

dans les cas d'urgence, en vertu de l'article XV paragraphe 2 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

Deux points ont été relevés lors des débats en commission: 1. Le premier tient à la longueur des négociations. C'est en effet en décembre 1990 que la France avait fait part de son désir de négocier un accord complémentaire à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. En juin 1991, le Conseil fédéral soumettait aux autorités françaises un premier projet, mais ce n'est que fin 1994 qu'un premier contact a permis de dégager un accord de principe, hormis sur un point important, le point relatif à l'extension du champ d'application. Il faut relever que ce sont uniquement les difficultés internes à la France qui sont à l'origine de cette durée pour le moins exceptionnelle. Cette situation a été abordée lors de la visite de M. Koller, chef du Département fédéral de justice et police, à son homologue français, en date du 27 octobre 1995. Cette rencontre a permis de relancer les négociations qui ont abouti en 1996. Il est à relever, pour en terminer avec ce point, que, contrairement aux accords avec l'Allemagne et l'Autriche, qui prévoient la transmission directe des documents, la France est restée opposée à ce principe, sauf pour les cas urgents, d'où le recours aux parquets régionaux.

2. Le second point tient à la transmission par poste des actes de procédure et des jugements directement aux destinataires. Concrètement, cela signifie que nos concitoyens pourront recevoir directement, par exemple, une amende ou un acte de procédure. C'est un allègement important de la procédure qui est conforme à l'évolution des normes européennes qui tendent à éviter le détour par plusieurs autorités. Une cautèle a néanmoins été introduite à l'article X chiffre 3, qui assure une certaine sécurité pour le citoyen concerné. En effet, cette disposition prévoit, lorsqu'il y a lieu de penser que le destinataire ne comprend pas la langue de l'acte, que ce dernier, ou à tout le moins les passages les plus importants, doivent être traduits dans la ou l'une des langues officielles du pays où réside le destinataire.

Au bénéfice de ces explications, la commission vous recommande d'entrer en matière sur le présent arrêté, comme elle l'a fait elle-même.

**Koller Arnold**, Bundespräsident: Ich danke der Berichterstatterin für den ausführlichen Bericht; ich selbst kann mich daher kurz fassen. Für die Schweiz als Nicht-EU-Mitgliedstaat ist es ganz entscheidend, dass es ihr gelingt, auf bilateralem Weg die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität und vor allem auch des organisierten Verbrechens mit den Nachbarstaaten zu verstärken. Das gelingt uns nun, nachdem es vorher bereits mit Deutschland und Österreich gelungen ist, auch mit Frankreich, obwohl natürlich die Organisation der Strafverfolgungsbehörden im zentralistischen Staat Frankreich und im föderalistischen Staat Schweiz sehr, sehr unterschiedlich ist. Um so erfreulicher ist der Abschluss dieses Abkommens. Ich hoffe sehr, dass es uns auch bald gelingen wird, auch mit dem letzten Nachbarstaat, mit Italien, ein ähnliches Abkommen abzuschliessen.

In diesem Sinne danke ich der Kommission für die Vorarbeit und möchte Sie bitten, auf diese Vorlage einzutreten.

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

### Bundesbeschluss betreffend den Vertrag zwischen der Schweiz und Frankreich zur Ergänzung des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen

### Arrêté fédéral concernant l'accord entre la Suisse et la France en vue de compléter la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale

*Gesamtberatung – Traitement global*

### **Titel und Ingress, Art. 1, 2 Titre et préambule, art. 1, 2**

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble  
Für Annahme des Entwurfes*

25 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

95.088

### **Asylgesetz und Anag. Änderung**

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

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 1193 hiervor – Voir page 1193 ci-devant

#### **A. Asylgesetz (Fortsetzung) A. Loi sur l'asile (suite)**

*Art. 31 (Fortsetzung)*

*Neuer Antrag der Kommission*

*Abs. 2 Bst. a1 (neu)*

a1. den Behörden keine Reisepapiere oder Identitätsausweise abgeben; in diesem Fall ist dennoch einzutreten, wenn Hinweise auf eine Verfolgung vorliegen, die sich nicht als offensichtlich haltlos erweisen;  
a. ....

*Art. 31 (suite)*

*Nouvelle proposition de la commission*

*AI. 2 let. a1 (nouvelle)*

a1. ne remet pas aux autorités ses documents de voyage ou ses pièces d'identité; il y a lieu néanmoins d'entrer en matière dans un tel cas en présence d'indices de persécution manifestement sans fondement;

a. ....

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: In bezug auf Artikel 31 war nur noch der Antrag Brändli umstritten, nicht aber der Antrag der Kommission. Herr Brändli hat ein Ärgernis zum Anlass seines Antrages genommen, nämlich dass sich sehr viele Asylbewerber ohne Papiere zum Asylverfahren melden. Dieser Ärger besteht zum Teil mit Grund; die Statistik weist nämlich aus, dass 1992 nur 21 Prozent der Asylbewerber ein Dokument – einen Reisepass oder ein anderes Papier, das die Identität belegen kann –, vorlegen konnten oder tatsächlich vorlegten.

1993 hat das Bundesamt für Flüchtlinge die sogenannte «Papierweisung» erlassen, wonach grundsätzlich nicht auf das Asylgesuch eingetreten wird, wenn kein Papier vorgelegt wird. Das hat dazu geführt, dass in kürzester Zeit die Papierquote auf 72 Prozent emporgeschnellt ist. 1995 hat das Bundesgericht diese Weisung aufgehoben, und seither ist ein kontinuierlicher Rückgang der Asylbewerber mit Papieren zu verzeichnen. Der Anteil liegt für das Jahr 1997, bis heute gemessen, noch bei rund 49 Prozent. Es ist aber nicht zu übersehen, dass unter den papierlosen auch sehr viele Asylbewerber sind, die als echte Flüchtlinge naturgemäß keine Papiere vorweisen können. Aber ein sehr grosser, ja der überwiegende Teil verheimlicht die Papiere.

Es geht daher darum, eine Lösung zu suchen, die es erstens für unechte Flüchtlinge unattraktiv macht, die Papiere zu verheimlichen, und zweitens ein Verfahren zu finden, das verhindert, dass ein echter Flüchtling zu Unrecht abgewiesen oder nicht in das Asylverfahren aufgenommen wird.



Die Schranken, die wir Ihnen das letzte Mal zitiert haben, bestehen aufgrund der EMRK und der Flüchtlingskonvention. Sie bestehen aber nur in einem kleinen Mass, insofern als aufgrund der EMRK keine Beugehaft angeordnet werden darf und – hinsichtlich der Flüchtlingskonvention – aufgrund fehlender Papiere allein das Nichteintreten nicht verfügt werden darf, weil sonst die ganze Flüchtlingskonvention in der Schweiz ausgehöhlt würde.

Die Kommission hat nach dem letzten Donnerstag an zwei Sitzungen kurz getagt. Sie liess sich von der Verwaltung gründlich dokumentieren und hatte das Ziel, zur Behebung der Missstände eine politisch tragfähige Lösung vorlegen zu können. Das Produkt sind zwei Anträge; sie liegen Ihnen vor. Die Kommission hat ihnen mit Ausnahme von Herrn Aeby zugestimmt. Er wird Ihnen nachher wahrscheinlich die Ablehnung beantragen.

Der erste Antrag betrifft Artikel 8. Diesbezüglich beantrage ich Rückkommen. In Artikel 8 wird die Mitwirkung zur Wiederbeschaffung von gültigen Reisepapieren als eine der wesentlichen Verfahrenspflichten bezeichnet. Wer dieser Pflicht nicht nachkommt, muss mit Nachteilen im Asylverfahren, allenfalls sogar mit Zwangsmassnahmen rechnen.

Der zweite Antrag betrifft Artikel 31 Absatz 2 Litera a1: Hier wird das Vorgehen geregelt, wenn ein Asylbewerber keine Papiere vorlegen kann. Was passiert dann? Ein Asylbewerber, der keine Papiere hat, wird eingehend formell angehört, d. h., die Befragung findet im Beisein von Übersetzer, Hilfswerkvertreter und auf Wunsch auch mit Anwalt statt. Wenn sich in dieser Befragung Hinweise auf Fluchtgründe ergeben, wird das ordentliche Asylverfahren durchgeführt. Wenn keine Hinweise auf Fluchtgründe vorhanden sind, wird auf Nichteintreten entschieden.

Nun ist die Frage: Welches sind Hinweise auf Fluchtgründe? Hier ist die Hürde – entsprechend der Praxis der ARK – zugunsten der Asylbewerber sehr tief angesetzt. Jeder Hinweis, der «sich nicht als offensichtlich hältlos» erweist, soll ein Asylverfahren bewirken; zugunsten des Asylbewerbers wurde die Hürde also tief angesetzt; wir haben bewusst das «offensichtlich hältlos» ins Gesetz aufgenommen, um diesbezüglich Klarheit zu schaffen.

Das bewirkt folgendes: Wer ein echter Flüchtling ist, wird seine Fluchtgründe in der eingehenden Befragung darlegen können; dann erhält er das ordentliche Asylverfahren. Damit stellen wir sicher, dass kein echter Flüchtling durch diese Masse fallen kann. Unechte Flüchtlinge aber erhalten einen Nichteintretentscheid, wenn sie solche Fluchtgründe nicht vorbringen können.

Im internationalen Vergleich ist diese Regelung grosszügig. Andere Länder haben generelles Nichteintreten festgelegt. Spanien beispielsweise streicht jede Fürsorge, wenn Papiere fehlen. Wir wollen diese Restriktionen nicht, und zwar wegen der echten Flüchtlinge, die eben vielfach keine Papiere haben.

Was bewirken wir nun konkret im Verfahren mit dieser Bestimmung? Papierlose unechte Flüchtlinge erhalten den Entscheid schneller. Nach zwanzig Tagen muss der Nichteintretentsentscheid vorliegen, während das ordentliche Verfahren viel länger geht. Die Rechtsmittelfristen sind verkürzt, und die aufschiebende Wirkung muss ausdrücklich gewährt werden. Wir beschleunigen also das Verfahren wesentlich. Es darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Beschaffung der Papiere vielfach längere Zeit braucht als das Verfahren. Wir gewinnen also trotzdem etwas Verfahrenszeit.

Eine zweite Wirkung ist die präventive, indem anzunehmen ist, dass genau wie nach 1992, nach Erlass der «Papierweisung», diese gesetzliche Regelung zu einer Erhöhung der Papierquote führen wird.

Wir haben also im Rahmen des gesetzlich und staatsvertraglich Zulässigen eine Lösung gefunden, die einiges bringen kann; aber sie wird auch keine Allerweltslösung sein, die uns alle Probleme wegschafft – vor allem weil ja für den Rückschub doch immer Papiere beschafft werden müssen.

In diesem Sinne beantragen wir Ihnen Zustimmung zu Artikel 8, mit Rückkommen, und neu zu Artikel 31. Herr Brändli hat das Ganze in Bewegung gebracht. Wir glauben,

dass die Lösung tauglich ist. Er hat der Kommission bereits mitgeteilt, dass er aufgrund dieser Lösung seinen Antrag zurückziehe und sich der Kommission anschliesse.

**Präsident:** Ich schlage vor, zunächst Artikel 31 zu bereinigen, weil er jetzt zur Diskussion steht, und dann auf Artikel 8 zurückzukommen.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Wie der Präsident erklärt hat, bin ich mit dieser Lösung einverstanden; das gilt ebenfalls für Artikel 8, im Rahmen dieses Gesamtpakets und als Gegenvorschlag zu meinem Antrag.

**Aeby Pierre (S, FR):** J'ai participé à ces deux séances de commission très rapides, où nous étions relativement peu nombreux d'ailleurs, et qui ont eu lieu cette semaine. Cela nous vaut aujourd'hui les nouvelles propositions aux articles 31 et 8. A ce dernier article, il s'agit d'une proposition la commission, mais je ne la soutiens pas.

J'aimerais revenir sur les statistiques qui nous ont été fournies à ce moment-là par l'administration concernant le nombre de réfugiés qui se présentent à la frontière sans papiers. C'est une statistique extrêmement partielle, qui prend en compte des périodes de deux, trois ou quatre mois. Quand on fait le total, on constate des lacunes. Il n'y a aucune statistique pour la fin 1997. Il manque toute la statistique 1996, année pour laquelle on ne nous donne que les chiffres pour trois mois: janvier, février et mars. Cette statistique n'est de loin pas complète.

Ce qu'on constate dans cette statistique, c'est qu'en 1992, quatre requérants d'asile sur cinq qui se présentaient à la frontière n'avaient pas de papiers. C'est énorme, c'est 80 pour cent. Aujourd'hui, en 1997, un sur deux peut présenter des papiers. Nous sommes donc dans une phase de très grands progrès quant à la possibilité de montrer des papiers lorsqu'on se présente à la frontière suisse comme requérant d'asile. A mon sens, il n'y a pas de quoi peindre le diable sur la muraille. C'est une situation normale qu'un réfugié sur deux n'ait pas de papiers compte tenu des circonstances dans lesquelles il a peut-être fui son pays et qu'il a connues pour voyager souvent de façon clandestine. Nous ne pouvons pas le pénaliser parce qu'il n'a pas de papiers.

L'article 31 tel qu'il a été voulu par le Conseil fédéral et accepté par la commission met toutes les cautions pour que nous puissions obliger le requérant d'asile à collaborer de façon très sérieuse avec les autorités suisses pour établir son identité. Que fait la commission avec l'article 31?

J'émet quelques doutes sur la traduction française par rapport au texte allemand. Parlons du texte allemand: on introduit une différence de traitement inadmissible entre le requérant d'asile qui a subi des persécutions qui est sans papiers et le requérant d'asile qui a subi des persécutions et qui a des papiers. En fait, c'est pile ou face. Si vous êtes persécuté dans votre pays et que vous arrivez à fuir avec votre passeport, vous êtes mieux traité, en arrivant en Suisse, que si vous fuyez votre pays dans les mêmes conditions, mais que, par hasard, votre passeport a brûlé ou vous a été confisqué par l'autorité. Là, le chemin est beaucoup plus difficile jusqu'à ce qu'on vous octroie l'asile.

On me dira que là n'est pas l'important, que l'important c'est de renvoyer les faux réfugiés. Bien sûr, je suis d'accord que les faux réfugiés, ceux qui veulent profiter d'un système n'ont rien à faire en Suisse. Il est important que nous luttons contre les faux réfugiés, ne serait-ce que pour maintenir une certaine acceptation de la part de la population de notre politique d'asile.

Mais, à tout prendre, entre les deux risques, nous devons accepter de temps en temps qu'un pseudo-réfugié passe entre les mailles du filet, plutôt que de renvoyer à ses persécutions un vrai requérant d'asile. L'article 31, tel que concocté en vertu de cette semaine par l'administration et adopté par la commission, dit, en d'autres termes: «Tant pis, si vous êtes un vrai réfugié sans passeport, c'est vrai que le risque existe chez nous en Suisse qu'on vous renvoie chez vous, mais tant pis, ce risque nous l'assumons.» Or, moi, je dis que ce risque

nous n'avons pas le droit de l'assumer si nous voulons avoir une politique d'asile digne de ce nom.

J'espère que vous pourrez me suivre et rejeter la nouvelle proposition d'article 31 tel que formulé maintenant par la commission suite à ses travaux extrêmement rapides de cette semaine et accepter en revanche l'article 31 tel qu'il figure dans le dépliant dans la version du Conseil fédéral.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Zwei Sätze zum Votum von Herrn Aeby: Die entscheidende Frage ist: Wird auf das Gesuch eines echten Flüchtlings aufgrund dieser Bestimmung nicht eingetreten? Die Antwort lautet: Nein. Er wird formell befragt, mit Hilfswerkvertretern, allenfalls mit Anwalt, Übersetzer. Und wenn er nur etwas sagt, das nicht offensichtlich «jenseits von Gut und Böse» ist, dann erhält er das Asylverfahren. Wir nehmen sogar in Kauf, dass gut trainierte unechte Asylannten, die gut reden, gut darlegen können, auch ein ordentliches Verfahren erhalten.

Wir nehmen aber nicht in Kauf, dass Leute zurückgeschickt werden, die echte Asylbewerber sind. Wenn auf das Gesuch nicht eingetreten wird, haben sie zudem einen ausgebauten Rechtsschutz. Es wird nicht einfach der Befrager entscheiden, sondern alle Rechtsmittelinstanzen, die vorgesehen sind, werden über diesen Nichteintretentsentscheid entscheiden können. Allerdings sind die Beschwerdefristen dann kurz. Das nehmen wir aber in Kauf; das scheint mir auch richtig.

**Koller** Arnold, Bundespräsident: Ich möchte doch noch einmal auf den Sachverhalt zurückkommen, der Anlass zu dieser Ergänzung des Asylgesetzes gibt: Wie wir schon letzte Woche festgestellt haben, kann man das Ärgernis, dass im Jahre 1992 nur ein Fünftel aller Asylgesuchsteller mit Papieren gekommen sind, nicht wegdiskutieren. Wir haben deshalb grosse Probleme bei den Rückführungen gehabt. Nach Einführung der Papierweisung ist der Prozentsatz auf 57,6 Prozent gestiegen. Nachdem das Bundesgericht diese Papierweisung als mit der Flüchtlingskonvention nicht vereinbar erklärt hatte, ist der Anteil in diesem Jahr wieder auf rund 30 Prozent gesunken. Das ist natürlich ärgerlich. Deshalb müssen wir uns tatsächlich bemühen, hier Vorkehren zu treffen. In diesem Sinne kann ich mich mit diesen Ergänzungen grundsätzlich einverstanden erklären.

Ich sage bewusst «Ergänzungen», denn es sind nicht mehr als Ergänzungen. Es ist schon heute ganz klar festgehalten, dass wir bei dem, der die Mitwirkungspflicht nicht erfüllt, weil er seine Papiere vernichtet hat, Nichteintretentsentscheide fällen können. Wir haben mit diesen Formulierungen hier jetzt eine gewisse Umkehrung der Beweislast.

Materiell entscheidend ist natürlich auch, dass wir hier eigentlich eine ähnliche Lösung haben, wie wir sie in bezug auf die «safe countries» haben: Wenn ein wirklich Verfolgter bei der Befragung in der Empfangsstelle darlegen oder glaubhaft machen kann, dass er tatsächlich verfolgt ist und aus irgend-einem Grunde keine Papiere hat, dann wird er ins ordentliche Asylverfahren verwiesen.

Auf der anderen Seite bin ich Ihrem Kommissionspräsidenten dankbar, dass er offengelegt hat, dass das auch kein Wundermittel ist. Es erfolgt zwar eine gewisse Beschleunigung des Asylverfahrens, indem wir rascher als bisher einen Wegweisentscheid treffen können, aber Sie wissen auch, dass der Vollzug des Wegweisungsentscheides erst möglich ist, wenn wir Papiere beschafft haben. Dort liegt eigentlich nach wie vor das Hauptproblem. Weil aber solche Signale gerade in dieser negativen, unerfreulichen internationalen Konkurrenz, in der sich die einzelnen Zielländer befinden, wichtig sind, bin ich der Meinung, dass auch der Bundesrat dieser neuen Formulierung, dieser Ergänzung, zustimmen kann.

Ich möchte die Frage, ob wir im Zweitrat eine etwas andere Formulierung finden werden, hier noch offenlassen, nachdem wir doch unter einem gewissen Zeitdruck gehandelt haben.

**Schmid** Carlo (C, AI): Ich möchte nur eine Frage an Herrn Bundespräsident Koller stellen.

Er hat uns dargetan, wie die Zahl der Asylbewerber mit Papieren nach dem Erlass der sogenannten Papierverordnung gestiegen und jetzt aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wieder gesunken ist.

Ich gehe einmal davon aus, dass das Bundesgericht unter Umständen auch diese Gesetzesrevision torpedieren wird, indem es dieser Bestimmung die Anwendbarkeit mit der Begründung versagen wird, auch sie widerspreche der Flüchtlingskonvention.

Ich bin der Auffassung, das dürfen wir dem Bundesgericht ohne weiteres zutrauen, denn es hat in der Anwendung von Bundesgesetzen, die seiner Ansicht nach internationalen Verträgen widersprechen, eine durchaus interessant wechselnde Praxis.

Was gedenkt der Bundesrat zu tun, um das Bundesgericht in solchen Fragen in die Schranken zu weisen? (Heiterkeit)

**Rhinow** René (R, BL): Ich möchte meinen Kollegen, den Ersten Stimmenzähler, in vorweihnächtlicher Stimmung beruhigen und zur Ehrenrettung des Bundesgerichtes sagen, dass es in diesem mehrfach zitierten Urteil gar nicht um einen Verstoss gegen die Flüchtlingskonvention ging – ich muss auch sagen: entgegen gewissen Auskünften, die uns gegeben worden sind.

Das Bundesgericht hat sich ausschliesslich auf die Gesetzgebung gestützt und gesagt, diese Papierweisung sei nicht mit dem geltenden Gesetz vereinbar. Wenn wir jetzt daran gehen, dieses Gesetz zu ändern, dann ist das Bundesgericht selbstverständlich an die neuen Bestimmungen gebunden. Sie haben sich vergeblich aufgeregt, Herr Schmid.

**Schmid** Carlo (C, AI): Ich bin froh!

**Koller** Arnold, Bundespräsident: Offenbar bestehen da einige Unsicherheiten, was alles in diesem Bundesgerichtentscheid steht. Meine Spezialisten bestätigen mir, dass es sich um ein Problem der Vereinbarkeit, nicht mit der EMRK, aber mit der Flüchtlingskonvention handelt. Ich bin davon überzeugt, dass ein klarer legislatorischer Wille unsererseits auch vom Bundesgericht beachtet würde.

Wir haben zudem über das Wochenende auch mit Herrn Professor Kälin, dem bekanntesten Asylrechtsexperten in unserem Land, Kontakt aufgenommen. Er ist der Meinung, dass diese Formulierung auch vor der Flüchtlingskonvention standhalten würde.

**Aeby** Pierre (S, FR): J'ai une simple question à poser à M. le président de la Confédération, par rapport à ce que nous a dit le président de la commission, M. Frick.

Il semblerait que, dans le système de l'article 31, là où le requérant d'asile est reçu pour la première fois, il puisse être accompagné d'un avocat, d'une femme si c'est une femme, des organisations internationales s'il y a lieu. Donc, cette première réception en Suisse est entourée de la même façon, est conduite avec la même conscience que lorsqu'on commence véritablement la procédure. Cela a été dit, si j'ai bien compris, par le président de la commission.

J'aimerais que vous confirmiez que, lors de ce premier entretien, on a les mêmes garanties que lorsque commence la procédure.

**Koller** Arnold, Bundespräsident: Diese Befragung wird wie bei jedem anderen Fall in der Empfangsstelle durchgeführt. Für mich ist aber neu – wir wollen das für den Zweitrat noch prüfen –, dass ein Rechtsanwalt dabei sein müsste. Auf jeden Fall wird der Hilfswerkvertreter dabei sein.

*Abs. 1, 2 Bst. a–d – Al. 1, 2 let. a–d  
Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 Bst. a1 – Al. 2 let. a1*

*Abstimmung – Vote*

Für den neuen Antrag der Kommission  
Für den Antrag Brändli

31 Stimmen  
4 Stimmen



**Art. 8 Abs. 1 Bst. e (neu)***Neuer Antrag der Kommission*

e. im Falle des Nichtbesitzes gültiger Reisepapiere an deren Beschaffung mitwirken.

**Art. 8 al. 1 let. e (nouvelle)***Nouvelle proposition de la commission*

e. aider les autorités à lui procurer des documents de voyage valables, s'il n'en possède pas déjà.

**Präsident:** Wir kommen auf Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe e zurück; die Begründung des neuen Antrages der Kommission wurde schon vorgetragen.

**Aeby** Pierre (S, FR): Avant de voter sur l'article 8, j'aimerais que nous prenions la peine de revenir dans le dépliant sur les quatre premières lettres de l'alinéa 1er. Nous nous situons ici dans le chapitre 2 «Requérants», la section 1 «Généralités», à l'article 7, nous traitons de la preuve de la qualité de réfugié et à l'article 8 nous traitons de la collaboration du requérant d'asile et de l'esprit de collaboration active dont il doit faire preuve. Cet esprit de collaboration est précisé dans les lettres a-d.

Avec la lettre e proposée par la commission, nous introduisons un élément non pas de collaboration pour faire établir le statut de réfugié ou de requérant, mais de collaboration pour être réexpédié à l'étranger. J'en veux pour preuve que nous parlons ici de documents de voyage «gültiger Reisepapiere», mais que nous ne parlons plus de pièce d'identité comme dans l'article 31. Pourquoi? Parce que cette lettre e, on veut que celui qui arrive en Suisse collabore de façon active pour qu'on puisse vite le réexpédier: c'est complètement contraire au système! En tout cas, ce n'est pas ici la place de cette lettre e.

Il y a quelque chose que je ne comprends pas dans cette démarche et dans cette volonté de la commission d'ajouter maintenant cette lettre e qui n'a rien à faire à cet article 8 et qui est totalement inutile, surtout après que nous ayons voté l'article 31 comme nous venons de le faire.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich kann kurz die Beratungen der gestrigen Kommissionssitzung wiederholen und hier nochmals bestätigen, was gesagt wurde:

Bei Artikel 8 geht es nur um die Beschaffung der Reisepapiere, also der Reisepässe oder gleichwertiger Papiere.

Warum spricht man nicht von Identitätsausweisen wie in Artikel 31 des Gesetzes? In Artikel 31 geht es darum, die Identität festzustellen. Die kann man anhand eines Reisepasses oder auch aufgrund anderer Dokumente feststellen, beispielsweise aufgrund von Geburtsurkunden, Führerausweisen usw. Artikel 8 regelt, welche Papiere für die Rückkehr zu beschaffen sind. Da genügt ein Führerausweis nicht, sondern es müssen die eigentlichen Reisepapiere, ein Reisepass oder ein gleichwertiger Ersatz, sein.

Darum ist das System richtig, wie bereits gestern in der Kommissionssitzung festgehalten wurde.

**Abstimmung – Vote**

Für den neuen Antrag der Kommission  
Für den Antrag Aeby

28 Stimmen  
4 Stimmen

**Art. 31a (neu)***Antrag der Kommission**Titel**Nichteintreten bei illegalem Aufenthalt**Wortlaut*

Auf ein Gesuch wird in der Regel nicht eingetreten, wenn sich die asylsuchende Person illegal in der Schweiz aufhält und ihr die Einreichung des Gesuches früher zumutbar gewesen wäre.

**Antrag Aeby***Titel**Nichteintreten bei illegalem Aufenthalt***Wortlaut**

Auf ein Gesuch, das nach einer Verhaftung erfolgte, wird nicht eingetreten, wenn ....

**Art. 31a (nouveau)***Proposition de la commission**Titre**Non-entrée en matière en cas de séjour illégal**Texte*

En règle générale, on n'entrera pas en matière sur une demande d'asile si le requérant séjourne illégalement en Suisse et qu'il aurait pu, de manière raisonnablement exigible, déposer sa demande plus tôt.

*Proposition Aeby**Titre**Non-entrée en matière en cas de séjour illégal**Texte*

.... sur une demande d'asile déposée après une arrestation si le ....

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Es geht hier um den neuen Nichteintretensgrund des illegalen Aufenthalts. Der Text liegt vor Ihnen. Er braucht aber Erläuterungen. Zwei Voraussetzungen müssen erfüllt sein:

1. Der Aufenthalt in der Schweiz ist illegal.
2. Das Stellen eines Asylgesuches wäre früher zumutbar gewesen.

Die illegale Einreise allein ist also ganz klar kein Nichteintretensgrund. Das ist ein entscheidender Unterschied zur SVP-Initiative des letzten Jahres. Wer illegal einreist, verletzt wohl eine Regel, aber das wird nicht mit dem Verlust des Rechts auf ein Asylverfahren geahndet. Es braucht eine zweite Voraussetzung, nämlich dass es dem Asylbewerber zumutbar war, das Gesuch in der Schweiz früher zu stellen.

Das Ziel ist klar: Wir wollen verhindern, dass jemand das Asylgesuch nur stellt, um einen widerrechtlichen Aufenthalt in der Schweiz zu verlängern. Es gibt eben eine grosse Zahl von ärgerlichen Fällen: Fälle, in denen das Gesuch erst nach einem polizeilichen Aufgriff gestellt wird, beispielsweise bei einer Drogenraffia, beim Anhalten durch Behörden oder – im Extremfall – bei einer Verhaftung. Wer das Asylgesuch erst stellt, wenn er in eine Kontrolle kommt, um seinen illegalen Aufenthalt zu verlängern – Sie wissen, es genügt ja, das Wort «Asyl» zu sagen –, soll nicht profitieren.

Eine wichtige Frage ist: Wann ist es zumutbar, das Gesuch nach einer illegalen Einreise zu stellen? Wo liegt praktisch die Grenze, bei ungefähr wie vielen Tagen? Die Antwort der SPK ist: Wer sich einige Tage in der Schweiz aufhält – in der Regel dürften etwa fünf Tage genügen –, hatte ausreichend Zeit, sich zu orientieren, Kenntnis zu erhalten, wohin man sich wenden muss, wo und wie man ein Asylgesuch stellen kann. Fünf Tage dürften in der Regel genügen. Nun kann es aber – vor allem bei echten Flüchtlingen – durchaus länger dauern, bis sie sich richtig orientiert haben. Wer traumatisiert ist, wer gefoltert worden ist, oder Frauen nach Vergewaltigungen haben viel mehr Hemmungen, sich bei einer Behörde zu melden, und sie brauchen ganz sicher vielfach mehr Zeit.

Also haben wir auch den Passus «in der Regel» eingefügt. Wir wollen damit Härtefälle auffangen. Die konkrete Anwendung soll dann den Behörden, der Rechtspraxis bis und mit Bundesgericht, anheimgestellt sein.

Klar ist noch darauf hinzuweisen, dass zwei Nachweise den Behörden obliegen: erstens, dass eine illegale Einreise stattgefunden hat, und zweitens, dass ein früheres Gesuch zumutbar war. Im weiteren ist das Non-refoulement-Prinzip als absolutes Gebot zu beachten. Es darf also auch in diesen Fällen niemand zurückgeschoben werden, der Verfolgung zu gewärtigen hat.

Was bewirkt diese neue Nichteintretensregel im Verfahren? Es wird sofort ein Nichteintretentsentscheid gefällt, d. h. innerhalb von 20 Tagen. Der Entscheid kann sofort vollzogen werden, wenn er nicht angefochten und ihm im Beschwerdeverfahren keine aufschiebende Wirkung erteilt wird.

Welche Bedeutung hat diese Regelung in der Praxis? Zweifellos fällt eine erhebliche Anzahl der Fälle unter diesen Artikel; hier ist ein rascher Entscheid möglich. Vor allem jene Fälle, in denen Leute bei Drogenrazzien oder bei Kontrollen aufgegriffen werden und sich einfach mit dem Wort «Asylgesuch» einen längeren Aufenthalt in der Schweiz erwirken wollen. Vor allem aber hat diese Bestimmung eine präventive Wirkung. Sie ist ebenfalls sehr wichtig; ihr Wert darf nicht gering veranschlagt werden.

Herr Aeby hat heute einen Antrag gestellt, den Artikel restriktiver zu fassen. Ich werde mich kurz dazu äussern, nachdem er ihn begründet hat.

**Aeby Pierre (S, FR):** Dans ma proposition concernant l'article 31a, il s'agit simplement d'être plus précis et de dire exactement ce qu'on veut. Vous constaterez d'abord que la formule «en règle générale», qui figure dans le projet de la commission, disparaît. En ce sens, ma proposition peut être qualifiée de plus restrictive puisqu'on n'a plus le choix: si les conditions, qu'on va voir tout de suite, sont réalisées, on n'entre pas en matière.

Alors quelles sont les conditions? C'est pour ça que j'ai ajouté un élément de phrase qui me paraît extrêmement important, à savoir: «.... sur une demande d'asile déposée après une arrestation ....» Et ce sont exactement les exemples cités par le président de la commission: une razzia en matière de drogue, un contrôle de police dans des quartiers louches, etc. Si, à ce moment-là, la personne séjourne illégalement en Suisse et qu'on constate qu'elle aurait pu, suivant ce qu'on peut raisonnablement exiger d'elle, déposer sa demande d'asile plus tôt, elle est expulsée. Et ça me paraît donner l'avantage d'éliminer ce flou d'interprétation – pendant combien de temps peut-on séjourner en Suisse sans faire une demande officielle d'asile, si on est entré en Suisse de façon illégale? Est-ce que c'est un jour, quelques heures, une semaine, etc.? On n'a plus ce problème. Je pense que ma proposition reflète très exactement ce que la commission voulait, mais le dit de façon extrêmement précise: c'est ça qu'on veut et rien d'autre.

Je vous invite dès lors à soutenir cette proposition.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Ich möchte mich zunächst an Kollege Aeby wenden und ihm sagen, dass mich sein Vorgehen einigermassen erstaunt. Ich sage das bei aller Kollegialität. Sie waren doch in der Kommission dabei, Herr Aeby, es war in Schwyz, als wir lange um diesen neuen Antrag gerungen haben – nicht wegen des Inhalts; dieser war in der Kommission von Anfang an unbestritten. Er war höchstens seitens der Verwaltung ein bisschen umstritten. Uneinig waren wir uns in der Kommission zunächst über die Formulierung. Mein ursprünglicher Antrag war zu sehr von konkreten Anwendungsbeispielen geprägt und deshalb etwas schwerfällig. Wir haben ihn in jener denkwürdigen Mittagspause generell-abstrakt bereinigt, und wir haben auch in der Gesetzesystematik hier mit Artikel 31a den richtigen Ort gefunden.

Sie, Herr Kollege Aeby, waren bei der ganzen Übung dabei, von A bis Z, oder hätten es mindestens sein können. Nun kommen Sie heute als seinerzeitiges Kommissionsmitglied mit einem Einzelantrag. Sie zwingen uns de facto, noch einmal Kommissionsarbeit zu leisten. Ich glaube, damit strapazieren Sie uns schon ein wenig hier im Plenum.

Zum materiellen Gehalt Ihres Antrages: Dieser ist in maiore minus in unserem neuen Artikel 31a enthalten, aber die Kommission will weiter gehen als Sie. Nicht nur wer ein Delikt begangen hat und deshalb verhaftet wird, soll bei illegalem Aufenthalt kein Asylgesuch mehr einreichen können, sondern es sollen auch jene Fälle von unserem neuen Nichteintretensgrund erfasst werden, wo es noch nicht zu einem Delikt gekommen ist, wenn es den betreffenden Personen aber schon früher ohne weiteres zumutbar gewesen wäre, ein Asylgesuch einzureichen.

Deshalb bitte ich Sie: Stimmen Sie der in unserer Kommission unbestritten gebliebenen Lösung zu.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Ich möchte nur zwei Bemerkungen machen:

Zur Ehrenrettung von Herrn Aeby: Er war in der Sitzung in Schwyz dabei, musste sie aber vor der Bereinigung des Artikels verlassen. Er war bei der formellen Abstimmung über den Artikel nach dessen Bereinigung nicht dabei. Insofern handelt er korrekt, wenn auch einzuräumen ist, dass der Antrag erst auf die heutige, verschobene Beratung hin eingereicht wurde.

Zum Inhalt: Herr Aeby, die Kommission will nicht dasselbe wie Sie. Sie wollen eine formelle Verhaftung als Voraussetzung. Wir wollen eine Anhaltung durch die Behörden. Das kann in einer Polizeirazzia sein – ein Aufgriff ohne formelle Inhaftnahme –, das kann bei einer allgemeinen Verkehrskontrolle geschehen, oder es kann auch bei einem anderen Behördenkontakt erfolgen.

Allerdings ist immer nachzuweisen, dass der Aufenthalt in der Schweiz illegal ist und die Einreichung des Gesuches früher zumutbar war. Aber es bedarf keiner formellen Inhaftnahme, die ja durch einen Untersuchungsrichter erfolgen müsste. Wir möchten flexibler und offener sein.

**Aeby Pierre (S, FR):** Je remercie M. Frick, président de la commission, des précisions qu'il a apportées.

Mais si je voulais être méchant, Monsieur Reimann, je dirais: ça ne m'étonne pas que cet article 31a ait été concocté pendant la pause de midi en mangeant et en buvant un verre de vin, même s'il a été voté après la pause de midi, si je vous ai bien compris.

Je maintiens que ma proposition est beaucoup plus précise et que c'est exactement ce que la commission veut. La proposition de la commission est beaucoup trop vague et nous fait courir certains risques d'arbitraire du côté des forces de police.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Das Grundanliegen dieses Artikels 31a ist gerechtfertigt. Es geht tatsächlich um einen ärgerlichen Sachverhalt, der immer wieder passiert und uns auch von den zuständigen kantonalen Behörden gemeldet wird. Wenn Leute, die schon längere Zeit in der Schweiz sind, polizeilich angehalten werden und erst bei dieser Gelegenheit ein Asylgesuch stellen, versprechen sie sich dadurch die Chance, noch drei oder sechs Monate in unserem Lande bleiben zu können. Das sind natürlich klare Missbräuche. Der Bundesrat hat immer gesagt, die Schweiz könnte ihre humanitäre Asylpolitik nur weiterführen, wenn sie auch konsequent Missbräuche bekämpfe.

Weil das Grundanliegen aber legitim ist, möchte ich Sie bitten, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen. Es liegt dann eine Differenz vor, und wir können den Tatbestand in bezug auf die Formulierung noch einmal überprüfen. Dieser sehr offene Rechtsbegriff, «wenn die Einreichung des Gesuches früher zumutbar gewesen wäre», ist nämlich nicht befriedigend. Jedenfalls lohnt es sich, im Differenzbereinigungsverfahren noch einmal darüber nachzudenken, ob der Gesetzgeber hier nicht eine etwas klarere Leitplanke vorgeben könnte.

Demgegenüber möchte ich Herrn Aeby doch bitten zu bedenken, dass sein Antrag vielleicht auch zu kurz greift. Es kann durchaus sein, dass jemand schon ein oder zwei Tage nach dem Grenzübertritt verhaftet wird. Deswegen wäre er aber nicht asylunwürdig, denn er hat ja kein schweres Verbrechen begangen. Diese Rechtsfolge des Nichteintretensentscheides wäre dann eigentlich verfrüht. Das zeigt einfach, dass wir die genaue Formulierung im Differenzbereinigungsverfahren noch einmal mit aller Sorgfalt prüfen müssen. Aber das Grundanliegen ist legitim.

Deshalb bitte ich Sie, bewusst eine Differenz zu schaffen, damit wir in bezug auf die Formulierung noch einmal über die Bücher gehen können.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission  
Für den Antrag Aeby

24 Stimmen  
3 Stimmen



**Art. 32***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 32***Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Wir bitten Sie, sich dem Bundesrat anzuschliessen. Die Kommission hat einstimmig entschieden.

*Angenommen – Adopté***Art. 33***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

(Aeby)

*Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2 (neu)*

Das rechtliche Gehör wird in Form einer persönlichen Anhörung gewährleistet.

**Art. 33***Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*

(Aeby)

*Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2 (nouveau)*

Le droit d'être entendu est garanti sous la forme d'une audition personnelle.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Herr Präsident, ich bitte Sie, diesen Artikel im Anschluss an Artikel 72 zu behandeln. Der Artikel regelt nämlich das Nichteintreten auf Gesuche nach Aufhebung des vorübergehenden Schutzes. Zweckmässigerweise behandeln wir es, nachdem wir den vorübergehenden Schutz behandelt haben.

*Verschoben – Renvoyé***Art. 34–39***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 40***Antrag der Kommission**Abs. 1**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit*

(Büttiker, Frick, Delalay, Reimann, Seiler Bernhard)

Während der ersten sechs Monate nach dem Einreichen ....

*Abs. 2*

Die Bewilligung zur Erwerbstätigkeit erlischt nach Ablauf der mit dem rechtskräftigen negativen Ausgang des Asylverfah-

rens festgesetzten Ausreisefrist, selbst wenn ein ausserordentliches Rechtsmittel oder ein Rechtsbehelf ergriffen und der Vollzug der Wegweisung ausgesetzt wurde. Verlängert das Bundesamt die Ausreisefrist im Rahmen des ordentlichen Verfahrens, so kann weiterhin eine Erwerbstätigkeit bewilligt werden.

*Abs. 3, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 40***Proposition de la commission**Al. 1**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité*

(Büttiker, Frick, Delalay, Reimann, Seiler Bernhard)

Pendant les six premiers mois ....

*Al. 2*

L'autorisation d'exercer une activité lucrative s'éteint à l'expiration du délai de départ fixé lorsqu'une décision négative entrée en force a été rendue à l'issue de la procédure d'asile, et ce, même si le requérant a fait usage d'une voie de droit extraordinaire ou d'un moyen de recours et que l'exécution du renvoi a été suspendue. Si l'office fédéral proroge le délai de départ dans le cadre de la procédure ordinaire, l'octroi d'une autorisation d'exercer une activité lucrative demeure possible.

*Al. 3, 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 40 bitte ich absatzweise zu behandeln. Ich spreche zuerst zu Absatz 1. Da stehen sich zwei Konzepte gegenüber, nämlich jenes des Bundesrates und des Nationalrates auf der einen und jenes der Minderheit Büttiker auf der anderen Seite.

Der Bundesrat möchte in Absatz 1 drei Monate Arbeitsverbot, das verlängert werden kann, wenn in dieser Frist erstinstanzlich ein negativer Entscheid vorliegt.

Die Kommissionsminderheit möchte dieses Arbeitsverbot auf sechs Monate ausdehnen. Persönlich gehöre ich zur Minderheit. Ich möchte aber loyal die Hauptgründe der Mehrheit darlegen.

1. Die Kommissionsmehrheit sagt, dass es für den Menschen besser ist, wenn er nach drei Monaten in der Regel arbeiten kann. Arbeit ist besser als Nichtstun, und Müsiggang wäre aller Laster Anfang.

2. Der Bundesrat hat betont, dass 80 Prozent der Entscheide innerhalb von drei Monaten erstinstanzlich bereits erledigt sind, so dass also in vier Fünfteln der Fälle nach drei Monaten die Arbeitsbewilligung gegeben werden könnte.

Herr Büttiker wird die Position der Minderheit begründen.

**Büttiker** Rolf (R, SO), Sprecher der Minderheit: Gestatten Sie mir eine Vorbemerkung: Es ist zuzugeben, dass ein Arbeitsverbot wohl für alle, für die Verfügenden und für die Betroffenen, höchst problematisch wäre. Für einen liberal denkenden Menschen ist ein Arbeitsverbot ein bisschen ein Greuel und in einer freien Gesellschaft politisch fast ein bisschen pervers. Trotzdem beantrage ich Ihnen – angesichts der Situation, in welcher wir in der Asyldiskussion stecken –, das Arbeitsverbot auf sechs Monate auszudehnen.

Ich habe mich einmal umgeschaut, wie es mit der bisherigen Regelung in den einzelnen Kantonen steht, und man muss sagen, dass die meisten Kantone in den letzten Jahren von dieser gesetzlichen Möglichkeit, ein sechsmonatiges Arbeitsverbot auszusprechen, Gebrauch gemacht haben. Im Sinne der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit ist diese Regelung, welche ein Element der Attraktivitätsminderung des Asyllandes Schweiz darstellt, nun definitiv im Gesetz festzu schreiben.

Damit komme ich bereits zu meinem Hauptargument: Herr Frick hat ausgeführt, dass vier Fünftel betroffen sind und ein Fünftel nicht, aber mir geht es nicht nur um die Zahlen, sondern eben auch um die angesprochene Attraktivitätsminde-

rung, die wir anstreben müssen. Es geht darum, dass wir für diejenigen Leute, die nur wegen des Arbeitsplatzes, also aus kommerziellen und materiellen Gründen, zu uns kommen und nicht aus echten Asylgründen, die Hürden ein bisschen höher setzen. Genau gegen diesen Zulauf trend der Wirtschaftsflüchtlinge, der sich wieder verstärkt hat, müssen wir etwas tun; die Arbeitsplatzquellen für Wirtschaftsflüchtlinge müssen fast gänzlich zum Versiegen gebracht werden. Gegen die magnetischen Anziehungskräfte für Wirtschaftsflüchtlinge, die nur aus materiellen und kommerziellen Gründen auf unseren Arbeitsmarkt drängen und dafür weite Reisen auf sich nehmen – gewissen Leuten geht es ja darum, bei uns das schnelle Geld zu machen –, müssen nun Gegenkräfte mobilisiert werden; dies nicht zuletzt im Interesse der echten Asylanten.

Damit komme ich zum Arbeitsmarkt: Wir haben eine ange spannte Lage, und trotz den Konjunkturprognosen wird sich die Lage nicht entspannen. Wir haben 200 000 Arbeitslose; die Arbeitslosenquote bei Ausländern ohne Berufsbildung ist, wie wir wissen, jetzt schon enorm hoch.

Ich habe einmal meinen Heimatkanton Solothurn etwas genauer betrachtet: Ende Oktober 1997 betrug die Arbeitslosenquote bei den Ausländerinnen und Ausländern im Kanton Solothurn 15,4 Prozent, wobei die armen und ungelernten Personen am stärksten betroffen waren; genau diesen Menschen erwächst nun noch durch die Asylsuchenden bei der Arbeitsplatzsuche Konkurrenz. Der grössere Teil der Asylsuchenden – das ist auch eine Tatsache – verfügt über keine Berufsbildung.

Ich komme zum nächsten Grund: Arbeitsverbot und Ge suchsabwicklung. Wenn wir bereits nach drei Monaten die Möglichkeit schaffen, Arbeit und einen Lohn zu haben, schaffen wir ein gewisses Anreizsystem, diese drei Monate irgend wie zu überstehen, um dann auf den Arbeitsmarkt zu gelangen, Arbeit zu suchen und Lohn zu bekommen. Damit haben Wirtschaftsflüchtlinge und unechte Asylanten automatisch ein Interesse daran, das Verfahren zu verzögern. Wir haben vorhin über diese Papierbeschaffung diskutiert, über Identitätsausweise, über Verzögerungen, Rekurse, Obstruktionen usw. Wir belohnen also jene Leute noch, welchen es gelingt, diese drei Monate zu überstehen, indem sie ihre Identität verschweigen, die Papiere nicht vorlegen usw. Sie lassen wir nach drei Monaten auf dem Arbeitsmarkt zum Zuge kommen. Noch ein Wort zu den Kosten: In der Kommission wurde mir als Hauptargument entgegen gehalten, dass ein längeres Arbeitsverbot automatisch höhere Fürsorgekosten bedeute, weil die Menschen keinen Verdienst hätten und damit die Fürsorgedienste der Gemeinden und Kantone belasten wür den.

Diese Argumentation ist natürlich nicht stichhaltig, wenn es um die Attraktivität des Asyllandes Schweiz geht. Sie ist im Zusammenhang, den wir hier diskutieren, etwas zynisch, indem man sagt, wenn es uns gelinge, hier korrekt gegen die Wirtschaftsflüchtlinge vorzugehen, nur auf die Fürsorgekosten von Kantonen und Gemeinden zu verweisen. Ich muss Sie an eine gewisse dynamische Betrachtungsweise erinnern: Es geht darum, die Zahl der Asylgesuche konsequent nach unten zu drücken, und das gelingt uns nur, wenn wir die Attraktivität des Asyllandes Schweiz vermindern und reduzieren.

Wir müssen etwas machen. Wenn wir nichts tun, könnte in nächster Zeit einmal der Deckel hochgehen. Wir müssen die Attraktivität des Asyllandes Schweiz für Wirtschaftsflüchtlinge deutlich reduzieren. Wir haben im Asylbereich 130 000 bis 135 000 Personen in unserem Land. Wir haben 25 000 Gesuche, bei steigender Tendenz – plus 30 Prozent –, und es ist höchste Zeit, dass wir hier eine Gegenstrategie entwickeln.

Sie haben mich sicher richtig verstanden: Keiner dieser Punkte – vor allem nicht dieser Antrag – richtet sich gegen die echten Asylanten, gegen die Leute, die wirklich Asyl in unserem Land zugute haben. Es geht mir nur darum, die Attraktivität des Asyllandes Schweiz zu reduzieren und zu vermindern. Das gelingt uns nur, wenn wir hier konsequent das Arbeitsverbot auf sechs Monate ausdehnen.

**Koller Arnold**, Bundespräsident: Sie kennen diesen Interessen gegensatz seit der Behandlung des dringlichen Asylverfahrensbeschlusses sehr gut. Wir haben diese Ordnung eingeführt, die sich übrigens auch nach Meinung der Kantone bewährt hat, und damals sehr ausführlich über die Frage diskutiert, wie lange das Arbeitsverbot gelten solle.

Es ist klar: Je länger das Arbeitsverbot, um so grösser die Attraktivitätsminderung, aber um so grösser auch das öffentliche Ärgernis – Entschuldigung, wenn ich diesen Ausdruck brauche – der «herumlungenden» Asylbewerber. Wenn Sie das Arbeitsverbot auf sechs Monate erhöhen, dann werden die Fürsorgeausgaben dadurch steigen.

Im übrigen, Herr Büttiker, scheint mir Ihre Befürchtung, dass eine Konkurrenzierung schweizerischer Arbeitnehmer eintreten könnte, wirklich nicht zutreffend. Sie wissen: In der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer ist der Inländervorrang ganz klar festgehalten. Es darf keine Arbeitsmarktbehörde in der Schweiz Ausländern Arbeitsplätze verschaffen, wenn dafür ein geeigneter Inländer zur Verfügung steht; das gilt selbstverständlich auch für die Asylsuchsteller. Hier besteht also keinerlei Konkurrenzierung.

Im Gegenteil: Ich mache mir heute Sorgen darüber, wie gross die Arbeitslosigkeit sogar bei den anerkannten Flüchtlingen ist. Die anerkannten Flüchtlinge sollten wir künftig im Sinne einer ganzheitlichen Arbeitsmarktpolitik viel rascher und besser in den Arbeitsmarkt integrieren. Bei den anerkannten Flüchtlingen macht heute die Arbeitslosenquote nach wie vor sogar über 50 Prozent aus; das ist ein bedenklicher Zustand. Im übrigen kann ich Ihnen auch versichern, dass hier kein Missbrauch droht, weil die Arbeitsmarktbehörden ja kantone Behörden sind. Und Sie wissen: Für fürsorgeabhängige Asylbewerber sorgt der Bund. Also haben diese auch gar kein Interesse, Asylbewerber gegenüber anderen Ausländern irgendwie zu bevorzugen.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie dringend bitten, beim bisherigen System zu bleiben. Das absolute Arbeitsverbot von drei Monaten mit einer Verlängerungsmöglichkeit auf sechs Monate, wenn ein erster negativer Entscheid innerhalb der ersten drei Monate ergangen ist, hat sich zweifellos sehr bewährt; es bedeutet keinerlei Konkurrenzierung irgendeines schweizerischen Arbeitnehmers.

#### Abs. 1 – Al. 1

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

15 Stimmen  
11 Stimmen

#### Abs. 2–4 – Al. 2–4

##### Angenommen – Adopté

#### Art. 41

##### Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

Eine vorläufige Aufnahme kann ferner in Fällen einer schwerwiegenden persönlichen Notlage angeordnet werden, wenn vier Jahre nach Einreichen des Asylgesuchs noch kein rechtskräftiger Entscheid ergangen ist.

Abs. 3bis

Bei der Beurteilung der schwerwiegenden persönlichen Notlage sind insbesondere ....

Abs. 3ter

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 41

##### Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

L'admission provisoire peut en outre être ordonnée dans des cas graves de détresse personnelle lorsque aucune décision exécutoire n'a été rendue dans les quatre ans qui ont suivi le dépôt de la demande d'asile.



**Al. 3bis**

Lors de l'examen du cas grave de détresse personnelle, on tiendra notamment ....

**Al. 3ter**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Wir haben in Absatz 3 zwei Änderungen vorgenommen: Zum ersten haben wir gegenüber dem Beschluss des Nationalrates das Wort «Härtefall» durch das Wort «Notlage» ersetzt. Dieses ist für diesen Bereich das sachgerechte und übliche. Zum zweiten haben wir den Absatz sprachlich vereinfacht, ohne aber eine inhaltliche Änderung vorgenommen zu haben.

In Absatz 3bis ist ebenfalls das Wort «Härtefall» durch das Wort «Notlage» ersetzt worden. Ich möchte zudem zu diesem Absatz eine Klarstellung vor allem zuhanden der Hilfswerke machen: Ich möchte klarstellen, dass es unsere Meinung ist und auch der Auskunft des Bundesrates entspricht, dass die aufgeführten Gründe einzeln erfüllt genügen; sie müssen nicht kumulativ erfüllt sein.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 42**

*Antrag der Kommission*

**Abs. 1**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 2**

Bei Entscheiden nach den Artikeln 31, 31a und 32 kann ....

**Art. 42**

*Proposition de la commission*

**Al. 1**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 2**

.... des articles 31, 31a et 32 ....

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Da im Gesetz nun ein Artikel 31a figuriert, den wir vorhin beschlossen haben, ist er auch hier einzusetzen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 43**

*Antrag der Kommission*

**Abs. 1**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Seiler Bernhard*

**Abs. 1**

Im Rahmen des Vollzuges einer Wegweisung ist das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zuständig für:

- a. die Feststellung der Identität des betroffenen Ausländer;
- b. die Beschaffung von Reisepapieren;
- c. die Unterstützung der Kantone in der Organisation von Reisemöglichkeiten;
- d. die Koordination der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, zwischen den Kantonen und den beteiligten Bundesstellen sowie dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten.

**Abs. 2**

Im übrigen obliegt der Vollzug der Wegweisung den Kantonen.

**Art. 43**

*Proposition de la commission*

**Al. 1**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Proposition Seiler Bernhard****Al. 1**

Dans le cadre d'une exécution d'un renvoi le Département de justice et police est compétent pour:

- a. la constatation de l'identité de l'étranger concerné;
- b. l'acquisition des papiers de voyage;
- c. le soutien aux cantons pour l'organisation des possibilités de voyage;
- d. la coordination de la collaboration entre les cantons, entre les cantons et les services fédéraux intéressées, entre les services fédéraux ainsi que avec le Département des affaires étrangères.

**Al. 2**

Du reste l'exécution du renvoi est l'affaire des cantons.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte mich zuerst zum Antrag der Kommission äussern; Herr Seiler beantragt dann einen Zusatz.

Bei Artikel 43 haben wir folgende Änderungen vorgenommen: Wir haben das Wort «durchführbar» entsprechend der Fassung des Bundesrates durch das Wort «möglich» ersetzt, denn «durchführbar» ist ein rechtlicher Begriff und ist der Oberbegriff für «möglich» und «rechtlich zulässig», während dem «möglich» bloss die technische Möglichkeit beinhaltet. Diese technische Möglichkeit ist hier gemeint, nicht die rechtliche. Daher müssen wir zur Fassung des Bundesrates zurückkehren.

Zum Antrag Seiler Bernhard äussere ich mich nach seiner Begründung.

**Seiler** Bernhard (V, SH): In der Eintretensdebatte und heute wieder hat Herr Bundespräsident Koller u. a. gesagt, dass die Beschaffung der Papiere im Zusammenhang mit dem Asylwesen etwas vom Schwierigsten sei. Er hat auch darauf hingewiesen, dass damit riesige Probleme verbunden seien. Über diese Schwierigkeiten haben auch die kantonalen Polizeidirektoren mit dem Bundespräsidenten gesprochen; sie haben wahrscheinlich darum gebeten, dass der Bund dabei mehr Hilfe anbieten sollte.

Mit meiner neuen Formulierung von Artikel 43 beantrage ich das, was von den Kantonen grundsätzlich verlangt wird: Bei zwei Gruppen von Ausländern – einerseits bei der Gruppe von Asylsuchenden, deren Wegweisung vollzogen werden muss, und andererseits bei der Gruppe der illegal anwesenden Ausländer, die ebenfalls ausgewiesen werden sollen – wünschen die Kantone, dass die sehr schwierige und aufwendige Arbeit der Identitätsfeststellung und der Beschaffung der Papiere zukünftig durch Bundes- und nicht mehr durch Kantonsbehörden vollzogen wird.

Die Kantone, das wissen wir alle, stossen heute beim Vollzug im Asylwesen mit ihren finanziellen und personellen Ressourcen ganz klar an ihre Grenzen. Das gilt nicht nur für kleine Kantone wie z. B. Schaffhausen; auch sein grosser Nachbar, der Kanton Zürich, hat die gleichen Probleme. Bekanntlich haben die Kantone, das wissen Sie, dieses Jahr sogar 30 Prozent mehr Asylgesuche zu bewältigen als noch im Vorjahr. Grösste Schwierigkeiten ergeben sich insbesondere bei der Klärung der Identität von Asylsuchenden und bei der Beschaffung der für die Aus- und Rückschaffung erforderlichen Papiere. Für die Kantone ist es sehr schwierig, Kontakte mit den Herkunftsändern bzw. den Vertretungen ausländischer Staaten in der Schweiz herzustellen. Dem Bund, er ist schliesslich Partner dieser Länder, fällt das leichter. Auch ist ja gemäss unserer Bundesverfassung der Bund für die Aussenbeziehungen zuständig und nicht die Kantone.

Hinzu kommt, dass es dem Bund bzw. einem eidgenössischen Departement eher möglich ist, bei Fragen und Problemen aus dem Bereich des Ausländerrechts und der Ausländerpolitik das für die Aussenpolitik zuständige Departement mit einzubeziehen, als einer kantonalen Behörde. Ein verstärkter Einbezug des EDA bei der Durchsetzung der Ausländerpolitik bzw. des Ausländerrechts ist dringlich und geboten, weil aufgrund der bisherigen Erfahrung bei den Kantonen der Eindruck besteht, dass sich dieses bei seinen aussenpolitischen Aktivitäten kaum um die beim Vollzug des Ausländer-

rechts mit anderen Staaten bestehenden Probleme kümmert. Die Mittel der Kantone zur Beschaffung von Reisepapieren bei den ausländischen Vertretungen sind sehr beschränkt. Insbesondere liegt es außerhalb der kantonalen Möglichkeiten, gewisse Staaten durch die Anwendung aussenpolitischen Drucks zu einer besseren Kooperation zu bringen. Die in der Revision des Anag vorgesehene Regelung, wonach der Bund Einzelfälle selber behandelt – das finden Sie in Artikel 22a –, wird kaum etwas daran ändern, dass die 26 Kantone im Vollzug meist als Einzelkämpfer in Beziehung mit dem Ausland und den internationalen Organisationen treten müssen.

Gleiche Probleme wie die Kantone haben auch die Städte, z. B. wenn Asylsuchende in der Drogenszene aufgegriffen werden, der Polizei bei der Inhaftnahme aber vielfach ihre Reisepapiere vorenthalten und sich nicht wahrheitsgetreu zu ihrer Person bzw. Staatsangehörigkeit äussern. Mit diesem Verhalten verunmöglichen sie den Behörden, die Wegweisung zu vollziehen.

Gemäss den Angaben des Schweizerischen Städteverbandes an den Bundesrat fallen dabei vor allem Personen aus arabischen und afrikanischen Ländern ins Gewicht. Neuerdings gäben sich vermehrt auch albanische Staatsangehörige, die im Drogenhandel tätig sind, als Bürger der Bundesrepublik Jugoslawien aus. Könne dann endlich die Ausschaffungshaft angeordnet werden, müsse aufgrund sehr aufwendiger und nicht immer erfolgreicher Abklärungen noch die Herkunft dieser Ausländer festgestellt werden.

Die Städte empfinden es als Widerspruch zu den üblichen staatspolitischen Gepflogenheiten, wenn einzelne Kantone mit Staaten verhandeln müssen. Dieser falsch verstandene Föderalismus werde denn auch von einzelnen Staaten bewusst ausgenutzt. Deshalb verlangt auch der Schweizerische Städteverband vom Bundesrat dringend die erforderlichen Massnahmen, d. h., dass das Gesetz so angepasst wird, dass die Abklärung der Identität und die Beschaffung der Papiere in die Zuständigkeit des Bundes übergehen, und zwar im Sinne einer Zentralstelle. Das heisst, die Verpflichtung des Bundes muss klarer und umfassender geregelt werden, als das in der Vorlage vorgesehen ist.

Ich beantrage Ihnen deshalb, Artikel 43 neu zu fassen, um damit diese schwierige, aufwendige und – ich würde sagen – oft frustrierende Arbeit der Kantone bei der Abklärung der Identität von Ausländern primär dem Bund zu übertragen und die Kantone zu entlasten. Ich bin überzeugt, dass bei diesem Systemwechsel von den Kantonen zum Bund die Sache schneller und speditiver abläuft und auch Kosten eingespart werden können.

Ich bitte Sie daher: Stimmen Sie meinem Antrag zu Artikel 43 zu, und nehmen Sie damit diesen Wechsel vom Kanton zum Bund vor!

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Wir haben in der Kommission ziemlich eingehend über die Kantons- und Bundeskompetenzen beim Vollzug der Wegweisung diskutiert. Heute ist ja die Regelung im Anag und im Asylgesetz so, dass grundsätzlich die Kantone zuständig sind; Herr Seiler hat ja den gleichen Antrag nochmals fürs Anag gestellt; man könnte sich deshalb fragen, ob der Vollzug an beiden Orten geregelt werden muss. Aber dazu wird sich dann Herr Bundespräsident Koller äussern.

In der Kommission waren wir der Ansicht, dass die Kompetenz nicht verschoben werden soll, und zwar aus folgender Überlegung: Es bestehen zurzeit in der Tat zweierlei Koordinationsprobleme, und zwar einerseits zwischen dem Bund und einzelnen Kantonen, andererseits aber auch zwischen den einzelnen Kantonen.

Wir haben uns darüber informieren lassen, dass Herr Bundespräsident Koller diese Probleme gründlich angeht; er hat dafür eigens eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Aus diesen Gründen möchten wir nicht auf Vorrat die Kompetenz zum Bund verschieben. Ich möchte Herrn Bundespräsident Koller bitten, dass er seinerseits seine Gründe und seine allfällige Unterstützung oder Ablehnung des Antrages genau begründet.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Herr Seiler hat in seinem Votum drei Problemkreise aufgeworfen:

Der erste Problemkreis ist allgemeiner Natur: das Postulat, dass wir in der Asylpolitik und vor allem in der Rückführungs-politik von seiten des Bundesrates generell eine einheitliche Gesamtpolitik betreiben sollen. Dieses Postulat, Herr Seiler, kann ich voll unterschreiben. Ich kann Ihnen auch sagen, dass wir auf diesem Gebiet in der letzten Zeit beträchtliche Fortschritte gemacht haben.

Das Rückführungsabkommen mit Jugoslawien ist z. B. ab 1. September 1997 in Kraft und hilft jetzt hoffentlich, diesen schwierigsten Problemkreis zu lösen, den wir im ganzen Asyl- und Rückführungsreich hatten. Wir konnten seit zwei Jahren keine Rückführungen nach der heutigen Bundesrepublik Jugoslawien mehr realisieren. Dieses Rückführungsabkommen, das uns als zweitem europäischen Land nach – ich hätte fast gesagt: nach der Grossmacht – Deutschland gelang, war nur möglich, weil wirklich alle Departemente am gleichen Strick gezogen haben, also sowohl das EVED wie das EDA und mein Departement.

Jugoslawien hat verstanden, dass dieses Rückführungsabkommen wirklich die Vorbedingung dafür war, dass überhaupt wieder ein normaler Wirtschaftsverkehr und -aus-tausch mit uns möglich wurde. Das müssen wir vor allem bei Ländern, die sich völkerrechtswidrig verhalten und ihre Leute nicht zurücknehmen, zweifellos ganz generell durchziehen. Künftig habe ich aber dafür die nötige Unterstützung auch im Bundesrat.

Der zweite Problemkreis betrifft eine verstärkte Unterstü-tzung des EDA und vor allem natürlich der Botschafter bei Rückschaffungen. Auch hier sind wir auf dem guten Weg. Das EDA hat Herrn Botschafter Ziswiler bestellt. Er befasst sich mit dieser Aufgabe. Er zitiert auch immer wieder Bot-schafter, wenn es bei der Papierbeschaffung oder bei Rück-schaffungen, wie nach Gambia, zu Unfällen kommt. Also auch hier sind wir auf dem richtigen Weg.

Der dritte Problemkreis, den Sie ansprechen, betrifft die Kompetenzverteilung Bund/Kantone bei den Rückschaffun-gen. Da ist es ganz klar so, dass für die Wegweisungen und für die Rückschaffungen die Kantone zuständig sind. Ich glaube, das muss auch so bleiben, weil diese Leute ja den Kantonen zugeteilt sind. Die Kantone haben auch die nötigen Polizeikräfte. An den nicht freiwilligen Rückführungen, die unbedingt nötig sind, die wir beim Bund gar nicht hätten, muss auch festgehalten werden. Dagegen gebe ich zu, dass die Frage der Kooperation in jenen Bereichen, die Sie jetzt hier nennen, also vor allem bei der Papierbeschaffung, tat-sächlich überprüft werden muss.

An der letzten Sitzung der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vor einigen Wochen in Zug war dieses Problem das Haupttraktandum. Wir sind damals übereingekommen, sofort eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die uns bis Ende März Verbesserungsvorschläge unterbreiten muss.

Der Bund – wir haben das eingesehen – muss sich in diesem Bereich noch mehr engagieren. Wir haben zwar eine eigene Sektion «Vollzugsunterstützung» geschaffen; wir schlagen Ihnen im Rahmen dieser Gesetzesrevision auch vor, dass diese Vollzugsunterstützung künftig nicht nur im Asylbereich gelten soll, sondern generell im Ausländerbereich. Damit wollen wir diese Vollzugsunterstützung also auch bei Gastarbeitern oder illegal eingereisten Ausländern, die nicht Asylgesuchsteller sind, gewähren. Deshalb die entsprechende Neuerung bei Artikel 22a Anag. Wenn Sie dem zustimmen würden, wäre es systematisch ohnehin nötig, den Artikel ins Anag hinüberzunehmen.

Herr Seiler, ich möchte Sie bitten, den Antrag angesichts dieser Arbeitsgruppe – ich bin wirklich überzeugt, dass wir mit den Kantonen gute Lösungen finden werden – zurückzuziehen, denn so, wie er jetzt lautet, schiesst er über das Ziel hin-aus. Beispielsweise ist die Beschaffung von Reisepapieren sehr oft unproblematisch, und es ist nicht einzusehen, warum das über den Bund laufen soll, wenn der Vollzug der Wegwei-sung sowieso durch die Kantone erfolgt.

Bei heiklen Fällen muss der Bund immer mehr Unterstützung leisten. Beim Rückübernahmeabkommen mit der Bundesre-



publik Jugoslawien beispielsweise läuft in diesem Bereich jetzt schon alles über uns; auch bei Sri Lanka läuft das über uns. In heiklen Situationen haben wir das bereits übernommen. Es würde zu weit führen, wenn das in allen unproblematischen Fällen – wenn z. B. der Kanton Zürich beim Konsulat in Zürich die Papiere ohne jegliche Probleme bekäme – jedesmal über Bern gehen müsstet.

Aus diesen Gründen wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie diesen Antrag angesichts dieser Vorkehren, die wir eingeleitet haben, zurückziehen könnten. Sonst müsste ich ihn bekämpfen, weil er teilweise eben über das Ziel hinausschießt.

**Uhlmann Hans** (V, TG): Wir haben von Herrn Bundespräsident Koller bereits gehört, dass das Rückübernahmevertrag mit Jugoslawien positiv ist – ich habe das dankend zur Kenntnis genommen –, und auch, dass der Bund, das EDA mit seinen Botschaftern, die Papierbeschaffung immer mehr unterstützt. Aber gerade diese beiden Tatbestände sprechen doch dafür, dass hier der Bund aktiver sein muss.

Wenn auch der Antrag Seiler Bernhard vielleicht nicht in allen Punkten ausgereift ist, möchte ich doch, dass man mit der Zustimmung zu demselben eine Differenz zum Nationalrat schafft. Wir haben dann genügend Zeit und vielleicht auch bereits die Unterlagen der Arbeitsgruppe, die Sie in Aussicht gestellt haben.

Wenn wir jetzt aber einfach dem Antrag der Kommission zustimmen, stehen genau diese Punkte nicht mehr zur Diskussion; darum bitte ich Sie, dem Antrag Seiler Bernhard zuzustimmen. Meinem Kollegen Seiler möchte ich daher empfehlen, seinen Antrag nicht zurückzuziehen.

**Seiler Bernhard** (V, SH): Ich habe meinen Beschluss schon vorher gefasst: Ich ziehe meinen Antrag nicht zurück.

Ich danke Ihnen, Herr Bundespräsident, dass Sie einmal mehr erläutert haben, dass Verbesserungen gemacht worden sind, auch zwischen Departementen. Man wusste, dass dort nicht immer alles bestens funktionierte. Aber ich weiss aus Gesprächen mit Kantonsvertretern, wie schwer es die Kantone haben. Ich habe Zürich erwähnt. In Zürich sind Konsulate relativ nahe. Da ist Schaffhausen schon viel weiter weg. Es wird, als kleiner Kanton, von ausländischen Konsulaten oder Ländervertretungen nicht ernst genommen. Für Zürich und Bern ist das anders.

Ich habe Ihre Erläuterungen dazu gehört, was allenfalls noch gemacht wird, z. B. Gespräche mit den Kantonen. Trotzdem kann ich mir sehr gut vorstellen, dass die Kantone finden, die Abklärungen der Identität und die Beschaffung der Papiere sollten Sache einer Zentralstelle beim Bund sein.

In meinem Antrag steht auch klar, wie im bundesrätlichen Antrag: «Im übrigen obliegt der Vollzug der Wegweisung den Kantonen.» Daran ändert nichts. Es geht nur um die Beschaffung der Papiere und um die Abklärung der Identität, wobei kleinere Kantone eben mehr Schwierigkeiten haben als grössere. Ich glaube, man spart etwas ein, wenn das künftig Sache einer zentralen Stelle und nicht mehr der Kantone ist.

Ich halte meinen Antrag aufrecht, auch wenn er allenfalls unterliegen sollte.

**Koller Arnold**, Bundespräsident: Nun muss ich halt auch etwas kategorischer werden!

Die Litera b schiesst eindeutig übers Ziel hinaus und ist kontraproduktiv. Wenn wir künftig für alle Asylbewerber, die ausgeschafft werden, Papiere beschaffen müssen, auch in unproblematischen Fällen, geht das länger als heute, und das wollen wir doch nicht. Wenn Kantone wie Basel-Stadt, Zürich und andere, die in vielen Fällen die Papiere ohne Probleme vom Konsulat erhalten, ihre Gesuche zunächst nach Bern schicken, dann in Bern vorsprechen müssen und das nachher wieder an die Kantone zurückgeht, dann schiesst dieser Antrag eindeutig übers Ziel hinaus.

Deshalb möchte ich Sie bitten, diesen Antrag abzulehnen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission  
Für den Antrag Seiler Bernhard

19 Stimmen  
7 Stimmen

#### Art. 44–49

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 50

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

#### *Antrag Schiesser*

*Abs. 2 (neu)*

Als verwerfliche Handlungen gelten insbesondere:

- a. Straftaten, die eine Verurteilung zu einer Gefängnisstrafe von mindestens einem Jahr zur Folge haben;
- b. Straftaten, die zu einer wiederholten Verurteilung wegen Begehung eines Vergehens oder Verbrechens führen.

#### Art. 50

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

#### *Proposition Schiesser*

*Al. 2 (nouveau)*

Des actes répréhensibles sont notamment:

- a. des actes délictueux qui ont pour conséquence une peine de prison d'au moins une année;
- b. des actes délictueux qui ont mené à une condamnation pour récidive à cause d'un délit ou un crime.

**Schiesser Fritz** (R, GL): Ich habe Ihnen hier einen Antrag mit einem neuen Absatz 2 vorgelegt. In diesem neuen Absatz 2 soll insbesondere beispielhaft dargelegt werden, was man unter einer «verwerflichen Handlung» im Sinne von Artikel 50 versteht, einer verwerflichen Handlung also, die zu Asylwürdigkeit führt.

Die Bestimmung, so wie sie vom Bundesrat und unverändert von der Kommission übernommen wird, ist – jedenfalls für Aussenstehende – nicht ohne weiteres verständlich. Es ist insbesondere für denjenigen, der mit der Materie nicht vertraut ist, nicht ohne weiteres ersichtlich, was unter einer verwerflichen Handlung, die zu einer Asylwürdigkeit führt, zu verstehen ist.

Ich bin deshalb der Auffassung, dass in einem Absatz 2 gewisse Konkretisierungen vorgenommen werden sollten, wobei ich durchaus zugestehen mag, dass die hier gesetzten Massstäbe eventuell zu hoch oder zu tief angesetzt sind. Aber es wäre, falls dem so ist, wichtig, dass hier eine Differenz geschaffen würde, damit sich der Nationalrat im Differenzbereinigungsverfahren noch einmal mit dieser Frage auseinandersetzen könnte. Wenn keine Differenz geschaffen würde, wäre diese Frage vom Tisch.

Meines Erachtens besteht in breiten Kreisen der Bevölkerung ein Bedürfnis zu wissen, was eine verwerfliche Handlung ist, wie dieser Begriff in der Praxis gehandhabt wird, welches die Massstäbe sind, die hier gelten müssen.

Ich möchte nur noch eine Bemerkung anbringen: Meines Erachtens ist es ausserordentlich wichtig, dass wir jenen Bereich des Asyls, für den wir alle einstehen, dadurch schützen, dass wir Missbräuchen im Asylwesen klare Grenzen setzen und diese klaren Grenzen auch gegenüber der Bevölkerung kommunizieren; denn nur dann werden wir auf die Dauer in breiten Kreisen der Bevölkerung das notwendige Verständnis für das Asylwesen erhalten.

Das ist der tiefere Hintergrund dieses Antrages und auch des Antrages zu Artikel 60; insofern laufen diese beiden Anträge parallel.

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Herr Schiesser möchte im Gesetz eine beispielhafte Umschreibung des Begriffes «verwerfliche Handlungen». Die Absicht ist lauter, das Be-

gehen ist legitim, aber ich meine, eine solche Legaldefinition sei – ich hoffe, das mit meinen Erläuterungen erklären zu können – nicht nötig.

Artikel 50 ist heute geltendes Recht. Er regelt, wann und unter welchen Voraussetzungen eine asylsuchende Person kein Asyl bekommt.

Ich weise auch auf Artikel 60 betreffend den Widerruf des Asyls hin. Die Asylunwürdigkeit – keine Gewährung des Asyls – knüpft an verwerfliche Handlungen an, während der Widerruf an besonders verwerfliche Handlungen anknüpft. Der Widerruf des Asyls soll schwerer sein als die Nichtgewährung.

Nun gibt es zu Artikel 50, der bereits heute geltendes Recht beinhaltet, eine gefestigte und klare Praxis, zumindest der Asylreikurskommission. Diese besagt – ungefähr folgendermassen zusammengefasst –, dass eine Handlung dann verwerflich ist, wenn sie eine Straftat betrifft, die mit mindestens einem Jahr Gefängnis bedroht ist. Wenn eine solche Tat verübt wird und es sich nicht um einen Bagatellfall handelt, wird die Handlung als verwerflich bezeichnet. Im Falle des Diebstahls also, der mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren bedroht ist, wird z. B. ein Ladendiebstahl nicht zu den verwerflichen Handlungen gezählt, wenn er einmalig und klein ist; ein grosser Diebstahl aber gilt als verwerflich. Die Praxis ist relativ klar. Auch eine Reihe wiederholter kleinerer strafbarer Handlungen kann den Tatbestand der Verwerflichkeit erfüllen. Weiter können nach heutiger Praxis auch Straftaten, die im Ausland verübt werden, mitberücksichtigt werden.

Insofern gibt der Antrag Schiesser wohl einige Beispiele, aber er nennt andere Beispiele wieder nicht und schliesst sie eher aus. Es scheint, er enge sogar die heutige Praxis etwas ein.

Ich glaube, es ist richtiger, wenn wir nun nach Kenntnisnahme der Praxis, welche konstant ist und von mir umrissen wurde, auf die nähere Umschreibung im Gesetz verzichten. Andererseits sollten wir aber die Meinung der Kommission klar bekanntgeben. Sie geht dahin, dass an der heutigen gefestigten Praxis nicht gerüttelt werden soll. Die Hürden sind also relativ tief. Bagateldelikte aber und blosse Übertretungen sind in der Regel ausgeschlossen.

**Koller Arnold**, Bundespräsident: In Ergänzung zu dem, was Ihr Kommissionspräsident zutreffend ausgeführt hat, muss ich ehrlich sagen, Herr Schiesser: Mich stört vor allem, dass Sie in Absatz 2 Litera a auf eine Verurteilung abstellen würden. Wir müssen nicht in allen Fällen eine Verurteilung abwarten.

Das wäre natürlich eine Einschränkung unserer Handlungsfreiheit. Wenn jemand asylunwürdig ist, kann es durchaus sein, dass wir ihn wegweisen können, bevor ein Strafverfahren durchgeführt ist. Nach Ihrer Formulierung wäre aber die Voraussetzung eine strafrechtliche Verurteilung. Das würde unsere Handlungsfreiheit einschränken. Deswegen hätte ich grösste Bedenken. Im übrigen verweise ich auf die Praxis, wie sie von Ihrem Kommissionspräsidenten dargestellt worden ist.

**Schiesser Fritz** (R, GL): Die Ausführungen des Kommissionspräsidenten sind für mich von besonderer Bedeutung, und zwar deshalb, weil damit die heutige Praxis in den Materialien festgehalten wird.

Auch wenn ich mit dem Kommissionspräsidenten nicht einig gehe, dass diese beispielhafte Aufzählung, wie ich sie vorgeschlagen habe, andere Tatbestände ausschliessen würde, gehe ich davon aus, dass die Praxis so weitergeführt wird und dass ich demzufolge meinen Antrag zurückziehen kann.

Ich möchte nicht, dass dieser Antrag – wie das von Herrn Bundespräsident Koller dargelegt worden ist – gegenüber der heutigen Praxis sogar noch einschränkt. Aber es scheint mir wichtig zu sein, dass nach aussen kommuniziert wird, dass eine relativ restriktive Praxis geübt und diese nicht gelockert wird.

Ich ziehe den Antrag zurück, und damit wird auch mein Antrag bei Artikel 60 hinfällig.

**Präsident:** Herr Schiesser hat seinen Antrag zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

#### **Art. 51–59**

*Antrag der Kommission*

*Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

*Proposition de la commission*

*Adhérer à la décision du Conseil national*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 60**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

*Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

*Abs. 2*

Das Bundesamt widerruft das Asyl, wenn Flüchtlinge die innere oder die äussere Sicherheit der Schweiz verletzt haben, gefährden oder besonders verwerfliche Handlungen begangen haben.

*Abs. 3*

*Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

*Abs. 4*

*Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates*

*Antrag Schiesser*

*Abs. 2bis (neu)*

Als besonders verwerfliche Handlung gilt insbesondere die Erfüllung eines Straftatbestandes, der eine Verurteilung zu einer mindestens einjährigen, unbedingten Gefängnisstrafe zur Folge hat.

#### **Art. 60**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

*Adhérer à la décision du Conseil national*

*Al. 2*

L'office fédéral révoque l'asile si le réfugié a porté atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, s'il les compromet ou s'il a commis des actes particulièrement répréhensibles.

*Al. 3*

*Adhérer à la décision du Conseil national*

*Al. 4*

*Adhérer au projet du Conseil fédéral*

*Proposition Schiesser*

*Al. 2bis (nouveau)*

Est considéré comme acte particulièrement répréhensible un acte délictueux qui entraîne une condamnation à une peine minimale d'une année de prison ferme.

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Ich kann nahtlos an die Beratung zu Artikel 50 anknüpfen. Ein Widerruf des Asyls soll stattfinden, wenn eine besonders verwerfliche Handlung begangen wurde.

Nun haben wir die Formulierung gemäss Beschluss des Nationalrates geändert, und zwar in zweierlei Hinsicht. Der Bundesrat hat eine Vorschrift zwingender Art, der Nationalrat eine Kann-Vorschrift gewählt. Wir haben uns für die zwingende Vorschrift «Das Bundesamt widerruft das Asyl» entschieden.

Was wir aber vom Nationalrat übernommen und gegenüber dem Entwurf des Bundesrates geändert haben, ist der Begriff der «besonders verwerflichen Handlungen». Wir wollen damit sagen, dass neben der Verletzung der inneren und äusseren Sicherheit nur eine Intensität von verwerflichen Handlungen zum Asylwiderruf führen kann. Was sind «besonders verwerfliche Handlungen»? Der Begriff ist neu. Er ist bisher im Gesetz nicht definiert und durch keine Praxis abgestützt: Er steht qualitativ eine Stufe über den einfachen verwerflichen Handlungen.



Was kann das sein? Einmal eine Straftat, die mit erheblicher Strafandrohung bedroht ist; das sind Verbrechen und Vergehen, die mit einer Strafandrohung von weit über einem Jahr bedroht sind. Das ist eine erste Voraussetzung. Zum zweiten muss die Straftat eine gewisse Intensität haben. Einzelne Bagatelldelikte genügen nie. Gleichzeitig ist klar anzuführen, dass nach Auffassung der Kommission – ich hoffe, das werde auch Ihre Überzeugung – eine Reihe kleinerer Straftaten in der Gesamtheit, kumulativ, ebenfalls eine besonders verwerfliche Handlung darstellen können.

Ich bitte Sie, unserer Fassung zuzustimmen.

In Absatz 4 wiederum haben wir uns auf den Entwurf des Bundesrates zurückbesonnen.

*Abs. 1–4 – Al. 1–4*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2bis – Al. 2bis*

**Präsident:** Der Antrag Schiesser zu Absatz 2bis ist zurückgezogen worden.

#### **Art. 61, 62**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 63**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte zu Beginn des 4. Kapitels betreffend die «Gewährung vorübergehenden Schutzes und Rechtsstellung der Schutzbedürftigen» einige einleitende Erläuterungen machen.

Die ganze rechtliche Regelung der Schutzbedürftigen ist neu. Sie geht zurück auf die Motion unserer Staatspolitischen Kommission, die beide Räte in den Jahren 1992 und 1993 gutgeheissen haben.

Im Rahmen des Asylrechts ist die Schweiz in internationale Verpflichtungen, namentlich die Flüchtlingskonvention, eingebunden. Für Gewaltflüchtlinge, sogenannt Schutzbedürftige, besteht keine rechtliche Verpflichtung. Es ist originäres und autonomes Recht der Schweiz.

Die Flüchtlingskonvention schafft nur zwei Grenzen: Sie setzt erstens das Rückschubverbot, und sie verlangt zweitens die Gewährung von minimalem rechtlichem Schutz für Personen, die unter diesen Status fallen können. Im übrigen ist die Schweiz frei, ob sie überhaupt und wie sie die Frage der Schutzbedürftigen regeln will.

Die Gestaltung, wie sie die Schweiz hier neu vornimmt, entspricht einem Standard, der ungefähr im oberen Rahmen jener europäischen Staaten liegt, welche die Frage der Schutzbedürftigen bereits geregelt haben; aber erst einige wenige Staaten haben dies getan.

Nun haben wir gegenüber dem Konzept des Bundesrates und des Nationalrates eine Änderung vorgenommen, die in den Artikeln 66 und 66a zu beraten ist. Bisher war vorgesehen, dass die Gewaltflüchtlinge erst am Ende ihres Status ein Asylgesuch stellen können. Wir wollen, dass dieses Gesuch bereits nach fünf Jahren gestellt werden kann. Wir stützen uns auf die Empfehlung und die Ausführungen von Herrn Professor Kälin zum einen und beachten zum anderen auch, dass die EU für ihre Mitgliedstaaten eine Empfehlung erlassen hat, die ebenfalls von der Grössenordnung von fünf Jahren spricht. Im übrigen stimmen wir in allen wesentlichen Punkten dem Konzept des Bundesrates zu.

**Rhinow** René (R, BL): Gestatten Sie mir eine kurze Bemerkung zu Artikel 63 Absatz 1, vor allem auch zuhanden der

Materialien und der künftigen Praxis des Bundesrates. In diesem Artikel wird dem Bundesrat eine grosse Ermessensfreiheit eingeräumt: Er bestimmt abschliessend die Kriterien, nach welchen gewissen Gruppen von Schutzbedürftigen vorübergehend Schutz gewährt wird. Diese grosse Gestaltungsfreiheit ist unter dem Aspekt des Legalitätsprinzips nicht unbedenklich, rechtfertigt sich aber im Ergebnis angesichts der breiten Varietät der oft fehlenden Voraussehbarkeit möglicher Anwendungsfälle sowie der zielgerichteten Umschreibung der wirklich Schutzbedürftigen.

Der Bundesrat stellt in der Botschaft eine Reihe von möglichen Kategorien auf, die für ihn wegweisend sein werden, doch fehlt ein zentraler Gesichtspunkt, nämlich die Rücknahme auf die mutmassliche Flüchtlingseigenschaft der betreffenden Personen.

Das Gesetz beruht auf dem an sich überzeugenden Konzept, dass einerseits die Stellung der Schutzbedürftigen in Bereichen wie Arbeit und Fürsorge schrittweise verbessert, derjenigen der anerkannten Flüchtlinge angenähert und schliesslich gleichgestellt wird und dass andererseits am Ende des Aufenthaltes ein vereinfachtes Asylverfahren durchgeführt werden kann.

Doch dieses Konzept ist mit der Flüchtlingskonvention jedenfalls nur dann vereinbar, wenn gewährleistet werden kann, dass die Zahl der Flüchtlinge im Sinne der Konvention unter den aufgenommenen Schutzsuchenden relativ gering ist. Deshalb hat der Bundesrat vor seinem Entscheid nach Artikel 62 Absatz 1 sehr sorgfältig zu prüfen, ob und wie Flüchtlinge nach Artikel 3 dieses Gesetzes von der Gruppe der Schutzbedürftigen auszunehmen sind. Dies gilt ganz besonders auch deshalb, weil bei der konkreten Zuweisung zur Gruppe Schutzbedürftiger in der Empfangsstelle das Asylverfahren nur in Fällen einer offensichtlichen Verfolgung vorbehalten wird.

**Koller** Arnold, Bundespräsident: Es ist tatsächlich so, dass Sie mit diesem besonderen Verfahren für Schutzbedürftige eine weitgehende Delegation an den Bundesrat vornehmen. Auf der anderen Seite haben wir gerade in den letzten Jahren einige Erfahrungen mit diesem Institut gemacht, wenn es auch noch nicht das gleiche Institut war. Aber mit Gruppenaufnahmen, vor allem während dem jugoslawischen Bürgerkrieg, haben wir ja ein ähnliches Instrument – allerdings rechtlich nicht gleich ausgestaltet – schon angewendet.

In diesem Zusammenhang darf ich mir vielleicht noch eine Bemerkung zuhanden der Materialien erlauben: In Artikel 63 haben wir auch – als Korrektiv gegenüber dieser sehr weitgehenden Delegation – eine umfassende Konsultationspflicht vorgesehen. Wir gedenken diese selbstverständlich auch einzuhalten. Aber ich erinnere mich natürlich sehr gut: Im Rahmen des Bürgerkrieges in Jugoslawien – ich glaube im Juli, ich war in der ersten Woche in den Ferien in Appenzell – musste der Bundesrat innerhalb eines Wochenendes, eigentlich an einem Tag, entscheiden, dass wir einen Teil dieser «Zugsflüchtlinge» – die damals ja bereits in einem Zug Richtung Westen waren, und niemand wusste, wer sie aufnehmen würde – in der Schweiz aufnehmen. Das möchte ich hier einfach angemerkt haben. Wenn wir dagegen genügend Zeit haben, um Grundsatzentscheide zu fällen, werden wir diese Konsultationsvorschriften, die sich in Artikel 63 finden, selbstverständlich vollständig einhalten.

Im übrigen kann ich Herrn Rhinow auch dahingehend beruhigen – ich weiss nicht, ob «beruhigen» das richtige Wort ist, aber ich brauche es –, dass wir natürlich bei der Umschreibung möglichst darauf schauen werden, dass sich unter dieser Gruppe von Schutzbedürftigen, die wir aufnehmen, möglichst wenige Flüchtlinge im Rechtssinne finden. Denn für eigentliche Flüchtlinge im Rechtssinne soll nach wie vor das normale Asylverfahren offenbleiben.

Im übrigen möchte ich doch festhalten, dass es Ihrer Kommission, zusammen mit Experten und mit der Verwaltung, jetzt meines Erachtens wirklich gelungen ist, hier einen konstruktiven Kompromiss zu finden. Denn im Nationalrat war das ja eine sehr, sehr strittige Frage. Die einen wollten die Asylverfahren überhaupt nicht sistieren. Wenn man das nicht

tut, hat das ganze Schutzbedürftigen-Verfahren keinen Sinn. Denn dann würde nach wie vor das zwingend sein, was ich als kafkaesken administrativen Leerlauf bezeichnet habe: dass wir nämlich bei Leuten, von denen wir von vornherein wissen – wie von den Bosniern während des Bürgerkrieges –, dass wir sie nicht zurückführen können, trotzdem in allen Fällen ein individuelles Asylverfahren durchführen müssten. Das kann keinen Sinn machen; das könnten wir dem Volk auch nicht erklären.

Auf der anderen Seite ist es auch klar, dass nach einer gewissen Zeit die individuelle Möglichkeit, ein Asylverfahren zu verlangen, gegeben sein muss. Mit dieser Vorschrift, dass das nach einem zeitlichen Abstand von fünf Jahren der Fall sein muss – das fällt übrigens richtigerweise mit dem Zeitpunkt zusammen, wo diese Leute die Aufenthaltsbewilligung erhalten würden –, hat einer wirklich die freie Wahl: Soll er, wenn wir ihn nicht zurückführen können, sich an die Aufenthaltsbewilligung halten, oder soll er, weil er überzeugt ist, dass er ein Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist, ein individuelles Asylverfahren verlangen, mit der Aussicht, dass er als anerkannter Flüchtling sogar die Niederlassung in unserem Land erhält?

Dieser Kompromiss ist gelungen und ist offensichtlich nach dem Urteil von Experten auch mit der Flüchtlingskonvention vereinbar.

Ich möchte Sie daher bitten, diesem Kompromiss zuzustimmen. Diese Lösung ist eindeutig viel besser als jene, die der Nationalrat getroffen hat.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 64, 65**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 66**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*

Liegt nicht offensichtlich eine Verfolgung im Sinne von Artikel 3 vor, so bestimmt das Bundesamt im Anschluss .... gewährt wird. Die Gewährung vorübergehenden Schutzes ist nicht anfechtbar.

*Abs. 3*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

*(Aeby)*

.... sistiert, es sei denn, die betreffende Person verzichtet auf den vorübergehenden Schutz.

*Antrag Brunner Christiane*

*Abs. 2*

Liegt nicht offensichtlich eine Verfolgung im Sinne von Artikel 3 vor, so bestimmt das Bundesamt im Anschluss an die Befragung nach Artikel 28, wer einer ....

#### **Art. 66**

*Proposition de la commission*

*AI. 1, 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

*AI. 2*

En l'absence manifeste d'une persécution au sens de l'article 3, l'office fédéral détermine, une fois que .... qui appartiennent à un groupe de personnes à protéger et qui peut bénéficier de la protection provisoire en Suisse. L'octroi de la protection provisoire ne peut pas être attaqué.

*AI. 3*

*Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*

*(Aeby)*

.... réfugié est suspendue, à moins que l'intéressé ne renonce à la protection provisoire.

*Proposition Brunner Christiane*

*AI. 2*

En l'absence manifeste d'une persécution au sens de l'article 3, l'office fédéral détermine, une fois que les personnes ont été interrogées conformément à l'article 28, qui appartiennent ....

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Gestatten Sie, dass ich die Artikel 66 und 66a zusammen erläutere und dass wir nachher absatzweise über die vorliegenden zusätzlichen Einzelanträge entscheiden. Ich habe erwähnt, dass wir im Verfahrenskonzept grundsätzlich – mit der genannten Ergänzung – dem Bundesrat und dem Nationalrat zustimmen. Es geht in der Zielrichtung um eine Mischung zwischen Verfahrensökonomie und Schutz der Schutzbedürftigen, die gleichzeitig auch Flüchtlinge sind. Aus diesen Gründen soll nicht für jeden Schutzbedürftigen Anrecht auf ein formelles Asylverfahren bestehen, sondern erst nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz. Dann aber besteht gesetzlich Anrecht darauf. Nun, wie ist das Verfahren zu Beginn? In der Annahmestelle wird der Asylbewerber befragt. Das ist nicht die formelle Anhörung mit Hilfswerken, Anwalt usw., sondern eine summarische Befragung. Wenn sich in dieser summarischen Befragung ergibt, dass die Asylgründe offensichtlich erfüllt sind, erhält der Schutzbedürftige direkt Asyl. In allen anderen Fällen, wo nicht offensichtlich Asylgründe vorliegen, wird der vorläufige Schutz gewährt, und dieser Entscheid ist nicht anfechtbar. Nach fünf Jahren aber, sofern die vorläufige Aufnahme so lange gedauert hat, besteht ein Anspruch auf das Asylverfahren. Wenn der Schutzbedürftige dann das Asylverfahren wählt, verliert er den Status des Schutzbedürftigen. Das ist eine eigenständige schweizerische Lösung. Andere Staaten haben unterschiedliche Regelungen, aber die unsere entspricht in etwa der Zielrichtung, wie sie wahrscheinlich auch die EU-Staaten in den nächsten Jahren umsetzen wollen.

Es liegen verschiedene Einzelanträge vor. Ich möchte absatzweise begründen, warum die Kommission diesen nicht zustimmen kann oder die anderen Lösungen gewählt hat, denn sinngemäss haben wir diese Anträge in der Kommission bereits beraten.

*Abs. 1, 4 – AI. 1, 4*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – AI. 2*

**Brunner Christiane (S, GE):** La législation actuelle autorise encore la personne qui bénéficie de l'admission provisoire individuelle ou de groupe à voir l'instruction de son éventuelle requête d'asile se poursuivre jusqu'à la notification d'une décision qui lui accorde ou qui lui refuse la qualité de réfugié. La législation actuelle permet également de déposer une requête d'asile, non seulement antérieurement à l'octroi de l'admission provisoire, mais également postérieurement.

Notre commission a amélioré la disposition de l'article 66 alinéa 2 par rapport au projet du Conseil fédéral, en introduisant notamment la notion d'«absence manifeste d'une persécution au sens de l'article 3». Cela conduit en quelque sorte, si je comprends bien, à renverser le fardeau de la preuve, mais ce n'est pas une garantie contre l'arbitraire.

Ma proposition tend donc à éviter des conséquences liées éventuellement à des conclusions arbitraires de l'Office fédéral des réfugiés, et à garantir des principes juridiques qui doivent prévaloir dans un Etat de droit. Elle vise essentiellement à diminuer les effets négatifs de la suspension de la procédure. En effet, si la procédure d'asile est suspendue, mais



qu'elle l'est sur la base d'une audition sommaire et non pas sur la base d'une audition complète sur les motifs, les indices, les preuves matérielles d'une persécution étatique ou d'une exposition à de sérieux préjudices, seraient sauvegardés si on accepte ma proposition. Il est en effet difficile, après une suspension de la procédure pendant cinq ans, d'amener la preuve, ou de la rendre vraisemblable – par exemple que l'on a été victime de tortures ou de viol – puisque le droit, cinq ans auparavant, de se voir examiner par un médecin, le droit de produire un certificat médical attestant de ses souffrances physiques ou psychiques, n'a pas été octroyé.

L'article 72 alinéa 3 accorde le droit d'être entendu après la levée de l'admission provisoire. Dans les cas de suspension de la procédure, une décision de nonentrée en matière ne peut pas être rendue avant d'avoir entendu le requérant. S'il s'avère que des indices de persécution apparaissent, le requérant a le droit d'être entendu sur les motifs de sa demande d'asile au sens des articles 28 et 29. Et si on ne suit pas ma proposition, concrètement, cela entraînerait la situation suivante: dès la levée de l'admission provisoire pour un groupe de réfugiés par le Conseil fédéral, ou de l'échéance du délai de suspension de la procédure d'asile, l'Office fédéral des réfugiés devrait examiner simultanément des centaines ou des milliers de dossiers pour pouvoir déterminer si oui ou non on se trouve en présence d'indices de persécution.

Avec ma proposition, si on introduit une audition sur les motifs de la requête d'asile dès l'arrivée en Suisse, les éléments permettant aux autorités de statuer en toute connaissance de cause sont déjà contenus dans le dossier. Dès lors, les décisions de nonentrée en matière sur une telle demande ou, au contraire, de continuer la procédure seraient beaucoup plus faciles, elles entraîneraient moins de travail administratif et seraient, par conséquent, aussi mieux motivées.

C'est en ce sens-là que je vous propose d'introduire l'audition au sens de l'article 28 à l'article 66 alinéa 2.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Frau Brunner, ich muss Ihren Antrag im Namen der Kommission vehement bekämpfen. Ich begründe Ihnen das gerne. Für Schutzbedürftige ist folgendes Verfahren vorgesehen: Bei der Einreise wird nach summarischer Befragung eine Triage gemacht. Wer offensichtlich Asylgründe erfüllt, erhält Asyl. Die übrigen erhalten vorläufige Aufnahme als Schutzbedürftige. Die Angehörigen dieser zweiten Gruppe können nach fünf Jahren ein Asylgesuch stellen, wenn sie dies wollen.

Nun wollen Sie mit Ihrem Antrag, dass für diese grosse Zahl von überwiegend als Gruppe Eingereisten je ein individuelles Asylverfahren durchgeführt wird. Die formelle Anhörung nach Artikel 28 ist eben der Kern, praktisch das ganze Asylverfahren. Damit heben Sie das ganze Konzept aus den Angeln. Heute ist es so, dass eben jeder Schutzbedürftige gleichzeitig Anspruch auf ein individuelles Asylverfahren hat. Das heißt, dass für jeden der 13 000 Bosnier, die in einer Gruppe aufgenommen wurden – oder eine gleiche Zahl aus einem anderen Land –, zu Beginn ein individuelles Asylverfahren stattfinden müsste. Damit wird die Kapazität in Frage gestellt, wird das ganze System aus den Angeln gehoben.

Wir haben die Wahl zwischen dem heutigen System, das sich nicht bewährt hat, weil es unzweckmäßig ist – das möchte eigentlich Frau Brunner im Kern beibehalten –, oder dem neuen Konzept, wie es im übrigen – so darf ich sagen – auch von Professor Kälin praktisch vorbehaltlos akzeptiert und unterstützt wird.

**Brunner** Christiane (S, GE): J'aimerais juste dire au président de la commission que je ne souhaite pas réintroduire par là toute la procédure, mais seulement permettre une audition qui soit véritablement une audition, notamment pour pouvoir préserver des indices matériels tels qu'un certificat médical. Et il est vrai que quelqu'un qui veut prouver, par un certificat médical, les persécutions qu'il a subies, s'il ne peut pas faire ce certificat à ce moment-là, il ne pourra plus jamais le faire – vous êtes bien d'accord avec moi – cinq ans après! On ne va pas pouvoir, cinq ans après, établir par cer-

tificateur médical que cette personne a effectivement subi des persécutions ou des violences, dans le cas des femmes des violences d'ordre sexuel. Ça doit se faire à ce moment-là. Je suis d'accord avec le concept tel qu'il est proposé par la commission, et je ne souhaite pas réintroduire toute cette procédure-là, mais seulement garantir la possibilité d'établir ces indices matériels au moment où ils existent, et non pas cinq ans après, où évidemment ils n'existent plus. C'est en ce sens-là que je fais cette proposition à l'article 66 alinéa 2, et non pas, comme vous l'avez compris, pour réintroduire tout l'ancien mécanisme.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Das ganze Anhörungsverfahren, Frau Brunner, ist eben der aufwendigste und umfassendste Teil des Asylverfahrens. Es ist schon nicht ein ganzes Asylverfahren, aber jener Teil, der den Behörden am meisten Aufwand verursacht.

**Plattner** Gian-Reto (S, BS): Wie kann jemand nach dem Modell der Kommission nach fünf Jahren noch beweisen, dass er damals Gründe für ein Asylgesuch gehabt hätte, wie z. B. medizinische Zeugnisse oder ähnliches?

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Der Asylbewerber muss Gründe haben, Herr Plattner, im Moment, wo er Asyl beantragt. Wenn der Asylgrund nach fünf Jahren noch besteht, besteht auch die Möglichkeit, dass er Asyl erhält. Aber wenn der Asylgrund hinfällig ist, braucht er das Asyl nicht mehr; dann war auch die eingehende formelle Anhörung unnötig.

Es kann aber sogar der gegenteilige Fall eintreten, dass nämlich der Asylgrund erst während des Aufenthaltes in der Schweiz entstanden ist, aufgrund einer veränderten Situation im fremden Land. Dann müssten wir wieder ein zweites formelles Verfahren durchführen, was nach unserer Auffassung doch nicht zweckmäßig wäre. Wenn der Asylgrund nach fünf Jahren noch besteht, erhält die Person Asyl.

**Koller** Arnold, Bundespräsident: Ich möchte Sie einfach bitten, Artikel 25 und Artikel 28 zu konsultieren.

Wenn Frau Brunner in ihrem Antrag auf Artikel 28 verweist, dann verweist sie wirklich auf die kantonale Anhörung zu den Asylgründen. Die kantonale Behörde hört die Asylsuchenden innerhalb von zwanzig Arbeitstagen nach dem Zuweisungsentscheid zu den Asylgründen an, sie zieht nötigenfalls eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher bei; das sind ganz intensive Anhörungen, die mehrere Stunden dauern oder sich sogar über mehrere Tage erstrecken können. Wenn wir das bei den Schutzbedürftigen vorschreiben würden, könnten wir die erwünschten administrativen Erleichterungen überhaupt nicht realisieren.

Aber ich verweise Sie auch auf Artikel 25. In Artikel 25 ist in bezug auf das Verfahren in der Empfangsstelle, das ja auch für die Schutzbedürftigen gilt, festgehalten: «Die Empfangsstelle erhebt die Personalien der Asylsuchenden. Sie kann die Asylsuchenden summarisch zum Reiseweg und zu den Gründen befragen, warum sie ihr Land verlassen haben.» Bei der Befragung in der Empfangsstelle kann jemand bereits zu Protokoll geben, dass er oder sie das Land aus den und den Asylgründen verlassen habe.

Wenn nach fünf Jahren ein normales Asylverfahren verlangt wird, kann man dieses Protokoll wieder beziehen. Damit ist dem nötigen Rechtsschutz wirklich Genüge getan.

**Brunner** Christiane (S, GE): Si je suis le raisonnement du Conseil fédéral, cela signifie que, dans ce cas, en application de l'article 25, une personne qui a subi des persécutions impliquant des violences physiques et qui invoque ce motif-là peut aussi demander à se faire examiner par un médecin et que cela figurera dans son dossier tel qu'il a été établi selon ledit article.

**Koller** Arnold, Bundespräsident: Aufgrund dieser Triage kommt es dann zu zwei Fallgruppen. Wenn die Befragung in der Empfangsstelle ergibt, dass offensichtlich eine Verfol-

gung im Sinne von Artikel 3 vorliegt, so wird die Person, wie dies Artikel 66 vorsieht, als Flüchtling anerkannt; das wird wahrscheinlich eher bei einer kleineren Anzahl der Fall sein. Bei der grossen Gruppe der Schutzbedürftigen wird aber trotzdem diese Befragung in der Empfangsstelle durchgeführt. Die Befragung wird zu Protokoll genommen, und dieses kann dann beim Verfahren nach Artikel 28, das nach fünf Jahren durchgeführt werden kann, berücksichtigt werden.

**Brunner** Christiane (S, GE): Mit einer ärztlichen Untersuchung, wenn man sie braucht?

**Koller** Arnold, Bundespräsident: In der Empfangsstelle wird natürlich normalerweise noch keine Ärztin beigezogen. Aber z. B. frauenrelevante Fluchtgründe können schon in der Empfangsstelle geltend gemacht werden, und darauf kann nach fünf Jahren wieder Bezug genommen werden.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission  
Für den Antrag Brunner Christiane

25 Stimmen  
5 Stimmen

Abs. 3 – Al. 3

**Aeby** Pierre (S, FR), porte-parole de la minorité: Je peux ici être extrêmement bref. A ce stade de la discussion, tout le monde a compris le mécanisme de la protection provisoire. Il suffit, au moment où le Conseil fédéral a décrété qu'il y a protection provisoire pour les Bosniaques, par exemple, de prouver à la frontière que l'on fait partie de ce groupe. A partir de là, on bénéfice de la protection provisoire. Pendant ce temps, une procédure d'asile éventuellement introduite auparavant est suspendue, et il n'est plus possible d'en introduire une nouvelle avant cinq ans, avec tout de même les défauts qu'on connaît.

La solution que je propose est extrêmement dure, et je doute qu'il y ait des milliers de personnes pour y recourir, mais je considère que l'on n'a pas le droit de priver une personne qui bénéficie de la protection provisoire de la possibilité de dire: «La protection provisoire, je n'en veux pas, j'assume tous les risques. Traitez-moi comme un requérant normal et introduisez une procédure normale d'asile, et ceci dès maintenant, sans attendre les cinq ans. Et je renonce à la protection provisoire.»

A mon avis, ça ne peut concerner qu'un petit nombre de personnes, mais pour ces personnes, les services et les persécutions qu'elles ont subis rendent un retour dans leur pays impossible à tout jamais. On doit admettre qu'il y a des atteintes physiques et psychologiques telles que, même si la menace n'existe plus, on n'a humainement ni l'envie ni la force de retourner dans le pays où on a subi ces choses.

Je vous invite donc – et ce d'autant plus que vous avez rejeté maintenant la proposition Brunner Christiane – à soutenir ma proposition de minorité, qui n'est pas du tout la voie de la facilité, mais qui permettra à certaines personnes, à des vrais réfugiés, de faire reconnaître leur statut tout de suite, sans attendre l'expiration des cinq ans.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Herr Aeby möchte nichts anderes, als dass der vorläufig Aufgenommene wählen kann: Will er schon zu Beginn das Asylverfahren, oder will er den Status des Schutzbedürftigen beibehalten? Wenn er das Asylverfahren wählt, dann verliert er automatisch den Status des Schutzbedürftigen. Das ist das System, das die USA und Australien kennen. Aber diese Regelung gehört ins Spielbankengesetz, nicht ins Asylgesetz. Sie ist natürlich eine sehr grosse Gefahr für den Asylsuchenden: Wenn er hofft, er erfüllte Asylgründe, und sie verneint werden, muss er die Schweiz verlassen.

Es scheint mir zum Schutze dieser vorläufig Aufgenommenen nicht billig zu sein, dieses «Asylroulette» einzuführen.

**Koller** Arnold, Bundespräsident: Herr Aeby, Ihr Minderheitsantrag ist gut gemeint, aber er würde die Schutzbedürftigen vor eine unmögliche Wahl stellen. Stellen Sie sich das einmal

am Beispiel des Bürgerkrieges in Jugoslawien konkret vor: Als jene «Zugsflüchtlinge», die ich erwähnt habe, in Buchs ankamen – ich war dort, als sie ankamen –, hatten sie doch nichts anderes im Sinn, als nie mehr in ihr Heimatland zurückzukehren. Dann wäre die Versuchung doch gross, ihnen zu sagen, wenn sie dieses Ziel erreichen wollten, müssten sie ein Asylverfahren verlangen, damit sie als Flüchtlinge anerkannt würden.

Wir würden diese Leute in dieser Situation, in der sie als Schutzbedürftige ankommen, vor eine unmenschliche Wahl stellen. Sie würden wahrscheinlich in grosser Zahl das Opfer des eigenen Rechtsirrtums, weil sie ein Asylverfahren verlangen würden und keine Chance hätten, tatsächlich als Flüchtlinge im Sinne der Konvention anerkannt zu werden. Darum möchte ich Sie bitten, diesen Antrag abzulehnen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

23 Stimmen  
3 Stimmen

#### Art. 66a (neu)

##### Antrag der Kommission

###### Titel

Wiederaufnahme des Verfahrens um Anerkennung als Flüchtling

###### Wortlaut

Schutzbedürftige, die ein Gesuch um Anerkennung als Flüchtling gestellt haben, können frühestens fünf Jahre nach dem Sistierungsentscheid nach Artikel 66 Absatz 3 die Wiederaufnahme des Verfahrens um Anerkennung als Flüchtling verlangen. Bei der Wiederaufnahme dieses Verfahrens wird der vorübergehende Schutz aufgehoben.

###### Antrag Brunner Christiane

###### Titel

Wiederaufnahme des Verfahrens um Anerkennung als Flüchtling

###### Wortlaut

.... frühestens drei Jahre nach dem Sistierungsentscheid ....

#### Art. 66a (neu)

##### Proposition de la commission

###### Titre

Réouverture de la procédure en reconnaissance de la qualité de réfugié

###### Texte

Les personnes à protéger qui ont déposé une demande en reconnaissance de la qualité de réfugié ne peuvent demander qu'au bout de cinq ans, au plus tôt, après la décision de suspension selon l'article 66 alinéa 3, la réouverture de leur procédure en reconnaissance de la qualité de réfugié. La reprise de cette procédure entraîne la levée de la protection provisoire.

###### Proposition Brunner Christiane

###### Titre

Réouverture de la procédure en reconnaissance de la qualité de réfugié

###### Texte

.... peuvent demander, dans les trois ans au plus tôt après la décision de suspension ....

**Brunner** Christiane (S, GE): Ma proposition consiste à réduire de cinq ans à trois ans le délai de suspension de la procédure dont nous parlons. Ma proposition ne résulte pas d'une analyse subjective ou unilatérale de ma part, elle reprend la proposition formulée par la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 25 septembre 1997. La commission susmentionnée est d'avis que la protection temporaire vise à définir uniquement des droits minimaux et qu'il convient donc, pour que les requérants puissent faire valoir l'intégralité de leurs droits, de limiter la suspension des procédures d'asile à trois ans au maximum.



**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Das Konzept der Kommissionsmehrheit besagt, dass man dann, wenn nach fünf Jahren der vorläufige Schutz noch besteht, Anspruch auf ein Asylverfahren hat. Wenn der vorläufige Schutz vorher aufgehoben worden ist, hat man natürlich keinen Anspruch mehr.

Frau Brunner möchte die Frist von fünf auf drei Jahre herabsetzen. Diese Frist ist tatsächlich ein Ermessensentscheid. Ich will nicht verhehlen, dass Professor Kälin uns gegenüber eine Frist genannt hat, die eher in der Höhe derjenigen von Frau Brunner liegt. Unsere Kommission hat sich aber von der Überlegung leiten lassen, dass eine vorläufige Aufnahme in vielen Fällen etwa zwei bis vier Jahre dauern kann und daher die Verfahrensökonomie darunter leiden würde. Zudem ist diese Fünfjahresgrenze eine, die sich auch in Europa langsam durchsetzen wird. Aus diesen Gründen haben wir den fünf Jahren den Vorzug vor einer kürzeren Frist gegeben. Aber es ist ein Ermessensentscheid. Das ist durchaus einzuräumen.

**Koller** Arnold, Bundespräsident: Wir haben die Frist von fünf Jahren auch deshalb gewählt, weil dies auch mit Artikel 70 harmoniert. Nach Artikel 70 erhalten Schutzbedürftige, die schon fünf Jahre hier sind und deren Schutzbedürftigkeit nicht aufgehoben ist, eine ausländerrechtliche Aufenthaltsbewilligung; ich glaube, das macht durchaus Sinn. Es kann jemand nach fünf Jahren wählen, ob er jetzt diese Aufenthaltsbewilligung will oder das Asylverfahren, das zur Niederlassung führt.

Das sind die Gründe, weshalb ich Ihnen auch empfehlen möchte, bei den fünf Jahren zu bleiben.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	26 Stimmen
Für den Antrag Brunner Christiane	1 Stimme

#### Art. 67–69

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 70

##### Antrag der Kommission

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

Hat der Bundesrat den vorübergehenden Schutz nach fünf Jahren ausnahmsweise noch nicht aufgehoben, erhalten Schutzbedürftige von diesem Kanton eine Aufenthaltsbewilligung, die bis zur Aufhebung ....

#### Art. 70

##### Proposition de la commission

Al. 1, 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

Si, exceptionnellement, après cinq ans, le Conseil fédéral n'a toujours pas levé la protection provisoire, elle obtient de ce canton une autorisation de séjour limitée, valable jusqu'à la levée de la protection provisoire.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 70 bringt in unserer Fassung lediglich eine sprachliche Klärung in Verbindung mit Artikel 72. In der Regel wird ja der Bundesrat vor Ablauf von fünf Jahren den vorläufigen Schutz aufheben können. Wo das ausnahmsweise nicht der Fall ist, wird eine Aufenthaltsbewilligung zwingend erteilt – nach meinem Verständnis ist es eine Aufenthaltsbewilligung B –, aber es gibt keinen Anspruch auf einen weiteren Aufenthalt. Wenn nach sechs oder sieben Jahren der vorläufige Schutz aufgehoben wird, muss die Ausreise erfolgen, selbst wer die Jahresaufenthaltsbewilligung hat.

**Büttiker** Rolf (R, SO): Für mich ist dieser Artikel 70 ein Schwachpunkt dieser Gesetzesrevision. Er ist vor allem im Bereich der Schutzbedürftigen für mich ein Schwachpunkt, weil er eben mit der Grundstrategie des Bundesrates nicht übereinstimmt, auch gemäss Botschaft. Es ist auch vom Kommissionsreferenten jetzt wieder gesagt worden: Es geht bei den Schutzbedürftigen darum, dass sie nach einer gewissen, begrenzten Zeit, in der sie bei uns weilen, nachher zurückgehen müssen. Es geht um das Wort «vorübergehend». Und wenn sie natürlich bereits nach fünf Jahren eine Aufenthaltsbewilligung erhalten und nach zehn Jahren – dort ist zwar eine Kann-Formulierung drin – eine Niederlassungsbewilligung, stimmt das natürlich mit der Grundstrategie des Bundesrates nicht mehr überein. Das muss man einfach zugestehen. Das ist für mich ein Schwachpunkt; es hat mit dem vorübergehenden Charakter der Schutzgewährung endgültig nichts mehr zu tun, denn wir haben eben einen Anspruch auf Niederlassung und Aufenthalt.

Ich habe keinen Antrag gestellt. Die Kommission hat wenigstens ein bisschen verbessert, wobei das mehr oder weniger Kosmetik ist und über den wahren Sachverhalt hinwegtäuscht. Ich stelle keinen Antrag, aber Artikel 70 ist für mich ein Schwachpunkt.

Es gibt noch einen zweiten Grund: Ich behaupte – dabei bin ich nicht alleine –, dass dieser Artikel 70 auch in bezug auf die Kantonskompetenzen Schwierigkeiten bringt, weil es ja so ist, dass über Niederlassung und Aufenthalt eigentlich die Kantone entscheiden. Mit der Statuierung eines Rechtsanspruches auf eine Aufenthaltsbewilligung wird die dem Kanton eingeräumte Entscheidungsfreiheit substantiell genommen oder mindestens ausgehöhlt.

Ich möchte von Herrn Bundespräsident Koller gerne wissen, wie es jetzt im Zusammenhang mit dem Konflikt in Bosnien gewesen wäre. Hier wären jetzt diese fünf Jahre gerade abgelaufen; das wäre also ein Fall, wo das «ausnahmsweise» gar nicht zum Zuge gekommen wäre. Und diese Leute hätten jetzt gemäss Absatz 2 einen Anspruch – und nicht mit einer Kann-Formulierung – auf eine Aufenthaltsbewilligung. Das stimmt natürlich nicht mit der Strategie überein, die jetzt im Zusammenhang mit den Schutzbedürftigen immer erwähnt wurde – das steht auch in der Botschaft –: dass es hier um Rückkehr, um Nachhauseschaffen gehe und nicht um Integration bei uns.

Ich möchte Ihnen drei Fragen stellen:

1. Wie sehen Sie das bei Artikel 70 in bezug auf die Rückkehr, auf den vorübergehenden Aufenthalt?
2. Wie sehen Sie das bezüglich der Kantonskompetenzen?
3. Wie hätte sich das jetzt auf die Praxis im Fall des Konfliktes in Bosnien ausgewirkt?

**Koller** Arnold, Bundespräsident: Das Konzept ist klar: Schutzbedürftige erhalten Schutz, solange sie tatsächlich in ihrem Heimatland gefährdet sind; nachher müssen sie zurückkehren. Das machen wir übrigens jetzt mit den Bosniern erfolgreich. Dieses Jahr sind 5200 Bosnier – die Kategorie der Alleinstehenden und Eheleute ohne Kinder – tatsächlich zurückgekehrt. Davon hängt es auch ab, ob dieser Status vom Volk akzeptiert wird. Ich bin deshalb auch froh, dass wir gerade jetzt, im Zeitpunkt dieser Gesetzesberatung, anhand von Bosnien zeigen können, dass wir dieses Konzept durchziehen, natürlich auch gegen zum Teil beträchtlichen öffentlichen Widerstand.

Aber es gibt halt auch die anderen Fälle. Nehmen Sie Sri Lanka: Nachdem dort der Bürgerkrieg ständig anhält, ist es, glaube ich, ein Gebot der Menschlichkeit, dass man den Leuten, wenn man sie nach fünf Jahren nicht zurückführen kann, einen Rechtstitel gibt, hier eine Aufenthaltsbewilligung.

Der Gesetzestext hält dabei ja klar fest: Sie erhalten eine Aufenthaltsbewilligung, die bis zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes befristet ist. Wenn sich die Lage in Sri Lanka also ändert und wir nach diesem neuen Gesetz eine Aufenthaltsbewilligung erteilt haben, können wir diese jederzeit durch Verfügung des Bundesrates wieder aufheben. Dann müssen eben auch die Tamilen nach Sri Lanka zurück. Es schränkt uns in unserer Handlungsfreiheit nicht ein. Aber

auf der anderen Seite ist es, glaube ich, ein Gebot der Menschlichkeit, dass die Leute, wenn sie länger als fünf Jahre hier sind, doch einen Rechtstitel für ihren Aufenthalt hier in unserem Lande haben.

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 71**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Abs. 1*

.... den Schutzbedürftigen eine Erwerbstätigkeit, sofern es Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage erlauben.

*Abs. 2*

*Streichen*

*Abs. 3, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit*

(Reimann, Büttiker, Frick, Seiler Bernhard)

*Abs. 1*

Während der ersten sechs Monate .... den Schutzbedürftigen .... (Rest gemäss Mehrheit)

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

### **Art. 71**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Al. 1*

Pendant les trois premiers mois qui suivent son entrée en Suisse, la personne à protéger n'a pas le droit d'exercer d'activité lucrative. Ce délai passé, les autorités cantonales l'autorisent à exercer une activité, pour autant que la conjoncture économique et la situation du marché du travail le permettent.

*Al. 2*

*Biffer*

*Al. 3, 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité*

(Reimann, Büttiker, Frick, Seiler Bernhard)

*Al. 1*

Pendant les six premiers mois .... (reste selon la majorité)

*Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3, 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Präsident:** Ist dieser Artikel mindestens teilweise präjudiziert durch unseren Entscheid bei Artikel 40?

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich meine nein, und zwar aus folgendem Grund: Der Bundesrat hat hier ebenfalls sechs Monate Arbeitsverbot normiert. Er geht von der Idee aus, dass die Schutzbedürftigen am Anfang weniger gut gestellt sein sollen als anerkannte Flüchtlinge. Der Bundesrat hatte ursprünglich ein generelles Arbeitsverbot während sechs Monaten beantragt, der Nationalrat hat es auf drei Monate verkürzt. Unsere Kommissionsmehrheit sagt: Drei Monate sind in Ordnung, aber mit zwei Änderungen:

1. Es gibt nur eine Arbeitserlaubnis, wenn die Arbeitsmarkt- und die Wirtschaftslage es erlauben.

2. Es soll nicht nur eine unselbständige Erwerbstätigkeit erlaubt sein, sondern auch eine selbständige. Wenn also ein Schutzbedürftiger ein Restaurant eröffnet, soll er das auch als Selbständigerwerbender tun können und nicht nur als Gérant.

Die Kommissionsminderheit will, wie ursprünglich der Bundesrat, sechs Monate, jedoch die gleichen Kautelen wie die Mehrheit. Die Differenz dreht sich also nur darum, ob im Grundsatz die Arbeitssperre für Gewaltflüchtlinge drei Mo-

nate oder sechs Monate betragen soll. Die Mehrheit sagt, drei Monate genügen grundsätzlich; sie nimmt damit in Kauf, dass plötzlich sogar zehntausend Schutzbedürftige bereits nach drei Monaten auf den Arbeitsmarkt drängen können, während die Minderheit diese Frist – wie es der Bundesrat ja selber wollte – auf sechs Monate normieren möchte.

**Reimann** Maximilian (V, AG), Sprecher der Minderheit: Das meiste hat mir der Berichterstatter vorweggenommen. Deshalb kann ich es recht kurz machen.

Ich bestätige, dass dieser Artikel nicht unbedingt deckungsgleich ist mit Artikel 40, für den eine von Kollege Büttiker angeführte Minderheit ebenfalls ein Arbeitsverbot während der ersten sechs Monate vorgeschlagen hat. Jenen Antrag haben Sie aber mit 15 zu 11 Stimmen knapp abgelehnt. Während es dort um ordentliche Asylbewerber ging, haben wir es hier mit Schutzbedürftigen zu tun. Und ich glaube, hier ist eine Verlängerung der Frist bis zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erst recht angezeigt, und zwar deshalb, weil zwischen Asylbewerbern und Schutzbedürftigen ein wesentlicher Unterschied besteht. Asylbewerber kommen meist einzeln oder höchstens in kleinen Gruppen, beispielsweise im Familienverbund. Es mag noch verständlich sein, dass man Einzelpersonen zwecks besserer Integration bereits nach drei Monaten die Aufnahme einer Arbeit erlaubt.

Anders ist das bei den Schutzbedürftigen. Die kommen normalerweise in grösseren Gruppen, bleiben meist in diesem Verbund und haben in der Regel gar nicht die Absicht, auf lange Zeit in unserem Land zu verbleiben. Sie wollen ja bloss so lange bei uns sein, bis die schwere Gefährdung zu Hause, der Krieg oder der Bürgerkrieg, vorüber ist. Um so eher wäre es also angebracht, diesem Personenkreis den Zugang zur Erwerbstätigkeit im Sinne unseres Minderheitsantrages etwas zu erschweren.

Gerade hier treffen die schon zuvor von Kollege Büttiker vorgebrachten Argumente in besonderer Weise zu. Ich möchte sie nicht wiederholen, sondern lediglich daran erinnern, dass die Konkurrenz auf dem ohnehin stark belasteten Arbeitsmarkt zwischen bereits registrierten ausländischen Arbeitslosen und Schutzbedürftigen besonders gross ist. Wenn deshalb eine Verlängerung der Wartezeit Sinn macht, dann ganz besonders hier.

Das war auch die Meinung des Bundesrates. Ich hoffe, Herr Bundespräsident, sie sei es auch heute noch. Deshalb schliesst sich die Minderheit in Absatz 2 dem Bundesrat an. Danach kann also der Bundesrat, je nach Vorliegen von entsprechenden Gründen, unter diese Frist von sechs Monaten gehen.

**Koller Arnold**, Bundespräsident: Ich bin nicht mehr ganz frei, weil der Nationalrat meines Erachtens einen klaren Fehlentscheid getroffen hat: Er ist auf drei Monate heruntergegangen und hat zugleich – und das ist für mich entscheidend – den folgenden Nachsatz gestrichen: «.... sofern es Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage erlauben.» Ich habe im Nationalrat ganz klar gesagt, dass ich einen solchen Antrag nie akzeptieren könnte, dass ich aber einer Gleichbehandlung mit Asylbewerbern im Sinne eines Kompromisses zustimmen könnte, wenn man diesen wichtigen Nachsatz wieder aufnehmen würde.

Sie wissen, dass sich Arbeits- und Wirtschaftslage verändern können. Es gab auch schon Zeiten, wo wir um ausländische Arbeitskräfte froh waren. Es macht natürlich keinen Sinn – Sie können das dem Volk auch nicht erklären –, dass man, wenn man in der Schweiz Schutzbedürftige hat, immer noch Saisoniers hereinholt. Dann ist es natürlich viel gescheiter, wenn man diese im Land aufgenommenen Schutzbedürftigen zum Arbeitsmarkt zulässt, wenn erstens die Bedingung des Inländervorranges, die immer – und zwar aufgrund der BVO – gilt, erfüllt ist und wenn zweitens die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage so ist, dass man diese Leute tatsächlich braucht.

Deshalb empfehle ich Ihnen, der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen.



<b>Abstimmung – Vote</b>		
Für den Antrag der Mehrheit	19 Stimmen	
Für den Antrag der Minderheit	7 Stimmen	
<b>Art. 72</b>		
<i>Antrag der Kommission</i>		
<i>Mehrheit</i>		
<i>Abs. 1–3</i>		
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates		
<i>Abs. 4</i>		
Geben die betroffenen Personen auf das gewährte rechtliche Gehör keine Stellungnahme ab, so verfügt das ....		
<i>Minderheit</i>		
(Aeby)		
<i>Abs. 1</i>		
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates		
<i>Abs. 2</i>		
.... das rechtliche Gehör in Form einer persönlichen Anhörung.		
<i>Abs. 3</i>		
Ergeben sich bei der Anhörung Hinweise auf eine Verfolgung, entscheidet das Bundesamt nach den Artikeln 35 bis 38.		
<i>Abs. 4</i>		
Ergeben sich keine Hinweise auf eine Verfolgung, entscheidet das Bundesamt nach Artikel 33.		
<b>Art. 72</b>		
<i>Proposition de la commission</i>		
<i>Majorité</i>		
<i>Al. 1–3</i>		
Adhérer à la décision du Conseil national		
<i>Al. 4</i>		
Si, le droit d'être entendu ayant été accordé, les personnes concernées ne prennent pas position, l'office fédéral décide alors le renvoi ....		
<i>Minorité</i>		
(Aeby)		
<i>Al. 1</i>		
Adhérer à la décision du Conseil national		
<i>Al. 2</i>		
.... le droit d'être entendu sous la forme d'une audition personnelle aux personnes concernées ....		
<i>Al. 3</i>		
Si l'audition fait apparaître des indices de persécution, l'office fédéral tranche conformément aux articles 35 à 38.		
<i>Al. 4</i>		
Si aucun indice de persécution n'apparaît, l'office fédéral tranche conformément à l'article 33.		
<b>Frick</b> Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Bei Artikel 72 haben wir gleichzeitig noch über Artikel 33 zu entscheiden, den wir zurückgestellt haben. Es geht um die Beendigung des vorübergehenden Schutzes.		
Nach dem Konzept der Mehrheit und des Bundesrates geht die Sache wie folgt vor sich: Nach Aufhebung des vorläufigen Schutzes wird das rechtliche Gehör gewährt. Es soll in der Regel schriftlich ausgeübt werden. Wenn sich aufgrund der Stellungnahme des Schutzbedürftigen Hinweise ergeben, muss eine formelle Anhörung nach dem Asylverfahren stattfinden; dann können auch nachgeschobene Fluchtgründe geltend gemacht werden, die erst nachträglich während des Aufenthaltes in der Schweiz entstanden sind. Danach wird entschieden, ob Asyl gewährt oder die Rückkehr angeordnet wird. So entschieden wird auch, wenn auf eine Stellungnahme verzichtet wird.		
Der Antrag Aeby möchte, dass das rechtliche Gehör in Form einer formellen Anhörung nach dem Asylgesetz stattfindet. Er möchte also, dass das Verfahren in praktisch jedem Fall durchgeführt wird. Diesbezüglich spielen auch ökonomische Gründe hinein. Wenn beispielsweise der Asylgrund in Bosnien offensichtlich dahingefallen ist, ist es nach Auffassung		
		der Kommissionsmehrheit nicht nötig, mit jeder Person das formelle Anhörungsverfahren durchzuziehen. Dort aber, wo die Person solche Gründe geltend macht und sie nicht offensichtlich hältlos sind, soll die formelle Anhörung erfolgen. Echte Flüchtlinge fallen nicht durch die Maschen.
		Aufgrund der Verfahrensökonomie sollten Sie der Mehrheit zustimmen.
		<b>Plattner</b> Gian-Reto (S, BS), Sprecher der Minderheit: Ich glaube, Herr Präsident, ich antworte im Sinne von Herrn Aeby: Sie haben bei Artikel 33 dieselbe Frage eigentlich schon sehr deutlich beantwortet.
		<b>Koller</b> Arnold, Bundespräsident: Es ist so, wie Herr Frick es dargelegt hat. Wenn Sie dem Minderheitsantrag Aeby folgten, würde das jetzt, wenn wir diese Bestimmung rechtsstaatlich schon eingeführt hätten, bedeuten, dass wir nächstes Jahr – dann wollen und sollen wir 10 000 Leute nach Bosnien zurückführen – alle 10 000 Personen mündlich anhören müssten, obwohl von vornherein feststeht, dass nur eine ganz kleine Anzahl überhaupt als Flüchtlinge anerkannt würden.
		Deshalb möchten wir Sie wirklich bitten, dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.
		Das rechtliche Gehör wird gewährt, und es besteht für diese 10 000 Personen die Gelegenheit, dass sie – wenn sie davon überzeugt sind, Flüchtlinge im Sinne des Gesetzes zu sein – das geltend machen können.
		<b>Abstimmung – Vote</b>
		Für den Antrag der Mehrheit 25 Stimmen
		Für den Antrag der Minderheit 3 Stimmen
		<i>Art. 33</i>
		<i>Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit</i>
		<i>Adopté selon la proposition de la majorité</i>
		<b>Art. 73–75</b>
		<i>Antrag der Kommission</i>
		Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
		<i>Proposition de la commission</i>
		Adhérer à la décision du Conseil national
		<i>Angenommen – Adopté</i>
		<b>Art. 76</b>
		<i>Antrag der Kommission</i>
		<i>Abs. 1</i>
		<i>Mehrheit</i>
		Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
		<i>Minderheit</i>
		(Aeby, Forster)
		Die Kantone gewährleisten die Integrationshilfe und die Fürsorge für ....
		<i>Abs. 2</i>
		<i>Mehrheit</i>
		Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
		<i>Minderheit</i>
		(Aeby, Forster)
		.... aufzuhalten, gewährleistet der Bund die Integrationshilfe und die Fürsorge.
		<i>Abs. 3 (neu)</i>
		<i>Mehrheit</i>
		Ablehnung des Antrages der Minderheit
		<i>Minderheit</i>
		(Rhinow, Aeby, Forster)
		Der Bund stellt sicher, dass die mit der Fürsorge gemäss Absätze 1 und 2 beauftragten Stellen fachspezifische Beratung sowie Aus- und Weiterbildung beanspruchen können. Er kann diese Aufgaben ganz oder teilweise Dritten übertra-

gen, namentlich den nach Artikel 29 Absatz 2 zugelassenen Hilfswerken.

### Art. 76

*Proposition de la commission*

Al. 1

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité*

(Aeby, Forster)

Les cantons fournissent l'aide à l'intégration et l'assistance aux personnes ....

Al. 2

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité*

(Aeby, Forster)

.... de réfugiés, l'aide à l'intégration et l'assistance sont fournies par la Confédération.

Al. 3 (nouveau)

*Majorité*

Rejeter la proposition de la minorité

*Minorité*

(Rhinow, Aeby, Forster)

La Confédération assure que les organes chargés de l'assistance selon les alinéas 1er et 2 puissent, sur leur demande, bénéficier de conseils spécifiques, ainsi que d'une formation ou d'un perfectionnement. Elle peut déléguer tout ou partie de ces tâches à des tiers, et notamment aux œuvres d'entraide autorisées conformément à l'article 29 alinéa 2.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 76 ist ein Kernstück dieser Totalrevision. Bisher war die Fürsorge für Asylbewerber dreistufig geregelt. Ich bitte Sie, das klar zur Kenntnis zu nehmen.

Von der Gesuchstellung bis zur Gutheissung des Asylge- suchs ist der Kanton zuständig. Von der Gutheissung des Asylgesuchs bis fünf Jahre nach der Einreise ist das Hilfswerk zuständig. Nach diesen fünf Jahren ist wieder der Kanton zuständig. Man kann das – so tun es die Kantone – als Zickzack-Zuständigkeit bezeichnen.

Die Kommissionsmehrheit möchte – zusammen mit dem Bundesrat – diese Fürsorge ganz den Kantonen überlassen. Auch die Minderheit Aeby möchte die Fürsorge ganz den Kantonen überlassen und sie in der zweiten Phase nicht mehr den Hilfswerken übertragen.

Die Begründung ist, dass in der schwierigen Zeit – zu Beginn – auch die Kantone zuständig sind, dass für die Betroffenen in einer zweiten Phase die Ansprechperson wechselt und dass dann in der dritten Phase wieder die ursprüngliche Ansprechperson des Kantons zum Zug kommt. Es gibt keinen zwingenden Grund für diesen Wechsel; es sind rein historisch gewachsene Verhältnisse.

Wir sind überzeugt, dass wir mit der einheitlichen Zuständigkeit auf die Dauer eine zweckmässigere Lösung treffen. Die Hilfswerke, die bisher zweifellos gute Arbeit geleistet haben, bleiben in das Verfahren involviert, weil sie bei den Anhörungen immer dabei sind, weil sie für die Rückschaffung vom Bundesamt beigezogen werden und weil die Kantone auch nach der neuen Regelung entscheiden können, ob sie den Hilfswerken – dann allerdings für die ganze Dauer – die Fürsorge übertragen wollen; mindestens vier Kantone – darunter auch meiner – wollen das weiterhin zusammen mit den Hilfswerken lösen.

Ich bitte darum, dass wir absatzweise vorgehen und zuerst über den Antrag der Minderheit Aeby zu den Absätzen 1 und 2 beraten und entscheiden. Ich möchte dann nach der Begründung des Antrages der Minderheit Aeby noch einmal kurz Stellung nehmen. Zum Antrag der Minderheit Rhinow zu Absatz 3 werde ich nach der Begründung durch Herrn Rhinow Stellung nehmen.

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2

**Forster** Erika (R, SG), Sprecherin der Minderheit: Nachdem sich Herr Aeby wortlos verzogen hat und ich keine Ahnung habe, ziehe ich den Antrag zurück. (*Heiterkeit*)

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

Abs. 3 – Al. 3

**Rhinow** René (R, BL), Sprecher der Minderheit: Wir haben bei Absatz 1 beschlossen, dass die Zuständigkeit für die Betreuung der anerkannten Flüchtlinge geändert und den Kantonen übertragen wird. Dabei können die Kantone Dritte mit der Betreuungsaufgabe beauftragen. Für diese Regelung können vertretbare Gründe ins Feld geführt werden. Unser Kommissionssprecher hat das vorhin getan.

Trotzdem war diese Änderung im Nationalrat stark umstritten. Sie wurde nur mit 99 gegen 73 Stimmen gutgeheissen. Auch unser Bundespräsident hat in der Kommission gesagt, diese Änderung habe ihm bei der Vorbereitung des Geschäftes grosse Mühe bereitet. In der Tat wirft sie auch Fragen und Probleme auf, namentlich was die Integration und Fürsorge in denjenigen Kantonen und vor allem in denjenigen Gemeinden angeht, die nicht über eine entsprechende Erfahrung und Infrastruktur verfügen. Zwar können diese – wie erwähnt – weiterhin Dritte, d. h. vor allem anerkannte Hilfswerke, mit dieser Aufgabe betreuen.

In der Tat sind die Hilfswerke in ihrer langjährigen, qualifizierten Arbeit zu eigentlichen Kompetenzzentren für Integration und Betreuung geworden. Sie verfügen über grosse Erfahrung, haben bedarfsgerechte Angebote entwickelt, die laufend neuen Herausforderungen angepasst wurden und angepasst werden. Sie sind international aktiv, insbesondere auch im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, und kennen oft die Verhältnisse in den Herkunftsändern der Flüchtlinge. Sie besitzen sowohl eine interkulturelle Erfahrung als auch einen beachtlichen Rückhalt in der Bevölkerung – beides Faktoren, die für die Integrationsarbeit und deren Akzeptanz in der Bevölkerung von ausschlaggebender Bedeutung sind.

Mein Minderheitsantrag zielt nun darauf ab, die Vorteile der einheitlichen Fürsorgeverantwortung der Kantone mit den Vorteilen der bisherigen Lösung zu verbinden. Im Neudeutschen würde man heute von einer «Win-Win-Situation» sprechen.

Die Kantone entscheiden nach diesem neuen Konzept frei, ob sie die Hilfswerke weiterhin oder neu beziehen wollen. Während einige Kantone die Hilfe zweifellos nicht beanspruchen müssen, sind umgekehrt andere darauf angewiesen. Es besteht deshalb ein öffentliches Interesse daran, dass Kompetenz und Erfahrung der Hilfswerke in diesem Bereich erhalten bleiben.

Mein Antrag soll den Bund verpflichten, dafür zu sorgen, dass die Kantone und natürlich auch die Bundesstellen nach Absatz 2 weiterhin und in Zukunft wirkliche, à jour geführte Kompetenzzentren in Anspruch nehmen können und dass das bisher aufgebaute Know-how nicht verlorengeht. Es handelt sich um eine subsidiäre Verpflichtung, die sich für diejenigen Kantone positiv auswirkt, die die Betreuungsarbeit ganz oder teilweise delegieren wollen und die andernfalls sonst nicht damit rechnen können, dass dieses Know-how auf Dauer erhalten bleibt.

Gestatten Sie mir einen letzten Hinweis: In der Kommission wurde geltend gemacht, die herkömmlichen Fürsorgestrukturen in den Kantonen und Gemeinden seien bestens dafür gewappnet, auch diese Aufgabe zu übernehmen. Das ist nun aber nur bedingt richtig.

Die Integration von anerkannten Flüchtlingen in den ersten fünf Jahren stellt oft besondere Anforderungen, die nicht einfach mit der herkömmlichen Fürsorge verglichen werden können. Es handelt sich vielfach um Menschen mit massiven Verständigungsschwierigkeiten, mit kultureller Desorientierung und zunehmend auch mit einem Foltertrauma. Hier



braucht es eine professionelle und spezifisch geschulte Betreuung, die – ich möchte das gerne wiederholen – in einigen Kantonen und grösseren Städten vorhanden ist, aber längst nicht in der ganzen Schweiz.

Ich bitte Sie deshalb, im Sinne der Erfüllung der Ziele, die wir mit diesem Gesetz verfolgen – namentlich des Integrationsziels –, diesem Antrag zuzustimmen.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Herr Rhinow hat die Situation mit «win-win» umschrieben. Ich möchte sie mit «zwing-win» umschreiben.

Der Unterschied zwischen den Anträgen von Mehrheit und Minderheit ist folgender: Nach Auffassung der Mehrheit sollen die Kantone selber entscheiden, ob sie ein Hilfswerk für die Ausbildung beziehen wollen. Der Bund soll nicht gezwungen sein, eine Ausbildungsinfrastruktur bereitzustellen. Die Minderheit Rhinow möchte aber, dass der Bund sicherstellt, dass eine solche Ausbildungsinfrastruktur vorhanden ist; diese soll namentlich von den Hilfswerken bereitgestellt werden. Die Mehrheit glaubt, dass die Delegation der Fürsorge an die Kantone eine vollständige ist und der Bund nicht mehr Ausbildungsinfrastrukturen bereitstellen soll. Das ist ein Ermessensentscheid. Die Mehrheit ist weiter der Ansicht, dass die Kantone dort Rückgriff auf die Hilfswerke nehmen sollen, wo sie Bedarf haben und es wünschen, ohne den Bund dazu zu verpflichten, diese Infrastruktur bereitzustellen.

**Rhinow** René (R, BL), Sprecher der Minderheit: Eine Äusserung unseres geschätzten Herrn Kommissionssprechers war nicht ganz präzise. Der Unterschied zwischen der Mehrheit und der Minderheit besteht nicht darin, dass nach der Mehrheit die Kantone frei entscheiden können und nach der Minderheit nicht. Auch nach meinem Antrag sollen die Kantone frei entscheiden können; daran ändert sich nichts.

Ich möchte nur, dass sie auch Hilfswerke antreffen, die ihrer Aufgabe gewachsen sind, wenn die Kantone sie mit der Aufgabe betreuen wollen. Hier liegt der Unterschied, bei der Bundesverantwortung. Sie wollen sie streichen; ich möchte sie subsidiär belassen.

**Schmid** Carlo (C, AI): Ich habe, wenn ich das lese, schon meine Zweifel, ob Herr Rhinow mit seiner Interpretation beim Bund dann auch durchkommt oder ob es nicht so ist, dass der Bund das per saldo den Kantonen, die nach seiner Auffassung nicht hinreichende Strukturen zur Verfügung stellen, dann doch aufzwingen kann. Das ist die Angst, die ich beim Antrag der Minderheit zu Absatz 3 habe: «Der Bund stellt sicher, dass ....»

Ich meine, da müssen wir schon sagen, wie Herr Frick es getan hat: Den Kantonen ist es weiterhin gestattet und nicht verboten, wenn sie es selbst wollen, diese Strukturen beizuziehen. Vernünftigerweise ist es dort, wo es ihnen an Know-how fehlt, auch sicher naheliegend, dass sie es tun.

Ein anderer Punkt, Herr Rhinow: Es gibt in der Schweiz – auch ohne die Bereiche der Fürsorge heranzuziehen – Bereiche, bei denen die Kantone selbst ganz unterschiedliche Standards haben und auch haben dürfen. Wenn ich z. B. Ihren Kanton mit meinem vergleiche, dann haben die Gymnasiasten in Ihrem Kanton eine unendliche Palette von Wahlfächern, Möglichkeiten von Freifächern, die wir in unserem kleinen Kanton unseren Schülern schlicht nicht anbieten können. Wenn ich Ihren Kanton betrachte, so haben Sie DMS, BMS, welche wir nur mit teurem Geld einkaufen können – DMS überhaupt nicht. Wir haben ganze Angebotspaletten mit verschiedenen Standards und Normen, welche in Appenzell Innerrhoden erstens viel kleiner sind und zweitens im Standard vermutlich auch tiefer als in den reichen, grossen Kantonen Basel-Stadt oder Basel-Landschaft.

Also: Was uns intern recht ist, soll im Prinzip in allen Bereichen recht sein, es sei denn, es greife an die Menschenrechte. Ich meine nicht, dass wir den Kantonen unterstellen sollten, dass sie Ausländer schlechterstellen, nur weil sie Ausländer sind, dass sie ihnen nicht jene Pflege, jene Betreuung und jene Fürsorge zukommen lassen, die auch ausländerspezifisch richtig sind, nur weil es eben Ausländer sind.

Auf alle Fälle meine ich, dass sich der Bund in Zukunft je länger, je mehr einem Grundsatz verschreiben muss: Wenn er Standards vorschreiben will, dann soll er gefälligst die Arbeit selbst machen, und wenn er eine Aufgabe im Sinne des Vollzugs den Kantonen überträgt, dann soll er auch keine Standards vorschreiben. Wenn er aber keine Standards vorschreibt, ist es Sache der Kantone, selbst zu entscheiden, ob sie bestimmte Strukturen, wie Hilfswerke, heranziehen wollen oder nicht. Dann aber, Herr Rhinow, ist der Einleitungshalbsatz des Antrages der Minderheit, «Der Bund stellt sicher, dass ....», mindestens verfänglich.

Ich habe etwas Mühe mit dem Antrag der Minderheit Rhinow und kann ihn leider nicht unterstützen.

**Maissen** Theo (C, GR): Wir haben bei diesem Artikel mit etwas zu tun, was vielleicht auch in diesem Rat nicht ganz so sang- und klanglos über die Bühne gehen sollte. Wir verlassen hier eine Tradition, die zur Schweiz gehört, nämlich die Tradition der freiwilligen Hilfe zugunsten Benachteiligter, die von diesen Flüchtlingshilfswerken während Jahrzehnten geleistet wurde.

Im Vorfeld dieser Debatte im Parlament ist man von den Flüchtlingshilfswerken verschiedentlich angegangen worden, mit dem Ziel, diese Arbeit weiterhin erfüllen zu können; sie haben sich auch im Nationalrat sehr stark vertreten lassen, sind dann aber mit ihrem Anliegen nicht durchgedrungen. Ich habe nach der nationalrätslichen Debatte nicht mehr viel davon gehört. Mich würde interessieren, ob die Flüchtlingshilfswerke nun damit einverstanden sind oder ob sie sich einfach in ihr Schicksal fügen.

Ich selber bin nicht ganz überzeugt, ob das der richtige Weg ist, weil ich meine – man sieht das auch in anderen Bereichen, z. B. im Spitzbereich –, dass dort, wo alles staatlich organisiert wird, sehr viel Freiwilligenarbeit verlorenginge – Arbeit, die unentgeltlich oder bescheiden bezahlt geleistet wird – und damit vielleicht auch der Geist und die Haltung, sich für den benachteiligten Nächsten einzusetzen. Eine solche Professionalisierung über die Kantone könnte dies zur Folge haben.

Ich bin erfreut darüber, dass die Kantone weiterhin die Möglichkeit haben, diese Hilfswerke zu beanspruchen, nur bin ich nicht ganz sicher, ob sich das auf die Dauer bewährt, denn wenn das nur wenige Kantone machen, dann werden die Strukturen dieser Hilfswerke derart geschwächt, dass sie dann nicht mehr funktionieren. Ich möchte wissen – das ist meine Frage –, wie die Situation nun ist, seit diese Debatte im Nationalrat stattgefunden hat.

Zum Antrag der Minderheit Rhinow: Wenn wir die Möglichkeit aufgeben, dass die Hilfswerke direkt aktiv sind, sollten wir dem Minderheitsantrag zustimmen, damit über diesen Artikel wenigstens das Wissen und die Kenntnisse erhalten werden, um so mehr, als in verschiedenen Kantonen dieses Wissen und diese Erfahrung nicht existieren. Mindestens das sollte man von dieser Tradition, von diesen Kenntnissen hinüberretten.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag der Minderheit Rhinow zu unterstützen.

**Koller** Arnold, Bundespräsident: Wenn ich in der Kommission gesagt habe, ich hätte mit diesem Reformvorschlag Mühe gehabt, so einfach deswegen, weil die Hilfswerke diesen Rationalisierungsvorschlag und diese Vereinfachung der Dienstwege am Anfang als Undank des Bundes ihnen gegenüber empfunden haben. Das war es nicht, und das soll es auch nicht sein.

Dass der Bund im Bereich der Asylbewerberfürsorge künftig nur noch einen Partner hat, ist eine reine Rationalisierungsmassnahme, weil die wechselnde Zuständigkeit zum Teil zu seltsamen Blüten geführt hat. Es gab Fälle – wie uns vor allem die entsprechenden Fürsorgedirektoren, auch Herr Besser aus dem Kanton Basel-Landschaft, dargelegt haben –, in denen für ein halbes Jahr, wenn die Verfahren lange dauerten, die Kompetenz wechselte: zwischen dem Kanton und den Hilfswerken und wieder zurück zum Kanton. Das sind, in einer Zeit, in der wir alle Rationalisierungsmöglichkeiten im

Flüchtlingswesen nutzen müssen, wirklich unbefriedigende Zustände.

Aber der Bund hatte nie die Absicht, die Hilfswerke aus dem Flüchtlingsbereich zu entlassen. Im Gegenteil – und das wissen die Hilfswerke –: Ich habe die Hilfswerke in bezug auf die Verfahrensanhörung immer verteidigt. Es gab Mitglieder der Finanzkommissionen der Räte, die meinten, wir könnten sparen, indem wir bei den Anhörungen zu den Fluchtgründen auf die Vertreter der Hilfswerke verzichten. Dagegen hat sich der Bundesrat immer konsequent gewehrt. Darauf will er nicht verzichten.

Wir haben auf der Stufe Bund im Sinn, die Hilfswerke vermehrt bei den Rückführungen einzuschalten. Hier können wir selbstverständlich vom Fachwissen der Hilfswerke profitieren, die oft international tätig sind. Im übrigen ist es wie gesagt so, dass mir mehrere kantonale Regierungsräte bereits erklärt haben, sie würden auf jeden Fall die Hilfswerke weiterhin einsetzen. Ich weiss das beispielsweise vom Kanton Luzern. Er gedenkt, auch künftig die ganze Flüchtlingsfürsorge den Hilfswerken zu übertragen. Deshalb glaube ich auch nicht, dass wir Gefahr laufen, dass Know-how verlorengingeht.

Das stört uns schon etwas an Antrag der Minderheit Rhinow: Für den Bund ist die Sicherstellungspflicht, die er gemäss dem Antrag der Minderheit Rhinow übernehmen müsste, etwas heikel. Wir können die künftige Entwicklung nicht mit Sicherheit feststellen. Zudem könnte mit diesem Minderheitsantrag – wie das Votum von Herrn Schmid gezeigt hat – auch ein gewisses Monitoring gegenüber den Kantonen verbunden sein. Das schätzen die Kantone im allgemeinen aber nicht.

Wir können wirklich darauf vertrauen: Wir werden die Hilfswerke bei den Anhörungen weiter benötigen, und wir werden sie bei den Rückführungen beziehen. Ich bin überzeugt, dass es auch genügend Kantone geben wird, welche die ganze Aufgabe im Fürsorgebereich an sie delegieren werden, wie das heute schon der Fall ist. Deshalb würde ich Ihnen empfehlen, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen. Noch die Antwort an Herrn Maissen: Natürlich hätten die Hilfswerke immer noch lieber das geltende Recht. Inwieweit sie bereits Massnahmen ergriffen haben, angesichts dessen, dass jetzt schon der Nationalrat und auch Ihre Kommission dem Entwurf des Bundesrates gefolgt sind, ist noch offen. Die Hilfswerke müssen aber auch die zusätzlichen Aufgaben sehen, für die wir sie einsetzen wollen. Dann, hoffe ich, ist es auch für sie akzeptierbar.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	20 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	6 Stimmen

#### **Art. 77–79, 79a**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 80**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Abs. 1*

Soweit zumutbar, sind Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten sowie die Kosten des Rechtsmittelverfahrens zurückzuerstatte.

##### *Abs. 2–4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 80**

##### *Proposition de la commission*

##### *A1.*

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

##### *A1. 2–4*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Die Artikel 80 und 81 kann ich gemeinsam begründen – mindestens was die Fassung der Kommission betrifft –, und ich werde anschliessend meinen Einzelantrag begründen.

In Artikel 80 Absatz 1 machen wir eine Klarstellung: Es sind nicht die Verfahrenskosten allgemein, sondern nur die Rechtsmittelkosten zurückzuerstatte. Das ist auch die Auffassung des Bundesrates. Der Text schiesst aber übers Ziel hinaus, weil er von allen Verfahrenskosten spricht. Er wird also seinem Inhalt angepasst.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 81**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Abs. 1*

.... für die Rückerstattung von Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten sowie die Kosten des Rechtsmittelverfahrens Sicherheit zu leisten.

##### *Abs. 2, 3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Abs. 4*

.... voraussichtlicher Betrag der Fürsorge-, Ausreise- und Vollzugskosten sowie die Kosten des Rechtsmittelverfahrens zuhanden des Sicherheitskontos ....

##### *Abs. 5*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### *Antrag Frick*

##### *Abs. 2*

Der Bund richtet ausschliesslich zu diesem Zweck Sicherheitskonti ein. Die Kosten für die Führung ....

##### *Abs. 4bis (neu)*

Der Bund kann die im Zusammenhang mit dem Vollzug der Sicherheitsleistungspflicht anfallenden Aufgaben Dritten übertragen.

#### **Art. 81**

##### *Proposition de la commission*

##### *A1.*

.... des frais d'assistance, de départ et d'exécution, ainsi que les frais occasionnés par la procédure de recours.

##### *A1. 2, 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

##### *A1. 4*

.... des frais d'assistance, de départ et d'exécution, ainsi que des frais occasionnés par la procédure de recours, et en déduire ....

##### *A1. 5*

Adhérer à la décision du Conseil national

#### *Proposition Frick*

##### *A1. 2*

La Confédération ouvre des comptes sûretés exclusivement à cette fin. Les frais de gestion ...

##### *A1. 4bis (nouveau)*

La Confédération peut confier à des tiers les tâches en rapport avec l'exécution de l'obligation de fournir des sûretés.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Zu Artikel 81 Absatz 2 habe ich in Übereinstimmung mit der Kommission einen Antrag eingereicht, den ich begründen möchte. Der Sachverhalt ist folgender: Heute haben Asylbewerber Sicherheitskonti einzurichten, auf die ein Teil ihres Lohnes einbezahlt wird und womit die Rückkehr, die Verfahrenskosten usw. gedeckt werden sollen. Heute bestehen rund 48 000 Konti mit insgesamt rund 217 Millionen Franken.

Die Finanzdelegation hat im Rahmen ihrer Arbeiten festgestellt, dass die Verwaltung dieser Konti und der entsprechende Vollzug dem Bundesamt Schwierigkeiten bereiten. Die Situation ist so, dass sie dringend gründlich angegangen und verbessert werden muss. Darüber sind sich alle Beteiligten, auch der Bundesrat und das Bundesamt, einig. Nun ist die Frage, wie saniert werden soll.



Im Rahmen der Kommissionsberatung haben wir die damals vorläufige Antwort erhalten, dass eine Auslagerung der Kontoführung und ein Vollzug durch Dritte in Prüfung seien, dass diesbezüglich aber keine Gesetzesänderung nötig werde.

Die Verwaltung hat das anschliessend nochmals überprüft und in ihrer weiteren Vorbereitung im Hinblick auf die Problembewältigung festgestellt, dass es zweckmässig sei, das Gesetz trotzdem zu ändern. Sie hat mir das mitgeteilt, die Kommission hat von mir die Unterlagen erhalten, und die ganze Kommission hat dem Antrag – mit Ausnahme von Herrn Aeby, der aber nicht hier ist – zugestimmt.

Worin liegt nun der Unterschied zwischen dem Antrag Aeby und meinem Antrag, mit dem alle übrigen Kommissionsmitglieder übereinstimmen? Wir möchten in den Artikeln 81 und 82 die Vollzugskompetenz so fassen, so dass sie der Bund generell an Dritte übertragen kann. Herr Aeby möchte diese Kompetenz einschränken, so dass sie nur an die kantonalen Ausgleichskassen übertragen werden kann. Das ist für die Kontoführung eine der Möglichkeiten, die geprüft wird, aber andere Vollzugsaufgaben können durchaus auch an andere Stellen ausgelagert werden, allenfalls auch die Kontoführung.

Ich möchte Sie bitten, die offener Fassung zu wählen, die alle Lösungsmöglichkeiten offen lässt. Es soll nicht passieren, dass schon bald wieder eine Gesetzesänderung nötig wird, weil die Vollzugslösung, die dann als die beste erkannt wird, vom Gesetz noch nicht abgedeckt wäre.

**Plattner** Gian-Reto (S, BS): Sozusagen als letzter Mohikaner ziehe ich den Antrag Aeby zu Artikel 82 Absatz 2bis zurück.

**Koller** Arnold, Bundespräsident: Ich stimme dem Antrag Frick zu.

Abs. 1, 3–5 – Al. 1, 3–5  
Angenommen – Adopté

Abs. 2, 4bis – Al. 2, 4bis  
Angenommen gemäss Antrag Frick  
Adopté selon la proposition Frick

## Art. 82

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

.... innerhalb von zehn Jahren nach ....

Antrag Frick

Abs. 2bis (neu)

Der Bund kann die im Zusammenhang mit der Auflösung der Sicherheitskonti anfallenden Vollzugsaufgaben Dritten übertragen.

Antrag Aeby

Abs. 2bis (neu)

Der Bund kann die im Zusammenhang mit der Auflösung der Sicherheitskonti anfallenden Vollzugsaufgaben den kantonalen Ausgleichskassen übertragen.

## Art. 82

Proposition de la commission

Al. 1, 3

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

.... dix ans après ....

Proposition Frick

Abs. 2bis (nouveau)

La Confédération peut confier à des tiers les tâches d'exécution en rapport avec la fermeture des comptes sûretés.

Proposition Aeby

Al. 2bis (nouveau)

La Confédération peut confier à des caisses cantonales de compensation les tâches d'exécution en rapport avec la fermeture des comptes sûretés.

Abs. 1, 3 – Al. 1, 3  
Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Zu Absatz 2 habe ich noch eine Begründung nachzulefern. Wir unterscheiden uns hier vom Bundesrat und vom Nationalrat. Die Frage ist folgende: Was passiert, wenn das Sicherheitskonto bei der Ausreise nicht aufgelöst wird, d. h., wenn der Asylbewerber das Geld von seinem Konto nicht zurückverlangt? Das ist ein Sonderfall «nachrichtenlosen Vermögens».

Der Bundesrat sieht vor, dass der Betrag schon nach fünf Jahren dem Bund verfällt. Die Kommission möchte die Verjährungsfrist auf zehn Jahre ausdehnen. Sie entspricht der normalen Verjährungsfrist im schweizerischen Recht. Wir möchten sie auch hier einführen. Der Bund verliert nichts, aber der Kontoeigentümer verliert seinen Betrag weniger rasch.

Angenommen – Adopté

Abs. 2bis – Al. 2bis

Angenommen gemäss Antrag Frick

Adopté selon la proposition Frick

## Art. 83

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3–5

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

## Art. 83

Proposition de la commission

Al. 1

....

b. une subvention forfaitaire pour les frais ....

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3–5

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte nur auf Artikel 83 Absatz 2 hinweisen, wo wir uns dem Entwurf des Bundesrates angeschlossen haben. Der Bundesrat hat für die Kosten, die für die Schutzbedürftigen anfallen, das folgende Konzept gefunden: Die ersten fünf Jahre gehen zu Lasten des Bundes, die nächsten fünf Jahre – vom sechsten bis zum zehnten Jahr – zu je 50 Prozent zu Lasten von Bund und Kantonen, und die Jahre vom zehnten Jahr an voll zu Lasten der Kantone. Der Nationalrat wollte, dass die zehn ersten Jahre voll zu Lasten des Bundes gehen.

Die Kommission folgt aus folgenden Gründen dem Entwurf des Bundesrates: Es ist davon auszugehen, dass Schutzbedürftige auch arbeiten. Das Steueraufkommen fällt zum grössten Teil an die Kantone. Darum sollen die Kantone bereits nach dem fünften Jahr die Hälfte der Kosten und ab dem zehnten Jahren die vollen Kosten übernehmen.

Angenommen – Adopté

**Art. 84, 85***Antrag der Kommission*Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

**Art. 86***Antrag der Kommission*Abs. 1–7  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
Abs. 4bis (neu)  
Er kann den Kantonen einen Beitrag an die Krankenkassenprämien ausrichten.**Art. 86***Proposition de la commission*Al. 1–7  
Adhérer à la décision du Conseil national  
Al. 4bis (nouveau)  
Elle peut verser aux cantons une subvention destinée aux primes de caisse-maladie.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Zu Absatz 4bis: Bund und Kantone haben vereinbart, dass der Bund einen Beitrag an die Krankenkassenprämien zahlt. Das ist die heutige Regelung, aber ihr fehlt im Moment noch die gesetzliche Grundlage, weil Krankenkassenbeiträge keine Fürsorgeleistungen sind. Wir schaffen mit diesem Absatz 4bis die nötige gesetzliche Grundlage für die bereits geltende und vereinbarte Praxis zwischen Bund und Kantonen.  
In den übrigen Bestimmungen folgen wir dem Nationalrat.

Angenommen – Adopté

**Präsident:** Die Abstimmung über die Ausgabenbremse bei den Artikeln 86 und 87 sowie die Gesamtabstimmung werden morgen früh vor den Schlussabstimmungen durchgeführt.

**Art. 87–93***Antrag der Kommission*Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

**Art. 94***Antrag der Kommission*Streichen  
*Proposition de la commission*  
Biffer

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Aufgrund einer Vorschlagsprache des eidgenössischen Datenschutzbeauftragten, Herrn Guntern, hat die Verwaltung Artikel 94 nochmals überprüft. In Übereinstimmung mit der Verwaltung und dem Datenschutzbeauftragten schlagen wir Ihnen vor, diesen Artikel neu als Artikel 25c ins Anag aufzunehmen. Er sieht eine umfassende Staatsvertragskompetenz vor, nicht bloss für abgewiesene Flüchtlinge. Daher gehört er besser ins Anag als ins Asylgesetz.

Angenommen – Adopté

**Art. 95***Antrag der Kommission*Abs. 1  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
Abs. 2–7  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates**Art. 95***Proposition de la commission*Al. 1  
Adhérer au projet du Conseil fédéral  
Al. 2–7  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Bei Artikel 95 Absatz 1 bitten wir Sie, dem Bundesrat zu folgen und den Passus «in der Regel» wieder aufzunehmen. Es gibt in der Tat Personen, von denen keine Fingerabdrücke und keine Fotografien erstellt werden; namentlich sind das Personen unter 14 Jahren und andere Sonderfälle. Das Gesetz soll mit der Praxis übereinstimmen.

Angenommen – Adopté

**Art. 96***Antrag der Kommission*Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

**Art. 97***Antrag der Kommission*Abs. 1  
Das Bundesamt kann die von ihm oder in seinem Auftrag im automatisierten Registratursystem gespeicherten Daten folgenden Behörden durch ein Abrufverfahren zugänglich machen, soweit dies für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben unerlässlich ist:  
....

Abs. 2–4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 97***Proposition de la commission*Al. 1  
L'office fédéral peut permettre aux autorités ci-après d'accéder, par une procédure d'appel, aux données qu'il a saisies ou fait saisir dans le système d'enregistrement automatisé, pour autant que cela soit indispensable à l'accomplissement de leurs tâches légales:  
....

Al. 2–4

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 97 Absatz 1 bringt in Absprache mit dem Datenschutzbeauftragten und dem Bundesrat eine Verdeutlichung: Es sollen nur Daten abgerufen werden können, soweit dies für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages unerlässlich ist. Es ist dies eine Erweiterung des Datenschutzes zugunsten der Asylbewerber. Der Bundesrat stimmt zu.

Es ist zu bedenken, dass sehr viele Behörden Zugang zu diesen Daten haben, zum Teil online. Daher sollen nur die notwendigen Daten abgerufen werden können.

Angenommen – Adopté

**Art. 98, 99***Antrag der Kommission*Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

**Art. 100***Antrag der Kommission*Abs. 1a  
Streichen

**Abs. 1, 2**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 1bis (neu)**

Die Rekurskommission entscheidet in der Besetzung mit drei Richtern über Beschwerden, Revisionen und Gesuche nach Artikel 24 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, die nicht in die Zuständigkeit des Einzelrichters nach Artikel 106 Absatz 2 fallen.

**Abs. 3**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 100***Proposition de la commission***AI. 1a**

Biffer

**AI. 1, 2**

Adhérer à la décision du Conseil national

**AI. 1bis (nouveau)**

La commission de recours tranche, en un collège composé de trois juges, les recours, révisions et demandes selon l'article 24 de la loi sur la procédure administrative qui ne relèvent pas de la compétence du juge unique aux termes de l'article 106 alinéa 2.

**AI. 3**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 100 regelt die Asylrekskommission. Der Nationalrat hat in Absatz 1a vorgesehen, dass das Gesetz die Aufgliederung in Kammern und deren Besetzung vorschreibt.

Die Kommission unseres Rates schlägt einstimmig ein anderes Vorgehen vor: Wir wollen nicht die Organisation mit Kammern vorschreiben, sondern lediglich die Vorschrift erlassen, welche Entscheide in Dreierbesetzung und welche Entscheide durch einen Einzelrichter zu treffen sind. Damit regeln wir in Übereinstimmung mit der Expertenkommission nur die funktionale Zuständigkeit des Einer- und des Dreiergremiums. Im übrigen aber wollen wir die Organisationsfreiheit beim Bundesrat belassen.

Dementsprechend haben wir Absatz 1a gestrichen und Absatz 1bis normiert. Absatz 2 bleibt in der Fassung des Bundesrates, ebenso Absatz 3.

**Koller** Arnold, Bundespräsident: Doch noch eine kurze Begründung: Das geht auf einen Antrag der GPK des Nationalrates zurück. Die GPK des Nationalrates hat festgestellt, dass in diesem Bereich, wo es doch um ganz entscheidende Rechtsgüter geht, nämlich um die Frage, ob jemand Asyl erhält oder nicht, etwa 90 Prozent aller Entscheide durch den Einzelrichter gefällt worden sind. Das hat die GPK des Nationalrates aufgrund eines Gutachtens von Professor Kälin als eine nicht adäquate Lösung kritisiert. Deshalb sind wir damit einverstanden. Wir schätzen es aber im übrigen, dass Sie im Unterschied zum Nationalrat die Organisationsfreiheit beim Bundesrat belassen.

Angenommen – Adopté

**Art. 101, 102***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

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

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 3**

.... Verfügungen über die vorläufige Verweigerung der Einreise sowie über die Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen (Art. 21a Abs. 1 und 2).

**Art. 103***Proposition de la commission***AI. 1, 2**

Adhérer à la décision du Conseil national

**AI. 3**

.... de l'entrée et à l'assignation d'un lieu de séjour à l'aéroport (art. 21a al. 1er et 2).

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 103 bringt die begriffliche Übereinstimmung mit Artikel 21a Absätze 1 und 2 der Flughafenregelung, aber keine materielle Änderung.

Angenommen – Adopté

**Art. 103a***Antrag der Kommission***Abs. 1**

Die asylsuchende Person kann die Beschwerde gegen die vorläufige Verweigerung der Einreise sowie gegen die Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen (Art. 21a Abs. 1 und 2) bis zum Zeitpunkt der Eröffnung der Verfügung über die Wegweisung nach Artikel 22 Absätze 1 und 3 einreichen.

**Abs. 2**

.... die Beschwerde innerhalb von zwei Arbeitstagen in der Regel ....

**Art. 103a***Proposition de la commission***AI. 1**

Le requérant d'asile peut interjeter le recours contre la décision relative au refus provisoire de l'entrée à l'aéroport et à l'assignation d'un lieu de séjour à l'aéroport (art. 21a al. 1er et 2) jusqu'au moment de la notification du renvoi conformément à l'article 22 alinéas 1er et 3.

**AI. 2**

La commission de recours se prononce sur le recours dans un délai de deux jours ouvrables, généralement sur la base du dossier.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 103a umfasst zwei Absätze. Es geht um die Beschwerde gegen den Wegweisungsentscheid.

Diese Beschwerde soll gemäss Absatz 1 bis zum definitiven Entscheid über die Wegweisung möglich sein, nicht blass 48 Stunden. Es besteht keine Notwendigkeit, die Frist auf diese 48 Stunden zu reduzieren.

In Absatz 2 haben wir die Frist von 48 Stunden durch zwei Arbeitstage ersetzt und wollen damit zum Ausdruck bringen, dass die Fristen an Feier- und Sonntagen ruhen.

Angenommen – Adopté

**Art. 104***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

**Art. 105***Antrag der Kommission***Abs. 1–3**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 4**

.... Artikel 103a betragen die Verfahrensfristen 24 Stunden.

**Art. 105***Proposition de la commission***AI. 1–3**

Adhérer à la décision du Conseil national

**AI. 4**

Pour les procédures selon l'article 103a, les délais sont de 24 heures.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Bei Artikel 105 haben wir lediglich eine sprachliche Klärung vorgenommen – ohne inhaltliche Änderung.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 106**

*Antrag der Kommission*

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

....

c. (neu) Entscheid über die vorläufige Verweigerung der Einreise am Flughafen und Zuweisung eines Aufenthaltsortes am Flughafen.

**Art. 106**

*Proposition de la commission*

AI. 1, 3

Adhérer à la décision du Conseil national

AI. 2

....

c. (nouvelle) décision relative au refus provisoire de l'entrée et à l'assignation d'un lieu de séjour à l'aéroport.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Artikel 106 Absatz 2 regelt die Fälle, in denen der Einzelrichter entscheidet. Sinngemäß nach unserem Konzept betreffend die Flughafenregelung gehört dieser Entscheid hierher. Er ist vom Nationalrat nicht so getroffen worden; wir haben ihn eingefügt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 107–117**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Änderung bisherigen Rechts**

**Modification du droit en vigueur**

**Ziff. 1 Einleitung**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 1 introduction**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 1 Art. 14a Abs. 2–6**

*Antrag der Kommission*

Abs. 2–6

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 4bis

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Ch. 1 art. 14a al. 2–6**

*Proposition de la commission*

AI. 2–6

Adhérer à la décision du Conseil national

AI. 4bis

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Ziff. 1 Art. 14b Abs. 2bis, 3, 4**

*Antrag der Kommission*

Abs. 2bis

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3, 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 1 art. 14b al. 2bis, 3, 4**

*Proposition de la commission*

AI. 2bis

Adhérer au projet du Conseil fédéral

AI. 3, 4

Adhérer à la décision du Conseil national

**Ziff. 1 Art. 14c; Art. 20 Abs. 1 Bst. b; Ziff. 2, 3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

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

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Ich habe nur anzufügen, dass wir bei Artikel 14a Absatz 4bis und Artikel 14b entsprechend unserer gesetzlichen Regelung das Wort «Härtefall» durch das Wort «Notlage» ersetzen. Die Terminologie passt sich also dem Asylgesetz an.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Die Gesamtabstimmung über den Entwurf A wird morgen unmittelbar nach den Abstimmungen über die Ausgabenbremse durchgeführt.

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

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

*Detailberatung – Examen de détail*

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

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

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

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 13a**

*Antrag Schmid Carlo*

....

c. trotz Einreisesperre das Gebiet der Schweiz betritt und nicht sofort weggewiesen werden kann;

*Antrag Brändli*

....

f. (neu) gemäß den konkreten Anzeichen in erster Linie zwecks Begehung von Verbrechen oder Vergehen in die Schweiz eingereist ist und deshalb strafrechtlich verfolgt wird;

g. (neu) gemäß den konkreten Anzeichen in erster Linie zwecks Ausübung einer illegalen Erwerbstätigkeit eingereist ist und deshalb strafrechtlich verurteilt wurde, sofern es sich hierbei nicht lediglich um einen besonders leichten Fall handelt.

**Art. 13a**

*Proposition Schmid Carlo*

....

c. entre sur le territoire suisse malgré une interdiction d'entrée et ne peut être renvoyée immédiatement;

*Proposition Brändli*

....

f. (nouvelle) d'après des critères concrets, est entrée en Suisse uniquement dans l'intention de commettre un crime ou un délit et fait, pour ce motif, l'objet d'une poursuite pénale;



g. (nouvelle) d'après des critères concrets, est entrée en Suisse uniquement dans l'intention d'exercer une activité professionnelle illégale et, pour ce motif, fait l'objet d'une poursuite pénale ou a été condamnée dans la mesure où il ne s'agit pas uniquement d'un cas sans gravité.

*Art. 13a Bst. c – Art. 13a let. c*

**Schmid Carlo** (C, AI): Ich darf meinen Antrag kurz begründen: Der jetzige Artikel 13a Litera c lautet: «Um die Durchführung eines Wegweisungsverfahrens sicherzustellen, kann die zuständige kantonale Behörde einen Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt, während der Vorbereitung des Entscheides über seine Aufenthaltsberechtigung für höchstens drei Monate in Haft nehmen, wenn er .... c. eine Einreisesperre missachtet hat und nicht sofort weggewiesen werden kann ....»

Ich beantrage Ihnen, diese Litera c dahingehend zu ändern, dass es nicht mehr um eine Missachtung der Einreisesperre geht, sondern einfach um eine Übertretung derselben. Das ist der Fall, wenn einer trotz Einreisesperre das Gebiet der Schweiz betritt und nicht sofort weggewiesen werden kann. Warum?

Der Fall Zaoui gab mir Anlass, diesen Antrag zu stellen. Da kommt ein ausgewiesener Sympathisant von Terroristen Ende Oktober oder Anfang November aus Belgien in die Schweiz und bringt es fertig, sich während einiger Wochen in diesen Zirkeln zu bewegen. Er geht nach Lausanne, nimmt an Treffen dieser Kreise teil. Mit anderen Worten: Er organisiert in der Schweiz terroristische Aktivitäten – oder er könnte sie organisieren –, die dann wieder in Algerien ihre Auswirkungen haben.

Ich halte das für eine absolut unmögliche Situation! Jetzt sagen Sie mir vermutlich, er habe die Einreisesperre missachtet. Denn es bestand eine Einreisesperre. Da müssen Sie wissen: Man muss diesen Leuten beweisen können, dass sie die Einreisesperre wissentlich und willentlich missachtet haben. Missachten setzt voraus, dass man um die Einreisesperre wusste und sie trotzdem nicht einhielt. Das ist eine Beweisfrage. Das ist störend.

Mit der von mir vorgeschlagenen Formulierung genügt die Übertretung der Einreisesperre, um jemanden entsprechend in Haft zu nehmen, unabhängig davon, ob er davon wusste oder nicht. Das würde gerade noch fehlen, wenn einem solchen Zustand, wie er jetzt im Wallis geherrscht hat, zugeschaut werden müsste!

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Der Antrag hat der Kommission nicht vorgelegen, weil Herr Zaoui erst später eingereist ist. Ich möchte aber an dieser Stelle sagen, dass das ganze Verfahren um Herrn Zaoui gezeigt hat, dass in den Kantonen ein Informations- und Ausbildungsbedarf besteht. Ich habe mit Bedauern festgestellt, dass die Walliser Behörden relativ lange gebraucht haben, bis sie zum Mittel der Eingrenzung gegriffen haben und Herr Zaoui örtlich auf Saint-Gingolph fixiert wurde.

Im übrigen habe ich betreffend die materielle Regelung sehr viel Verständnis für das Anliegen von Herrn Schmid und möchte dem Antrag zustimmen, wenn Herr Bundespräsident Koller keine staatstragenden Gründe dagegen anführen kann.

**Koller Arnold**, Bundespräsident: Es ist tatsächlich so, dass uns der Fall Zaoui vor sehr grosse Probleme gestellt hat. So meinen wir, dass offenbar die Kantone die Möglichkeiten, die das Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht tatsächlich bietet, noch nicht voll nutzen oder noch nicht voll kennen.

Aber das Problem ist mit einer Eingrenzung eben nicht ohne weiteres gelöst. Was wir in solchen Fällen ja unbedingt verhindern müssen, ist, dass Anhänger ausländischer Terrororganisationen in der Schweiz ein Führungszentrum aufbauen können, um von der Schweiz aus Aktionen in ihren Heimatländern durchzuführen.

Wir haben tatsächlich festgestellt, dass auch im Zusammenhang mit Herrn Zaoui mehrere Anhänger der FIS in die Schweiz kommen wollten, um sich hier offenbar zu treffen und zu organisieren. Wir wissen jetzt auch: Wenn die Leute einmal im Lande sind, ist es ungeheuer schwierig, sie wieder wegzubringen.

In all den Ländern, mit denen wir keine Rückführungsabkommen haben – und weil wir auch nicht in die Dubliner Konvention eingegliedert sind –, herrscht heute offenbar die Einstellung vor: Wir sind froh, dass er weg ist; die Schweiz soll jetzt selber dazu schauen, wie sie ihn wieder fortbekommt. Wir wissen, dass Herr Zaoui aus Belgien zugereist ist, aber wir haben mit diesem Land kein Rückführungsabkommen. Daher hoffe ich zwar immer noch, dass Belgien sozusagen aus comitas gentium – aus Anstand im Verkehr zwischen Völkern – diesen Herrn Zaoui noch zurücknimmt; aber eine Garantie haben wir nicht.

Gleichzeitig hatten wir fast etwas Glück, weil zwei andere Angehörige der FIS, gegen die wir Einreisesperren verfügt hatten, auf dem normalen Weg einreisten und wegen der Einreisesperre zurückgewiesen werden konnten. Aber natürlich weiß man jetzt, wie man trotz einer Einreisesperre in die Schweiz kommen kann – ohne dass wir solche Leute sofort wieder wegbringen. Deshalb bin ich sehr dafür, dass Sie dem Antrag Schmid Carlo zustimmen. Denn es ist nicht immer möglich, diesen Leuten die Einreisesperre vorher zu notifizieren, und wenn wir das nicht tun können und die Leute eben über die grüne Grenze – nicht an den Grenzübergängen – einreisen, haben wir nach dem geltenden Recht keine Handlungsmöglichkeit.

Ich möchte Sie daher bitten, diesem Antrag zuzustimmen.

*Angenommen gemäss Antrag Schmid Carlo  
Adopté selon la proposition Schmid Carlo*

*Art. 13a Bst. f, g – Art. 13a let. f, g*

**Brändli Christoffel** (V, GR): Meine Anträge beziehen sich auf den gleichen Artikel wie der Antrag Schmid Carlo. Es geht um die Haftgründe im Wegweisungsverfahren. Ich beantrage Ihnen, eine Litera f und eine Litera g einzufügen.

Der Gesetzgeber hat sich bei den Zwangsmassnahmen in erster Linie an der Kategorie derjenigen Ausländer orientiert, die vorgängig zumindest über ein provisorisches Anwesenheitsrecht in der Schweiz verfügt haben. Dies hat zur Folge, dass sich die Zwangsmassnahmen – insbesondere die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft – als unzureichend erweisen gegenüber der praktisch bedeutsamen Gruppe derjenigen Ausländer, die beabsichtigen, hier Straftaten zu verüben – sogenannte «Kriminaltouristen» –, oder die beabsichtigen, illegal einer Beschäftigung nachzugehen, und ohne jede Aussicht auf Erlangung einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung sind. Das möchte ich mit dieser Litera f abdecken.

Es gibt noch einen zweiten Grund: Es ist so, dass die fremdenpolizeiliche Haftanordnung zwecks Sicherstellung der Durchführung eines Wegweisungsverfahrens oder des Vollzugs nach geltendem Recht nur in beschränktem Mass möglich ist. Lediglich ernsthafte Bedrohungen oder erhebliche Gefährdungen an Leib und Leben sowie Untertauchungsgefahr sind ein Haftgrund. Der Nachweis der Untertauchungsgefahr gestaltet sich dabei aber sehr schwierig. Deshalb soll das Gesetz dahingehend geändert werden, dass strafbares Verhalten im weiteren Masse für sich allein als Haftgrund herangezogen werden kann und die betreffenden Personen keine Gelegenheit zur vorgegebenen freiwilligen Ausreise mehr erhalten.

Das sind zwei Tatbestände, die im Vollzug immer wieder Probleme mit sich bringen. Ich bin der festen Überzeugung, dass es richtig ist, diese beiden Gründe hier aufzuführen. Das ist für den Vollzug sehr wichtig. Ich kann mir vorstellen, dass dann im Zweitrat allenfalls im redaktionellen Bereich noch Korrekturen anzubringen sind, aber ich möchte, dass Sie den Grundsatz genehmigen.

Ich danke Ihnen, wenn Sie das tun.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Wir haben diesen Antrag in der Kommissionsberatung nicht geprüft. Er birgt aber Sprengstoff betreffend Kollision mit der EMRK in sich. Ich bitte Herrn Bundespräsident Koller, dazu Stellung zu nehmen.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Ich möchte Sie bitten, die Anträge Brändli abzulehnen. Sie sind in der Formulierung viel zu offen. Wie wollen wir den Leuten nachweisen, dass sie in erster Linie zwecks Begehung von Verbrechen oder Vergehen in die Schweiz eingereist sind oder dass konkrete Anzeichen vorliegen, dass sie in erster Linie zwecks Ausübung einer illegalen Erwerbstätigkeit eingereist und deshalb strafrechtlich verurteilt worden sind?

Ich habe es Ihnen vorhin bei der Behandlung des Antrages Schmid Carlo dargelegt: Wenn wir wissen, dass ein Ausländer ein Risiko für die innere Sicherheit ist, dann belegen wir ihn von Anfang an – das macht die Bundesanwaltschaft regelmäßig – mit einer Einreisesperre. Wenn er diese Einreisesperre nicht einhält, können wir ihn aufgrund der soeben angenommenen Bestimmung in Vorbereitungshaft nehmen. Hier lassen die Formulierungen gemäss Antrag Brändli allzuviel offen.

Dazu kommt, dass Artikel 13a Buchstabe e des geltenden Rechts klar festhält, dass wir jemanden, der Personen ernsthaft bedroht oder an Leib und Leben erheblich gefährdet und deshalb strafrechtlich verfolgt wird oder verurteilt worden ist, auch in Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft nehmen können. Es scheint uns aber mit unseren rechtsstaatlichen Prinzipien nicht vereinbar, im Hinblick auf die blosse Vermutung, dass solche Absichten der Hauptzweck seiner Einreise gewesen seien, jemanden in Haft zu nehmen. Wenn er eine Straftat begeht, dann kommt er in diesem Rechtsstaat tatsächlich in ein Strafverfahren. Aber: Aufgrund «konkreter Anzeichen» und «in erster Linie» genügt nicht – das sind Beweise, die praktisch nicht zu führen wären und die unseres Erachtens auch regelmäßig zu Rekursen an die Asylrekurskommission oder ans Bundesgericht führen würden. Deshalb möchte ich Sie bitten, diese Anträge abzulehnen.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Herr Bundespräsident, Sie haben sich jetzt vor allem zu Litera f geäußert. Das ist eine schwierige Angelegenheit. Ich glaube, dass dieses ganze Problem der sogenannten Kriminaltouristen ein Problem ist, das die Leute an der Front haben. Es gibt offensichtliche Fälle, wo nichts gemacht werden kann. Diese Kriminaltouristen tauchen unter, und das führt dann auch zu den Problemen. Ich möchte aber zu Litera g noch etwas anführen: Sie haben einen Verurteilten, der ausgewiesen wird. Er verlässt das Gefängnis und macht glaubhaft, dass er in vierzehn Tagen zurückfliegen werde. Er erhält dann den Ausweis, taucht unter, und dann sind die Vollzugsbehörden mit diesem Problem konfrontiert. Das ist doch der Tatbestand von Litera g!

Ich habe diese Anträge hier – ich muss Ihnen das auch sagen – nicht von irgendwelchen Gruppierungen, sondern von Leuten, die an der Front tätig sind und die mit diesen Problemen tagtäglich konfrontiert werden.

Ich möchte Ihnen wegen dieser Informationen und gestützt auf diesen konkreten Fall, den ich jetzt erwähnt habe, doch beliebt machen, diesen Anträgen zuzustimmen, damit man diese Sachverhalte im Zweitrat noch einmal eingehend prüfen kann.

Der Hinweis auf Litera e von Artikel 13a ist nicht ausreichend. Dort haben wir nur den Fall, dass man jemanden, der Personen ernsthaft bedroht oder an Leib und Leben erheblich gefährdet und deshalb strafrechtlich verurteilt worden ist, in Haft nehmen kann. Das ist jedoch selbstverständlich.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Ich bleibe dabei, wegen der Beweislage: Wenn jemand wegen eines wirklich ernsthaften Vergehens verurteilt worden ist, dann kann im Strafurteil der Landesverweis verfügt werden. Hier geht es Ihnen offenbar in erster Linie um präventive Massnahmen, bevor das Strafverfahren durchgeführt worden ist. Dort reicht es rechtsstaatlich nicht aus.

Ich glaube, es wäre auch nicht nachzuweisen, dass jemand in erster Linie zwecks Ausübung einer illegalen Erwerbstätigkeit eingereist ist. Dieser Beweis ist praktisch nicht zu führen. Deshalb möchte ich Sie bitten, den Antrag abzulehnen.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Ich möchte darum bitten, über Litera f und g separat abzustimmen. Es heisst in meinem Antrag zu Buchstabe g: «.... zwecks Ausübung einer illegalen Erwerbstätigkeit eingereist ist und deshalb strafrechtlich verurteilt wurde ....» Das ist doch vom Richter nachgewiesen worden.

*Art. 13a Bst. f – Art. 13a let. f*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Brändli  
Dagegen

4 Stimmen  
18 Stimmen

*Art. 13a Bst. g – Art. 13a let. g*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Brändli  
Dagegen

11 Stimmen  
9 Stimmen

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Ich möchte die Debatte nicht belasten; aber wir haben wahrscheinlich nicht alle in letzter Klarheit über diese Anträge abgestimmt. Ich möchte bitten, zurückzukommen und nochmals abzustimmen. Wie ich festgestellt habe, herrschten hier Missverständnisse.

**Präsident:** Wird dem Antrag auf Rückkommen opponiert? – Das ist nicht der Fall.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** Buchstabe g ist auch überflüssig. Wenn jemand illegal zwecks Aufnahme einer Erwerbstätigkeit hierhergekommen und strafrechtlich verurteilt worden ist, dann hat er gar keinen Aufenthaltsstitel, und wir können ihn sofort ausschaffen. Ich sehe darum die Notwendigkeit dieser Litera nicht ein.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Ich möchte die Diskussion über diesen Artikel nochmals eröffnen; so einfach ist die Angelegenheit nicht.

Wenn jemand verurteilt wurde und hier allenfalls auch eine Strafe absitzen musste, dann schaffen Sie ihn ja nicht am anderen Tag aus, sondern in den nächsten Tagen und Wochen; in dieser Zwischenzeit taucht er eben unter, das ist doch das Problem. Wenn Sie einen solchen Fall haben, dann brauchen Sie diese Haftmöglichkeit, damit Sie die betreffende Person ausschaffen können. Das ist der Tatbestand, der offenbar an der Front Probleme mit sich bringt und der wiederholt vorkommt.

**Koller Arnold, Bundespräsident:** In diesem Fall, Herr Brändli, greift Litera c. Man kann jemanden in Haft nehmen, wenn konkrete Anzeichen befürchten lassen, dass er sich der Ausschaffung entziehen will. Wenn er schon illegal hierherkam, um illegal eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, besteht auch die Gefahr, dass er untertaucht. Dann können wir ihn gemäss Litera c in Ausschaffungshaft nehmen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Brändli  
Dagegen

9 Stimmen  
14 Stimmen

**Art. 13b**

*Antrag Brändli*

b. .... nach Artikel 13a Buchstaben b, c oder e, f und g vorliegen;

**Art. 13b**

*Proposition Brändli*

b. .... motifs aux termes de l'article 13a lettres b, c ou e, f et g;

**Präsident:** Nach der Ablehnung beider Anträge Brändli zu Artikel 13a entfällt die Änderung von Artikel 13b.



**Art. 14c Abs. 1bis, 1ter, 1quater, 2; Art. 21***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 14c al. 1bis, 1ter, 1quater, 2; art. 21***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

**Art. 22a***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Seiler Bernhard**Abs. 1*

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ist betreffend illegal anwesende Ausländer, insbesondere im Rahmen des Vollzuges einer Weg- oder Ausweisung, zuständig für:

- a. die Feststellung der Identität des betroffenen Ausländers;
- b. die Beschaffung von Reisepapieren;
- c. die Unterstützung der Kantone in der Organisation von Reisemöglichkeiten;
- d. die Koordination der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, zwischen den Kantonen und den beteiligten Bundesstellen, zwischen den beteiligten Bundesstellen sowie dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten.

*Abs. 2 (neu)*

Im übrigen obliegt der Vollzug der Weg- und Ausweisungen den Kantonen.

**Art. 22a***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Seiler Bernhard**Ai. 1*

Le Département fédéral de justice et police est, dans le cadre d'une expulsion ou d'un renvoi d'étrangers entrés illégalement, compétent pour:

- a. la constatation de l'identité de l'étranger concerné;
- b. l'acquisition des papiers de voyage;
- c. le soutien aux cantons pour l'organisation des possibilités de voyage;
- d. la coordination de la collaboration entre les cantons, entre les cantons et les services fédéraux intéressés, entre les services fédéraux ainsi qu'avec le Département des affaires étrangères.

*Ai. 2 (nouveau)*

Pour le reste, l'exécution du renvoi et des expulsions est l'affaire des cantons.

**Seiler Bernhard (V, SH):** Nachdem Sie den gleichlautenden Antrag im Asylgesetz abgelehnt haben und nachdem der Herr Bundespräsident erklärt hat, dass eine Arbeitsgruppe dieses Problem bearbeite, ziehe ich meinen Antrag zurück.

Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission

**Art. 22b, 22c***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

**Art. 22d***Antrag der Kommission**Ai. 1, 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 3 (neu)**

Im weiteren dient das Zentrale Ausländerregister der automatisierten Ausstellung und Kontrolle von Visa (Sichtvermerken). Zu diesem Zweck wird eine spezielle Sammlung von Visadaten geführt. Dabei werden auch besonders schützenswerte Daten namentlich über Wegweisungen, Einreisesperren und Ausweisungen bearbeitet.

**Art. 22d***Proposition de la commission**Ai. 1, 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Ai. 3 (nouveau)**

De plus, le Registre central des étrangers sert à l'élaboration et au contrôle automatisé des visas. Un fichier spécifique de données visa est géré dans ce but. Des données sensibles, notamment relatives au renvoi, à l'interdiction d'entrée et à l'expulsion sont traitées.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Artikel 22d Absatz 3 ist eine Ergänzung auf Anregung des Datenschutzbeauftragten. Herr Guntern hat das Asylgesetz wachsam begleitet. Bereits heute sollen Visadaten gesammelt werden. Dafür aber fehlt die gesetzliche Grundlage. Wir schaffen sie mit dem neuen Absatz 3.

Angenommen – Adopté

**Art. 22e***Antrag der Kommission**Abs. 1*

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

- ....
- h. Streichen
- ....

*Abs. 2, 3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 22e***Proposition de la commission**Ai. 1*

.... aux autorités ci-après un accès direct par procédure d'appel aux données personnelles du Registre central des étrangers, pour autant que celui-là soit indispensable à l'accomplissement de leurs tâches légales:

- ....
- h. Biffer
- ....

*Ai. 2, 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** In der Einleitung zu Artikel 22e Absatz 1 findet sich eine Ergänzung, wie wir sie analog im Asylgesetz, in Artikel 97, vorgenommen haben, nämlich eine Beschränkung auf die Notwendigkeit der Aufgabenerfüllung. Es handelt sich wiederum um Datenbanken, bei welchen man mit der Eingabe eines Namens sehr viele Treffer, d. h. viele Angaben über die Person, erhalten kann. Es soll nur jene Stelle die Angaben abrufen können, welche sie sachlich auch braucht.

Litera h ist überflüssig. Auch das Bundesamt für Statistik braucht diesen Zugriff nicht mehr. In Übereinstimmung mit dem Bundesrat und der Verwaltung wollen wir Litera h streichen.

Angenommen – Adopté

**Art. 22f, 22g, 24a, 25 Abs. 1 Bst. i***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 22f, 22g, 24a, 25 al. 1 let. i**

*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

**Art. 25a**

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

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Zum Wortlaut habe ich keine Bemerkungen, aber generell: Der Integrationsartikel ist ein Kernstück der Asylgesetzrevision. Wir gehen von der Überlegung aus, dass es besser ist, materielle Aufwendungen und Begleitungen für die Integration der Ausländer vorzusehen, die ja für eine lange Dauer in die Schweiz gekommen sind, als erst nachher, bei Versagen, die Schäden zu eliminieren.

Die Kommission stimmt einstimmig dem Wortlaut gemäss Beschluss des Nationalrates zu. Der Nationalrat hat materiell ebenfalls zugestimmt, aber der Artikel ist an der Abstimmung über die Ausgabenbremse – die wir klugerweise auf morgen verschieben – gescheitert.

**Koller** Arnold, Bundespräsident: Es ist tatsächlich so, dass Artikel 25a Anag im Rahmen der Ausländerpolitik des Bundesrates ein ganz zentraler Artikel ist. Die bessere Integration der Ausländer, die ein Bleiberecht in unserem Land haben, ist eines der vier Ziele unserer Ausländerpolitik für diese Legislatur.

Wenn Sie die Formulierung anschauen, sehen Sie auch, dass keine Gefahr besteht, dass diese Integrationsaufgabe unter Entlastung privater Organisationen sowie unter Entlastung von Kantonen und Gemeinden jetzt vom Bund übernommen wird. Vielmehr ist diese Integrationsaufgabe des Bundes bewusst eine subsidiäre, die zu den Aufgaben der anderen Organisationen hinzukommt. Vor allem aber für die Tätigkeit der Eidgenössischen Ausländerkommission und die Herausgabe von Handbüchern – beispielsweise für die bessere Integration von Ausländern, die aus ganz fremden Kulturen stammen – brauchen wir hier unbedingt eine gesetzliche Grundlage. Im übrigen ist es an Ihnen, die Begriffe, die dafür nötig sind, jährlich im Rahmen der Budgetdebatten zu beschliessen.

Es wäre sehr bedauerlich, wenn dieser Artikel 25a an der Ausgabenbremse scheitern würde.

Angenommen – Adopté

**Präsident:** Die Abstimmung über die Ausgabenbremse erfolgt morgen.

**Art. 25b**

*Antrag der Kommission*

Abs. 1

.... mit unbefugtem Aufenthalt in der Schweiz, über die Niederlassung sowie Abkommen über die berufliche ....

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement kann ....

**Art. 25b**

*Proposition de la commission*

Al. 1

.... en Suisse, sur l'établissement, ainsi que des accords ....

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

Le Département fédéral de justice et police peut ....

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 25b Absatz 1 bringt nur eine sprachliche Korrektur. Der Bundesrat

schliesst Vereinbarungen «über die Niederlassung», nicht Vereinbarungen über Niederlassungsverträge, ab. In Absatz 3 wurde die neue Organisation bereits berücksichtigt; weil ja die zuständige Stelle neu im EJPD untergebracht ist, haben wir auch das Anag entsprechend angepasst.

Angenommen – Adopté

**Art. 25c (neu)**

*Antrag der Kommission*

Die zuständigen Behörden können zur Umsetzung der in Artikel 25b erwähnten Abkommen die erforderlichen Personendaten nach Artikel 22c Absatz 2 sowie Angaben über ein gestelltes Asylgesuch (Ort und Datum der Einreichung, Stand des Verfahrens, summarische Angaben über den Inhalt eines getroffenen Entscheides) auch an Staaten bekanntgeben, die über keinen der Schweiz gleichwertigen Datenschutz verfügen, sofern dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Personen nicht schwerwiegend gefährdet wird. Art und Umfang der bekanntzugebenden Personendaten, die Zweckbindung, allfällige Sicherheitsmassnahmen sowie die zuständigen Behörden sind im entsprechenden Abkommen festzulegen.

**Art. 25c (nouveau)**

*Antrag der Kommission*

Les autorités compétentes peuvent, en vue de l'application des accords mentionnés à l'article 25b, communiquer les données personnelles nécessaires selon l'article 22c alinéa 2, ainsi que les données relatives à une demande d'asile (lieu et date du dépôt, état de la procédure, données sommaires relatives à la teneur de la décision prise) à des Etats qui ne disposent pas d'un système de protection des données équivalent au système suisse, à condition qu'il n'en résulte pas un risque grave d'atteinte à la personnalité des intéressés. Les accords en question mentionneront les données pouvant être communiquées, leur adéquation au but recherché, le cas échéant les mesures de sécurité à prendre, ainsi que les autorités compétentes.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 25c ist der Transfer aus dem Anag, den wir bereits beschlossen haben. Der Artikel bezweckt vor allem, eine Grundlage für das künftige Dubliner Abkommen zu schaffen. Wir hoffen, diesem Abkommen beitreten zu können.

Angenommen – Adopté

**Ziff. II, III**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. II, III**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

**Präsident:** Auch die Gesamtabstimmung über den Entwurf B erfolgt morgen.

*Abschreibung – Classement*

**Antrag des Bundesrates**

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

*Proposition du Conseil fédéral*

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

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



**Präsident:** Ich möchte nicht, dass der Rat erschöpft ist, bevor es die Traktandenliste ist. Ich schlage Ihnen deshalb vor, hier die Sitzung abzubrechen. Die für heute noch traktandierten Vorstöße werden im Einvernehmen mit den betroffenen Ratsmitgliedern in der Frühjahrssession 1998 behandelt.

*Schluss der Sitzung um 20.00 Uhr  
La séance est levée à 20 h 00*

## Asylgesetz und Anag. Änderung

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

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	13
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	95.088
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.12.1997 - 15:00
Date	
Data	
Seite	1337-1366
Page	
Pagina	
Ref. No	20 043 427