

*Décision du Conseil des Etats*

Le 18 décembre 1997, le Conseil des Etats a décidé, à l'unanimité, d'accepter le projet du Conseil fédéral.

*Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt einstimmig, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussentwurf zuzustimmen.

*Proposition de la commission*

La commission propose, à l'unanimité, d'entrer en matière et d'approuver le projet d'arrêté.

*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**

*Detailberatung – Examen de détail***Titel und Ingress, Art. 1, 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Titre et préambule, art. 1, 2***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté**Namentliche Gesamtabstimmung**Vote sur l'ensemble, nominatif*

(Ref.: 1754)

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

Aguet, Alder, Aregger, Banga, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäuml, Berberat, Binder, Bircher, Blaser, Bosshard, Brunner Toni, Bühlmann, Bühler, Burgener, Cumberg, Couchepin, David, Deiss, Dettling, Dormann, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Fankhauser, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Seengen, Frey Claude, Frey Walter, Fritschi, Gadiant, Goll, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gross Jost, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Heberlein, Heim, Herczog, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Keller Christine, Kofmel, Kühne, Kunz, Lauper, Leemann, Leu, Leuba, Loeb, Loretan Otto, Maurer, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Müller Erich, Nabholz, Oehrl, Ostermann, Pelli, Philipona, Pidoux, Pini, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruffy, Sandoz Suzette, Scheurer, Schluer, Seiler Hanspeter, Semadeni, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Stucky, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Waber, Weber Agnes, Widmer, Wittenwiler, Zapfl, Zbinden, Zwygart (120)

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

Aeppli, Bangerter, Béguelin, Bezzola, Blocher, Bonny, Borel, Borer, Bortoluzzi, Caccia, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Christen, Comby, de Dardel, Diener, Dreher, Eggly, Eymann, Fasel, Fässler, Fischer-Hägglingen, Föhn, Freund, Friderici, Giezendanner, Gonseth, Grobet, Gross Andreas, Grossenbacher, Guisan, Günter, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Jutzet, Keller Rudolf, Lachat, Langenberger, Ledergerber, Lötscher, Maître, Marti Werner, Maspoli, Meyer Theo, Moser, Mühlemann, Müller-Hemmi, Nebiker, Raggen-

bass, Randegger, Rechsteiner Paul, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Schenk, Scherrer Jürg, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Simon, Speck, Spielmann, Steinegger, Steiner, Strahm, Suter, Theiler, Tschopp, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wiederkehr, Wyss, Ziegler (79)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger

(1)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

95.088

**Asylgesetz und Anag.  
Änderung**

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

*Differenzen – Divergences*

Siehe Jahrgang 1997, Seite 1245 – Voir année 1997, page 1245

Beschluss des Ständerates vom 19. Dezember 1997

Décision du Conseil des Etats du 19 décembre 1997

**A. Asylgesetz****A. Loi sur l'asile****Art. 3 Abs. 2***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Steffen)

Festhalten

**Art. 3 al. 2***Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité*

(Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Steffen)

Maintenir

**Fehr Hans (V, ZH):** In Artikel 3 geht es bekanntlich um den Flüchtlingsbegriff, so, wie er international und völkerrechtlich verankert ist. An diesem Flüchtlingsbegriff dürfen wir nicht rütteln.

Der Ständerat und die Mehrheit unserer Kommission wollen nun frauenspezifische Fluchtgründe berücksichtigen. Die Minderheit bittet Sie, davon Abstand zu nehmen, und zwar aus folgenden Gründen:

Herr Bundesrat Koller hat seinerzeit in der Kommission wie ein Löwe gekämpft und gesagt, wir dürften diese frauenspezifischen Fluchtgründe nicht einbeziehen und keine Ausweitung vornehmen, das habe sonst unabsehbare Folgen. Man hat damals gesagt, die geschlechtsspezifischen Gründe der Verfolgung seien durch den integralen Flüchtlingsbegriff vollumfänglich abgedeckt. Auch das Uno-Hochkommissariat für Flüchtlinge, so hat Herr Bundesrat Koller damals argumentiert, sei dieser Auffassung.

Nun kehrt man die Argumentation um 180 Grad und sagt, man könne diese frauenspezifischen Fluchtgründe problemlos separat erwähnen, denn sie seien ohnehin im gesamten Flüchtlingsbegriff integriert. Da muss ich die Frage stellen: Wenn das so ist, warum muss man dann die frauen- oder geschlechtsspezifischen Fluchtgründe noch explizit erwähnen? Das ist ein Widerspruch.

Ich garantiere Ihnen: Wenn Sie frauenspezifische Fluchtgründe explizit im Gesetz verankern, führt das sofort zu Neu-

interpretationen, und Sie müssen zusätzliche Fluchtgründe anerkennen. Sie schaffen eine neue Rechtsgrundlage. Beispielsweise schaffen Sie grundsätzlich einen Rechtsanspruch – mindestens theoretisch – für Millionen von Frauen aus dem afrikanisch-arabischen Raum, die die drohende Beschneidung oder die Polygamie als Fluchtgrund anschauen. Sie öffnen Tor und Tür für eine Ausweitung des Flüchtlingsbegriffes.

Ich meine, das sei grundsätzlich und namentlich in einer Zeit, in der wir ohnehin eine massive Zunahme der Gesuche verzeichnen, nicht zu verantworten. Darum beantragt Ihnen die Minderheit, beim international klipp und klar anerkannten Flüchtlingsbegriff zu bleiben und diese Spezifizierung nicht vorzunehmen.

**Präsidentin:** Die Fraktion der Freiheits-Partei lässt ausrichten, dass sie den Minderheitsantrag Fehr Hans unterstützt.

**Thanei Anita (S, ZH):** Artikel 3 Absatz 1 des Asylgesetzes enthält, wie Herr Fehr das richtig gesagt hat, die Definition des Flüchtlingsbegriffes, und zwar in Übereinstimmung mit dem völkerrechtlichen Begriff. In Absatz 2 werden die ernsthaften Nachteile exemplarisch aufgezählt. Leider hat es der Nationalrat bei der Erstberatung abgelehnt, das Geschlecht als Kriterium für den Flüchtlingsbegriff in Absatz 1 aufzunehmen. Er hat es leider auch abgelehnt, frauenspezifische Fluchtgründe in Absatz 2 explizit zu erwähnen. Es gaben einmal mehr unverständliche Ängste vor einer Flüchtlingswelle sowie untolerierbarer, frauenverachtender Zynismus den Ausschlag zu diesem ablehnenden Entscheid. Niemand von Ihnen, auch Herr Fehr wohl nicht, erwartet nämlich eine «Flutwelle» von religiösen oder rassistisch Verfolgten, nur weil wir die Begriffe «Rasse» und «Religion» in Artikel 3 Absatz 1 im Gesetz aufgeführt haben.

Widersprüchlich war die ursprüngliche Haltung des Bundesrates in der Botschaft, wonach nämlich frauenspezifische Fluchtgründe mit dem von ihm vorgeschlagenen Text selbstverständlich mitgemeint seien – Frauen sind gemäss Bundesrat immer mitgemeint –; eine explizite Erwähnung sei somit nach Bundesrat nicht notwendig und zudem könne diese eine Sogwirkung entfalten. Herr Fehr, ich bitte Sie, einmal den Gesetzestext zu lesen. Es ist nämlich nicht so, dass jede diskriminierte Frau automatisch Asyl erhält. Die weiteren Voraussetzungen, nämlich die der ernsthaften Nachteile, müssen auch erfüllt sein.

Etwas mehr Stil hat der Ständerat bewiesen. Er hat einstimmig den Zusatz «Den frauenspezifischen Fluchtgründen ist Rechnung zu tragen» ins Gesetz aufgenommen. Eine Mehrheit der SPK des Nationalrates fordert nun, dass wir dem Ständerat zustimmen.

Worum geht es eigentlich? Frauen sind bei Verfolgungen zusätzlich sexueller Gewalt, Ausbeutung und Unterdrückung ausgeliefert. Oft werden sie auch wegen Übertretungen von diskriminierenden Sittenkodizes verfolgt. Sexuell ausgebeutete Frauen erhalten zudem in gewissen Staaten keine Hilfe. Im Gegenteil, sie werden zumeist noch sozial und gesellschaftlich ausgegrenzt, d. h., sie sind somit nicht nur psychisch, sondern auch physisch ernsthaft gefährdet. Besonders aktuell wird das Anliegen, frauenspezifische Fluchtgründe ins Gesetz aufzunehmen, nach den jüngsten grauenhaften Erfahrungen in Ex-Jugoslawien. Wenn Frauen systematisch vergewaltigt, ausgebeutet und gequält werden, ist das ein Fluchtgrund, der ins Gesetz gehört und nicht bloss in eine Verordnung. Sonst gibt es nämlich für die Behörden keine verbindliche Anweisung, Frauenfluchtgründe überhaupt zu prüfen.

Zu Recht wurde diese Forderung von Frauenorganisationen und der Frauenkonferenz in Peking wiederholt gestellt.

Eine letzte Bemerkung: Falls wirklich eine «Flutwelle» von Flüchtlingsfrauen in die Schweiz käme, möchte ich in diesem Saal doch einmal die Frage stellen: Wer möchte diesen bedrängten Frauen die Türe nicht öffnen? Ich danke Ihnen, wenn Sie der Mehrheit zustimmen.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Ich bitte Sie eindringlich, bei Artikel 3 Absatz 2 der Mehrheit der Kommission und dem

Ständerat zu folgen. Sie setzen damit ein Zeichen, indem Sie anerkennen, dass Frauen tatsächlich spezifische Formen von Verfolgung erleben, weil sie eben Frauen sind. Der Ständerat hat dieser Formulierung zugestimmt, obwohl Bundesrat Koller, genauso wie damals in der ersten Lesung im Nationalrat, davon abgeraten hat. Er hat auch gleich präventiv hinzugefügt, dass damit der Flüchtlingsbegriff in Absatz 1 in keiner Art und Weise abgeändert werde. Er hat damit das Signal ausgesendet: Ihr verfolgten Frauen dieser Erde, glaubt ja nicht, dass sich durch Einfügen dieses Passus für euch etwas ändern werde! Das ist doppelt zu kritisieren. Wir haben uns, unterstützt von sämtlichen relevanten Frauenorganisationen der Schweiz, dafür eingesetzt, dass beim Flüchtlingsbegriff in Artikel 3 Absatz 1 die Kategorie «Geschlecht» als Motiv für Verfolgung eingefügt wird. Bundesrat Koller hat sich massiv dagegen gewehrt, gleichzeitig aber betont, dass die Kategorie «Geschlecht» eben durchaus mitgemeint sei, dass man sie gar nicht explizit erwähnen müsse. Jetzt frage ich Sie: Wie ist Ihre Aussage im Ständerat, dass sich nichts ändere, gemeint? Wird nun der Verfolgung aufgrund des Geschlechtes faktisch Rechnung getragen oder nicht? Das möchte ich auch zuhänden der Materialien ganz genau wissen!

Wenn ich Sie trotz der bundesrätlichen Strategie des prophylaktischen Herabminderns der Bedeutung dieses kleinen Zusatzes in Artikel 3 Absatz 2 bitte, dem Zusatz der frauenspezifischen Fluchtgründe zuzustimmen, dann nicht etwa, weil ich mir einen Paradigmenwechsel hin zu einem frauenfreundlichen Asylgesetz erhoffe. Ich tue das vielmehr deshalb, weil damit der kleinste aller möglichen Hinweise in dieses Gesetz hineinkommt, dass es tatsächlich einen Unterschied – der folgenswer sein kann – macht, ob eine Frau oder ein Mann ein Asylgesuch stellt. Damit werden die, die dieses Gesetz anwenden, mindestens auf diesen Umstand aufmerksam gemacht, auch wenn dann im weiteren alle wichtigen technischen Details des Verfahrens – Anhörung durch Personen des gleichen Geschlechtes, Beizug von weiblichen Dolmetschern, eigenständiges Verfahren für alle erwachsenen Personen usw. – laut Artikel 17 erst noch in einer Verordnung geregelt werden.

Herr Bundesrat, ich bedaure sehr, dass Sie sich bei den frauenspezifischen Forderungen bis am Schluss, bis in die Kommission, quergestellt und Ihre ursprüngliche Version mit Zähnen und Klauen verteidigt haben. Man kann sagen, das sei konsequent, aber die gleiche Konsequenz haben Sie gegenüber den SVP-Forderungen im Bereich der Nichteintretensgründe bei Artikel 31 fehlen lassen. Da haben Sie schliesslich den fatalen Ergänzungen, auf die wir noch zu sprechen kommen, zugestimmt. Ich ziehe daraus den Schluss, dass Sie die SVP ernster nehmen als die Frauen!

**Leu Josef (C, LU):** Wenn die CVP-Fraktion das Anliegen, frauenspezifische Fluchtgründe auf Gesetzesstufe zu nennen, mitträgt, heisst das für uns ein Zweifaches:

1. Wir setzen einen Akzent in einem Bereich, in dem neuere, schreckliche Erfahrungen zeigen, dass besondere Rücksicht und Sensibilität nötig sind.
2. Wir wollen dem Flüchtlingsbegriff keinen neuen Gehalt geben, aber das Anliegen mehr ins Bewusstsein bringen. Ich bitte Sie daher mit der CVP-Fraktion, bei Artikel 3 Absatz 2 der Mehrheit zu folgen.

Noch eine Bemerkung an Frau Bühlmann: Ihre an Herrn Bundesrat Koller gerichteten Äusserungen finde ich völlig deplaziert, wenn man seine Bestrebungen in diesem Bereich kennt, Fluchtgründe ganz speziell auf bedrängte Frauen anzuwenden. Ihre Äusserungen sind aus meiner Sicht zynisch und dienen der sachlichen Auseinandersetzung nicht.

**Präsidentin:** Die FDP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie der Mehrheit zustimmt.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Le groupe libéral soutiendra la proposition de la majorité de la commission. Ce n'est pas que notre groupe ne soit pas absolument convaincu que, dans la définition de l'article 3, les moyens de pression sur les fem-

mes sont déjà compris – c'est-à-dire la mise en danger de la vie, de l'intégrité corporelle ou de la liberté et les mesures qui entraînent une pression psychique insupportable –, mais parce qu'il estime que, puisqu'il semble que c'est très important psychologiquement, idéologiquement d'ajouter encore les motifs de fuite spécifiques aux femmes. Dans ces circonstances, il ne vaut pas la peine d'engager une guerre de tranchées sur cet objet et nous pouvons adopter la proposition de la majorité.

**Fehr Hans (V, ZH):** Ich möchte nur noch kurz in bezug auf die Voten von Frau Bühlmann bzw. Frau Thanei zwei Dinge betonen:

1. Wenn Sie Artikel 3 Absatz 2 lesen, der viel zu wenig gewichtet wird, so besagt er ganz klar: «Als ernsthafte Nachteile gelten namentlich die Gefährdung des Leibes, des Lebens oder der Freiheit sowie Massnahmen ....» Da ist doch alles drin, was – im Sinne einer Erklärung des Flüchtlingsbegriffes – relevant ist.

2. Wenn Sie darauf beharren, frauenspezifische Fluchtgründe explizit zu erwähnen – ich habe Sie vor den möglichen Folgen gewarnt –, dann wird das die Schweiz weltweit als einziges Land auf Gesetzesstufe tun, und das – das garantiere ich Ihnen – wird Folgen haben.

**Fankhauser Angeline (S, BL),** Berichterstatterin: Zuerst muss ich zuhause von Herrn Fehr etwas klären: Wenn wir ein Asylgesetz verabschieden, dann regeln wir in diesem Gesetz den Schutz der Asylsuchenden und nicht die Abwehr der Schutzsuchenden. Abgewehrt werden die Leute, die keinen Schutz brauchen, über das Verfahren.

Zu Artikel 3 Absatz 2: Die Kommission hat mit 16 zu 4 Stimmen beschlossen, sich dem Ständerat anzuschliessen. In Absatz 2 wird anhand von Beispielen dargelegt, was unter «ernsthaften Nachteilen» zu verstehen ist. Die Erwähnung der frauenspezifischen Fluchtgründe geht nicht über das hinaus, was international als Fluchtgründe gilt, aber die schrecklichen Erfahrungen der letzten Zeit zeigen, dass wir den frauenspezifischen Fluchtgründen eine ganz besondere Beachtung schenken müssen.

Die vom Ständerat beschlossene Formulierung ändert nichts Grundsätzliches am Flüchtlingsbegriff, setzt aber den nötigen Akzent zugunsten der Frauen und soll die Anwendung des Gesetzes in diesem Sinne beeinflussen. Das ist der Grund, warum Ihnen – ich wiederhole es – die grosse Mehrheit der Kommission empfiehlt, den Beschluss des Ständerates zu übernehmen.

**Ducrot Rose-Marie (C, FR),** rapporteur: La majorité de la commission est d'avis que toutes les violations graves portant atteinte à l'intégrité corporelle constituent un motif d'asile. Elle accepte donc que les violences sexuelles soient également perçues comme de sérieux préjudices. La majorité de la commission, qui a été désavouée lors de la première délibération, se réjouit maintenant de la décision du Conseil des Etats.

M. Koller, conseiller fédéral, a expliqué très clairement que dans l'actuelle pratique les motifs de fuite spécifiques aux femmes sont déjà pris en compte. Donc, à mon avis, cette adjonction porte peu à conséquence. Je ne vois pas pourquoi elle est combattue avec véhémence. Il ne s'agit pas d'une extension du domaine de l'asile comme l'a affirmé M. Fehr Hans tout à l'heure.

La commission, par 16 voix contre 4, vous propose d'adhérer à la décision du Conseil des Etats.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Herr Fehr hat mich gefragt, wieso ich bereit sei, bei den ernsthaften Nachteilen als ein weiteres Beispiel auch die frauenspezifischen Fluchtgründe aufzunehmen.

1. Herr Fehr, ich darf Sie daran erinnern, dass wir uns im Differenzbereinungsverfahren befinden. Die Verabschiedung dieses Asylgesetzes ist überfällig. Die Botschaft stammt vom Dezember 1995, und wir brauchen in der Praxis dieses neue Asylgesetz möglichst bald.

2. Es ändert sich inhaltlich nichts. Ich habe immer gesagt, dass die frauenspezifischen Fluchtgründe in unseren Weissungen bereits als Beispiele für ernsthafte Nachteile aufgeführt sind. Mit dem Beschluss des Ständerates ändern wir am Flüchtlingsbegriff überhaupt nichts, sondern der innerstaatliche Flüchtlingsbegriff bleibt in vollständiger Übereinstimmung mit dem Flüchtlingsbegriff der Flüchtlingskonvention. Aber im Differenzbereinigungsverfahren müssen wir endlich zur Verabschiedung dieses Gesetzes kommen.

Frau Bühlmann, Sie täuschen sich ganz massgeblich: Die neuen Tatbestände, die wir aufgenommen haben, spiegeln Einsichten aufgrund neuer Erfahrungen, neuer Erfahrungen beispielsweise im Fall Zaoui, aber auch neuer Erfahrungen wegen des Wegfalls der sogenannten Papierweisung. Wegen dieses Bundesgerichtsurteils ist die Zahl der Asylbewerber, die mit Papieren in unsere Empfangsstellen kommen, wiederum um etwa 30 Prozent gesunken. Diesen Umstand, der uns die Rückführungen so sehr erschwert, müssen wir im Rahmen dieses Gesetzes berücksichtigen.

Im übrigen, Frau Bühlmann, finde ich es etwas billig, wenn man dem Appenzeller, der ich bin, jetzt ein frauenfeindliches Image andichten will. Ich darf Sie in aller Bescheidenheit daran erinnern, dass ich massgeblich zum Gesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann beigetragen habe. (Beifall)

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

98 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

35 Stimmen

#### Art. 4

##### Antrag der Kommission

##### Mehrheit

##### Festhalten

##### Minderheit I

(Leuba, Cavadini Adriano, Comby, Dettling, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Heberlein, Steffen)

.... Gewalt, vorübergehenden Schutz gewähren.

##### Minderheit II

(Dettling, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Steffen)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 4

##### Proposition de la commission

##### Majorité

##### Maintenir

##### Minorité I

(Leuba, Cavadini Adriano, Comby, Dettling, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Heberlein, Steffen)

.... de violence généralisée.

##### Minorité II

(Dettling, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Steffen)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Leuba Jean-François (L, VD):** Peut-être faut-il rapidement préciser la situation.

Nous avons d'abord une solution Conseil fédéral/Conseil des Etats/minorité II de la commission, qui veut «accorder la protection provisoire à des personnes à protéger, aussi longtemps qu'elles sont exposées à un danger général grave, notamment pendant une guerre ou une guerre civile». «Guerre ou guerre civile», c'est le critère pour le Conseil fédéral, le Conseil des Etats et la minorité II.

Ensuite, la majorité de la commission, elle, veut s'en tenir à notre précédente décision, c'est-à-dire qu'elle ajoute à «guerre ou guerre civile»: «ainsi que lors d'une situation de violence généralisée ou de violations graves et systématiques des droits de l'homme».

Enfin, la minorité I, que je représente ici, veut reprendre de notre précédente version les termes «lors d'une situation de violence généralisée», et laisser tomber les termes «ou de violations graves et systématiques des droits de l'homme». Pourquoi? Parce qu'il nous paraît que la version du Conseil fédéral et du Conseil des Etats est trop étroite en ce sens que limiter l'octroi de la protection provisoire dans les cas de

guerre ou de guerre civile n'est pas satisfaisant. Je prends l'exemple de l'Algérie qui me paraît assez clair à cet égard. Le Gouvernement algérien affirme haut et fort qu'il n'y a pas de guerre civile en Algérie. Il y a simplement des actes de violence commis par des terroristes. Or, nous savons bien que ces actes commis par des terroristes relèvent d'une violence aveugle et mettent en danger n'importe qui dans le pays, en tout cas dans les zones troublées. Par conséquent, c'est précisément cette nouvelle catégorie de personnes qu'il faut protéger ici, et la définition du Conseil fédéral, du Conseil des Etats et de la minorité II est trop étroite et ne recouvre pas cette catégorie de personnes.

Au surplus, on peut dire encore que cela pourrait nous mettre dans une situation difficile sur le plan international, car si nous disons aujourd'hui que nous acceptons de protéger des Algériens, sur la base de l'article 4, selon le projet du Conseil fédéral, le Gouvernement algérien dira: «Mais de quoi vous mêlez-vous? Il n'y a pas de guerre civile chez nous, et vous prétendez le contraire puisque vous accordez la protection!» Il faut donc introduire la notion de «violence généralisée».

En revanche, à la réflexion, nous estimons que l'autre extension «violations graves et systématiques des droits de l'homme» est excessive. Je prends alors un autre pays où les violations graves et systématiques des droits de l'homme sont indiscutables, la Chine. Est-ce que ça veut dire que tous les Chinois qui le souhaitent peuvent venir chez nous comme personnes qui doivent être protégées? Je pense que c'est manifestement excessif, car, en principe, quand bien même la Chine ne respecte pas les droits de l'homme, si on n'est pas poursuivi personnellement en Chine, on y vit probablement très correctement et on n'a pas besoin de fuir le pays. Par conséquent, ou bien on est persécuté personnellement, et dans ce cas-là on tombe naturellement sous la définition de l'article 3 et on est un vrai réfugié au sens de cet article 3, ou bien on n'est pas persécuté personnellement et on peut rester, même dans un pays qui ne respecte pas les droits de l'homme de manière générale, si on n'est pas victime de persécutions, on n'a donc pas besoin de demander la protection provisoire.

La proposition de la minorité I est donc une proposition de compromis qui jette un pont entre la décision du Conseil des Etats et notre première décision. Elle est raisonnable, elle est fondée sur des arguments juridiques, sur l'argument fondamental que, dans toute cette loi sur l'asile, on veut distinguer clairement la vraie procédure d'asile, les vrais réfugiés qui sont persécutés pour des raisons personnelles, et les personnes à protéger qui ne sont pas persécutées pour des raisons personnelles, sinon ce serait des réfugiés, mais qui doivent être protégées parce qu'elles sont dans une région où règnent la guerre civile, la violence généralisée. Par conséquent, il faut les protéger pour ce motif.

Cette distinction est un fil conducteur de la loi; chaque fois qu'on essaie de confondre les deux catégories, on compromet la réforme que nous voulons introduire, et on compromet surtout cette catégorie nouvelle des personnes à protéger, à laquelle nous sommes très favorables, et qu'il ne faut pas confondre avec les réfugiés, lesquels sont persécutés personnellement «en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques» (art. 3).

La minorité I, en adoptant cette distinction, en admettant la «violence généralisée», mais en rejetant les termes de «violations graves et systématiques des droits de l'homme», pense maintenir cette distinction, renvoyant à l'article 3 ce qui a trait à la violation des droits de l'homme et au vrai statut de réfugié.

**Dettling Toni (R, SZ):** Wie Herr Leuba bereits ausgeführt hat, steht bei dieser Bestimmung nicht die Definition des Begriffes «Schutzbedürftige» zur Diskussion. Es geht hier nicht um den Flüchtlingsbegriff, der mit klaren rechtlichen Ansprüchen verbunden ist und der daher ein streng juristischer Begriff ist. Wir sprechen hier vielmehr von den Schutzbedürftigen, denen für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung in ihrem Heimat- oder Herkunftsland, namentlich während ei-

nes Kriegen oder Bürgerkriegen, in der Schweiz vorübergehend Schutz gewährt werden kann. Zentral ist also die schwere allgemeine Gefährdung in ihrem Heimat- oder Herkunftsland. Es steht hier somit ein von humanitären Überlegungen geleiteter Ermessensentscheid an, den der Bundesrat in Abwägung aller Umstände und Interessen von Fall zu Fall zu treffen hat. Zu Recht hat der Bundesrat daher davon Abstand genommen, einen Begriff für die Gewaltflüchtlinge einzuführen. Er will und soll vielmehr von Fall zu Fall entscheiden und dabei die besondere Gefährdung der Schutzbedürftigen im Auge behalten.

Wenn dem so ist – was wir durchaus für richtig und überzeugend halten –, dann soll nicht über eine erweiterte Umschreibung des Gefährdungstatbestandes bzw. durch eine exemplarische Aufzählung gleichsam eine Legaldefinition der Schutzbedürftigen eingeführt werden. Insbesondere halten wir die Aufnahme von Formulierungen wie «allgemeine Gewalt» oder «systematische und schwere Verletzung der Menschenrechte» für problematisch. Zum einen sind diese zweifellos im Begriff der «schweren allgemeinen Gefährdung» enthalten, zum anderen wecken sie Illusionen, die unsere nun einmal sehr beschränkten Möglichkeiten auf diesem Gebiet leicht übersteigen könnten.

Im Namen der überwiegenden Mehrheit der FDP-Fraktion bitte ich Sie, den Antrag der Kommissionsminderheit II zu unterstützen und dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen bzw. beim Entwurf des Bundesrates zu bleiben. Der Ständerat hat übrigens nach einem eindringlichen Appell von Herrn Bundesrat Koller den nationalrätlichen Beschluss mit 32 zu 3 Stimmen abgelehnt.

Eventualiter bitten wir Sie, dem Antrag der Minderheit I, der wesentlich weniger weit geht als der nationalrätliche Beschluss, zuzustimmen.

**Fehr Hans (V, ZH):** Ich freue mich darüber, dass ich einmal die Meinung des Bundesrates vertreten darf. Ich unterstütze die Ausführungen von Herrn Dettling voll und ganz und bitte Sie im Namen der SVP-Fraktion, die Minderheit II, also Bundesrat und Ständerat, zu unterstützen.

Wenn Sie bei den Schutzbedürftigen das Gefährdungspotential à la Bundesrat, nämlich «für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges», auf den Tatbestand der systematischen Verletzung der Menschenrechte – à la Kommissionsmehrheit – ausweiten, dann müssen Sie ehrlicherweise anerkennen, dass in Teilen des afrikanischen Raumes, in vielen arabischen Staaten bis hinein in den Fernen Osten, nach China, aber auch in Staaten Südamerikas Fluchtgründe bzw. Gründe für die Aufnahme von Schutzbedürftigen bestehen, da dort Menschenrechte zum Teil systematisch verletzt werden.

Wir müssen deshalb klar der Minderheit II, also Bundesrat und Ständerat, zustimmen.

**Bäumlin Ursula (S, BE):** Bei Artikel 4 ist – zwar innerhalb des Asylgesetzes, aber damit gleichzeitig weit darüber hinaus – die schweizerische Menschenrechtspolitik auf dem Prüfstand. Wir haben in der Kommission durchdiskutiert, welches Gewicht, welchen Einfluss auf die entsprechende Schutzgewährung Menschenrechtsverletzungen bei der Aufnahme von Asylsuchenden und Gewaltflüchtlingen haben sollen. Also: Schutzgewährung über Asyl oder vorläufige Schutzaufnahme.

Die SP-Fraktion hat sich auch dagegen ausgesprochen, dass vorübergehende Schutzgewährung mit Asylgründen vermischt wird. Der Anspruch auf vorübergehenden Schutz ist nicht dasselbe wie das individuelle Gesuch auf Asyl, welches letztere ein durchgestaltetes Verfahren auslöst. Wenn der Bundesrat vorübergehenden Schutz gewährt, ist er in der Bewertung der Gründe eigentlich völlig frei.

Die SP-Fraktion wehrt sich aber dagegen, dass Bundesrat, Ständerat und Minderheit II die Umschreibung der Situation in Ländern, aus welchen die Schweiz Schutzsuchende aufnehmen sollte, wieder einschränken wollen – reduzieren um die Tatsache einer allgemein herrschenden Gewalt, welche

ganze Bevölkerungen terrorisiert, wie etwa in Algerien oder in Kosovo, reduzieren zudem um die meist viel weniger sichtbaren, aber für die Betroffenen noch viel katastrophaleren systematischen Verletzungen der Menschenrechte. Klassisches aktuelles Beispiel ist wiederum – nicht irgendwo in China, Herr Fehr – Kosovo. Wir wissen, dass dort die Geheimpolizei des serbischen Innenministeriums seit Jahren willkürlich zu «Informationsgesprächen» Aufgebotene systematisch foltert.

Auch wenn wir das nun in Artikel 4 des revidierten Asylgesetzes gemäss erstem Beschluss des Nationalrates und jetzigem Mehrheitsantrag hineinschreiben, ist damit noch kein Automatismus der Schutzgewährung festgeschrieben. Aber wenn wir beides – Gewaltsituation und systematische, schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen oder auch nur die letzteren – wieder herausstreichen, machen wir uns als Land mindestens aussenpolitisch international unglaublich.

Was ist die schweizerische Menschenrechtspolitik noch wert, wie sie im Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren deklariert wurde und wie sie in vielen politischen Bereichen angepackt und schrittweise umgesetzt wurde, wenn ausgerechnet im hochsensiblen Bereich der Schutzsuche verzweifelter Menschen die Menschenrechte nicht einmal mehr genannt werden sollen, wenn also die Menschenrechte nicht einmal mehr als Kriterium zur Lagebeurteilung gemäss Artikel 4 des Asylgesetzes beigezogen werden sollen?

Die SP-Fraktion bittet Sie deswegen nachdrücklich, bei Artikel 4 der Mehrheit zuzustimmen.

**Zwygart Otto (U, BE):** Die LdU/EVP-Fraktion wird der Mehrheit zustimmen und lehnt vor allem den Antrag der Minderheit II (Dettling) ab. Der Nationalrat hat in erster Lesung eine Ergänzung vorgenommen, und das Element «Situationen allgemeiner Gewalt oder systematischer und schwerer Verletzung der Menschenrechte» eingefügt. Der Schutzstatus wird damit in Fluchtsituationen anwendbar, und zwar, wenn es nötig ist, mit einem möglichst breiten Instrumentarium. Es braucht dann jeweils noch einen Bundesbeschluss für die Anwendung. Deswegen ist es wichtig, dass wir die Grundlagen schaffen; bei der Ausgestaltung in den einzelnen Bereichen besteht immer noch eine gewisse Freiheit. Wenn wir zu offen sind, dann erreichen wir genau das Gegenteil von dem, was wir wollen: Wir sind dann plötzlich nicht in der Lage, von unserer Seite her, gerade auch von seiten des Parlamentes, zu beurteilen, was der Bundesrat letztlich zu entscheiden hat oder hätte; und wir versuchen dann «hineinzuregieren».

Mit diesen Bestimmungen verbauen wir uns auch etwas, aber das ist gewollt. Unter diesen Voraussetzungen befürworten wir die erweiterte Definition der Schutzbedürftigkeit. Wie die Situation in vielen Herkunftsländern zeigt, entfliehen Gewaltflüchtlinge nicht nur Krieg und Bürgerkrieg, sondern eben auch Situationen allgemeiner Gewalt oder schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen. Diese Hauptursachen sollen in der Legaldefinition selbst zum Ausdruck kommen, und die Mehrheit will das.

Wenn wir andere Staaten auffordern, sogar unter Druck setzen, die Menschenrechte einzuhalten, dann steht es uns gut an, bei den Schutzbedürftigen wenigstens die Menschenrechte zu nennen.

**David Eugen (C, SG):** Es ist ganz klar, dass Artikel 4 dem Bundesrat ein sehr grosses Ermessen einräumt, und das ist auch richtig so. Der Bundesrat soll letztlich bestimmen können, wann ein Fall vorliegt, in dem Schutzbedürftige in unserem Lande Schutz finden sollen. Diese Entscheidungsmacht wollen wir – und das ist richtig so – dem Bundesrat nicht wegnehmen. Aber wir müssen auf der anderen Seite im Gesetz jene Kriterien aufführen, die der Bundesrat unseres Erachtens anwenden soll. Jetzt stehen im Gesetz unter den Beispielen nur der Krieg und der Bürgerkrieg. Sie wissen alle, dass das heute nicht die klassischen Situationen sind, in denen eine solche Schutzbedürftigenregelung überhaupt zum Zuge kommen könnte. Sowohl die Kriege wie

die Bürgerkriege sind heute zu Ausnahmefällen geworden. Was wir vorfinden, sind andere Gewaltsituationen in unserem Umfeld; denken Sie an Ex-Jugoslawien, denken Sie insbesondere auch an den Fall Algerien. Den Fall Algerien könnten Sie unter der Formulierung, wie sie uns in Artikel 4 vorgelegt wird, nicht unterbringen; an diesen Fall ist nicht gedacht worden. Das heisst nicht – das möchte ich ganz klar betonen –, dass der Bundesrat in diesem Fall einen positiven Entscheid fällen müsste. Aber er muss daran denken können; er muss den Fall prüfen und muss dann einen Entscheid fällen. Daher gehören die Elemente, die der Nationalrat eingefügt hat, ohne Zweifel in diesen Text hinein, weil heute daran zu denken ist. Das sind zwei Elemente: Situationen allgemeiner Gewalt oder systematische und schwere Verletzung der Menschenrechte.

Herr Leuba hat sich im Namen der Minderheit I vor allem gegen die zweite Position gewehrt. Ich glaube, die erste, die allgemeine Gewalt, ist in diesem Rate sicher mehrheitsfähig. Ich bitte Sie aber, auch der zweiten Position, nämlich derjenigen der gravierenden und systematischen Verletzung der Menschenrechte, zuzustimmen. Die Menschenrechte sind heute international das anerkannte materielle Kriterium für Schutzbedarf, d. h., die Menschenrechte bringen international zum Ausdruck – und sind von der Uno und der Europäischen Kommission für Menschenrechte auch als Deklaration dafür bekannt –, was eine Gewaltsituation sein kann. Es ist damit eine schwere Verletzung, eine systematische Verletzung gemeint; es sind insbesondere Eingriffe in die persönliche Integrität von Personen gemeint – eben das, was wir jetzt beispielsweise in Algerien erleben. Eine solche Situation muss im Gesetz als mögliches Beispiel genannt werden.

Ich habe Mühe, wenn wir als Land, das in der Aussenpolitik die Menschenrechtspolitik auf seine Fahne geschrieben hat, nicht in der Lage sind, in einem ganz wichtigen Bereich, wo es um Menschenrechte geht, das auch zu sagen und die Menschenrechte als materielles Kriterium für unseren Entscheid zu erwähnen. Ich denke also, dass es hier sicher um eine Deklaration geht; es geht nicht um eine Einengung des bundesrätlichen Spielraumes. Das möchte ich ganz klar sagen.

Herr Dettling hat gesagt, dieses Kriterium sei ohnehin in der Formulierung «schwere allgemeine Gefährdung» mit enthalten, wir müssten es gar nicht mehr nennen. Manchmal ist es aber wichtig, dass man auch sagt, deklariert, klarstellt: Das ist mitgemeint.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Ich begründe, warum Sie am Beschluss des Nationalrates festhalten sollen, wie das auch die Kommissionsmehrheit tut. Die Schutzgewährung soll für vorläufig Aufgenommene laut unserem ersten Beschluss und jetzigem Antrag der Mehrheit der Kommission, wie das Herr David sehr eindringlich ausgeführt hat, aufgrund schwerer und systematischer Verletzung der Menschenrechte möglich sein, weil das eben aktuellen Konfliktformen entspricht.

Ich weiss, warum der Bundesrat diesen Zusatz nicht will. Es geht auch um den ganz aktuellen Konflikt in Kosovo. In Kosovo sind in den letzten Jahren schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen passiert. Wenn wir dieses Kriterium ins Gesetz schreiben würden, müssten Leute aus Kosovo Aufnahme finden. Aber sie werden seit dem letzten Herbst, seit die Schweiz mit Milosevic dieses unsägliche Rückschaffungsabkommen unterzeichnet hat, ihrem Unterdrücker geradezu frei Haus zurückgeschickt.

Wer glaubte, dass die neue Eskalation der Gewalt, die wir seit zwei Wochen erleben, die Schweiz dazu bewegen würde, die Strategie zu ändern oder die Leute zumindest nicht zurückzuschicken, wenn sie sie schon nicht aufnahm, sah sich getäuscht.

Ich habe in der Fragestunde vom Montag von Bundesrat Koller die Auskunft erhalten, dass die Situation in Kosovo noch nicht bürgerkriegsähnlich und folglich ein Rückschaffungsstopp nicht angebracht sei. Herr Bundesrat, eine ganz konkrete Frage. Sie haben auf meine Frage am Montag argumentiert, dass das UNHCR gesagt habe, ein Rückschaf-

fungsstopp sei noch nicht angebracht. Eine Stunde später hat das gleiche UNHCR einen Rückschaffungsstopp gefordert. Ich möchte Sie fragen, wie Sie sich jetzt dazu stellen. Wie sehr also die Einschätzung der Lage in einem Krisenherd Interpretationssache ist und wie sehr ein solcher Entscheid des Bundesrates auch von innenpolitischen Situationen abhängt, zeigt gerade das Beispiel von Kosovo. Weil die Kriminalität eines Teils der Kosovo-Albaner zum Politikum in der Deutschschweiz geworden ist, haben jetzt alle darunter zu leiden – dramatische Situation zu Hause hin oder her! Sie haben alle praktisch keine Chance, in den Status der Schutzbedürftigkeit zu gelangen. Daran wird sich ebenfalls durch die Einführung des neuen Schutzbedürftigenstatus im Asylgesetz nichts ändern, weil es auch in Zukunft Sache des Bundesrates sein wird, diesbezüglich nach eigenem Ermessen zu entscheiden.

Jetzt könnte man ja folgern, dass es eh nicht darauf ankomme, ob die Menschenrechtsverletzungen in Artikel 4 erwähnt seien oder nicht, weil der Bundesrat so oder so einen grossen Interpretationsspielraum habe. Aber immerhin würde damit der Wille der Mehrheit der Gesetzgeber und Gesetzgeberinnen zum Ausdruck gebracht. Das müsste dann für den Bundesrat auch Verpflichtung sein, in Zukunft danach zu handeln.

Wenn Sie das wollen, müssen Sie der Kommissionsmehrheit, mindestens aber dem Antrag der Minderheit I (Leuba), der die Situationen allgemeiner Gewalt, nicht aber die Menschenrechtsverletzungen erwähnt, zustimmen.

Gerade der Umgang mit der Frage in bezug auf Algerien und die Provinz Kosovo lässt Zweifel aufkommen, ob, wie und wo der neue Schutzbedürftigenstatus einmal zur Anwendung gelangen wird – oder ob er halt nicht doch nur als kostengünstigere und unverbindlichere Variante des Flüchtlingsstatus gedacht ist. Das wird sich am Umgang mit diesen Fragen erweisen.

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

*Schluss der Sitzung um 13.05 Uhr  
La séance est levée à 13 h 05*

## 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	1998
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	95.088
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.03.1998 - 08:00
Date	
Data	
Seite	508-513
Page	
Pagina	
Ref. No	20 043 654

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