

Abs. 1, 2 Bst. a, c, d

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2 Bst. b

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Antrag Brändli*

Abs. 2 Bst. a1 (neu)

a1. ihre Identität nicht glaubhaft nachweisen oder stichhaltige Gründe vorzubringen vermögen, weshalb ihnen der Nachweis nicht möglich ist;

#### **Art. 31**

##### *Proposition de la commission*

Al. 1, 2 let. a, c, d

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2 let. b

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### *Proposition Brändli*

Al. 2 let. a1 (nouvelle)

a1. ne peut apporter la preuve de son identité ou donner des raisons plausibles de son incapacité à justifier son identité;

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: In Artikel 31 geht es um die allgemeinen Nichteintretensgründe. Die Kommission stimmt ihnen – gleich wie der Nationalrat – zu. Zu Diskussion Anlass gegeben hat nur Absatz 2 Litera b. Nach unserer Auffassung sind für Nichteintreten folgende drei Bedingungen vorausgesetzt:

1. Der Asylbewerber hat die Mitwirkungspflicht verletzt.
2. Es muss objektiv eine grobe Verletzung sein.
3. Der Asylbewerber muss schuldhaft gehandelt haben.

Wenn diese drei Gründe vorliegen, kann nicht eingetreten werden. Mit der Formulierung des Bundesrates wird klargestellt, dass es sich um eine grobe, d. h. eine schwere Verletzung der Mitwirkungsregeln handeln muss. «Grob» bezieht sich auf die Verletzung der Mitwirkungsregeln. Nach der Fassung des Nationalrates ist es missverständlich: Dort könnte sich «grob» auch auf die Art des Verschuldens – ein grobes Verschulden – beziehen. Das wollen wir nicht. Wir haben daher Litera b in der Fassung des Bundesrates verabschiedet, und zwar mit den nötigen Klarstellungen und Erläuterungen, die ich Ihnen jetzt vorgetragen habe.

**Brändli Christoffel (V, GR)**: Seit die Weisung des Bundesamtes für Flüchtlinge, wonach Asylbewerber ihre Identitäts-

ausweise abgeben müssen, durch den Bundesgerichtsentcheid vom 3. Mai 1995 aufgehoben worden ist, entledigen sich Asylbewerber immer wieder ihrer Ausweise und stellen unter Angabe einer falschen Identität ein Asylgesuch. Dadurch versuchen auch Bürger von Safe countries, durch Verheimlichung ihrer wahren Staatsbürgerschaft in den Genuss des Asylrechtes zu kommen. Der genaue Identitätsnachweis durch unsere Behörden ist mit vernünftigem Aufwand kaum noch zu bewerkstelligen. Dazu kommen grösste Probleme im Vollzug von Wegweisungen, da das Heimatland erst ausfindig gemacht werden muss und die nötigen Papiere zur Wegweisung unter schwierigen Umständen beschafft werden müssen. Es stellt sich hier die Frage, ob nun mit diesen Nichteintretensgründen in Artikel 31 ein genügendes Instrumentarium bereitgestellt wird, um die Probleme im Zusammenhang mit dem Vollzug zu lösen.

Persönlich bin ich der Meinung, dass hier die Regelung in Buchstabe a, d. h., wenn Behörden über die Identität der Asylbewerber getäuscht werden, und in Buchstabe b, d. h., wenn die Mitwirkungspflicht schuldhaft auf andere Weise grob verletzt wird, zuwenig streng ist. Ich meine, dass der Asylbewerber aktiv zur Identitätsfeststellung beitragen muss. Ich stelle Ihnen den Antrag, Absatz 2 mit Buchstabe a1 zu ergänzen: «a1. ihre Identität nicht glaubhaft nachweisen oder stichhaltige Gründe vorzubringen vermögen, weshalb ihnen der Nachweis nicht möglich ist.» Der Asylbewerber muss also mehr zur Identitätsfeststellung beitragen.

Wir haben eine dramatische Zunahme der Zahl der Asylbewerber. Die Aufnahme ist auch in diesem Fall völlig unbestritten, und ebenso unbestritten ist auch, dass man jene schützt, die Schutz verdienen. Man muss aber sehen, dass bei all diesen Erfolgsmeldungen, die heute morgen hier erwähnt wurden, die Rückführung und auch die Missbrauchsbekämpfung ungenügend sind, und vor allem bringt auch die ganze Problematik des Identitätsnachweises heute an der Front enorme Schwierigkeiten mit sich.

Ich bitte Sie, dieser strengeren Fassung, die ich Ihnen beantrage, zuzustimmen.

**Rhinow René (R, BL):** Ich möchte Herrn Brändli fragen, ob er bewusst nach dem «oder» kein «nicht» gesetzt hat. Ich nehme an, das Nichteintreten solle gelten, wenn die Identität nicht glaubhaft nachgewiesen ist und wenn keine stichhaltigen Gründe vorgebracht werden können, warum dies nicht möglich war.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Entweder müssen Asylsuchende diese Identität aktiv nachweisen, oder, wenn sie das nicht tun, dann kann die Bewilligung nicht erteilt werden. Wenn sie stichhaltige Gründe vorbringen, weshalb ihnen dieser Nachweis nicht möglich ist, wenn sie ihre Ausweise nicht zur Verfügung haben usw., dann ist es selbstverständlich so, dass man die Bewilligung nicht verweigern kann. Das müsste man redaktionell so bereinigen, wenn das nicht verständlich ist.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Was das rein Sprachliche betrifft, möchte ich darauf hinweisen, dass offensichtlich das «nicht» fehlt. Es müsste stehen, weil sich das erste nicht nur auf das Nicht-glaubhaft-Machen der Identität bezieht. Es gibt noch einen anderen sprachlichen Mangel: «Glaubhaft nachweisen» gibt es nicht – entweder wird etwas glaubhaft gemacht, oder es wird nachgewiesen. Aber das sind sprachliche Nuancen, die dann allenfalls zu diskutieren wären.

Ich möchte materiell Stellung nehmen: Es ist tatsächlich ein Ärgernis – diese Meinung teilt auch die Kommission –, wenn Personen, die um Asyl nachsuchen, vorher ihre Papiere vernichten, ihre Identität verschweigen, überhaupt vieles unterlassen, um die eigene Identität nachzuweisen oder sie glaubhaft zu machen. Nun hat das Bundesamt vor einigen Jahren die Praxis eingeführt, die Betroffenen viel härter anzufassen – mit dem positiven Effekt, dass plötzlich viel mehr Asylbewerber Papiere bei sich auffinden als früher. Das Bundesgericht hat auf einen Beschwerdefall hin entschieden, dass auch auf Asylgesuche eingetreten werden muss und dass diese ordentlich abgewickelt werden müssen, wenn Pa-

piere nicht vorhanden sind oder die Identität zu Beginn nicht klar ist. Das Bundesgericht hat dies unseres Wissens aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) abgeleitet. Nun verlangt Herr Brändli, dass man die Identität glaubhaft machen oder Gründe vorlegen müsse, warum der Nachweis der eigenen Identität nicht möglich sei. Das ist an sich erstrebenswert, aber widerspricht in dieser Form den Entscheiden des Bundesgerichtes, die sich auf die EMRK abstützen. Dieses Vorgehen würde die Entscheide zumindest ritzen; der Antrag bringt uns also in Konflikt mit der EMRK. Aus diesen Gründen kann man diesen Antrag, so glaube ich, nicht gutheissen; ich möchte Herrn Bundespräsident Koller trotzdem noch dazu hören.

Etwas anderes ist es, wenn eine Person hartnäckig und während längerer Dauer ihre Mitwirkung im Verfahren verweigert, dann ist das ein Nichteintretensgrund nach Absatz 2 Litera b; sie hat ihre Mitwirkungspflicht grob verletzt, wenn sie längere Zeit nicht mitmacht. Die blosse Tatsache, dass man am Anfang keine Ausweispapiere hat, genügt nicht für ein Nichteintreten, und darum möchte ich Herrn Brändli sagen: Wir teilen seinen Ärger über diese Verhältnisse, aber so, wie es jetzt geregelt ist, ist die EMRK ausgereizt. Wenn es ihm möglich ist, den Antrag nach diesen Erläuterungen – und vielleicht nach den Erläuterungen von Herrn Bundespräsident Koller – zurückzuziehen, dann hätten wir eine sachgerechte Lösung im Gesetz und würden es nicht unnötig beladen.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Wir konnten in der Kommission über diesen Antrag nicht näher diskutieren, weil er uns nicht vorlag. Die Ausführungen von Herrn Brändli und die Antwort unseres Kommissionspräsidenten haben uns aber doch gezeigt, dass das Anliegen Brändli gerechtfertigt ist. Wir haben gesehen, dass offenbar ein Widerspruch zur EMRK besteht.

Deshalb die Frage an Sie, Herr Bundespräsident: Besteht keine Möglichkeit, allenfalls nachträglich noch einen Vorbehalt zur EMRK anzubringen, oder sehen Sie sonst einen dritten Weg, damit wir das Anliegen Brändli erfüllen können? Es ist wirklich stossend und wird auch von breiten Kreisen in der Bevölkerung als stossend empfunden, wenn Asylbewerber ihre Papiere, die sie ja haben, einfach verstecken oder gar vernichten können, um dann das Asylverfahren ohne Papiere in Gang zu setzen. Dieses Verfahren kann sich dann eben wegen Fehlens der Papiere um Wochen, ja um Monate verzögern; dies mit der Konsequenz, dass in dieser Zeit Fürsorgekosten anfallen, die sonst vielleicht nicht anfallen würden!

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Es liegt hier tatsächlich ein Problem vor, das uns – auch meine Experten – sehr intensiv beschäftigt hat. Das Bundesamt hat seinerzeit die sogenannte «Papierweisung» erlassen. Sie bestand darin, dass jemand, der in eine Empfangsstelle kam, um Asyl nachsuchte und keine Papiere hatte, zurückgewiesen wurde. Es sind dann einige am anderen Tag oder zwei Tage später mit Papieren gekommen. Diese «Papierweisung» hatte den eminenten Vorteil, dass die Zahl der Asylgesuchsteller, die mit Papieren in das Verfahren hineinkamen, grösser wurde. Dann hat leider das Bundesgericht diese «Papierweisung» des Bundesamtes als Verletzung der Flüchtlingskonvention erkannt, und deshalb mussten wir sie zurücknehmen.

Ich habe dann die Experten beauftragt, Möglichkeiten zu suchen, wie man auf anderem, rechtmässigem Wege zum gleichen Ziele kommen könnte. Es hat sich leider keine – wenigstens keine leichte – Möglichkeit gezeigt. Wir müssten sonst nämlich im Asylverfahren ein sogenanntes Zulassungsverfahren einführen. Alle Experten sind zum Schluss gekommen, dass es uns im Effekt überhaupt keine Vorteile brächte, wenn wir dem eigentlichen Asylverfahren ein Zulassungsverfahren voranstellen würden. Das ist die auch für mich nicht ganz befriedigende Ausgangslage.

Ich möchte aber immerhin zwei Dinge festhalten. Auch der Antrag Brändli führt hier aus zwei Gründen nicht weiter:

1. Wenn die Leute ohne Papiere kommen und Sie vielleicht aufgrund dieses Antrages sogar noch etwas rascher oder vermehrt zu einem Nichteintretensentscheid kämen – ich

komme auf diese Frage noch zurück –, dann nützt Ihnen das überhaupt nichts, wenn Sie keine Papiere für den Mann oder die Frau haben. Sie müssten dann, obwohl Sie einen raschen Nichteintretensentscheid fällen würden, trotzdem die Papiere für den Vollzug der Wegweisung beschaffen. Es wäre aber schwierig, diese Papiere zu beschaffen, wenn wir Probleme bei der Identitätsfeststellung hätten.

2. Ich empfehle Ihnen die Ablehnung des sicher gutgemeinten Antrages Brändli auch aus dem folgenden Grund: Wenn wir nachweisen können, dass jemand seine Papiere vernichtet, versteckt oder weggeworfen hat, dann ist das schon heute ganz klar eine grobe Verletzung der Mitwirkungspflicht nach Artikel 8, und eine grobe Verletzung der Mitwirkungspflicht nach Artikel 8 ist ein Grund für einen Nichteintretensentscheid. Diese Möglichkeit haben wir heute schon. Ohne diesen Nachweis kommt auch Herr Brändli in seinem Antrag nicht aus.

Deshalb bin ich der Meinung, dass uns der Antrag Brändli nicht weiterführt. Wir müssen leider mit diesem Bundesgerichtsentscheid in unserem Staat mit Gewaltenteilung leben.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Ich bin von den Antworten nicht befriedigt.

1. Man kann natürlich jetzt schon mit der EMRK argumentieren. Ich gehe davon aus, dass ein Asylbewerber, der um Asyl nachsucht und den man fragt, woher er komme und wie er heisse, dies auch offen bekennt. Man sollte hier nicht noch erwähnen, dass man erst dann etwas unternehmen könne, wenn er diese «Identitätsöffnung» über längere Zeit auf grobe Art verletze, weil dies sonst mit der EMRK nicht vereinbar sei. Diesen Grundsatz darf oder muss man doch im Gesetz festlegen.

2. Ich beantrage eine Ausnahmebestimmung: Wenn der entsprechende Geschworene in positiver Art sagt, dass er seine Identität aus diesen oder jenen stichhaltigen Gründen nicht preisgeben könne, dann ist ja dieser Fall auch abgedeckt. Ich wehre mich dagegen, dass man bei Leuten, die etwas vortäuschen, die sich – wie gesagt worden ist – über längere Zeit in grober Art und Weise weigern, mitzuwirken, zuwartet und dies akzeptiert. Ich meine, dass wir hier eine strengere Regelung treffen müssen. Ich bin nicht der Meinung, dass meine Formulierung die bestmögliche ist, aber wenn Sie meinem Antrag zustimmen, dann besteht sicher die Möglichkeit, diese Problematik im Rahmen der Differenzbereinigung noch einmal zu diskutieren und zu einer Formulierung zu kommen, die diesen Grundsatz auch verankert. Das, was hier in Artikel 31 steht, ist für den Vollzug, aber auch von der Sache her ungenügend.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Offengeblieben ist die Frage nach der Zulässigkeit eines nachträglichen Vorbehaltes gegenüber einer internationalen Konvention. Wenn wir wirklich Grund für einen nachträglichen Vorbehalt haben, dann sollte das doch möglich sein. Deshalb schliesse ich mich dem Antragsteller, Herrn Brändli, an. Wenn wir seinem Antrag zustimmen, würden wir eine Differenz zum Nationalrat schaffen und hätten die Möglichkeit, dieses Anliegen, das auch Sie, Herr Bundespräsident, als wunden Punkt bezeichnet haben, seriös und grundsätzlich nochmals zu prüfen.

**Aeby Pierre (S, FR):** Excusez-moi, mais comme la discussion a redémarré après l'intervention de M. le président de la Confédération, permettez-moi de faire quelques remarques. Je trouve qu'on exagère ici lorsqu'on laisse croire que la grande majorité des requérants d'asile qui se présentent en Suisse sont dépourvus de papiers, ou trichent et ont détruit leurs papiers: il y a une grande part de sans-papiers à la frontière qui n'ont pas de papiers parce qu'ils ont quitté leur pays dans des conditions absolument catastrophiques. Ils n'ont pas de papiers, mais ils n'ont rien d'autre non plus. Et ça me paraît tout à fait formaliste en l'espèce, et propre alors à aboutir à d'immenses injustices.

Je crois que ça été dit, l'article 31 alinéa 2 lettres a et b, et ensuite l'article 31a, dont nous allons discuter tout de suite après, couvrent parfaitement l'état de fait qui nous permet de

ne pas entrer en matière et d'expulser les tricheurs. En revanche, la proposition Brändli, c'est la porte ouverte à l'arbitraire, et je vous encourage vraiment à ne pas la voter. A mon avis, cela ne nous rapportera rien de créer cette divergence supplémentaire avec le Conseil national. Non seulement on a dit que cette proposition souffrait de faiblesse rédactionnelle – et ce n'est pas le cas uniquement dans la langue allemande, mais c'est le cas en français aussi. Mais en plus, elle est tout à fait contraire à des principes fondamentaux des droits de l'homme.

En ce sens, je vous invite à suivre la proposition de la commission qui, elle, dans cet article 31, s'est ralliée au projet du Conseil fédéral.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Ich hoffe, das Missverständnis mit zwei kurzen Sätzen klären und einigen Ratskollegen und -kolleginnen aus dem Dilemma helfen zu können. Herr Brändli verlangt, dass jeder Asylbewerber bei Eintritt grundsätzlich seine Identität glaubhaft nachweisen oder stichhaltig belegen muss, weshalb er das nicht kann. Für den Fall, dass das nicht möglich ist, möchte Herr Brändli, dass auf das Asylgesuch nicht eingetreten wird. Diesbezüglich hat das Bundesgericht klar gesagt, das gehe zu weit, das sei gegen die EMRK. Nicht jedermann kann bereits in der ersten Befragung belegen, warum er die Papiere nicht hat, und in diesem Fall kann er den Nachweis nicht unbedingt führen. Das ist aber nur die erste Phase. Wenn das Asylverfahren beginnt – und im Asylverfahren Zweifel bestehen, ob er seine Identität offenlegt und ob er alles tut, um seine Identität möglichst rasch aufzuklären –, dann hat er im Sinne von Absatz 2 Litera b seine Mitwirkung grob und schuldhaft verletzt. Dann wird nicht eingetreten.

Es geht eigentlich nur um die Frage, ob sofort auf ein Nichteintreten ausgewichen werden soll. Das ist sehr hart, und das schiesst der Antrag Brändli über das Ziel hinaus. Wenn der Asylsuchende im Verfahren, wenn es einmal begonnen hat, nicht klar mitwirkt, dann kann nicht eingetreten werden.

Der Antrag Brändli ist nur eine Nuancierung des Antrages der Kommission; diese Nuancierung geht aber zu weit.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Es lohnt sich schon, dass wir uns mit dieser Frage etwas intensiver befassen, denn aufgrund des erwähnten Bundesgerichtsentscheides habe ich auch eine unbefriedigende Situation feststellen müssen. Zunächst muss ich Herrn Brändli doch in einem Punkt korrigieren: Sie haben vorhin gesagt, dass wir jetzt nur bei einer Täuschung, vor allem auch aufgrund gefälschter Dokumente, Nichteintretensentscheide fällen könnten. Das stimmt nicht. Das ist nur gemäss Artikel 31 Absatz 2 Litera a der Fall.

In Litera b steht, dass auch Nichteintretensentscheide ergehen können, wenn Asylsuchende «ihre Mitwirkungspflicht schuldhaft auf andere Weise grob verletzen». In Artikel 8 ist genau festgehalten, was zur Mitwirkungspflicht gehört: nämlich dass man in der Empfangsstelle Reisepapiere und Identitätsausweise abgeben muss. Wenn jemand die Identitätsausweise und die Reisepapiere versteckt oder vernichtet, dann kann ein Nichteintretensentscheid ergehen.

Das Problem, das Sie aufwerfen, ist vor allem das, dass Sie mit Ihrem Antrag eine Umkehr der Beweislast herbeiführen möchten; das ist eigentlich bei Ihrem Antrag des Pudels Kern. Da muss ich Ihnen ehrlich sagen: Das Bundesgericht sagt in seinem Entscheid über die «Papierweisung» ganz klar: «Jeder Asylsuchende hat Anspruch auf Durchführung eines Asylverfahrens, auch wenn er ohne Papiere in ein Land kommt.» Ich befürchte daher sehr, dass dieser Artikel dann, wenn Sie gemäss dem Antrag Brändli diese Umkehr der Beweislast vornehmen würden, auch wieder nicht mit der Flüchtlingskonvention und mit der EMRK übereinstimmen würde.

Hinzu kommt, dass uns der Antrag im Endeffekt auch nicht viel bringt. Wenn die Leute keine Papiere haben, dann nützt auch der Nichteintretensentscheid im Moment praktisch nichts. Sie müssen die Papiere doch beschaffen, und das ist bei jemandem, der die Identität verheimlicht, ein sehr mühsames Verfahren.

Schliesslich noch die Antwort auf die Frage wegen des Vorbehaltes: Herr Reimann, es ist ganz klar, dass man nachträglich keine Vorbehalte mehr anbringen kann, sonst hätte man das wahrscheinlich schon einige Male getan; das gehört zur sorgfältigen Analyse von Staatsverträgen, bevor man sie ratifiziert. Wenn sie einmal abgeschlossen sind, ist es nicht möglich, neue Vorbehalte einzubringen.

**Brändli** Christoffel (V, GR): In meinem Antrag steht diese Zweiteilung nicht, die der Präsident beschrieben hat. Ich habe auch auf Artikel 31 Litera b betreffend die grobe Verletzung der Mitwirkungspflicht hingewiesen. Ich habe nicht nur von der Täuschung gesprochen. Es geht auch nicht um die Papiere. Es geht schlichtweg um die Frage, ob von einem Asylbewerber, der hier ankommt, verlangt werden kann, dass er sagt, wie er heisst, woher er kommt, damit man das Verfahren fortsetzen kann und in dieser Frage nicht wochen- oder monatelang mit der entsprechenden Person streiten muss.

**Wicki** Franz (C, LU): Wir sehen, dass die Situation für verschiedene nicht klar ist. Es ist ein sehr wesentliches Moment in der ganzen Vorlage, und es ist ein Problem, das die Bevölkerung bedrückt. Der Bundesrat weist auf einen Bundesgerichtsentscheid hin, der besagt, dass wir hier die Europäische Menschenrechtskonvention ritzen. Ich stelle daher den Ordnungsantrag, dass wir die Behandlung dieses Artikels aussetzen und ihn bei der Behandlung nächste Woche noch einmal diskutieren und darüber abstimmen. So können wir uns von der Verwaltung entsprechend dokumentieren lassen.

**Präsident:** Herr Wicki beantragt, hier die Beratungen abubrechen. Ich muss die Sitzung wegen der Feierlichkeiten zu Ehren des neugewählten Bundespräsidenten, Herrn Cotti, ohnehin abbrechen. Wir setzen die Behandlung am Donnerstag nachmittag nächster Woche fort, und ich werde vor den Abstimmungen noch einmal das Wort freigeben. – Sie sind mit diesem Vorgehen einverstanden.

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

*Schluss der Sitzung um 10.10 Uhr  
La séance est levée à 10 h 10*

## 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	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	95.088
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.12.1997 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1193-1206
Page	
Pagina	
Ref. No	20 043 391

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.